Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
Wydział Prawa i Administracji

Studia Prawnoustrojowe

73

Wydawnictwo
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
w Olsztynie

Komitet Redakcyjny
Krystyna Szczechowicz (redaktor naczelny)
Elżbieta Zębek (zastępca)
Denis Solodov (sekretarz)
Ewa Lewandowska, Tomasz Majer, Marta Romańczuk-Grącka, Malwina Treder
(członkowie redakcji)

Rada Naukowa
Mar Jimeno Bulnes, Jozef Čentéš, 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 Radyshevska, Bartosz Rakoczy, Bronisław Sitek, Janusz Sługocki, Bogusław Sygit, Mehdi Zakerian, Iryna Zaverukha

Redaktorzy tematyczni tomu
Jarosław Szczechowicz, Adam Zienkiewicz

Recenzenci
Lista recenzentów zamieszczona w ostatnim numerze danego roku

Redakcja wydawnicza
Joanna Daniluk

Projekt okładki
Maria Fafińska

Skład i łamanie
Aleksandra Snitsaruk

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 2026

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. 42,80; ark. druk. 36,25
Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, zam. nr 469

Spis treści

ARTYKUŁY

Joanna Beata Banach-Gutierrez, *Prosecuting international crimes in Poland and Norway – a comparative perspective* 5
Anna Barczak, *Usługi ekosystemowe jako element kształtowania odporności klimatycznej na przykładzie wybranych miast Polski* 25
Sebastian Krzysztof Bentkowski, *Rękojmia w prawie administracyjnym* 45
Zbigniew Bukowski, *Ochrona usług ekosystemowych jako funkcja gospodarki o obiegu zamkniętym – rozważania na gruncie prawa ochrony środowiska* 61
Wojciech Cieślak, Tomasz Kanty, *Racjonalizacja kary orzeczonej – uwagi dotyczące uzasadnienia sądowego wymiaru kary w świetle badań aktowych* 77
Rafał Czachor, *Problemy prawne funkcjonowania terytorium federalnego jako nowej formy organizacji terytorialnej w Federacji Rosyjskiej* 105
Grzegorz Filipek, Magdalena Zubańska, Rafał Spruś, *Miejsce ujawnienia bezzałogowego statku powietrznego – wybrane praktyczne aspekty organizacji działań i realizacji czynności oględzin* 123
Justyna Goździewicz-Biechońska, Anna Brzezińska-Rawa, *Usługi ekosystemowe a prawo planowania przestrzennego – pierwsze doświadczenia w opracowywaniu planów ogólnych gmin* 143
Anna Haładyj, *Usługi ekosystemowe w ocenie oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć – próba generalizacji na przykładzie studium przypadku* 161
Dominik Horodyski, Kamil Makowski, *Polskie, europejskie i amerykańskie standardy korzystania z AI przez prawników – porównanie wybranych obowiązków etycznych* 187
Martyna Kaczmarczyk, *Prawo do wyjaśnienia decyzji algorytmicznej jako element ochrony godności człowieka* 205
Konrad Kamiński, *Pozwolenie konserwatorskie jako potencjalne źródło zagrożenia dla wolności religijnej w ochronie zabytków sakralnych* 223
Mirosław Karpiuk, *Służba w jednostkach zmilitaryzowanych a obowiązek obrony państwa* 237
Monika A. Król, *Płatności za usługi ekosystemowe – między modelem ekonomicznym a instrumentem prawnym* 247
Emil Kruk, *Zapłata i potrącenie jako efektywne sposoby wygaszania zobowiązań z tytułu administracyjnych kar pieniężnych* 271
Mariola Lemonnier, *Sécurité juridique et qualité du droit du marché financier en France face à la fragmentation réglementaire* 287
Łukasz Lenartowicz, *Przestępczość żywnościowa z perspektywy zielonej kryminologii* 303
Paulina Łazutka-Gawęda, Radosław Mędrzycki, *Planowanie w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej – nowe zadania dla administracji publicznej* 319

Michał Mariański, *L'Observatoire français de la sécurité des moyens de paiement, comme l'équivalent du Conseil du système de paiement en Pologne* 343
Magdalena Michalak, Agnieszka Rzeńca, *Wycena ekonomiczna usług ekosystemowych jako punkt odniesienia dla regulacji prawnych* 357
Paweł Olber, *Cyberprzestępczość – od niejednoznaczności pojęciowej do szerokiego ujęcia definicyjnego* 375
Ewa Radecka, *Prawna ochrona przyrody w perspektywie usług ekosystemowych – wybrane zagadnienia na przykładzie Polski* 393
Celina Siermińska-Warczak, *Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w związku ze sprawowaniem opieki nad pasierbem* 411
Piotr Krzysztof Sowiński, *Niekończąca się opowieść? Kilka uwag na temat ponownie nowelizowanego art. 180 § 2 Kodeksu postępowania karnego oraz art. 41 § 4 Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* 429
Edyta Sokalska, *Searching for the roots of American federalism – social contract and the idea of social solidarity and subsidiarity from the perspective of Johannes Althusius* 445
Jarosław Szczechowicz, *Ewolucja funkcji zadośćuczynienia pieniężnego we współczesnej praktyce sądowej* 461
Mikołaj Truszkowski, *Płeć jako kryterium różnicowania sytuacji prawnej osób fizycznych – założenia konstytucyjnoprawne stanowienia mechanizmów uprzywilejowania wyrównawczego* 473
Anna Wójtowicz-Dawid, *Nowy model dochodowy jednostek samorządu terytorialnego a racjonalność planowania inwestycji publicznych* 487
Urszula K. Zawadzka-Pąk, *Istota, podstawy prawne i charakter zasad roczności i uprzedniości budżetowej we Francji i w Polsce* 501
Elżbieta Zębek, *Usługi ekosystemowe z perspektywy wykonywania usług wodnych w świetle prawa wodnego – studium przypadku rzeki Odry* 515
Agnieszka Ziółkowska, Grzegorz Krawiec, *Housing accessibility as a determinant of educational mobility in Poland – a legal and socio-political perspective* 533

GLOSY

Kamil Majewski, *Realizacja obowiązku identyfikacji i weryfikacji tożsamości w procesie AML/CFT – uwagi na tle wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2471/19* 555
Sławomir Zwolak, *Legitymacja procesowa strony w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 listopada 2023 r., sygn. akt II OSK 1539/22* 567

Artykuły

DOI: 10.31648/sp.13021

Joanna Beata Banach-Gutierrez
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
ORCID: 0000-0002-9705-7665
joanna.banach-gutierrez@uwm.edu.pl

Prosecuting international crimes in Poland and Norway – a comparative perspective*

Introduction

Criminal law was, for centuries, strictly tied to the principle of State sovereignty. However, this perspective has gradually changed since the late 1990s. Indeed, we have observed a progressive internationalisation of national criminal law, alongside the rapid development of international criminal law. The latter has emerged as a distinct branch of legal research in contemporary penal science, influencing both substantive and procedural criminal law. Importantly, national criminal justice systems continue to be a matter of domestic jurisdiction[1]. In this regard, it was M. Cherif Bassiouni who aptly stated that "there is a dual track progression of international criminal justice at the international and national levels, both drawing reinforcement from one another, which in time will become truly »complementary«"[2].

The efforts of the international community to internationalise the national criminal justice systems became highly visible after the Second World War. Specifically, the establishment of the International Criminal Court (hereinafter: the ICC) in The Hague represents a clear internationalisation of the criminal justice system from both global and national perspectives[3]. As Markus

* This article is based on a research project undertaken by the author during her employment as a postdoctoral researcher ('Postdoktor') at the University of Bergen, Faculty of Law (2009–2012). It also reflects the practical expertise in international criminal law she acquired while working directly on the indictment against Slobodan Milošević at the Office of the Prosecutor of the ICTY in The Hague (2002).

1 K. Kittichaisaree, *International criminal law*, Oxford 2009, pp. 4–6.

2 M. Cherif Bassiouni, *International criminal justice in historical perspective: the tension between states' interests and the pursuit of international justice*, [in:] A. Cassese (ed.), *The Oxford companion to international criminal justice*, Oxford 2009, p. 141.

3 Ibidem. See also: Ph. Sands (ed.), *From Nuremberg to the Hague: the future of international criminal justice*, Cambridge 2003; J.B. Banach-Gutierrez, *Understanding international*

Benzing noted in his work entitled *Community Interests in the Procedure of International Courts and Tribunals*, these institutions have emerged as the most crucial guardians of community values in enforcing collective interests[4].

Despite the existence of numerous international human rights instruments, including those aimed at protecting victims of armed conflict in accordance with the principle of humanity (the Geneva and Hague Conventions) and the establishment of the ICC, we still witness serious breaches of international humanitarian law. Moreover, those responsible for such atrocities often evade accountability. Therefore, strengthening cooperation between States and international organisations is essential for more effective enforcement of international norms in judicial practice. It is impossible to forget the international crimes committed in many regions of the world, nor can we remain passive in the face of human rights violations in contemporary armed conflicts and during times of peace[5].

For example, Poland is involved in the work of the International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine (ICPA), while Norway has enacted specific legislation and case law when pursuing crimes committed during the Syrian Civil War. In this context, the internationalisation of national criminal justice systems become crucial, as it facilitates closer and more effective cooperation with the ICC[6].

International criminal justice and principle of complementarity

The emergence of international criminal justice is strictly associated with the developments in international criminal law. These norms are still

criminal law: notes on theoretical foundations and judicial practice, „Themis Polska Nova" 2012, No. 1(2), pp. 186–198; Rome Statute of the International Criminal Court (adopted 17 July 1998, entered into force 1 July 2002) 2187 UNTS 3 (Rome Statute).

[4] M. Benzing, *Community interests in the procedure of international courts and tribunals*, „The Law and Practice of International Courts and Tribunals" 2006, Vol. 5, No. 3, p. 373.

[5] Y. Beigbeder, *Judging war criminals. The politics of international justice*, New York 1999; J.B. Banach-Gutierrez, *Problem odpowiedzialności jednostki za pogwałcenie norm międzynarodowego prawa wojennego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2006, Vol. 23, No. 2, pp. 69–84; eadem, *Prawo do rzetelnego procesu w międzynarodowym prawie karnym*, „Studia Prawnicze KUL" 2007, Vol. 2–3(30–31), pp. 7–20; C. Ryngaert (ed.), *The effectiveness of international criminal justice*, Portland 2009; C.P.R. Romano, A. Nollkaemper, J.K. Kleffner (eds.), *Internationalized Criminal Courts: Sierra Leone, East Timor, Kosovo, and Cambodia*, Oxford 2005; S.R. Ratner, J.S. Abrams, J.L. Bischoff, *Accountability for human rights atrocities in international law. Beyond the Nuremberg legacy*, Oxford 2009.

[6] S.A.E. Høgestøl, *A Norwegian perspective on the prosecution of international crimes*, „Scandinavian Studies in Law" 2020, Vol. 66, pp. 430–433; *International Centre for the Prosecution of the Crime of Aggression against Ukraine – ICPA*, https://www.eurojust.europa.eu/international-centre-for-the-prosecution-of-the-crime-of-aggression-against-ukraine (accessed: 28.06.2026).

evolving, particularly in terms of their uniformity, owing to the lack of a comprehensive codification and inconsistent views regarding their applicability[7]. As M. Cherif Bassiouni truly argued: "The term international criminal justice is vague. What is contemporarily meant by it is the application of the principle of accountability for certain international crimes, whether before an international or national judicial body. Such body must be duly constituted and impartial, and its legal processes must be fair in accordance with international legal standards. Whether such a judicial body applies international or national laws and procedures is not a narrow legalistic question. Instead, what is crucial is whether international crimes, which have achieved the *jus cogens* status[8], are effectively criminally prosecuted irrespective of the type of legal forum before which these issues are adjudicated. (…). Whether these international crimes are charged in accordance with their international labels and elements or in accordance with any equivalent domestic crime is of lesser importance to the attainment of dual the goals of accountability and the elimination or reduction of impunity"[9].

In fact, two distinct areas of international criminal law have become increasingly visible: substantive international criminal law and procedural international criminal law. In the realm of substantive law, the principle of legality (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) remains fundamental. Concurrently, much like national criminal justice systems, international criminal procedure must adhere to the key principles and rules governing proceedings before international and internationalised courts and tribunals, especially the legal guarantees of the rights of both the accused (e.g., the presumption of innocence) and the victims of crimes. In other words, fair trial guarantees, as commonly adopted international standards, are a necessary element of 'doing justice' from a global perspective[10].

---

[7] D. Akande, *Sources of international criminal law*, [in:] A. Cassese (ed.), op. cit., pp. 41–53; E.S. Podgor, R.S. Clark, *Understanding international criminal law*, New York 2008.

[8] M.C. Bassiouni, *International crimes. Jus Cogens and Obligatio Erga Omnes*, „Law and Contemporary Problems" 1996, Vol. 59, No. 4, p. 63; idem, *The need for international accountability*, „International Criminal Law" 2008, Vol. 3, quoted after: idem, *International criminal justice in historical perspective: the tension between states interests and the pursuit of international justice*, [in:] A. Cassese (ed.), op. cit., p. 131, footnote 1. See also: K. Niewęgłowski, *The emergence of jus cogens in the Vienna Convention on the Law of Treaties*, „Zeszyty Prawnicze BAS" 2022, No. 2(74), pp. 49–65, DOI: 10.31268/ZPBAS.2022.22.

[9] M.C. Bassiouni, *International criminal…*, p. 131.

[10] D. Robinson, et al., *An introduction to international criminal law and procedure*, Cambridge 2024; G. Sluiter, et al. (eds.), *International criminal procedure: principles and rule*s, Oxford 2013, DOI: 10.1093/law/9780199658022.001.0001; W.A. Schabas, N. Bernaz (eds.), *Routledge handbook of international criminal law*, New York 2011; W.A. Schabas, *The International Criminal Court – a commentary on the Rome Statute*, series: Oxford Commentaries on International Law, Oxford 2010.

However, a critical issue in the process of pursuing international justice is that of global responsibility, namely: "Whatever individual responsibility the law establishes, it must be coupled with yet another form of responsibility – that of states and the rest of the international community. But here we mean not state responsibility in the international law sense of liability for the violations themselves, but rather in terms of a duty to achieve justice for victims through accountability of the offenders. This responsibility upon states and other relevant participants follows from moral, political and in many instances, legal considerations"[11].

To conclude, introducing international crimes into national legislation is an issue of particular interest for the proper functionality of the international criminal justice. It has gained a specific meaning in regard to the principle of complementarity enshrined in the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) which directly provides that the International Criminal Court "shall be a permanent institution and shall have the power to exercise its jurisdiction over persons for the most serious crimes of international concern, as referred to in this Statute, and shall be complementary to national criminal jurisdictions"[12].

Generally, the ICC's complementarity principle means that the Court should be seized of a case only if the domestic criminal jurisdictions are unable or unwilling to investigate and prosecute it. This find its legal grounds in the well-known principle of international criminal law *aut dedere, aut punire*, introduced by Hugo Grotius[13]. States that have ratified the ICC Statute must possess the institutional capacity to investigate and prosecute international crimes within their domestic jurisdictions. These States must develop effective legislative measures to prosecute and adjudicate cases involving international crimes before domestic courts. Without criminalising international crimes such as genocide, crimes against humanity, or war crimes in national law, it may be impossible to bring these cases under domestic jurisdiction[14].

It is argued that without national investigations and prosecutions based on the principle of complementarity, the ICC will be overloaded with cases which, in practice, could be brought before national courts. In addition, without the engagement of national criminal justice systems, the idea expressed in the

---

11 S.R. Ratner, J.S. Abrams, J.L. Bischoff, op. cit., p. 369.

12 Rome Statute, Article 1.

13 M. Bergsmo, O. Bekou, A. Jones, *Complementarity after Kampala: capacity building and the ICC's legal tools*, „Goettingen Journal of International Law" 2010, Vol. 2, No. 2, pp. 791–811; M.M. El Zeidy, *The principle of complementarity in international criminal law: origin, development and practice*, Leiden 2008.

14 M. Bergsmo, M. Harlem, N. Hayashi (eds.), *Importing core international crimes into national criminal law*, Oslo 2010, p. 3.

Preamble to the ICC Statute "to guarantee lasting respect for and the enforcement of international justice" will never be achievable[15]. Although a disconnect between international and national criminal justice persisted for a long time, these two systems are increasingly seen today as operating in tandem. This shift is largely attributed to the principle of complementarity under the ICC Rome Statute. In this sense, 'complementarity' functions as an organizing principle regulating concurrent jurisdictions under the Statute, while simultaneously evolving into a structural principle of a new system of justice. Moreover, a horizontal dimension of this principle is increasingly recognized[16].

As Luis Moreno-Ocampo observes, the Rome Statute has established a global criminal justice system for the repression of the most serious crimes of international concern. This system involves the complementary action of national authorities and the ICC, alongside the active engagement of external actors, including international organisations, development agencies, and civil society[17].

The Polish legal framework for prosecuting international crimes

The Polish Penal Code of 1997 introduced substantially revised regulations under its Special Part, specifically in Chapter XVI, entitled *Crimes against peace, humanity and war crimes* (Articles 117–126c)[18]. This approach is fully compatible with the vision of the international criminal justice system established by the ICC Statute[19]. The provisions criminalizing international crimes represent a significant innovation as an integral part of substantive criminal law, marking a crucial step towards the internationalisation of Polish criminal justice[20].

---

15 Amnesty International, *International Criminal Court: Rome Statute implementation report card. Part one*, Campaign for International Justice, 2010, https://www.amnesty.org/en/documents/ior53/011/2010/en/ (accessed: 28.06.2026). Understanding the International Criminal Court, 2020, https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/Publications/understanding-the-icc.pdf (accessed: 28.06.2026).

16 C. Stahn, M.M. El Zeidy (eds.), *The International Criminal Court and complementarity: from theory to practice*, Vol. 1, Cambridge 2011, pp. 1–12.

17 L. Moreno-Ocampo, *A positive approach to complementarity: the impact of the office of the prosecutor*, [in:] C. Stahn, M.M. El Zeidy (eds.), op. cit., pp. 21–32. See also: J. Tillier, *The ICC prosecutor and positive complementarity: strengthening the rule of law?*, „International Criminal Law Review" 2013, Vol. 13, No. 3, pp. 507–591.

18 Act of 6 June 1997 – Penal Code (Journal of Laws No. 88, item 553, as amended).

19 The ICC Statute was signed by Poland on 9 April 1999 and ratified on 12 November 2001. Polish representatives actively participated in the preparatory work for the treaty, enabling the country to subsequently become a State Party.

20 Ł. Kułaga, *The implementation of international agreements in the Polish legal system: the selected aspects of practice in recent two decades*, „Polish Review of International and European Law" 2020, Vol. 9, No. 1, pp. 125–151, DOI: 10.21697/priel.2020.9.1.05.

Following the trends of the contemporary international criminal justice, the Polish legislator also introduced new provisions in Division XIII of the Code of Criminal Procedure, which governs criminal proceedings involving international elements. This division, alongside its highly specific provisions on interstate cooperation, includes a separate Chapter 66e, entitled *Cooperation with the International Criminal Court* (Articles 611g–611s)[21]. In turn, the provisions of Article 615 of the Code of Criminal Procedure regulate issues relating to the priority of international agreements and the principle of reciprocity[22].

Furthermore, pivotal provisions regarding the status of international norms in the national legal order were enshrined in the Polish Constitution of 1997[23]. Accordingly, Article 91 of the Constitution of the Republic of Poland provides that a ratified international agreement, upon its promulgation, becomes an integral part of the domestic legal order and takes precedence in the event of a conflict with statutes. Consequently, such agreements have a binding effect and prevail over statutes, provided that they are directly applicable (i.e., they contain self-executing norms that do not require further implementing legislation). Reference should also be made to Article 87(1) of the Constitution, which establishes that "the sources of universally binding law of the Republic of Poland shall be: the Constitution, statutes, ratified international agreements, and regulations"[24]. In these terms, the Polish legal system reflects a moderate monistic model, characterised by the incorporation of international law through the granting of direct applicability to ratified treaties[25].

When examining the Polish legal system, it is necessary to emphasize the significance of Article 9 of the Constitution, which declares *expressis verbis* that the Republic of Poland shall respect international law binding upon it. In this sense, it may be assumed that customary international law can be utilised as an interpretive guideline for domestic legal practitioners and the judiciary, even in a domain as sensitive as criminal law. This aspect is a logical consequence rooted in the principle of *pacta sunt servanda*[26].

---

21 Act of 6 June 1997 – Code of Criminal Procedure (Journal of Laws 1997, No. 89, item 555, as amended).

22 Assembly of States Parties, *Plan of action for the ratification and full implementation of the Rome Statute: information submitted by Poland*, International Criminal Court, 2007, https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/library/asp/plan_of_action_-poland-english-_2007.pdf (accessed: 28.05.2026).

23 The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Journal of Laws No. 78, item 483), available at: https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/konse.htm (accessed: 28.05.2026). See also: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warsaw 2012.

24 The Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 (Journal of Laws No. 78, item 483).

25 Ibidem.

26 K. Wójtowicz, *The position of customary international law in the Polish legal system in the light of Article 9 of the Constitution of 1997*, „Wrocław Review of Law, Administration & Economics" 2018, Vol. 8, No. 2, pp. 244–248, DOI: 10.1515/wrlae-2018-0045; M. Muszyński, *Konstytucja RP*

According to the principle of *pacta sunt servanda*, which is universally binding upon contracting parties, States have an absolute duty to observe the international instruments to which they have acceded. This fundamental maxim was famously conceptualized as the basic norm (*Grundnorm*) in the theoretical framework of the international legal order by Hans Kelsen[27]. Once an agreement is concluded, the corresponding international obligations must be fully respected and performed *bona fide* (in good faith)[28]. Consequently, Poland, as a State Party to the ICC Statute, was legally bound to introduce necessary amendments to its national legislation to ensure full compliance with the Statute's requirements. A parallel obligation to align national legal frameworks applies to all other States[29].

However, a contentious issue remains: the recognition of customary international law as a valid source of law within the Polish legal doctrine. Indeed, the domestic positivist approach, firmly rooted in a statutory law tradition, is strictly oriented towards the principle of legality (*nullum crimen sine lege*). Nevertheless, because customary law is a universally recognized source of international criminal law, its norms should theoretically also bind domestic jurisdictions[30].

Polish Soldiers in the Nangar Khel trial: a case study

The Nangar Khel trial is considered the first war crimes prosecution in the modern history of the Polish Armed Forces[31]. The Nangar Khel incident

a prawo międzynarodowe – spór o pierwszeństwo w pluralistycznym porządku prawnym, „Consilium Iuridicum" 2022, No. 1–2, pp. 34–69.

[27] Hans Kelsen argued that international law constitutes a unified normative system where primacy must be given to the international legal order. This normativist, positivist, and monist view is articulated in H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, Wien–Leipzig 1934 (2nd edn 1960); see also: idem, *The pure theory of law and analytical jurisprudence*, „Harvard Law Review" 1941, Vol. 55, No. 1, pp. 44–70; F. Rigaux, *Hans Kelsen on international law*, „European Journal of International Law" 1998, Vol. 9, No. 2, pp. 325–343.

[28] Its primary legal basis is found in Article 26, read in conjunction with Articles 27 and 46 of the Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT) (opened for signature 23 May 1969, 1155 UNTS 331, entered into force 27 January 1980). See also: J. Vervliet, *The Peace Palace Library Centennial: the collection as a mirror of the historical development of international law, 1904–2004*, The Hague 2004.

[29] See: M. Kałduński, *Zasada dobrej wiary w prawie międzynarodowym*, Warsaw 2017; L. Brodowski, *Zasada pacta sunt servanda a Konstytucja RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2021, No. 5(63), pp. 471–488, DOI: 10.15804/ppk.2021.05.37.

[30] See: D. Akande, op. cit., pp. 41–53. The Preamble to the Vienna Convention on the Law of Treaties (1969) *expressis verbis* affirms that „the rules of customary international law will continue to govern questions not regulated by the provisions of the present Convention".

[31] For media coverage, see e.g., *SN utrzymał w mocy wyrok w sprawie ostrzelania afgańskiej wioski Nangar Khel*, https://polska-zbrojna.pl/home/articleshow/18524 (accessed: 25.07.2026); *Sąd utrzymał wyrok ws. Nangar Khel. Nie doszło do zbrodni wojennej*, https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/923347,wyrok-nangar-khel-zbrodnia-wojenna.html (accessed: 25.07.2026);

(also referred to by some commentators as the Nangar Khel massacre) occurred in an Afghan village on 16 August 2007, resulting in the deaths of six civilians, including women and children. Following the incident, which has been widely argued to be a tragic military mistake, Poland provided substantial assistance to the inhabitants of the village. For instance, seriously injured Afghan civilians were transported to Poland for specialized medical treatment, and the victims' families were subsequently paid financial compensation[32].

Regarding the criminal charges, the Military Prosecutor's Office in Poznań accused seven Polish soldiers from the elite 18th Airborne Assault Battalion, who were serving as part of the International Security Assistance Force (ISAF), of committing war crimes. According to the indictment, the soldiers opened fire with heavy machine guns and a 60 mm mortar targeting the village. The prosecution alleged that the accused violated both Polish military regulations and international humanitarian law (specifically the Geneva and Hague Conventions) by directing fire at a non-military objective, thereby causing civilian casualties. However, in June 2011, the Military District Court (Wojskowy Sąd Okręgowy) in Warsaw acquitted all seven soldiers of the war crimes charges, emphasizing that the gathered evidence was insufficient to demonstrate criminal intent (*animus*) on the part of the defendants to direct military action against the village[33].

In response to the verdict, the Military Prosecutor's Office appealed to the Supreme Court, seeking the annulment of the judgment and a re-examination of the case. In its decision of 14 March 2012, the Supreme Court upheld the acquittal of three of the defendants. Conversely, with regard to the remaining four soldiers, the Court overturned the lower court's decision and remanded the case back to the Military District Court for a retrial[34].

Sąd Najwyższy prawomocnie uniewinnił polskich żołnierzy z Nangar Khel, https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1613087,1,sad-najwyzszy-prawomocnie-uniewinnil-polskich-zolnierzy-z-nangar-khel.read (accessed: 25.07.2026); *To nie zbrodnia, a źle wykonany rozkaz. Sąd Najwyższy o wydarzeniach w Nangar Khel*, https://www.newsweek.pl/swiat/to-nie-zbrodnia-a-zle-wykonany-rozkaz-sad-najwyzszy-o-wydarzeniach-w-nangar-khel/8qgxmhq (accessed: 25.07.2026); *Akt oskarżenia wobec 7 żołnierzy z Nangar Khel*, https://wydarzenia.interia.pl/kraj/news-akt-oskarzenia-wobec-7-zolnierzy-z-nangar-khel,nId,842647 (accessed: 25.07.2026).

[32] Military Chamber of the Supreme Court [Sąd Najwyższy], Judgment of 14 March 2012, Ref. No. WA 39/11; https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=4-271e0911-7542-42c1-ba34-d1e945caefb2&ListName=Komunikaty_o_sprawach&rok=2012 (accessed: 25.07.2026).

[33] Military Chamber of the Supreme Court [Sąd Najwyższy], Judgment of 14 March 2012, Ref. No. WA 39/1, https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/WA%2039-11-2.pdf (accessed: 25.07.2026). See also: Polish Penal Code, Articles 122 (Employing prohibited methods or means of warfare) and 123 (Homicide of protected person); *Wyrok ws. Nangar Khel: uniewinniono wszystkich oskarżonych żołnierzy*, https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/519473,wyrok-ws-nangar-khel-uniewinniono-wszystkich-oskarzonych-zolnierzy.html (accessed: 25.07.2026).

[34] Military Chamber of the Supreme Court [Sąd Najwyższy], Judgment of 14 March 2012, Ref. No. WA 39/11, https://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/WA%2039-11-2.pdf (accessed: 25.07.2026).

In its judgment issued in March 2015, the Military District Court definitively ruled out the existence of war crimes under Articles 122 and 123 of the Polish Penal Code. Ultimately, the protracted proceedings concluded in February 2016, following a verdict by the Supreme Court in which the cassation appeals were dismissed. In doing so, the Supreme Court upheld the decision of the Military District Court in Warsaw. Both courts reviewing the issue of criminal liability determined that the incident involved the faulty execution of an order and a violation of the rules of engagement (ROE), rather than the commission of core international crimes, as had been asserted by the Military Prosecutor's Office[35].

The Norwegian legal framework for prosecuting international crimes

Norway signed the Rome Statute of the International Criminal Court on 28 August 1998, and ratified it on 16 February 2000. As a result, the ICC Act of 2001entered into force on 1 July 2001[36]. This statutory instrument primarily addressed the issues of complementarity and cooperation with the ICC. Nevertheless, a significant challenge arose regarding its direct applicability to international crimes; more precisely, the Act failed to criminalize domestic offenses parallel to the categories of crimes enumerated in the Rome Statute. Therefore, it became necessary to introduce substantive amendments to Norwegian legislation through separate provisions. In 2004, Norway's Penal Code Commission proposed that specific provisions on genocide, crimes against humanity, and war crimes be integrated into Norwegian criminal law. Following a public consultation held in April 2007, the Ministry of Justice drafted a formal proposal. This legislative effort culminated in March 2008 with the adoption of new penal provisions regarding the aforementioned international crimes. These crimes were incorporated into the Norwegian Penal Code under Chapter 16, entitled *Genocide, Crimes against Humanity and War Crimes* (Articles 101–110)[37].

---

[35] Polish Supreme Court, Judgment of 17 February 2016, Ref. No. WA 16/15; https://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/komunikaty_o_sprawach.aspx?ItemSID=91-271e0911-7542-42c1-ba34-d1e945caefb2&ListName=Komunikaty_o_sprawach&rok=2016 (accessed: 25.07.2026); see also: A. Kleczkowska, *Judgment of the Supreme Court, dated 17 February 2016 (Ref. No. WA 16/15)*, „Polish Yearbook of International Law" 2016, Vol. 36, pp. 267–276, DOI: 10.7420/pyil2016n.

[36] Act No. 65 of 15 June 2001 relating to the implementation of the Rome Statute of the International Criminal Court in Norwegian law (The ICC Act). See also: Parliamentarians for Global Action, *Norway and the Rome Statute*, https://www.pgaction.org/rome-statute/norway.html (accessed: 28.05.2026); Permanent Mission of Norway to the United Nations, Note Verbale, 2008, https://www.un.org/en/ga/sixth/63/Addtl_Prot_TEXT/Norway.pdf (accessed: 28.05.2026).

[37] S.A.E. Høgestøl, op. cit., pp. 407–426. See also: The General Civil Penal Code (Act No. 28 of 20 May 2005), Chapter 16, English translation available at: https://lovdata.no/dokument/NLE/

The definitions of international crimes constituting Chapter 16 of the Norwegian Penal Code of 2005 are generally based on the provisions of the Rome Statute. Furthermore, these new provisions extend to acts recognized as war crimes under customary international law or treaty law, even if they are not explicitly enumerated in Article 8 of the Rome Statute. In principle, these international crimes are subject to universal jurisdiction, to the extent permitted under the norms of international law. Persons found guilty of genocide, crimes against humanity, or war crimes face a maximum penalty of 30 years of deprivation of liberty[38].

In a discourse about the status of the Rome Statute within Norwegian legislation, it is argued that pursuant to the country's dualistic tradition, national law takes precedence in the event of a conflict between national law and international obligations. Here, the principle of national presumption (*presumsjonsprinsippet*) serves as a fundamental rule of interpretation. This principle dictates that Norwegian legislation must be interpreted in compliance with international obligations as far as possible, thereby acting as a vital guideline for resolving potential legal conflicts[39].

Regarding the prosecution of international crimes under Norwegian jurisdiction, a landmark case decided by the Oslo District Court in December 2008 (Repak case) provides a critical illustration. In this matter, the defendant had fled via Croatia to Norway in 1993 alongside his wife, subsequently obtaining Norwegian citizenship several years later. He had served as a soldier, and from May 1992 as an officer, in the Croatian Defence Forces (HOS). The defendant was charged with war crimes and complicity in the unlawful confinement of 17 civilians, gross violence during interrogation, and rape[40]. In its judgment, the Oslo District Court observed that: "The Norwegian Constitution is the main pillar of Norwegian law. Article 97 of the Constitution

---

lov/2005-05-20-28/KAPITTEL_2 (accessed: 28.05.2026); Royal Norwegian Embassy, https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/ASP9/PoA/icc-rc-poa2010-nor-eng.pdf (accessed: 28.05.2026); IHL Databases, https://ihl-databases.icrc.org/en/national-practice/law-implement-statute-international-criminal-court-17-july-1998-rome-statute (accessed: 28.05.2026).

38 *Universal jurisdiction law and practice in Norway*, Briefing Paper, January 2019, https://www.justiceinitiative.org/publications/universal-jurisdiction-law-and-practice-in-norway (accessed: 28.05.2026); While the Norwegian Penal Code as a whole did not enter into force until 1 October 2015, Chapter 16 entered into force earlier, on 7 March 2008, pursuant to Act No. 28 of 20 May 2005. The text is available at: https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2005-05-20-28/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2 (accessed: 28.05.2026). On the concept of universal crimes, see: T. Einarsen, *The concept of universal crimes in international law*, Oslo 2012.

39 S. Blix-Nilsen, et al., *Implementation of the Rome Statute in Norway*, Research Paper, June 2007, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=996523 (accessed: 28.05.2026).

40 Oslo District Court (Oslo tingrett), Judgment of 2 December 2008, case No. 08-018985MED-OTIR/08 (*The Repak case*), https://www.legal-tools.org/doc/19cd6d (accessed: 28.05.2026). See also: Supreme Court of Norway (Høyesterett), Judgment of 3 December 2010, Rt-2010-1445 (*Mirsad Repak case*), IHL Databases, https://ihl-databases.icrc.org/en/national-practice/misrad-repak-case-supreme-court-3-december-2010 (accessed: 28.05.2026).

provides that »No law must be given retroactive effect«. This provision was included to safeguard individuals, ensure predictability, protect against arbitrariness, and to further trust in the legal order in Norway. The provision is intended to ensure that new burdens are not attached to acts already committed"[41].

Consequently, the Court held in its sentencing decision that the defendant was to be partly convicted and partly acquitted. He was found guilty of eleven counts of war crimes in the form of unlawful deprivation of liberty of civilian non-combatants, with subsequent internment in the Dretelj camp[42]. In this respect, the Court concluded that: "The internment lasted substantially longer than one month and/or the detainees were subjected to abnormal suffering. As regards violence and/or torture of particular importance for the sentencing, the defendant is linked directly to two instances in connection with interrogations headed by him. (…) There is limited relevant legal precedent in Norway in this field. Rulings from international courts of justice mainly deal with more serious cases; besides, the penalty ranges differ from those that apply pursuant to the 1902 Penal Code – which are applicable in the case at hand. Norwegian legal precedent includes some decisions linked to the post-World War II trials, and some decisions linked to deprivation of liberty in combination with gross violence, in cases concerning drugs or debt-collecting thugs, amongst others"[43].

In assessing comparable international jurisprudence, the Court made reference to the case of a Swedish mercenary who had been convicted both by the Supreme Court in Mostar (Bosnia and Herzegovina) and later by the Stockholm District Court to eight years of imprisonment for violations of international law. In that case, the individual had served as a prison guard and committed extensive acts of violence himself, including the gross mistreatment of eleven detainees, torture, and complicity in the deprivation of liberty of numerous civilians. In that instance, significant weight was attached to his youth (as he was 20 years old at the time of the offenses) as a mitigating circumstance[44]. In light of these factors, the Oslo District Court imposed a sentence of five years of imprisonment, with a deduction of 294 days for the time the defendant had already spent in custody. Furthermore, the Court placed significant emphasis on victims' remedies, ordering the defendant to pay financial compensation to the victims for non-pecuniary

---

[41] See also: S.A.E. Høgestøl, op. cit.; *Universal jurisdiction…*; J. Selman-Ayetey, *Universal jurisdiction: conflict and controversy in Norway*, [in:] K. Heller, G. Simpson (eds.), *The hidden histories of war crimes trials*, Oxford 2013.

[42] Oslo District Court (*Oslo tingrett*), Judgment of 2 December 2008, case No. 08-018985MED-OTIR/08 (*The Repak case*), para. 258.

[43] Ibidem, paras. 258–259.

[44] Ibidem, para. 260.

damages resulting from their profound psychological and physical suffering[45]. The Repak case was ultimately decided by the Norwegian Supreme Court. Pursuant to its judgment, the conviction was based on Section 223 of the Penal Code of 1902, and he was sentenced to eight years of imprisonment[46].

The impact of the Bagaragaza precedent on the Norwegian legal framework

The direct catalyst for incorporating the modern provisions on international crimes into Chapter 16 of the Norwegian Penal Code was the landmark Bagaragaza case before the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)[47].

In this matter, the Tribunal underscored the fundamental necessity of codifying international crimes within national legal systems to reflect their distinct nature, which cannot be equated with ordinary domestic offenses. Specifically, the ICTR Appeals Chamber dismissed the Prosecution's appeal to transfer the case to the Kingdom of Norway under Rule 11 *bis*. The Chamber based its refusal on the grounds that Norwegian national legislation at the time lacked a specific definition of genocide aligned with international standards. This case clearly demonstrates that the explicit legal characterization of international crimes at the national level is indispensable for the functional operation and interpretation of the principle of complementarity under the Rome Statute framework[48].

The indictment against Mr. Bagaragaza was confirmed on 28 July 2005, charging him with three counts: genocide, conspiracy to commit genocide, and, in the alternative, complicity in genocide. As part of a plea agreement

---

45 Ibidem, paras. 269–282.

46 S.A.E. Høgestøl, op. cit., p. 426. See also: Supreme Court of Norway [Høyesterett], Judgment delivered on 13 April 2011, HR-2011-808-A, case No. 2010/934; criminal appeal against conviction. The Court noted *inter alia* that: „The case concerns sentencing for 13 crimes perpetrated in 1992 during the war in Bosnia-Herzegovina, see the Penal Code section 223 subsections 1 and 2. The crimes were extremely serious, perpetrated against defenceless people and solely motivated by their ethnic background. The criminal acts included assault in connection with arrest and assault of persons after they were placed in a prison camp. The offences were committed over a period of approximately 4 1/2 months. Although nearly 19 years had passed since the crimes were committed, the Supreme Court held that the punishment had to be increased even beyond the plea entered by the Director General. The Supreme Court fixed the penalty to 8 years of imprisonment" – https://lovdata.no/register/avgjørelserEngelsk?sort=alpha&offset=1040&dir=desc (accessed: 17.05.2026).

47 S.A.E. Høgestøl, op. cit., pp. 412–413; *The Prosecutor v. Michel Bagaragaza*, case No. ICTR-05-86-AR11bis, Decision on Rule 11bis Appeal, 30 August 2006, available: https://hrlibrary.umn.edu/instree/ICTR/BAGARAGAZA_ICTR-05-86/BAGARAGAZA_ICTR-05-86-AR11bis.htm (accessed: 17.05.2026).

48 Compare: M.M. El Zeidy, op. cit., pp. 291–292; S.A.E. Høgestøl, op. cit., pp. 412–415.

concluded between the Prosecution and the accused, the Prosecution undertook not to prosecute him directly before the Tribunal, promising instead to request the transfer of his case to a national jurisdiction outside the African continent. On 15 February 2006, the Prosecution formally requested the referral of Mr. Bagaragaza's case to the Kingdom of Norway for trial – a motion that received the full support of the accused. Following this, the President of the Tribunal referred the matter to Trial Chamber III for substantive consideration, and Norway was subsequently invited to submit its observations regarding its domestic jurisdiction over the charged offenses[49].

After reviewing the submissions from the parties and the Norwegian authorities, the Trial Chamber rejected the Prosecution's referral request. In response, the Prosecution lodged an appeal against this decision, petitioning the Appeals Chamber to reverse the lower court's ruling and transfer the case to Norway. In its subsequent judicial assessment, the Appeals Chamber firmly emphasized that: "Rule 11 *bis* allows a designated Trial Chamber to refer a case to a competent national jurisdiction for trial if it is satisfied that the accused will receive a fair trial and that the death penalty will not be imposed or carried out"[50].

Furthermore, the Chamber underscored that Rule 11 *bis*(A) explicitly "contemplates possible referral to either the state where the crimes occurred, the state of the accused's arrest, or any other state having jurisdiction and being willing and adequately prepared to accept such a case"[51]. Even though Norway was fully willing to assume jurisdiction over the case, the Appeals Chamber observed that Norwegian criminal law did not explicitly codify the crime of genocide. In describing the state's legal position, the Chamber noted that Norway: "Submits that on ratifying the 1948 Genocide Convention, its Parliament considered it unnecessary to enact implementing legislation as all conduct prohibited under [the] convention was already criminal under existing provisions of its criminal law. Norway explains that, according to its legal tradition, its laws are drafted in a general manner, but interpreted in light of both its international legal obligations as well as relevant legislative history"[52].

Theoretically, Norway could indeed exercise domestic jurisdiction over Mr. Bagaragaza's criminal conduct perpetrated in Rwanda in 1994. Nevertheless, as the Trial Chamber correctly reasoned, Norway lacked jurisdiction within the precise meaning of Rule 11 *bis* because it could not prosecute the conduct specifically as the crime of genocide as defined in the ICTR Statute.

---

[49] *The Prosecutor v. Michel Bagaragaza*, case No. ICTR-05-86-AR11bis, Decision on Rule 11bis Appeal, 30 August 2006.

[50] Ibidem, para. 8.

[51] Ibidem.

[52] Ibidem, para. 13.

The Chamber explicitly noted that the domestic crime of homicide did not require proof of genocidal intent, which is an essential and defining element of the international crime of genocide[53].

It is worth quoting the Appeals Chamber's crucial observations regarding the conceptual distinction between ordinary domestic offenses and serious violations of international humanitarian law, namely that: "The penalization of genocide protects specifically defined groups, whereas the penalization of homicide protects individual lives"[54].

In its final conclusion, the Appeals Chamber, rejecting the referral of Mr. Bagaragaza's case to Norwegian criminal jurisdiction, ruled as follows: "The Appeals Chamber recognizes that this decision may have a practical impact on Mr. Bagaragaza's situation who, according to the Prosecution's submissions to the President of the Tribunal, faces security risks if detained in the UNDF in Arusha. It also notes that it may limit future referrals to similar jurisdictions which could assist the Tribunal in the completion of its mandate. However, the Appeals Chamber cannot sanction the referral of a case to a jurisdiction for trial where the conduct cannot be charged as a serious violation of international humanitarian law. This is particularly so when the accused has been charged with genocide, an offense that – unlike murder – is designed to protect a »national, ethnical, racial or religious group, as such«"[55].

Here, the pivotal issue identified by the Tribunal directly concerns the distinct material scope of genocide that is a term famously coined in 1944 by Raphael Lemkin, a Polish-Jewish lawyer. Lemkin first introduced and conceptualized this term in his seminal work *Axis Rule in Occupied Europe*, published under the auspices of the Carnegie Endowment for International Peace[56]. Driven by a profound sense of urgency, Lemkin, alongside a dedicated coalition of international legal scholars and diplomats, actively lobbied during the inaugural sessions of the United Nations (UN) to ensure that genocide would be formally recognized as an independent crime under international law. These collective diplomatic and academic efforts directly culminated in the adoption of the landmark Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide by the UN General Assembly on 9 December 1948[57].

---

53 Ibidem, para. 15.

54 Ibidem, para. 17.

55 Ibidem, para. 18.

56 R. Lemkin, *Axis rule in occupied Europe*, Washington 1944.

57 C. de Than, E. Shorts, *International criminal law and human rights*, London 2003, p. 65. D. Bloxham, A. Dirk Moses (eds.), *The Oxford handbook of genocide studies*, Oxford 2010; See also the resources provided by the United Nations Holocaust International Program, https://www.un.org/en/holocaustremembrance and the United States Holocaust Memorial Museum, *Holocaust encyclopedia*, https://encyclopedia.ushmm.org/ (accessed: 1.06.2026); *What is genocide?*, https://www.ushmm.org/genocide-prevention/learn-about-genocide-and-other-mass-atrocities/what-is-genocide (accessed: 1.06.2026).

Conclusions

The comparative analysis of the Polish and Norwegian legal frameworks, focusing on the question of how national legislation and judicial practice of both states respond to today's demand for "doing justice", leads to the following conclusions.

First, it clearly illustrates the profound efforts made by both states to align their national legislation with the imperatives of international criminal law. This commitment underscores the seriousness with which they approach their international obligations under the Rome Statute of the International Criminal Court.

Second, while domestic courts in both jurisdictions have had to adapt their legal reasoning to international criminal justice standards, they have simultaneously succeeded in preserving and leveraging their distinct national legal traditions.

Third, through their legal frameworks and landmark judicial precedents, such as the Nangar Khel jurisprudence in Poland and the Repak case in Norway, both states demonstrate a true readiness to fulfill their obligations in the pursuit of international criminal justice in accordance with international norms.

In summary, the approaches taken by Poland and Norway to prosecuting international crimes ensure that perpetrators of international crimes are held criminally liable while fully respecting the right to a fair trial. Indeed, both states remain highly active in international fora and deeply engaged in the advancement of global accountability.

References

Akande D., *Sources of international criminal law*, [in:] A. Cassese (ed.), *The Oxford companion to international criminal justice*, Oxford University Press, Oxford 2009.

Amnesty International, *International Criminal Court: Rome Statute implementation report card. Part one*, Campaign for International Justice, Amnesty International Publications 2010, https://www.amnesty.org/en/documents/ior53/011/2010/en/.

Assembly of States Parties, *Plan of action for the ratification and full implementation of the Rome Statute: information submitted by Poland*, International Criminal Court, 2007, https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/library/asp/plan_of_action_*-poland-english-*_2007.pdf.

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warsaw 2012.

Banach-Gutierrez J.B., *Prawo do rzetelnego procesu w międzynarodowym prawie karnym*, „Studia Prawnicze KUL" 2007, Vol. 2–3(30–31).

Banach-Gutierrez J.B., *Problem odpowiedzialności jednostki za pogwałcenie norm międzynarodowego prawa wojennego*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2006, Vol. 23, No. 2.

Banach-Gutierrez J.B., *Understanding international criminal law: notes on theoretical foundations and judicial practice*, „Themis Polska Nova" 2012, No. 1(2).
Bassiouni M.C., *International crimes. Jus Cogens and Obligatio Erga Omnes*, „Law and Contemporary Problems" 1996, Vol. 59, No. 4.
Bassiouni M.C., *International criminal justice in historical perspective: the tension between states interests and the pursuit of international justice*, [in:] A. Cassese (ed.), *The Oxford companion to international criminal justice*, Oxford University Press, Oxford 2009.
Bassiouni M.C., *The need for international accountability*, „International Criminal Law" 2008, Vol. 3.
Beigbeder Y., *Judging war criminals. The politics of international justice*, Macmillan Press Ltd., New York 1999.
Benzing M., *Community interests in the procedure of international courts and tribunals*, „The Law and Practice of International Courts and Tribunals" 2006, Vol. 5, No. 3.
Bergsmo M., Bekou O., Jones A., *Complementarity after Kampala: capacity building and the ICC's legal tools*, „Goettingen Journal of International Law" 2010, Vol. 2, No. 2.
Bergsmo M., Harlem M., Hayashi N. (eds.), *Importing core international crimes into national criminal law*, Torkel Opsahl Academic EPublisher, Oslo 2010.
Blix-Nilsen S., et al., *Implementation of the Rome Statute in Norway*, Research Paper, June 2007, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=996523.
Bloxham D., Moses A.D. (eds.), *The Oxford handbook of genocide studies*, Oxford University Press, Oxford 2010.
Brodowski L., *Zasada pacta sunt servanda a Konstytucja RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2021, No. 5(63).
de Than C., Shorts E., *International criminal law and human rights*, Sweet & Maxwell, London 2003.
Einarsen T., *The concept of universal crimes in international law*, Torkel Opsahl Academic EPublisher, Oslo 2012.
El Zeidy M.M., *The principle of complementarity in international criminal law: origin, development and practice*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 2008.
Høgestøl S.A.E., *A Norwegian perspective on the prosecution of international crimes*, „Scandinavian Studies in Law" 2020, Vol. 66.
IHL Databases, https://ihl-databases.icrc.org/en/national-practice/law-implement-statute-international-criminal-court-17-july-1998-rome-statute.
Kałduński M., *Zasada dobrej wiary w prawie międzynarodowym*, C.H. Beck, Warsaw 2017.
Kelsen H., *Reine Rechtslehre*, Deuticke, Wien–Leipzig 1934 (2nd edn 1960).
Kelsen H., *The pure theory of law and analytical jurisprudence*, „Harvard Law Review" 1941, Vol. 55, No. 1.
Kittichaisaree K., *International criminal law*, Oxford University Press, Oxford 2009.
Kleczkowska A., *Judgment of the Supreme Court, dated 17 February 2016 (Ref. No. WA 16/15)*, „Polish Yearbook of International Law" 2016, Vol. 36.
Kułaga Ł., *The implementation of international agreements in the Polish legal system: the selected aspects of practice in recent two decades*, „Polish Review of International and European Law" 2020, Vol. 9, No. 1.
Lemkin R., *Axis rule in occupied Europe*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington 1944.
Moreno-Ocampo L., *A positive approach to complementarity: the impact of the office of the prosecutor*, [in:] C. Stahn, M.M. El Zeidy (eds.), *The International Criminal*

Court and complementarity: from theory to practice, Cambridge University Press, Cambridge 2011.
Muszyński M., *Konstytucja RP a prawo międzynarodowe – spór o pierwszeństwo w pluralistycznym porządku prawnym*, „Consilium Iuridicum" 2022, No. 1–2.
Niewęgłowski K., *The emergence of jus cogens in the Vienna Convention on the Law of Treaties*, „Zeszyty Prawnicze BAS" 2022, No. 2(74).
Parliamentarians for Global Action, *Norway and the Rome Statute*, https://www.pgaction.org/rome-statute/norway.html.
Permanent Mission of Norway to the United Nations, Note Verbale, 2008, https://www.un.org/en/ga/sixth/63/Addtl_Prot_TEXT/Norway.pdf.
Podgor E.S., Clark R.S., *Understanding International Criminal Law*, LexisNexis, New York 2008.
Ratner S.R., Abrams J.S., Bischoff J.L., *Accountability for human rights atrocities in international law: beyond the Nuremberg legacy*, Oxford University Press, Oxford 2009.
Rigaux F., *Hans Kelsen on international law*, „European Journal of International Law" 1998, Vol. 9, No. 2.
Robinson D., et al., *An introduction to international criminal law and procedure*, Cambridge University Press, Cambridge 2024.
Romano C.P.R., Nollkaemper A., Kleffner J.K. (eds.), *Internationalized Criminal Courts: Sierra Leone, East Timor, Kosovo, and Cambodia*, Oxford University Press, Oxford 2005.
Royal Norwegian Embassy, https://asp.icc-cpi.int/sites/asp/files/asp_docs/ASP9/PoA/icc-rc-poa2010-nor-eng.pdf.
Ryngaert C. (ed.), *The effectiveness of international criminal justice*, Intersentia, Portland 2009.
Sands Ph. (ed.), *From Nuremberg to The Hague: the future of international criminal justice*, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
Schabas W.A., *The International Criminal Court: a commentary on the Rome Statute*, series: Oxford Commentaries on International Law, Oxford University Press, Oxford 2010.
Schabas W.A., Bernaz N. (eds.), *Routledge handbook of international criminal law*, Routledge, New York 2011.
Selman-Ayetey J., *Universal jurisdiction: conflict and controversy in Norway*, [in:] K. Heller, G. Simpson (eds.), *The hidden histories of war crimes trials*, Oxford University Press, Oxford 2013.
Sluiter G., et al. (eds.), *International criminal procedure: principles and rules*, Oxford University Press, Oxford 2013.
Stahn C., El Zeidy M.M. (eds.), *The International Criminal Court and complementarity: from theory to practice*, Vol. 1, Cambridge University Press, Cambridge 2011.
Tillier J., *The ICC prosecutor and positive complementarity: strengthening the rule of law?*, „International Criminal Law Review" 2013, Vol. 13, No. 3.
Vervliet J., *The Peace Palace Library Centennial: the collection as a mirror of the historical development of international law, 1904–2004*, Martinus Nijhoff, The Hague 2004.
Wójtowicz K., *The position of customary international law in the Polish legal system in the light of Article 9 of the Constitution of 1997*, „Wrocław Review of Law, Administration & Economics" 2018, Vol. 8, No. 2.

Summary

Prosecuting international crimes in Poland and Norway – a comparative perspective

Keywords: international criminal law, international criminal justice, global accountability, principle of complementarity, Polish criminal law, Norwegian criminal law.

This article focuses on the prosecution of international crimes through a comparative analysis of the Polish and Norwegian legal frameworks. It aims to examine how national legislation and judicial practice of both states respond to today's demand for "doing justice", especially as we continue to witness the commission of such crimes as genocide, crimes against humanity, or war crimes. First, the discussion addresses the essence of international criminal justice in relation to the principle of complementarity enshrined in the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC). Second, the study explores how Poland and Norway, representing two distinct constitutional traditions, integrate supranational obligations into their domestic legal frameworks. Consequently, the author points out that the internationalisation of national criminal justice systems is crucial to facilitating closer and more effective cooperation with international tribunals. Indeed, we can assert that both states demonstrate a readiness to fulfil their duties to the global community and combat impunity.

Streszczenie

Ściganie sprawców zbrodni międzynarodowych w Polsce i w Norwegii – perspektywa porównawcza

Słowa kluczowe: prawo międzynarodowe karne, międzynarodowy wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych, globalna odpowiedzialność, zasada komplementarności, polskie prawo karne, norweskie prawo karne.

Niniejszy artykuł dotyczy ścigania sprawców zbrodni międzynarodowych, w oparciu o analizę porównawczą polskich i norweskich rozwiązań prawnych. Celem pracy jest zbadanie, w jaki sposób ustawodawstwo krajowe i praktyka orzecznicza obu państw odpowiadają na współczesne zapotrzebowanie „wymierzania sprawiedliwości", zwłaszcza w obliczu ciągłego popełniania zbrodni, takich jak ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości czy zbrodnie wojenne. W pierwszej kolejności przedstawiono istotę międzynarodowego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w kontekście zasady komplementarności, zapisanej w Statucie Rzymskim Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK). Następnie przeanalizowano, w jaki sposób

Polska i Norwegia, reprezentujące odmienne tradycje konstytucyjne, włączają zobowiązania ponadnarodowe do swoich krajowych porządków prawnych. Autorka podkreśla, że internacjonalizacja krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości ma kluczowe znaczenie dla usprawnienia ściślejszej i skuteczniejszej współpracy z trybunałami międzynarodowymi. W istocie można postawić tezę, że oba państwa wykazują gotowość do wypełniania swoich zobowiązań wobec społeczności międzynarodowej i zwalczania bezkarności.

DOI: 10.31648/sp.12869

Anna Barczak
Uniwersytet Szczeciński
ORCID: 0000-0002-7412-719X
anna.barczak@usz.edu.pl

Usługi ekosystemowe jako element kształtowania odporności klimatycznej na przykładzie wybranych miast Polski

Wstęp

Współczesny świat stwarza zarówno nowe możliwości, jak i coraz bardziej złożone, trudne do przewidzenia zagrożenia[1]. Dzisiejsze społeczeństwa stoją wobec wyzwań, które jeszcze kilkanaście lat temu miały charakter marginalny lub były zupełnie nieznane. Jednym z takich wyzwań są zmiany klimatu (np. fale upałów, susze, intensywne opady, podtopienia, degradacja jakości powietrza)[2]. Stanowią one obecnie największy problem ludzkości poza konfliktami zbrojnymi. Zjawiska te stały się sygnałem alarmowym i wpłynęły na nowe spojrzenie na wartość bogactw przyrody, klasyfikowanych już jako ogólnoludzki kapitał naturalny wymagający ochrony i strategicznego rozwoju. Działalność człowieka i państwa stanowią ogromne wyzwanie nie tylko dla delikatnego ekosystemu, ale także dla obecnych i przyszłych pokoleń[3].

Łagodzenie zmian klimatu stało się priorytetem dla społeczności międzynarodowej, unijnej i wewnętrznej państw członkowskich. Porozumienie

[1] Z.M. Karaczun, *Zmiana klimatu. Co wiemy, a czego się obawiamy*, [w:] A. Barczak, M.M. Kenig-Witkowska, M. Stoczkiewicz (red.), *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, Warszawa 2024, s. 13–26.

[2] A. Barczak, M.M. Kenig-Witkowska, M. Stoczkiewicz (red.), op. cit.; P.P. Audate, M. Boivin, G. Cloutier, *Multi-level barriers and opportunities for urban greening and depaving initiatives as climate change adaptation measures: Quebec City case study*, „Urban Forestry & Urban Greening" 2025, nr 112, s. 1; S.V. Feigin, D.O. Wiebers, G. Lueddeke i in., *Proposed solutions to anthropogenic climate change: a systematic literature review and a new way forward*, „Heliyon" 2023, nr 9, s. 2–26; A. Panenko, E. George, C. Lutoff, *Towards the development of climate adaptation knowledge-action systems in the European Union: an institutional approach to climate service analysis*, „Climate Services" 2021, nr 24, s. 1.

[3] W. Ajayi, *Achieving environmental protection through the vehicle of human rights: some conceptual legal and Third World problems*, „University of Benin Law Journal" 1995, vol. 2, nr 1, s. 1.

paryskie z 2015 r.[4] wielokrotnie uznaje znaczenie wielopoziomowego sprawowania rządów (ang. *multilevel governance*) w polityce klimatycznej i potrzebę współpracy z regionami, miastami i zainteresowanymi podmiotami niebędącymi stronami porozumienia (por. Preambułę, art. 6 ust. 2, art. 7 ust. 2, art. 11 ust. 2). Należy więc podkreślić, że poziom lokalny jest fundamentem przystosowania do zmian klimatu[5]. Dotyczy to w szczególności miast, gdzie wpływ człowieka na ekosystemy jest najbardziej widoczny. Przewiduje się, że do 2030 r. ponad 60% światowej populacji będzie mieszkać w miastach[6], stąd też obszary miejskie znajdują się na granicy ryzyka klimatycznego[7]. W obliczu narastających skutków zmian klimatu tradycyjne, infrastrukturalne modele adaptacji okazują się niewystarczające lub nadmiernie kosztowne. Coraz większe znaczenie przypisuje się usługom ekosystemowym[8]. Koncepcja ta jest uznawana za niezwykle obiecujący i popularny obszar badań naukowych na poziomie międzynarodowym i europejskim, ale nie jest jeszcze wystarczająco rozwinięta w polskiej nauce prawa dotyczącej ochrony klimatu.

Celem opracowania jest przedstawienie instytucji usług ekosystemowych jako istotnego elementu kształtowania odporności klimatycznej miast oraz ocena ich znaczenia w świetle obowiązujących uwarunkowań prawnych i strategicznych na przykładzie wybranych miast Polski. Problematyka ta nabiera szczególnego znaczenia w kontekście współczesnej polityki środowiskowej i klimatycznej Unii Europejskiej, której priorytetami są zarówno ograniczanie skutków zmian klimatu, jak i wzmacnianie zdolności adaptacyjnych miast, społeczności lokalnych oraz ekosystemów. Analiza koncentruje się na identyfikacji sposobów implementacji usług ekosystemowych w dokumentach planistycznych i strategicznych wybranych jednostek samorządu terytorialnego oraz na ocenie ich znaczenia dla budowania odporności klimatycznej w wymiarze lokalnym.

Jednocześnie należy zauważyć, że koncepcja usług ekosystemowych pozostaje w polskim porządku prawnym i w polityce klimatycznej relatywnie

---

[4] Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 36), https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement (data dostępu: 26.05.2026).

[5] U. Nnawulezi, O.J. Olujobi, Y.H. Agboola, J. Kabano, *Local communities in era of climate change: addressing challenges through the lens of sustainable development goals 2015*, „The Journal of Sustainable Development Law and Policy" 2026, vol. 17, s. 246–247.

[6] P. Bolund, S. Hunhammar, *Ecosystem services in urban areas*, „Ecological Economics" 1999, nr 29, s. 293.

[7] E. Mwenje, P. Kumar, *Challenges for mainstreaming climate adaptation in African cities. A case study of Kigali, Rwanda*, „Landscape and Urban Planning" 2024, nr 245, s. 1.

[8] A. Panenko, E. George, C. Lutoff, op. cit., s. 2; R. Sultana, *Cultural ecosystem services and climate adaptation. A nexus for sustainable urban development in the Global South,* [w:] P.D. McElwee, K.E. Allen, R.K. Gould i in. (red.), *Routledge handbook of cultural ecosystem services*, Nowy Jork 2025, s. 198.

słabo zinstytucjonalizowana – w przeciwieństwie do rozwiązań rozwijanych w wielu państwach europejskich. Skutkuje to ograniczonym wykorzystaniem tego instrumentu w procesach planowania i zarządzania rozwojem miast, mimo jego istotnego znaczenia dla zwiększania odporności na skutki zmian klimatu. W konsekwencji identyfikacja oraz ograniczanie istniejących luk normatywnych i instytucjonalnych powinny stać się przedmiotem pogłębionych badań prawniczych. Jest to szczególnie istotne wobec dominacji perspektywy ekologicznej i ekonomicznej w dotychczasowym dyskursie naukowym dotyczącym usług ekosystemowych, przy jednoczesnym niedostatecznym rozwinięciu analiz administracyjnoprawnych i prawnośrodowiskowych w tym zakresie. Włączenie perspektywy prawnej do badań nad usługami ekosystemowymi może przyczynić się do wypracowania bardziej efektywnych instrumentów służących budowaniu odporności klimatycznej miast.

Główny problem badawczy, sformułowany w tej pracy, sprowadza się do pytania: w jakim zakresie oraz za pomocą jakich instrumentów prawnych i planistycznych usługi ekosystemowe są wykorzystywane w wybranych miastach Polski jako element kształtowania odporności klimatycznej?

Osiągnięcie celu badawczego oraz rozwiązanie problemu naukowego posłużyło do postawienia tezy badawczej, wskazującej, że usługi ekosystemowe nie funkcjonują w polskim porządku prawnym jako samodzielna instytucja prawna, co ogranicza ich operacjonalizację jako instrumentu budowania odporności miast na zmiany klimatu.

W ramach procesu badawczego wykorzystano dogmatyczno-prawną metodę badania prawa. Z uwagi na niedostateczny stopień opracowania tytułowej problematyki w polskiej doktrynie prawa ochrony środowiska, w toku prowadzonych analiz wykorzystano przede wszystkim dorobek zagranicznej literatury przedmiotu, który stanowi obecnie podstawowe źródło wiedzy w tym obszarze badawczym. W artykule analizowane jest wdrożenie podejścia usług ekosystemowych w Polsce na przykładzie miejskich planów adaptacji do zmian klimatu (dalej jako MPA), uchwalonych w latach 2017–2019 przez wybrane 44 miasta w ramach ministerialnego projektu.

Ze względu na wymagania redakcyjne czasopisma co do objętości tekstu, niniejsze rozważania nie mają charakteru wyczerpującego. Stanowią podstawę do dalszej eksploracji naukowej analizowanej problematyki.

Znaczenie usług ekosystemowych w miejskiej polityce klimatycznej

Ekosystemy miejskie odgrywają kluczową rolę w świadczeniu szerokiego zakresu usług swoim mieszkańcom, a ich funkcjonowanie jest ściśle powiązane

ze skutkami zmian klimatu[9]. Codzienne życie mieszkańców zależy bezpośrednio lub pośrednio od korzyści płynących z ekosystemów, a narastające zmiany klimatu wpływają na te korzyści, stając się problemem globalnym. Korzyści te określane są mianem usług ekosystemowych (ang. *ecosystem services*).

Termin „usługi ekosystemowe" został wprowadzony po raz pierwszy w 1970 r. Na początku XXI w. koncepcja usług ekosystemowych weszła do agendy politycznej po kilku ważnych projektach naukowo-politycznych, takich jak Milenijna ocena ekosystemów z 2005 r., Ekonomika ekosystemów i różnorodności biologicznej z 2010 r. oraz powołanie Międzyrządowego Zespołu ds. Różnorodności Biologicznej i Usług Ekosystemowych w 2012 r.[10] Od 2009 r. w Unii Europejskiej opracowano jednolitą definicję i znormalizowaną typologię usług ekosystemowych, a mianowicie Wspólną międzynarodową klasyfikację usług ekosystemowych (ang. *Common International Classification of Ecosystem* – CICES). Unia Europejska zleciła opracowanie mapowania i oceny usług ekosystemowych, a kilka krajów europejskich przeprowadziło systematyczne krajowe oceny ekosystemów (prekursorami są Wielka Brytania i Hiszpania)[11]. Definicja usług ekosystemowych oznacza, że usługi te to zrealizowane korzyści faktycznie wykorzystane lub otrzymane przez ludzi; w przeciwnym razie niezrealizowane potencjalne korzyści reprezentują zdolność ekosystemów do zapewniania korzyści, odpowiadających funkcjom, procesom lub cechom ekologicznym[12]. Usługi ekosystemowe dzieli się na usługi ekosystemowe: zaopatrzeniowe, regulacyjne, kulturowe i wspomagające. Są one w różnym stopniu wzajemnie powiązane i występuje współzależność między tymi kategoriami. W tych ocenach ekosystemów zwraca się również uwagę na rolę bioróżnorodności w zapewnianiu świadczenia usług ekosystemowych, a także w określaniu granic tego świadczenia[13].

Usługi ekosystemów miejskich obejmują szeroki zakres korzyści, w tym czyste powietrze i czystą wodę, regulację klimatu, produkcję żywności, możliwości kulturalne i rekreacyjne oraz wsparcie dla bioróżnorodności[14]. Określają one pozytywny wpływ przyrody na zdrowie człowieka i jego dobrostan, będąc przejawem współzależności między ludźmi a środowiskiem naturalnym[15].

---

[9] B. Pandey, A. Ghosh, *Urban ecosystem services and climate change: a dynamic interplay*, „Climate Change and Cities" 2023, vol. 5, s. 1.

[10] H.A. Mooney, P.R. Ehrlich, G. Daily, *Ecosystem services: a fragmentary history*, Waszyngton 1997, s. 11–19.

[11] I. Bouwmaa, Ch. Schleyerb, E. Primmerc i in., *Adoption of the ecosystem services concept in EU policies*, „Ecosystem Services" 2018, nr 29, s. 213–214 i cytowana tam literatura.

[12] H. Chen, *How to assess realized ecosystem services: indicators, challenges in determining actual use, and suggestions*, „Ecosystem Services" 2025, nr 76, s. 1–2.

[13] I. Bouwmaa, Ch. Schleyerb, E. Primmerc i in., op. cit., s. 214.

[14] B. Pandey, A. Ghosh, op. cit., s. 02.

[15] P. Nepal, B. Paudel,Y. Zhang i in., *Governance on provision of ecosystem and its services in Nepal: lessons from appraisal of policy, legislation, and institution*, „Geography and Sustainability" 2025, nr 6, s. 2.

Z powyższego wynika, że lokalnie generowane usługi ekosystemowe mają istotny wpływ na jakość życia w miastach[16]. Należy jednak zdawać sobie sprawę, że usługi ekosystemowe mają zróżnicowany zasięg przestrzenny. Mogą one być dostępne w skali lokalnej lub globalnej, zależnie od zakresu problemu, z którym są związane, oraz możliwości przeniesienia usługi z miejsca jej wytwarzania do miasta, w którym ludzie z niej korzystają. Taki transfer może odbywać się zarówno poprzez transport antropogeniczny, jak i naturalny (np. transport atmosferyczny)[17].

Miejska regulacja klimatu odnosi się do wkładów ekosystemów, które wpływają i moderują warunki klimatyczne w skali lokalnej i regionalnej, poprawiając w ten sposób warunki życia ludzi i wspierając działalność człowieka. Istotą adaptacji do takich zdarzeń jest przede wszystkim zmiana sposobu myślenia (np. wody opadowe potraktować jako zasób, a nie wyłącznie jako zagrożenie).

Wzajemne oddziaływanie usług ekosystemów miejskich na zmiany klimatu to złożona i dynamiczna relacja. Z jednej strony zmiany klimatu stanowią zagrożenie dla świadczenia usług ekosystemowych, zwiększając podatność miast na zagrożenia środowiskowe i osłabiając ich zdolność do wspierania prosperujących i zrównoważonych społeczności[18]. Z drugiej strony ekosystemy miejskie mają potencjał, by pełnić rolę kluczowych narzędzi w łagodzeniu zmian klimatu i adaptacji do nich, przyczyniając się do wysiłków na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych, zwiększenia odporności miast i promowania zrównoważonego rozwoju. Przykładowo obszary miejskie pełnią podwójną rolę w odniesieniu do emisji gazów cieplarnianych, będąc zarówno znaczącym źródłem, jak i potencjalnym rezerwuarem dwutlenku węgla[19].

Usługi ekosystemowe odgrywają kluczową rolę w poprawie odporności klimatycznej, zapewniając niezbędne funkcje wspierające stabilność i adaptację ekosystemów w obliczu zmieniającego się klimatu. Wzmacnianie odporności klimatycznej miast oparte jest na naturze (ang. *Nature-based Solutions* – NBS)[20], która obejmuje wykorzystanie naturalnych procesów i ekosystemów do tworzenia infrastruktury, świadczenia usług i opracowywania kompleksowych strategii[21]. Bank Światowy identyfikuje kilka typologii NBS, takich jak

---

16 P. Bolund, S. Hunhammar, op. cit., s. 293.

17 Ibidem.

18 H. Frumkin, A.J. McMichael, J.J. Hess, *Climate change and the health of the public*, „American Journal Preventive Medicine" 2008, nr 35, s. 401–402.

19 B. Pandey, A. Ghosh, op. cit., s. 2; M.W. Strohbach, E. Arnold, D. Haase, *The carbon footprint of urban green space – a life cycle approach*, „Landscape and Urban Planning" 2012, nr 104, s. 220–229.

20 U. Nehren, T. Arce-Mojica i in., *Towards a typology of nature-based solutions for disaster risk reduction*, „Nature-Based Solutions" 2023, nr 3, s. 1–17.

21 N. Ahmad, Q. Hassan, *Ecosystem services linked to nature-based solutions for resilient and sustainable cities in India*, „Water" 2025, vol. 6, s. 3.

lasy miejskie, rolnictwo miejskie, zielone korytarze, renaturyzacja rzek i strumieni, tereny zalewowe rzek, obszary bioretencyjne oraz tereny podmokłe[22].

Instytucja usług ekosystemowych nie jest jednak centralnym elementem polityki klimatycznej państwa polskiego, w tym samorządowej polityki klimatycznej. W polskiej literaturze naukowej koncepcja usług ekosystemowych jest stosunkowo nowa, którą rozwijają głównie specjaliści z dziedziny ekonomii[23] oraz nauk o środowisku[24]. Brakuje natomiast szczegółowych badań, w których problem ten poruszaliby przedstawiciele nauk prawnych[25].

Wraz z rozwojem nauki o usługach ekosystemowych miasta zaczęły być postrzegane nie tylko jako konsumenci tych usług dostarczanych spoza

---

[22] Bank Światowy, *A catalogue of nature-based solutions for urban resilience*, Waszyngton 2021, s. 15–26.

[23] Tytułem przykładu: H.B. Szczepanowska, *Drzewa w mieście – zielony kapitał wartości i usług ekosystemowych*, „Człowiek i Środowisko" 2015, nr 39(92), s. 5–28; A. Becla, S. Czaja, A. Zielińska, *Pozaekonomiczne użytki środowiska przyrodniczego a usługi ekosystemów w świetle współczesnego rachunku ekonomicznego*, „Ekonomia i Środowisko" 2013, nr 2(45), s. 11–22; A. Mizgajski, M. Stępniewska, *Zastosowanie koncepcji świadczeń ekosystemów i świadczeń infrastrukturalnych w programowaniu gospodarki ściekowej. Przykład Wielkopolski*, „Ekonomia i Środowisko" 2009 nr 1(35), s. 125–139; A. Mizgajski, *Świadczenia ekosystemów jako rozwijające się pole badawcze i aplikacyjne*, „Ekonomia i Środowisko" 2010, nr 1(37), s. 10–19; Y.E. Chee, *An ecological perspective on the valuation of ecosystem services*, „Biological Conservation" 2004, nr 120, s. 549–565.

[24] Przykładowo: P. Sudra, *Usługi ekosystemowe na tle wybranych koncepcji ekologii miasta*, „Człowiek i Środowisko" 2015, nr 39(1), s. 61–73; A.A. Lorek, *Usługi ekosystemów w aspekcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2015, nr 2(313), s. 97–112; J. Kostecka, *Edukacyjne znaczenie pojęcia świadczenie ekosystemów dla ochrony awifauny miast*, „Inżynieria Ekologiczna" 2010, nr 22, s. 34–42; A. Mizgajski, M. Stępniewska, *Koncepcja świadczeń ekosystemów a wdrażanie zrównoważonego rozwoju*, [w:] D. Kiełczewski, B. Dobrzańska (red.), *Ekologiczne podstawy zrównoważonego rozwoju*, Białystok 2009, s. 12–23; J. Solon, *Koncepcja „Ecosystem Services" i jej zastosowania w badaniach ekologiczno-krajobrazowych*, „Problemy Ekologii Krajobrazu" 2008, nr 21, s. 25–44; Z.M. Rosin, V. Takacs, A. Baldi, W. Banaszak-Cibicka i in., *Koncepcja świadczeń ekosystemowych i jej znaczenie w ochronie przyrody polskiego krajobrazu rolniczego*, „Chrońmy Przyrodę Ojczystą" 2011, nr 67, s. 3–20; B. Raszka, M. Hełdak, *Świadczenia ekosystemów w polityce przestrzennej gmin powiatu wrocławskiego*, Wrocław 2013; E.A. Hewelke, M. Graczyk, *Usługi ekosystemów jako instrument wspierania decyzji w gospodarce przestrzennej i ochronie środowiska*, „Inżynieria Ekologiczna" 2016, vol. 49, s. 33–40; A. Michałowski, *Usługi środowiska w świetle bezpieczeństwa ekologicznego*, „Ekonomia i Środowisko" 2015, nr 4(55), s. 10–24; A. Affek, E. Kołaczkowska, A. Kowalska, E. Regulska, J. Wolski, J. Solon, *Usługi ekosystemowe polskich lasów. Ocena potencjału*, Warszawa 2023; A. Januchta-Szostak, *Usługi ekosystemów wodnych w miastach*, „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania" 2012, nr 3, s. 91–110.

[25] Zob. np. J. Kostecka, *Partycypacja społeczna i segregacja odpadów niebezpiecznych a świadczenia ekosystemów*, „Ekonomia i Środowisko" 2011, nr 1(39), s. 195–207; K. Karpus, *Koncepcja „usług ekosystemowych" w prawie środowiskowym*, „Czasopismo Agrobiznesu i Rozwoju Obszarów Wiejskich" 2017, nr 4(46), s. 779–786; M. Stępniewska, I. Zwierzchowska, A. Mizgajski, *Capability of the Polish legal system to introduce the ecosystem services approach into environmental management*, „Ecosystem Services" 2018, vol. 29, cz. B, s. 271–281; R. Piekarski, *Koncepcja usług ekosystemów*, „Państwo i Społeczeństwo" 2020, nr 6, s. 123–147; M. Nyka, *Koncepcja usług ekosystemowych w regulacjach działalności człowieka na morzu*, „Prawo Morskie" 2017, t. 33, s. 87–104.

obszarów miejskich, ale także jako sami producenci[26]. Zmiany klimatu oddziałują na różnorodność biologiczną i usługi ekosystemowe. Stąd też zmiany klimatu będą jednym z największych zagrożeń dla integralności i stabilności usług ekosystemowych, z możliwymi bezpośrednimi i pośrednimi skutkami dla społeczeństwa i dobrobytu człowieka. Badania potwierdzają, że zmiana klimatu potencjalnie doprowadzi do wyczerpania wielu usług ekosystemowych[27].

Zielona infrastruktura i ekologiczne projektowanie odgrywają kluczową rolę w adaptacji do zmian klimatu, promując zrównoważone i odporne rozwiązania[28]. Zielona infrastruktura jest niezbędnym elementem do funkcjonowania ekosystemów na obszarach zurbanizowanych, pod warunkiem że jest w odpowiedniej ilości i jakości[29]. Wdrażając rozwiązania oparte na naturze, takie jak zielona i niebieska infrastruktura miasta, mogą łagodzić skutki zmian klimatu, zmniejszać podatność na zagrożenia i promować adaptację[30]. Kluczowe jest znalezienie równowagi między rozwojem miast a zachowaniem usług ekosystemowych. Należy starannie rozważyć synergię i kompromisy, aby uniknąć zagrożenia dla długoterminowej równoważności i funkcjonalności ekosystemów miejskich[31].

Konkludując, usługi ekosystemowe mają kluczowe znaczenie w miejskiej polityce klimatycznej – dla odporności klimatycznej miast, adaptacji do zmian klimatu i ich łagodzenia oraz zrównoważonego rozwoju. Włączenie tych usług do środowisk miejskich wymaga różnych zasad, partnerstw, strategii organizacyjnych i metodologii.

Instrumenty prawne w zakresie zapewnienia odporności klimatycznej miast a usługi ekosystemowe

Odporność klimatyczna miast to ich zdolność do nieulegania zakłóceniom związanym z wystąpieniem zjawisk klimatycznych i ich pochodnych przy zachowaniu istniejącej podstawowej struktury, sposobów funkcjonowania

---

[26] P. Bolund, S. Hunhammar, op. cit., s. 293–301.

[27] M.M. Vale, A. Malecha, A.P.F. Pires, *Nature-based solutions promote climate change adaptation safeguarding ecosystem services*, „Ecosystem Services" 2022, vol. 55, s. 8.

[28] B.N. Rodrigues, A.L.F. Favoreti, V.E. Molina Júnior i in., *Green infrastructure for urban climate mitigation and adaptation: methods, strategies, and typology selection based on ecosystem services*, „International Journal of Environmental Science and Technology" 2025, nr 22, s. 17383–17404; G.J. Morketo, A.R. Nawaz, S. Gul, *Global evidence on enhancing urban ecosystem services through nature-based solutions*, „Discover Sustainability" 2026, nr 7, s. 5–24.

[29] A.A. Lorek, op. cit., s. 102–103.

[30] X. Wang, Q. Hu, R. Zhang i in., *Ecosystem services in urban blue-green infrastructure: a bibliometric review*, „Water" 2025, nr 17, s. 1–25.

[31] B. Pandey, A. Ghosh, op. cit., s. 09.

i potencjału do samoorganizacji oraz zdolności do adaptacji do nowych warunków. Odporność klimatyczna jest odpowiedzią na wyzwanie, jakim jest zmiana klimatu. Adaptacja do zmian klimatu opiera się na działaniach, które ograniczają skutki i zwiększają odporność systemu miejskiego[32].

Patrząc na ujęcie ochrony usług ekosystemowych w świetle prawa, można wyróżnić podejście regulacyjne, zgodnie z którym prawo ogranicza działania, które mogą mieć wpływ na te usługi. Istnieje wiele możliwości usprawnienia wdrażania koncepcji usług ekosystemowych w zakresie zapewnienia odporności klimatycznej miasta. Jedną z takich form są instrumenty prawne, które tworzą lokalny system ochrony tych usług.

Wśród nich wyróżnić można:

1) instrumenty planistyczne – strategię rozwoju lokalnego, MPA, gminny program ochrony środowiska, plan ogólny gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałę antysmogową;
2) instrumenty proceduralne – strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, udział społeczeństwa w tych procedurach oraz dostęp do informacji o środowisku i jego ochronie;
3) instrumenty reglamentacyjne – decyzje środowiskowe;
4) instrumenty finansowe – rolę funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz zielonych budżetów obywatelskich;
5) ocenę ryzyk klimatycznych – monitoring.

Ostatnia grupa instrumentów prawnych dotycząca oceny ryzyka klimatycznego prowadzona jest w ramach monitorowania wdrażania działań adaptacyjnych do zmian klimatu (art. 18c ustawy Prawo ochrony środowiska[33]). Monitoring ryzyk klimatycznych nie występuje jako jedno autonomiczne pojęcie ustawowe, ale jest rozproszony w kilku aktach prawnych, które tworzą system zarządzania ryzykiem klimatycznym. Według art. 18a ust. 5 pkt 5 lit. b u.p.o.ś. MPA zawiera część programową, w tym: szczegółowe cele planu, określone na podstawie pkt 1–4, wraz z miernikami monitorowania skuteczności osiągania tych celów, działania adaptacyjne do zmian klimatu, określone na podstawie pkt 1–4, wraz z opisem tych działań, wskaźnikami monitorowania skuteczności wdrażania tych działań. Z powyższego wynika, że na podstawie monitorowania wdrażania działań adaptacyjnych do zmian klimatu określane są wartości mierników monitorowania i wskaźników monitorowania skuteczności wdrażania działań adaptacyjnych do zmian klimatu. Stanowią one mechanizmy włączania usług ekosystemowych do oceny ryzyk

[32] S. Manes, M.M. Vale i in., *Nature-based solutions promote climate change adaptation safeguarding ecosystem services*, „Ecosystem Services" 2022, nr 55, s. 1.

[33] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 647 ze zm.), dalej jako u.p.o.ś.

klimatycznych. Ponadto zastosowanie ma też art. 19 ustawy o zarządzaniu kryzysowym[34]. Zgodnie z nim do burmistrza/prezydenta miasta należy kierowanie monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie miasta.

Usługi ekosystemowe w MPA

Duże miasta i obszary metropolitalne, ze względu na największą koncentrację ludności, zabudowy i infrastruktury, są szczególnie narażone na zmiany klimatu. Każde miasto mierzy się ze specyficznymi dla swojej struktury i uwarunkowań zagrożeniami klimatycznymi. Pod tym kątem Polska jest krajem bardzo zróżnicowanym.

W latach 2017–2019 realizowany był projekt ministerialny[35], którego przedmiotem było opracowanie MPA w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Jego głównym celem była ocena wrażliwości na zmiany klimatu 44 największych polskich miast i zaplanowanie działań adaptacyjnych, adekwatnych do zidentyfikowanych zagrożeń. W ramach projektu poszczególne miasta opracowały dokumenty, celem jak najlepszego przygotowania się do zmieniających się warunków, a tym samym minimalizowania strat gospodarczych i społecznych. Miejskie plany adaptacji uwzględniają lokalne uwarunkowania i problemy miast, z których każde ma inną specyfikę i strukturę, różnią się także pod względem zagrożeń i trudności, z którymi się mierzą.

Wynika z tego, że MPA nie jest nowym instrumentem prawnym[36]. Ustawa nowelizująca[37], zmieniająca u.p.o.ś. z dniem 11 stycznia 2025 r., wprowadziła wiele zmian dotyczących MPA. Nowelizuje ona 14 aktów prawnych, stąd przepisy dotyczące MPA są rozproszone. Do zasadniczych celów ustawy nowelizującej należy m.in. wprowadzenie rozwiązań służących wzmocnieniu aspektów transformacji ekologicznej i klimatycznej miast. Decyzja o przygotowaniu MPA wynika ze Strategicznego planu adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030 (dalej jako SPA2020)[38]. Dokument ten odnosi się do kategorii usług ekosystemowych w sposób ograniczony i niesystematyczny. Mimo że pełni on

---

[34] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 122 ze zm.).

[35] *MPA 44*, https://www.gov.pl/web/klimat/mpa-44 (data dostępu: 15.04.2026).

[36] Szerzej zob. A. Barczak, *Samorządowa polityka klimatyczna. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2025.

[37] Ustawa z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2024 r., poz. 1940), dalej jako ustawa nowelizująca.

[38] W dniu 29 października 2013 r. Rada Ministrów przyjęła Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030, tzw. SPA2020. To pierwszy dokument strategiczny, który bezpośrednio dotyczy kwestii adaptacji

funkcję aktu ramowego (strategicznego) dla kształtowania polityk adaptacyjnych na poziomie krajowym i lokalnym, nie zawiera definicji usług ekosystemowych, ich klasyfikacji ani jednoznacznego określenia ich znaczenia w systemie instrumentów adaptacji do zmian klimatu. Jednocześnie w treści SPA2020 podkreślono, że w ramach działań adaptacyjnych powinno nastąpić opracowanie metodyk wyceny wartości środowiska oraz zdrowia ludzi, z uwzględnieniem specyfiki krajowej oraz prognozowanych zmian klimatu, w tym także wyceny usług ekosystemowych. Oznacza to, że dokument identyfikuje potrzebę uwzględniania wartości usług ekosystemowych w procesach planowania adaptacyjnego, jednak nie ustanawia konkretnych metod ich wyceny ani mechanizmów ich implementacji w praktyce zarządzania środowiskiem i polityki klimatycznej. Konsekwencją takiego ujęcia jest ograniczony rozwój instrumentarium analitycznego i decyzyjnego pozwalającego na jednoznaczne określenie udziału czynników klimatycznych oraz antropogenicznych w kształtowaniu całkowitej wartości usług ekosystemowych.

Miejski plan adaptacji to dokument o charakterze strategiczno-wdrożeniowym, który obejmuje swoim zakresem obszar danego miasta. Ma on na celu zmniejszenie podatności miasta na zmiany klimatu, w tym poprawę zdolności przystosowania miasta do zmian klimatu (art. 3 pkt 9a u.p.o.ś.). Przyjmowany jest przez radę gminy w drodze uchwały, niestanowiącej aktu prawa miejscowego (art. 18b u.p.o.ś.)[39]. Zasadnicze przepisy dotyczące MPA wynikają z u.p.o.ś. W dziale trzecim u.p.o.ś., zatytułowanym *Polityka ochrony środowiska*, zawarto regulacje, które stanowią nowe zasady dla gmin w związku z uchwaleniem MPA (art. 14 ust. 2 u.p.oś., art. 18a–18d u.p.o.ś.). Według przepisu art. 14 ust. 2 u.p.o.ś. polityka ochrony środowiska jest prowadzona m.in. za pomocą MPA.

Regulacje art. 18a u.p.o.ś określają obowiązek sporządzenia i elementy MPA. Dokument sporządza się dla miasta o liczbie mieszkańców równej 20 tys. lub większej, zgodnie z danymi statystycznymi dotyczącymi ludności według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego ogłoszonymi przez Główny Urząd Statystyczny (art. 18a ust. 1 u.p.o.ś.).

Treść MPA ujęta została w sposób przykładowy, o czym świadczy zwrot „co najmniej" (art. 18a ust. 5 u.p.o.ś.). Oznacza to, że MPA powinien obejmować elementy enumeratywnie wskazane w przepisie, przy czym katalog ten nie ma charakteru zamkniętego i dopuszcza ujęcie dodatkowych treści, o ile pozostają one funkcjonalnie związane z realizacją działań w zakresie adaptacji do zmian klimatu, poprawy jakości powietrza oraz usprawnienia

do zachodzących zmian klimatu, https://bip.mos.gov.pl/strategie-plany-programy/strategiczny-plan-adaptacji-2020/ (data dostępu: 20.04.2026).

[39] Zob. np. uchwałę nr XXII/398/20 Rady Miasta Olsztyna z dnia 26 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia „Planu adaptacji Miasta Olsztyna do zmian klimatu do roku 2030", https://prawomiejscowe.pl/UrzadMiastaOlsztyna/document/779034/Uchwala-XXII_398_20 (data dostępu: 12.05.2026).

systemów zarządzania emisjami. Elementy obligatoryjne zostały określone w siedmiu punktach wymienionych w art. 18a ust. 5 u.p.o.ś. Wśród nich brak jest wyraźnego odwołania do usług ekosystemowych, co pozwala przyjąć, że mogą one być kwalifikowane jako komponent o charakterze fakultatywnym. Takie podejście zostało już zaimplementowane w praktyce przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego, które w treści uchwalonych MPA uwzględniły usługi ekosystemowe jako instrument wspierający realizację celów adaptacyjnych.

Analizując instytucję usług ekosystemowych w MPA opracowanych przez 44 miasta w Polsce, należy wskazać[40], że tylko cztery miasta (tj. Białystok, Sopot, Wrocław, Dąbrowa Górnicza) odwołują się w MPA do usług ekosystemowych, aczkolwiek nie podają ich definicji i nie dokonują ich systematyzacji. Przeglądając treść poszczególnych MPA, użyto kombinacji słów kluczowych związanych z podtematami, takimi jak: „usługi" „usługi ekosystemowe", „świadczenia ekosystemowe", „ekosystemy miejskie", „adaptacja do zmian klimatu", „wskaźniki" oraz „zielona infrastruktura".

Miejski plan adaptacji miasta Białegostoku[41] posługuje się terminologią świadczeń ekosystemowych, odwołując się do tej kategorii dwukrotnie w treści dokumentu. Wskazane odniesienia mają charakter funkcjonalny i edukacyjny, gdyż zastosowanie świadczeń ekosystemowych zostało powiązane przede wszystkim z działaniami ukierunkowanymi na podnoszenie świadomości społecznej w zakresie korzyści wynikających z funkcjonowania systemu błękitnej i zielonej infrastruktury. Dokument akcentuje potencjał tego systemu w zakresie dostarczania świadczeń ekosystemowych, w szczególności o charakterze regulacyjnym, takich jak regulacja mikroklimatu miejskiego, zwiększanie zdolności retencyjnych obszarów zurbanizowanych, wspomaganie procesów przewietrzania miasta oraz ograniczanie emisji i koncentracji zanieczyszczeń w powietrzu atmosferycznym

Miejski plan adaptacji miasta Sopotu[42] odnosi się do analizowanego zagadnienia w sposób ograniczony i syntetyczny, co wskazuje na relatywnie niski stopień rozwinięcia w nim problematyki usług ekosystemowych. W treści dokumentu zaakcentowano jednak, że zmiany klimatyczne wywierają istotny wpływ na stan różnorodności biologicznej oraz funkcjonowanie usług

[40] Są to następujące miasta: Mysłowice, Olsztyn, Opole, Poznań, Siemianowice Śląskie, Zielona Góra, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Bytom, Chorzów, Czeladź, Częstochowa, Elbląg, Gdańsk, Gdynia, Gliwice, Gorzów Wielkopolski, Grudziądz, Jaworzno, Kalisz, Katowice, Kielce, Kraków, Legnica, Lublin, Łódź, Płock, Radom, Ruda Śląska, Rybnik, Rzeszów, Słupsk, Sosnowiec, Szczecin, Tarnów, Toruń, Tychy, Wałbrzych, Włocławek, Zabrze, Białystok, Sopot, Wrocław, Dąbrowa Górnicza.

[41] Uchwała nr XIV/210/19 Rady Miasta Białystok z dnia 23 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu adaptacji miasta Białystok do zmian klimatu do roku 2030", s. 56, 59.

[42] Uchwała nr XVI/297/2020 Rady Miasta Sopotu z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia „Planu adaptacji Miasta Sopotu do zmian klimatu do roku 2030", s. 50, 55.

ekosystemowych, co potwierdza dostrzeganie przez projektodawcę wzajemnych zależności między procesami klimatycznymi a stabilnością systemów przyrodniczych. Ponadto MPA odwołuje się do systemu błękitnej i zielonej infrastruktury jako jednego z instrumentów adaptacyjnych, wskazując na jego znaczenie w procesach ograniczania negatywnych skutków zmian klimatu oraz wspierania zdolności adaptacyjnych środowiska miejskiego. Odwołanie to ma charakter funkcjonalny i wpisuje się w podejście polegające na wykorzystywaniu rozwiązań opartych na zasobach przyrody jako narzędzi wzmacniających odporność klimatyczną miasta.

Z kolei MPA miasta Wrocławia[43] odwołuje się do kategorii usług ekosystemowych czterokrotnie, wskazując na ich znaczenie jako instrumentu wspierającego realizację działań adaptacyjnych w różnych obszarach polityki miejskiej. W szczególności przystosowanie przestrzeni publicznej do zmian klimatu zostało ukierunkowane na dostosowanie elementów i obszarów tej przestrzeni, w tym infrastruktury, sposobu zagospodarowania oraz obiektów budowlanych, do pełnienia funkcji odpowiadających usługom ekosystemowym, z uwzględnieniem zmieniających się uwarunkowań klimatycznych. Analogiczne założenie przyjęto w odniesieniu do ochrony przyrody przed skutkami zmian klimatu. W planie podkreślono, że działania adaptacyjne powinny zmierzać do ograniczania ryzyka utraty bioróżnorodności, w szczególności na obszarach objętych formami ochrony przyrody, w perspektywie prognozowanych zmian klimatycznych. W tym zakresie przewidziano realizację zadań obejmujących m.in. ocenę potencjalnego wpływu zmian klimatu na różnorodność biologiczną, opracowanie zintegrowanej strategii adaptacji zasobów przyrodniczych opartej na usługach ekosystemowych, a także sformułowanie szczegółowych wytycznych dotyczących ochrony zagrożonych gatunków i siedlisk oraz wdrażanie działań dostosowawczych i łagodzących skutki zmian klimatu na obszarach chronionych. Odwołanie do usług ekosystemowych występuje również w odniesieniu do systemu gospodarowania wodami opadowymi, gdzie działania planistyczne obejmują opracowanie wytycznych dotyczących retencjonowania wód opadowych oraz spowalniania ich odpływu po zdarzeniach opadowych o charakterze ekstremalnym, z zachowaniem funkcji usług ekosystemowych. W planie przewidziano ponadto opracowanie strategicznej koncepcji gospodarowania wodami opadowymi w skali całego miasta, uwzględniającej rzeczywiste dane opadowe, inwentaryzację elementów systemu odwodnienia oraz potencjał retencyjny zbiorników wodnych i terenów zieleni, z uwzględnieniem wyznaczonych obszarów wrażliwości. Istotnym komponentem tego podejścia jest także wykorzystanie hydrodynamicznego modelowania pracy systemu odwodnienia dla określonych

[43] Uchwała nr XIII/342/19 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 5 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu adaptacji Miasta Wrocławia do zmian klimatu do roku 2030", s. 103, 113, 137, 141.

scenariuszy opadowych, uwzględniających prognozowane zmiany klimatyczne. Zakres działań obejmuje również wdrażanie programów tematycznych o charakterze organizacyjno-technicznym, takich jak odłączanie rynien od sieci kanalizacji ogólnospławnej, promowanie rozwiązań służących zagospodarowaniu wód opadowych na terenach prywatnych, w tym tworzenie przydomowych systemów retencyjnych, a także rozwój infrastruktury retencyjnej i sukcesywny rozdział sieci kanalizacji ogólnospławnej na sieć sanitarną oraz deszczową. Wreszcie, w odniesieniu do przestrzeni komunikacyjnej, działania adaptacyjne zostały ukierunkowane na kształtowanie tej przestrzeni w sposób umożliwiający realizację dodatkowych funkcji odpowiadających usługom ekosystemowym, takich jak ograniczanie skutków ekstremalnych zjawisk pogodowych, regulacja lokalnych warunków klimatycznych i cyklu hydrologicznego, poprawa jakości powietrza oraz podnoszenie walorów środowiskowych i krajobrazowych przestrzeni miejskiej.

MPA Dąbrowy Górniczej[44] również odwołuje się do usług ekosystemowych, których zastosowanie ma miejsce w zakresie podniesienia świadomości społecznej o korzyściach wynikających z działania systemu błękitnej i zielonej infrastruktury i możliwościach, jakie oferuje ona w zakresie świadczeń ekosystemowych, np. regulacyjnych (regulacja mikroklimatu miasta, retencja miejska itp.).

Z kolei w MPA Lublina[45] wskazano, że kategoria usług ekosystemowych nie została wprowadzona do treści dokumentu, co uzasadniono przyjęciem w ramach projektu zamkniętego katalogu pojęć zawartych w słowniku terminologicznym stanowiącym element dokumentacji planistycznej. Argumentowano, że skoro pojęcie „usługi ekosystemowe" nie zostało ujęte w tym słowniku, nie zostało ono również wykorzystane w dalszej części planu. Takie rozwiązanie świadczy o formalno-terminologicznym podejściu do konstrukcji dokumentu, w którym zakres stosowanych kategorii pojęciowych został podporządkowany uprzednio zdefiniowanemu aparatowi pojęciowemu. Jednocześnie w MPA wyraźnie zaakcentowano znaczenie błękitnej i zielonej infrastruktury jako podstawowego instrumentu realizacji działań adaptacyjnych.

Pozostałe MPA badanych miast również odwołują się do błękitno-zielonej infrastruktury jako podstawowego instrumentu realizacji działań adaptacyjnych, aczkolwiek nie pojawia się tam pojęcie „usługi ekosystemowe". Oznacza to, że funkcje odpowiadające usługom ekosystemowym zostały w istocie uwzględnione w sposób pośredni, poprzez operacjonalizację działań w ramach systemu błękitnej i zielonej infrastruktury.

---

[44] Uchwała nr XV/221/2019 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 23 października 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu adaptacji miasta Dąbrowa Górnicza do zmian klimatu do roku 2030", s. 90.

[45] Uchwała nr 322/IX/2019 Rady Miasta Lublin z dnia 5 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Planu adaptacji do zmian klimatu Miasta Lublin do roku 2030", s. 6, 19, 54, 82, 73, 83, 106.

Powyższe badania wykazały, że usługi ekosystemowe w MPA nie są jego centralnym elementem. Są rzadko uwzględniane i mają charakter symboliczny. *De lege lata* MPA nie przewidują *expressis verbis* obowiązku uwzględniania usług ekosystemowych w katalogu przesłanek obligatoryjnych tych dokumentów. W konsekwencji ich implementacja ma charakter fakultatywny i zależy od decyzji organów jednostek samorządu terytorialnego oraz przyjętego modelu planowania adaptacyjnego. Brakuje im definicji, mechanizmów egzekwowania lub wymogów decyzyjnych. Są często traktowane jako informacja kontekstowa. Bezpośrednie, jednoznaczne ujęcie usług ekosystemowych w MPA jest rzadkością, ale usługi te są osadzone w szerszych ramach adaptacji do zmian klimatu i ich łagodzenia. Przepisy dotyczące klimatu miejskiego i ramy planowania integrują systemy usług ekosystemowych poprzez: błękitną i zieloną infrastrukturę, łagodzenie skutków upałów, zarządzanie wodami opadowymi i strategie dotyczące lasów miejskich. Taka integracja wspiera lokalną adaptację i jest zgodna z krajowymi strategiami klimatycznymi.

Podsumowując, należy podkreślić, że proces wyraźnej implementacji usług ekosystemowych oraz przypisanych im funkcji w MPA przebiega w sposób stopniowy i niejednolity. W związku z tym zasadne wydaje się rozważenie wprowadzenia wyraźnego, normatywnego wymogu wdrożenia usług ekosystemowych w ramach prawnych dotyczących odporności klimatycznej miast, co zapewniłoby „trwałe dostarczanie najróżniejszego zakresu usług ekosystemowych”[46]. Rozwiązanie takie mogłoby zapewnić trwałość i ciągłość dostarczania usług ekosystemowych w systemie zarządzania środowiskiem miejskim oraz wzmocnić skuteczność instrumentów adaptacyjnych.

Wnioski

Usługi ekosystemowe odgrywają istotną rolę zarówno w realizacji celów ochrony klimatu, jak i w działaniach adaptacyjnych podejmowanych w odpowiedzi na zmiany klimatu. W ujęciu funkcjonalnym stanowią one efektywne narzędzie wspierające kształtowanie odporności klimatycznej miast, umożliwiające wykorzystanie potencjału systemów przyrodniczych w procesach zarządzania ryzykiem klimatycznym oraz minimalizowania negatywnych skutków zjawisk ekstremalnych.

Na gruncie prawa polskiego integracja podejścia ekosystemowego z polityką klimatyczną ma charakter ograniczony i fragmentaryczny, a jej realizacja następuje przede wszystkim za pośrednictwem instrumentów planistycznych

[46] J. Bell-James, R. Foster, C.E. Lovelock, *Identifying priorities for reform to integrate coastal wetland ecosystem services into law and policy*, „Environmental Science and Policy” 2023, nr 142, s. 167.

oraz koncepcji rozwiązań opartych na zasobach przyrody i zarządzania ekosystemami. Stan ten wynika w szczególności z utrzymywania się rozproszonego modelu regulacyjnego, w którym przepisy dotyczące ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu nie zostały poddane kompleksowej modernizacji odpowiadającej współczesnemu znaczeniu usług ekosystemowych jako instrumentu polityki klimatycznej, rozwijanego w praktyce międzynarodowej od drugiej dekady XXI w.

W konsekwencji należy uznać, że usługi ekosystemowe powinny być postrzegane jako jeden z perspektywicznych kierunków rozwoju prawa ochrony środowiska i prawa klimatycznego oraz jako istotny komponent lokalnych polityk adaptacyjnych. Ich znaczenie będzie wzrastało wraz z postępującymi zmianami klimatu oraz rozwojem europejskich i krajowych instrumentów wspierających odporność klimatyczną miast.

W świetle obowiązujących regulacji prawnych należy uznać, że w polskim porządku prawnym nie została dotychczas wypracowana kompleksowa, systemowo ustrukturyzowana metodologia planowania i implementacji usług ekosystemowych w zakresie miejskiej polityki klimatycznej. Zjawisko to pozostaje częściowo konsekwencją niedostatecznej identyfikacji oraz operacjonalizacji przepływów usług ekosystemowych w skali lokalnej i regionalnej, jak również marginalnego traktowania ich ochrony w procesach planowania publicznego i realizacji polityk sektorowych, w tym w szczególności w instrumentach adaptacji do zmian klimatu. Dodatkowo należy podkreślić, że w polskim systemie prawnym nadal brak jest kompleksowej regulacji ustawowej, wprost odnoszącej się do prawa klimatycznego jako odrębnego obszaru normatywnego, co utrudnia pełną instytucjonalizację i operacjonalizację usług ekosystemowych w systemie zarządzania klimatem oraz w politykach publicznych na poziomie krajowym i lokalnym.

Analiza wybranych miast Polski prowadzi do wniosku, że usługi ekosystemowe zostały w pewnym stopniu włączone do polskich regulacji prawnych w zakresie miejskiej polityki klimatycznej. Nastąpiło to poprzez strategie niewiążące, takie jak SPA2020 i MPA. Mimo że polskie prawo nie zna definicji usług ekosystemowych i ich rodzajów, to jednak przepisy prawne przewidują pewne korzyści, który wynikają z przyrody. Typowe komponenty MPA, w których operacjonalizuje się usługi ekosystemowe, to diagnoza wrażliwości klimatycznej, katalog działań adaptacyjnych, system monitoringu, wskaźniki efektywności i plan wdrażania. Przeprowadzone badania wskazują jednocześnie na to, że miasta coraz częściej dostrzegają znaczenie usług ekosystemowych dla wzmacniania odporności klimatycznej, czego wyrazem jest uwzględnianie terenów zieleni, błękitnej i zielonej infrastruktury, retencji naturalnej czy ochrony różnorodności biologicznej jako działań adaptacyjnych. Świadczy to o stopniowym przenikaniu koncepcji usług ekosystemowych do praktyki zarządzania miastem, mimo braku ich pełnej instytucjonalizacji w prawie.

De lege ferenda zasadne wydaje się podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do stworzenia wyraźnych podstaw normatywnych regulujących status prawny usług ekosystemowych, w szczególności przez wprowadzenie ich definicji legalnej, uporządkowanie systematyki usług ekosystemowych w strukturze prawa ochrony środowiska oraz zapewnienie możliwości integracji wielu typów usług ekosystemowych w ramach pojedynczych instrumentów prawnych i planistycznych. Pozwoli to na bardziej efektywne wykorzystanie potencjału ekosystemów w budowaniu odporności klimatycznej polskich miast.

Wykaz literatury

Affek A., Kołaczkowska E., Kowalska A., Regulska E., Wolski J., Solon J., *Usługi ekosystemowe polskich lasów. Ocena potencjału*, Fundacja WWF Polska, Warszawa 2023.

Ahmad N., Hassan Q., *Ecosystem services linked to nature-based solutions for resilient and sustainable cities in India*, „Water" 2025, vol. 6.

Ajayi W., *Achieving environmental protection through the vehicle of human rights: some conceptual legal and Third World problems*, „University of Benin Law Journal" 1995, vol. 2, nr 1.

Audate P.P., Boivin M., Cloutier G., *Multi-level barriers and opportunities for urban greening and depaving initiatives as climate change adaptation measures: Quebec City case study*, „Urban Forestry & Urban Greening" 2025, nr 112.

Barczak A., *Samorządowa polityka klimatyczna. Poradnik dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2025.

Becla A., Czaja S., Zielińska A., *Pozaekonomiczne użytki środowiska przyrodniczego a usługi ekosystemów w świetle współczesnego rachunku ekonomicznego*, „Ekonomia i Środowisko" 2013, nr 2(45).

Bell-James J., Foster R., Lovelock C.E., *Identifying priorities for reform to integrate coastal wetland ecosystem services into law and policy*, „Environmental Science and Policy" 2023, nr 142.

Bolund P., Hunhammar S., *Ecosystem services in urban areas*, „Ecological Economics" 1999, nr 29.

Bouwmaa I., Schleyerb Ch., Primmerc E. i in., *Adoption of the ecosystem services concept in EU policies*, „Ecosystem Services" 2018, nr 29.

Chen H., *How to assess realized ecosystem services: indicators, challenges in determining actual use, and suggestions*, „Ecosystem Services" 2025, nr 76.

Chee Y.E., *An ecological perspective on the valuation of ecosystem services*, „Biological Conservation" 2004, nr 120.

Feigin S.V., Wiebers D.O., Lueddeke G. i in., *Proposed solutions to anthropogenic climate change: a systematic literature review and a new way forward*, „Heliyon" 2023, nr 9.

Frumkin H., McMichael A.J., Hess J.J., *Climate change and the health of the public*, „American Journal Preventive Medicine" 2008, nr 35.

Hewelke E.A., Graczyk M., *Usługi ekosystemów jako instrument wspierania decyzji w gospodarce przestrzennej i ochronie środowiska*, „Inżynieria Ekologiczna" 2016, vol. 49.

Januchta-Szostak A., *Usługi ekosystemów wodnych w miastach*, „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania" 2012, nr 3.
Karaczun Z.M., *Zmiana klimatu. Co wiemy, a czego się obawiamy*, [w:] A. Barczak, M.M. Kenig-Witkowska, M. Stoczkiewicz (red.), *Współczesne wyzwania prawa ochrony klimatu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.
Karpus K., *Koncepcja „usług ekosystemowych" w prawie środowiskowym*, „Czasopismo Agrobiznesu i Rozwoju Obszarów Wiejskich" 2017, nr 4(46).
Kostecka J., *Edukacyjne znaczenie pojęcia świadczenie ekosystemów dla ochrony awifauny miast*, „Inżynieria Ekologiczna" 2010, nr 22.
Kostecka J., *Partycypacja społeczna i segregacja odpadów niebezpiecznych a świadczenia ekosystemów*, „Ekonomia i Środowisko" 2011, nr 1(39).
Lorek A.A., *Usługi ekosystemów w aspekcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2015, nr 2(313).
Manes S., Vale M.M. i in., *Nature-based solutions promote climate change adaptation safeguarding ecosystem services*, „Ecosystem Services" 2022, nr 55.
Michałowski A., *Usługi środowiska w świetle bezpieczeństwa ekologicznego*, „Ekonomia i Środowisko" 2015, nr 4(55).
Mizgajski A., *Świadczenia ekosystemów jako rozwijające się pole badawcze i aplikacyjne*, „Ekonomia i Środowisko" 2010, nr 1(37).
Mizgajski A., Stępniewska M., *Koncepcja świadczeń ekosystemów a wdrażanie zrównoważonego rozwoju*, [w:] D. Kiełczewski, B. Dobrzańska (red.), *Ekologiczne podstawy zrównoważonego rozwoju*, Wyd. WSE, Białystok 2009.
Mizgajski A., Stępniewska M., *Zastosowanie koncepcji świadczeń ekosystemów i świadczeń infrastrukturalnych w programowaniu gospodarki ściekowej. Przykład Wielkopolski*, „Ekonomia i Środowisko" 2009, nr 1(35).
Mooney H.A., Ehrlich P.R., Daily G., *Ecosystem services: a fragmentary history*, Island Press, Waszyngton 1997.
Morketo G.J., Nawaz A.R., Gul S., *Global evidence on enhancing urban ecosystem services through nature-based solutions*, „Discover Sustainability" 2026, nr 7.
Mwenje E., Kumar P., *Challenges for mainstreaming climate adaptation in African cities. A case study of Kigali, Rwanda*, „Landscape and Urban Planning" 2024, nr 245.
Nehren U., Arce-Mojica T. i in., *Towards a typology of nature-based solutions for disaster risk reduction*, „Nature-Based Solutions" 2023, nr 3.
Nepal P., Paudel B., Zhang Y. i in., *Governance on provision of ecosystem and its services in Nepal: lessons from appraisal of policy, legislation, and institution*, „Geography and Sustainability" 2025, nr 6.
Nnawulezi U., Olujobi O.J., Agboola Y.H., Kabano J., *Local communities in era of climate change: addressing challenges through the lens of sustainable development goals 2015*, „The Journal of Sustainable Development Law and Policy" 2026, vol. 17.
Nyka M., *Koncepcja usług ekosystemowych w regulacjach działalności człowieka na morzu*, „Prawo Morskie" 2017, t. 33.
Pandey B., Ghosh A., *Urban ecosystem services and climate change: a dynamic interplay*, „Climate Change and Cities" 2023, vol. 5.
Panenko A., George E., Lutoff C., *Towards the development of climate adaptation knowledge-action systems in the European Union: an institutional approach to climate service analysis*, „Climate Services" 2021, nr 24.
Piekarski R., *Koncepcja usług ekosystemów*, „Państwo i Społeczeństwo" 2020, nr 6.
Raszka B., Hełdak M., *Świadczenia ekosystemów w polityce przestrzennej gmin powiatu wrocławskiego*, Wyd. UP, Wrocław 2013.

Rodrigues B.N., Favoreti A.L.F., Molina V.E. Júnior i in., *Green infrastructure for urban climate mitigation and adaptation: methods, strategies, and typology selection based on ecosystem services*, „International Journal of Environmental Science and Technology" 2025, nr 22.

Rosin Z.M., Takacs V., Baldi A., Banaszak-Cibicka W. i in., *Koncepcja świadczeń ekosystemowych i jej znaczenie w ochronie przyrody polskiego krajobrazu rolniczego*, „Chrońmy Przyrodę Ojczystą" 2011, nr 67.

Solon J., *Koncepcja „Ecosystem Services" i jej zastosowania w badaniach ekologiczno-krajobrazowych*, „Problemy Ekologii Krajobrazu" 2008, nr 21.

Stępniewska M., Zwierzchowska I., Mizgajski A., *Capability of the Polish legal system to introduce the ecosystem services approach into environmental management*, „Ecosystem Services" 2018, vol. 29, cz. B.

Strohbach M.W., Arnold E., Haase D., *The carbon footprint of urban green space – a life cycle approach*, „Landscape and Urban Planning" 2012, nr 104.

Sudra P., *Usługi ekosystemowe na tle wybranych koncepcji ekologii miasta*, „Człowiek i Środowisko" 2015, nr 39(1).

Sultana R., *Cultural ecosystem services and climate adaptation, A nexus for sustainable urban development in the Global South*, [w:] P.D. McElwee, K.E. Allen, R.K. Gould i in. (red.), *Routledge handbook of cultural ecosystem services*, Routledge, Nowy Jork 2025.

Szczepanowska H.B., *Drzewa w mieście – zielony kapitał wartości i usług ekosystemowych*, „Człowiek i Środowisko" 2015, nr 39(92).

Vale M.M., Malecha A., Pires A.P.F., *Nature-based solutions promote climate change adaptation safeguarding ecosystem services*, „Ecosystem Services" 2022, vol. 55.

Wang X., Hu Q., Zhang R. i in., *Ecosystem services in urban blue-green infrastructure: a bibliometric review*, „Water" 2025, nr 17.

Summary

Ecosystem services as an element of shaping climate resilience in cities

Keywords: climate law, climate change, climate resilience, urban ecosystem, ecosystem services, Poland.

The concept of ecosystem services is well-established in the scientific community, but remains underutilised and poorly understood in legal studies. Therefore, understanding the challenges and opportunities for implementing these services to ensure urban climate resilience requires attention, as does discussing their impact on the ability of ecosystem services to strengthen climate governance. The aim of this paper is to present the institution of ecosystem services as a useful tool in shaping urban climate resilience. The findings of this study indicate that the concept of ecosystem services has only been partially incorporated into legal regulations concerning urban climate resilience. This has occurred through non-binding strategies such as SPA2020 and MPAs. Direct, explicit inclusion of ecosystem services

in MPAs is rare, but these services are embedded within broader frameworks of climate change adaptation and mitigation. Urban climate regulations and planning frameworks integrate ecosystem service systems through blue-green infrastructure, heatwave mitigation, stormwater management, and urban forest strategies. The operationalisation of the concept of ecosystem services in the context of ensuring urban climate resilience encounters difficulties due to terminological ambiguity (the lack of a legal definition of the term) and challenges in assessing and prioritising ecosystem services.

DOI: 10.31648/sp.13080

Sebastian Krzysztof Bentkowski
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-9348-9663
sebastian.bentkowski@uwm.edu.pl

Rękojmia w prawie administracyjnym

Wstęp

Rękojmia w prawie administracyjnym dotyczy wybranych obszarów działalności gospodarczej, zawodowej lub innej aktywności, która jest objęta nadzorem administracyjnym ze względu na interes publiczny, prawnie chroniony interes jednostek, a także wartości i zasady kluczowe dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Rozumiana jako zapewnienie lub zagwarantowanie o czymś lub czegoś występuje w prawie administracyjnym w postaci warunku, który dany podmiot musi spełnić, aby uzyskać możliwość wykonywania działalności, zawodu, funkcji, obowiązków lub zadań. Wprowadzenie do porządku prawnego rękojmi jako warunku podmiotowego, przy jednoczesnym przyznaniu organom władzy publicznej kompetencji do weryfikacji i rozstrzygania przedmiocie jego spełnienia, stanowi wyraz realizacji funkcji reglamentacyjnej administracji w prawnie określonych formach[1].

Rękojmia jako warunek nabycia uprawnień stanowi przedmiot badań nauki prawna administracyjnego (materialnego, ustrojowego i procesowego), prawa gospodarczego, a także w wybranych aspektach nauk o bezpieczeństwie (w zakresie np. zapewnienia ochrony informacji niejawnych, czy też objęcia funkcji Komendanta Służby Ochrony Państwa lub rzeczników dyscyplinarnych w tej służbie). W niniejszym artykule zagadnienie rękojmi rozpatrywane jest głównie w ujęciu prawnym. Należy jednak zaznaczyć, że ocena spełnienia warunku rękojmi w konkretnym przypadku będzie wymagała odniesienia również do pojęć i norm o charakterze pozaprawnym.

[1] Szerzej na temat funkcji administracji: R.Kusiak-Winter, *Kilka uwag na temat funkcji administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo" 2022, R. CCCXXXIV, nr 4101, s. 263–264. Zob. też R. Stasikowski, *O istocie funkcji reglamentacyjnej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009, nr 9, s. 6–21.

Podjęcie zagadnienia prawnoadministracyjnej formalizacji rękojmi uwarunkowane jest dążeniami teorii i praktyki administrowania do stworzenia warunków materialnoprawnych, ustrojowych i procesowych, pozwalających skutecznie realizować państwu funkcję zapewnienia jednostkom ochrony ich praw oraz porządku gospodarczego i społecznego[2].

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie administracyjnoprawnej formalizacji wyznaczników i uwarunkowań rękojmi w kontekście wykonywania funkcji reglamentacyjnej państwa oraz stosowania prawa. Przedmiot artykułu obejmuje m.in. charakterystykę pojęcia rękojmi w świetle przepisów prawa administracyjnego, doktryny oraz orzecznictwa, analizę administracyjnoprawnych wyznaczników rękojmi pod względem możliwości przeprowadzenia przez organy władzy publicznej obiektywnej i rzetelnej oceny spełnienia tego warunku.

Efektem przeprowadzonych rozważań jest sformułowanie ogólnej definicji rękojmi w prawie administracyjnym oraz ocena formalizacji administracyjnoprawnej rękojmi ze względu na zasady tworzenia prawa i techniki prawodawcze, a także wskazanie czynników determinujących weryfikację spełnienia warunku rękojmi w procesie stosowania prawa. W wyniku przeprowadzonych analiz można wysnuć wniosek, że przyjęty w przepisach prawa sposób i zakres uregulowania rękojmi jest zgodny z zasadami dobrej legislacji oraz umożliwia realizację funkcji reglamentacyjnej. Ze względu na niedookreślone znaczenie rękojmi uzasadnione byłoby wskazywanie przez ustawodawcę (w większym zakresie niż dotychczas) na wyznaczniki i kryteria oceny rękojmi w danym obszarze regulacji.

Pojęcie i systematyka rękojmi w prawie administracyjnym

Rękojmia w prawie administracyjnym ma odmienne znaczenie niż w prawie cywilnym. Nie odnosi się bowiem do odpowiedzialności podmiotu sprzedającego za wady fizyczne lub prawne rzeczy, lecz stanowi warunek, którego spełnienie jest oceniane według kryterium zdolności do wykonywania danej działalności, zawodu, zadań, funkcji lub obowiązków. Rękojmia w tym znaczeniu występuje w przepisach prawa przede wszystkim jako warunek podmiotowy nabycia niektórych uprawnień administracyjnoprawnych, stanowiący (wraz z pozostałymi wymogami takimi jak: niekaralność za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe) jedną z cech pożądanych ze względu na interes publiczny oraz prawnie chronione wartości.

[2] P. Dobrzański, *Rola państwa we współczesnej gospodarce rynkowej*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2015, R. CIII, s. 35.

W naukach prawnoadministracyjnych rękojmię można rozpatrywać w różnych aspektach. Dotychczas zagadnienie rękojmi podejmowano głównie w kontekście oceny zdolności finansowej, organizacyjnej i prawnej danego podmiotu do podejmowania działalności koncesyjnej lub regulowanej, a także warunek dopuszczenia do wykonywania zawodów, takich jak sędzia, adwokat, radca prawny, notariusz, lekarz, biegły rewident[3]. Badania i analizy dotyczyły zazwyczaj istoty pojęcia rękojmi, zastosowania tego pojęcia jako warunku potwierdzającego zdolność do wykonywania działalności gospodarczej objętej reglamentacją administracyjnoprawną lub wykonywania zawodu, a także „płaszczyzny" oceny rękojmi należytego wykonywania zawodu czy też „problemu odbudowy" rękojmi[4]. W ograniczonym zakresie podejmowano natomiast zagadnienia rękojmi należytego wykonania obowiązków lub funkcji, mimo że coraz częściej ustawodawca odwołuje się do tej przesłanki, przyznając jednocześnie organom władzy publicznej kompetencje do weryfikacji tego warunku.

Brak jest legalnej definicji powyższego pojęcia, a niejednolity sposób administracyjnoprawnej formalizacji tego warunku uzasadnia potrzebę szerszej analizy zagadnienia, w szczególności wskazania na wspólne elementy składające się na treść rękojmi w kontekście działalności gospodarczej, zawodowej oraz wykonywania obowiązków lub funkcji oraz usystematyzowanie w miarę możliwości tego pojęcia.

Zakres pojęcia rękojmi, oprócz powtarzanej zazwyczaj definicji zawartej w *Słowniku języka polskiego PWN*, określającej jako „poręczenie, zagwarantowanie czegoś, gwarancja, zabezpieczenie, pewność, zapewnienie o czymś, przyrzeczenie czegoś", jest prezentowany w literaturze oraz w orzecznictwie odrębnie dla rękojmi należytego wykonania działalności, zawodu, funkcji lub obowiązków[5].

Rękojmią należytego wykonania danej działalności gospodarczej (koncesyjnej, regulowanej lub wymagającej zezwolenia) określa się zachowanie danego podmiotu, które potwierdza przestrzeganie ustawowych zasad prowadzenia określonego rodzaju działalności. W literaturze rękojmię należytego wykonywania działalności spełnia ten podmiot, który danej uzasadnione przekonanie, że dana działalność gospodarcza, np. koncesjonowana, będzie wykonywana w sposób prawidłowy. Podkreśla się jednocześnie prognozowany

---

[3] Zob. A. Trela, *Rękojmia prawidłowego wykonywania działalności koncesjonowanej – zarys problematyki,* „Studia Prawa Publicznego" 2013, nr 4, s. 82–85.

[4] Szczegółową analizę m.in. płaszczyzn oceny rękojmi oraz problemu dopuszczalności jej odbudowy przedstawił M. Bogusz, *Prawo do odbudowy rękojmi niezbędnej do wykonywania zawodu lub sprawowania funkcji we władzach przedsiębiorstw*, „Prawo i Więź" 2021, nr 2(36), s. 36–43.

[5] *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: rękojmia, https://sjp.pwn.pl/sjp/rekojmia;2515379.html (data dostępu: 17.08.2026).

charakter oceny w oparciu o pozyskane i zweryfikowane informacje o wnioskodawcy[6].

Pojęcie rękojmi należytego wykonywania zawodu odnosi się natomiast do całości „zdarzeń i okoliczności, dotyczących wykonywania danego zawodu, składających się na wizerunek osoby zaufania publicznego oraz cechy takie, jak m.in. prawość, uczciwość także w życiu zawodowym"[7].

Podobnie jak w przypadku wykonywania zawodu, można zdefiniować rękojmię prawidłowego wykonywania zadań lub obowiązków przykładowo w zakresie zapewnienia należytego wykonywania pieczy zastępczej. Będzie to oczekiwany od danej osoby, mającej wykonywać zadania lub obowiązki publicznoprawne, zespół cech lub ogół zdarzeń z nią związanych. Należy zaznaczyć, że w toku stosowania prawa lub kontroli sądowej ogólne wyznaczniki rękojmi uzupełniane są o kryteria dostosowane do danego rodzaju obowiązków lub funkcji, np. wobec osoby wykonującej funkcję biegłego sądowego oczekuje się, aby „(…) nie mogły nasuwać się jakichkolwiek podejrzenia co do nierzetelności, stronniczości lub braku obiektywizmu. Osoba taka nie może jednocześnie być dotknięta żadną skazą, która podważałaby zaufanie do niej"[8].

W świetle powyższych analiz i interpretacji można zaproponować ogólną definicję rękojmi w znaczeniu prawno-administracyjnym, według której rękojmią jest zespół cech i właściwości danego podmiotu oraz całość zdarzeń i okoliczności z nim związanych, potwierdzających zdolność do wykonywania regulowanej prawem działalności, zawodu, obowiązków lub funkcji, zgodnie z obowiązującym prawem oraz zasadami i wartościami istotnymi dla prawidłowego funkcjonowania państwa oraz ochrony jednostek przed nadużyciem prawa.

Rękojmię można podzielić ze względu na obszar aktywności objętej tym warunkiem, tj. na: 1) rękojmię należytego wykonania działalności gospodarczej, 2) rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu, 3) rękojmie potwierdzającej zdolność do wykonywania obowiązków oraz rękojmię należytego wykonywania funkcji. Można również rozróżnić rękojmię w ujęciu syntetycznym oraz uniwersalnym. W ujęciu syntetycznym będzie oznaczać ogół cech i właściwości, takich jak m.in. niekaralność, uczciwość, prawość, doświadczenie, kwalifikacje, potwierdzających łącznie spełnienie warunku rękojmi. W ujęciu syntetycznym każda z tych cech odrębnie będzie uzasadniać ocenę spełnienia

---

[6] A. Trela, op. cit., s. 86. Zob. też Z. Muras, [w:] M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, 2010, Lex, komentarz do art. 33,

[7] P. Kaczmarek, *O rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata oraz radcy prawnego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2015, nr 1, s. 19–28; A. Szyszka, *Uwagi o samorządzie adwokackim*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2010, nr 11, s. 16–25; wyroki NSA: z 10 kwietnia 2025 r., sygn. akt II GSK 2198/21 i z 17 maja 2023 r., sygn. akt II GSK 367/20.

[8] Wyrok WSA we Warszawie z 30 marca 2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 119/07; wyroki NSA: z 11 stycznia 1993 r., sygn. akt II SA 390/92 i z 13 kwietnia 2000 r., sygn. akt II SA 115/00.

warunku rękojmi. Ponadto zagadnienie rękojmi można rozpatrywać w ujęciu metodologicznym i rzeczywistym. W pierwszym przypadku będzie polegać na określeniu zespołu wymaganych cech, właściwości, okoliczności lub zdarzeń, które powinny być spełnione, aby w świetle wymagać prawnych potwierdzić rękojmię danego podmiotu. W drugim przypadku analiza rękojmi będzie dotyczyć relacji między spełnionymi przed dany podmiot wymaganiami w zakresie posiadania cech oraz właściwości (czy też wystąpienia okoliczności lub zdarzeń) a oczekiwaniami organu dokonującego ich weryfikacji w procesie stosowania prawa lub kontroli aktów administracyjnych.

Wytyczne w zakresie administracyjnoprawnej formalizacji rękojmi

W nauce administracji przyjmuje się, że formalizacja administracyjnoprawna stanowi proces podejmowania decyzji przez władze publiczne – prawodawczych, dotyczących doboru określonego wzorca postępowania, który stanie się obowiązującym i którego przestrzeganie zabezpieczone będzie możliwością stosowania przymusu państwowego. Proces tej formalizacji wiąże się z zasadami prawodawstwa, w tym przewidywania działalności legislacyjnej, zakresem tworzonego prawodawstwa oraz relacji między prawotwórstwem administracji a normami stanowionymi przez władzę ustawodawczą[9]. Przepisy prawa, które reglamentują dany obszar działalności, powinny nadawać jej określony kształt poprzez wybór przedmiotu, instrumentów prawnych reglamentacji i warunków korzystania z nich oraz wskazanie władz publicznych, które z nich korzystają. Ustawodawca powinien przy tym doborze kierować się zasadą adekwatności oraz przesłanką proporcjonalności. Dzięki takim wytycznym reglamentacja staje się elementem rozwiązania prawnego chroniącego prawa i wolności[10].

Przenosząc powyższe poglądy na grunt formalizacji prawnej rękojmi, można sformułować tezę, że powinna ona zapewniać skuteczną realizację funkcji reglamentacyjnej państwa oraz być zgodna z zasadami racjonalnego tworzenia prawa. Racjonalność tworzenia przepisów regulujących dany obszar aktywności ludzkiej wymaga bowiem uwzględniania w procesie prawodawczym przyjętych w danym ustroju wartości społeczno-politycznych, kierunków prawotwórstwa oraz udziału czynnika społecznego w tworzeniu prawa, a także unikania przeformalizowania obszarów objętych przepisami

[9] H. Groszyk, A. Korybski, *Instytucje prawne uspołecznienia procesów prawotwórczych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo" 1992, R. CCVI, nr 1313, s. 58, cyt. za: S. Zawadzki, *Kompleksowość procesu prawotwórczego*, „Studia Prawnicze" 1979, nr 1, s. 6–7.

[10] L. Kieres, *Reglamentacja – ograniczenie i uprawnienie*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo" 2022, R. CCCXXXIV, nr 4101, s. 101, 109.

prawa[11]. Skuteczność formalizacji rękojmi determinowana jest przy tym koniecznością zastosowania technicznych dyrektyw prawodawstwa, czyli dyrektywę jasnością tworzonych przepisów, dyrektywą faktycznego oddziaływania przepisów oraz zabezpieczenia przestrzegania przepisów za pomocą odpowiedniego systemu środków prawnych[12]. Ze względu na specyfikę rękojmi jako warunku podmiotowego formalizacja powinna uwzględniać uwarunkowania aksjologiczne, których ingerencja w tworzenie prawa sprowadza się do ujmowania w procesie legislacyjnym społecznie akceptowanych wartości[13].

W prawie administracyjnym rękojmia, jako warunek podmiotowy, występuje w postaci klauzuli generalnej. Stwarza to – podobnie jak w przypadku innych zwrotów niedookreślonych (interes publiczny, bezpieczeństwo państwa) – ryzyko nieprawidłowego ich odczytania lub zinterpretowania i w konsekwencji naruszenie prawnie chronionych wartości[14]. Należy jednak zaznaczyć, że sposób ujęcia i opisu warunku rękojmi w przepisach prawa pozwala w znacznym stopniu ograniczyć ryzyko wadliwego stosowania tych przepisów, o ile będą przestrzegana zasada praworządności, równego traktowania oraz proporcjonalności[15]. Obowiązujące zasady konstytucyjne oraz pozostałe uregulowane prawnie zasady i wartości, takie jak bezstronność, obowiązek poszanowania słusznych interesów jednostek oraz dobrych obyczajów, domniemanie uczciwości, rozstrzygania wątpliwości na korzyść przedsiębiorców oraz obywateli czy też dyrektywa przyjaznej interpretacji przepisów prawa, determinują bowiem organy administracji oraz sądy do przeprowadzenia – tak jak w przypadku innych niż rękojmia – klauzul generalnych, np. wymogu bezpieczeństwa państwa lub nieskazitelnej opinii, faktycznej i skonkretyzowanej weryfikacji spełnienia warunku rękojmi w oparciu o ustalenia stanu faktycznego oraz zdefiniowany w danej sprawie interes publiczny oraz sprecyzowane prawa i wolności jednostki[16]. Ponadto obowiązek zindywidualizowanej (a nie generalnej) oceny spełnienia warunku rękojmi wynika z zasady zaufania, pogłębionej argumentacji, a także przeciwdziałania arbitralności rozstrzygnięć w procesie stosowania prawa[17].

---

[11] J. Bafia, *Zasady tworzenia prawa*, Warszawa 1980, s. 82. Zob. też J. Łukasiewicz, *Prawne uwarunkowania skuteczności administracji publicznej*, Lublin 1990, s. 190–191.

[12] Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 1999, s. 42.

[13] Por. Z. Kmieciak, *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Łódź 1994, s. 114 i nast.

[14] Wyrok TK z 12 września 2005 r., sygn. akt SK 13/05. Zob. też M. Śliwka, *Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2010, nr 13, s. 264, 268.

[15] B. Gronowska, *Wolność, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] Z. Witkowski, J. Glaster, B. Gronowska, A. Bień-Kacała, W. Szyszkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2000, s. 132; B. Banaszek, A. Preisner, *Prawo konstytucyjne*, Wrocław 1996, s. 113.

[16] Art. 8–15 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2025 r., poz. 1480). Zob. też P. Kwiatkowski, [w:] A. Pietrzak (red.), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, komentarz do art. 10.

[17] Zob. J. Chmielewski, *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2018, s. 160–199.

Występująca w prawie administracyjnym rękojmia w założeniu ma potwierdzać zdolność danego podmiotu do należytego wykonywania działalności, zawodu, zadań, obowiązków lub funkcji, a przepisy regulujące ten obszar aktywności zawarte są zarówno w prawie materialnym, jak i w prawie ustrojowym. Z uwagi jednak na zastosowaną w ustawodawstwie władczą formę potwierdzania rękojmi, analiza tego zagadnienia powinna również obejmować uwarunkowania procesowe, kształtujące indywidualne rozstrzygnięcia organów administracji.

Rękojmia w materialnym prawie administracyjnym

W prawie materialnym rękojmia występuje w ujęciu pozytywnym (jako warunek przyznania uprawnienia) oraz w ujęciu negatywnym (brak rękojmi jako przesłanka odmowy przyznania uprawnienia lub jego cofnięcia). Rękojmia, mimo że jest warunkiem *sine qua non* uzyskania uprawnień bądź dopuszczenia do zawodu lub funkcji, nie występuje samodzielnie; jest uzupełnieniem innych wymogów, takich jak braku skazania za przestępstwo z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe, pełnia praw publicznych czy też pełna zdolności do czynności prawnych.

Ustawodawca, wprowadzając warunek rękojmi, opisuje go jednak w ograniczonym zakresie, stosując zazwyczaj zwrot rękojmia „należytego" lub „prawidłowego" prowadzenia działalności, wykonywania zawodu lub obowiązków. Przykładowo ustawa Prawo farmaceutyczne wprowadza wymóg, aby kierownik apteki ogólnodostępnej dawał „rękojmię należytego prowadzenia apteki"[18]. Przepisy Prawa energetycznego w podobny sposób regulują warunek rękojmi, tj. wymagają od przedsiębiorcy, aby dawał rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją[19]. Prawo o adwokaturze oraz ustawa o radcach prawnych określają z kolei, że wpisaną na listę odpowiednio adwokatów lub radców prawnych może być tylko osoba, która jest nieskazitelnego charakteru i swym dotychczasowym zachowaniem daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu[20]. Przepisy ustanawiające system pieczy zastępczej regulują obowiązek rękojmi poprzez wskazanie, że pełnienie funkcji rodziny zastępczej oraz prowadzenie rodzinnego domu dziecka może być powierzone osobom, które dają rękojmię należytego sprawowania pieczy zastępczej[21].

---

[18] Art. 88 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 612).

[19] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 43).

[20] Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1564); ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 499).

[21] Art. 42 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz.U. z 2026 r., poz. 980). Zob. też S. Nitecki, [w:] A. Wilk, S. Nitecki, *Wspieranie*

W nielicznych tylko przypadkach sformalizowano bardziej szczegółowo znaczenie, kryteria, sposób i procedurę oceny warunku rękojmi. Przykładem może być ustawa o ochronie informacji niejawnych, w której zawarto definicję rękojmi zachowania tajemnicy, rozumianej jako „zdolność osoby do spełnienia ustawowych wymogów dla zapewnienia ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem, która jest stwierdzana w wyniku przeprowadzenia postępowania sprawdzającego". Opisano też zakres i kryteria oceny spełnienia warunku rękojmi zachowania tajemnicy oraz formę jej weryfikacji – w postaci postępowania sprawdzające (zakończonego wydaniem bądź odmową poświadczenia bezpieczeństwa osobowego).

Przepisy ustawy o ochronie informacji niejawnych wymagają, aby w ramach oceny spełnienia warunku rękojmi zachowania tajemnicy właściwy organ (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Służba Kontrwywiadu Wojskowego) ustalił, „czy istnieją uzasadnione wątpliwości dotyczące m.in. 1) uczestnictwa, współpracy lub popierania przez osobę sprawdzaną działalności szpiegowskiej, terrorystycznej, sabotażowej albo innej wymierzonej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej; 2) zagrożenia osoby sprawdzanej ze strony obcych służb specjalnych w postaci prób werbunku lub nawiązania z nią kontaktu; 3) przestrzegania porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, a przede wszystkim, czy osoba sprawdzana uczestniczyła lub uczestniczy w działalności partii politycznych lub innych organizacji, o których mowa w art. 13 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, albo współpracowała lub współpracuje z takimi partiami lub organizacjami; 4) ukrywania lub świadomego niezgodnego z prawdą podawania w ankiecie bezpieczeństwa osobowego, zwanej dalej »ankietą«, lub postępowaniu sprawdzającym przez osobę sprawdzaną informacji mających znaczenie dla ochrony informacji niejawnych; 5) wystąpienia związanych z osobą sprawdzaną okoliczności powodujących ryzyko jej podatności na szantaż lub wywieranie presji; 6) niewłaściwego postępowania z informacjami niejawnymi. (…)[22].

Z treści przytoczonych przepisów prawa materialnego, regulujących warunek rękojmi, wynika, że w przeważającej większości przypadków ustawodawca, korzystając z klauzuli generalnej, jedynie w ograniczonym zakresie precyzuje pojęcia rękojmi, pozostawiając „luz decyzyjny" organom potwierdzającym rękojmię danego podmiotu. Przyjęty w przepisach prawa sposób opisu warunku rękojmi, poprzez wskazanie na obowiązek należytego lub prawidłowego wykonywania danej aktywności, pozwala jednak organom administracji i sądom administracyjnym prawidłowo odczytać cel danego obszaru

rodziny i system pieczy zastępczej. Komentarz, Warszawa 2024, komentarz do art. 42. Autor trafnie podaje, że ustalenie spełniania wymogu rękojmi należy do kompetencji organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, który przeprowadza w tym celu analizę „sytuacji osobistej, rodzinnej i majątkowej".

[22] Art. 24 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1209).

legislacji oraz zidentyfikować prawa lub wartości, które mają być zabezpieczone wprowadzeniem tego warunku. W orzecznictwie sądów dotyczących stosowania przepisów prawa materialnego można jednocześnie zauważyć w miarę jednolite poglądy co do rodzaju cech i właściwości podmiotów lub związanych z danym podmiotem okoliczności i zdarzeń, potwierdzających rękojmię lub jej brak. Należy zaznaczyć, że rozstrzygnięcia w tym zakresie zazwyczaj odwołują się do specyfiki danej działalności i celu przepisów, stanowiących podstawę oceny spełnienia warunków rękojmi.

Rękojmia jako warunek w ustrojowym prawie administracyjnym

Rękojmia w prawie ustrojowym występuje jako przesłanka, którą należy spełnić, aby objąć funkcję organu. Przykładowo w ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie podkreśla się, że na stanowisko wojewody może być powołana osoba, która „(…) daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków wojewody”[23]. Zgodnie z art. 11 ust. 4 pkt 4 ustawy o Służbie Ochrony Państwa Komendantem Służby Ochrony Państwa może być osoba, która „ze względu na posiadane kwalifikacje i praktykę zawodową daje rękojmię należytego wykonywania zadań”[24]. Prawo energetyczne w art. 21 ust. 2c stanowi, że nabór na stanowisko Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki „przeprowadza zespół (…), liczący co najmniej 3 osoby, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię wyłonienia najlepszych kandydatów”. Przepisy ustawy Prawo o adwokaturze określają z kolej, że „Minister Sprawiedliwości powołuje komisje kwalifikacyjne spośród osób, których wiedza, doświadczenie i autorytet dają rękojmię prawidłowego przebiegu egzaminu wstępnego” oraz że do składu komisji odwoławczej kandydatów na członków wskazuje „(…) Naczelna Rada Adwokacka – 4 członków – spośród osób, których wiedza i doświadczenie dają rękojmię rzetelnego rozpoznania odwołań”[25].

Rękojmia jako warunek powierzenia funkcji, podobnie jak w przypadku rozwiązań materialnoprawnych, odnosi się do danego rodzaju obowiązków i jedynie w ograniczonym zakresie precyzuje cechy i właściwości osoby, ubiegającej się o dane stanowisko. Ze względu na polityczny charakter administracji rządowej oraz hierarchiczne podporządkowanie, wprowadzenie wymogu posiadania rękojmi należytego wykonywania obowiązków przez osoby sprawujące funkcję przykładowo wojewody czy Komendanta Służby Ochrony Państwa może wydawać się niepotrzebnym formalizmem, zwłaszcza że

[23] Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 428).

[24] Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 34).

[25] Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1564).

pozostałe warunki, takie jak niekaralność, wyższe wykształcenie i nieposzlakowana opinia, w pełni pozwalają właściwie dobrać osobę na określone stanowisko w scentralizowanej administracji rządowej. Należy przy tym zaznaczyć, że o obsadzie organów w administracji częściej decyduje czynnik polityczny niż rzeczywiste cechy, kwalifikacje i predyspozycje kandydatów[26].

Podsumowując zagadnienie materialnej i ustrojowej formalizacji rękojmi, można stwierdzić, że przyjęte rozwiązania prawne są zgodne z zasadami tworzenia prawa. Niedookreślony charakter rękojmi nie narusza przy tym nadrzędnej dyrektywy legalności, bowiem ustawodawca, stosując zwrot „rękojmia", każdorazowo dodaje opis, wskazujący na cel wprowadzenia tego warunku, czyli m.in. należyte/prawidłowe prowadzenie działalności koncesyjnej lub wykonywanie zawodu. Dzięki przyjętym rozwiązaniom spełnione są standardy techniki prawodawczej, w szczególności dyrektywa jasności przepisów. Należy zaznaczyć, że zastosowanie przez ustawodawcę formuły klauzuli generalnej pozwala wypełnić ewentualną „lukę prawną". Wprowadzenia warunku rękojmi pozwala bowiem organom administracji (bez naruszenia zasady legalności) odmówić wykonywania działalności lub zawodu osobie, która np. nie była skazana za przestępstwo oraz ma pełnie praw publicznych i pełną zdolność do czynności prawnych, ale ze względu brak kwalifikacji zawodowych lub predyspozycji etyczno-moralnych czy też dotychczasowe postępowanie lub zdarzenia, budzi obawy dotyczące rzetelności uczciwości bądź wiarygodności. Można zatem stwierdzić, że wspomniany model zabezpiecza wartości i dobra ogółu, takie jak sprawiedliwość, bezpieczeństwo oraz chroni jednostki przed nadużyciem prawa[27].

Zaprezentowane rozważania w przedmiocie formalizacji rękojmi skłaniają również do sformułowania wniosku, że ze względu na niedookreślone znaczenie rękojmi uzasadnione byłoby wskazywanie przez ustawodawcę (w większym zakresie niż dotychczas) na wyznaczniki i kryteria oceny rękojmi w danym obszarze regulacji.

Uwarunkowania prawnoprocesowe kształtujące ocenę spełnienia warunku rękojmi

Proces weryfikacji spełnienia warunku rękojmi następuje w postępowaniu wyjaśniającym w trybie ogólnego postępowania administracyjnego, a ocena w tym zakresie przedstawiona jest w formie decyzji administracyjnego lub

[26] M. Pacak, K. Zmorek, *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, 2013, Lex, komentarz do art. 6.

[27] Szerzej: M. Tużnik, *Interes publiczny czy interes prywatny w zasadnie in dubio pro trubutario?*, „Studia Prawnoustrojowe" 2017, nr 35.

innego władczego aktu administracyjnego (zob. art. 30 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne)[28]. Jest to właściwe rozwiązanie prawne, ponieważ dzięki zastosowaniu instrumentu indywidualnego i konkretnego rozstrzygnięcia administracja publiczna może skutecznie realizować funkcję reglamentacyjną państwa oraz osiągać cele wytyczone programem i polityką[29].

Prawnymi czynnikami kształtującym ocenę rękojmi, oprócz przepisów prawa materialnego, mających zastosowanie w danej sprawie, są przede wszystkim ogólne zasady postępowania, w szczególności zasada zaufania, zasada prawdy obiektywnej, uwzględnienia interesu publicznego oraz słusznego interesu obywateli. Obligują one organy administracji do prowadzenia postępowania zgodnie z przepisami prawa oraz w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej[30]. Organ rozstrzygający w przedmiocie rękojmi powinien w świetle tych zasad przede wszystkim zidentyfikować cel przepisów wprowadzających warunek rękojmi oraz wskazać na prawa i wartości, które powinny być chronione w związku z wprowadzoną reglamentacją działalności lub zawodu. Zgodnie z dyrektywą proporcjonalności organ powinien z kolei dostosować kryteria i mierniki oceny spełnienia warunku rękojmi do roli i specyfiki działalności, zawodu lub obowiązków objętych regulacją materialnoprawną. Przyjęte wyznaczniki rękojmi, czyli cechy i właściwości podmiotu oraz okoliczności i zdarzenia, powinny być adekwatne do celu regulacji i istotne dla obiektywnej oceny zdolności podmiotu do wykonywania działalności, zawodu, obowiązków lub zadań. Należy zaznaczyć, że ustawodawca czasami wprowadza przepisy mające ukierunkować organ w doborze takich wyznaczników i sposobie przeprowadzenia weryfikacji. Przykładem może być tu art. 35a ustawy Prawo energetyczne, zgodnie z którym „przed podjęciem decyzji w sprawie udzielenia koncesji lub jej zmiany Prezes URE może dokonać sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie koncesji lub jej zmianę w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją oraz czy daje rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją”[31]. Kolejnym przykładem są przytoczone w niniejszym artykule wyznaczniki i kryteria stosowane w postępowaniu sprawdzającym, służącym ocenie zdolności danej osoby do zachowania tajemnicy informacji niejawnych[32].

---

[28] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 43).

[29] J. Łętowski, S. Strachowski, J. Szreniawski, W. Taras, A. Wróbel, *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*, Lublin 1993, s. 50.

[30] Temat instytucji i regulacji procesowych, służących do realizacji zasady budzenia zaufania do organów władzy publicznej, przedstawił kompleksowo J. Chmielewski, op. cit., s. 160–199.

[31] Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 43).

[32] Ustawa z dnia z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1209).

Zasada wnikliwego i wszechstronnego przeprowadzanie postępowania wyjaśniającego determinuje z kolei organy do weryfikowania wszystkich istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych. W celu potwierdzenia spełnienia warunku rękojmi postępowanie wyjaśniające z pewnością powinno obejmować ustalenie, czy strona posiada właściwości, cechy osobiste potwierdzone dotychczasowym postępowaniem lub działalnością, kwalifikacje zawodowe, zdolność finansową lub organizacyjną, które uzasadniają lub wykluczają obawy o należyte (tj. legalnie, uczciwe, rzetelnie, sprawnie) wykonanie działalności, zawodu lub obowiązków[33].

Kolejnym czynnikiem kształtującym prawidłową ocenę spełnienia warunku rękojmi są prawne wyznaczniki zewnętrznej formy decyzji oraz jej treści, w szczególności wymagania dotyczące uzasadnienia decyzji, o których mowa w art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Ze względu na niedookreślony charakter pojęcia rękojmi oraz wyrażony w orzecznictwie pogląd, że samo odwołanie się do klauzuli generalnej – bez jej skonkretyzowania i zdefiniowania – nie spełnia ustawowego obowiązku rzetelnego uzasadnienia indywidualnych rozstrzygnięć administracji, można wymienić następujące elementy uzasadnienia decyzji (pozytywnych lub negatywnych) w przedmiocie rękojmi:

- zdefiniowanie i skonkretyzowanie (w oparciu o przepisy prawa materialnego) znaczenia rękojmi,
- wskazanie faktów i dowodów, stanowiących podstawę decyzji,
- jasną i przekonującą ocenę okoliczności faktycznych istotnych dla spełnienia warunku rękojmi,
- ostateczną ocenę stanowiącą wynik logicznego rozumowania[34].

Należy zaznaczyć, że sporządzenie przez organ uzasadnienia zgodnie z powyższymi wytycznymi umożliwi w toku kontroli instancyjnej lub sądowej decyzji ocenić jej legalność i rzetelność działań organów administracji podczas załatwienia jej sprawy[35].

Podsumowanie

W świetle rozważań i interpretacji zawartych w niniejszym artykule można przyjąć, że rękojmia w prawie administracyjnym jest tematem wieloaspektowym i może być rozpatrywana w ujęciu materialnym, ustrojowym

[33] Wyrok WSA w Łodzi z 30 czerwca 2020 r., sygn. akt III SA/Łd 201/20.

[34] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2025 r., poz. 1961). Zob. też wyrok NSA z 26 września 2012 r., sygn. akt I OSK 2074/11.

[35] L. Żukowski, R. Sawuła, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2004, s. 156–160. Por. wyroki NSA: z 10 lipca 1985 r., sygn. akt SA/Kr 579/85, ONSA 1985, Nr 2, poz. 14 i z 30 czerwca 1983 r., sygn. akt I SA 178/83, ONSA 1983, Nr 1, poz. 51.

i procesowym. Niedookreślony charakter pojęcia rękojmi oraz zróżnicowany obszar działalności (gospodarczej, zawodowej, administracyjnej), w której ma zastosowanie (jako warunek), uzasadnia podjęcie badań w przedmiocie sposobu i zakresu formalizacji administracyjnoprawnej oraz skuteczności przyjętych rozwiązań legislacyjnych. Stosowanie klauzuli generalnej nie narusza przy tym nadrzędnej dyrektywy legalności, bowiem ustawodawca, stosując zwrot „rękojmia", dodaje opis, wskazujący na cel wprowadzenia tego warunku, czyli m.in. należyte/prawidłowe prowadzenie działalności koncesyjnej lub wykonywanie zawodu. Dzięki takim rozwiązaniom spełnione są zasady techniki prawodawczej, w szczególności dyrektywa jasności przepisów.

Występowanie w prawie administracyjnym warunku rękojmi jest wyrazem realizacji funkcji reglamentacyjnej, która umożliwia organom administracji (z zachowaniem zasady legalności i praworządności) ustalenie, czy dana osoba daje gwarancję należytego wykonania objętych regulacją działalności, zawodów, obowiązków lub funkcji. Pozwala również, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, na odmówienie przyznania uprawnień, jeżeli przemawia za tym interes publiczny, prawa jednostki lub prawnie chronione wartości. Ponadto przyjęty w przepisach prawa sposób opisu warunku rękojmi umożliwia organom i sądom administracyjnym właściwie odczytać cel danego obszaru legislacji oraz zidentyfikować prawa lub wartości, które mają być chronione.

Efektem przeprowadzonych analiz w temacie rękojmi jest zaproponowanie ogólnej definicji rękojmi w znaczeniu prawno-administracyjnym oraz systematyki tego pojęcia. W oparciu o dorobek nauki i prawa administracyjnego oraz orzecznictwo sformułowano również wytyczne co do zakresu postępowania wyjaśniającego w ramach prawnej oceny spełnienia warunku rękojmi oraz wskazano na niezbędne elementy, które powinno zawierać uzasadnienie rozstrzygnięcia organów w przedmiocie potwierdzenia rękojmi należytego wykonywania działalności, zawodu lub obowiązków.

Powyższe rozważania w przedmiocie formalizacji rękojmi skłaniają również do sformułowania wniosku, że ze względu na niedookreślone znaczenie rękojmi uzasadnione byłoby wskazywanie przez ustawodawcę (w większym zakresie niż dotychczas) na wyznaczniki i kryteria oceny rękojmi w danym obszarze regulacji.

Wykaz literatury

Bafia J., *Zasady tworzenia prawa*, PWN, Warszawa 1980.

Bogusz M., *Prawo do odbudowy rękojmi niezbędnej do wykonywania zawodu lub sprawowania funkcji we władzach przedsiębiorstw,* „Prawo i Więź" 2021, nr 2(36).

Chmielewski J., *Zasada budzenia zaufania w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Dobrzański P., *Rola państwa we współczesnej gospodarce rynkowej*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2015, R. CIII.
Gronowska B., *Wolność, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] Z. Witkowski, J. Glaster, B. Gronowska, A. Bień-Kacała, W. Szyszkowski, *Prawo konstytucyjne*, TNOiK, Toruń 2000.
Groszyk H., Korybski A., *Instytucje prawne uspołecznienia procesów prawotwórczych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo" 1992, R. CCVI, nr 1313.
Kaczmarek P., *O rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu adwokata oraz radcy prawnego*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2015, nr 1.
Kieres L., *Reglamentacja – ograniczenie i uprawnienie*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo" 2022, R. CCCXXXIV, nr 4101.
Kmieciak Z., *Skuteczność regulacji administracyjnoprawnej*, Wyd. UŁ, Łódź 1994.
Kusiak-Winter R., *Kilka uwag na temat funkcji administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo" 2022, R. CCCXXXIV, nr 4101.
Leoński Z., *Nauka administracji*, C.H. Beck, Warszawa 1999.
Łętowski J., Strachowski S., Szreniawski J., Taras W, Wróbel A., *Nauka administracji – wybrane zagadnienia*, Wyd. UŁ, Lublin 1993.
Pacak M., Zmorek K., *Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Komentarz*, 2013, Lex.
Pietrzak A. (red.), *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
Stasikowski R., *O istocie funkcji reglamentacyjnej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009, nr 9.
Swora M. (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, 2010, Lex.
Szyszka A., *Uwagi o samorządzie adwokackim*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2010, nr 11.
Śliwka M., *Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2010, nr 13.
Trela A., *Rękojmia prawidłowego wykonywania działalności koncesjonowanej – zarys problematyki,* „Studia Prawa Publicznego" 2013, nr 4.
Tużnik M., *Interes publiczny czy interes prywatny w zasadnie in dubio pro trubutario?*, „Studia Prawnoustrojowe" 2017, nr 35.
Wilk A., Nitecki S., *Wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.
Zawadzki S., *Kompleksowość procesu prawotwórczego*, „Studia Prawnicze" 1979, nr 1.
Żukowski L., Sawuła R., *Postępowanie administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2004.

Summary

The warranty in administrative law

Keywords: law, warranty, administration, rationing.

This article aims to present the administrative and legal formalisation of warranties within the context of state regulatory functions and legal applications. This analysis has led to the formulation of a general definition of warranty in administrative law, an evaluation of its administrative and legal formalisation in relation to the principles of lawmaking and legislative

techniques, and an indication of the factors that determine compliance with warranty conditions when applying the law. The analyses concluded that the method and scope of warranty regulation adopted in the law are consistent with the principles of good legislation and enable the regulatory function to be implemented. However, due to the ambiguous nature of the concept of 'warranty', it would be beneficial for the legislator to provide more detailed guidance on the criteria and determinants for evaluating warranty in specific regulatory areas.

DOI: 10.31648/sp.12976

Zbigniew Bukowski
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
ORCID: 0000-0003-0814-4028
bukowski@ukw.edu.pl

Ochrona usług ekosystemowych jako funkcja gospodarki o obiegu zamkniętym – rozważania na gruncie prawa ochrony środowiska

Wstęp

Współczesne prawo ochrony środowiska podlega ewolucji, która nie ogranicza się już wyłącznie do rozszerzania katalogu instrumentów prawnych, lecz obejmuje również zmianę sposobu definiowania celów i funkcji regulacji środowiskowych. Tradycyjnie dominowało podejście skoncentrowane na ochronie poszczególnych komponentów środowiska, takich jak powietrze, wody, gleby czy różnorodność biologiczna, ujmowanych jako odrębne przedmioty ochrony prawnej. Obecnie coraz wyraźniej akcentowana jest potrzeba ujmowania środowiska w sposób systemowy – jako złożonej całości funkcjonalnej, której zasadniczym elementem jest zdolność ekosystemów do świadczenia usług niezbędnych dla funkcjonowania społeczeństwa i gospodarki.

W literaturze przedmiotu usługi ekosystemowe (ang. *ecosystem services*) definiowane są jako bezpośrednie i pośrednie korzyści, jakie człowiek uzyskuje z funkcjonowania ekosystemów, obejmujące usługi zaopatrzeniowe, regulacyjne, kulturowe oraz wspomagające[1]. Koncepcja ta, rozwijana początkowo na gruncie ekologii i ekonomii środowiska, została ugruntowana w szczególności w ramach *Millennium Ecosystem Assessment*, które wskazało na ścisłe powiązanie między stanem ekosystemów a dobrostanem człowieka[2]. W ostatnich

[1] R. Costanza, R. de Groot, P. Sutton, S. van der Ploeg, S.J. Anderson, I. Kubiszewski, S. Farber, R.K. Turner, *Changes in the global value of ecosystem services*, „Global Environmental Change" 2014, vol. 26, s. 152–158.

[2] *Millennium ecosystem assessment, ecosystems and human well-being: synthesis*, Waszyngton 2005.

latach zyskuje ona również coraz większe znaczenie w prawie ochrony środowiska, zwłaszcza w kontekście polityk dotyczących różnorodności biologicznej oraz odbudowy ekosystemów.

Równolegle dynamicznie rozwija się koncepcja gospodarki o obiegu zamkniętym (dalej jako GOZ), stanowiąca jeden z kluczowych kierunków transformacji prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej. Jej celem jest utrzymanie wartości produktów, materiałów i zasobów w gospodarce tak długo, jak to możliwe, oraz minimalizacja powstawania odpadów. Kierunek ten został wyznaczony w szczególności w komunikacie Komisji Europejskiej *Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym*[3], a następnie rozwinięty w *Nowym planie działania UE dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy* z 2020 r.[4], stanowiącym integralny element Europejskiego Zielonego Ładu[5]. Instrumenty realizacji GOZ zostały osadzone w obowiązujących aktach prawa wtórnego Unii Europejskiej, w tym przede wszystkim w dyrektywie 2008/98/WE w sprawie odpadów[6], a także w regulacjach dotyczących ekoprojektowania, rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz efektywności zasobowej.

W polskim systemie prawa założenia gospodarki o obiegu zamkniętym realizowane są przede wszystkim poprzez przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[7] oraz dokumenty strategiczne administracji rządowej. Mimo rosnącego znaczenia tej koncepcji, jej normatywna struktura nadal koncentruje się przede wszystkim na redukcji negatywnego oddziaływania odpadów oraz zwiększeniu efektywności wykorzystania zasobów. W znacznie mniejszym stopniu uwzględnia się natomiast jej potencjalny wpływ na zachowanie funkcjonalności ekosystemów oraz zdolności środowiska do świadczenia usług.

W literaturze prawniczej problematyka gospodarki o obiegu zamkniętym analizowana jest głównie w kontekście prawa odpadowego, efektywności zasobowej, rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz implementacji prawa Unii Europejskiej[8]. Z kolei koncepcja usług ekosystemowych rozwijana jest

---

[3] Komisja Europejska, *Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym*, COM (2015) 614 final, Bruksela, 2.12.2015.

[4] Komisja Europejska, *Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy*, COM (2020) 98 final, Bruksela, 11.3.2020.

[5] Komisja Europejska, *Europejski Zielony Ład*, COM (2019) 640 final, Bruksela, 11.12.2019.

[6] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Dz.U. L 312 z 22.11.2008, s. 3–30 ze zm.). W kontekście GOZ kluczowe zmiany zostały wprowadzone przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r., zmieniającą dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz.U. L 150 z 14.6.2018, s. 109–140) oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/1892 z dnia 10 września 2025 r., zmieniającą dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów (Dz.U. L z 26.9.2025).

[7] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm.

[8] Z. Bukowski, *Gospodarka o obiegu zamkniętym a prawo ochrony środowiska*, [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, Gdańsk 2016, s. 45–54;

przede wszystkim w naukach przyrodniczych i ekonomii środowiska[9], natomiast jej znaczenie dla wykładni i stosowania prawa ochrony środowiska pozostaje wciąż ograniczone. W szczególności brak jest opracowań, które w sposób systemowy analizowałyby relację między instrumentami gospodarki o obiegu zamkniętym a ochroną usług ekosystemowych, ujmowaną nie jako efekt uboczny regulacji, lecz jako ich potencjalną funkcję.

W tym kontekście powstaje zasadnicze pytanie: czy gospodarka o obiegu zamkniętym może być ujmowana nie tylko jako model gospodarowania zasobami, lecz również jako element systemu prawa ochrony środowiska realizujący funkcję ochrony usług ekosystemowych? Oznaczałoby to przesunięcie akcentu z analizy efektywności materiałowej i redukcji odpadów na ocenę wpływu regulacji prawnych na zachowanie zdolności ekosystemów do świadczenia usług kluczowych dla społeczeństwa.

Celem niniejszego artykułu jest ustalenie, czy ochrona usług ekosystemowych może być uznana za funkcję gospodarki o obiegu zamkniętym w systemie prawa ochrony środowiska oraz jakie konsekwencje wynikają z takiego ujęcia dla wykładni obowiązujących regulacji i ich dalszego rozwoju. W pracy przyjęto hipotezę, że choć przepisy dotyczące GOZ nie odwołują się wprost do koncepcji usług ekosystemowych, to ich funkcjonowanie prowadzi do pośredniej ochrony tych usług poprzez ograniczenie presji na ekosystemy, zmniejszenie eksploatacji zasobów naturalnych oraz wspieranie procesów regeneracyjnych środowiska.

Artykuł opiera się na metodzie dogmatycznoprawnej, obejmującej analizę aktów prawa Unii Europejskiej oraz prawa krajowego, a także na metodzie funkcjonalnej, pozwalającej na ocenę skutków obowiązujących regulacji w kontekście zachowania usług ekosystemowych.

Usługi ekosystemowe jako przedmiot ochrony prawa ochrony środowiska

Koncepcja usług ekosystemowych wywodzi się z nauk ekologicznych oraz ekonomii środowiska i pierwotnie służyła przede wszystkim identyfikacji zależności między funkcjonowaniem ekosystemów a dobrostanem człowieka.

K. Karpus, *Gospodarka o obiegu zamkniętym i przeobrażenia prawa o odpadach Unii Europejskiej*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2023 nr 1, s. 1–22; E. Radecka, *Prawo odpadowe vs. Rozporządzenie REACH: wybrane problemy w kontekście gospodarki obiegu zamkniętego*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2025, t. 25, s. 213–229; A. Barczak, *Prawne aspekty zarządzania środowiskiem na przykładzie gospodarki odpadami komunalnymi*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2023, nr 4(61), s. 266–283, DOI: 10.26881/gsp.2023.4.01.

[9] Zob. P. Kumar (red.), *The economics of ecosystems and biodiversity: ecological and economic foundations*, Londyn–Nowy Jork 2010; A. Mizgajski, *Świadczenia ekosystemów jako rozwijające się pole badawcze i aplikacyjne*, „Ekonomia i Środowisko" 2010, nr 1(37), s. 10–19.

Jej rozwój był odpowiedzią na potrzebę ujęcia wartości przyrody nie tylko w kategoriach moralnych lub estetycznych, lecz także w kategoriach funkcjonalnych i ekonomicznych. Kluczowe znaczenie dla ugruntowania tej koncepcji miało opracowanie *Millennium Ecosystem Assessment*, które w sposób systemowy przedstawiło zależności między ekosystemami a jakością życia człowieka[10].

W literaturze podkreśla się, że usługi ekosystemowe obejmują cztery podstawowe kategorie: usługi zaopatrzeniowe, regulacyjne, kulturowe oraz wspomagające[11]. Taki podział, rozwijany następnie w ramach projektu TEEB[12], umożliwił operacjonalizację koncepcji w politykach publicznych, w tym w polityce ochrony środowiska i polityce klimatycznej[13]. W konsekwencji usługi ekosystemowe zaczęły być postrzegane nie tylko jako kategoria naukowa, lecz również jako potencjalny punkt odniesienia dla regulacji prawnych.

W nauce prawa koncepcja usług ekosystemowych nie doczekała się jeszcze jednolitego ujęcia normatywnego. W literaturze wskazuje się jednak na to, że może ona pełnić kilka funkcji w systemie prawa ochrony środowiska: funkcję opisową (identyfikacja zależności ekologicznych), funkcję wartościującą (wycena usług środowiska) oraz funkcję interpretacyjną (wykładnia przepisów prawa)[14]. Szczególne znaczenie ma funkcja interpretacyjna, ponieważ pozwala na uwzględnienie usług ekosystemowych przy stosowaniu klasycznych instrumentów prawa ochrony środowiska, takich jak oceny oddziaływania na środowisko, decyzje środowiskowe czy planowanie przestrzenne. W tym ujęciu usługi ekosystemowe nie stanowią samodzielnej kategorii normatywnej, lecz raczej kryterium oceny skutków regulacji prawnych dla środowiska jako systemu funkcjonalnego.

Prawo Unii Europejskiej nie wprowadza ogólnej definicji usług ekosystemowych, jednak koncepcja ta jest coraz częściej wykorzystywana w aktach polityki środowiskowej oraz w prawie wtórnym. Szczególne znaczenie mają w tym zakresie strategie dotyczące ochrony bioróżnorodności oraz odbudowy ekosystemów. W Strategii UE na rzecz bioróżnorodności do 2030 r. wprost

---

10 *Millennium ecosystem assessment*…

11 J. Solon, *Koncepcja „Ecosystem Services" i jej zastosowanie w badaniach ekologiczno-krajobrazowych*, „Problemy Ekologii Krajobrazu" 2008, t. 21, s. 25–44.

12 TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity to międzynarodowa inicjatywa badająca ekonomiczną wartość przyrody i bioróżnorodności, https://teebweb.org/.

13 P. Sukhdev (red.), *The economics of ecosystems and biodiversity: mainstreaming the economics of nature. a synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB*, s. 1–36, https://www.researchgate.net/publication/230743686_Mainstreaming_the_Economics_of_Nature_a_Synthesis_of_the_Approach_Conclusions_and_Recommendations_of_TEEB (data dostępu: 15.08.2026); M. Boćkowski, W. Rogowski, *Wycena usług ekosystemowych oraz ich zastosowanie w rachunku ekonomicznym – praktyczne przykłady w zarządzaniu zasobami przyrodniczymi*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów" 2018, nr 167.

14 J.B. Ruhl, J. Salzman, *The law and policy beginnings of ecosystem services*, „Journal of Land Use & Environmental Law" 2007, vol. 22, nr 2, s. 157–172.

wskazuje się na konieczność ochrony i odbudowy ekosystemów w celu zapewnienia ich zdolności do świadczenia usług niezbędnych dla społeczeństwa[15]. Podejście to zostało wzmocnione w rozporządzeniu (UE) 2024/1991 w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych, które nakłada na państwa członkowskie obowiązek podejmowania działań służących przywracaniu zdegradowanych ekosystemów i poprawie ich funkcjonalności[16]. Również polityka klimatyczna i gospodarcza Unii Europejskiej, w tym Europejski Zielony Ład, zakłada integrację ochrony ekosystemów z transformacją gospodarczą, co pośrednio wzmacnia znaczenie usług ekosystemowych jako kategorii funkcjonalnej[17].

W polskim systemie prawnym usługi ekosystemowe nie zostały dotychczas wyrażone jako samodzielna kategoria normatywna. Niemniej jednak ich elementy można identyfikować w różnych działach prawa ochrony środowiska, w szczególności w przepisach dotyczących ochrony przyrody, gospodarki wodnej, planowania przestrzennego oraz ocen oddziaływania na środowisko. Ustawa o ochronie przyrody[18] oraz ustawa Prawo ochrony środowiska[19] koncentrują się jednak nadal na ochronie komponentów środowiska, takich jak gatunki, siedliska czy zasoby naturalne, a nie na ochronie ich funkcji[20]. W rezultacie koncepcja usług ekosystemowych pełni w polskim prawie przede wszystkim rolę doktrynalną i interpretacyjną, a nie normatywną.

Mimo braku bezpośredniej regulacji ustawowej, koncepcja usług ekosystemowych coraz częściej pełni funkcję integrującą w systemie prawa ochrony środowiska. Pozwala ona bowiem na odejście od fragmentarycznego postrzegania środowiska na rzecz ujęcia systemowego, w którym kluczowe znaczenie ma zdolność ekosystemów do świadczenia usług podtrzymujących życie i rozwój społeczno-gospodarczy. W tym sensie usługi ekosystemowe mogą być postrzegane jako potencjalna kategoria pośrednia między klasycznymi dobrami środowiskowymi a celami polityk publicznych, w tym polityki gospodarki o obiegu zamkniętym. Ich znaczenie nie polega zatem na bezpośrednim normowaniu, lecz na wpływie na sposób interpretacji i systematyzacji prawa ochrony środowiska.

---

[15] Komunikat Komisji, Strategia UE na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia, COM (2020) 380 final.

[16] Zob. art. 4 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1991 z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych (Dz.U. L 2024/1991, 29.7.2024, s. 1), ale też art. 5, art. 8–12 oraz art. 14.

[17] Komisja Europejska, *Europejski Zielony Ład*…

[18] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 13 ze zm.).

[19] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 647 ze zm.).

[20] Zob. w art. 3 pkt 13 i pkt 39 ustawy Prawo ochrony środowiska.

GOZ w systemie prawa ochrony środowiska

Gospodarka o obiegu zamkniętym stanowi jeden z najważniejszych współczesnych kierunków transformacji prawa ochrony środowiska Unii Europejskiej, wpisując się w szerszą zmianę paradygmatu regulacyjnego polegającą na przejściu od modelu linearnego do modelu cyrkularnego gospodarowania zasobami. W ujęciu normatywnym nie jest ona jedynie koncepcją ekonomiczną, lecz stopniowo kształtującym się zbiorem zasad, instrumentów oraz obowiązków prawnych, które wpływają na sposób projektowania, produkcji, konsumpcji oraz zagospodarowania produktów i odpadów. Jej podstawowym celem jest utrzymanie wartości materialnej produktów, materiałów i zasobów w gospodarce przez możliwie najdłuższy czas, co prowadzi do ograniczenia presji na środowisko oraz zmniejszenia zależności od eksploatacji zasobów pierwotnych[21].

Rozwój koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym na poziomie Unii Europejskiej został zapoczątkowany w sposób systemowy w komunikacie Komisji Europejskiej z 2015 r. *Zamknięcie obiegu – plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym*, który wyznaczył ramy dla dalszych działań legislacyjnych i strategicznych w tym obszarze. Następnie koncepcja ta została rozwinięta w *Nowym planie działania dotyczącym gospodarki o obiegu zamkniętym z 2020 r.*, stanowiącym integralną część Europejskiego Zielonego Ładu. W dokumentach tych podkreśla się, że transformacja w kierunku GOZ ma nie tylko wymiar środowiskowy, lecz także gospodarczy i społeczny, ponieważ wpływa na sposób funkcjonowania całych systemów produkcyjnych i konsumpcyjnych.

Na poziomie prawa wtórnego Unii Europejskiej kluczowe znaczenie dla implementacji gospodarki o obiegu zamkniętym ma przywoływana już dyrektywa 2008/98/WE w sprawie odpadów, która ustanawia hierarchię postępowania z odpadami oraz wprowadza zasadę rozszerzonej odpowiedzialności producenta. Zmiany wprowadzone do tej dyrektywy w ramach pakietu gospodarki o obiegu zamkniętym z 2018 r. oraz kolejnych reform wzmacniają znaczenie działań prewencyjnych, w szczególności zapobiegania powstawaniu odpadów oraz ponownego użycia produktów. Jednocześnie rozwijane są regulacje sektorowe dotyczące ekoprojektowania, trwałości produktów, prawa do naprawy oraz ograniczania marnotrawstwa zasobów.

W polskim porządku prawnym GOZ nie została wyodrębniona jako odrębna zasada prawa ochrony środowiska, jednak jej elementy są implementowane

[21] T.J. de Römph, *Pressing forward – developments in the transition towards sustainable materials management in EU environmental law*, [w:] V. Mauerhofer (red.), *Legal aspects of sustainable development: horizontal and sectorial policy issues*, Cham 2016, s. 511–532; E. Maitre-Ekern, *Towards a circular economy for products: an analysis of EU's policy and regulatory framework in an ecological perspective*, Oslo 2019.

przede wszystkim poprzez ustawę z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach[22] oraz przepisy wykonawcze. Ponadto koncepcja ta została uwzględniona w dokumentach strategicznych administracji publicznej, w tym w *Mapie drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym*, opracowanej przez Ministerstwo Rozwoju[23]. Należy jednak podkreślić, że zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym dominujące ujęcie GOZ koncentruje się na aspektach materialnych i ekonomicznych, takich jak efektywność zasobowa, redukcja odpadów oraz zwiększenie poziomu recyklingu, natomiast w znacznie mniejszym stopniu uwzględnia jej potencjalne oddziaływanie na funkcjonowanie ekosystemów.

W literaturze przedmiotu GOZ jest analizowana przede wszystkim w kontekście prawa odpadowego, polityki zasobowej oraz instrumentów ekonomicznych ochrony środowiska. Podkreśla się, że stanowi ona ewolucję klasycznego modelu zarządzania odpadami, w którym nacisk kładziony jest na końcowe etapy cyklu życia produktów, w kierunku podejścia systemowego obejmującego cały cykl życia produktu od projektowania po ponowne wykorzystanie lub recykling[24]. Jednocześnie GOZ pozostaje koncepcją wielowymiarową, której skuteczność zależy od integracji różnych gałęzi prawa, w tym prawa ochrony środowiska, prawa gospodarczego oraz prawa konsumenckiego[25].

Mimo szerokiego zakresu badań nad GOZ, w doktrynie prawa ochrony środowiska stosunkowo rzadko podejmuje się próbę jej analizy w ujęciu funkcjonalnym, tj. jako mechanizmu realizacji określonych funkcji prawa. Dominuje podejście instrumentalne, koncentrujące się na ocenie efektywności poszczególnych instrumentów prawnych, takich jak systemy rozszerzonej odpowiedzialności producenta, instrumenty ekonomiczne czy regulacje dotyczące odpadów. W znacznie mniejszym stopniu analizuje się natomiast, jakie funkcje systemowe pełni GOZ w szerszym kontekście ochrony środowiska, w tym w odniesieniu do zachowania integralności i funkcjonalności ekosystemów. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera pytanie, czy GOZ

---

[22] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1587 ze zm. Patrz art. 1. Ustawa określa środki służące ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi przez zapobieganie powstawaniu odpadów i zmniejszenie ich ilości oraz negatywnego wpływu wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi, a także przez zmniejszenie całkowitego wpływu użytkowania zasobów oraz poprawę efektywności takiego użytkowania, w celu przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym.

[23] *Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym* została przyjęta przez Radę Ministrów niepublikowaną uchwałą nr 136/2019 z dnia 10 września 2019 r. Okres realizacji Mapy drogowej GOZ określono na lata 2019–2023.

[24] J. Alaranta, T. Turunen, *How to reach a safe circular economy? Perspectives on reconciling the waste, product and chemicals regulation*, „Journal of Environmental Law" 2021, t. 33, nr 1, s. 113–136.

[25] K. Steenmans, F. Lesniewska, *Limitations of the circular economy concept in law and policy*, https://www.frontiersin.org/journals/sustainability/articles/10.3389/frsus.2023.1154059/full (data dostępu: 15.08.2026).

może być postrzegana nie tylko jako zbiór instrumentów prawnych służących efektywnemu gospodarowaniu zasobami, lecz również jako mechanizm realizujący funkcję ochrony usług ekosystemowych. Odpowiedź na to pytanie wymaga odejścia od czysto sektorowego ujęcia GOZ i przyjęcia perspektywy systemowej, uwzględniającej jej oddziaływanie na cały system regulacji prawa ochrony środowiska.

W ujęciu funkcjonalnym GOZ może być analizowana jako mechanizm ograniczający presję antropogeniczną na środowisko poprzez redukcję zapotrzebowania na zasoby pierwotne, zmniejszenie ilości odpadów oraz wydłużenie cyklu życia produktów. Działania te mają bezpośrednie przełożenie na stan ekosystemów, w szczególności w zakresie ograniczenia degradacji gleb, zmniejszenia presji na zasoby wodne oraz redukcji emisji zanieczyszczeń. W konsekwencji GOZ może być postrzegana jako system regulacyjny pośrednio wspierający zachowanie zdolności ekosystemów do świadczenia usług, mimo że cel ten nie został wprost sformułowany w obowiązujących aktach prawnych.

Wpływ instrumentów GOZ na zachowanie usług ekosystemowych

Analiza relacji między GOZ a usługami ekosystemowymi wymaga odejścia od klasycznego, sektorowego ujęcia prawa ochrony środowiska i przyjęcia perspektywy funkcjonalnej, w której punktem odniesienia nie są poszczególne reżimy regulacyjne, lecz skutki oddziaływania prawa na zdolność ekosystemów do utrzymywania procesów biologicznych i świadczenia usług niezbędnych dla społeczeństwa. W tym ujęciu GOZ nie stanowi wyłącznie zbioru instrumentów dotyczących odpadów i zasobów, lecz system regulacyjny, oddziałujący pośrednio na integralność ekosystemów poprzez zmianę intensywności i struktury przepływów materiałowych w gospodarce[26].

Najbardziej podstawowym mechanizmem oddziaływania GOZ na usługi ekosystemowe jest ograniczenie eksploatacji zasobów naturalnych, co bezpośrednio wpływa na zachowanie tzw. usług zaopatrzeniowych, obejmujących m.in. zasoby wodne, glebowe oraz biologiczne. Redukcja zapotrzebowania na surowce pierwotne prowadzi do zmniejszenia presji na ekosystemy wydobywcze, rolnicze i leśne, co w konsekwencji ogranicza degradację siedlisk oraz utratę różnorodności biologicznej. W literaturze podkreśla się, że eksploatacja zasobów naturalnych jest jednym z kluczowych czynników osłabiających zdolność ekosystemów do regeneracji, a tym samym do świadczenia

[26] J. Korhonen, A. Honkasalo, J. Seppälä, *Circular economy: the concept and its limitations*, „Ecological Economics" 2018, vol. 143, s. 37–46.

usług o charakterze podstawowym dla funkcjonowania systemów społeczno-gospodarczych[27].

Drugim istotnym obszarem oddziaływania instrumentów GOZ jest ochrona usług regulacyjnych, obejmujących procesy, takie jak regulacja klimatu, retencja wód, oczyszczanie powietrza i wód oraz stabilizacja gleby. Ograniczenie ilości odpadów, ich ponowne wykorzystanie oraz recykling przyczyniają się do zmniejszenia emisji zanieczyszczeń do środowiska, w tym substancji trwałych i toksycznych, które mogą zaburzać funkcjonowanie ekosystemów. Szczególne znaczenie ma w tym kontekście ograniczenie składowania odpadów oraz nielegalnego ich deponowania, które prowadzi do długotrwałej degradacji gleb i wód gruntowych, a tym samym do osłabienia ich zdolności regulacyjnych[28].

Warto również podkreślić, że GOZ wpływa pośrednio na zachowanie usług kulturowych, związanych z rekreacyjnym, estetycznym i edukacyjnym wykorzystaniem środowiska. Ograniczenie zanieczyszczenia środowiska oraz poprawa jakości krajobrazu przyczyniają się do zwiększenia wartości kulturowej ekosystemów, co znajduje odzwierciedlenie m.in. w rozwoju turystyki przyrodniczej oraz wzroście znaczenia terenów zielonych w obszarach zurbanizowanych[29]. Choć ten aspekt GOZ jest najtrudniejszy do uchwycenia w kategoriach normatywnych, jego znaczenie w ujęciu funkcjonalnym nie powinno być pomijane.

Szczególnie istotna z punktu widzenia usług ekosystemowych jest również zmiana modelu produkcji i konsumpcji, jaką promuje GOZ. Wprowadzenie zasad ekoprojektowania, wydłużenia cyklu życia produktów oraz ich naprawialności prowadzi do zmniejszenia ilości odpadów trafiających do środowiska, a tym samym ograniczają presję na systemy przyrodnicze. Projektowanie produktów z uwzględnieniem ich pełnego cyklu życia stanowi jeden z kluczowych instrumentów prewencji środowiskowej, który może istotnie zmniejszyć negatywne oddziaływanie działalności gospodarczej na ekosystemy[30].

---

[27] R. Costanza i in., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, „Nature" 1997, t. 387, s. 253–260.

[28] Tak: R. Sharma, P. Malaviya, *Ecosystem services and climate action from a circular bioeconomy perspective*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews" 2023, vol. 175, DOI: 10.1016/j.rser.2023.113164. Także: Komunikat Komisji Europejskiej, Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy, COM (2020) 98 final, Bruksela, 11.3.2020.

[29] *Millennium ecosystem assessment…*

[30] Zob. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/125/WE z dnia 21 października 2009 r., ustanawiającą ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią (Dz. Urz. UE L 285 z 31.10.2009, s. 10), motyw 10 (obecnie uchyloną), oraz zastępujące ją rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1781 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia ram ustalania wymogów ekoprojektu w odniesieniu do zrównoważonych produktów oraz zmiany dyrektywy (UE) 2020/1828 i rozporządzenia (UE) 2023/1542 i uchylenia dyrektywy 2009/125/WE (ESPR) (Dz. Urz. UE L 2024/1781, art. 1 ust. 1).

Z punktu widzenia prawa ochrony środowiska szczególnie interesujące jest to, że wspomniane oddziaływania mają charakter pośredni i nie są wprost ukierunkowane na ochronę usług ekosystemowych. Instrumenty GOZ zostały bowiem skonstruowane przede wszystkim w celu zwiększenia efektywności zasobowej oraz ograniczenia ilości odpadów, a nie w celu ochrony funkcji ekosystemów jako takich. Mimo to ich skutki normatywne prowadzą do zmniejszenia presji antropogenicznej na środowisko, co w konsekwencji sprzyja utrzymaniu zdolności ekosystemów do świadczenia usług. W tym kontekście zasadne jest pytanie, czy ochrona usług ekosystemowych może być uznana za funkcję systemową GOZ? Odpowiedź na to pytanie wymaga zastosowania podejścia funkcjonalnego, zgodnie z którym funkcja prawa nie jest utożsamiana z jego celem deklaratywnym, lecz z rzeczywistymi skutkami jego działania w systemie społecznym. W tym ujęciu nawet jeśli ustawodawca nie formułuje wprost celu ochrony usług ekosystemowych, to jednak efekty działania instrumentów GOZ mogą prowadzić do realizacji takiej funkcji w sposób pośredni.

Z perspektywy systemowej oznacza to, że GOZ może być interpretowana jako mechanizm integrujący różne segmenty prawa ochrony środowiska, w tym prawo odpadowe, prawo ochrony przyrody oraz prawo klimatyczne, poprzez wspólny mianownik w postaci ograniczenia presji na ekosystemy. W konsekwencji ochrona usług ekosystemowych może zostać uznana nie za odrębny cel normatywny GOZ, lecz za jedną z jej funkcji systemowych, ujawniających się w wyniku stosowania instrumentów prawnych w praktyce.

Ochrona usług ekosystemowych jako kryterium wykładni instrumentów GOZ

Uznanie, że instrumenty GOZ mogą realizować funkcję ochrony usług ekosystemowych, prowadzi do konieczności rozważenia ich znaczenia nie tylko na poziomie polityki prawa, lecz także na poziomie wykładni obowiązujących przepisów. W klasycznym ujęciu prawa ochrony środowiska wykładnia przepisów opiera się przede wszystkim na kryteriach językowych, systemowych oraz celowościowych, przy czym szczególne znaczenie przypisuje się zasadzie integracji ochrony środowiska[31] oraz zasadzie zrównoważonego rozwoju. W tym kontekście pojawia się pytanie, czy koncepcja usług ekosystemowych może pełnić funkcję dodatkowego kryterium interpretacyjnego, które pozwalałoby na bardziej systemowe i funkcjonalne rozumienie regulacji dotyczących GOZ?

Punktem wyjścia jest obserwacja, że podstawowe instrumenty GOZ, takie jak rozszerzona odpowiedzialność producenta, hierarchia sposobów

[31] I. Przybojewska, *Wykładnia rozszerzająca prawa ochrony środowiska jako szczególnej gałęzi prawa*, „Studia Prawnicze KUL" 2018, nr 2(74), s. 67–85, DOI: 10.31743/sp.4545.

postępowania z odpadami, ekoprojektowanie czy obowiązki w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, zostały skonstruowane przede wszystkim w oparciu o kryteria efektywności zasobowej oraz redukcji negatywnego oddziaływania na środowisko. Nie oznacza to jednak, że ich cel normatywny ogranicza się wyłącznie do tych aspektów. Zgodnie z utrwalonym w doktrynie podejściem funkcjonalnym cele regulacji prawnych mogą być rekonstruowane nie tylko na podstawie ich literalnego brzmienia, lecz również na podstawie ich systemowego oddziaływania w ramach całego porządku prawnego[32]. W tym kontekście koncepcja usług ekosystemowych może pełnić rolę swoistego „łącznika interpretacyjnego" między poszczególnymi dziedzinami prawa ochrony środowiska. Umożliwia ona bowiem odejście od fragmentarycznego postrzegania oddziaływań środowiskowych na rzecz ujęcia systemowego, w którym kluczowe znaczenie ma zdolność ekosystemów do świadczenia funkcji podtrzymujących życie i rozwój społeczno-gospodarczy. W konsekwencji interpretacja instrumentów GOZ przez pryzmat usług ekosystemowych prowadzi do rozszerzenia ich znaczenia normatywnego poza tradycyjnie rozumianą efektywność materiałową.

Szczególnie wyraźnie problem ten ujawnia się w odniesieniu do zasady hierarchii sposobów postępowania z odpadami. W ujęciu literalnym zasada ta koncentruje się na minimalizacji negatywnych skutków gospodarowania odpadami przez preferowanie działań, takich jak zapobieganie ich powstawaniu, przygotowanie do ponownego użycia oraz recykling. Jednak w perspektywie usług ekosystemowych hierarchia ta może być interpretowana jako narzędzie ochrony zdolności ekosystemów do świadczenia usług regulacyjnych i zaopatrzeniowych, ponieważ każdy etap hierarchii w różnym stopniu wpływa na intensywność presji na środowisko naturalne.

Analogiczne wnioski można sformułować w odniesieniu do zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta. W klasycznym ujęciu jej celem jest internalizacja kosztów środowiskowych związanych z cyklem życia produktów oraz przeniesienie odpowiedzialności za ich zagospodarowanie na producentów[33]. Jednak w świetle koncepcji usług ekosystemowych zasada ta może być interpretowana szerzej jako instrument ograniczający presję produkcyjną na ekosystemy poprzez promowanie bardziej trwałych i mniej zasobochłonnych modeli produkcji. W konsekwencji rozszerzona odpowiedzialność producenta może być postrzegana nie tylko jako instrument ekonomiczny, lecz również jako narzędzie ochrony funkcji ekosystemów.

Jeszcze wyraźniej funkcjonalny charakter tej interpretacji ujawnia się w przypadku instrumentów, takich jak ekoprojektowanie produktów. W tym

---

[32] M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2017, s. 54, 210–215.

[33] T. Lindhqvist, *What is extended producer responsibility*, [w:] K. Jönsson, T. Lindhqvist, *Extended producer responsibility as a policy instrument – what is the knowledge in the scientific community?*, AFR-Report 212, Sztokholm 1998, s. 3–10.

przypadku prawo Unii Europejskiej coraz częściej wymaga uwzględnienia całego cyklu życia produktu, w tym jego wpływu na środowisko na etapie produkcji, użytkowania oraz utylizacji. W literaturze wskazuje się na to, że takie podejście prowadzi do przesunięcia punktu ciężkości z końcowego etapu cyklu życia produktu na jego fazę projektową, co ma zasadnicze znaczenie dla ograniczenia presji na zasoby naturalne i ekosystemy[34]. W ujęciu usług ekosystemowych oznacza to, że ekoprojektowanie może być traktowane jako instrument prewencyjny służący ochronie zarówno usług zaopatrzeniowych, jak i regulacyjnych.

Warto jednocześnie podkreślić, że wykorzystanie koncepcji usług ekosystemowych jako kryterium wykładni nie prowadzi do tworzenia nowych obowiązków prawnych w sposób bezpośredni. Nie zmienia ona bowiem normatywnej treści przepisów, lecz wpływa na sposób ich rozumienia i stosowania. W tym sensie pełni ona funkcję metainterpretacyjną, umożliwiającą bardziej spójne i systemowe odczytywanie celów prawa ochrony środowiska. Tego rodzaju podejście wpisuje się w coraz silniej akcentowaną w doktrynie potrzebę integracji różnych reżimów środowiskowych oraz odejścia od ich sektorowego rozdzielenia[35].

Z perspektywy prawa Unii Europejskiej koncepcja ta znajduje dodatkowe uzasadnienie w zasadzie integracji polityk Unii, wyrażonej w art. 11 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[36], zgodnie z którym wymogi ochrony środowiska powinny być integrowane przy definiowaniu i realizacji polityk i działań Unii. Oznacza to, że interpretacja instrumentów GOZ nie może być ograniczona wyłącznie do ich funkcji gospodarczej lub odpadowej, lecz powinna uwzględniać ich szerszy wpływ na system środowiskowy, w tym na zdolność ekosystemów do świadczenia usług. W konsekwencji można przyjąć, że koncepcja usług ekosystemowych, choć nie została wprost ujęta w przepisach regulujących GOZ, może pełnić istotną rolę w ich wykładni funkcjonalnej. Umożliwia ona bowiem identyfikację ukrytej funkcji tych regulacji, polegającej na ochronie integralności ekosystemów przez ograniczanie presji materialnej i energetycznej generowanej przez system gospodarczy.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozwala na sformułowanie wniosku, że obowiązujące regulacje dotyczące GOZ nie zawierają *expressis verbis* odniesienia do

[34] Zob. M. Horn i in., *Promoting ecodesign implementation: the role and development areas of national public policy*, „Environmental Policy and Governance" 2023.

[35] M. Górski, *System prawa ochrony środowiska*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 29–41.

[36] Art. 11 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 53).

koncepcji usług ekosystemowych, ani tym bardziej nie formułują ich ochrony jako samodzielnego celu normatywnego. Konstrukcja instrumentów GOZ, zarówno na poziomie prawa Unii Europejskiej, jak i prawa krajowego, koncentruje się przede wszystkim na poprawie efektywności zasobowej, ograniczeniu powstawania odpadów oraz zwiększeniu poziomu ich ponownego wykorzystania i recyklingu. Oznacza to, że ich bezpośrednia funkcja normatywna pozostaje osadzona w paradygmacie materialno-gospodarczym, a nie ekosystemowym.

Jednocześnie analiza funkcjonalna prowadzi do odmiennych wniosków. Instrumenty GOZ, mimo że nie zostały zaprojektowane w celu ochrony usług ekosystemowych, w sposób pośredni przyczyniają się do ich zachowania. Redukcja presji na zasoby naturalne, ograniczenie emisji zanieczyszczeń oraz zmniejszenie ilości odpadów trafiających do środowiska skutkują poprawą warunków funkcjonowania ekosystemów, a tym samym wspierają ich zdolność do świadczenia usług zaopatrzeniowych, regulacyjnych i kulturowych. W konsekwencji można stwierdzić, że ochrona usług ekosystemowych stanowi funkcję wtórną, immanentnie wpisaną w mechanizmy działania GOZ, choć nie została ona wyraźnie wyartykułowana przez ustawodawcę.

W świetle powyższego zasadne jest przyjęcie, że GOZ powinna być interpretowana nie tylko jako zestaw instrumentów służących efektywnemu gospodarowaniu zasobami, lecz również jako element systemu prawa ochrony środowiska realizujący funkcję ochrony usług ekosystemowych. Ujęcie to ma charakter funkcjonalny i systemowy, a jego znaczenie ujawnia się w szczególności na poziomie wykładni celowościowej i systemowej przepisów prawa Unii Europejskiej oraz prawa krajowego.

Obecny stan regulacji nie w pełni odzwierciedla rzeczywiste oddziaływanie instrumentów GOZ na środowisko jako system funkcjonalny. W związku z tym *de lege ferenda* zasadne wydaje się rozważenie wyraźniejszego włączenia kategorii usług ekosystemowych do projektowania i oceny instrumentów gospodarki o obiegu zamkniętym. Mogłoby to nastąpić zarówno na poziomie prawa unijnego, poprzez rozwinięcie celów polityki GOZ w dokumentach strategicznych i aktach legislacyjnych, jak i na poziomie krajowym, poprzez bardziej systemowe uwzględnienie funkcjonalnego wymiaru ekosystemów w strategiach i regulacjach dotyczących gospodarki odpadami oraz zasobami. W szczególności zasadne byłoby rozważenie wprowadzenia mechanizmów oceny wpływu instrumentów GOZ nie tylko w kategoriach efektywności materiałowej, lecz również w kategoriach ich oddziaływania na zdolność ekosystemów do świadczenia usług. Takie podejście pozwoliłoby na pełniejsze uwzględnienie rzeczywistych kosztów środowiskowych oraz zwiększyłoby spójność między polityką odpadową, polityką ochrony środowiska i polityką klimatyczną.

Podsumowując, należy stwierdzić, że relacja między GOZ a usługami ekosystemowymi ma charakter funkcjonalny i pośredni. Ochrona usług

ekosystemowych nie stanowi *explicite* celu regulacji GOZ, jednakże stanowi jedną z jej istotnych funkcji systemowych, ujawniających się w wyniku stosowania instrumentów prawnych. Tym samym GOZ może być postrzegana jako element szerszego systemu prawa ochrony środowiska, który – obok celów zasobowych i odpadowych – realizuje również cel w postaci zachowania integralności i funkcjonalności ekosystemów. Koncepcja usług ekosystemowych może pełnić istotną rolę integrującą w wykładni i dalszym rozwoju prawa ochrony środowiska. Jej uwzględnienie pozwala bowiem na przejście od fragmentarycznego postrzegania poszczególnych instrumentów prawnych do ich systemowej analizy w kontekście funkcjonowania ekosystemów jako całości. W tym sensie GOZ, choć pierwotnie skonstruowana jako instrument efektywności zasobowej, może być interpretowana jako element szerszej ewolucji prawa ochrony środowiska w kierunku ochrony funkcjonalnej środowiska.

Wykaz literatury

Alaranta J., Turunen T., *How to reach a safe circular economy? Perspectives on reconciling the waste, product and chemicals regulation*, „Journal of Environmental Law" 2021, vol. 33, nr 1.

Barczak A., *Prawne aspekty zarządzania środowiskiem na przykładzie gospodarki odpadami komunalnymi*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2023, nr 4(61), DOI: 10.26881/gsp.2023.4.01.

Boćkowski M., Rogowski W., *Wycena usług ekosystemowych oraz ich zastosowanie w rachunku ekonomicznym – praktyczne przykłady w zarządzaniu zasobami przyrodniczymi*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH" 2018, nr 167.

Bukowski Z., *Gospodarka o obiegu zamkniętym a prawo ochrony środowiska*, [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, Fundacja Rozwoju UG, Gdańsk 2016.

Costanza R. i in., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, „Nature" 1997, vol. 387.

Costanza R., de Groot R., Sutton P., van der Ploeg S., Anderson S.J., Kubiszewski I., Farber S., Turner R.K., *Changes in the global value of ecosystem services*, „Global Environmental Change" 2014, vol. 26.

de Römph T.J., *Pressing forward – developments in the transition towards sustainable materials management in EU environmental law*, [w:] V. Mauerhofer (red.), *Legal aspects of sustainable development: horizontal and sectorial policy issues*, Springer, Cham 2016, DOI: 10.1007/978-3-319-26021-1_25.

Górski M., *System prawa ochrony środowiska*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Wyd. UŁ, Łódź 2015.

Horn M. i in., *Promoting ecodesign implementation: the role and development areas of national public policy*, „Environmental Policy and Governance" 2023, DOI: 10.1002/eet.2044.

Karpus K., *Gospodarka o obiegu zamkniętym i przeobrażenia prawa o odpadach Unii Europejskiej*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" 2023, nr 1.

Korhonen J., Honkasalo A., Seppälä J., *Circular economy: the concept and its limitations*, „Ecological Economics" 2018, vol. 143.
Kumar P. (red.), *The economics of ecosystems and biodiversity: ecological and economic foundations*, Earthscan, Londyn–Nowy Jork 2010.
Lindhqvist T., *What is extended producer responsibility*, [w:] K. Jönsson, T. Lindhqvist, *Extended producer responsibility as a policy instrument – what is the knowledge in the scientific community?*, AFR-Report 212, Swedish Environmental Protection Agency, Sztokholm 1998.
Maitre-Ekern E., *Towards a circular economy for products: an analysis of EU's policy and regulatory framework in an ecological perspective*, University of Oslo, Oslo 2019.
Millennium ecosystem assessment, ecosystems and human well-being: synthesis, Island Press, Waszyngton 2005.
Mizgajski A., *Świadczenia ekosystemów jako rozwijające się pole badawcze i aplikacyjne*, „Ekonomia i Środowisko" 2010, nr 1(37).
Przybojewska I., *Wykładnia rozszerzająca prawa ochrony środowiska jako szczególnej gałęzi prawa*, „Studia Prawnicze KUL" 2018, nr 2(74), DOI: 10.31743/sp.4545.
Radecka E., *Prawo odpadowe vs. rozporządzenie REACH: wybrane problemy w kontekście gospodarki obiegu zamkniętego*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2025, t. 25.
Ruhl J.B., Salzman J., *The law and policy beginnings of ecosystem services*, „Journal of Land Use & Environmental Law" 2007, vol. 22, nr 2.
Sharma R., Malaviya P., *Ecosystem services and climate action from a circular bioeconomy perspective*, „Renewable and Sustainable Energy Reviews" 2023, vol. 175, DOI: 10.1016/j.rser.2023.113164.
Solon J., *Koncepcja „Ecosystem Services" i jej zastosowanie w badaniach ekologiczno-krajobrazowych,* „Problemy Ekologii Krajobrazu" 2008, t. 21.
Steenmans K., Lesniewska F., *Limitations of the circular economy concept in law and policy*, https://www.frontiersin.org/journals/sustainability/articles/10.3389/frsus.2023.1154059/full.
Sukhdev P. (red.), *The economics of ecosystems and biodiversity: mainstreaming the economics of nature. a synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB*, https://www.researchgate.net/publication/230743686_Mainstreaming_the_Economics_of_Nature_a_Synthesis_of_the_Approach_Conclusions_and_Recommendations_of_TEEB.
Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Summary

Protection of ecosystem services as a function of the circular economy – considerations under environmental law

Keywords: environmental law, ecosystem services, circular economy, waste law.

The aim of this article is to analyse the relationship between the circular economy and the concept of ecosystem services within environmental law. The study adopts a functional perspective, focusing not on the declared normative objectives of regulation, but on the actual effects of circular economy

instruments on the functioning of ecosystems. In particular, it examines whether the protection of ecosystem services can be regarded as a systemic function of the circular economy, despite the absence of explicit references to this concept in EU and national legislation. The article demonstrates that circular economy instruments, such as the waste hierarchy, extended producer responsibility, and eco-design requirements, indirectly contribute to the preservation of ecosystem services by reducing pressure on natural resources and decreasing pollution emissions. Consequently, the protection of ecosystem services may be understood as a secondary and systemic function of these regulatory mechanisms. Furthermore, the concept of ecosystem services may serve as an interpretative criterion in the construction of circular economy provisions, thereby enhancing their systemic coherence. The article also formulates *de lege ferenda* conclusions regarding the need to more explicitly integrate ecosystem services into the design and assessment of circular economy instruments, particularly through the development of methods for evaluating their impact on ecosystem functioning.

DOI: 10.31648/sp.12455

Wojciech Cieślak
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-2747-2871
wojciech.cieslak@uwm.edu.pl

Tomasz Kanty
Uniwersytet Pomorski w Słupsku
ORCID: 0000-0002-0461-0450
tomasz.kanty@upsl.edu.pl

Racjonalizacja kary orzeczonej – uwagi dotyczące uzasadnienia sądowego wymiaru kary w świetle badań aktowych

I.

Wśród dogmatyków prawa karnego tak to chyba już jest, że hasło „sądowy wymiar kary" kojarzy się jednoznacznie ze wspaniałą sztafetą w składzie Bronisław Wróblewski, Witold Świda, Tomasz Kaczmarek i dokonaniami tego zespołu na dystansie ostatnich osiemdziesięciu lat w zakresie badania wspomnianej problematyki[1]. Niekwestionowany wkład w rozwój nauki prawa karnego[2], jaki przyniosły prace tych autorów, budzi podziw, a także stanowi zachętę do podjęcia prób własnych sił w tym zakresie. Sztafety nie dogonimy, ale może nasz artykuł okaże się pomocny innym badaczom.

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie sposobów uzasadniania sądowego wymiaru kary. Sam wymiar kary pozostaje obojętny; znaczenie mają wskazywane przez sądy argumenty za danym wymiarem. W pracy wykorzystaliśmy

[1] Zob. w szczególności: B. Wróblewski, W. Świda, *Sędziowski wymiar kary w Rzeczpospolitej. Ankieta*, Wilno 1939; T. Kaczmarek, *Sędziowski wymiar kary w PRL w świetle badań ankietowych*, Wrocław 1972; idem, *Ogólne dyrektywy wymiaru kary w teorii i praktyce*, Wrocław 1980; idem, [w:] G. Dolińska, J. Giezek, W. Sitek, *Decyzja sędziego w sprawie wymiaru kary i jej psychospołeczne uwarunkowania*, Wrocław 1987; T. Kaczmarek (red.), *Nauka o karze. Sądowy wymiar kary*, seria: System Prawa Karnego, t. 5, Warszawa 2015.

[2] O doniosłości badań tych autorów szerzej: S. Hoc, *O potrzebie badań sędziowskiego wymiaru kary*, [w:] D. Mucha, S. Hoc (red.), *Kary jako podstawowe sankcje w prawie karnym*, Opole 2018, s. 63 i nast.

metodę dogmatyczną i w ograniczonym zakresie metodę badań aktowych. Skoro zaś ustalenia wspomnianych badaczy prawa karnego stanowiły dla nas inspirację, porównaliśmy wyniki naszych badań z tymi wcześniejszymi, przede wszystkim z ustaleniami prof. T. Kaczmarka, jako najszerszymi i najbliższymi czasowo naszym. Porównanie to pozwala również na skonfrontowanie sposobu uzasadniania wyroków w okresie PRL i III RP.

II.

Celowość sporządzenia pisemnego uzasadnienia decyzji stosowania prawa, i to decyzji tak doniosłej jak wyrok skazujący, nie jest oczywista. Jest bowiem regułą, że uzasadnienie w tej formie nie jest sporządzane, a jedynie sąd winien po ogłoszeniu wyroku podać „najważniejsze powody wyroku" – zgodnie z treścią art. 418 § 3 k.p.k. Wynikają z tego następujące wnioski: a) wyrok wymaga uzasadnienia, skoro argumenty przemawiające za jego trafnością, jakkolwiek okrojone i syntetyczne, muszą być przedstawione od razu po jego ogłoszeniu w formie ustnej; b) już na tym etapie sąd ma przestrzeń do przedstawienia argumentów uzasadniających potrzebę wymierzenia takiej, a nie innej sankcji. Rzecz jasna poddanie badaniu naukowemu tych tzw. uzasadnień ustnych jest trudne, ponieważ po nich pozostaje nikły ślad w treści protokołu, mający zazwyczaj następującą postać: „w tym miejscu sąd podał najważniejsze powody wyroku" – i na tym koniec; kto nie był obecny przy takiej wypowiedzi członka składu orzekającego, ten już tej treści (wprost) nie pozna. Przedmiotem analizy może być natomiast treść uzasadnień pisemnych, sporządzonych przez sąd pierwszej instancji na wniosek strony.

Zgodnie z poglądami J. Wróblewskiego można wyróżnić uzasadnienie wyroku a) minimalne, b) konkretne[3]. Pierwsze z nich to uzasadnienie, jakiego żąda prawo, odnoszące się do sankcji, przy czym jego kształt określony jest przez normy wynikające z przepisów; drugie natomiast to uzasadnienie sporządzane przez konkretny sąd w danej sprawie. Wymagania „minimum" w stosunku do kary określa przepis art. 424 § 2 k.p.k.: „W uzasadnieniu wyroku należy ponadto przytoczyć okoliczności, które sąd miał na względzie przy wymiarze kary, a zwłaszcza przy zastosowaniu nadzwyczajnego złagodzenia kary, środków zabezpieczających oraz przy innych rozstrzygnięciach zawartych w wyroku". Jeżeli zaś odnieść się do treści Kodeksu karnego, to przepis odnoszący się do sankcji oraz okoliczności, które sąd winien mieć na względzie, ustalając jej wymiar (art. 55 k.k.), wskazuje jedynie na to, że „okoliczności wpływające na wymiar kary uwzględnia się tylko co do osoby, której

[3] J. Wróblewski, *Uzasadnienie i wyjaśnienie decyzji sądowej*, [w:] M. Zirk-Sadowski (red.), *Jerzy Wróblewski. Pisma wybrane*, Warszawa 2015, s. 416.

dotyczą". Za te okoliczności należałoby uznać w szczególności te, które został wymienione w przepisach art. 53 i 54 k.k. Przepis art. 424 § 2 k.p.k. zobowiązuje jednak do przedstawienia tylko tych okoliczności, które sąd miał na względzie przy wymiarze kary, z czego można wnioskować, że nie musi przytaczać tych okoliczności, którym wagi nie nadał. Sąd winien uzasadnić okoliczności zarówno „pozytywne", jak i „negatywne", przy czym można jednak postawić hipotezę, że zezwala on na pominięcie tych okoliczności, które sąd w danej sprawie uznał za „neutralne" – niewpływające na (obiektywnie) surowe albo łagodne karanie, na sam proces decyzyjny sądu co do wyboru i wymiaru kary. Nakaz wzięcia pod uwagę wszystkich okoliczności (wskazanych w art. 53 i 54 k.k. i kolejnych po art. 55 k.k.) przemawiałby za innym ujęciem treści przepisu: „w uzasadnieniu wyroku należy ponadto przytoczyć okoliczności, które sąd miał na względzie przy wymiarze kary oraz okoliczności, które nie zostały uwzględnione"[4]. Siłą rzeczy trzeba byłoby zrezygnować z passusu: „a zwłaszcza przy zastosowaniu nadzwyczajnego złagodzenia kary", ponieważ to mieściłoby się – tak samo zresztą jak i nadzwyczajne obostrzenie kary – w zasadniczych okolicznościach takiego wymiaru.

W stosunku do uzasadnienia konkretnego doktryna[5] i orzecznictwo[6] stawiają jednak wymaganie co do uzasadniania kar, polegające na odwołaniu się do wszystkich dyrektyw. Ten silny wymóg przedstawienia pełnej argumentacji ulega jednak pośrednio osłabieniu z dwóch powodów, wynikających z nowelizacji k.p.k.[7], która weszła w życie dnia 1 lipca 2015 r. Po pierwsze, ustawodawca w art. 424 § 1 k.p.k. dodał słowo „zwięzłe", w kontekście treści uzasadnienia, jakkolwiek odnosił to do ustaleń faktycznych oraz rozważań prawnych co do samego popełnienia przestępstwa i jego kwalifikacji prawnej. Można zatem utrzymywać, że owa zwięzłość nie musi cechować uzasadnienia

---

[4] Przemawiałaby za tym również wykładnia art. 424 § 1 pkt 1 k.p.k., gdzie sąd zobowiązany zostaje do przedstawienia faktów udowodnionych i nieudowodnionych oraz wskazania, dlaczego jedne dowody uznał za wiarygodne, a inne nie.

[5] „W uzasadnieniu wyroku sąd powinien odnieść się do owych ustawowych dyrektyw i przesłanek na tle okoliczności konkretnej sprawy i wyjaśnić, dlaczego określone instytucje zastosował bądź nie zastosował" – P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 297–467*, t. 2, Warszawa 2007, s. 581. „Z praktyki sądowej wynika, że sądy często popełniają błędy w części uzasadnień o karze, poprzestając jedynie na powtórzeniu ustawowych zwrotów. Tymczasem »przytoczenie okoliczności« uzasadniających wymiar kary w rozumieniu art. 424 § 2 k.p.k. powinno zawierać powołanie konkretnych okoliczności występujących w danej sprawie, które w ramach dyrektyw wymiaru kary powinny determinować w danych realiach płaszczyznę reakcji karnej" – J. Mierzwińska-Lorencka, *Uzasadnianie wyroków w sprawach karnych*, [w:] I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski (red.), *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, Warszawa 2015, s. 276.

[6] Por. wyrok SA w Rzeszowie z 15 lipca 2010 r., sygn. akt II AKa 50/10, KZS 2011, Nr 7–8, poz. 66; wyrok SA w Rzeszowie z 22 kwietnia 2011 r., sygn. akt II AKa 34/10, Legalis nr 385449; wyrok SA w Łodzi z 19 listopada 2013 r., sygn. akt II AKa 227/13, Legalis nr 748989.

[7] Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2013 r., poz. 1247 z późń. zm.).

w zakresie kar i innych rozstrzygnięć. Trudno jednak oczekiwać, aby sąd zwięźle uzasadniał stan faktyczny i wykładnię przepisów pozwalających w ogóle stosować sankcje, a następnie szeroko rozwodził się na temat stosowanych kar. Po drugie, wprowadzono przepis art. 455a k.p.k., zgodnie z którym „nie można uchylić wyroku z tego powodu, że jego uzasadnienie nie spełnia wymogów określonych w art. 424"; zatem mimo nawet oczywistych braków uzasadnienia co do kary sąd odwoławczy nie może uchylić wyroku w tym zakresie. Mógłby co najwyżej wyrok zmienić albo utrzymać w mocy, przy czym w tym ostatnim wypadku musiałby *de facto* w uzasadnieniu wyroku odwoławczego podać argumenty przemawiające za takim, a nie innym wymiarem kary, przez co wyręczałby sąd pierwszej instancji. Zakaz uchylania wyroków ze względu na samą treść uzasadnienia może zostać odczytany jako przyzwolenie na pobieżną czy nawet nierzetelną pracę autora uzasadnienia[8]. W świetle tych zmian wcześniejsze głosy doktryny i orzecznictwa być może ulegną rewizji; należy się nawet tego spodziewać, o ile sama ustawa nie ulegnie kolejnej nowelizacji w tym zakresie. Niemniej jednak nasza analiza była przeprowadzana z założeniem, że obowiązkiem sądu było pełne uzasadnienie przyczyn, które legły u podstaw sądowego wymiaru kary i odniesienie się do wszystkich dyrektyw w tym zakresie obowiązujących.

Według Mariana Cieślaka dyrektywy, czy inaczej zasady sądowego (sędziowskiego) wymiaru kary, a zatem wskazania ustawodawcy pod adresem organu stosującego prawo, podzielić można na: a) dyrektywy ogólne wymiaru kary, odpowiadające celom kary, b) szczególne wskazówki dotyczące niektórych grup sprawców, c) wskazówki dotyczące okoliczności, które należy uwzględnić przy wymiarze kary[9]. Pierwsza grupa została określona w art. 50 § 1 d.k.k. (odpowiednik art. 53 § 1 k.k.), druga odnosi się do m.in. młodocianych, trzecia z kolei została opisana w art. 50 § 2 i 3 d.k.k. (odpowiednik art. 53 § 2 i 3 k.k.). Podobnie sprawę przedstawiał Kazimierz Buchała, choć dzielił dyrektywy na dwie grupy: ogólne[10] i szczególne[11], przy czym szczególne odpowiadały drugiej i trzeciej grupie wyróżnionej przez M. Cieślaka. Sytuacja nie uległa większej zmianie na gruncie obecnie obowiązującej ustawy. Syntetycznie rzecz ujął Mieczysław Lubelski, który po przedstawieniu przeglądu zapatrywań doktryny na ten temat, w tym Włodzimierza Wróbla i Andrzeja Zolla[12],

---

[8] K. Zgryzek, *Zwięzłe uzasadnienie – czy to jeszcze uzasadnienie?*, [w:] P. Hofmański (red.) *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, Warszawa 2014, s. 673.

[9] M. Cieślak, *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, [w:] S. Waltoś (red.), *Marian Cieślak. Dzieła wybrane*, t. 3, Kraków 2011, s. 387.

[10] K. Buchała, *Prawo karne materialne*, Warszawa 1980, s. 582.

[11] Ibidem, s. 588.

[12] W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Kraków 2010. Autorzy rozróżniają następujące dyrektywy: prewencji indywidualnej, prewencji ogólnej, zadośćuczynienia pokrzywdzonemu,

Lecha Gardockiego[13], Andrzeja Marka[14], Jarosława Warylewskiego[15] oraz Zofii Sienkiewicz[16], przedstawił swoje stanowisko[17]. Przede wszystkim autor wskazywał na to, że najprościej jest przenieść pojęcie „dyrektyw wymiaru kary" na płaszczyznę art. 53 § 1 k.k.[18]; dokładniej zaś dyrektywy ogólne zostały zawarte w art. 53 § 1 k.k. i w art. 3 k.k., szczególne są zaś rozsiane po rozdziałach VI i VIII k.k.[19] Zbieżność ustaleń z zapatrywaniami doktryny pod rządami obu kodeksów jest bezsporna. Należy też, *last but not least*, wskazać na podział dyrektyw zaproponowany przez T. Kaczmarka[20]. Tu również wyróżnia się dyrektywy ogólne i szczególne; te pierwsze odpowiadają treści art. 53 § 1 k.k., drugie odnoszą się do pozostałych przepisów.

Poważną zmianą[21] było jednak wejście w życie 1 października 2023 r. nowego brzmienia art. 53 k.k., w którym ustawodawca zdecydował o umieszczeniu dwóch dodatkowych jednostek redakcyjnych artykułu: § 2a – „okoliczności obciążające" oraz § 2b – „okoliczności łagodzące". Wyodrębnienie tych dwóch paragrafów miało z założenia ułatwić sądom formułowanie uzasadnień

---

uwzględniania stopnia społecznej szkodliwości, wymiaru kary wobec nieletnich i młodocianych, priorytetu kar wolnościowych (s. 411–424, 498–523).

13 L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2011. Autor rozróżnia następujące dyrektywy ogólne: winy sprawcy, humanitaryzmu kary, stopnia społecznej szkodliwości czynu, celów zapobiegawczych i wychowawczych, potrzeby kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa. Dyrektywy szczególne są wskazane „zbiorczo", jako wymienione w art. 53 § 2 k.k. (s. 188–194).

14 A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2011. Autor przedstawia trzy dyrektywy: sprawiedliwości kary, prewencji indywidualnej i prewencji ogólnej (s. 331–343). Z kolei w: A. Marek, V. Konarska-Wrzosek, *Prawo karne*, Warszawa 2019, s. 372–382 wyróżniono, wynikające z treści przepisu art. 53 § 1 k.k., cztery dyrektywy ogólne wymiaru kary: dyrektywę współmierności kary do stopnia winy sprawcy przestępstwa, dyrektywę współmierności kary do szkodliwości społecznej popełnionego czynu, dyrektywę prewencji indywidualnej oraz dyrektywę prewencji ogólnej, a także dyrektywy szczególne, jak te dotyczące orzekania kar wobec nieletnich i młodocianych (art. 54 k.k.), dyrektywy dotyczące orzekania kary grzywny czy kary ograniczenia wolności i inne.

15 J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2009. Autor wymienia dyrektywy ogólne: sprawiedliwościową (winy i stopnia społecznej szkodliwości), prewencji indywidualnej, prewencji generalnej, naprawienia szkody i zadośćuczynienia pokrzywdzonemu; oraz szczególne: wymiaru kary nieletnim i młodocianym, indywidualizacji kary, uwzględnienia wyników mediacji lub zawarcia ugody, prymatu kar wolnościowych. Katalog obu rodzajów dyrektyw nie jest zamknięty (s. 484–500). Podobnie: idem, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 620–623.

16 M. Bojarski, J. Giezek, Z. Sienkiewicz, *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, Warszawa 2004. Zofia Sienkiewicz, oprócz wcześniejszych dyrektyw, wskazuje również na dyrektywy: dotyczące określonego rodzaju kar oraz dotyczące czynów zabronionych o określonym ciężarze gatunkowym (s. 338–339).

17 M. Lubelski, *Zasady i dyrektywy wymiaru kary (rozstrzygnięć o karze i środkach karnych) – próba ujęcia systemowego*, [w:] W. Górowski, P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Zagadnienia teorii i nauczania prawa karnego. Kara łączna. Księga jubileuszowa profesor Marii Szewczyk*, Warszawa 2013, s. 238–256.

18 Ibidem, s. 246.

19 Ibidem, s. 249–250.

20 T. Kaczmarek (red.), *Nauka o karze*…, s. 196 i nast.

21 Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 2600).

w zakresie wymiaru kary, wprost wskazując na okoliczności korzystne i niekorzystne z punktu widzenia oskarżonego – na modłę znaną z Kodeksu wykroczeń (art. 33 k.w.). Jest za wcześnie, aby jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy ten zabieg ustawodawczy odniósł oczekiwany efekt, można jedynie postawić hipotezę, że nie zmienił wiele w praktyce sądowej.

Godząc się na pewne uproszczenie, uznajemy za dyrektywy ogóle przesłanki zawarte w przepisie art. 53 § 1 k.k., a za szczególne – poza nim.

III.

Na potrzeby niniejszego artykułu przeprowadziliśmy badania wyroków skazujących i ich uzasadnień; analizie poddaliśmy treść 160 wyroków z lat 2008–2019[22], w tym 25 sądów okręgowych i 135 sądów rejonowych, wszystkie

[22] Wyroki niepubl.: SO w Elblągu z 18 września 2014 r., sygn. akt II K 27/14 i z 9 grudnia 2015 r., sygn. akt II K 30/15; SO w Gdańsku: z 26 sierpnia 2009 r., sygn. akt XIV K 105/08, z 13 sierpnia 2010 r., sygn. akt XIV K 94/08, z 15 października 2012 r., sygn. akt XIV K 138/08, z 22 października 2012 r., sygn. akt IV K 34/11, z 1 marca 2013 r., sygn. akt XIV K 151/12, z 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV K 86/11, z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt XIV K 69/13, z 14 lutego 2014 r., sygn. akt IV K 134/11, z 10 czerwca 2014 r., sygn. akt IV K 241/10, z 17 czerwca 2014 r., sygn. akt IV K 212/13, z 19 maja 2015 r., sygn. akt XIV K 49/14, z 26 maja 2015 r., sygn. akt XIV K 293/11, z 26 czerwca 2015 r., sygn. akt IV K 190/14, z 12 stycznia 2016 r., sygn. akt XIV K 18/15; SO w Koszalinie z 28 grudnia 2012 r., sygn. akt II K 115/07; SO w Słupsku: z 18 października 2012 r., sygn. akt II K 116/11, z 23 listopada 2015 r., sygn. akt II K 50/10, z 16 marca 2016 r., sygn. akt II K 34/15; SO we Wrocławiu z 4 kwietnia 2014 r., sygn. akt III K 148/12; SR w Białogardzie z 27 lutego 2014 r., sygn. akt II K 598/12; SR w Elblągu: z 19 września 2011 r., sygn. akt II K 155/09, z 8 marca 2013 r., sygn. akt VIII K 1039/12, z 28 marca 2013 r., sygn. akt II K 1031/12, z 4 marca 2014 r., sygn. akt VIII K 671/13, z 10 marca 2014 r., sygn. akt VIII K 1026/13, z 14 marca 2014 r., sygn. akt VIII K 740/13, z 26 marca 2014 r., sygn. akt VIII K 1107/13, z 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt VIII K 327/13, z 16 maja 2014 r., sygn. akt VIII K 246/14, z 5 czerwca 2014 r., sygn. akt VIII K 1031/13, z 30 czerwca 2014 r., sygn. akt VIII K 307/14, z 22 lipca 2014 r., sygn. akt VIII K 344/14, z 29 sierpnia 2014 r., sygn. akt VIII K 306/14, z 2 grudnia 2014 r., sygn. akt VIII K 501/14, z 14 listopada 2014 r., sygn. akt VIII K 65/14, z 18 listopada 2014 r., sygn. akt VIII K 569/14, z 11 grudnia 2014 r., sygn. akt VIII K 205/14, z 30 stycznia 2015 r., sygn. akt VIII K 1029/14, z 25 marca 2015 r., sygn. akt VIII K 99/15, z 6 maja 2015 r., sygn. akt VIII K 208/15, z 14 maja 2015 r., sygn. akt II K 376/13, z 30 czerwca 2015 r., sygn. akt II K 199/15, z 31 lipca 2015 r., sygn. akt VIII K 467/15, z 5 sierpnia 2015 r., sygn. akt VIII K 400/15, z 3 września 2015 r., sygn. akt VIII K 1013/14, z 29 września 2015 r., sygn. akt II K 185/15, z 20 października 2015 r., sygn. akt II K 647/15, z 28 października 2015 r., sygn. akt II K 590/15, z 28 października 2015 r., sygn. akt II K 681/15, z 12 listopada 2015 r., sygn. akt II K 696/15, z 17 listopada 2015 r., sygn. akt II K 952/14, z 25 listopada 2015 r., sygn. akt II K 135/15, z 26 listopada 2015 r., II K 741/15, z 22 grudnia 2015 r., sygn. akt II K 410/15, z 11 stycznia 2016 r., sygn. akt VIII K 826/15, z 19 stycznia 2016 r., sygn. akt II K 906/15, z 3 lutego 2016 r., sygn. akt II K 494/15, z 10 lutego 2016 r., sygn. akt II K 822/15, z 17 lutego 2016 r., sygn. akt II K 965/15, z 16 marca 2016 r., sygn. akt II K 692/15, z 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt II K 122/16, z 11 maja 2016 r., sygn. akt II K 348/15; SR Gdańsk Południe w Gdańsku: z 27 października 2010 r., sygn. akt X K 368/10, z 10 października 2012 r., sygn. akt X K 1080/11, z 13 kwietnia 2013 r., sygn. akt X K 203/11, z 24 maja 2013 r., sygn. akt X K 1002/12, z 18 września 2013 r., sygn. akt X K 1636/12, z 11 marca 2014 r., sygn. akt X K 443/09, z 30 kwietnia 2014 r., sygn. akt II K 1679/11, z 14 maja 2014 r., sygn. akt II K 203/14;

wydane w pierwszej instancji. Przede wszystkim korzystaliśmy z orzeczeń sądów apelacji gdańskiej, ze szczególnym uwzględnieniem tych, które mają

SR Gdańsk Północ w Gdańsku: z 22 lutego 2010 r., sygn. akt XI K 26/10, z 24 września 2013 r., sygn. akt XI K 205/13, z 28 lutego 2014 r., sygn. akt II K 1004/12, z 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II K 500/14; SR w Gdyni: z 28 lutego 2008 r., sygn. akt II K 773/05, z 8 października 2008 r., sygn. akt IX K 95/08, z 22 maja 2009 r., sygn. akt IX K 1731/03, z 5 sierpnia 2009 r., sygn. akt IX K 399/08, z 22 czerwca 2010 r., sygn. akt IX K 404/08, z 22 czerwca 2010 r., sygn. akt II K 167/09, z 21 grudnia 2011 r., sygn. akt II Ks 25/11, z 1 czerwca 2012 r., sygn. akt II K 246/12, z 18 stycznia 2013 r., sygn. akt II K 464/05, z 16 kwietnia 2013 r., sygn. akt IX K 195/11, z 19 kwietnia 2013 r., sygn. akt IX K 2/09, z 27 maja 2013 r., sygn. akt IX K 39/13, z 20 czerwca 2013 r., sygn. akt II K 802/12, z 26 czerwca 2013 r., sygn. akt IX K 815/11, z 30 sierpnia 2013 r., sygn. akt II K 1052/12, z 13 września 2013 r., sygn. akt IX K 272/11, z 29 października 2013 r., sygn. akt II K 220/13, z 15 stycznia 2014 r., sygn. akt IX K 242/12, z 22 stycznia 2014 r., sygn. akt IX K 1162/11, z 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt IX K 1387/13, z 22 kwietnia 2014 r., sygn. akt IX K 1322/13, z 18 lipca 2014 r., sygn. akt II K 461/14, z 30 września 2014 r., sygn. akt IX K 329/14, z 10 grudnia 2014 r., sygn. akt IX K 1168/14, z 22 grudnia 2014 r., sygn. akt II K 465/13, z 30 stycznia 2015 r., sygn. akt II K 372/14, z 27 lutego 2015 r., sygn. akt IX K 576/14, z 17 marca 2015 r., sygn. akt IX K 641/14, z 19 marca 2015 r., sygn. akt IX K 120/14, z 24 marca 2015 r., sygn. akt IX K 63/15, z 9 kwietnia 2015 r., sygn. akt IX K 790/14, z 16 kwietnia 2015 r., sygn. akt IX K 1203/14, z 23 września 2015 r., sygn. akt IX K 460/15, z 14 marca 2016 r., sygn. akt II K 508/15, z 25 kwietnia 2016 r., sygn. akt II K 1018/14; SR w Kartuzach: z 21 czerwca 2011 r., sygn. akt II K 1130/10, z 11 września 2012 r., sygn. akt II K 1114/10, z 29 lipca 2013 r., sygn. akt II K 100/10, z 11 lipca 2014 r., sygn. akt II K 964/11, z 21 października 2014 r., sygn. akt II K 1003/13, z 26 stycznia 2016 r., sygn. akt II K 792/15; SR w Słupsku z 22 października 2015 r., sygn. akt II K 128/15; SR w Sopocie: z 8 grudnia 2014 r., sygn. akt II K 147/11, z 8 kwietnia 2015 r., sygn. akt II K 20/13, z 26 października 2015 r., sygn. akt II K 517/11; SR w Starogardzie Gdańskim: z 20 września 2012 r., sygn. akt II K 526/11; SR w Wejherowie z 13 czerwca 2013 r., sygn. akt II K 106/08, z 8 kwietnia 2014 r., sygn. akt II K 1382/13, z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt IX K 485/12, z 15 grudnia 2014 r., sygn. akt II K 314/14, z 1 września 2015 r., sygn. akt IX K 153/14, z 2 października 2015 r., sygn. akt II K 334/13, wyrok SR w Gdyni z 25 maja 2015 r., sygn. akt IX K 777/14; wyrok SO w Gdańsku z 26 czerwca 2015 r., sygn. akt IV K 190/14; wyrok SR w Gdyni z 19 sierpnia 2015 r., sygn. akt II K 566/14; wyrok SR Gdańsk Północ w Gdańsku z 6 listopada 2015 r., sygn. akt XI K 380/14; wyrok SO w Gdańsku z 19 maja 2015 r., sygn. akt XIV K 49/14; wyrok SR w Sopocie 26 października 2015 r., sygn. akt II K 517/11; wyrok SR w Wejherowie z 2 października 2015 r., sygn. akt II K 334/13; wyrok SR w Gdyni z 30 maja 2016 r., sygn. akt II K 972/15; wyrok SR w Gdyni z 6 czerwca 2016 r., sygn. akt IX K 412/14 i z 29 listopada 2016 r., sygn. akt II K 10/16; wyrok SR Gdańsk Południe w Gdańsku z 13 grudnia 2016 r., sygn. akt II K 473/14; wyrok SR w Wejherowie z 22 listopada 2016 r., sygn. akt II K 778/16; wyrok SO w Gdańsku z 15 marca 2017 r., sygn. akt XIV K 260/15; wyrok SR w Gdyni z 5 maja 2017 r., sygn. akt IX K 782/16; wyrok SR w Giżycku z 31 lipca 2017 r., sygn. akt II K 105/17; wyrok SO w Elblągu z 26 kwietnia 2017 r., sygn. akt II K 52/16; wyrok SR w Miastku z 19 grudnia 2017 r., sygn. akt II K 74/15; wyrok SR w Gdyni z 16 marca 2018 r., sygn. akt II K 283/17; wyrok SR w Gdyni z 9 kwietnia 2018 r., sygn. akt II K 639/17; wyrok SR w Gdyni z 9 marca 2018 r., sygn. akt IX K 869/17; wyrok SO w Gdańsku z 27 sierpnia 2018 r., sygn. akt XIV K 11/18; wyrok SR w Lęborku z 23 sierpnia 2018 r., sygn. akt II K 432/16; wyrok SO w Gdańsku z 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt IV K 41/14; wyrok SO w Olsztynie z 7 grudnia 2018 r., sygn. akt II K 97/18; wyrok SR w Grudziądzu z 20 listopada 2018 r., sygn. akt II K 554/15; wyrok SO w Gdańsku z 18 października 2018 r., sygn. akt IV K 62/12; wyrok SR w Gdańsk Południe w Gdańsku z 23 lipca 2018 r., sygn. akt X K 59/17; wyrok SR w Gdyni z 15 marca 2019 r., sygn. akt IX K 614/17; wyrok SR w Koszalinie z 25 marca 2019 r., sygn. akt X K 422/17; wyrok SO w Gdańsku z 8 kwietnia 2019 r., sygn. akt IV K 254/16; wyrok SR Gdańsk Południe w Gdańsku z 17 grudnia 2018 r., sygn. akt II K 902/13; wyrok SO w Gdańsku z 30 maja 2019 r., sygn. akt IV K 249/16; wyrok SR w Brodnicy z 24 lipca 2019 r., sygn. akt II K 181/18; wyrok SO w Olsztynie z 23 września 2019 r., sygn. akt II K 84/17.

siedzibę w Gdańsku, Gdyni i Elblągu, oraz apelacji białostockiej – tu w szczególności Sądu Rejonowego w Olsztynie oraz Sądu Okręgowego w Olsztynie. W zbiorze znalazły się również orzeczenia sądów spoza tego terenu, co wynika z faktu, że wykorzystaliśmy również wyroki zapadłe w sprawach, w których mieliśmy okazję uczestniczyć jako praktycy prawa, stając jako oskarżyciele posiłkowi albo obrońcy. W ramach wskazanych orzeczeń skazano 236 oskarżonych[23] za 381 przestępstw[24]. W orzekaniu uczestniczyło 75 składów, w tym 12 wieloosobowych (składy: jeden sędzia i dwóch ławników oraz dwóch sędziów i trzech ławników).

IV.

Zakresy pojęciowe ustawowej i sędziowskiej racjonalizacji kary nie pokrywają się; co więcej – pokrywać się po prostu nie mogą[25]. Stąd też tak znaczna rola uzasadnienia samego wyboru i wymiaru kary, a dalej konstatacja, że można byłoby pokusić się o analizę nie tyle uzasadnień sądów, co uzasadnień pisanych przez konkretnych sędziów[26]. Na tak wnikliwą, drobiazgową

[23] Liczba ta nie obejmuje oskarżonych skazanych, co do których nie sporządzano uzasadnienia ze względu na zastosowanie art. 423 § 1a k.p.k.

[24] Uznaliśmy, na potrzeby zestawienia, każdy ciąg przestępstw jako jedno przestępstwo.

[25] T. Kaczmarek, *Sędziowski wymiar kary w PRL w świetle badań ankietowych*, [w:] idem, *Rozważania o przestępstwie i karze. Wybór prac z okresu 40-lecia naukowej twórczości*, Warszawa 2006, s. 470.

[26] Można dodać, że niewielu sędziów uzasadnia swoje wyroki w sposób na tyle oryginalny, czego nie należy mylić ze sposobem niewłaściwym, iż można mówić w ogóle o ich stylu. Przychodzi tu na myśl zbiór orzeczeń z wydziału karnego odwoławczego SO w Piotrkowie Trybunalskim, który odbił się szerszym echem wśród prawników praktyków i spotkał z życzliwym przyjęciem; orzeczenia te opublikowane zostały na portalu http://orzeczenia.piotrkow-tryb.so.gov.pl. Oto kilka z nich: „Czy jest to teoretycznie możliwe? – zapewne tak. Ale oznaczałoby to zaistnienie tak piramidalnie nieprawdopodobnego zbiegu okoliczności, że zawstydziłby się go autor nawet najbardziej tandetnych kryminałów. W realnym życiu tego typu fantasmagorie należy odrzucić jako wręcz niedorzeczne" – tak: wyrok SO w Piotrkowie Trybunalskim z 1 października 2013 r., sygn. akt IV Ka 525/13; „Zatem nawet gdyby w czasie tego wyjazdu oskarżony nie zwiedził niczego, nie skorzystał z żadnej atrakcji, został przewieziony z lotniska z zawiązanymi oczami prosto na salę wykładową, a po wykładach z powrotem prosto do samolotu do Polski, w międzyczasie posilał się kanapkami zabranymi ze sobą z domu, a na miejscu skupiał się tylko i wyłącznie na zdobywaniu wiedzy po to, by bezinteresownie niczym doktor Judym nieść później kaganek oświaty pod polskie strzechy – to już samo pokrycie kosztów przelotu i tak stanowiłoby korzyść majątkową w rozumieniu art. 228 § 1 kk." – tak: wyrok SO w Piotrkowie Trybunalskim z 8 listopada 2013 r., sygn. akt V Ka 548/13; „Zresztą zwykła ludzka przyzwoitość nakazywałaby okazanie większego zainteresowania potrąconemu bezpańskiemu psu niż to, jakie obwiniona łaskawa była okazać potrąconemu kilkunastoletniemu chłopcu" – tak: wyrok SO w Piotrkowie Trybunalskim z 20 grudnia 2013 r., sygn. akt IV Ka 542/13; „Tymczasem treść owej »opinii wstępnej« jednego biegłego psychiatry »woła o pomstę do nieba«, jest ona bowiem wewnętrznie sprzeczna, nielogiczna, nieuzasadniona, niezrozumiała (przynajmniej skromnym zdaniem Sądu Okręgowego orzekającego w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę) i jako taka nie tylko nie rozwiała wątpliwości co do poczytalności

analizę nie starczy miejsca w niniejszym artykule, ale podejmiemy próbę skonfrontowania naszych ustaleń z podobnymi ustaleniami T. Kaczmarka przedstawionymi[27] w 1980 r. Już na wstępie należy zaznaczyć, że próba wyroków, które były przedmiotem analizy przeprowadzonej przez T. Kaczmarka jest rzecz jasna znacznie bogatsza, obejmuje bowiem 356 wyroków sądów pierwszej instancji i 351 rewizyjnych (apelacyjnych). W tym zbiorze autor ten wyodrębnił zasadniczo cztery grupy uzasadnień[28]:

- w których powołano się wyłącznie i tylko na samą nazwę dyrektywy lub nazwy dyrektyw wymiaru kary,
- w których powołano się na dyrektywę lub dyrektywy wymiaru kary, ale jednocześnie przytoczono okoliczności czy podstawy, z których ma wynikać, że wymierzona kara czyni zadość tym dyrektywom lub dyrektywie,
- w których nie powołano nawet nazw dyrektyw, ale przytoczono okoliczności czy podstawy, które zwyczajowo uznaje się za przydatne do oceny społecznego niebezpieczeństwa czynu i wymiaru kary,
- nieliczne uzasadnienia, w których sąd uzasadniał karę względami „poza dyrektywalnymi".

Dalsze wnioski T. Kaczmarka nie napawają optymizmem, albowiem – jak wskazuje – określenie, która z dyrektyw została zastosowana, czy której sąd nadaje znaczenie zasadnicze, jest często niemożliwe albo znacznie utrudnione. W ok. 26% uzasadnień stwierdzano jedynie lakonicznie, że „kara odpowiada dyrektywom" i na tym argumentacja się kończyła. Z kolei 16% uzasadnień odnosiło się do jednej z dyrektyw, a dokładniej, że wynikające z niej wskazania zostały uwzględnione, ale już bez powiązania z innymi dyrektywami (np. sąd odnosił się do prewencji ogólnej i szczególnej, ale całkowicie pomijał stopień społecznego niebezpieczeństwa). Tylko 28% ogółu uzasadnień można było nazwać „refleksyjnymi", starającymi się rzeczywiście czytelnika przekonać do słuszności samego wyboru i wymiaru kary. Wiele z przesłanek wskazywanych przez sądy to ogólniki, na podstawie których nie można ocenić słuszności kary. „Fakt, że podstawową przesłanką do zindywidualizowania kary z kolei w kategoriach prewencji szczególnej jest ocena osobowości sprawcy samo stwierdzenie sądu, że wziął pod uwagę »osobowość

---

oskarżonej, ale wręcz je pogłębiła. Z treści tej opinii wynika bowiem, że biegły w oparciu jedynie o analizę akt sprawy i na podstawie »krótkiego, werbalnego kontaktu« z oskarżoną postawił diagnozę – i o ile nie jest wykluczone, że biegły ów dysponuje tak wielką wiedzą i potencjałem intelektualnym, że krótki, werbalny kontakt i przejrzenie akt wystarcza mu do prześwietlenia duszy i umysłu człowieka (Sąd Okręgowy pragnie w to wierzyć), to jednak wyprowadzone przez niego konkluzje są wewnętrznie sprzeczne" – tak: wyrok SO w Piotrkowie Trybunalskim z 9 stycznia 2015 r., sygn. akt IV Ka 678/14.

[27] T. Kaczmarek, *Ogólne dyrektywy…*, s. 97 i nast.

[28] Ibidem, s. 154–155.

sprawcy«, nie może jeszcze dowodzić, iż sąd w tym wypadku prawidłowo spersonifikował karę, skoro w uzasadnieniu nie wskazał tych konkretnych cech osobowości, czy właściwości osobniczych sprawcy, które legły u podstaw ustalenia, że posiada on »aspołeczną postawę«, bądź jest sprawcą »wysoce zdemoralizowanym«"[29]. Zestaw okoliczności istotnych z punktu określenia stopnia społecznego niebezpieczeństwa i prewencji szczególnej w ujęciu sądowym sprowadza się do zwrotów stereotypowych i lakonicznych; w wypadku „wywoływania" prewencji ogólnej, co w 241 wypadkach na 244 to nastąpiło, potrzeba jej zaspokojenia wynika z „nagminnego charakteru danego przestępstwa". Autor wiąże powyższe trudności w uporządkowanym przedstawieniu poszczególnych okoliczności w odniesieniu do dyrektyw z problemem przerachowania tychże okoliczności na konkretny wymiar kary – brak zobiektywizowanych kryteriów do takiego zabiegu; one po prostu nie istnieją i – co gorsza – istnieć nie mogą. Na to wszystko nakładają się okoliczności prezentowane przez sąd, ale niemające nic ze sprawą i ustawą karną wspólnego, jak w przywołanym przez Autora przykładzie karania za dokonaną przez prostytutkę czynną napaść na funkcjonariusza publicznego (art. 233 d.k.k.), gdzie uzasadnieniem bezwarunkowej kary pozbawienia wolności miało być to, że „uchroni [ona] społeczeństwo przed ewentualnym zarażeniem się chorobą weneryczną od oskarżonej, jako osoby trudniącej się nierządem i niebędącej pod kontrolą lekarską"[30].

Mając świadomość problemów i trudności, jakie związane są z analizą uzasadnień wyroków w części dotyczącej kary, przeszliśmy do badania 160 orzeczeń. Już po pobieżnej analizie widać było, że doszło jednak do pewnej zmiany jakościowej. Badane uzasadnienia podzieliliśmy inaczej, niż uczynił to T. Kaczmarek, w następujący sposób:

- takie, w których właściwie nic nie napisano odnośnie do przesłanek wymiaru kary (12 przypadków, w których to jako karę wymierzono grzywnę samoistną 6 razy, pozbawienie wolności z warunkowym zawieszeniem wykonania 5 razy i raz bez zawieszenia),
- takie, w których powołano się tylko na nazwy dyrektyw (14 przypadków),
- takie, w których nie tylko powołano się na nazwy dyrektyw, ale także opisano kilka okoliczności mających znaczenie z punktu widzenia wymiaru kary (116 przypadków),
- takie, w których nie powołano nazwy dyrektyw, ale opisano kilka okoliczności mających znaczenie z punktu widzenia wymiaru kary, (18 przypadków).

[29] Ibidem, s. 159.

[30] Ibidem, s. 164. Nie mogliśmy się powstrzymać od przytoczenia tego nietypowego, ale przecież tak barwnego kazusu.

Tak zatem uzasadnienia orzeczeń, w których sąd nie odwołał się chociażby do art. 53 k.k., stanowią niewielką część ogółu[31]. Wydawałoby się, że jest to znaczny postęp, ale ten entuzjazm można jednak ostudzić przywołaniem dość prostego argumentu – w zakresie tworzenia uzasadnień orzeczeń największa zmiana nastąpiła w łatwości fizycznego ich sporządzenia między 1980 r. a obecnymi czasami i jest spowodowana postępem technologicznym. Maszyny do pisania zostały zastąpione przez komputery, a te zaś posiadają tak nieocenioną z punktu widzenia autorów wszelkich decyzji i pism procesowych funkcję, jak „kopiuj", „wklej". Dowodem na to jest fakt, że w 76 uzasadnieniach (47,5%) sąd przepisał brzmienie przepisu art. 53 k.k. (czasami tylko § 1, czasami całego artykułu), a w 29 (18%) – brzmienie przepisu art. 115 § 2 k.k. odnośnie do kwantyfikatorów społecznej szkodliwości czynu.

Dwie dyrektywy, najbardziej chyba istotne, bo określające granice sądowego wymiaru kary, są traktowane dość dowolnie. Jeżeli chodzi o stopień społecznej szkodliwość czynu, to w 55 (34%) wypadkach sąd w ogóle nie ustalał, jaki jest poziom owej szkodliwości, w najlepszym wypadku stwierdzał, że „wymiar kary odpowiada temu stopniowi", jakikolwiek by on nie był. W 60 (37%) wypadkach stopień był określany jako „wysoki" lub „znaczny", przy czym dokonana przez nas ocena – zgodnie z wypracowanymi przez literaturę[32] i orzecznictwo[33] regułami – prowadzi do wniosku, że winien on być uznany za niski albo średni; razi bowiem np. stwierdzenie znacznego stopnia społecznej szkodliwości czynu, za który sąd decyduje się finalnie wymierzyć karę grzywny 30 stawek dziennych po 20 zł każda, ustalając jednocześnie zamiar bezpośredni popełnienia czynu. W 40 (25%) wypadkach należało zgodzić się z oceną sądu co do tego stopnia, natomiast w 5 (3%) sąd posłużył się innym określeniem: „umiarkowany", „naganny", „niezbyt wysoki", „nie był bardzo wysoki". Zdarzały się, choć bardzo rzadko, wyroki, w których sąd wskazał na swoje nastawienie co do danej kategorii czynów, np. „Są to (czyny z art. 200 k.k.), w ocenie Sądu, jedne z najbardziej ohydnych i groźnych przestępstw" – tak: Sąd Rejonowy w Gdyni, sygn. akt IX K 399/08.

---

[31] Na marginesie rozważań można dodać, że sprawa ma się niestety trochę gorzej w wypadku uzasadniania stosowania i wymiaru środków karnych, co widać na przykładzie przeprowadzonych przez A. Krakówkę badań. Autorka poddała analizie uzasadnienia wyroków sądów karnych w Gdańsku, Sopocie i w Kwidzynie; w analizowanych uzasadnieniach w 140 wypadkach sądy wskazywały chociażby na jedną dyrektywę, której służyć miał środek, ale w 84 wypadkach w ogóle nie zajmowano się tą kwestią. Zob. A. Krakówka, *Wymiar środków karnych w teorii i praktyce*, nieopublikowana praca doktorska, Gdańsk 2011, s. 225–226 (praca dostępna w Bibliotece Wydziału Prawa i Administracji UG).

[32] Za: W. Wróbel, A. Zoll, op. cit., s. 314–347; M. Cieślak, op. cit., s. 387–389.

[33] Za orzecznictwem Sądu Najwyższego w tej materii, dostępnym na portalu www.sn.pl: wyroki SN: z 8 stycznia 2013 r., sygn. akt. III KK 119/12, z 20 maja 2013 r., sygn. akt. III KK 59/13, z 6 listopada 2014 r., sygn. akt. IV KK 200/14, z 8 stycznia 2016 r., sygn. akt. II KK 159/15; postanowienia SN: z 8 sierpnia 2013 r., sygn. akt. III KK 205/13, z 9 grudnia 2015 r., sygn. akt. V KK 330/15, z 15 czerwca 2016 r., sygn. akt. V KK 104/16.

Jeżeli chodzi o wskazanie stopnia winy jako elementu limitującego górną granicę sądowego wymiaru kary, to stan uzasadnień w tym zakresie przedstawia się, niestety, niepokojąco[34]. Sądy bowiem określały stopień winy zazwyczaj poprzez stwierdzenie, że oskarżony jest winny popełnienia czynu (co wszak w ogóle otwiera drogę do skazania za przestępstwo), w inny zaś sposób jedynie w 26 wypadkach (16%). Były to więc te uzasadnienia, w których sąd pochylił się nad zagadnieniem, jak wyglądał kształt świadomości i woli sprawcy w chwili popełnienia czynu, co powinien był i mógł zrobić, od czego mógł odstąpić, czego też w końcu zrobić nie mógł. Dodatkowym problemem jest to, że w 14 wyrokach (9%) uzasadnieniem surowszego potraktowania oskarżonego było popełnienie przezeń czynu w zamiarze bezpośrednim, podczas gdy dotyczyły one takich przestępstw, jak kradzież czy oszustwo, do których znamion taka forma zawinienia (jako wyłączna) należy. W 26 wyrokach (18%) sądy wskazywały na znamiona (konieczne) typów czynów zabronionych, jako okoliczności obostrzające reakcję karną. Nagminne jest powoływanie ataku na dobro chronione przez dany typ czynu zabronionego jako przesłankę surowszego karania, np. „Oskarżeni naruszyli podstawowe prawa człowieka. Prawo do życia i zdrowia. Przestępstwa z art. 155 k.k. [w typie nieumyślnym] rodzą wyjątkowo dotkliwe następstwa dla pokrzywdzonych, ale także ich świadomość w całym społeczeństwie bardzo negatywnie wpływa na jego funkcjonowanie. powodują brak zaufania do lekarzy i do całej służby zdrowia. Krążące później opinie i komentarze przynoszą dodatkowe negatywne następstwa dla funkcjonowania całego systemu ochrony zdrowia" – tak: Sąd Rejonowy w Elblągu, sygn. akt II K 376/13. Można i tu jednak znaleźć było chlubne wyjątki: „Zważyć należy przy tym, iż zasadniczo samo posiadanie znacznej ilości środków odurzających nie może a priori wpływać samodzielnie na ocenę społecznej szkodliwości czynu, gdyż jako znamię kwalifikujące okoliczność ta została już wzięta pod uwagę na etapie tworzenia typu czynu zabronionego przez ustawodawcę" – tak: Sąd Rejonowy w Gdyni, sygn. akt IX K 1168/14.

Cele zapobiegawcze i wychowawcze zlewają się w większości uzasadnień wyroków w jedno, najczęściej zaś prewencja szczególna i cele wychowawcze; tak samo prewencja ogólna i kształtowanie świadomości społecznej wydają się być „wymienne". W każdym razie cele zapobiegawcze i wychowawcze wymienione zostały w 67 uzasadnieniach (42%), a kształtowanie świadomości – w 37 (23%).

[34] Warto dodać, że poczynione przez nas ustalenia są zbieżne z ustaleniami dokonanymi przez E. Mazur w badaniach „krakowskich" z lat 2000–2002. Autorka podkreślił, że nie jest możliwe wskazanie kryteriów, którymi posługuje się sędzia w procesie ustalania winy. Sędziowie używali sformułowań w stosunku do stopnia winy, jak „wysoki", „niski", ale bez uzasadnienia takiego stanowiska. Zob. E. Mazur, *Problematyka relatywizacji modelu sądowego wymiaru kary w praktyce sądowej w kontekście prowadzonych badań empirycznych*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" 2006, z. 1, s. 99–100.

Odrębnym zagadnieniem, które ze względu na brak podobnych unormowań w d.k.k. również nie były przedmiotem wcześniejszych badań, są uzasadnienia wyroków zapadłych na skutek zastosowania rozwiązań określonych w przepisach art. 343 k.p.k. albo 387 k.p.k. Wydawałoby się, że uzasadnienia takich wyroków nie powinny różnić się od uzasadnień wyroków wydanych po przeprowadzeniu rozprawy, ale tutaj zostaliśmy zaskoczeni następującymi twierdzeniami, przykładowo: „Ponadto podkreślenia wymaga, że tak niski wymiar kary wynika tylko i wyłącznie ze swoistego porozumienia w trybie art. 387 § 1 k.p.k., a tym samym w wypadku ewentualnej apelacji oskarżonego i wycofania się z tego porozumienia, Sąd Rejonowy niniejszym wnosi o zmianę wyroku zgodnie z art. 434 § 3 k.p.k. o czym oskarżony był pouczany na rozprawie i wymierzenie mu kary najsurowszej, gdyż w ocenie Sądu Rejonowego wycofanie z zawartego porozumienia jest, szczególnie w sytuacji, gdy sam wnosił o taki właśnie sposób zakończenia postępowania, wyłączeniem zasady premiowania sprawcy, a tym samym kara wówczas powinna być orzeczona w wyższym wymiarze, czego przejawem było właśnie wprowadzenie wskazanego wyżej przepisu" – tak: Sąd Rejonowy w Elblągu, sygn. akt VIII K 1029/14, sygn. akt VIII K 208/15, sygn. akt VIII K 344/14, sygn. akt VIII K 306/14. W jednym zaś z uzasadnień sąd dobitnie wytłumaczył konsekwencje skarżenia wyroku skazującego w zakresie kary: „Oskarżony, korzystając z dobrodziejstwa przepisu art. 387 k.p.k., był poinformowany na rozprawie, że łączna kara, jaka byłaby orzeczona poza wskazanym trybem, byłaby w wymiarze pomiędzy 4 lata i 6 miesięcy – 5 lat pozbawienia wolności" – tak: Sąd Rejonowy w Elblągu, sygn. akt VIII K 569/14.

Kolejnym problemem pojawiającym się wśród uzasadnień jest „zbiorczy" wymiar kar i „zbiorcze" ich uzasadnianie. Dotyczy to zaledwie 8 wyroków, ale biorąc pod uwagę, że spraw wielopodmiotowych badanych było tylko 36, stanowi to 22% wypadków. O ile oskarżeni nie są traktowani jako jeden byt, o tyle okoliczności wskazane nie są indywidualizowane w stosunku do nich w stopniu wystarczającym.

Należy także wspomnieć o kilku uzasadnieniach, w których znalazły się sformułowania nieszablonowe, czasami odnoszące się do przesłanek pozaustawowych, ale którym nie można było odmówić jednego – siły przekonywania. Przykładowo w sprawie o prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości: „Wymierzając tę karę, Sąd miał na względzie drastycznie wysokie stężenie alkoholu w organizmie oskarżonego (1,69 mg/l, tj. prawie 3,5 promila), utrzymujące się na wysokim poziomie przy kolejnych badaniach. W tym miejscu najlepszym podsumowaniem tej »drastyczności« będą słowa świadka – funkcjonariusza policji dokonującego kontroli drogowej (…): »nie ukrywam, że to mój niechlubny rekordzista«. Sąd wziął również pod uwagę rodzaj pojazdu, jakim poruszał się oskarżony, tj. traktor, a więc pojazd o znacznej masie i gabarytach. (…) Sąd w tym składzie stoi na stanowisku,

opartym zresztą wprost na brzmieniu przepisów, że samo spożywanie alkoholu nie jest karalne, nawet w takich ilościach, w jakich zwykł to robić oskarżony, natomiast karalne jest prowadzenie pojazdów w takim stanie, a to już był indywidualny wybór oskarżonego, a nie »jego środowiska«" – tak: Sąd Rejonowy w Elblągu, sygn. akt VIII K 1013/14. Wyobraźni czytelnika pozostawiamy rekonstrukcję linii obrony oskarżonego.

Na zakończenie garść uwag dotyczących uzasadnień z ostatniego okresu – tych, które zostały sporządzone na piśmie po wejściu w życie przepisów przewidujących zastosowanie dla przedstawienia uzasadnienia stosownych formularzy[35]. Zagadnienia dotyczące przesłanek, jakimi kierował się sąd przy wyborze rodzaju sankcji i określeniu ich miary, zostały w nich przedstawione w części uzasadnienia zatytułowanej *Kary, środki karne, przepadek, środki kompensacyjne i środki związane z poddaniem sprawcy próbie*, w której to wyszczególniono następujące kolumny: *Oskarżony*, *Punkt rozstrzygnięcia wyroku*, *Punkt z wyroku odnoszący się do przypisanego czynu*, *Przytoczyć okoliczności*. Nie ukrywamy, że mieliśmy pewne założone hipotezy dotyczące tego, w jaki zmiana formy uzasadnienia może wpływać na treść uwag dotyczących sądowego wymiaru kary. Spotkał nas tu pewien zawód – spośród przebadanych przez nas 11 uzasadnień orzeczeń[36], sporządzonych na formularzach uzasadnień wyroków, zdecydowana większość nie odbiega w swej treści od tych uzasadnień, które mają formę poprzednią. Brak jest, naszym zdaniem, istotnych rozbieżności, jeśli chodzi o zakres (obszerność) tych uwag, ich szczegółowość czy też stopień ich uporządkowania. Brak jest nowych elementów czy spostrzeżeń, treść uzasadnień odnosi się do dobrze znanych problemów, powielone są takie same błędy[37]. Podobnie, o czym szerzej w następnym punkcie, było ze wskazaniem okoliczności obciążających i łagodzących, jakie sąd wziął pod uwagę przy wymiarze kary.

Wnioski, jakie nasuwają się na tym etapie odnośnie do uzasadniania kar zgodnie z dyrektywami płynącymi z art. 53 k.k. w porównaniu z wnioskami z 1980 r., są mimo wszystko dość podobne. Można wśród nich wymienić:

---

[35] Przepis ten (art. 99a k.p.k.) został dodany ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r., poz. 1694), która weszła w życie w dniu 5 grudnia 2019 r.

[36] Były to wyroki: SO w Elblągu z 20 grudnia 2019 r., sygn. akt. II K 19/19; SR Gdańsk Północ w Gdańsku z 16 grudnia 2019 r. sygn. akt. II K 77/16 i z 17 stycznia 2020 r., sygn. akt II K 288/19; SR w Gdyni z 27 stycznia 2020 r., sygn. akt IX K 40/17, z 24 lutego 2020 r., sygn. akt II K 94/18, z 21 stycznia 2020 r., sygn. akt II K 532/19, z 2 kwietnia 2020 r., sygn. akt II K 68/20; SR w Kartuzach z 16 marca 2020 r., sygn. akt II K 711/15 i z 4 marca 2020 r., sygn. akt II K 558/18; SR w Koszalinie z 3 lutego 2020 r., sygn. akt II K 446/19; SR w Wejherowie z 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II K 1262/16.

[37] Przykładowo w wyroku SR w Koszalinie, wymierzając karę oskarżonemu o czyny określone w art. 279 k.k., wśród dyrektyw wymiaru kary wskazano na wysoki stopień społecznej szkodliwości czynów, z uwagi na to, że sprawca w zamiarze bezpośrednim godził w mienie, konieczność odstraszenia (kogo, nie wskazano) oraz wzgląd na odbiór społeczny (bowiem pokrzywdzonymi byli obcokrajowcy).

– kombinacje dyrektyw, użycie części z nich, nadanie niektórym z nich roli nadrzędnej są tak dalece różne w praktyce, że nie można powiedzieć, iż jedna z nich dominuje,
– te same okoliczności w podobnych sprawach, opisane w sposób zbieżny, potrafią doprowadzić różne składy orzekające do różnego wyboru rodzaju kary i różnego ich wymiaru,
– wskazywany przez T. Kaczmarka często występujący brak wystarczających danych dotyczących oskarżonego utrudnia sądowi obiektywnie możliwość wyważenia stosowania dyrektywy prewencji szczególnej[38] (ten problem k.p.k. z 1997 r. jedynie pogłębił się przez dalsze odstępstwa od nakazu poszukiwania dowodów co do danych osobopoznawczych oraz zakreślenia pewnej przestrzeni umożliwiającej wyrobienie sobie przez sąd choćby powierzchownej opinii o oskarżonym, na rzecz sprawności procesu),
– jak ujął to T. Kaczmarek: „nie da się całkowicie wykluczyć, że sądy (…) orientować mogą się przy indywidualizacji kary nie tyle na dyrektywy, co na ustaloną praktykę wymiaru kary w podobnych sprawach”[39]; po przeprowadzonych badaniach podzielamy tę konstatację.

Chcielibyśmy jednak wzbogacić wachlarz wniosków o kilka nowych, które nasunęły nam się po dokonanej analizie:

– po pierwsze, sądy najczęściej traktują określenie stopnia społecznej szkodliwości czynu nie jako element przestępstwa (poza stwierdzeniem, że stopień jest większy niż znikomy), ale bardziej jako okoliczność dotyczącą tylko wymiaru kary, na równi z okolicznościami dotyczącymi sprawcy, które nie są jednocześnie znamionami czynu,
– po drugie, kwantyfikatory społecznej szkodliwości nie są traktowane jako elementy mające wpływ na ustalenie stopnia tejże, ale za same w sobie równorzędne przesłanki wymiaru kary, tak jakby miały zostać wymienione obok przesłanek z art. 53 § 2, a nawet § 1 k.k.,
– po trzecie, określenie stopnia winy sprowadza się w przeważającej mierze do stwierdzenia, czy czyn jest zawiniony, czy nie. Rzadko sądy decydują się na przedstawienie szerszych rozważań w tym zakresie; jeżeli zaś to robią, te uzasadnienia najczęściej trafiają do zbioru jakościowo najlepszych.

V.

Drugim interesującym z punktu widzenia naszych rozważań zbiorem spostrzeżeń T. Kaczmarka jest przedstawiony przezeń, po analizie 364 wyroków

[38] T. Kaczmarek, *Ogólne dyrektywy…*, s. 166.
[39] Ibidem.

w sprawach o kradzieże i kradzieże zuchwałe, „zestaw" okoliczności, które sędziowie przytaczają, aby uzasadnić wymiar kary[40]. Uznaliśmy za celowe dokonanie porównania tego zestawienia z próbą okoliczności przedstawianych w wyrokach przez nas badanych. Na wstępie należy jednak poczynić dwie konieczne uwagi: a) badanie T. Kaczmarka dotyczyło wyroków w sprawach o konkretne przestępstwa, stąd zbiór okoliczności możliwych do przywołania był ograniczony przez charakter przestępstwa kradzieży i jego znamiona (w przypadku wyroków przez nas badanych rozpiętość przedmiotowa jest zdecydowanie większa); b) w przypadku przestępstwa prowadzenia pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości (art. 178a k.k.) jest ono na tyle specyficzne, że „wytworzyło", jak się wydaje słusznie, szereg okoliczności możliwych do powołania tylko w stosunku do niego. Podobnie jest w wypadku przestępstw przeciwko wolności seksualnej – przedmiot czynu i potencjalne jego skutki nie wpisują się w katalog utworzony wcześniej. Stąd też powołane „nowe" okoliczności brane pod uwagę przy wymiarze kary, wynikające z wyroków przez nas badanych, nie mogą mieć odniesienia do okoliczności wcześniejszych.

Okoliczności zostały podzielone na cztery grupy: okoliczności co do sprawcy, podmiotowe, przedmiotowe i zachowania się sprawcy po popełnieniu przestępstwa. W każdej grupie zostały wyróżnione okoliczności negatywne („obciążające") i pozytywne („łagodzące"). Ich kolejność odpowiada powołaniom z 1987 r.[41] Wskazane procenty[42] w tabelach odnoszą się do udziału danej okoliczności co do wszystkich wyroków poddanych badaniu.

Tabela 1.

Okoliczności co do sprawcy

Okoliczność	**P/N**	**1987**	**%**	**2019**	**%**
Negatywna opinia środowiskowa	N	157	43,13	0	–
Uprzednia karalność	N	155	42,58	57	35,63
Brak stałej pracy	N	35	9,61	0	–
Nadużywanie alkoholu	N	31	8,51	1	0,63
Pasożytniczy tryb życia	N	27	7,41	0	–
Stosunki rodzinne i majątkowe	N	16	4,38	1	0,63
Utrzymywanie kontaktów ze środowiskiem przestępczym	N	15	4,12	0	–

[40] T. Kaczmarek, [w:] G. Dolińska, J. Giezek, W Sitek, op. cit., s. 79.

[41] Ibidem, s. 85–87.

[42] Kolumny zawierające dane podawane w procentach nie sumują się do 100, ponieważ przedstawiane okoliczności mogły pojawić się w jednym wyroku w większej liczbie.

Tabela 1 (cd.).

Okoliczność	**P/N**	**1987**	**%**	**2019**	**%**
Duży stopień zdemoralizowania	N	8	2,19	4	2,5
Sposób życia przed popełnieniem przestępstwa	N	7	1,92	0	–
Podejrzenie o popełnienie innego przestępstwa	N	6	1,64	0	–
Właściwości i warunki osobiste sprawcy	N	5	1,37	0	–
Skłonność do alkoholu	N	3	0,82	0	–
Bezwzględne wykorzystanie zniedołężniałych rodziców	N	1	0,27	0	–
Zerwanie kontaktów z domem rodzinnym	N	1	0,27	0	–
Młody wiek sprawcy	P	113	31,04	10	6,25
Dobra opinia środowiskowa	P	60	16,48	10	6,25
Dotychczasowa niekaralność	P	59	16,2	63	43,12
Dotychczasowy nienaganny tryb życia	P	39	10,71	10	6,25
Sytuacja rodzinna	P	26	7,14	0	–
Niski stopień rozwoju umysłowego	P	12	3,29	0	–
Zły stan zdrowia	P	10	2,74	0	–
Sytuacja rodzinna i majątkowa	P	8	2,19	4	2,5
Wykonywanie pracy zawodowej	P	6	1,64	4	2,5
Zła sytuacja materialna	P	5	1,37	0	–
Stan umysłowy	P	4	1,09	0	–
Kontynuowanie nauki	P	3	0,82	1	0,63
Opinia biegłych lekarzy psychiatrów	P	3	0,82	1	0,63
Trudna sytuacja życiowa	P	2	0,54	0	–
Inwalidztwo	P	2	0,54	0	–
Wypaczona osobowość	P	1	0,27	0	–
Zasługi w czasie II wojny światowej	P	1	0,27	0	–
Przebyta choroba	P	1	0,27	0	–
Stan depresji po śmierci osoby bliskiej	P	1	0,27	0	–
Posiadanie na utrzymaniu osoby bliskiej chorej	P	1	0,27	0	–
Łącznie		**824**	**226**	**176**	**108**

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2.

Okoliczności podmiotowe

Okoliczność	**P/N**	**1987**	**%**	**2019**	**%**
Działanie z chęci zysku	N	99	27,19	9	5,6
Wysoki stopień napięcia złej woli	N	33	9,06	2	1,25
Niskie pobudki działania	N	15	4,12	16	10
Pobudki działania	N	10	2,74	0	–
Motywy postępowania	N	8	2,19	2	1,25
Nieodparta chęć osiągnięcia korzyści majątkowej	N	3	0,82	1	0,63
Stosunek podmiotowy sprawcy	N	2	0,54	0	–
Pobudki przemawiające na korzyść	P	1	0,27	0	–
Popełnienie przestępstwa z głodu	P	1	0,27	0	–
Łącznie		**172**	**47**	**30**	**19**

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3.

Okoliczności przedmiotowe

Okoliczność	**P/N**	**1987**	**%**	**2019**	**%**
Znaczny rozmiar szkody	N	38	10,43	18	11,25
Sposób działania	N	30	8,24	1	0,62
Działanie pod wpływem alkoholu	N	24	6,59	8	5
Wyrządzenie szkody w mieniu społecznym	N	13	3,57	0	–
Perfidia i podstęp	N	9	2,47	0	–
Przemyślany sposób działania	N	3	0,82	9	5,62
Współdziałanie z nieujawnionymi współsprawcami	N	3	0,82	0	–
Zuchwałość	N	2	0,54	5	3,1
Bezwzględny sposób działania	N	1	0,27	0	–
Popełnienie przestępstwa na szkodę cudzoziemca	N	1	0,27	1	0,62
Niewielka szkoda	P	5	1,37	6	3,75
Brak korzyści majątkowej	P	1	0,27	2	1,25
Łącznie		**130**	**35**	**50**	**31**

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 4.

Okoliczności zachowania po popełnieniu przestępstwa

Okoliczność	**P/N**	**1987**	**%**	**2019**	**%**
Wykrętne wyjaśnienia	N	22	6,04	0	–
Zachowanie się po popełnieniu przestępstwa	N	11	3,02	0	–
Brak skruchy	N	11	3,02	5	3,1
Przeznaczenie skradzionych pieniędzy na alkohol	N	8	2,19	1	0,63
Naganny cel przeznaczenia pieniędzy	N	5	1,37	0	–
Arogancka postawa na rozprawie	N	3	0,82	1	0,63
Popełnienie innych przestępstw po dokonaniu czynu	N	2	0,54	0	–
Ukrywanie współsprawców	N	1	0,27	0	–
Przyznanie się do winy	P	88	24,17	38	23,45
Skrucha	P	21	5,76	12	7,5
Szczery żal	P	13	3,57	0	–
Naprawienie szkody	P	11	3,02	4	2,5
Przeproszenie pokrzywdzonego	P	8	2,19	2	1,25
Zwrot skradzionej rzeczy	P	3	0,82	3	1,8
Łącznie		**197**	**54**	**66**	**41**

Źródło: opracowanie własne.

Według nas jako „nowe" okoliczności należałoby wskazać następujące, przedstawione w kolejnych tabelach.

Tabela 5.

Okoliczności dotyczące sprawcy

Okoliczność	**P/N**	**2019**	**%**
Recydywa	N	7	4,37
Krótki czas od zdania egzaminu na prawo jazdy	N	2	1,25
Quasi-sposób na zarobkowanie	N	1	0,62
Ograniczona poczytalność	P	4	2,5
Brak demoralizacji	P	2	1,25
Łącznie		**16**	**10**

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6.

Okoliczności podmiotowe

Okoliczność	**P/N**	**2019**	**%**
Wysoki poziom agresji	N	8	5
Błahość powodu przestępstwa	N	3	1,87
Chęć dokuczenia, poniżenia	N	1	0,62
Kierownicza rola	N	1	0,62
Rola inspirująca	N	1	0,62
Działanie jako pomocnik	P	1	0,62
Łącznie		**15**	**9,4**

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 7.

Okoliczności przedmiotowe

Okoliczność	**P/N**	**2019**	**%**
Zbieg przepisów	N	13	8,1
Atak na osobę starszą, słabszą	N	5	3,12
Nadużycie zaufania pokrzywdzonego	N	6	3,75
Długość trwania przestępczego działania	N	3	1,87
Wielość pokrzywdzonych	N	3	1,87
Szkody społeczne wynikające z handlu narkotykami	N	1	0,62
Działanie na szkodę małoletnich	N	1	0,62
Wyrządzenie szkód w psychice dziecka	N	1	0,62
Lekceważący stosunek do orzeczonego zakazu	N	1	0,62
Przyzwolenie społeczne	N	1	0,62
Jazda pod wpływem alkoholu tylko po parkingu, małe natężenie ruchu, krótki odcinek przejechany	P	3	1,87
Upływ czasu od przestępstwa	P	3	1,87
Incydentalny charakter czynu	P	1	0,62
Wyjątkowa trudność w dokonaniu prawidłowego opisu badania lekarskiego	P	1	0,62
Błahość czynu	P	1	0,62
Traktowanie czynu przez pokrzywdzonych jako rzeczy błahej	P	1	0,62
Łącznie		**45**	**28**

Źródło: opracowanie własne.

Spośród okoliczności zachowania po popełnieniu przestępstwa podnoszono tylko jedną negatywną, tj. brak współpracy z organami w postępowaniu przygotowawczym.

Jeżeli zaś porównać „najpopularniejsze" okoliczności, to ich zestawienie przestawia się następująco.

Tabela 8.

Zestawienie najczęściej pojawiających się okoliczności

1987	**%**	**P/N**	**2019**	**%**	**P/N**
Negatywna opinia środowiskowa	43,13	N	Dotychczasowa niekaralność	43,12	P
Uprzednia karalność	42,58	N	Uprzednia karalność	35,63	N
Młody wiek sprawcy	31,04	P	Przyznanie się do winy	23,75	P
Działanie z chęci zysku	27,19	N	Rozmiar szkody	11,25	N
Przyznanie się do winy	24,17	P	Niskie pobudki działania	10	N

Źródło: opracowanie własne.

W zakresie najczęściej występujących przesłanek łagodzących/obciążających doszło do interesującego przetasowania, podyktowanego częściowo zmianą przepisów proceduralnych. Otóż najczęściej powoływaną okolicznością była negatywna opinia środowiskowa, który to argument obecnie praktycznie nie występuje w uzasadnieniach. Źródło tej zmiany jest znane – o ile treść przepisu art. 8 § 1 d.k.p.k. zobowiązywała organy do ustalenia „karalności, a w miarę potrzeby danych co do właściwości charakteru oskarżonego, jego warunków osobistych oraz sposobu życia", to obecnie praktyka sięga niezwykle rzadko po wywiad środowiskowy, a to ze względu na brzmienie przepisu art. 213 § 1 k.p.k., który w ramach danych co do tożsamości nie wymienia już danych o charakterze oskarżonego i warunkach osobistych; szerszy wywiad środowiskowy jest obligatoryjny, zgodnie z art. 214 § 2 k.p.k., tylko w wypadku popełnienia zbrodni lub popełnienia umyślnego występku przeciwko życiu przez sprawcę poniżej 21. roku życia, a także co do oskarżonego, który w chwili czynu nie ukończył 18 lat. Stąd odwołanie do wywiadu znalazło się obecnie tylko w co czternastym wyroku i tylko, gdy opinia była pozytywna. Kwestia karalności albo niekaralności, dychotomiczna w naturze i możliwa do ustalenia w każdej sprawie karnej, jest obecnie okolicznością najistotniejszą, przy czym brana jest ona pod uwagę *ex officio* przy wymiarze kary. W badanych wyrokach sądy tylko dwa razy stwierdziły, iż nie interesuje ich wcześniejsza niekaralność oskarżonego – raz, albowiem „niekaralność jest normą społeczną" (tak: Sąd Okręgowy we Wrocławiu, sygn.

akt III K 148/12), a nie szczególną przesłanką godną nagrody; drugi raz, gdy sąd w obliczu wagi czynów popełnionych (trzy zabójstwa) uznał tę okoliczność za nieistotną.

Również młody wiek sprawcy (31% wyroków z 1987 r.) został mocno zdeprecjonowany jako okoliczność łagodząca (6,25% obecnie), co wydaje się można połączyć z triumfem linii orzeczniczej[43], zgodnie z którą młody wiek sprawcy czy też młodocianość i związana z nią obligatoryjna dominacja dyrektywy wychowania (art. 54 § 1 k.k.) nie powinna skutkować łagodniejszym wymiarem kary.

Przyznanie się do winy natomiast dalej miewa się dobrze; nadal co czwarty wyrok powołuje się na tę okoliczność. Podobnie w wypadku okazania skruchy lub żalu za swoje postępowanie, choć czasami sposób uzasadnienia tej okoliczności budził wątpliwości: „[Oskarżony] wyraził skruchę poprzez złożenie wniosku o skazanie go bez przeprowadzania postępowania dowodowego" – tak: Sąd Rejonowy w Elblągu, sygn. akt VIII K 208/15. Natomiast niewątpliwie za bardzo dobry znak należy uznać właściwie całkowitą eliminację „pokrętnych wyjaśnień" jako okoliczności obciążającej – sądy w pełni respektują prawo do wyjaśnień oskarżonego, które nie mogą wpływać niekorzystnie na jego sytuację procesową i na potencjalny wymiar kary[44].

Widoczny jest znaczny „ubytek" okoliczności odnoszących się do osoby sprawcy – jest to spadek z 226% do 108%, co zdaje się być konsekwencją przeniesienia punktu ciężkości ze sprawcy na sam czyn i jego konsekwencje.

Zniknęło kilka okoliczności, które albo odpowiadały nomenklaturze prawniczej minionego systemu, albo wpisywały się w ówczesne stosunki społeczne[45]. I tak we „współczesnych" wyrokach w ogóle nie wskazano: braku stałej pracy (w 1987 r. ok. 10%), pasożytniczego trybu życia (uprzednio ok. 7,5%), zasług w czasie II wojny światowej, wyrządzenia szkody w mieniu społecznym, perfidii i podstępu. W części jest to niewątpliwie wynik zmian ustrojowych, gospodarczych i legislacyjnych, w części, jak się wydaje, rezultat towarzyszących im przemian aksjologicznych zachodzących w społeczeństwie oraz pewien dystans sądów do posługiwania się językiem dawnej propagandy i mediów.

---

[43] Tak też: wyroki SA w Katowicach z 2 czerwca 2005 r., sygn. akt II AKa 72/05, KZS 2005, Nr 12, poz. 45 i z 30 listopada 2006 r., sygn. akt II AKa 289/06, KZS 2007, Nr 5, poz. 60; wyrok SA w Szczecinie z 27 lutego 2015 r., sygn. akt II AKa 43/14, Legalis nr 1241882.

[44] Tak też: wyrok SA w Krakowie z 20 września 2014 r., sygn. akt II AKa 145/14, KZS 2014, Nr 11, poz. 31; wyrok SA w Łodzi z 25 marca 2014 r., sygn. akt II AKa 175/13, Legalis nr 895361.

[45] Wystarczy przytoczyć sformułowania ze skądinąd świetnego podręcznika do prawa karnego I. Andrejewa: „Ludzie niewykonujący prawnie uznanego zatrudnienia, utrzymywani przez innych albo zdobywający sobie stosunkowo łatwo środki do życia drogą nielegalną są zjawiskiem traktowanym w państwie socjalistycznym jako problem społeczny. Ludzie ci nie stanowią jednolitej kategorii: są to wykolejeńcy życiowi, osoby chore (alkoholicy), zepsuta łatwym życiem młodzież, ludzie o skłonnościach do zysków w drodze gospodarczej inicjatywy prywatnej oraz zwyczajni przestępcy". Zob. I. Andrejew, *Polskie prawo karne w zarysie*, Warszawa 1978, s. 451.

Zmalał odsetek okoliczności pozaustawowych, nieodpowiadających ani dyrektywom wymiaru kary, ani kwantyfikatorom społecznej szkodliwości czynu. Nie powtórzyły się więc okoliczności, takie jak: stosunki rodzinne i majątkowe, podejrzenie o popełnienie innego przestępstwa (co jest zresztą zaprzeczeniem zasadzie domniemania niewinności), sytuacja rodzinna i majątkowa, wysoki stopień napięcia złej woli, współdziałanie z nieujawnionymi współsprawcami (gdzie akcent jest położony na „nieujawnionymi"), popełnienie przestępstwa na szkodę cudzoziemca, wykrętne wyjaśnienia.

Pojawiły się zaś cztery nowe okoliczności, które można nazwać „pozaustawowymi":

- po pierwsze, szkody społeczne wynikające z handlu narkotykami. W tym wypadku sąd uzasadniał surowość kary abstrakcyjnymi zagrożeniami wynikającymi z takiego handlu, bez przełożenia tego na realia sprawy, czyli rozmiaru tegoż handlu uprawianego przez oskarżonego,
- po drugie, „przyzwolenie społeczne", które wydaje się być tak samo ważne przy wymiarze kary, jak „nagminność" lub „częstotliwość" popełniania danego typu przestępstwa,
- po trzecie, upływ czasu od popełnienia przestępstwa. O ile nie ma normy prawnej, która zezwalałaby na uznanie takiego faktu za przesłankę łagodzącą reakcję karną[46] (można jedynie mówić o przedawnieniu karalności, ale ta instytucja stoi na przeszkodzie jakiegokolwiek karania), to dostrzegamy sensowność powołania się na tę okoliczność, w szczególności jeżeli w tym czasie sprawca żyje w zgodzie z porządkiem prawnym. Ta szczególna „erozja sensu karania" to jednak, naszym zdaniem, temat godny osobnego opracowania,
- po czwarte, niekooperatywność z organami ścigania w postępowaniu przygotowawczym, czyli poczytanie wykorzystania prawa do obrony przez podejrzanego za okoliczność obciążającą.

Dalej powoływana jest ogólnikowa i pozaustawowa[47] przesłanka nagminności[48] lub kryminogenności środowiska, w jakim obraca się oskarżony.

---

[46] Por. R. Zawłocki, *Upływ czasu a ocena karygodności czynu*, [w:] J. Warylewski (red.), *Czas i jego znaczenie w prawie karnym*, Gdańsk 2010, s. 425–426; wyrok SN z 16 marca 2011 r., sygn. akt WA 1/11, Legalis nr 428221: „Bez znaczenia dla oceny stopnia społecznej szkodliwości czynów oskarżonych jest znaczny upływ czasu od popełnienia przestępstw. Upływ czasu nie jest okolicznością wskazaną w art. 115 § 2 KK, która mogłaby mieć wpływ na ocenę stopnia społecznej szkodliwości".

[47] „Ze względu na niedopuszczalność rozszerzającej interpretacji art. 115 § 2 KK, należy przyjąć, iż nagminność przestępstw nie zalicza się do wyznaczników stopnia społecznej szkodliwości czynu" – tak: wyrok SN z 20 września 2002 r., sygn. akt WA 50/02, OSNKW 2003, Nr 1–2, poz. 9; podobnie też: wyrok SA w Katowicach z 30 listopada 2006 r., sygn. akt II AKa 289/06, KZS 2007, Nr 5, poz. 60.

[48] Podobnie w wypadku uzasadniania stosowania i wymiaru środków karnych – por. A. Krakówka, op. cit., s. 241.

Nie są to na szczęście wypadki częste (11 razy – 9%). W żadnym wypadku nie doszło do bliższego wyjaśnienia, na czym sąd opiera przekonanie o nagminności, ani o jakie konkretnie środowiska chodzi.

Co do okoliczności strony podmiotowej, to katalog uległ pewnemu zubożeniu, ale znów trzeba podkreślić różnice w badanych wyrokach wcześniej a obecnie. Z ciekawszych argumentacji można przedstawić dwie następujące: „Oskarżonemu niewątpliwie wykazał się sprytem, cynizmem, bezczelnością i brakiem jakichkolwiek zahamowań. Tych cech nie można mylić z cechami, takimi jak inteligencja czy prawnicza skuteczność" – tak: Sąd Okręgowy we Wrocławiu, sygn. akt III K 148/12); „W przypadku przypisanego oskarżonemu czynu kwalifikowanego z art. 229 § 3 k.k., okolicznością obciążającą jest również uporczywe działanie oskarżonego, któremu funkcjonariusze zwracali uwagę, aby zaprzestał składania im propozycji wręczenia pieniędzy" – tak: Sąd Rejonowy Gdańsk Północ w Gdańsku, sygn. akt XI K 205/13.

VI.

Czy zatem obecny ogólny poziom uzasadniania kar jest wyższy w porównaniu do okresu PRL, czy przeciwnie, doszło wręcz do regresu? Naszym zdaniem stan jest… po prostu stabilny[49]. System polityczny i prawny uległ istotnym zmianom, ale nie zmienił się istotnie pogląd na sens kary i tego, co przeciętny człowiek rozumie jako „karę sprawiedliwą". Może i ostatnie ruchy dotyczące kodeksów świadczą o pewnym resentymencie, o powrocie do starych dobrych czasów (których jeden z autorów tego artykułu nawet nie pamięta, ale drugi i owszem), gdy Sąd Najwyższy wydawał wytyczne w rodzaju „w sprawie niektórych nieprawidłowości w orzeczeniach sądów w sprawach karnych"[50], ale to mogłoby rzutować na wymiar kary, a nie na jej uzasadnienie; to ostatnie wyglądałoby tak samo niezależnie od surowości sankcji.

Obecny stan to w naszym przekonaniu wypadkowa trzech czynników: a) treść przepisu art. 424 § 2 k.p.k., b) te same wymagania co do uzasadnienia niezależnie od rodzaju i stopnia wykorzystania sankcji, c) nieformalny „taryfikator" kar.

Najważniejszą przesłanką w naszym przekonaniu stanowi treść art. 424 § 2 k.p.k., która daje pewną wskazówkę, którą można odczytać jako uproszczony,

---

[49] Poczynając od badań T. Kaczmarka, to ich wyniki okazały się zbieżne z badaniami E. Mazur, op. cit. Również badania (jakkolwiek bez badań aktowych) przeprowadzone przez R. Broniecką doprowadziły autorkę do takich wniosków – por. R. Broniecka, *Uzasadnienie wyroku w polskim postępowaniu karnym*, Warszawa 2014, s. 249–250.

[50] Szerzej o tej problematyce: L. Gardocki, *Prawo karne lat osiemdziesiątych*, [w:] J. Jakubowska-Hara, C. Nowak, J. Skupiński (red.), *Reforma prawa karnego. Propozycje i komentarze. Księga pamiątkowa profesor Barbary Kunickiej-Michalskiej*, Warszawa 2008, s. 64–73.

ale bardzo poręczny nakaz opisania okoliczności wziętych pod uwagę. A wzięte pod uwagę to te, które w jakiś sposób stały się szczególne, w danej sprawie wybijają się na pierwszy plan i dlatego o nich warto wspomnieć. Jeżeli bowiem zrobić to, co właściwie winno znaleźć się w uzasadnieniu każdego wyroku skazującego, co zdarza się niezmiernie rzadko, czyli dokonać oceny wszystkich 11 kwantyfikatorów społecznej szkodliwości (art. 115 § 2 k.k.), 5 ogólnych dyrektyw wymiaru kary (art. 53 § 1 k.k.) oraz 14 potencjalnych dodatkowych okoliczności (art. 53 § 2 k.k.), to ileż czasu sędziego i miejsca w uzasadnieniu to by zajęło, a i tak argumentacja taka nie będzie czytelna dla nieprofesjonalnych uczestników procesu. Jeśli uzasadnienie ma przekonać takiego adresata o słuszności decyzji, to „dialog" z użyciem słów, takich jak dyrektywy, ze wskazywaniem abstrakcyjnych reguł wymiaru i doboru kary zmierza w złym kierunku – chyba że z góry zakładamy, że „rozmowa" toczy się między praktykami prawa, czyli sądem a prokuratorami, adwokatami, radcami prawnymi. Tego założenia nie możemy jednak robić. Dla przeciętnego odbiorcy treści uzasadnienia orzeczenia zrozumiałe jest zdanie: „Wymierzam karę pozbawienia wolności, ponieważ wyrządzona szkoda jest znaczna, a oskarżony działał w sposób drobiazgowo zaplanowany", o wiele mniej zaś zdanie: „Wymierzam karę pozbawienia wolności, ponieważ zarówno stopień społecznej szkodliwości i zawinienia jest wysoki". W pierwszym są konkrety, w drugim – język prawny dla przeciętnego odbiory niejasny – chyba że sąd nie jest zainteresowanym taką komunikacją, bo nie jest mu to na rękę[51].

Drugi powód takiej, a nie innej metodologii uzasadniania to oczekiwanie, że tak samo szczegółowo i wnikliwie zostanie uzasadniona kara grzywny w wymiarze 10 stawek dziennych po 10 zł każda, jak i kara dożywotniego pozbawienia wolności, i to jeszcze z zaostrzeniem rygorów warunkowego przedterminowego zwolnienia. Mrzonką jest oczekiwanie takiego stanu; na pełne drobiazgowe uzasadnienie każdej kary w każdej sprawie nie ma czasu, kalendarze sędziowskie są i tak wystarczająco napięte. W efekcie praktyka

[51] Świetny, choć niepokojący przykład motywacji, która mimo że jest udziałem wielu sądów, to przecież jest skutecznie skrywana, znajdziemy we wspomnieniach prof. S. Waltosia, *Wędrowanie po wyspach pamięci*, Warszawa 2019, s. 256. Otóż autor przytacza następującą wypowiedź sędziego SN Aleksandra Bardacha z 1958 r.: „Niewątpliwie istnieje silna zależność wymiaru kary od stopnia przekonania sędziów o winie oskarżonego. Gdy sędziowie są nie do końca przekonani co do dowodów, dają temu wyraz w niskiej karze, niewspółmiernej do przypisywanego zarzutu i ustawowego zagrożenia karą". Tego jednak powiedzieć nie można, ale można użyć „słów kluczy", o kwantyfikatorach stopnia społecznej szkodliwości czynu czy stopnia winy. No chyba że mamy do czynienia z sędzią orzekającym w latach 70. i 80. XX w. w SR w Gdańsku, który, jak głosi korytarzowa anegdota, zwykł uzasadniać skazania w sposób następujący: „A że sąd nie jest pewny co do winy oskarżonego, to wymierza mu karę pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania". To przykład szczerości, na którą stać niewielu, chyba z uwagi na lęk, aby nie przejść do legendy.

w ogóle nie będzie raził wyrok skazujący za drobne przestępstwo na karę grzywny, w którym uzasadnienie tejże sprowadzi się do dwóch, trzech wyświechtanych zdań; bo o czym tu pisać, skoro sąd miał w swym arsenale reakcji karnej karę pozbawienia wolności. To też odnosi się do sytuacji, które tłumaczą się same, gdzie jedna okoliczność rozstrzyga o wszystkim – cóż bowiem powiedzieć w sprawie o przestępstwo dokonane przez człowieka, który uprzednio popełnił 10 rozbojów, a teraz sądzony jest za jedenasty?

Trzecia okoliczność to wspomniany wcześniej niepisany taryfikator, o którym oficjalnie się nie mówi, a który jednak chyba funkcjonuje – młodzi prawnicy „podpatrują" pracę starszych i starają się maksymalnie uprościć relację między karą a czynem i jego okolicznościami, tak aby proponowany przez nich wymiar kary był aprobowany przez sądy odwoławcze. Niezależnie od tego, jak wiele napisać w uzasadnieniu na temat dyrektyw, które z nich będą wiodły prym, które odejdą na drugi plan, na końcu pozostają zasadnicze pytania: „ile i dlaczego właśnie tyle?". Jak łatwa staje się odpowiedź na nie, gdy zastosujemy prosty taryfikator, a pominiemy dyrektywy[52]. Co więcej, na podstawie taryfikatora można wymierzyć karę, a dopiero wtedy zastanowić się, czy kara ta odpowiada dyrektywom i o ile może się to wydać obrazoburcze – w ten sposób można dojść do prawidłowego rozwiązania kazusu i słusznej kary. Jedyna potencjalna trudność to dobranie w uzasadnieniu dyrektyw i ich opisanie, skoro za wymiarem stały inne względy niż te pięć dyrektyw.

Można doszukiwać się w tych trzech czynnikach usprawiedliwienia lakoniczności uzasadnienia czy też czasami braku dbałości o pewne ważkie elementy, które powinny znaleźć się w ich treści. O ileż bowiem jaśniejsze, mocniejsze w swym oddziaływaniu i przekazie jest uzasadnienie, które wymienia tylko kilka argumentów przemawiających za daną karą, ale będących argumentami silnymi, niż takie, w którym sąd drobiazgowo rozważa każde „za" i „przeciw", gdzie pochyla się nad każdą przesłanką kary[53]. Ta jasność niknie

[52] Jako czystą hipotezę prezentujemy „taryfikator" kary za przestępstwo kradzieży z włamaniem: podstawa wymiaru: najniższy wymiar kary; sprawca był już karany + 3 m-ce; sprawca dotychczas niekarany – 3 m-ce; sprawca przyznał się do zarzutu – 3 m-ce; sprawca stara się przeciągać sprawę, chociaż sensownego celu to nie ma + 3 m-ce; sprawca pochodzi z patologicznego środowiska i jest z tego dumny + 2 m-ce, sprawca pochodzi z patologicznego środowiska, ale jest jego ofiarą – 2 m-ce, przestępstwo popełnione w formie usiłowania lub pomocnictwo – 3/6 m-cy; wartość przedmiotu przestępstwa powyżej 5 tys. zł + 3 m-ce; wartość powyżej 25 tys. zł + 6 m-cy; wartość powyżej 100 tys. zł + 9 m-cy; znaczna wartość + 1 rok; przestępstwo było długo i drobiazgowo planowane + 2 m-ce; wina – właściwie jeśli jest winny, to o czym więcej rozprawiać; działanie wspólnie z małoletnim + 3 m-ce itd.

[53] Szczególnie jeżeli się uwzględni się ustalenia doktryny w zakresie wymierzania kar: „Nasuwa się również spostrzeżenie dość chyba dobrze potwierdzone empirycznie, że wymierzając karę, sędziowie dostrzegają i świadomie uwzględniają te jedynie okoliczności, których natężenie negatywnego bądź pozytywnego wartościowania jest znaczne (znaczny lub minimalny rozmiar szkody, bardzo pozytywna lub negatywna opinia środowiskowa, wielokrotna uprzednia karalność)". Zob. J. Giezek, *Okoliczności wpływające na sędziowski wymiar kary*, Wrocław 1989, s. 179.

w gąszczu argumentów, a oddziaływanie słabnie w obliczu wskazanych przez sąd kontrargumentów. Tyle że pierwszy sposób zaczyna zbliżać się do nikczemnej erystyki, a drugi pozostaje wierny logice i regułom prawnym.

Wykaz literatury

Andrejew I., *Polskie prawo karne w zarysie*, PWN, Warszawa 1978.

Bojarski M., Giezek J., Sienkiewicz Z., *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, LexisNexis, Warszawa 2004.

Broniecka R., *Uzasadnienie wyroku w polskim postępowaniu karnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Buchała K., *Prawo karne materialne*, PWN, Warszawa 1980.

Cieślak M., *Polskie prawo karne. Zarys systemowego ujęcia*, [w:] S. Waltoś (red.), *Marian Cieślak. Dzieła wybrane*, t. 3, Wyd. UJ, Kraków 2011.

Dolińska G., Giezek J., Sitek W., *Decyzja sędziego w sprawie wymiaru kary i jej psychospołeczne uwarunkowania*, Wyd. UWr, Wrocław 1987.

Gardocki L., *Prawo karne lat osiemdziesiątych*, [w:] J. Jakubowska-Hara, C. Nowak, J. Skupiński (red.), *Reforma prawa karnego. Propozycje i komentarze. Księga pamiątkowa profesor Barbary Kunickiej-Michalskiej*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 2008.

Gardocki L., *Prawo karne*, C.H. Beck, Warszawa 2011.

Giezek J., *Okoliczności wpływające na sędziowski wymiar kary*, Wyd. UWr, Wrocław 1989.

Hoc S., *O potrzebie badań sędziowskiego wymiaru kary*, [w:] D. Mucha, S. Hoc (red.), *Kary jako podstawowe sankcje w prawie karnym*, Wyd. UO, Opole 2018.

Hofmański P., Sadzik E., Zgryzek K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 297–467*, t. 2, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.

Kaczmarek T., *Ogólne dyrektywy wymiaru kary w teorii i praktyce*, Wyd. UWr, Wrocław 1980.

Kaczmarek T., *Sędziowski wymiar kary w PRL w świetle badań ankietowych*, Wyd. UWr, Wrocław 1972.

Kaczmarek T., *Sędziowski wymiar kary w PRL w świetle badań ankietowych*, [w:] idem, *Rozważania o przestępstwie i karze. Wybór prac z okresu 40-lecia naukowej twórczości*, Wyd. Kodeks Sp. z o.o., Warszawa 2006.

Kaczmarek T. (red.), *Nauka o karze. Sądowy wymiar kary*, seria: System Prawa Karnego, t. 5, C.H. Beck, Warszawa 2015.

Krakówka A., *Wymiar środków karnych w teorii i praktyce*, nieopublikowana praca doktorska, UG, Gdańsk 2011.

Lubelski M., *Zasady i dyrektywy wymiaru kary (rozstrzygnięć o karze i środkach karnych) – próba ujęcia systemowego*, [w:] W. Górowski, P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel (red.), *Zagadnienia teorii i nauczania prawa karnego. Kara łączna. Księga jubileuszowa profesor Marii Szewczyk*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Marek A., *Prawo karne*, C.H. Beck, Warszawa 2011.

Marek A., Konarska-Wrzosek V., *Prawo karne*, C.H. Beck, Warszawa 2019.

Mazur E., *Problematyka relatywizacji modelu sądowego wymiaru kary w praktyce sądowej w kontekście prowadzonych badań empirycznych*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych" 2006, z. 1.

Mierzwińska-Lorencka J., *Uzasadnianie wyroków w sprawach karnych*, [w:] I. Rzucidło-Grochowska, M. Grochowski (red.), *Uzasadnienia decyzji stosowania prawa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
Waltoś S., *Wędrowanie po wyspach pamięci*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
Warylewski J., *Prawo karne. Część ogólna*, LexisNexis, Warszawa 2009.
Warylewski J., *Prawo karne. Część ogólna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
Wróbel W., Zoll A., *Polskie prawo karne. Część ogólna*, Znak, Kraków 2010.
Wróblewski B., Świda W., *Sędziowski wymiar kary w Rzeczpospolitej. Ankieta*, Zakład Prawa Karnego USB, Wilno 1939.
Wróblewski J., *Uzasadnienie i wyjaśnienie decyzji sądowej*, [w:] M. Zirk-Sadowski (red.), *Jerzy Wróblewski. Pisma wybrane*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
Zawłocki R., *Upływ czasu a ocena karygodności czynu*, [w:] J. Warylewski (red.), *Czas i jego znaczenie w prawie karnym*, Wyd. UG, Gdańsk 2010.
Zgryzek K., *Zwięzłe uzasadnienie – czy to jeszcze uzasadnienie?*, [w:] P. Hofmański (red.) *Fiat iustitia pereat mundus. Księga jubileuszowa poświęcona Sędziemu Sądu Najwyższego Stanisławowi Zabłockiemu z okazji 40-lecia pracy zawodowej*, LexisNexis, Warszawa 2014.

Summary

Rationalisation of the sentence imposed – remarks on the judicial justification of sentencing in the light of case-file research

Keywords: criminal law, punishment, rationalisation of punishment, justification of punishment, grounds for the sentence.

This article concerns the issue of justifying punishment in convictions. The aim of the article is to analyse how judges justify punishment. The study is an attempt to replicate the research conducted by Professor Tomasz Kaczmarek. The analysis leads to the conclusion that the method of justifying punishment has not changed significantly over the last 50 years.

DOI: 10.31648/sp.12757

Rafał Czachor
Uczelnia Jana Wyżykowskiego
ORCID: 0000-0002-5929-9719
r.czachor@ujw.pl

Problemy prawne funkcjonowania terytorium federalnego jako nowej formy organizacji terytorialnej w Federacji Rosyjskiej

Wstęp

Reforma konstytucyjna w Federacji Rosyjskiej (dalej jako FR) z 2020 r. wprowadziła nową dla rosyjskiego prawa ustrojowego i systemu administracji publicznej instytucję terytorium federalnego. Pod pojęciem tym autorzy reformy rozumieli „jednostki wewnątrzpaństwowe niebędące podmiotem federacji i podlegające bezpośredniemu zarządowi ze strony federalnych organów władzy”[1]. FR, stosownie do art. 1 ust. 1 Konstytucji FR, jest państwem federalnym, zaś podmiotami federacji są: republiki, kraje, obwody, miasta federalne, obwód autonomiczny oraz okręgi autonomiczne (art. 5 ust. 1 Konstytucji FR)[2]. Badacze oceniają, że FR stanowi przykład federacji asymetrycznej, tzn. takiej, w której poszczególnym typom podmiotów przysługuje różny zakres formalnej autonomii. Wprowadzenie terytoriów federalnych komplikuje jeszcze bardziej tę strukturę. Instytucja taka znajduje zastosowanie w innych państwach świata o ustroju federalnym, w szczególności w odniesieniu do ich stolic (m.in. w Brazylii i w Stanach Zjednoczonych) oraz innych obszarów, np. ze względu na trudne warunki przyrodnicze (m.in. w Australii, Indiach,

[1] T.Â. Habrieva, A.A. Klišas, *Tematičeskij kommentarij k Zakonu Rossijskoj Federacii o popravke k Konstitucii Rossijskoj Federacii ot 14 marta 2020 g. № 1-FKZ »O soveršenstvovanii regulirovaniâ otdel'nyh voprosov organizacii i funkcionirovaniâ publičnoj vlasti«* [Thematic commentary on the law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of 14 March 2020 No. 1-FKZ „On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Authority”], Moskwa 2020, s. 25.

[2] *Konstytucja Federacji Rosyjskiej*, wstęp W. Staśkiewicz, tłum. Z. Cywiński, A. Kubik, Warszawa 2022, s. 46.

Kanadzie[3]). W przypadku FR jej ustanowienie uzasadniano koniecznością scentralizowanego zarządzania w celach obrony i bezpieczeństwa na obszarach o znaczeniu strategicznym (kosmodrom „Wostocznyj", archipelag Nowa Ziemia) lub przyrodniczym (jezioro Bajkał, Kaukaskie Mineralne Wody)[4]. Jednak obecnie została utworzona tylko jedna jednostka administracyjno-terytorialna dysponująca tym statusem – „Sirius", obejmująca dawny kompleks olimpijski w Soczi na terenie Kraju Krasnodarskiego.

Niniejszy artykuł ma na celu określenie podstaw prawnych, istoty terytorium federalnego jako szczególnego sposobu zarządzania obszarem w FR oraz związanych z tym problemów dogmatycznych i praktycznych. Z racji faktu, że nie jest ono rozpowszechnionym w FR sposobem władztwa nad terytorium, podjęto próbę określenia motywów działań prawodawców w tym przedmiocie, treści wprowadzonej w 2020 r. regulacji konstytucyjnej i niejasności z niej wynikających oraz przeanalizowano model ustrojowy jedynego obecnie istniejącego terytorium federalnego.

W artykule postawiono tezę, że wprowadzone do rosyjskiego porządku konstytucyjnego terytorium federalne stanowi quasi-podmiot federacji funkcjonujący poza zamkniętym katalogiem jednostek składowych FR, określonym w art. 65 Konstytucji FR, będąc zarazem instrumentem dalszej centralizacji państwa, przedstawianym przez ustawodawcę jako szczególny eksperyment administracyjno-terytorialny służący doskonaleniu mechanizmów sprawowania władzy publicznej. Działania te tym samym wzbogacają instrumentarium stosowane w ramach konstytucjonalizmu autorytarnego[5]. Na potrzeby opracowania wykorzystano akty prawne FR oraz krytycznie przeanalizowano poglądy rosyjskiej doktryny prawa konstytucyjnego i administracyjnego.

Reforma konstytucyjna w FR z 2020 r.

Reforma konstytucyjna w FR z 2020 r. dokonała się stosunkowo szybko, bez poważniejszej debaty. Konieczność jej przeprowadzenia została przez Władimira Putina zasygnalizowana w orędziu do Zgromadzenia Federalnego

[3] Warto przy tym zauważyć, że katalog indyjskich terytoriów związkowych (ang. *union territories*) jest zróżnicowany pod względem obszaru, ludności i funkcji. Obejmuje on zarówno rozległe jednostki o istotnym znaczeniu strategicznym, Dżammu i Kaszmir oraz Ladakh, jak i terytoria niewielkie, w tym stolicę Delhi czy Puducherry, tworzone przez cztery niepołączone ze sobą enklawy administracyjne.

[4] V.V. Korol'kov, *Publičnaâ vlast' i territorial'noe ustrojstvo* [Public authority and territorial structure], [w:] A.N. Meduševskij (red.), *Konstituciâ Rossii posle reformy 2020 goda: problemnyj kommentarij* [The Constitution of Russia after the 2020 reform: a problem-oriented commentary], Moskwa 2025, s. 120.

[5] M. Tushnet, *Authoritarian constitutionalism*, „Cornell Law Review" 2015, vol. 100, nr 2, s. 391–462.

FR w dniu 15 stycznia 2020 r.[6], pięć dni później złożył on projekt ustawy federalnej O doskonaleniu regulowania poszczególnych kwestii organizacji władzy publicznej, nowelizującej Konstytucję FR[7]. Niespełna dwa miesiące później, 11 marca akt ten został przyjęty przez izbę drugą parlamentu FR – Radę Federacji[8]. Referendum ogólnopaństwowe w tej kwestii zostało wyznaczone na 22 kwietnia 2020 r., zaś w związku z pandemią przeniesione na 1 lipca[9].

Głównym uzasadnieniem dla reformy posłużył argument o konieczności „udoskonalenia mechanizmów władzy", w tym doprecyzowania relacji między naczelnymi organami władzy w ramach nowej koncepcji „jednolitego systemu władzy publicznej", wzmocnienia suwerenności oraz niezależności od wpływów zewnętrznych. „Suwerenizacja" przejawiła się także w zwiększeniu ideologicznie motywowanej treści zawartej w konstytucji, w tym podkreśleniu roli dziedzictwa historycznego, etnicznie rozumianego rusocentryzmu (Rosjanie jako „naród państwowotwórczy"), konserwatywnego systemu wartości czy uwypukleniu gwarancji socjalnych. W praktyce nastąpiło gruntowne przeredagowanie treści niemalże całej konstytucji (z wyjątkiem tych rozdziałów, które zwykłej procedurze nowelizacji nie podlegają), nastąpiło dalsze wzmocnienie pozycji ustrojowej Prezydenta FR, kosztem zarówno legislatywy, jak i judykatywy, w szczególności Sądu Konstytucyjnego FR (dalej jako SK FR). Cała reforma postrzegana jest jako element konsolidacji spersonalizowanego systemu, w którym prezydent nie tyle jest szefem egzekutywy, co dominuje nad wszystkimi gałęziami władzy, naruszając tym samym zasadę *check and balances*[10].

---

[6] *Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniû* [Message of the President to the Federal Assembly], www.kremlin.ru/events/president/news/62582 (data dostępu: 9.05.2026).

[7] Zakonoproekt № 885214-7 »O soveršenstvovanii regulirovaniâ otdel'nyh voprosov organizacii i funkcionirovaniâ publičnoj vlasti« [Draft Law No. 885214-7 „On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Authority"], https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7 (data dostępu: 9.05.2026).

[8] Zakon Rossijskoj Federacii o popravke k Konstitucii Rossijskoj Federacii ot 14.03.2020 g. № 1-FKZ »O soveršenstvovanii regulirovaniâ otdel'nyh voprosov organizacii i funkcionirovaniâ publičnoj vlasti« [Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of 14 March 2020 No. 1-FKZ „On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organisation and Functioning of Public Authority"], www.kremlin.ru/acts/bank/45280 (data dostępu: 9.05.2026)

[9] Zob. W. Partlett, *Russia's 2020 Constitutional amendments: a comparative perspective*, „Melbourne Legal Studies. Research Paper Series" 2020, nr 887; R. Czachor, *Reforma konstytucyjna w Federacji Rosyjskiej w 2020 roku*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2021, nr 3(61), s. 261–276.

[10] Wyczerpująco i krytycznie reformę ocenia zespół rosyjskich prawników w przywoływanym wyżej dziele zbiorowym: A.N. Meduševskij (red.), op. cit. Ponadto zob. J. Zaleśny, *O władzy wykonawczej Prezydenta Federacji Rosyjskiej*, „Ius Novum" 2017, nr 1, s. 147–164; A. Meduševskij, *Konstitucionnaâ reforma v Rossii: soderžanie, napravleniâ i sposoby osuŝestvleniâ* [Constitutional reform in Russia: content, directions and methods of implementation], „Obŝestvennye nauki i sovremennost'" 2020, nr 1, s. 39–60; O.Û. Boldyrev, *Popravki k Konstitucii Rossii: rešenie staryh problem ili sozdanie novyh?* [Constitutional amendments in Russia: solving old problems or creating new ones?], „Konstitucionnyj vestnik" 2020, nr 5(23), s. 121–127.

Była zatem ona momentem kulminacyjnym konstruowania systemu nazywanego superprezydenckim[11].

W świetle powyższego wprowadzenie do Konstytucji FR nowej instytucji terytorium federalnego wydawać się mogło zabiegiem zaskakującym, a nawet bezcelowym. Po pierwsze, wobec głoszonej koncepcji „jednolitego systemu władzy publicznej" rozdrabnianie form organizacji władzy wydawać się może zabiegiem kontrproduktywnym i przeczącym tezie o konsolidacji państwa. Po drugie, w stanie prawnym obowiązującym w 2020 r. istniał już szeroki wachlarz szczególnych form organizacji administracyjno-terytorialnych, nieposiadających unormowań konstytucyjnych, z których prawodawca mógł skorzystać, ewentualnie rozbudować ich katalog w aktach rangi ustawowej. A zatem równolegle ze wzmocnieniem „jednolitości" i „systemowości" władzy publicznej w FR doszło do wprowadzenia nowego, wcześniej niepraktykowanego rozwiązania organizacji władzy na nowo wyodrębnianych terytoriach.

Będące w centrum niniejszej analizy terytorium federalne, wcześniej niefunkcjonujące w rosyjskim obrocie prawnym, zostało uregulowane jednym przepisem konstytucyjnym w ramach rozdziału III ustawy zasadniczej *Ustrój federalny*. W pierwotnej redakcji Konstytucji FR z 1993 r. przedmiotowy art. 67 ust. 1 brzmiał: „Terytorium FR obejmuje terytoria jej podmiotów, wody wewnętrzne oraz morze terytorialne i przestrzeń powietrzną nad nimi". Nowelizacją z 2020 r. powyższe sformułowanie uzupełniono frazą: „Zgodnie z prawem federalnym, na terytorium FR mogą być tworzone terytoria federalne. Organizację władzy publicznej na terytoriach federalnych określa ustawa federalna". Przepis ten nie jest funkcjonalnie powiązany z żadnym innym przepisem rosyjskiej ustawy zasadniczej. Jest to tym bardziej problematyczne, że art. 5 ust. 1 Konstytucji FR wymienia rodzaje podmiotów, z których składa się FR, nie wspominając o terytorium federalnym.

SK FR w orzeczeniu z dnia 16 marca 2020 r. w sprawie konstytucyjności ustawy o zmianie Konstytucji FR[12], interpretując nowe brzmienie przepisu art. 67 ust. 1, stwierdził, że jego treść nie oznacza dosłownie przyznania terytoriom federalnym statusu równego statusowi podmiotów federacji (pkt 3.1). Wskazał on, że terytorium FR obejmuje wody wewnętrzne i morze terytorialne, które nie wchodzą w skład terytorium jej podmiotów, co *per analogiam* może mieć zastosowanie do terytorium federalnego. W związku z tym wprowadzenie

[11] S. Rose-Ackerman, D.A. Desierto, N. Volosin, *Hyper-presidentialism: separation of powers without checks and balances in Argentina and Philippines*, „Berkeley Journal of International Law" 2011, vol. 29, s. 246–332; R. Czachor, *Superprezydencjalizm jako odrębny system polityczno-prawny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2022, nr 4(68), s. 89–98; W. Partlett, *Crown-presidentialism*, „International Journal of Constitutional Law" 2022, vol. 20(1), s. 204–236.

[12] Zaklûčenie Konstitucionnogo Suda RF ot 16.03.2020 № 1-Z [Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation of 16 March 2020 No. 1-Z], www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347691/?ysclid=mox19qnb60927253664 (data dostępu: 9.05.2026).

instytucji terytoriów federalnych – jako jednostek niebędących częścią struktury federacji – nie jest w ocenie SK FR naruszeniem zasady państwa federalnego (art. 5 ust. 1 Konstytucji FR), ani nie wpływa na status prawny jej podmiotów. SK FR nie odpowiedział jednak na pytanie, czy organizacja władzy publicznej na terytoriach federalnych może wykraczać poza ustawowe ramy stosunków między władzą federalną a samorządem lokalnym. Zgodnie z tezą SK FR niektórzy prawnicy stwierdzają, że jednolitość władzy publicznej w FR nie oznacza jej jednorodności, wręcz przeciwnie – art. 67 ust. 1 i art. 131 ust. 3 Konstytucji FR mają wskazywać na możliwość ustanowienia w drodze ustawodawstwa federalnego szczególnych sposobów wykonywania władzy publicznej na terytoriach federalnych czy w miastach o znaczeniu federalnym[13]. Natomiast uznanie niefederalnego charakteru terytoriów federalnych oznacza, że nie obowiązuje podział kompetencji władczych między władzami federalnymi a organami władzy podmiotów federacji, w szczególności szczeblem regionalnym. Wobec poglądu o integracyjnym charakterze zasady państwa federalnego wątpliwe jest korzystanie podmiotu niebędącego elementem ustroju federalnego z innych zasad konstytucyjnych, m.in. bezpośredniego stosowania Konstytucji FR (art. 15), swobody działalności gospodarczej (art. 8)[14]. Wątpliwe jest także funkcjonowanie samorządu jako formy demokracji lokalnej[15].

Zasadne jest założenie, że status terytoriów federalnych powinien zostać określony w ramowej ustawie federalnej o statusie i trybie ustanawiania terytoriów federalnych, która ustanowiłaby jednolity model organizacji władzy publicznej na takich terytoriach, co zresztą sugeruje treść rozpatrywanego przepisu Konstytucji FR. Do dziś taki akt prawny nie został przyjęty, zaś rosyjski prawodawca obrał inną drogę rozwoju instytucji terytorium federalnego – w dniu 20 grudnia 2020 r. została przyjęta ustawa federalna O terytorium

---

[13] S.S. Starikov, *Konstitucionnye principy sozdaniâ federal'nyh territorij v Rossii* [Constitutional principles of creating federal territories in Russia], „Izvestiâ Saratovskogo universiteta. Seriâ: Èkonomika. Upravlenie. Pravo" 2021, t. 21, nr 2, s. 472.

[14] Ibidem, s. 469; S.A. Avak'ân, *Konstitucionnoe pravo Rossii. Učebnyj kurs v 2 tomah. Tom 2* [Constitutional law of Russia. University course in two Volumes. Vol. 2], Moskwa 2022, s. 94–109.

[15] Do 2025 r. ustawa O ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w RF ustanawiała 10 wyjątków od ogólnych zasad jego działalności, które dotyczą terytoriów o szczególnym statusie prawnym (rozdział 11 – obecnie uchylony). Federal'nyj zakon ot 6 oktâbrâ 2003 goda № 131-FZ »Ob obŝih principah organizacii mestnogo samoupravleniâ v Rossijskoj Federacii« [Federal Law of 6 October 2003 No. 131-FZ „On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation"], www.kremlin.ru/acts/bank/20035 (data dostępu: 9.05.2026). Obecnie obowiązująca ustawa O ogólnych zasadach organizacji samorządu lokalnego w jednolitym systemie władzy publicznej kwestie te normuje w rozdziałach 10–11. Federal'nyj zakon ot 20.03.2025 № 33-FZ »Ob obŝih principah organizacii mestnogo samoupravleniâ v edinoj sisteme publičnoj vlasti« [Federal Law of 20 March 2025 No. 33-FZ „On the General Principles of the Organization of Local Self-Government within the Unified System of Public Authority"], www.kremlin.ru/acts/bank/51732 (data dostępu: 9.05.2026).

federalnym „Sirius”[16] (dalej jako u.f.S.). Potraktowana została ona jako projekt pilotażowy, nierozstrzygający zatem o docelowym modelu pozycji prawnej terytorium federalnego, aczkolwiek deputowani Dumy Państwowej deklarowali, że ogólna ustawa federalna, określająca ustrój terytoriów federalnych, w ogóle nie będzie uchwalana[17].

W odniesieniu do powyższego i stanowiska dogmatyki, dopuścić należy możliwość dwojakiego kształtowania się modelu terytorium federalnego. Po pierwsze, terytorium federalne mogłoby funkcjonować jako obszar bezpośrednio i wyłącznie podlegający władzom federalnym, jak ma to miejsce w innych państwach federalnych, chociażby w przypadku Dystryktu Kolumbia w Stanach Zjednoczonych. Po drugie, terytorium federalne mogłoby tworzyć szczególny reżim prawny dla funkcjonowania organów władzy i gospodarowania na terytoriach już istniejących podmiotów FR oraz w obecnych granicach jednostek administracyjno-terytorialnych, gdzie bezpośredni udział organów federalnych w tworzeniu organów władzy publicznej byłby wprowadzony w drodze wyjątku[18].

Pierwsze rozwiązanie wydaje się możliwe, szczególnie gdyby terytorium federalne było pozbawione stałej ludności (co możliwe jest np. w odniesieniu do wzmiankowanego archipelagu Nowej Ziemi). W innym wypadku takie rozwiązanie kłóciłoby się z zasadą ludowładztwa (art. 3 Konstytucji FR), równości praw i wolności człowieka i obywatela (art. 19 Konstytucji FR), bowiem mieszkańcy terytoriów federalnych nie mogliby zostać pozbawieni prawa do reprezentacji w parlamencie FR, udziału we władzach publicznych oraz prawa do samorządu terytorialnego. Gdy chodzi o rozwiązanie drugie, ustanawiające terytorium federalne jako szczególny reżim funkcjonowania władz publicznych, to jest ono zgodne z przepisami Konstytucji FR, ponieważ nie zakłada tworzenia żadnych nowych podmiotów prawa publicznego. Oznaczałoby to, że terytoria federalne byłyby ustanawiane w już istniejących jednostkach administracyjno-terytorialnych, funkcjonując na podstawie odrębnego ustawodawstwa (jak obecnie ma to miejsce np. w zamkniętych jednostkach administracyjno-terytorialnych, miastach naukowych i innych).

---

16 Federal'nyj zakon ot 22.12.2020 № 437-FZ »O federal'noj territorii „Sirius"« [Federal Law of 22 December 2020 No. 437-FZ „On the Federal Territory 'Sirius'"], www.kremlin.ru/acts/bank/46254 (data dostępu: 9.05.2026).

17 *Klišas: Po každoj federal'noj territorii budet otdel'nyj zakon* [Klishas: Each federal territory will have a separate law], https://news.rambler.ru/sociology/45418984-klishas-po-kazhdoy-federalnoy-territorii-budet-otdelnyy-zakon (data dostępu: 9.05.2026); E.V. Gricenko, *Mestnoe samoupravlenie: meždu decentralizaciej i recentralizaciej* [Local self-government: between decentralization and recentralization], [w:] A.N. Meduševskij (red.), op. cit., s. 179.

18 N.V. Vasil'eva, S.V. Praskova, Û.V. Pâtkovskaâ, *Konstitucionnyj status federal'nyh territorij v Rossii: teoretičeskie osnovy zakonodatel'nogo regulirovaniâ* [The constitutional status of federal territories in Russia: theoretical foundations of legislative regulation], „Pravoprimenenie" 2021, t. 5, nr 1, s. 127; E.V. Gricenko, op. cit., s. 179–180.

Jednocześnie przeczyłoby to samej idei terytorium federalnego, bowiem jego istotą jest niewchodzenie w skład innych podmiotów i bezpośrednia podległość federalnemu centrum[19].

Konstytucyjne unormowania dotyczące terytorium federalnego w ocenie doktryny prawa

W rosyjskiej doktrynie prawa konstytucyjnego i administracyjnego ma miejsce dyskusja na temat instytucji terytoriów federalnych. Podkreśla się, że przed reformą z 2020 r. wśród rosyjskich teoretyków państwa i prawa nie wykształciła się żadna koncepcja terytoriów federalnych. Co więcej, w jej toku nie była przedmiotem większej uwagi ani autorów poprawek w konstytucji, ani opinii publicznej[20]. Część uczonych pozytywnie ocenia jej wprowadzenie, zauważając, że „pozwoli to FR zrealizować swój potencjał, na przykład w odniesieniu do rozwoju terytoriów federalnych jako najlepszego wzorca takiego zarządzania jednostkami terytorialnymi"[21]. Umiarkowana krytyka, dokonywana z punktu widzenia efektywności zarządzania państwowego, odnosi się do problemu złożonej, wieloetapowej reformy ustroju samorządu lokalnego w FR. Zauważa się, że „»jednolita przestrzeń municypalna« FR, na której ukształtowanie poświęcono tyle wysiłku, ponownie w znacznym stopniu ulega dekompozycji"[22]. Najwięcej wątpliwości wśród części doktryny budzi sam status prawny terytoriów federalnych, zawierający zarówno elementy rządowe, jak i samorządowe, co sprawia, że na pierwszy plan wysuwa się kwestia podmiotowości prawnej terytoriów federalnych, ujawniająca ich polityczne, a nie prawne rozumienie oraz możliwe społeczne konsekwencje utworzenia nowych terytoriów federalnych, w tym potencjalny wzrost napięć między stolicą a regionami[23].

---

[19] N.V. Vasil'eva, S.V. Praskova, Û.V. Pâtkovskaâ, op. cit., s. 126–127; E.V. Gricenko, op. cit., s. 180.

[20] N.V. Vasil'eva, S.V. Praskova, Û.V. Pâtkovskaâ, op. cit., s. 125.

[21] M.V. Marhgejm, *Konstitucionnye modeli federal'nyh territorij: zarubežnyj opyt dlâ rossijskih perspektiv* [Constitutional models of federal territories: foreign experience for Russian prospects], „Social'no-političeskie nauki" 2020, nr 3, s. 59.

[22] E.M. Buhval'd, *Federal'nye territorii kak novaciâ politiki prostranstvennogo razvitiâ v Rossijskoj Federacii* [Federal territories as an innovation in Russia's spatial development policy], „Teoriâ i praktika obŝestvennogo razvitiâ" 2021, nr 3, s. 44.

[23] N.L. Pešin, *Sootnošenie administrativno-pravovyh i municipal'no-pravovyh èlementov statusa federal'noj territorii* [The relationship between administrative-law and municipal-law elements of the status of a federal territory], „Konstitucionnoe i municipal'noe parvo" 2022, nr 5, s. 62–67; I.V. Zernov, *Konstitucionnye osobennosti statusa federal'noj territorii: voprosy teorii i praktiki* [Constitutional features of the status of a federal territory: issues of theory and practice], „Prolog. Žurnal o prave" 2021, nr 1, s. 14–23; V.V. Korol'kov, op. cit., s. 123–124.

Jak wskazano, Konstytucja FR w art. 67 ust. 1 stanowi, że terytorium FR obejmuje terytoria jej jednostek składowych, wody wewnętrzne, morze terytorialne oraz przestrzeń powietrzną nad nimi. Dokonana w 2020 r. nowelizacja tego artykułu miała na celu – w ocenie jej autorów – zmianę struktury terytorialnej FR poprzez wprowadzenie terytoriów federalnych, które nie będą wchodzić w skład obecnie istniejącej struktury jednostek administracyjno-terytorialnych FR (wymienionych enumeratywnie w art. 65 Konstytucji FR) i będą podlegać bezpośrednio władzom federalnym. Specjalny status terytoriów federalnych – w ocenie autorów reformy – winien zapewnić bardziej efektywne zarządzanie, zachowując jednocześnie niezbędną równowagę między ochroną praw obywateli a ochroną interesów państwa[24].

Wedle poglądu przywoływanych autorów nowelizacji Konstytucji FR poprawka do art. 67 nie dotyczy zmian w federalnej strukturze państwa. Przepis konstytucyjny nie precyzuje, w której części FR – na terytoriach lądowych jej podmiotów składowych, na wodach wewnętrznych czy w obrębie morza terytorialnego – mogą być tworzone terytoria federalne. Słusznie zauważają oni, że powołanie tego rodzaju terytoriów mogłoby wpłynąć na granice niektórych podmiotów FR, jednakże nowelizacja nie dotyczyła przepisów regulujących procedurę zmiany granic podmiotów FR. Utworzenie terytoriów federalnych, które pociągałoby zmiany granic podmiotów FR, musiałoby być przeprowadzane w porozumieniu z organami władzy odpowiednich podmiotów federacji, a następnie zatwierdzane przez Radę Federacji – izbę drugą parlamentu[25]. Tymczasem tworzenie terytoriów federalnych odbywa się w trybie ustawy federalnej, a więc bez obowiązku podejmowania czynności legislacyjnych przez podmioty federacji[26].

Zmodyfikowany w 2020 r. przepis nie precyzuje, w jaki sposób winny być tworzone terytoria federalne. Możliwe są następujące rozwiązania: 1) uchwalenie ustawy federalnej *in abstracto*, regulującej ogólną procedurę tworzenia terytoriów federalnych, zgodnie z którą późniejsza konkretna decyzja o utworzeniu terytorium byłaby podejmowana w odrębnej procedurze (w formie odrębnej ustawy federalnej lub dekretu Prezydenta FR); 2) uchwalenie ustawy zbiorczo tworzącej wszystkie terytoria federalne na terytorium FR oraz ustanawiającej ich ustrój (jednolity dla wszystkich lub w bardziej zindywidualizowany sposób); 3) uchwalanie odrębnych ustaw federalnych dla każdego tworzonego takiego terytorium i *in concreto* określających ich sytuację prawną[27].

Obecna sytuacja, w której zadeklarowano nieprzyjęcie ustawy ogólnej regulującej zagadnienia terytorium federalnego, jest przez część rosyjskich

[24] T.Â. Habrieva, A.A. Klišas, op. cit., s. 25–26.
[25] Ibidem, s. 26.
[26] N.L. Pešin, op. cit., s. 63.
[27] T.Â. Habrieva, A.A. Klišas, op. cit., s. 27.

prawników poddawana krytyce, gdyż według nich wybrany przez ustawodawcę sposób *ad hoc* ustanawiania i regulowania działalności terytoriów federalnych jest nie tylko pozbawiony ewentualnej zalety elastyczności wyboru rozwiązania, lecz, co więcej, niesie ze sobą istotne zagrożenia dla systemu federalnego i porządku prawnego FR. Przede wszystkim chodzi o arbitralne kryteria tworzenia terytoriów federalnych oraz brak gwarancji integralności terytorialnej podmiotów FR przy wyodrębnianiu z nich terytoriów federalnych[28].

Brak wyczerpującej regulacji ustawowej terytoriów federalnych sprawia problemy praktyczne i teoretyczne. Przy logicznym założeniu, że terytorium federalne nie wchodzi w system federacji (a więc jednostek dysponujących określonym zakresem samorządności), zgodnie z art. 5 ust. 2 i art. 76 Konstytucji FR, w istocie winno być ono pozbawione podmiotowości prawnej. Zatem nie powinno ono mieć ani swoich organów prawodawczych, zaś na podstawie art. 94 tego aktu jego organem prawodawczym winno być Zgromadzenie Federalne FR, ani wykonawczych – tymi mogłyby być terenowe organy Rządu FR lub administracji Prezydenta FR[29]. Z kolei z u.f.S. wiadomo, że terytorium federalne dysponuje własnym majątkiem i budżetem, co w zasadzie jest istotą podmiotowości jednostek administracyjno-terytorialnych. W tej sytuacji niejasne pozostaje to, w jaki sposób podmiot niebędący uczestnikiem stosunków federalnych miałby uczestniczyć w stosunkach budżetowych. W związku z tym proponuje się na potrzeby budżetowe uznać terytoria federalne za podmioty dysponujące własnym budżetem bądź też pokrywać koszty ich działalności bezpośrednio z budżetu federalnego. Z kolei zniesienie samorządu terytorialnego na obszarze wyłączanym na potrzeby terytorium federalnego wymagałoby zgody jego mieszkańców[30]. Wątpliwości dotyczą też stosunków własnościowych na terytorium federalnym – czy w jego skład winny wchodzić obszary niezależnie od formy własności, czy wyłącznie ziemia i własność federalna[31].

W momencie nowelizacji Konstytucji FR i wprowadzenia nowej redakcji art. 67 ust. 1 w rosyjskim porządku prawnym istniał już cały blok podmiotów prawa publicznego, stanowiących wyjątki od ogólnego porządku zarządzania. Do specjalnych jednostek administracyjno-terytorialnych tworzonych na podstawie odrębnych ustaw federalnych należą: zamknięte jednostki

---

[28] O.A. Ežukova, *Territorii s osobym publično-pravovym statusom kak faktor federativnoj politiki Rossii* [Territories with a special public-law status as a factor in Russia's federal policy], „Konstitucionnoe i municipal'noe parvo" 2021, nr 3, s. 36–45; V.V. Korol'kov, op. cit., s. 121.

[29] I.V. Leksin, *Federal'nye territorii v Rossii: perspektivy i problemy realizacii konstitucionnyh novovvedenij* [Federal territories in Russia: prospects and problems of implementing constitutional innovations], „Konstitucionnoe i municipal'noe pravo" 2021, nr 8, s. 32; N.V. Vasil'eva, S.V. Praskova, Û.V. Pâtkovskaâ, op. cit., s. 131, 133.

[30] I.V. Leksin, op. cit., s. 29–30; N.V. Vasil'eva, S.V. Praskova, Û.V. Pâtkovskaâ, op. cit., s. 134.

[31] N.L. Pešin, op. cit., s. 64.

administracyjno-terytorialne[32], miasta naukowe (ros. *naukogrady*)[33], terytoria przygraniczne[34], centrum innowacji „Skołkowo"[35], terytoria przodującego rozwoju społeczno-gospodarczego[36], innowacyjne centra naukowo-technologiczne[37], wolny port we Władywostoku[38] oraz strefa arktyczna[39]. Działalność rosyjskiego prawodawcy w zakresie tworzenia jednostek administracyjno-terytorialnych o szczególnym statusie nie zakończyła się na terytorium federalnym. W dniu 14 lipca 2022 roku uchwalona została ustawa federalna O wojskowym innowacyjnym technopolisie „Era" Ministerstwa Obrony Narodowej FR oraz nowelizacji niektórych aktów prawnych FR[40].

Jak zauważa Wadim Korolkow, przytoczone przykłady dowodzą, że publicznie głoszone cele wprowadzenia instytucji terytoriów federalnych, a także cele ustanowienia terytorium federalnego „Sirius" mogły zostać osiągnięte

---

32 Zakon Rossijskoj Federacii ot 14 iûlâ 1992 goda № 3297-I »O zakrytom administrativno-territorial'nom obrazovanii« [Law of the Russian Federation of 14 July 1992 No. 3297-I „On Closed Administrative-Territorial Entities"], https://base.garant.ru/10108046 (data dostępu: 9.05.2026); Federal'nyj zakon ot 1 dekabrâ 2007 goda № 317-FZ »O Gosudarstvennoj korporacii po atomnoj ènergii „Rosatom"« [Federal Law of 1 December 2007 No. 317-FZ „On the State Atomic Energy Corporation 'Rosatom'"], www.kremlin.ru/acts/bank/26621 (data dostępu: 9.05.2026).

33 Federal'nyj zakon ot 7 aprelâ 1999 goda № 70-FZ »O statuse naukograda Rossijskoj Federacii« [Federal Law of 7 April 1999 No. 70-FZ „On the Status of a Science City of the Russian Federation"], www.kremlin.ru/acts/bank/13689 (data dostępu: 9.05.2026).

34 Zakon Rossijskoj Federacii ot 1 aprelâ 1993 goda № 4730-I »O Gosudarstvennoj granice Rossijskoj Federacii« [Law of the Russian Federation of 1 April 1993 No. 4730-I „On the State Border of the Russian Federation"], https://base.garant.ru/10103372/ (data dostępu: 9.05.2026).

35 Federal'nyj zakon ot 28 oktâbrâ 2010 goda № 244-FZ »Ob innovacionnom centre „Skolkovo"« [Federal Law of 28 October 2010 No. 244-FZ „On the Innovation Center 'Skolkovo'"], www.kremlin.ru/acts/bank/31792 (data dostępu: 9.05.2026).

36 Federal'nyj zakon ot 29 dekabrâ 2014 goda № 473-FZ »O territoriâh operežaûŝego social'no-èkonomičeskogo razvitiâ v Rossijskoj Federacii« [Federal Law of 29 December 2014 No. 473-FZ „On Territories of Advanced Socio-Economic Development in the Russian Federation"], www.kremlin.ru/acts/bank/39279 (data dostępu: 9.05.2026).

37 Federal'nyj zakon ot 29 iûlâ 2017 goda № 216-FZ »Ob innovacionnyh naučno-tehnologičeskih centrah i o vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii« [Federal Law of 29 July 2017 No. 216-FZ „On Innovative Scientific and Technological Centers and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation"], www.kremlin.ru/acts/bank/42203 (data dostępu: 9.05.2026).

38 Federal'nyj zakon ot 13 iûlâ 2015 goda № 212-FZ »O svobodnom porte Vladivostok« [Federal Law of 13 July 2015 No. 212-FZ „On the Free Port of Vladivostok"], www.kremlin.ru/acts/bank/39906 (data dostępu: 9.05.2026).

39 Federal'nyj zakon ot 13 iûlâ 2020 goda № 193-FZ »O gosudarstvennoj podderžke predprinimatel'skoj deâtel'nosti v Arktičeskoj zone Rossijskoj Federacii« [Federal Law of 13 July 2020 No. 193-FZ „On State Support for Entrepreneurial Activity in the Arctic Zone of the Russian Federation"], www.kremlin.ru/acts/bank/45677 (data dostępu: 9.05.2026).

40 Federal'nyj zakon ot 14 iûlâ 2022 goda № 253-FZ »O Voennom innovacionnom tehnopolise „Èra" Ministerstva oborony Rossijskoj Federacii i o vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii« [Federal Law of 14 July 2022 No. 253-FZ „On the Military Innovation Technopolis 'Era' of the Ministry of Defence of the Russian Federation and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation"], www.kremlin.ru/acts/bank/48156 (data dostępu: 9.05.2026).

w ramach już istniejącego modelu wyjątków od ogólnego systemu organizacji władz publicznych, na podstawie indywidualnych ustaw federalnych. W tym kontekście zasadny jest sceptycyzm odnośnie do twierdzeń, że instytucja terytoriów federalnych stanowi zasadniczą nowość w organizacji terytorialnej władzy publicznej w FR. Nawet podzielając pogląd o nieefektywności już istniejących jednostek, takich jak terytoria przodującego rozwoju i centra innowacji, która wynikać ma nie z działań ich kierownictwa, lecz z niedoskonałości samych modeli tych szczególnych jednostek terytorialnych, należy zgodzić się, że ustawodawca miał możliwość stworzenia nowego, doskonalszego modelu bez konieczności ingerowania w treść Konstytucji FR[41].

Terytorium federalne „Sirius" – studium (jedynego) przypadku

Pierwsze i do tej pory jedyne terytorium federalne, pod nazwą „Sirius" (pol. Syriusz), zostało utworzone na mocy u.f.S.[42] W literaturze przedmiotu zauważa się, że utworzenie „Siriusa" było motywowane względami budżetowymi i dążeniem do jego bezpośredniego finansowania ze środków federalnych[43]. Przywołany akt zdefiniował terytorium federalne jako „podmiot prawa publicznego o ogólnokrajowym znaczeniu strategicznym", działający na podstawie wskazanej ustawy federalnej i własnego statutu. Celem jego utworzenia, zgodnie z cytowaną ustawą federalną, jest zapewnienie rozwoju społeczno-ekonomicznego i atrakcyjności inwestycyjnej terytorium, zachowanie dziedzictwa olimpijskiego, rozwój talentów oraz realizacja priorytetów rozwoju naukowego i technologicznego FR (art. 2 ust. 1 u.f.S.). Te same cele znajdują odzwierciedlenie w jego statucie[44].

Określenie granic „Siriusa" oraz ich zmiana dokonuje się w trybie nowelizacji u.f.S. (art. 7 ust. 1 u.f.S.), zaś utworzenie „Siriusa" oznacza faktyczne wyodrębnienie części terytorium Kraju Krasnodarskiego bez udziału tego podmiotu w tej procedurze. W świetle Konstytucji FR zmiana granic podmiotu

---

41 V.V. Korol'kov, op. cit., s. 122–123.

42 Federal'nyj zakon ot 22.12.2020 № 437-FZ »O federal'noj territorii „Sirius"« [Federal Law of 22 December 2020 No. 437-FZ „On the Federal Territory 'Sirius'"], www.kremlin.ru/acts/bank/46254 (data dostępu: 9.05.2026).

43 O.N. Afanas'eva, V.V. Syčev, *Institut federal'noj territorii kak instrument sniženiâ riskov pravovogo regulirovaniâ i raskrytiâ intellektual'nogo potenciala naukograda „Sirius"* [The institution of a federal territory as a tool for reducing legal regulation risks and unlocking the intellectual potential of the science city „Sirius"], „Federalizm" 2022, nr 4, s. 37–49.

44 Ustav federal'noj territorii »Sirius«, utv. rešeniem Soveta federal'noj territorii »Sirius« ot 19 noâbrâ 2021 g. № 1-Z/16 [Charter of the Federal Territory „Sirius", approved by the decision of the Council of the Federal Territory „Sirius" of 19 November 2021 No. 1-Z/16], https://sirius.gov.ru/ustav (data dostępu: 9.05.2026).

federacji możliwa jest wyłącznie za jego zgodą (art. 67 ust. 3). W zaistniałej sytuacji przyjąć można, że obostrzenie to odnosi się wyłącznie do zmiany granic między podmiotami federacji, zaś wyodrębnienie z niego terytorium federalnego już takiej zgody nie wymaga[45].

U.f.S. nie określa wprost relacji między Krajem Krasnodarskim a „Siriusem", choć to ostatnie w ocenie większości doktryny nie stanowi części Kraju Krasnodarskiego. Akty prawne Kraju Krasnodarskiego znajdują zastosowanie na terytorium „Siriusa" jedynie w ograniczonym zakresie, przy czym obowiązują one do momentu uregulowania danej materii przez organy „Siriusa"[46]. Zasadnicza część kompetencji podmiotów federacji wykonywana jest przez organy „Siriusa", których akty prawne mają pierwszeństwo przed ustawodawstwem Kraju Krasnodarskiego. Organy „Siriusa" współdziałają bezpośrednio z administracją federalną, z pominięciem organów podmiotu federacji.

Odrębnym zagadnieniem związanym z tworzeniem terytorium federalnego jest jego wyodrębnienie z obszaru gminy. Na terytorium „Siriusa" funkcje samorządu lokalnego wykonują samodzielnie jego organy władzy publicznej. Akty normatywne okręgu miejskiego Soczi, z którego „Sirius" został wyodrębniony, znajdują zastosowanie na tym obszarze jedynie przejściowo, tzn. do czasu ustanowienia odpowiednich regulacji przez organy terytorium federalnego (art. 8 ust. 1 u.f.S.). Utworzenie terytorium federalnego wiąże się z wydzieleniem części obszaru gminy, co w istocie oznacza zmianę jej granic. Zgodnie z prawem zmiana granic podstawowej jednostki samorządu terytorialnego wymaga uwzględnienia opinii jej mieszkańców. W konsekwencji proces tworzenia terytorium federalnego powinien – obok zgody właściwego podmiotu FR – obejmować również konsultacje z mieszkańcami gmin objętych zmianą granic.

Szczególny status terytorium federalnego stwarza szereg problemów związanych z reprezentacją jego mieszkańców we władzach na szczeblu lokalnym, regionalnym i federalnym. Model funkcjonowania władz publicznych „Siriusa" jest zasadniczo zbudowany na modelu ustroju rosyjskiej gminy, choć, jak wskazano, w istocie łączy kompetencje wszystkich szczebli władz publicznych[47].

---

[45] B.P. Karimov, *Federal'nye territorii v Rossijskoj Federacii: pervyj opyt sozdaniâ i problemy konstitucionno-pravovogo regulirovaniâ* [Federal territories in the Russian Federation: first experience of creation and problems of constitutional-legal regulation], „Konstitucionnoe i municipal'noe pravo" 2022, nr 3, s. 51–55.

[46] Kwestia przekazywania uprawnień organom Kraju Krasnodarskiego jest przez niektórych autorów dowodem na to, że terytorium federalne (w tym wypadku „Sirius") pozostaje częścią podmiotu federacji. Zob. N.L. Pešin, op. cit., s. 64.

[47] N.V. Vasil'eva, S.V. Praskova, Û.V. Pâtkovskaâ, op. cit., s. 132; O.A. Ežukova, N.S. Malûtin, *Osobennosti organizacii publičnoj vlasti na otdel'nyh territoriâh: opyt Rossijskoj Federacii* [Features of the organization of public authority in certain territories: the experience of the Russian Federation], „Konstitucionnoe i municipal'noe pravo" 2021, nr 3, s. 23.

Funkcjonujący w „Siriusie" system władz publicznych składa się z Rady terytorium federalnego, Przewodniczącego terytorium federalnego stojącego na czele podległej mu Administracji Terytorium Federalnego (art. 10 ust. 2 u.f.S.). U.f.S. daje ponadto możliwość tworzenia innych organów na podstawie statutu terytorium federalnego. W ustanowionym systemie władz Rada terytorium federalnego jest kluczowym organem zarządzającym o charakterze przedstawicielskim, powołuje ona Przewodniczącego terytorium federalnego, który z urzędu jest członkiem Rady. Można przyjąć, że Rada jest odpowiednikiem organu prawodawczego w podmiotach federacji[48]. Jej 17-osobowy skład kompletowany jest następująco: dziewięciu radnych jest wybieranych w wyborach lokalnych, trzech powoływanych dekretem Prezydenta FR, trzech zarządzeniem Rządu FR, jeden zarządzeniem Gubernatora Kraju Krasnodarskiego oraz z urzędu Przewodniczącego Administracji terytorium federalnego. Kadencja członków Rady trwa pięć lat. Mandaty jej członków pochodzących z powołania mogą zostać uchylone przez organ powołujący (art. 12 u.f.S.). Przewodniczący jest najwyższym urzędnikiem terytorium federalnego i kieruje jego administracją. Jest on powoływany na wniosek Prezydenta FR na pięcioletnią kadencję. Obowiązuje *incompatibilitas* odnośnie do funkcji przewodniczącego Rady i Przewodniczącego Rady terytorium federalnego. Oprócz wymogu nieposiadania obywatelstwa obcego kandydaci na to stanowisko muszą mieć ukończone 30 lat. W odniesieniu do wdrażania instytucji ludowładztwa art. 11 u.f.S. określa podstawowe instytucje udziału społeczeństwa w sprawowaniu władzy na terytorium federalnym, w tym inicjatywę uchwałodawczą, samorząd terytorialny, wysłuchania publiczne, zgromadzenia obywateli i inne. U.f.S. nie przewiduje, aby „Sirius" miał swojego przedstawiciela w izbie drugiej parlamentu FR, jak ma to miejsce w przypadku podmiotów federacji.

Do uprawnień organów władzy publicznej, zgodnie z u.f.S., należą: 1) uprawnienia organów centralnych FR w sprawach należących do właściwości FR oraz wspólnej właściwości FR i jej podmiotów; 2) niektóre uprawnienia FR przekazane do wykonywania organom podmiotów FR; 3) uprawnienia organów podmiotu FR w sprawach należących do wspólnej właściwości FR i jej podmiotów; 4) niektóre uprawnienia Kraju Krasnodarskiego. Ponadto odrębnie wymieniono główne funkcje organów władzy publicznej: 1) udział w wykonywaniu uprawnień federalnych i regionalnych; 2) realizacja uprawnień organów samorządu terytorialnego gminy; 3) ustalenie szczegółowych zasad regulujących stosunki między organami. Zatem w „Siriusie" funkcjonują specjalne organy władzy publicznej, które przejmują uprawnienia zarówno władz lokalnych, jak i regionalnych[49].

---

[48] O.A. Ežukova, N.S. Malûtin, op. cit., s. 22.

[49] Szerzej: B.P. Karimov, op. cit., s. 51–58.

U.f.S. nie przewiduje możliwości wydawania własnych ustaw dla terytorium federalnego – art. 3 tej ustawy zawiera przepis zezwalający organom władzy publicznej terytorium federalnego na wydawanie własnych aktów normatywnych (nie ustaw, jak w przypadku podmiotów federacji), potwierdzających jego „specjalny status" jako podmiotu prawa publicznego, który nie pociąga za sobą istnienia uprawnień równych z przysługującymi podmiotom państwowym[50]. „Sirius" został wyposażony w prawo do posiadania własnego majątku oraz budżetu. Rząd FR może przekazywać mu mienie federalne, terytorium federalne może tworzyć odrębne osoby prawne i podejmować czynności majątkowe w celu wykonywania zadań władzy publicznej (art. 8 ust. 3 i 13 u.f.S.). „Sirius" dysponuje własnym budżetem uzupełnianym o subwencje z budżetu centralnego, Rada terytorium federalnego uchwala własny budżet, udziela absolutorium, może też ustanawiać lokalne podatki i opłaty (art. 12 ust. 5 u.f.S.).

Taka pozycja ustrojowa terytorium federalnego zbliża je do sytuacji prawnej podmiotu federacji, aczkolwiek kumulującego funkcje różnych szczebli i posiadającego ograniczony (lecz nie w pełni zlikwidowany) samorząd.

W świetle powyższego jest ono kolejnym reżimem prawnym, zbliżonym do już istniejących w FR (w tym wzmiankowane zamknięte jednostki administracyjno-terytorialne, miasta naukowe i inne), aczkolwiek posiadającym umocowanie konstytucyjne. Niewykluczone, że w przyszłości status prawny wskazanych szczególnych form organizacji władzy publicznych będzie ewoluował i zostaną one przekształcone w terytoria federalne.

Wnioski

Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że instytucja terytorium federalnego, wprowadzona do rosyjskiego prawa konstytucyjnego na mocy nowelizacji ustawy zasadniczej FR z 2020 r., nie tyle stanowi uzupełnienie modelu organizacji administracyjno-terytorialnej państwa, co wprowadza nową kategorię jednostki publicznoprawnej o niejednoznacznym statusie. Trudno wyrokować o tym, jakimi rozwiązaniami zostanie napełniona zbiorcza kategoria terytorium federalnego, gdyż utworzenie każdego z nich ma dokonywać się w trybie odrębnej ustawy federalnej.

Mimo niewłączenia terytoriów federalnych do katalogu podmiotów federacji określonych w art. 65 Konstytucji FR, na przykładzie jedynego obecnie funkcjonującego terytorium federalnego „Sirius", stwierdzić należy, że sposób jego wyodrębnienia ze struktur federacji, ustrój, zakres kompetencji i funkcje organów terytorium federalnego zbliżają terytorium federalne do

[50] Szerzej: I.V. Zernov, op. cit., s. 18–21; O.A. Ežukova, op. cit., s. 42–44.

podmiotów federacji, aczkolwiek funkcjonując poza ustanowionym modelem rosyjskiego federalizmu. Przyjęty sposób regulacji, poddawany przez część rosyjskiej doktryny prawa krytyce, prowadzi w jej ocenie do dalszego osłabienia przejrzystości podziału kompetencji między poziomem federalnym, regionalnym i lokalnym oraz wzmacnia tendencję do administracyjnej centralizacji państwa pod pozorem tworzenia eksperymentalnych, udoskonalonych narzędzi zarządzania publicznego. Jednocześnie, dość paradoksalnie, świadczy o tym, że rosyjski ustawodawca nie skorzystał z możliwości utworzenia „czysto federalnego" terytorium, tzn. bez cech właściwych odrębnym podmiotom składowym państwa federalnego (świadczy o tym podmiotowość prawna, częściowo wybieralne organy władzy, własny majątek i budżet).

Nowelizacja art. 67 ust. 1 Konstytucji FR z 2020 r. jest zatem przejawem napięcia między konstytucyjną zasadą państwa federalnego a praktyką zmierzającą do centralizacji władzy. Zjawisko to może być interpretowane w kategoriach konstytucjonalizmu autorytarnego. W tym kontekście mnożenie bytów w postaci kolejnego specjalnego mechanizmu sprawowania władztwa nie kłóci się z realizowaną w FR ideą centralizmu, lecz ją w istocie wspiera. Charakterystyczne jest przy tym, że cele deklarowane przez ustawodawcę odnośnie do konstytucjonalizacji terytorium federalnego mogły zostać osiągnięte przy wykorzystaniu już istniejących szczególnych form organizacji administracyjno-terytorialnej, bez konieczności modyfikacji treści ustawy zasadniczej FR. W konsekwencji instytucję terytorium federalnego można postrzegać w kategoriach elementu dalszej ewolucji superprezydenckiego modelu rządów oraz petryfikowania „jednolitego systemu władzy publicznej".

Wykaz literatury

Afanas'eva O.N., Syčev V.V., *The institution of a federal territory as a tool for reducing legal regulation risks and unlocking the intellectual potential of the science city „Sirius"* [in Russian], „Federalizm" 2022, nr 4.

Avak'ân S.A., *Constitutional law of Russia. University course in two volumes. Vol. 2* [in Russian], Norma, Moskwa 2022.

Boldyrev O.Û., *Constitutional amendments in Russia: solving old problems or creating new ones?* [in Russian], „Konstitucionnyj vestnik" 2020, nr 5(23).

Buhval'd E.M., *Federal territories as an innovation in Russia's spatial development policy* [in Russian], „Teoriâ i praktika obŝestvennogo razvitiâ" 2021, nr 3.

Charter of the Federal Territory „Sirius", approved by the decision of the Council of the Federal Territory „Sirius" of 19 November 2021 No. 1-Z/16 [in Russian], https://sirius.gov.ru/ustav/.

Conclusion of the Constitutional Court of the Russian Federation of 16 March 2020 No. 1-Z [in Russian], www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_347691/.

Czachor R., *Reforma konstytucyjna w Federacji Rosyjskiej w 2020 roku*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2021, nr 3(61).

Czachor R., *Superprezydencjalizm jako odrębny system polityczno-prawny*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2022, nr 4(68).
Draft Law No. 885214-7 „On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Authority" [in Russian], https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7
Ežukova O.A., *Territories with a special public-law status as a factor in Russia's federal policy* [in Russian], „Konstitucionnoe i municipal'noe pravo" 2021, nr 3.
Ežukova O.A., Malûtin N.S., *Features of the organization of public authority in certain territories: the experience of the Russian Federation* [in Russian], „Konstitucionnoe i municipal'noe pravo" 2021, nr 3.
Gricenko E.V., *Local self-government: between decentralization and recentralization*, [w:] A.N. Meduševskij (red.), *The Constitution of Russia after the 2020 reform: a problem-oriented commentary* [in Russian], Center for Constitutional Studies, Moskwa 2025.
Habrieva T.Â., Klišas A.A., *Thematic commentary on the law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of 14 March 2020 No. 1-FKZ „On Improving the Regulation of Certain Issues of the Organization and Functioning of Public Authority"*, [in Russian], Norma, Moskwa 2020.
Karimov B.P., *Federal territories in the Russian Federation: first experience of creation and problems of constitutional-legal regulation* [in Russian], „Konstitucionnoe i municipal'noe pravo" 2022, nr 3.
Klishas: Each federal territory will have a separate law [in Russian], https://news.rambler.ru/sociology/45418984-klishas-po-kazhdoy-federalnoy-territorii-budet-otdelnyy-zakon/.
Konstytucja Federacji Rosyjskiej, wstęp W. Staśkiewicz, tłum. Z. Cywiński, A. Kubik, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2022.
Korol'kov V.V., *Public Authority and Territorial Structure*, [w:] A.N. Meduševskij (red.), *The Constitution of Russia after the 2020 reform: a problem-oriented commentary* [in Russian], Center for Constitutional Studies, Moskwa 2025.
Leksin I.V., *Federal territories in Russia: prospects and problems of implementing constitutional innovations* [in Russian], „Konstitucionnoe i municipal'noe pravo" 2021, nr 8.
Marhgejm M.V., *Constitutional models of federal territories: foreign experience for Russian prospects* [in Russian], „Social'no-političeskie nauki" 2020, nr 3.
Meduševskij A., *Constitutional reform in Russia: content, directions and methods of implementation* [in Russian], „Obŝestvennye nauki i sovremennost'" 2020, nr 1.
Message of the President to the Federal Assembly [in Russian], www.kremlin.ru/events/president/news/62582.
Partlett W., *Crown-presidentialism*, „International Journal of Constitutional Law" 2022, vol. 20(1).
Partlett W., *Russia's 2020 constitutional amendments: a comparative perspective*, „Melbourne Legal Studies. Research Paper Series" 2020, nr 887.
Pešin N.L., *The relationship between administrative-law and municipal-law elements of the status of a federal territory* [in Russian], „Konstitucionnoe i municipal'noe pravo" 2022, nr 5.
Rose-Ackerman S., Desierto D.A., Volosin N., *Hyper-presidentialism: separation of powers without checks and balances in Argentina and Philippines*, „Berkeley Journal of International Law" 2011, vol. 29.
Starikov S.S., *Constitutional principles of creating federal territories in Russia* [in Russian], „Izvestiâ Saratovskogo universiteta. Seriâ: Èkonomika. Upravlenie. Pravo" 2021, t. 21, nr 2.

Tushnet M., *Authoritarian constitutionalism*, „Cornell Law Review" 2015, vol. 100, nr 2.
Vasil'eva N.V., Praskova S.V., Pâtkovskaâ Û.V., *The constitutional status of federal territories in Russia: theoretical foundations of legislative regulation* [in Russian], „Pravoprimenenie" 2021, t. 5, nr 1.
Zaleśny J., *O władzy wykonawczej Prezydenta Federacji Rosyjskiej*, „Ius Novum" 2017, nr 1.
Zernov I.V., *Constitutional features of the status of a federal territory: issues of theory and practice* [in Russian], „Prolog. Žurnal o prave" 2021, nr 1.

Summary

Legal problems of the federal territory as a new form of territorial organisation in the Russian Federation

Keywords: constitutional law, federal territory, legal order of the Russian Federation, the 2020 constitutional reform in Russia, authoritarian constitutionalism, centralisation of public power.

The 2020 constitutional reform in the Russian Federation introduced a new institution into the Russian political system: the federal territory, defined as an internal administrative unit that does not have the status of a constituent entity of the federation and is subject to direct administration by the federal authorities. This institution, which has no precedent in Russian constitutional law, forms part of a broader reform aimed at consolidating power and strengthening the constitutional position of the President.

This article aims to analyse the legal basis and nature of the federal territory as a specific form of territorial organisation of public authority in the Russian Federation, highlighting the doctrinal and practical issues arising from the adopted constitutional and statutory provisions. For this study, legal acts, the case law of the Russian Constitutional Court and legal doctrine have been utilised.

The analysis concludes that a federal territory is a quasi-entity of the federation, operating outside the closed list of its constituent units specified in Article 65 of the Constitution of the Russian Federation. Using the example of the only existing federal territory, 'Sirius', it has been demonstrated that this institution deepens the state's centralisation, although its objectives could have been achieved without amending the Constitution.

DOI: 10.31648/sp.13006

Grzegorz Filipek
Komenda Wojewódzka Policji w Katowicach
ORCID: 0009-0008-1628-5633
bieglybhpfilipek@gmail.com

Magdalena Zubańska
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0003-3316-1188
magdalena.zubanska@uwm.edu.pl

Rafał Spruś
Prokuratura Regionalna w Katowicach
ORCID: 0009-0007-0485-167X
raf100@o2.pl

Miejsce ujawnienia bezzałogowego statku powietrznego – wybrane praktyczne aspekty organizacji działań i realizacji czynności oględzin

Wstęp

Szeroko rozumiana problematyka oględzin w judykaturze zajmuje miejsce szczególne[1]. Przekonanie o znaczącej roli tej czynności dowodowej jest ugruntowane. Imponująca jest liczba poświęconych oględzinom publikacji. Nic jednakże nie wskazuje na to, by wyczerpały się potrzeby wracania do tego tematu. Złożona natura czynności oględzin będzie przedmiotem dociekań procesualistów, kryminalistyków, medyków sądowych, teoretyków i praktyków – twierdził już wiele lat temu Józef Gurgul[2]. Jest wiele przyczyn takiego

[1] Por. V. Kwiatkowska-Wójcikiewicz, *Oględziny miejsca. Teoria i praktyka*, Toruń 2011; K. Witkowska, *Oględziny. Aspekty procesowe i kryminalistyczne*, Warszawa 2013; Z. Kegel, *Podmiot czynności oględzinowych ze stanowiska procedury karnej i kryminalistyki,* „Problemy Współczesnej Kryminalistyki" 2014, t. 18, DOI: 10.52097/pwk.8676; A. Taracha, *Oględziny miejsca zdarzenia (wybrane zagadnienia)*, [w:] K. Juszka, K. Juszka, D. Szydłowski (red.), *Kryminalistyka i prawo. Księga jubileuszowa profesora Jerzego Kasprzaka*, Kraków 2024, s. 623–631.

[2] J. Gurgul, *Osobowe aspekty oględzin szczególnie miejsca i zwłok*, [w:] M. Lisiecki, M. Zajder (red.), *Procesowo-kryminalistyczne czynności dowodowe. Materiały pokonferencyjne. Stan prawny na dzień 1 stycznia 2001 r.*, Szczytno 2003, s. 54.

stanu rzeczy. Dużo uwagi poświęca się aspektom realizacji samej czynności i jej dokumentowania (głównie z powodu możliwości zastosowania nowych rozwiązań technicznych)[3]. Zainteresowanie koncentruje się także na przedmiotach oględzin i w szczególności dotyczy miejsca, co nie zaskakuje. W tym właśnie obszarze pojawiają się nowe problemy, o których będzie jeszcze mowa.

Dla rekonstrukcji przebiegu zdarzenia miejsce zdarzenia ma ogromne znaczenie poznawcze. Pod wieloma względami miejsce jest wymagającym przedmiotem oględzin. Wynika to m.in. z poziomu trudności realizacji czynności. *In praxi* przedmiotem oględzin są niejednokrotnie miejsca rozległe, usytuowane w trudno dostępnym terenie, o skomplikowanym stanie faktycznym lub takie, na których panują warunki stwarzające zagrożenie dla bezpieczeństwa osób, w tym dla personelu realizującego czynności[4]. Tymczasem, zgodnie z wymogami, każde miejsce zdarzenia musi być odpowiednio zabezpieczone i chronione, tj. w sposób, który minimalizuje ryzyko wystąpienia zmian czy zdarzeń wtórnych, najogólniej rzecz ujmując. Zabezpieczenie miejsca zdarzenia obejmuje czynności ograniczające skutki zdarzenia, ochronę miejsca przed zmianami oraz zbieranie informacji o zdarzeniu i osobach w nim uczestniczących. Właściwa i sprawna organizacja tych działań determinuje efektywność dalszych czynności wykrywczych[5]. Wspomnieć trzeba następnie o kwestiach dotyczących transportu i przechowywania materiału dowodowego (na potrzeby przyszłych czynności), którego często samo ujawnianie i zabezpieczanie należy do czynności niebezpiecznych (często stwarzających zagrożenie dla zdrowia i życia)[6]. Jest o czym dyskutować.

---

[3] Por. M. Zubańska, G. Kowalski, *O możliwościach zastosowania innowacyjnych rozwiązań i nowoczesnych technologii podczas czynności na miejscu zdarzenia,* „Przegląd Policyjny" 2015, nr 4(120); M. Zubańska, *O usprawnianiu czynności oględzin i zmniejszaniu deficytu poznawczego, czyli o potrzebie implementacji nowej techniki obrazowania i wymiarowania miejsca zdarzenia,* „Problemy Kryminalistyki" 2018, nr 302(4), s. 21–28.

[4] Chodzi przede wszystkim o zdarzenia, takie jak: katastrofy w ruchu drogowym, lotniczym lub kolejowym, katastrofy budowlane, katastrofy przemysłowe, miejsca wybuchu materiałów i urządzeń wybuchowych, zamachy terrorystyczne, miejsca zdarzeń z użyciem broni palnej czy miejsca nielegalnej produkcji substancji kontrolowanych. Trzeba zauważyć, że w niektórych przypadkach problemem relewantnym jest przede wszystkim utrudniony dostęp do samego miejsca zdarzenia, m.in. z przyczyn bezpieczeństwa (np. miejsce katastrofy przemysłowej czy budowlanej) bądź z przyczyn technicznych. Zob. M. Zubańska, G. Filipek, *Dokumentowanie oględzin miejsca zdarzenia – przesłanki koniecznych zmian*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne" 2024, nr 59, s. 139, DOI: 10.32041/pwd.5907.

[5] Zob. M. Betlejewski, *Zabezpieczenie miejsca zdarzenia do chwili oględzin*, [w:] G. Kędzierska, W. Kędzierski (red.), *Kryminalistyka. Wybrane zagadnienia techniki*, Szczytno 2011, s. 366 i nast.

[6] Por. Projekt pn. „Infrastruktura i urządzenia oraz procedury techniczno-prawne związane z zabezpieczaniem i przechowywaniem tzw. trudnych dowodów procesowych" – projekt finansowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, realizowany w ramach konkursu nr 4/2013 na wykonanie projektów w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa. Także: M. Zubańska, *Przenikanie nowoczesnych technologii na miejsce zdarzenia, czyli robot kontra „trudny" materiał dowodowy*, „Przegląd Policyjny" 2015, nr 3(119), s. 115–125; M. Zubańska, A. Świerczewska-Gąsiorowska, *Preservation of dangerous forensic*

Jak wspomniano, w obszarze dotyczącym przedmiotów oględzin pojawiają się nowe problemy. W konsekwencji istnieje konieczność wypracowania m.in. odpowiednich schematów organizacyjnych. I tak, względnie nowym przedmiotem oględzin jest miejsce ujawnienia bezzałogowego statku powietrznego (dalej jako BSP), określanego częściej mianem drona. W ostatnim czasie odnotowano takie zdarzenia[7]. Niezaprzeczalnie ma ono swoją specyfikę, która determinuje porządek działań i realizację czynności, w tym oględzin. Przede wszystkim należy wskazać na kwestie bezpieczeństwa, ale nie tylko. Co do zasady każdy ujawniony BSP należy traktować jako przedmiot potencjalnie niebezpieczny, niezależnie od jego wyglądu zewnętrznego, stopnia uszkodzenia czy faktu, że na miejscu nie nastąpił wybuch. Nie można *a priori* zakładać, że brak wybuchu oznacza brak ładunku materiału wybuchowego. Może się zdarzyć (jest to jedna z przyczyn), że częściowemu uszkodzeniu uległy inicjatory, jednak pod wpływem bodźca mechanicznego (np. poruszenia, zmiany położenia, wibracji) lub oddziaływania fal elektromagnetycznych mogą ostatecznie zadziałać. Od samego początku zatem należy ograniczyć używanie radiostacji i innych urządzeń emitujących fale radiowe w pobliżu obiektu. Trzeba brać pod uwagę możliwość występowania zapalników wrażliwych na sygnały RF. Do czasu jednoznacznego potwierdzenia przez specjalistyczne zespoły, że obiekt nie stanowi zagrożenia niedopuszczalna jest jakakolwiek ingerencja w obiekt, w tym m.in. sprawdzanie (dotykanie) wycieków, proszków, nalotów czy innych substancji znajdujących się na elementach drona lub w jego bezpośrednim otoczeniu. Zasad postępowania w przypadku konieczności realizacji czynności na takim (trudnym) miejscu zdarzenia jest więcej, stąd ważną kwestią jest ich usystematyzowanie (m.in. wskazanie pewnej chronologii).

Celem opracowania jest przedstawienie węzłowych aspektów przygotowania i realizacji czynności na miejscu ujawnienia BSP, mogącego stanowić źródło zagrożenia o charakterze CBRNE[8]. Chodzi o wskazanie porządku niezbędnych działań zapewniających bezpieczeństwo, a jednocześnie realizację czynności zgodnie z zasadami wiedzy specjalistycznej, wymogami procesowymi i jednocześnie dostosowanymi do specyfiki miejsca. Jak wspomniano, pilna jest potrzeba usystematyzowania czynności w obszarze, który jest względnie nowy zarówno dla prokuratorów, jak i dla funkcjonariuszy śledczych.

---

samples of evidence with the use of mobile robotic system, „GSTF Journal of Law and Social Science" 2016, vol. 5(1), s. 46–50.

[7] *Informacja dotycząca czynności procesowych prokuratury w związku z ujawnionymi dronami na terenie województwa lubelskiego (aktualizacja)*, https://www.gov.pl/web/pr-lublin/informacja-dotyczaca-czynnosci-procesowych-prokuratury-w-zwiazku-z-ujawnionymi-dronami-na-terenie-wojewodztwa-lubelskiego-aktualizacja (data dostępu: 1.06.2026).

[8] CBRNE – zagrożenia chemiczne, biologiczne, radiologiczne, nuklearne oraz zagrożenia związane z wybuchem. Zob. www.gov.pl/web/rcb/cbrne (data dostępu: 20.07.2026); zob. A. Gil, U. Nowacka, J. Kołdej (red.), *Inżynieria bezpieczeństw a zagrożenia cywilizacyjne. Zagrożenia CBRNE*, Częstochowa 2016.

Twierdzenie, że wypracowane schematy postępowania i algorytmy porządkują działania – w odniesieniu do zabezpieczenia i oględzin miejsca – ma mocne podstawy. Sekwencyjność wpływa na efektywność i pozwala osiągnąć założony cel. Jeśli chodzi o miejsce ujawnienia BSP, to w strukturze działań można wyodrębnić kilka podstawowych etapów, z którymi skorelowane są pewne czynności. Pierwszy z nich dotyczy zgłoszenia i przygotowania, kolejne obejmują organizację działań, wyodrębnienie stref zagrożenia, oględziny i ich dokumentowanie oraz etap końcowy. Istotne jest wskazanie zadań zespołu EOD[9] i zespołu CBRN[10], jak również zasad bezpieczeństwa. Trzeba zaznaczyć, że opracowując taki schemat organizacyjny, warto sięgnąć do praktyki śledztwa powybuchowego (która jest ugruntowana) i wykorzystać pewne zasady. Wspomniane czynności należą do bardzo złożonych, wymagają współpracy osób dysponujących specjalistyczną wiedzą w różnych zakresach i takiego działania, by nie stworzyć zagrożenia dla siebie i otoczenia oraz nie zniszczyć materiałów dowodowych. Przed rozpoczęciem ich realizacji zawsze należy poświęcić czas na uzgodnienie schematu działania[11]. Wartościowy materiał źródłowy stanowią procedury operacyjne stosowane podczas identyfikacji zagrożenia związanego z odnalezieniem podejrzanego przedmiotu oraz jego ewentualną neutralizacją, które wdraża się w przypadku zgłoszenia o podłożeniu ładunku wybuchowego[12], jak również metodyka oględzin miejsc katastrof, przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz standardowe procedury operacyjne służb ratowniczych czy zarządzania kryzysowego.

Reakcja na zgłoszenie (faza przedoperacyjna)

Procedurę postępowania w przypadku ujawnienia BSP rozpoczyna faza przedoperacyjna, którą implikuje zgłoszenie o zdarzeniu. Kwestią kluczową w tej fazie jest zebranie pełnego pakietu informacji i danych, poza tym

[9] Zespół EOD (ang. *explosive ordnance disposal*) – specjalistyczne komórki minersko-pirotechniczne, których głównym zadaniem jest rozpoznanie, neutralizacja oraz zabezpieczanie niewybuchów, improwizowanych ładunków wybuchowych i innych materiałów niebezpiecznych. Zob. https://www.polska-zbrojna.pl/home/ArticleShow/37448 (data dostępu: 20.07.2026).

[10] Zespół CBRN (ang. *chemical*, *biological*, *radiological*, *nuclear*) to specjalistyczna jednostka wojskowa, policyjna lub ratownicza, która zajmuje się wykrywaniem, neutralizacją i ochroną przed zagrożeniami chemicznymi, biologicznymi, radiologicznymi i nuklearnymi. Zob. https://www.cbrne.org.pl/ (data dostępu: 20.07.2026).

[11] Por. I Pajdała, *Śledztwa powybuchowe*, „Gazeta Policyjna" 2025, nr 55, https://gazeta.policyjna.pl/997/archiwum-1/2025/numer-55-072025-r/263903,Sledztwa-powybuchowe.html (data dostępu: 20.07.2026); W. Pawłowski, *Oględziny i badania miejsc wybuchów*, https://bibliotekanauki.pl/articles/1387203.pdf (data dostępu: 20.07.2026).

[12] *Alarm o „incydencie bombowym". Jak postępować w sytuacjach otrzymania zgłoszenia o podłożeniu „bomby"?*, https://isp.policja.pl/isp/aktualnosci/8801,Alarm-o-incydencie-bombowym-Jak-postepowac-w-sytuacjach-otrzymania-zgloszenia-o-.html (data dostępu: 20.07.2026).

zapewnienie – od momentu przyjęcia zgłoszenia do zakończenia działań – ciągłej, niezakłóconej komunikacji między zespołami EOD, CBRN oraz dowódcą operacji i bieżące dokumentowanie jest także bardzo istotne.

Zanim na miejsce będą skierowane odpowiednie siły, należy zgromadzić możliwie obszerny zasób informacji i danych. Istotna jest możliwie precyzyjna lokalizacja miejsca zdarzenia. Chodzi o określenie specyfiki terenu (np. las, teren otwarty, teren zabudowany), stopnia zurbanizowania, rodzaju zabudowy, podanie nazw ulic, punktów orientacyjnych, współrzędnych geograficznych (o ile to możliwe) oraz informacji, czy obiekt znajduje się na ziemi, na dachu budynku, na jakiejś konstrukcji, czy jest może zawieszony na drzewach bądź na liniach energetycznych. Istotne jest ustalenie, czy w rejonie znajdują się osoby postronne (jaka jest ich liczba i jaka odległość dzieli ich od obiektu). Uzyskać trzeba informacje o lokalizacji w okolicy obiektów infrastruktury krytycznej (np. linie wysokiego napięcia, gazociągi, magistrale ciepłownicze, zbiorniki paliw, obiekty przemysłowe o podwyższonym ryzyku), jak również ustalić, czy w pobliżu miejsca zdarzenia znajdują się np. szkoły, przedszkola, szpitale, domy opieki, stacje paliw, węzły komunikacyjne. Ważne są dane dotyczące dostępności terenu, w tym obecności przeszkód, takich jak: rowy, nasypy, ogrodzenia, kable, wspomniane już linie energetyczne, jak również dane dotyczące natężenia ruchu pieszego i kołowego. Dla sprawnej organizacji działań znacznie ma możliwość wjazdu na teren specjalistycznych pojazdów i ciężkiego sprzętu, jak również warunki oświetleniowe, tj. czy do zdarzenia doszło w porze dziennej, czy nocnej oraz czy dostępne jest oświetlenie sztuczne.

Bardzo ważne jest poznanie możliwie dokładnego opisu przebiegu zdarzenia. Znaczenie mają informacje, czy doszło do uderzenia, wybuchu lub pożaru, czy dron spadł w trakcie lotu, czy jego pozycja sugeruje celowe umieszczenie, a także czy zgłaszający obserwował ewentualny wybuch pierwotny lub wtórny. Jeśli wybuch nastąpił, to istotna jest informacja, czy było to w powietrzu, czy po kontakcie z podłożem oraz czy w przeszłości w danym rejonie miały miejsce podobne incydenty. Znaczenie ma opis (możliwie dokładny) wyglądu samego obiektu, m.in. przybliżony typ drona oraz jego aktualny stan, tj. czy widoczne są migające diody, obracające się śmigła, czy emitowane są dźwięki, oznaki aktywności elektronicznej, czy obiekt jest zdeformowany, zaklinowany lub niestabilny. Szczególną uwagę należy zwrócić na informacje, które mogą wskazywać na potencjalne oznaki występowania zagrożeń CBRN. Są to: obecność mgły, aerozolu, proszku, cieczy, nietypowych zapachów lub dymu; ważny jest ich kolor, intensywność i zasięg. Trzeba ustalić, czy widoczne są wycieki z korpusu drona lub z jego fragmentów oraz czy jakaś osoba miała kontakt z obiektem. Jeśli tak, to należy uzyskać informacje, gdzie taka osoba aktualnie się znajduje oraz okoliczności kontaktu. Jeżeli zgłaszający zdarzenie wykonał zdjęcia lub nagrał obiekt, to taka

wzmianka powinna zostać odnotowana, a utrwalony materiał zabezpieczony. Zasób tych wszystkich informacji determinuje decyzje dotyczące izolacji, dekontaminacji i ewentualnej ewakuacji.

Ważne są ponadto dane środowiskowe, w szczególności dotyczące aktualnego kierunku i siły wiatru (ma to znaczenie w przypadku zagrożeń aerozolowych), jak również temperatury oraz wilgotności powietrza (chodzi o wpływ na parowanie, opadanie pyłów i rozprzestrzenianie się skażeń). Należy ocenić, czy istnieje ryzyko osadzania się potencjalnie niebezpiecznych substancji na zabudowaniach lub w zagłębieniach terenu. W tym miejscu należy zaznaczyć, że niezwłocznie musi być raportowana m.in. każda zmiana warunków środowiskowych (w szczególności zmiana kierunku wiatru), jak również zmiany stanu obiektu, np. pojawienie się wycieków, dymu, zapachów lub dalszych uszkodzeń konstrukcji.

Zgromadzone na tym etapie informacje i dane powinny trafić do zespołów reagujących (przed ich przybyciem na miejsce zdarzenia), aby na tej podstawie dokonać właściwej oceny zagrożeń i zadecydować następnie o doborze sił i środków oraz zaplanować bezpieczne rozwinięcie czynności.

Organizacja działań

Po potwierdzeniu zgłoszenia rozpoczyna się etap organizacji działań, w który wpisują się czynności związane z zapewnieniem właściwych sił i ich rozmieszczenie, ustanawia się także strukturę dowodzenia. Podstawowym ogniwem jest patrol zabezpieczający teren. Jego zadanie to natychmiastowe odizolowanie miejsca zdarzenia, kontrola dostępu oraz niedopuszczenie osób postronnych do strefy zagrożenia. W każdym przypadku powzięcia podejrzenia co do obecności ładunku materiału wybuchowego lub ładunku improwizowanego niezbędne jest skierowanie zespołu EOD w celu dokonania oceny i neutralizacji ewentualnych zagrożeń wybuchowych. W przypadku wystąpienia przesłanek, nawet minimalnych, wskazujących na możliwość skażenia chemicznego, biologicznego, radiologicznego lub nuklearnego, do działań przystępuje zespół CBRN, odpowiadający za pomiary, identyfikację substancji oraz rekomendacje dotyczące ochrony osobistej i dekontaminacji.

Należy też wspomnieć o zabezpieczeniach medycznym, przeciwpożarowym i logistycznym. Zabezpieczenie medyczne zapewnia zespół ratownictwa medycznego, który pozostaje w gotowości do reagowania na zdarzenia wtórne, w tym m.in. obrażenia powstałe na skutek działania odłamkującego (gdyby wybuch nastąpił), poparzenia, zatrucia lub ekspozycję na czynniki niebezpieczne. Zadaniem straży pożarnej jest osłona przeciwpożarowa. Istnieje ryzyko wystąpienia zapłonu lub wybuchu baterii, może wystąpić potrzeba gaszenia ewentualnych pożarów wtórnych. W przypadku gdy zdarzenie ma

charakter przestępczy lub terrorystyczny, do działań włączona zostaje grupa operacyjno-procesowa, odpowiedzialna m.in. za ujawnianie i zabezpieczanie śladów/przedmiotów oraz gromadzenie tego materiału dowodowego. Jeśli skala zdarzenia jest duża, wówczas powołuje się sztab mobilny, który przejmuje funkcję koordynacyjną i dowódczą. Dodatkowo w działania mogą zostać włączeni analitycy BSP. Ich zadaniem jest ustalenie typu drona, jego pochodzenia, możliwego przeznaczenia oraz sposobu użycia. Czynności realizowane na tym etapie powinny być wspierane przez zaplecze logistyczne, zapewniające środki ochrony indywidualnej, materiały specjalistyczne, zasilanie, oświetlenie oraz w razie potrzeby, dostęp do mobilnego (lub stacjonarnego) laboratorium. Chodzi o pobieranie i analizę próbek środowiskowych.

Na etapie organizacji istotne są czynności związane z właściwym ustawieniem pojazdów służb, co z kolei warunkuje specyfika terenu. Patrole zabezpieczające dokonują wyłączenia ruchu pieszego i kołowego poprzez ustawienie blokad; w razie potrzeby organizuje się objazdy we współpracy z zarządcą dróg. W sytuacjach podwyższonego ryzyka możliwe jest wydzielenie zespołu monitorującego przestrzeń powietrzną w celu wykrycia potencjalnego wtórnego przylotu lub aktywności innych dronów.

Do oceny terenu na początku wykorzystuje się obserwację pośrednią, bez wchodzenia w bezpośrednią strefę zagrożenia. Już na tym etapie określa się preferowaną strefę podejścia do obiektu (z boku lub z tyłu, nigdy od strony obiektywu lub czujników drona) w sposób minimalizujący ryzyko pobudzenia ewentualnych sensorów ruchu, światła lub systemów antymanipulacyjnych. Aby ustalić, czy w terenie nie znajdują się inne zagrożenia (np. wcześniejsze zrzuty środków bojowych, niestabilne elementy konstrukcyjne, ryzyko zapłonu baterii, obecność cieczy, proszków lub innych substancji), prowadzone jest rozpoznanie za pomocą dronów zwiadowczych, wykonujących loty z kierunku zgodnego z kierunkiem wiatru, by ograniczyć ryzyko wciągnięcia aerozoli w rejon operatorów[13]. Instrumentalne uzupełnienie stanowią kamery maszotowe pojazdów specjalistycznych oraz optoelektronika w postaci lornetek dużej mocy i kamer statywowych, umożliwiających długotrwałą obserwację statyczną w zakresie widzialnym, IR i UV. Dzięki takiemu sprzętowi można zwizualizować odłączone elementy drona, np. skrzydła, ogon czy baterię, ocenić pozycję głównego kadłuba, wykryć nienaturalne smugi, kolory i naloty oraz oszacować stabilność elementów, które mogłyby się przemieścić lub przewrócić.

Rozpoznanie naziemne należy realizować, jak wspomniano, bez wchodzenia w bezpośrednią strefę zagrożenia. Do przeprowadzenia rozpoznania

[13] Loty prowadzi się warstwowo: na wysokości ok. 50–70 m w celu ogólnej oceny obszaru, ukształtowania terenu i rozmieszczenia przeszkód; na wysokości 20–40 m w celu analizy stanu drona, deformacji konstrukcji i obecności dodatkowych obiektów, a w razie potrzeby, jeśli sytuacja na to pozwala, na wysokości 5–10 m w celu szczegółowej inspekcji optycznej i termowizyjnej.

dystansowego można wykorzystać roboty z manipulatorami, kamery na wysięgnikach teleskopowych, mikrodrony wejściowe o masie poniżej 250 g oraz – jeśli są dostępne – zdalne spektrometry umożliwiające wstępną analizę substancji. Równolegle realizowane jest rozpoznanie telemetrii i łączności, które polega na sprawdzeniu, czy w okolicy nie występują nietypowe sygnały radiowe oraz czy sam dron nie emituje aktywnych sygnałów, np. telemetrii lub impulsów sterujących.

Integralnym etapem oceny miejsca jest rozpoznanie środowiskowe CBRN. Pomiary powietrza w kierunku obecności aerozoli, lotnych substancji toksycznych oraz pyłów prowadzone są zdalnie. Podłoże jest analizowane pod kątem występowania śladów rozprysku, odbarwień, zmian w wyglądzie roślinności lub gleby. Dodatkowo wskazana jest obserwacja zjawisk wtórnych, takich jak zapadnięcia gruntu, nietypowa obecność lub brak owadów czy kondensacja pary na elementach obiektu, co może wskazywać na reakcje chemiczne, emisję ciepła lub obecność substancji niebezpiecznych.

Wszystkie gromadzone informacje i dane na bieżąco (w czasie rzeczywistym) muszą być przekazywane do dowódcy i zespołów specjalistycznych, by na tej podstawie możliwe było podejmowanie decyzji o działaniach na kolejnych etapach.

Wyodrębnienie stref zagrożenia

Kluczowy element kontroli ryzyka i bezpieczeństwa personelu oraz osób postronnych stanowi organizacja stref zagrożenia. Wyróżnia się strefy: czerwoną, żółtą i zieloną. Podział terenu na nie musi nastąpić niezwłocznie po wstępnej ocenie sytuacji i należy go elastycznie dostosowywać do bieżących ustaleń zespołów EOD i CBRN. Innymi słowy, granice stref nie są stałe, mogą się zmieniać m.in. w zależności od wyników rozpoznania, warunków środowiskowych oraz zachowania obiektu.

Strefa czerwona obejmuje obszar bezpośredniego zagrożenia i jest ustanawiana wokół drona lub jego szczątków (jest to epicentrum zdarzenia). Jej wielkość określa się na podstawie wspólnej oceny dokonywanej przez zespoły EOD i CBRN. Zazwyczaj rozciąga się ona w promieniu od 50 m do 200 m, natomiast w przypadku dronów uderzeniowych lub konstrukcji o nieznanej charakterystyce może zostać rozszerzona nawet do 500 m. Wstęp do strefy czerwonej jest ograniczony, zastrzeżony wyłącznie dla specjalistów zespołów EOD i CBRN oraz operatorów robotów i systemów zdalnych. W obrębie tej strefy przemieszczać można się wyłącznie osią podejścia wyznaczoną tak, aby minimalizować ryzyko pobudzenia czujników, zapalników lub rozprzestrzenienia skażeń. Punkt dowodzenia EOD lokalizuje się w miejscu zapewniającym możliwie najlepszą osłonę, np. za masywną konstrukcją budynku

(jeżeli jest taka możliwość) lub w odpowiednio ustawionym pojeździe. Dla personelu realizującego czynności w strefie czerwonej określa się maksymalny dopuszczalny czas ekspozycji. Są to czynności o najwyższym stopniu ryzyka i obejmują szczegółową analizę wizualną obiektu, działania EOD związane z oceną stabilności drona i potencjalnego ładunku, pobieranie próbek środowiskowych przez zespół CBRN[14] oraz oględziny i zabezpieczanie materiału dowodowego. Szczególną uwagę powinny zwracać deformacje konstrukcji (mogą sugerować obecność komory ładunkowej), nietypowe anteny lub moduły transmisyjne (wskazujące na możliwość zastosowania pułapek elektronicznych), wszelkie wycieki substancji, obecność proszków, cieczy lub barwnych nalotów, a także nietypowe zachowanie fauny w otoczeniu, np. padłe owady lub ptaki (może to być pośrednia wskazówka występowania zagrożenia chemicznego). W strefie obowiązuje bezwzględny zakaz używania telefonów komórkowych, radiotelefonów i jakichkolwiek nadajników RF, przemieszczania elementów drona lub przedmiotów z jego otoczenia, dotykania płynów i proszków. Do czasu jednoznacznego wykluczenia zagrożenia przez zespół CBRN dron oraz wszystkie jego elementy należy traktować jako potencjalnie skażone. Zakaz dotyczy także poruszania się poza wyznaczoną ścieżką oraz przebywania osób nieposiadających odpowiednich środków ochrony indywidualnej[15].

Funkcję buforową między obszarem bezpośredniego zagrożenia a zapleczem dowodzenia pełni strefa żółta. Lokalizuje się w niej kluczowe elementy zabezpieczenia operacyjnego, w tym punkt medyczny, punkt dekontaminacji personelu opuszczającego strefę czerwoną, punkt wymiany i uzupełniania środków ochrony indywidualnej, pojazdy pomocnicze i techniczne, lądowisko dla dronów rozpoznawczych oraz stanowiska pomiarowe CBRN prowadzące ciągły monitoring sytuacji. W strefie żółtej realizowany jest również protokół transportu i obiegu dowodów obejmujący przyjmowanie i przekazywanie materiału dowodowego (m.in. próbek) oraz wstępną ewidencję i kontrolę czystości. Materiał dowodowy przechodzi przez wyznaczony punkt „czystej strefy" i nie może być przemieszczany bez właściwego oznakowania. Każdy zabezpieczany element zostaje opatrzony etykietą zgodnie z jednolitym systemem uwzględniającym kod literowy, określający typ dowodu, kod numeryczny odnoszący się do miejsca ujawnienia oraz kod czasowy wskazujący na kolejność zabezpieczenia. Jest to wymóg związany z zapewnieniem ciągłości dowodowej.

---

[14] T. Binek, *Dobre praktyki dowodowego pobierania prób materiałów skażonych substancjami CBRN*, „Journal of Modern Science" 2016, nr 28(1), s. 305–324.

[15] Personel wykonujący czynności w strefie skażenia powinien być wyposażony w kombinezon ochronny, odporny na działanie czynników chemicznych i biologicznych, podwójne rękawice chemoodporne, chemoodporne obuwie ochronne wraz z ochraniaczami, respirator lub pełnotwarzową maskę filtrującą, środki ochrony oczu i twarzy oraz zestawy umożliwiające bezpieczne przenoszenie przedmiotów, w szczególności szczelne worki oraz twarde pojemniki chemoodporne.

Strefa zielona jest wolna od bezpośrednich zagrożeń. Znajduje się w niej sztab kierujący działaniami i odpowiadający za koordynację wszystkich służb, utrzymanie łączności, prowadzenie dokumentacji, mapowanie sytuacji oraz bieżącą analizę informacji. Zlokalizowane jest tam również stanowisko meteorologiczne, monitorujące kierunek i siłę wiatru oraz inne warunki atmosferyczne istotne z punktu widzenia zagrożeń CBRN, a także zaplecze logistyczne. W strefie zielonej w ramach protokołu dowodzenia prowadzi się tablicę informacyjną, którą należy regularnie aktualizować (nierzadziej niż co 15 min.). Wyznaczony funkcjonariusz odpowiada za komunikację z mediami, wdrożone są procedury informowania właściwych instytucji zewnętrznych, m.in. organów lotnictwa cywilnego, zarządcy infrastruktury krytycznej czy administracji lokalnej.

Zakres działań zespołów EOD i CBRN

Specjalistyczne działania zespołów EOD i CBRN rozpoczynają się po ustanowieniu wspomnianych stref zagrożenia, wdrożeniu pełnych środków bezpieczeństwa oraz potwierdzeniu gotowości wszystkich elementów zabezpieczenia. Zespół EOD zaczyna działania od sprawdzenia terenu oraz wyznaczenia bezpiecznej, kontrolowanej ścieżki dojścia uwzględniającej ukształtowanie terenu, obecność przeszkód oraz potencjalne osie rażenia. Etap pierwszy polega na analizie (możliwie szczegółowej) konstrukcji drona prowadzonej na odległość, by ustalić, czy konstrukcja odpowiada znanym typom dronów bojowych, czy jest to platforma skrzydłowa, wielowirnikowa, czy hybrydowa. Ocenie podlega integralność baterii, ich rozmieszczenie, widoczne uszkodzenia, a także stan optyki i sensorów, które mogą wskazywać na funkcje rozpoznawcze, naprowadzające lub inicjujące. Zespół analizuje także potencjalne miejsca osadzenia ładunku, identyfikując przestrzenie konstrukcyjne, które mogłyby zostać zaadaptowane jako komory bojowe lub punkty montażowe. Szczególną uwagę zwracać należy na elementy wskazujące na skrywanie ładunku, przy jednoczesnym rozróżnianiu komponentów *stricte* bojowych od elementów powszechnie stosowanych w konstrukcjach cywilnych, np. standardowe baterie, regulatory czy moduły łączności. Na tej podstawie określana jest wstępna strefa potencjalnego odłamkowania uwzględniająca kierunki rozrzutu fragmentów i ich możliwy zasięg.

Dalej dokonuje się oceny zagrożeń wtórnych, w szczególności ryzyka samozapłonu lub gwałtownej reakcji baterii, niestabilności elementów montażowych oraz położenia drona względem obiektów otoczenia (m.in. drzewa, budynki czy elementy infrastruktury), mogących mieć wpływ na skutki ewentualnego wybuchu lub zapłonu. Zespół sprawdza także obecność elementów wskazujących na podwyższone ryzyko, m.in. nietypowo poprowadzone lub

wystające anteny, uszkodzone przewody, niestandardowe kapsuły, moduły lub cylindryczne obiekty, mogące pełnić funkcję zapalników, wzmacniaczy sygnału lub pojemników na substancje niebezpieczne. Oceny ryzyka wybuchu wtórnego dokonuje się w oparciu o monitorowanie temperatury, obserwację ewentualnych wycieków z baterii, w szczególności baterii typu Li-Po (litowo-polimerowa), oraz o ocenę stabilności mechanicznej całej konstrukcji. Na podstawie dokonanych ustaleń zespół EOD decyduje o metodzie podejścia do obiektu. Może to być długotrwała obserwacja, w sytuacji gdy obiekt wykazuje oznaki aktywności, podejście z użyciem robota pirotechnicznego, zastosowanie linii asekuracyjnej lub wykorzystanie manipulatorów teleskopowych umożliwiających interakcję z obiektem z bezpiecznej odległości.

Zespół CBRN prowadzi działania równolegle. Są one skoordynowane z czynnościami zespołu EOD. Etap wstępny to pomiary wykonywane ze strefy zielonej i obejmujące kontrolę poziomu promieniowania, wykrywanie obecności lotnych substancji toksycznych oraz analizę kierunku i prędkości wiatru w celu wstępnego określenia potencjalnej strefy skażenia. Wejście zespołu CBRN do strefy czerwonej następuje wyłącznie po uzyskaniu jednoznacznej zgody zespołu EOD i odbywa się w pełnym wyposażeniu ochronnym, adekwatnym do prognozowanego zagrożenia.

W strefie czerwonej zespół CBRN wykorzystuje detektory wczesnego ostrzegania (m.in. urządzenia wielogazowe, detektory aerozoli, pyłów oraz substancji promieniotwórczych) i prowadzi pomiary w sposób ciągły i warstwowy. Na podstawie uzyskanych wyników dokonywana jest wstępna klasyfikacja zagrożenia, która obejmuje kategorie od braku objawów CBRN, przez podejrzenie obecności substancji chemicznych, biologicznych, aż po podejrzenie skażenia radiacyjnego. Ta klasyfikacja jest podstawą do podjęcia dalszych decyzji odnośnie do rozszerzenia stref, doboru środków ochrony oraz ewentualnej ewakuacji. W przypadku potwierdzenia lub uzasadnionego podejrzenia skażenia zespół CBRN przystępuje do pobierania próbek z zastosowaniem bezpiecznych, standaryzowanych metod. Pobierane są próbki podłoża, osadów i pyłów, wody powierzchniowej lub opadowej oraz próbki powietrza. Każda próbka jest zabezpieczana pod względem technicznym w sposób minimalizujący ryzyko wtórnego skażenia i utraty wartości dowodowej. Następnie materiał jest przekazywany zgodnie z obowiązującymi procedurami do analiz laboratoryjnych, z zachowaniem pełnej dokumentacji, łańcucha przekazania oraz informacji o warunkach pobrania, o czym jeszcze potem.

Całość działań zespołów EOD i CBRN musi mieć charakter sekwencyjny. Ważna jest koordynacja i bieżąca kontrola działań przez dowódcę operacji, by m.in. w stopniu maksymalnym ograniczyć ryzyko dla personelu i środowiska, przy jednoczesnym zapewnieniu pełnej identyfikacji zagrożeń i możliwości zabezpieczenia w sposób prawidłowy kompletnego materiału dowodowego.

Oględziny w strefie bezpiecznej – węzłowe aspekty dokumentowania czynności, specyfika materiału dowodowego i jego zabezpieczanie

Ilość informacji zgromadzonych i utrwalonych podczas oględzin w znacznej mierze determinuje kierunki dalszego działania, przede wszystkim zaś organów ścigania. Zważywszy na fakt, że oględziny zaliczane są do kategorii czynności niepowtarzalnych, utrwalenie przebiegu i wyników tej czynności to kwestia relewantna[16]. Podstawowe źródło informacji w przypadku oględzin stanowi dokumentacja techniczna. Jest to fakt bezsporny. Jej składowe (zdjęcia, szkice, plany, nagrania wideo, skany) mają dużą wartość poznawczą. Co więcej, wdrożenie do praktyki zaawansowanych technik utrwalania obrazu i wymiarowania miejsca zwiększyło, w sensie dosłownym, wartość danych[17]. Kluczowe znaczenie dokumentacja techniczna ma w przypadku oględzin właśnie miejsc zdarzeń o skomplikowanym stanie faktycznym, miejsc rozległych, w tym miejsc takich, jak omawiane.

Jeśli chodzi o dokumentację fotograficzną[18], to zdjęcia wykonuje się etapami (zgodnie z zasadami kryminalistyki), zaczynając od zdjęć ogólnoorientacyjnych (położenie drona względem terenu), sytuacyjnych, a następnie zdjęć szczegółowych, na których utrwalić należy m.in. ewentualny kąt wejścia obiektu w podłoże, jeżeli widoczne są ślady uderzenia, oraz rozrzut fragmentów konstrukcji. Istotne jest uchwycenie relacji przestrzennych między obiektem a otoczeniem. Dlatego istotną składową dokumentacji jest materiał uzyskany w wyniku oblotu miejsca dronem rozpoznawczym oraz zastosowanie skanera 3D. Z punktu widzenia rekonstrukcji zdarzenia taki materiał ma pierwszorzędne znaczenie.

W fazie oceny szczegółowej udokumentować należy elementy konstrukcyjne drona, m.in. elementy kamer, sensorów i anten, a także uszkodzenia wtórne, takie jak spalenia, odbarwienia czy nadtopienia. Szczególną uwagę trzeba zwrócić na stan baterii, widoczne przerwane przewody, uszkodzenia optyki oraz elementy napędu, w tym śmigła, silniki, przekładnie. Warto wykonać makrofotografie w celu utrwalenia mikrouszkodzeń, deformacji osłon lub pancerza oraz oznaki wcześniejszej ingerencji technicznej lub modyfikacji. Wykorzystując wskazania standardów inspekcji technicznej, w ramach dokumentacji fotograficznej warto wykonać panoramy 360° (z co najmniej trzech wysokości), zdjęcia kontekstowe (łączące obiekt z jego otoczeniem), fotografie z użyciem karty skali oraz zestaw zdjęć sekcyjnych (obiekt fotografuje

16 M. Zubańska, G. Filipek, op. cit., s. 134 i nast.

17 Ibidem, s. 138.

18 Por. S. Ronowicz, *Fotografia kryminalistyczna. Przewodnik do prac praktycznych*, Legionowo 2014.

się w układzie technicznym z sześciu kierunków). Uzupełnienie materiału stanowią zdjęcia referencyjne tabliczek znamionowych, gniazd, portów, punktów mocowania oraz deformacji skrzydeł lub ramion nośnych.

Dokumentacja techniczna powinna zawierać także szkic sytuacyjny miejsca zdarzenia. Należy w nim uwzględniać następujące elementy: skalę, oznaczenie kierunku północnego, granice ustanowionych stref, numerację fragmentów drona, lokalizację próbek pobranych przez zespół CBRN oraz odległości pomiędzy kluczowymi elementami. W miarę możliwości szkic uzupełnia się o izolinie rozrzutu fragmentów, opis gradientu terenu oraz zaznaczenie pozycji świadków zdarzenia w chwili, gdy do niego doszło.

Jak już wspomniano, w przypadku miejsc zdarzeń o takim stopniu trudności wskazane jest wykorzystanie zaawansowanych technik dokumentowania, w szczególności fotogrametrii cyfrowej czy skanowania 3D. Ich zastosowanie znacząco skraca czas wykonania kompleksowej dokumentacji, umożliwia wierne utrwalenie stanu miejsca w chwili oględzin, a także pozyskanie zestawu danych pomiarowych pozwalających na wykonywanie precyzyjnych pomiarów odległości, powierzchni, wzajemnego położenia wszystkich ujawnionych śladów i dowodów rzeczowych. Na dalszych etapach postępowania taki materiał umożliwia wielokrotne odtwarzanie miejsca zdarzenia (mówi się o możliwości wirtualnego powrotu na miejsce) i prowadzanie szczegółowych analiz oraz wnioskowania.

Jeśli chodzi o materiał dowodowy, który ujawnia się i zabezpiecza się podczas oględzin miejsca ujawnienia BSP, w szczególności będą to: elementy konstrukcyjne drona, płytki drukowane (PCB), moduły elektroniczne, nośniki pamięci, czujniki (sensory), baterie, przewody oraz inne elementy układu zasilania, a także próbki środowiskowe czy próbki zabezpieczone przez zespół CBRN. Istotne znaczenie dowodowe (z punktu widzenia późniejszej identyfikacji) mają numery seryjne, oznaczenia fabryczne, kody QR, znaczniki producenta oraz inne dane umożliwiające identyfikację urządzenia i odtworzenie jego konfiguracji.

Każdy ujawniony ślad/przedmiot powinien być zabezpieczony oddzielnie a sposób technicznego zabezpieczenia należy dostosować do właściwości fizycznych i chemicznych obiektu oraz dobrać tak, by ślad/przedmiot nie uległ zniszczeniu, zniekształceniu, przemieszczeniu bądź utracie. Istotny jest wymóg dokumentowania. Ujawniony ślad/przedmiot powinien być sfotografowany w miejscu jego ujawnienia i po zapakowaniu, należy sporządzić jego opis uwzględniający następujące dane: czas, sposób ujawnienia, warunki środowiskowe, unikalny kod identyfikacyjny, opis lokalizacji z użyciem współrzędnych GPS i siatki lokalnej oraz dane osoby zabezpieczającej. Wszystkie informacje są wprowadzane do systemu ewidencji dowodów rzeczowych.

Trzeba też wspomnieć o specyfice zabezpieczania śladów w postaci optyki drona. Technik kryminalistyki rozpoczyna od wykonania zdjęć z dystansu,

a następnie stan urządzenia obserwuje się i odnotowuje, czy kamera jest włączona, przegrzana lub uszkodzona. Ważna jest analiza otoczenia kamery, w tym przebieg przewodów, występowanie dodatkowych elementów czy ewentualne ślady ingerencji. Dopiero po tej analizie przystępuje się do dalszych oględzin obiektu, przy zachowaniu zasady minimalnej ingerencji. Nie należy przemieszczać drona, odłączać kamery, naciskać przycisków, zmieniać położenia obiektywu ani podejmować prób sprawdzania zawartości nośników danych. Nawet minimalna ingerencja może skutkować utratą danych cyfrowych, zatarciem śladów kryminalistycznych oraz naruszeniem ciągłości zabezpieczenia materiału dowodowego. Do czasu zakończenia oględzin zabronione jest podłączanie jakiegokolwiek źródła zasilania, ponieważ wiele urządzeń po uruchomieniu automatycznie zapisuje nowe dane lub nadpisuje istniejące informacje. Dokumentacja fotograficzna optyki powinna obejmować zdjęcia ogólne drona wykonane z każdej strony, zdjęcia dokumentujące jego usytuowanie w terenie oraz położenie kamery względem kadłuba. Następnie wykonuje się zdjęcia szczegółowe kamery obejmujące obiektyw, ewentualne zabrudzenia lub naloty, stan mocowania gimbala[19], przewody oraz widoczne nośniki danych. Dokumentacja fotograficzna powinna wiernie odzwierciedlać stan zastany, bez ingerowania w położenie lub stan elementów urządzenia.

W przypadku widocznych nośników danych (np. kart pamięci), które są luźno zamocowane lub częściowo wysunięte, należy wykonać dokumentację fotograficzną ich położenia i sporządzić opis. Następnie przy użyciu pęsety, trzymając wyłącznie za krawędzie, należy nośnik wyjąć, umieścić w kopercie dowodowej i dołączyć do niej metryczkę. Nośników nie podłącza się do czytników ani innych urządzeń.

Techniczne zabezpieczanie kamery lub drona z kamerą polega na umieszczeniu ich w ochronnych pojemnikach; każdy element umieszcza się w osobnym pudełku i stabilizuje wewnątrz pianką. Podczas technicznego zabezpieczania takiego materiału dowodowego nie można doprowadzić do zgniecenia soczewek, dociskania przewodów czy naprężeń gimbala. Trzeba zwrócić uwagę, że przed transportem kamera zamocowana na gimbalu jest stabilizowana wyłącznie zewnętrznie, bez mechanicznego blokowania czy obracania głowicy. Do zabezpieczenia stosuje się zatem miękkie dystanse piankowe, kliny lub opaski parciane, by zapobiec przemieszczaniu się elementów i jednocześnie uniknąć ryzyka nacisku na elektronikę. Ochrona obiektywu polega z kolei na zastosowaniu do zabezpieczenia osłon bezdotykowych, np. pierścieni z pianki, oraz na delikatnym owinięciu folią techniczną w sposób eliminujący kontakt z soczewką.

Transport materiału dowodowego musi być zrealizowany sposób, który zminimalizuje wystąpienie wstrząsów. Drgania mogą uszkodzić zawieszenie,

[19] Jest to mechanizm, który stabilizuje kamerę.

zniszczyć ślady pyłowe lub przemieścić drobne elementy. Z tego powodu kamera lub dron powinny być przewożone w amortyzowanych pojemnikach, pojazdem jednostki technicznej, a ich pozycja w trakcie transportu powinna być zgodna, w miarę możliwości, z pierwotnym ułożeniem na miejscu ujawnienia.

W przypadku podejrzenia występowania skażenia CBRN podczas zabezpieczania drona i jego elementów należy zwrócić uwagę na ich właściwe oznakowanie, udokumentowanie oraz przygotowanie do bezpiecznego transportu. Każdy ujawniony element otrzymuje indywidualny numer identyfikacyjny oraz oznaczenie „CBRN", np. „Dron 01 CBRN". Jego położenie zaznacza się na szkicu sytuacyjnym oraz utrwala na zdjęciach i/lub w dokumentacji elektronicznej. Pod względem technicznym niewielkie elementy zabezpiecza się w szczelnych workach wykonanych z polietylenu lub poliuretanu, natomiast większe lub cięższe fragmenty umieszcza się w twardych, chemoodpornych pojemnikach transportowych. W przypadku materiałów mogących stwarzać zagrożenie stosuje się wielowarstwowy system zabezpieczenia obejmujący element dowodowy, szczelne opakowanie wewnętrzne oraz zewnętrzny pojemnik ochronny. Kontakt z potencjalnie skażonymi elementami powinien zostać ograniczony do niezbędnego minimum. W przypadku dużych, niestabilnych lub trudno dostępnych elementów zaleca się wykorzystanie robotów pirotechnicznych, manipulatorów teleskopowych lub innych urządzeń umożliwiających prowadzenie czynności z bezpiecznej odległości. Przed transportem elementy należy ustabilizować przy użyciu piankowych klinów, podkładek lub taśm chemoodpornych w sposób uniemożliwiający ich przemieszczanie oraz przypadkowe otwarcie konstrukcji drona. Transport materiału dowodowego realizuje wyłącznie personel wyposażony w pełne środki ochrony indywidualnej i z wykorzystaniem specjalistycznego pojazdu przeznaczonego do przewozu materiałów potencjalnie skażonych, pozostającego pod stałym nadzorem oraz w łączności z dowódcą działań. Jeżeli wymaga tego ocena zagrożenia dokonana przez zespół CBRN, przed transportem może zostać przeprowadzona wstępna dekontaminacja zewnętrzna zabezpieczonych elementów. Polega ona na usunięciu z powierzchni widocznych zanieczyszczeń z zastosowaniem środków dopuszczonych do użycia przez zespół CBRN. Trzeba podkreślić, że zakres wykonywanych czynności dekontaminacyjnych nie może skutkować zniszczeniem lub utratą śladów kryminalistycznych ani naruszeniem integralności materiału dowodowego. Wewnętrzne komory konstrukcyjne drona powinny pozostać zamknięte. Wszelkie czynności związane z ich otwarciem mogą zostać wykonane dopiero po zakończeniu oględzin oraz zgodnie z przyjętymi zasadami dotyczącymi badań laboratoryjnych. Każdy zabezpieczony element powinien być udokumentowany. Dokumentacja ma zawierać (zgodnie z zasadami) dane, takie jak: indywidualny numer identyfikacyjny, miejsce i czas ujawnienia, lokalizację elementu, opis rodzaju stwierdzonego lub podejrzewanego skażenia, sposób zabezpieczenia oraz dane osoby wykonującej czynność.

Każdy z etapów – transport, przekazanie, odbiór materiału dowodowego – powinien być odnotowany w dokumentacji, z zachowaniem ciągłości łańcucha dowodowego. Nie usuwa się oznakowań, plomb oraz nie narusza integralności opakowań przed zakończeniem badań laboratoryjnych i uzyskaniem zgody prowadzącego czynności.

Etap końcowy

Czynności końcowe obejmują dekontaminację sprzętu i personelu, ocenę bezpieczeństwa całego obszaru, potwierdzenie braku zagrożeń oraz sporządzenie raportu końcowego. Dekontaminacja powinna być prowadzona w śluzach dekontaminacyjnych. Odzież jednorazowa oraz elementy PPE, które uległy skażeniu, podlegają bezwzględnej utylizacji. Proces dekontaminacji opiera się na klasyfikacji skażenia (brak, podejrzenie lub potwierdzone) i jest realizowany w trzech etapach[20]. Każdy z nich jest ewidencjonowany i dokumentowany.

Końcowa ocena bezpieczeństwa, dokonywana w celu potwierdzenia braku zagrożeń, obejmuje ponowne pomiary CBRN całego obszaru, ocenę stabilności podłoża, analizę możliwości zabezpieczenia pozostałości fragmentów drona oraz weryfikację ewentualnych skażeń wtórnych, np. pojazdów służb czy sprzętu operacyjnego. Zespół EOD z kolei dokonuje sprawdzenia w kierunku występowania materiałów wybuchowych lub innych aktywnych elementów niebezpiecznych. Zakończenie działań jest także dokumentowane. W raporcie końcowym należy uwzględnić szczegóły przebiegu działań, w tym m.in. opis terenu realizacji czynności, dokumentację techniczną (jej składowe), wyniki pomiarów CBRN, opis czynności EOD, listę zabezpieczonych śladów i przedmiotów oraz rekomendacje dla przyszłych działań, m.in. badań laboratoryjnych (chodzi obadania identyfikacyjne).

Zakończenie

W ostatnich latach odnotowano szereg narastających problemów związanych z dronami[21]. Istnienie tego problemu zaakcentowano już na wstępie niniejszych rozważań. Warto wspomnieć, że Komisja Europejska przedstawiła

[20] Pierwszy etap (wstępny) obejmuje usunięcie widocznych zanieczyszczeń z PPE. Drugi etap (zasadniczy) polega na dekontaminacji właściwej, zgodnej z kategorią CBRN, przy użyciu zatwierdzonych środków chemicznych lub biologicznych. Etap trzeci (końcowy) obejmuje pomiary kontrolne oraz potwierdzenie bezpieczeństwa osób i sprzętu.

[21] Szerzej: Komisja Europejska, *Nowy plan przeciwdziałania zagrożeniom związanym z dronami*, https://comission.europa.eu/news-and-media/news/new-plan-counter-drone-threats-2026-02-11_pl (data dostępu: 20.07.2026).

plan przeciwdziałania rosnącym zagrożeniom dla bezpieczeństwa w UE[22], jakie stwarzają BSP. Zagrożenia te można rozpatrywać na wielu płaszczyznach, o różnym stopniu istotności. Bezsprzecznie już samo miejsce ujawnienia BSP stanowi poważny problem, który pociąga za sobą konieczność podjęcia określonych działań, wymaga zaangażowania wielu służb oraz zaplecza technicznego. W porządku tych działań są oględziny. Za najbardziej złożoną formę oględzin uznaje się oględziny miejsca i specyfika miejsca ujawnienia BSP dowodnie o tym świadczy.

Dla porządku warto jeszcze wspomnieć o tym, że procedury CBRN nie wdraża się automatycznie wobec każdego ujawnionego BSP. Najogólniej rzecz ujmując, decyzja w tym zakresie jest uzależniona m.in. od konstrukcji ujawnionego drona. Konstrukcja bowiem warunkuje główne jego cechy, w tym prędkość, zasięg, udźwig, podłączanie modułów *payload*. Z reguły niewielkie rozmiary, ograniczony udźwig i relatywnie mały zasięg mają drony wielowirnikowe, np. quadrocoptery. W przypadku miejsca ujawnienia takiego BSP zasadne jest dokonanie oceny pod kątem obecności przewodów, pojemników, rozpylaczy, nietypowego ładunku, wycieków, nalotów, elementów konstrukcyjnych mogących świadczyć o możliwości przenoszenia substancji niebezpiecznej. Wyniki takiej oceny stanowią podstawę podjęcia decyzji o ewentualnym wdrożeniu wspomnianych procedur. Z kolei w przypadku miejsca ujawnienia nieznanego BSP typu płatowiec zasadne jest przyjęcie obligatoryjnego wdrożenia procedury CBRN do czasu wykluczenia takiego zagrożenia i tym aspektom poświęcono niniejsze opracowanie. Ogólnie należy kierować się wskazaniami znanej w kryminalistyce zasady indywidualności. Chodzi o wymóg indywidualnego podejścia do każdego przedmiotu oględzin, co przekłada się m.in. na dobór metod, środków technicznych i taktyki działania służb na miejscu zdarzenia.

Z punktu widzenia realizacji przyszłych czynności mających na celu wyjaśnienie danej sprawy prawidłowe zabezpieczenie miejsca zdarzenia i przeprowadzenie oględzin to kwestie zasadnicze. Jak twierdził Tadeusz Hanausek, czynności te powodują często rozpoczęcie procesów identyfikacyjnych, gdyż ujawniają na badanym miejscu rzeczy i ślady wspomagające identyfikację[23]. *In praxi* błędy popełnione na tym etapie okazują się z reguły nieodwracalne i zazwyczaj dolegliwe w skutkach – i jest to uprawniona generalizacja. Jak zaznaczono, są miejsca zdarzenia, których zabezpieczenie i następnie realizacja czynności oględzin należą do zadań o dużym stopniu trudności. Dlatego ważne jest określenie taktycznych reguł postępowania, uwzględniających szeroko rozumianą specyfikę danego miejsca zdarzenia. Bardzo ważna jest organizacja i współdziałanie służb, przepływ informacji i kierowanie przebiegiem

[22] *Konsultacje przepisów dot. zgłaszania zdarzeń BSP*, https://www.swiatdronow.pl/konsultacje-przepisow-dot-zglaszania-zdarzen-bsp (data dostępu: 20.07.2026).

[23] T. Hanausek, *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 83.

samych oględzin. Kluczowe znaczenie ma kwestia sprecyzowania zasad bezpieczeństwa, jak również kontrola zagrożeń, zanim jeszcze zapadną decyzje odnośnie do rozpoczęcia faktycznych czynności oględzin. Z uwagi na przyszłe działania i czynności (wykrywcze i procesowe), zagadnieniem relewantnym jest dbałość o integralność zabezpieczonych dowodów. Innymi słowy, całość procesu dokumentowania i zabezpieczenia śladów/przedmiotów musi być realizowana w sposób zapewniający zachowanie wartości dowodowej materiału, by można przeprowadzić (w razie potrzeby) badania identyfikacyjne. Ich wyniki są kluczowe z perspektywy ustalania okoliczności zdarzenia. *Ad extremum* trzeba zaznaczyć, że tematu nie wyczerpano, jednakże podjęte rozważania i przedstawiony zarys porządku działań stanowią przyczynek do wypracowania szczegółowej procedury operacyjnej, związanej z przedmiotowym miejscem zdarzenia.

Wykaz literatury

Betlejewski M., *Zabezpieczenie miejsca zdarzenia do chwili oględzin*, [w:] G. Kędzierska, W. Kędzierski (red.), *Kryminalistyka. Wybrane zagadnienia techniki,* Wyd. WSPol, Szczytno 2011.

Binek T., *Dobre praktyki dowodowego pobierania prób materiałów skażonych substancjami CBRN*, „Journal of Modern Science" 2016, nr 28(1).

Gil A., Nowacka U., Kołdej J. (red.), *Inżynieria bezpieczeństw a zagrożenia cywilizacyjne. Zagrożenia CBRNE*, Wyd. CSPSP, Częstochowa 2016.

Gurgul J., *Osobowe aspekty oględzin szczególnie miejsca i zwłok*, [w:] M. Lisiecki, M. Zajder (red.), *Procesowo-kryminalistyczne czynności dowodowe. Materiały pokonferencyjne. Stan prawny na dzień 1 stycznia 2001 r.*, Wyd. WSPol, Szczytno 2003.

Hanausek T., *Kryminalistyka. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

Kegel Z., *Podmiot czynności oględzinowych ze stanowiska procedury karnej i kryminalistyki,* „Problemy Współczesnej Kryminalistyki" 2014, t. 18, DOI: 10.52097/pwk.8676.

Komisja Europejska, *Nowy plan przeciwdziałania zagrożeniom związanym z dronami*, https://comission.europa.eu/news-and-media/news/new-plan-counter-drone-threats-2026-02-11_pl.

Kwiatkowska-Wójcikiewicz V., *Oględziny miejsca. Teoria i praktyka*, TNOiK, Toruń 2011.

Pajdała I., *Śledztwa powybuchowe*, „Gazeta Policyjna" 2025, nr 55, https://gazeta.policyjna.pl/997/archiwum-1/2025/numer-55-072025-r/263903,Sledztwa-powybuchowe.html.

Pawłowski W., *Oględziny i badania miejsc wybuchów*, https://bibliotekanauki.pl /articles/1387203.pdf.

Ronowicz S., *Fotografia kryminalistyczna. Przewodnik do prac praktycznych*, Wyd. CSP, Legionowo 2014.

Taracha A., *Oględziny miejsca zdarzenia (wybrane zagadnienia)*, [w:] K. Juszka, K. Juszka, D. Szydłowski (red.), *Kryminalistyka i prawo. Księga jubileuszowa profesora Jerzego Kasprzaka*, Wyd. UKEN/Od.Nowa, Kraków 2024.

Witkowska K., *Oględziny. Aspekty procesowe i kryminalistyczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Zubańska M., *O usprawnianiu czynności oględzin i zmniejszaniu deficytu poznawczego, czyli o potrzebie implementacji nowej techniki obrazowania i wymiarowania miejsca zdarzenia*, „Problemy Kryminalistyki" 2018, nr 302(4).
Zubańska M., Filipek G., *Dokumentowanie oględzin miejsca zdarzenia – przesłanki koniecznych zmian*, „Prawo w Działaniu. Sprawy Karne" 2024, nr 59, DOI: 10.32041/pwd.5907.
Zubańska M., Kowalski G., *O możliwościach zastosowania innowacyjnych rozwiązań i nowoczesnych technologii podczas czynności na miejscu zdarzenia*, „Przegląd Policyjny" 2015, nr 4(120).

Summary

Location where an unmanned aerial vehicle was discovered – selected practical aspects of organizing operations and conducting scene investigation

Keywords: forensic sciences, securing the scene, scene investigations, unmanned aerial vehicle, CBRNE threats, securing evidence.

The objective reconstruction of an event relies heavily on on-site scene investigation. The importance of this procedure is well established, and its complex nature continues to attract considerable interest. New issues constantly arise regarding various aspects of scene investigation, including the objects being examined. Given the complexity involved, investigating a specific location is undoubtedly challenging. Notably, this list now includes sites where unmanned aerial vehicles (UAVs) are discovered, which is a relatively new scenario, particularly for law enforcement agencies. Consequently, properly securing and organising operations at such a site is of great importance. This paper aims to outline the key aspects of the procedural framework for investigating scenes where a UAV has been found. To some extent, the sequence of actions is dictated by the specific nature of the location. The organisation of these operations must prioritise safety while ensuring that the inspection itself is conducted in accordance with expert knowledge and procedural requirements. In conclusion, any discovered UAV should be treated as potentially dangerous, regardless of its appearance or the extent of any damage. The operational process comprises several distinct stages: initial notification and preparation; organisation of operations and establishment of hazard zones; scene investigation and documentation; and the final stage. It is also essential to define the specific tasks for EOD and CBRN teams, as well as the applicable safety protocols. When developing an action plan, it is important to consult source materials, including practices from post-explosion investigations, operational procedures for handling reports of planted explosive devices, methodologies for examining disaster and terrorist crime scenes, and the standard operating procedures of emergency services and crisis management agencies.

DOI: 10.31648/sp.12994

Justyna Goździewicz-Biechońska
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0001-5046-037X
jusgoz@amu.edu.pl

Anna Brzezińska-Rawa
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
ORCID: 0000-0003-3865-9823
rawa@umk.pl

Usługi ekosystemowe a prawo planowania przestrzennego – pierwsze doświadczenia w opracowywaniu planów ogólnych gmin

Wstęp

Przedmiotem niniejszego opracowania jest relacja interdyscyplinarnej koncepcji usług ekosystemowych (ang. *ecosystem services* – ES) z prawem planowania przestrzennego, zarówno w wymiarze obecnego funkcjonowania usług ekosystemowych jako pojęcia prawnego, jak i potencjalnego rozwijania tej koncepcji w prawie.

Celem artykułu jest określenie stopnia i sposobu recepcji koncepcji usług w ekosystemowych w polskim prawie planowania przestrzennego. Chodzi o określenie normatywnego wymiaru pojęcia usług ekosystemowych (wyjaśnienie jego znaczenia jako pojęcia prawnego) i wskazanie na to: 1) czy występuje ono już w obowiązującym prawie planowania przestrzennego; 2) w jaki sposób może być włączane w przyszłości. Ze względu na rozległość tego problemu badawczego oraz przyjęte ramy artykułu, podjęte badania mają charakter eksploracyjny.

W szczególności w celu rozpoznania zagadnienia określonego w punkcie pierwszym przeprowadzone zostały badania empiryczne dotyczące występowania pojęcia usług ekosystemowych oraz sposobu i zakresu włączenia tej koncepcji do aktów planowania przestrzennego. Konieczne było też dokonanie wyboru materiału badawczego – normatywnego, dlatego skupiono się na określonym rodzaju prawnych instrumentów planowania przestrzennego na

szczeblu lokalnym, tj. planach ogólnych gmin (dalej jako POG). Stanowią one nowe, obligatoryjne akty o kluczowej roli w systemie prawa planowaniu przestrzennego w gminach. Właśnie ta nowość POG jest istotną cechą w kontekście celów badawczych. Pozwala bowiem zbadać, czy w ostatnim czasie rośnie zainteresowanie prawodawcy koncepcją usług ekosystemowych i czy w nowo przyjmowanych aktach prawnych (na szczeblu lokalnym) pojęcie to jest już włączane w szerszym zakresie niż wcześniej.

W badaniach zastosowano metody adekwatne do celów badawczych i specyfiki nauk prawnych. Dlatego użyto metody lingwistycznej, przeprowadzając analizę zawartości (tekstów) z uwzględnieniem kontekstu i struktury, oraz metody dogmatyczno-prawnej celem zbadania zagadnień prawnych.

Wyniki przeprowadzonych badań zostaną zaprezentowane w następującym układzie: najpierw – koncepcja usług ekosystemowych i jej relacja z prawem oraz wyjaśnienie pojęcia „usługi ekosystemowe" (w wymiarze normatywnym), dalej – zaprezentowanie wyników przeprowadzonych badań empirycznych oraz płynących z nich wniosków. Jednocześnie dla zrozumienia charakteru prawnego i istoty planów ogólnych gmin niezbędne jest też wcześniejsze krótkie scharakteryzowanie tych instrumentów (w tym uzasadnień stanowiących ich element) oraz określenie ich roli w systemie prawa planowania przestrzennego.

Koncepcja ES i jej znaczenie dla prawa

Interdyscyplinarna koncepcja ES kształtowała się jako próba poszukiwania nowych sposobów uświadamiania znaczenia korzyści, jakie człowiek czerpie z naturalnych ekosystemów, oraz włączania tej refleksji do zarządzania zasobami przyrodniczymi i procesów decyzyjnych[1]. Zaproponowane w tej koncepcji ekonomiczne ujęcie przyrody jako kapitału, który dostarcza ludziom bezpośrednio lub pośrednio korzyści[2], zarówno tych identyfikowanych i docenianych przez człowieka, jak i niedostrzeganych[3], uznane zostało za obiecującą nową perspektywę („otwierającą oczy metaforę"[4]). Nowatorskość tej

[1] Zob. np. R. Costanza i in., *Twenty years of ecosystem services: how far have we come and how far do we still need to go?*, „Ecosystem Services" 2017, nr 28, s. 1–16; E. Gómez-Baggethun i in., *The history of ecosystem services in economic theory and practice: from early notions to markets and payment schemes*, „Ecological Economics" 2010, nr 69(6), s. 1209–1218; J.B. Ruhl, *In defence of ecosystem services*, „Pace Environmental Law Review" 2015, nr 32(306), s. 306–335.

[2] *Millennium ecosystem assessment, ecosystems and human well-being: synthesis*, Washington (DC) 2005, http://www.maweb.org (data dostępu: 30.06.2026); R. Costanza i in., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, „Nature" 1997, nr 387, s. 253.

[3] R. Costanza i in., *Twenty years*…, s. 5.

[4] R.B. Norgaard, *Ecosystem services: from eye-opening metaphor to complexity blinder*, „Ecological Economics" 2010, nr 69(6), s. 1219–1227.

koncepcji wypływa bowiem z zastosowania terminologii i koncepcji ekonomicznych do problematyki ochrony środowiska. To „przetłumaczenie" na język ekonomii, powszechnie zrozumiały i dominujący w dyskursie publicznym, daje bowiem szansę na nowe postrzeganie zagadnień środowiskowych w procesach decyzyjnych[5] i świadomość zarówno korzyści uzyskiwanych dzięki przyrodzie, jak i strat wynikających z zakłócenia procesów naturalnych[6]. Ponadto koncepcja ta trafnie ukazuje połączenie systemów społeczno-gospodarczych z ekosystemami poprzez przepływ usług ekosystemowych oraz czynniki oddziaływania człowieka na ekosystemy. Stanowi też alternatywę dla klasycznych ujęć ekonomicznych i pozwala na odejście od ujmowania świadczeń ekosystemów jako dóbr wolnych i niewyczerpywalnych[7].

Mimo że koncepcja ES ma już swoją stosunkową długą historię[8] i stała się powszechnie akceptowanym paradygmatem myślenia o rozwoju i środowisku oraz projektowania programów zarządzania środowiskowego[9], to nadal pozostaje polem badawczym nieukształtowanym[10], gdzie cały czas toczy się dyskusja dotycząca kwestii, takich jak: terminologia[11], definiowanie tego pojęcia[12], klasyfikacja usług ekosystemowych[13], możliwości i ograniczenia w jej stosowaniu[14].

---

[5] P. Kremer, *Key insights for the future of urban ecosystem services research*, „Ecology and Society" 2016, nr 21(2), s. 6–7; L. Braat, R. de Groot, *The ecosystem services agenda: bridging the worlds of natural science and economics, conservation and development, and public and private policy*, „Ecosystem Services" 2012, nr 1, s. 4–15.

[6] A. Mizgajski, *Świadczenia ekosystemów jako rozwijające się pole badawcze i aplikacyjne*, „Ekonomia i Środowisko" 2010, nr 1, s. 12 i nast.

[7] *Millennium ecosystem assessment…*, passim.

[8] Początki koncepcji datuje się w naukach przyrodniczych nawet na XIX w. – zob. H.A. Mooney, P.R. Ehrlich, *Ecosystem services: a fragmentary history*, [w:] G. Daily (red.), *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*, Washington (DC) 1997, s. 11–20, a w naukach ekonomicznych – na lata 70. XX w. – zob. np. E. Gómez-Baggethun i in., op. cit., s. 1209–1218. Przełomowym momentem w jej rozwoju był jednak koniec lat 90., kiedy ukazały się dwie ważne prace: G. Daily (red.), op. cit.; R. Costanza i in., *The value…* Zainspirowały one późniejsze szerokie zainteresowanie tym tematem.

[9] R.B. Norgaard, op. cit., s. 1219.

[10] A. Lorek, *Usługi ekosystemów w aspekcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis Folia Oeconomica" 2015, nr 2(313), s. 99.

[11] W literaturze występują terminy: usługi środowiska, usługi ekosystemów, świadczenia ekosystemów czy usługi krajobrazowe. Szerzej na temat terminologii zob. np. J. Kronenberg, *Usługi ekosystemów w miastach*, „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania" 2012, nr 3, s. 19; I. Szumacher, *Funkcje terenów zieleni miejskiej a świadczenia ekosystemów*, „Prace i Studia Geograficzne" 2011, nr 46, s. 171 i nast.

[12] Przeglądu definicji *ecosystem services* dokonała np. A. Lorek, op. cit., s. 99 i nast.

[13] R. Costanza i in., *Twenty years…*, s. 5–7; I. Szumacher, op. cit., s. 171.

[14] Zob. np. D.R. Harwell, *Ecosystem services in US environmental law and governance for the ecosystem-based management practitioner*, [w:] T.G. O'Higgins, M. Lago, T.H. De Witt (red.), *Ecosystem-based management, ecosystem services and aquatic biodiversity: theory, tools and applications*, Cham 2020, s. 373–401; R.B. Norgaard, op. cit., s. 1219–1229; J.B. Ruhl i in., *Connecting ecosystem services science and policy in the field*, „Frontiers in Ecology and the Environment" 2021, nr 19(9), s. 519–525.

Planowanie przestrzenne jest wskazywane jako jedna z dziedzin szczególnie adekwatnych do operacjonalizacji koncepcji ES ze względu na to, że stanowi specyficzny obszar – arenę „wiedzy w działaniu" i spotkania nauki z praktyką[15]. Daje to odpowiednie warunki do współpracy różnych podmiotów[16], a także do uwzględnienia różnorodnych perspektyw interpretowania (ujmowania) przyrody[17]. Z tych powodów prawo planowania przestrzennego stanowi ciekawy obszar badawczy dla rozpoznania relacji między koncepcją usług ekosystemowych a prawem.

„Usługi ekosystemowe" jako pojęcie prawne

Ze względu na swój interdyscyplinarny charakter, koncepcja ES budzi zainteresowanie badaczy i praktyków z różnych dziedzin, także prawników, zwłaszcza w obszarze prawa ochrony środowiska. Sporą aktywność można było zaobserwować zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, gdzie prekursorami badań potencjału i praktyki w zakresie nauk prawych byli John B. Ruhl i James Salzman[18]. W 2018 r. zagadnieniom prawnych aspektów usług ekosystemów poświęcono specjalne wydanie czasopisma „Ecosystem Services" (nr 29)[19]. Także w polskiej doktrynie prawa temat ten wzbudził zainteresowanie[20]. Ogólnym wnioskiem, jaki można wysnuć z tych badań, jest niski stopień zaawansowania recepcji koncepcji ES w prawie, przy tym jej obecność można raczej obserwować na poziomie międzynarodowym i prawa miękkiego. W krajowych porządkach prawnych odwołania do usług ekosystemowych występują raczej w formie pośredniej, bez wprowadzania specyficznej terminologii i instrumentów opartych wprost na usługach ekosystemowych. Taka sytuacja występuje także w polskim prawie. Dlatego dotychczasowe podejścia

[15] L. Brunet i in., *Actionable knowledge for land use planning: making ecosystem services operational*, „Land Use Policy" 2018, nr 72, s. 27–28.

[16] N. Frantzeskaki, N. Kabisch, *Designing a knowledge co-production operating space for urban environmental governance – lessons from Rotterdam, Netherlands and Berlin, Germany*, „Environmental Science & Policy" 2016, nr 62, s. 90–98.

[17] P. Opdam i in., *Framing ecosystem services: affecting behaviour of actors in collaborative landscape planning?*, „Land Use Policy" 2015, nr 46, s. 223–231.

[18] Zob. np. J.B. Ruhl, *In defence…*, s. 306–335; J. Salzman, *Ecosystem services and the law*, „Conservation Biology" 1998, vol. 12, nr 3, s. 497–498.

[19] Usystematyzowania i przeglądu prawnych aspektów usług ekosystemowych dokonał we wprowadzeniu do tego tomu: V. Mauerhofer, *Legal aspects of ecosystem services: an introduction and an overview*, „Ecosystem Services" 2018, nr 29, s. 185–189

[20] Zob. np. J. Goździewicz-Biechońska, *Prawny system ochrony zieleni i zadrzewień w świetle teorii usług ekosystemów i koncepcji zielonej infrastruktury*, „Państwo i Prawo" 2021, nr 6, s. 99–114; K. Karpus, *The 'ecosystem services' concept in environmental law*, „Journal of Agribusiness and Rural Development" 2017, nr 46(4), s. 779–786; M. Nyka, *The concept of ecosystem services in regulation of human activity at sea*, „Prawo Morskie" 2017, t. 33, s. 87–104.

badawcze w tym zakresie skupiały się na identyfikowaniu występowania w regulacjach prawnych idei usług ekosystemowych funkcjonującej pod innymi nazwami i w ramach innych pojęć[21].

Można zauważyć pewne symptomy stopniowego włączania badanej koncepcji do prawa. „Usługi ekosystemowe" stanowią już termin języka prawnego. Pojawia się on zarówno w regulacjach prawnych na poziomie międzynarodowym i aktach prawa Unii Europejskiej, jak i prawodawstwie polskim (w ustawach i aktach podustawowych, także w aktach prawa miejscowego). Są to jednak występowania sporadyczne, raczej bardzo ogólne, jako jeden z wielu elementów składających się na przedmiot ochrony środowiska i przyrody.

Istotnym kontekstem regulacyjnym (ze względu na stopień recepcji tej koncepcji do prawa), w którym występuje termin „usługi ekosystemowe", jest problem gatunków obcych inwazyjnych. Ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 o gatunkach obcych[22] zawiera definicję legalną tego terminu (art. 2 pkt 22), która odsyła do definicji sformułowanej w art. 3 pkt 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych[23]. Zgodnie z tym przepisem „usługi ekosystemowe oznaczają bezpośredni lub pośredni wkład ekosystemów w dobrostan człowieka". Definicja ta jest zatem bardzo ogólna, ale zgodna z ujęciem, jakie funkcjonuje w innych naukach (zwłaszcza w ekonomii środowiskowej i w naukach przyrodniczych) oraz w polityce środowiskowej (w różnych dokumentach międzynarodowych, unijnych i krajowych, dotyczących kwestii środowiskowych)[24]. Definicja ta nie ma jednak charakteru systemowego. Została bowiem sformułowana na potrzeby włączenia koncepcji ES do specyficznego kontekstu regulacyjnego – systemu ochrony przed inwazyjnymi gatunkami obcymi.

Jeśli chodzi o prawo planowania przestrzennego, to zasadniczy akt prawny w tym obszarze regulacyjnym, tj. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[25], nie zawiera terminu „usługi ekosystemowe"[26]. Z kolei

---

[21] Takie podejście badawcze przyjęli np. M. Stępniewska, I. Zwierzchowska, A. Mizgajski, *Capability of the Polish legal system to introduce the ecosystem services approach into environmental management*, „Ecosystem Services" 2018, nr 29, s. 271–281; K. Maczka, P. Matczak, A. Pietrzyk-Kaszyńska, M. Rechciński, A. Olszańska, J. Cent, M. Grodzińska-Jurczak, *Application of the ecosystem services concept in environmental policy – a systematic empirical analysis of national level policy documents in Poland*, „Ecological Economics" 2016, nr 128, s. 169–176.

[22] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1589 ze zm.

[23] Dz.U. UE L z 2014 r., Nr 317, s. 35.

[24] Szerzej na ten temat zob. np. J. Goździewicz-Biechońska, op. cit., s. 103–105.

[25] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 538 ze zm.).

[26] Jednocześnie należy zauważyć, że w art. 1 ust. 2 tej ustawy prawodawca, określając katalog wartości uwzględnianych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, odwołuje się do tych usług, choć nie wprost, lecz w sposób opisowy. Jako przykłady usług ekosystemowych

w prawie miejscowym (miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego) wspomniane pojęcie pojawia się, ale sporadycznie i w bardzo ogólnym, przyrodniczym kontekście[27].

Plan ogólny gminy – rola w systemie prawa planowania przestrzennego

Plan ogólny gminy stanowi stosunkowo nowy instrument planowania przestrzennego, wprowadzony w 2023 r. mocą ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[28]. Jest to akt prawa miejscowego, sporządzany dla terenu gminy z wyłączeniem morskich wód wewnętrznych oraz terenów zamkniętych innych niż ustalane przez ministra właściwego do spraw transportu. Co istotne, obligatoryjne plany ogólne mają stanowić gwarancję tego, że w odniesieniu do każdego terenu w gminie pewne działania składające się na planowanie przestrzenne zostaną podjęte, w szczególności, że wyznaczone będą strefy planistyczne[29]. Poza strefami planistycznymi obligatoryjnymi elementami planu ogólnego są gminne standardy urbanistyczne, natomiast fakultatywnymi – obszary uzupełnienia zabudowy i obszary zabudowy śródmiejskiej.

Zgodnie z brzmieniem art. 13h ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzasadnienie, które sporządza się wraz z projektem planu ogólnego, składa się z części tekstowej i graficznej. Część tekstowa uzasadnienia planu ogólnego zawiera wyjaśnienie: 1) przyczyn wyznaczenia stref planistycznych w granicach określonych w planie ogólnym; 2) przyczyn wyznaczenia obszaru uzupełnienia zabudowy lub obszaru zabudowy śródmiejskiej w granicach określonych w planie ogólnym – w przypadku ich wyznaczenia; 3) przyczyn ustalenia gminnych standardów urbanistycznych w zakresie określonym w planie ogólnym; 4) sposobu uwzględnienia uwarunkowań

---

z powyższego przepisu należy wskazać na: wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami oraz ochronę gruntów rolnych i leśnych; walory architektoniczne i krajobrazowe; wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. Szerzej o wartościach w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zob. A. Brzezińska-Rawa, *Ewolucja aksjologii prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Kilka refleksji na tle art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Przegląd Prawa Administracyjnego" 2025, nr 9, s. 11–23.

[27] Przeprowadzone badanie w Systemie Informacji Prawniczej Lex, polegające na wyszukiwaniu frazy „usługi ekosystemowe" w bazie aktów prawnych opublikowanych w dziennikach wojewódzkich, dało wynik następujący: 41 występowań (data dostępu: 2.09.2026).

[28] Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1688).

[29] M.J. Nowak i in., *Kluczowe wyzwania wynikające z nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 24 lipca 2023 r.*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 2025, nr 278, s. 150, DOI: 10.24425/bkpzk.2025.157507.

rozwoju przestrzennego gminy. Z kolei część graficzną uzasadnienia planu ogólnego stanowi prezentacja graficzna danych przestrzennych, granic działek ewidencyjnych i obiektów przestrzennych. Uzasadnienie planu ogólnego gminy jest obligatoryjne i równocześnie stanowi integralny element projektu tego planu[30]. Oznacza to, że uzasadnienie planu ogólnego jest częścią informacyjną planu, której zadaniem jest wyjaśnienie przyjętych w planie rozwiązań[31]. Co prawda uzasadnienie „nie będzie miało wartości normatywnej"[32], jednakże pełni istotną funkcję w konstrukcji planu ogólnego[33], która polega na możliwości dokonania pełnej oceny podejmowanych przez gminę działań dotyczących planu ogólnego[34]. Uzasadnienie powinno być zgodne z treścią planu ogólnego, co wynika z zasady wewnętrznej spójności podstawowych aktów planowania przestrzennego gminy[35]. A zatem rola uzasadnienia jest służebna wobec planu ogólnego, w szczególności będąca przedmiotem badań część tekstowa uzasadnienia ma charakter wyjaśniający w odniesieniu do ustaleń planu ogólnego[36]. Podsumowując, skoro sam plan ogólny gminy ma formę graficzną, to właśnie z lektury uzasadnienia można odczytać wprost, a w razie potrzeby również odkodowywać i interpretować przyczyny podjęcia takich, a nie innych decyzji planistycznych i wartości, w tym uwzględniania usług ekosystemowych, które legły u ich podstaw.

Usługi ekosystemowe w planach ogólnych gmin

Badanie planów ogólnych gmin w aspekcie recepcji koncepcji ES zostało przeprowadzone z uwzględnieniem stanu prawnego na dzień 17 lutego 2026 r. W celu zebrania materiału badawczego dokonano identyfikacji uchwalonych planów ogólnych gmin w oparciu o dane zawarte w serwisie www.geoportal.gov.pl

---

[30] A. Brzezińska-Rawa, *Komentarz do art. 13h*, [w:] A. Brzezińska-Rawa, M.J. Nowak, M. Blaszke (red.), *Prawo planowania przestrzennego. Komentarz do problemowych przepisów*, seria: Studia, t. 30/222, Warszawa 2025, s. 33.

[31] J. Dziedzic-Bukowska, i in., *Plany ogólne: wybrane problemy dotyczące uchwalania i sporządzania*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 2025, t. 278, s. 211, DOI: 10.24425/bkpzk.2025.157511.

[32] A. Maziarz, *Plan ogólny gminy w znowelizowanych przepisach ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2024, t. 77, nr 5(911), s. 27, DOI: 10.33226/0137-5490.2024.5.4.

[33] J. Szlachetko, K. Szlachetko (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, 2024, Lex.

[34] K. Rokicka-Murszewska, A. Brzezińska-Rawa, *Komentarz do art. 13a*, [w:] A. Brzezińska-Rawa, M.J. Nowak, M. Blaszke (red.), *Prawo planowania przestrzennego. Komentarz do problemowych…*, s. 11.

[35] Szerzej: A. Brzezińska-Rawa, *Spójność i ciągłość podstawowych aktów planowania przestrzennego gminy. Aspekty prawne*, TNOiK, Toruń 2019, passim.

[36] A. Brzezińska-Rawa, *Komentarz do art. 13h*, [w:] A. Brzezińska-Rawa, M.J. Nowak, M. Blaszke (red.), op. cit., s. 33.

w module „Planowanie przestrzenne" (usługa WMS prezentująca uchwalone POG)[37]. Zgodnie z przyjętymi kryteriami uzyskano następujący wynik: 24 uchwalone POG[38] (z 2479 gmin w Polsce). Następnie wyszukano uzasadnienia do

[37] Adres WMS usługi: https://mapy.geoportal.gov.pl/wss/ext/PlanyOgolneGmin (data dostępu: 17.02.2026).

[38] Uchwała nr XIX/150/2025 Rady Miejskiej w Pyskowicach z dnia 16 września 2025 r. w sprawie planu ogólnego miasta Pyskowice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego 2025.5421, ogłoszony: 25.09.2025); uchwała nr XX/100/25 Rady Miejskiej Chojnowa z dnia 26 września 2025 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego miasta Chojnowa (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego 2025.4481, ogłoszony: 6.11.2025); uchwała nr XXIII/145/2025 Rady Miasta Lubawa z dnia 30 października 2025 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego miasta Lubawa (Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego 2026.405, ogłoszony: 28.01.2026); uchwała nr 136/25/IX Rady Miasta Puszczykowa z dnia 5 listopada 2025 r. w sprawie planu ogólnego miasta Puszczykowa (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego 2025.8852, ogłoszony: 1.12.2025); uchwała nr BR.0007.XXI.114.2025 Rady Gminy Jejkowice z dnia 24 listopada 2025 r. w sprawie planu ogólnego gminy Jejkowice (Dz. Urz. Woj. Śląskiego 2025.6975, ogłoszony: 2.12.2025); uchwała nr XX/192/2025 Rady Miasta Radzionków z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego miasta Radzionków (Dz. Urz. Woj. Śląskiego 2025.7104, ogłoszony: 4.12.2025); uchwała nr XXV/173/2025 Rady Miejskiej w Płońsku z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego miasta Płońsk (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego 2025.10769, ogłoszony: 10.12.2025); uchwała nr XVI/106/2025 Rady Miejskiej w Makowie Mazowieckim z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego Miasta Maków Mazowiecki (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego 2025.10971, ogłoszony: 11.12.2025); uchwała nr XXII/187/2025 Rady Gminy Luzino z dnia 28 listopada 2025 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego Gminy Luzino (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego 2025.4897, ogłoszony: 18.12.2025); uchwała nr XXII/93/25 Rady Gminy Chotcza z dnia 8 grudnia 2025 r. w sprawie przyjęcia planu ogólnego Gminy Chotcza (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego 2025.11191, ogłoszony: 12.12.2025); uchwała nr XX/162/2025 Rady Miejskiej w Murowanej Goślinie z dnia 9 grudnia 2025 r. w sprawie planu ogólnego gminy Murowana Goślina (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego 2026.86, ogłoszony: 8.01.2026); uchwała nr 131/XVIII/2025 Rady Gminy Dębowiec z dnia 16 grudnia 2025 r. w sprawie planu ogólnego gminy Dębowiec (Dz. Urz. Woj. Śląskiego 2025.7767; ogłoszony: 17.12.2025); uchwała nr XIX/181/2025 Rady Miasta Starogard Gdański z dnia 17 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego miasta Starogard Gdański (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego 2026.81, ogłoszony: 8.01.2026); uchwała nr XXIV/399/25 Rady Miasta Opola z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego Opola (Dz. Urz. Woj. Opolskiego 2025.3198, ogłoszony: 19.12.2025); uchwała nr XXVII/175/25 Rady Miejskiej w Niemodlinie z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie planu ogólnego Gminy Niemodlin (Dz. Urz. Woj. Opolskiego 2025.3333, ogłoszony: 23.12.2025); uchwała nr XXIX/529/IX/2025 Rady Miasta Poznania z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie planu ogólnego miasta Poznania (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego 2025.9903, ogłoszony: 30.12.2025); uchwała nr 289/2025 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie planu ogólnego miasta Siemianowice Śląskie (Dz. Urz. Woj. Śląskiego 2025.8061, ogłoszony: 31.12.2025), uchwała nr XXVI/293/2025 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie planu ogólnego miasta Koszalina (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego 2026.124, ogłoszony: 8.01.2026); uchwała nr XIX/113/2025 Rady Miejskiej w Przedczu z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego Gminy Przedecz (Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego 2026.658, ogłoszony: 22.01.2026); uchwała nr XVIII/105/2025 Rady Gminy w Lipnicy z dnia 23 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Lipnica (Dz. Urz. Woj. Pomorskiego 2026.357, ogłoszony: 23.01.2026); uchwała nr XXI/154/2025 Rady Miejskiej w Sławkowie z dnia 29 grudnia 2025 r. w sprawie planu ogólnego gminy Sławków (Dz. Urz. Woj. Śląskiego 2026.308, ogłoszony: 13.01.2026); uchwała nr XXIII/179/2025 Rady Gminy Tarnów Opolski z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego gminy Tarnów Opolski (Dz. Urz. Woj. Opolskiego 2026.37, ogłoszony: 5.01.2026); uchwała nr XXIV/142/2025 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 30 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego Miasta Piastowa (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego 2026.580, ogłoszony:

projektów tych aktów w Biuletynach Informacji Publicznej i w dostępnych elektronicznych bazach danych dotyczących zidentyfikowanych gmin, ponieważ uzasadnienia nie są publikowane w dziennikach urzędowych. W rezultacie uzyskano następujący materiał badawczy: 22 teksty uzasadnień POG. Odczyt dwóch dokumentów był niemożliwy – plików nie dało się otworzyć i odczytać. Dotyczyło to POG gmin: Luzino i Lipnica. Wyniki tego etapu analizy przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1.

Gminy, które uchwaliły plany ogólne z podziałem na województwa (stan na dzień 17 lutego 2026 r.)

Województwo	**Liczba gmin, które uchwaliły POG**	**Nazwy gmin**
Śląskie	7	Dębowiec, Jejkowice, Pyskowice, Radzionków, Siemianowice Śląskie, Sławków, Kobiór
Mazowieckie	4	Maków Mazowiecki, Płońsk, Chotcza, Piastów
Wielkopolskie	4	Poznań, Puszczykowo, Murowana Goślina, Przedecz
Pomorskie	3	Luzino, Lipnica, Starogard Gdański
Opolskie	3	Opole, Tarnów Opolski, Niemodlin
Zachodniopomorskie	1	Koszalin
Dolnośląskie	1	Chojnów
Warmińsko-mazurskie	1	Lubawa
Pozostałe województwa	0	–
Razem	**24/2479 gmin w Polsce**	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie www.geoportal.gov.pl (data dostępu: 17.02.2026).

Następnie przystąpiono do analizy treści uzasadnień POG w dwóch etapach. Najpierw przeszukano treść dokumentów pod kątem występowania terminu „usługi ekosystemowe". Wobec uzyskania tylko jednego wyniku (uzasadnienia projektu uchwały nr XXIV/399/25 Rady Miasta Opola z dnia 18 grudnia 2025 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego Opola), postanowiono rozszerzyć zakres analizy o terminy pokrewne: „ekosystem", „ekosystemowy". Wówczas otrzymano 12 wyników – uzasadnień POG, które zawierają

16.01.2026); uchwała nr 1/XIX/2026 Rady Gminy Kobiór z dnia 29 stycznia 2026 r. w sprawie uchwalenia planu ogólnego Gminy Kobiór (Dz. Urz. Woj. Śląskiego 2026.1064, ogłoszony: 9.02.2026).

terminy pokrewne do „usługi ekosystemowe". Pozostałych 9 zbadanych dokumentów nie zawierało żadnej z wyszukiwanych fraz. Wyniki pierwszej fazy analizy treści uzasadnień POG przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2.

Występowanie terminu „usługi ekosystemowe" i terminów pokrewnych w obowiązujących planach ogólnych gmin

Termin	Liczba POG zawierających termin
Usługi ekosystemowe	1 (POG Opole)
Terminy pokrewne: ekosystem, ekosystemowy	12
Brak występowania	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na stronie www.geoportal.gov.pl (data dostępu: 17.02.2026).

W kolejnym etapie badań dokonano analizy lingwistycznej (z wykorzystaniem metody dogmatyczno-prawnej), dotyczącej występowania terminu „usługi ekosystemowe" z uwzględnieniem jego szerszego kontekstu. W szczególności skupiono uwagę na określeniu stopnia recepcji koncepcji ES, tzn. czy ujęta jest jako kategoria ekologiczna, czy też można uznać ją za konstrukcję prawną.

Jak wskazano, tylko w jednym z badanych dokumentów występował termin „usługi ekosystemowe" – POG Opole, dlatego warto zaprezentować fragment tego tekstu wraz z kontekstem.

> 6.3. Formy ochrony przyrody oraz ich otuliny
>
> Kolejną grupą obszarów korzystnych do wprowadzania funkcji wypoczynkowo-rekreacyjnej są tereny znajdujące się na terenie lub w sąsiedztwie dolin rzecznych. Wody[39], poza ważnymi funkcjami zaopatrzenia czy bezpieczeństwa, pełnią istotną rolę w **świadczeniu usług ekosystemowych** związanych z dobrostanem społeczeństwa, związanych z rekreacją i wypoczynkiem, przy czym w większości funkcje nie wpływają istotnie na stan środowiska wodnego.
>
> Dlatego proponuje się, aby obszary powiązane z niebezpieczeństwem powodziowym, a także wrażliwe na degradację zasobów wodnych – z przyczyn istniejących zagrożeń wyłączone z intensywnej zabudowy mieszkaniowej czy przemysłowej – pełniły funkcję wypoczynkowo-rekreacyjną. Obszarami takimi są tereny bezpośrednio graniczące z Odrą, Małą Panwią i pozostałymi ciekami, a także obszary pełniące funkcję polderów przeciwpowodziowych, sztucznych wysp, oraz tereny obecnie zalesione. Z punktu widzenia uwarunkowań krajobrazowych, funkcję taką mogłyby pełnić tereny krajobrazów priorytetowych położone wzdłuż Odry.

Analiza występowania terminów pokrewnych do „usług ekosystemowych" wskazuje na kilka sposobów ujęć i kontekstów, w jakich są one zastosowane.

[39] Podkreślenia i wyróżnienia autorek.

Po pierwsze, dla określenia typów ekosystemów, np. „ekosystemy leśne", „ekosystemy zbiorowisk leśnych" (POG Opole), „ekosystemy wodne i nadwodne" (POG Kobiór), „ekosystemy rzeczne" (POG Dębowiec). Prezentują to poniższe fragmenty z cytowanych uzasadnień POG.

> POG Opole:
> **Ekosystemy leśne** to potencjalnie podstawowe naturalne zbiorowiska roślinne dla obszaru Środkowej Opolszczyzny. **Ekosystemy zbiorowisk leśnych** cechują się wysokim stopniem różnorodności biologicznej, skomplikowaną siecią zależności międzygatunkowych i przez to wysokimi walorami poznawczymi, ochronnymi i estetycznymi.

> POG Kobiór:
> Ważnym jest zachowanie istniejących zbiorników wodnych, cieków wodnych oraz rowów melioracyjnych. Cieki wraz z porastającą ich roślinnością oraz łąkami i terenami podmokłymi w ich dolinach stanowią ostoję dla wielu gatunków roślin i zwierząt, związanych z **ekosystemami wodnymi i nadwodnymi**. Doliny rzeczne zapewniają swobodne przemieszczanie się organizmów (wymiana genów) oraz stanowią lokalne ciągi ekologiczne, utrzymanie ich drożności jest zadaniem kluczowym.

Po drugie, terminy pokrewne do „usług ekosystemowych" pojawiają w kontekście ochrony środowiska (w szczególności ochrony przyrody). Można też zauważyć, że występowania te są powiązane z innym instrumentami ochrony przyrody (np. formami ochrony przyrody) lub dokumentami z zakresu polityki ochrony środowiska (audyt krajobrazowy, opracowanie ekofizjograficzne), ale także z dokumentami wyższego rzędu, np. planem zagospodarowania przestrzennego województwa, jako wyjaśnienie sposobu uwzględnienia występujących uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy.

> POG Poznań:
> Obszar chronionego krajobrazu „Dolina Cybiny w Poznaniu" (…). Obszar ten został powołany w celu **ochrony krajobrazu o zróżnicowanych ekosystemach**, **wartościowych** ze względu na konieczność zachowania jego funkcji korytarza ekologicznego oraz zaspokajanie potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem.

> POG Lubawa:
> Rekomendacje i wnioski zawarte w Audycie krajobrazowym woj. warmińsko-mazurskiego:
> 2) Ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego, w szczególności poprzez:
> a) zrównoważone zarządzanie przestrzenią przyrodniczą poprzez racjonalne gospodarowanie zasobami środowiska z uwzględnieniem stosowania zintegrowanego podejścia do środowiskowych, ekonomicznych i społecznych aspektów **korzystania z zasobów ekosystemowych**.

> POG Jejkowice:
> Rozwój sieci ekologicznych – tworzenie i ochrona korytarzy ekologicznych, które umożliwiają migrację zwierząt oraz zachowanie **ciągłości ekosystemów**. Istotnym elementem są tereny otwarte, które pełnią funkcje rekreacyjne oraz przyrodnicze.

Po trzecie, terminy związane z „usługami ekosystemowymi" pojawiają się w tych fragmentach uzasadnień, w których wyjaśniane są przyczyny ustalenia gminnych standardów urbanistycznych oraz prezentowane jest umotywowanie wprowadzenia ograniczeń zagospodarowania terenów (w szczególności zabudowy).

> POG Kobiór:
> Biorąc pod uwagę fakt, że są to wrażliwe na degradację tereny konieczna jest ich ochrona poprzez wprowadzenie ograniczeń w lokalizacji zabudowy oraz dokonywania przekształceń, mogących doprowadzić do **zachwiania równowagi ekosystemu**.
>
> POG Jejkowice:
> Ograniczenie zabudowy na terenach cennych przyrodniczo lub rolniczo jest kluczowe dla **ochrony ekosystemów i zasobów naturalnych**.

Wnioski badawcze i podsumowanie

Przeprowadzone badania pierwszych doświadczeń w opracowywaniu planów ogólnych gmin prowadzą do następujących wniosków.

Pojęcie „usługi ekosystemowe" jest w znikomym zakresie obecne w planach ogólnych gmin. W badanych uzasadnieniach POG wystąpiło tylko jedno bezpośrednie zastosowanie tego terminu. Trzeba też zauważyć, że lokalny prawodawca nie użył go jako ważnego elementu argumentacji za przyjętym rozstrzygnięciem planistycznym. Choć pojawia się w kontekście określenia funkcji terenu (wypoczynkowo-rekreacyjnej) i ustanowienia ograniczeń zabudowy (wyłączenie z intensywnej zabudowy mieszkaniowej i przemysłowej), to jednak nie można uznać, że w uzasadnieniu wyboru tych decyzji planistycznych koncepcja usług ekosystemowych odegrała istotną rolę.

Jeszcze bardziej odległe powiązanie z tą koncepcją wykazuje zastosowanie w uzasadnieniach terminów pokrewnych – bardziej są one elementem terminologii z dziedzin ochrony środowiska i zarządzania nim niż świadomym wykorzystaniem koncepcji ES jako podstawy podejmowania decyzji i ukierunkowania wyboru z różnych opcji. Tymczasem taki właśnie potencjał tej koncepcji, także w wymiarze aplikacyjnym, identyfikuje się w literaturze przedmiotu[40].

Bez wątpienia istotną przeszkodą na drodze rozpowszechnienia stosowania koncepcji ES jest wspomniane jej nieukształtowanie, brak jednoznacznej definicji i w konsekwencji klasyfikacji. Efekt tego braku jednolitości widoczny jest też w POG Opole, gdzie osobno (w odniesieniu do wód) jest mowa

[40] Np. w odniesieniu do zarządzania zielenią miejską zob. J. Goździewicz-Biechońska, op. cit., s. 104–106 i cytowana tam literatura.

o „funkcjach zaopatrzenia lub bezpieczeństwa", a także, że „pełnią istotną rolę w świadczeniu usług ekosystemowych związanych z dobrostanem społeczeństwa, związanych z rekreacją i wypoczynkiem". To rozdzielenie poszczególnych typów usług ekosystemowych może prowadzić do zawężającego ujmowania pewnych usług jako mniej istotnych. Tymczasem wyeksponowanie różnorodności świadczeń ekosystemów (także tych niedostrzeganych), ale też podkreślenie ich wzajemnego powiązania i interakcji, stanowią istotne elementy budowania i stosowania tej koncepcji[41].

Sposób i zakres włączenia usług ekosystemowych do planów ogólnych gmin są bardzo ograniczone. Oczywiście ze względu na charakter tego aktu i konstrukcję jego ustaleń lokalny prawodawca nie ma możliwości wprowadzenia tej koncepcji do samej treści POG. Okazuje się jednak, że także w zakresie, gdzie byłoby to możliwe, potencjał ten nie jest wykorzystany.

Jedną z takich identyfikowanych w literaturze ścieżek włączenia koncepcji usług ekosystemowych do planowania przestrzennego jest partycypacja społeczna[42]. Otwiera ona bowiem możliwości uwzględnienie różnych perspektyw grup społecznych, organów władzy publicznej, ekspertów i planistów. Każda z tych grup podmiotów i interesariuszy inaczej postrzega i wykorzystuje usługi ekosystemowe. Włączenie tej koncepcji daje więc szansę na lepsze rozpoznanie różnych perspektyw i wartości oraz włączenie ich w procesy decyzyjne, aby uzyskać „lepiej poinformowaną" decyzję. Niestety, w analizowanym materiale badawczym nie ma śladu wykorzystania usług ekosystemowych jako narzędzia partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Nie odnotowano też zapisów świadczących o podejmowanych próbach identyfikowania czy wartościowania usług ekosystemowych w ramach procesów planistycznych. Tymczasem literatura przedmiotu od dłuższego czasu dostarcza przykładów pomyślnego podejmowania takich działań[43] i wypracowywania adekwatnych metod i narzędzi[44].

---

[41] C.A.R. Agudelo, S.L.H. Bustos, C.A.P. Moreno, *Modelling interactions among multiple ecosystem services. A critical review*, „Ecological Modelling" 2020, nr 429.

[42] Zob. np. M. Ruckelshaus i in., *Notes from the field: lessons learned from using ecosystem service approaches to inform real-world decisions*, „Ecological Economics" 2015, nr 115, s. 11–21; S.C. Klain, K.M. Chan, *Navigating coastal values: participatory mapping of ecosystem services for spatial planning*, „Ecological Economics" 2012, nr 82, s. 104–113; C. Fürst, P. Opdam, L. Inostroza, S. Luque, *Evaluating the role of ecosystem services in participatory land use planning: proposing a balanced score card*, „Landscape Ecology" 2014, nr 29(8), s. 1435–1446.

[43] S.T. Lam, T.M. Conway, *Ecosystem services in urban land use planning policies: a case study of Ontario municipalities*, „Land Use Policy" 2018, nr 77, s. 641–651; M. Ruckelshaus i in., op. cit., s. 11–21; S.C. Klain, K.M. Chan, op. cit., s. 104–113.

[44] Np. W.R. Sheate i in., *Spatial representation and specification of ecosystem services: a methodology using land use/land cover data and stakeholder engagement*, „Journal of Environmental Assessment Policy and Management" 2012, nr 14(1); A. Grêt-Regamey i in., *Integrating ecosystem services into spatial planning – a spatial decision support tool*, „Landscape and Urban Planning" 2017, nr 165, s. 206–219.

Warto też zwrócić uwagę na dominację kontekstu ochrony przyrody, w jakim pojawił się termin „usługi ekosystemowe" i terminy pokrewne. Występują one właściwie tylko w odniesieniu do kwestii dotyczących zagadnienia ochrony środowiska. Potwierdza to wskazywane na wstępie trudności, z jakimi mierzy się koncepcja ES w zakresie przekraczania granic dziedzinowych. W świetle przeprowadzonych badań można uznać, że to wyzwanie pozostaje aktualne. Usługi ekosystemowe są nadal ujmowane w ramach zagadnień ekologicznych. W rezultacie też uwaga skupiona jest na wybranych kategoriach usług ekosystemowych (kojarzonych tradycyjnie z przyrodą), bez uwzględnienia ich zróżnicowania ani odwołania do szerszych klasyfikacji[45].

Dodatkowo można zauważyć, że pojawienie się rozpatrywanych terminów w badanych uzasadnieniach POG wiąże się często z powołaniem dokumentów i aktów z zakresu polityki środowiskowej (np. opracowanie ekofizjograficzne, audyt krajobrazowy). Pojawiają się też odniesienia do przepisów ustawy o ochronie przyrody[46], przede wszystkim dotyczących form ochrony przyrody, w odniesieniu do których prawodawca użył terminu „ekosystem". Ta obserwacja prowadzi do wniosku, że szersze włączenie do języka prawnego pojęcia „usługi ekosystemowe" (zwłaszcza na poziomie ustawowym) mogłoby następnie stymulować ujmowanie tej koncepcji w prawie miejscowym – aktach planowania przestrzennego.

Jest to zgodne z wynikami badań dotyczących recepcji koncepcji usług ekosystemowych w prawie precedensowym w systemach *common law*[47]. Kluczowe dla rozwoju tej koncepcji w prawie sędziowskim jest wyraźne ujmowanie („ramowanie") rozpoznawalnych i uznawanych prawnie interesów oraz praw środowiskowych właśnie jako usługi ekosystemowe. Chodzi zatem o przeformułowanie argumentacji prawniczej dotyczącej powództw środowiskowych z użyciem wprost terminologii usług ekosystemowych, a nie o tworzenie nowych teorii prawnych opartych na tej koncepcji. Wyraźne powoływania się na usługi ekosystemowe jest jednak konieczne, aby koncepcja ta była przywoływana w wyrokach sądowych, a przez to uznana za „ważną" przez agencje środowiskowe i rozwinęła się dalej w prawie[48]. Mimo różnic między typami systemów prawnych wniosek ten może być odniesiony także do prawa kontynentalnego. Bez wątpienia ważnym impulsem dla rozpowszechnienia koncepcji ES w systemie prawa stanowionego byłoby szersze i wyraźne jej włączenie do norm prawnych.

---

[45] Zestawienia różnych systematyk usług ekosystemowych dokonali np. R. Costanza i in., *Twenty years…*, s. 5–7.

[46] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 13).

[47] O. Sharon, S.N., Fishman, J.B. Ruhl, L. Olander, S.E. Roady, *Ecosystem services and judge-made law: a review of legal cases in common law countries*, „Ecosystem Services" 2018, nr 32, s. 17.

[48] Ibidem.

Przechodząc do wniosków dotyczących ogólnej oceny stopnia i sposobu recepcji koncepcji ES w polskim prawie planowania przestrzennego, trzeba stwierdzić, że jest on bardzo mały. W obowiązujących regulacjach w tym obszarze normatywnym sam termin „usługi ekosystemowe" pojawia się sporadycznie i to jedynie w prawodawstwie lokalnym. Jednocześnie przedstawione wnioski płynące z przeprowadzonej analizy POG (jednego z rodzajów prawnych instrumentów planowania przestrzennego) pozostają aktualne także w szerszym kontekście całego prawa planowania przestrzennego – zamykanie tego pojęcia jako sektorowego problemu wyłącznie o charakterze prawnośrodowiskowym, brak impulsu rozwijania tej koncepcji ze względu na niewłączenie jej w ramach regulacji ustawowych, ograniczone i nierozpowszechnione instrumentarium zastosowania usług ekosystemowych w procesach planowania przestrzennego (np. w ramach partycypacji publicznej, wyceny usług ekosystemowych jako narzędzia wyboru optymalnych rozwiązań planistycznych).

Podsumowując, przeprowadzone badania potwierdzają powszechne przekonanie o dużym potencjale koncepcji ES w prawie planowania przestrzennego, a jednocześnie jej nikłe zastosowanie w praktyce procesów planistycznych. Podobne obserwacje występują też w innych krajach[49]. Należy zatem stwierdzić, że włączenie terminu „usługi ekosystemowe" do języka prawnego w większym stopniu niż obecnie przyczyniłoby się do zwiększenia wykorzystania tej koncepcji w praktyce planowania przestrzennego, w tym jako wsparcia merytorycznego wyboru rozwiązań przyjmowanych w planach ogólnych gmin. Oczywiście samego prostego wprowadzenia tego terminu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czy do rozporządzeń wykonawczych nie można byłoby uznać za wystarczające, niemniej jednak stanowiłoby punkt wyjścia do rozważenia ewentualnego rozszerzenia katalogu wartości uwzględnianych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Istnieje zatem potrzeba rozpoznania przyczyn trudności włączenia koncepcji usług ekosystemowych do prawa planowania przestrzennego, co wskazać można jako potencjalny kierunek przyszłych badań w tym zakresie.

Wykaz literatury

Agudelo C.A.R., Bustos S.L.H., Moreno C.A.P., *Modeling interactions among multiple ecosystem services. A critical review*, „Ecological Modelling" 2020, nr 429.

Braat L., de Groot R., *The ecosystem services agenda: Bridging the worlds of natural science and economics, conservation and development, and public and private policy*, „Ecosystem Services" 2012, nr 1.

[49] Zob. np. J. Rinne, E. Primmer, *A case study of ecosystem services in urban planning in Finland: benefits, rights and responsibilitie*s, „Journal of Environmental Policy & Planning" 2016, nr 18(3), s. 286–305.

Brunet L. i in., *Actionable knowledge for land use planning: making ecosystem services operational*, „Land Use Policy" 2018, nr 72.
Brzezińska-Rawa A., *Komentarz do art. 13h*, [w:] A. Brzezińska-Rawa, M.J. Nowak, M. Blaszke (red.), *Prawo planowania przestrzennego. Komentarz do problemowych przepisów*, seria: Studia, t. 30/222, PAN, Warszawa 2025.
Brzezińska-Rawa A., *Ewolucja aksjologii prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Kilka refleksji na tle art. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,* „Przegląd Prawa Administracyjnego" 2025, nr 9.
Brzezińska-Rawa A., *Spójność i ciągłość podstawowych aktów planowania przestrzennego gminy. Aspekty prawne*, TNOiK, Toruń 2019.
Costanza R. i in., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, „Nature" 1997, nr 387.
Costanza R. i in., *Twenty years of ecosystem services: how far have we come and how far do we still need to go?*, „Ecosystem Services" 2017, nr 28.
Daily G. (red.), *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*, Island Press, Washington (DC) 1997.
Dziedzic-Bukowska J. i in., *Plany ogólne. Wybrane problemy dotyczące uchwalania i sporządzania*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 2025, t. 278, DOI: 10.24425/bkpzk.2025.157511.
Frantzeskaki N., Kabisch N., *Designing a knowledge co-production operating space for urban environmental governance – lessons from Rotterdam, Netherlands and Berlin, Germany*, „Environmental Science & Policy" 2016, nr 62.
Fürst C., Opdam P., Inostroza L., Luque S., *Evaluating the role of ecosystem services in participatory land use planning: proposing a balanced score card*, „Landscape Ecology" 2014, nr 29(8).
Goździewicz-Biechońska J., *Prawny system ochrony zieleni i zadrzewień w świetle teorii usług ekosystemów i koncepcji zielonej infrastruktury*, „Państwo i Prawo" 2021, nr 6.
Gómez-Baggethun E. i in., *The history of ecosystem services in economic theory and practice: from early notions to markets and payment schemes*, „Ecological Economics" 2010, nr 69(6).
Grêt-Regamey A. i in., *Integrating ecosystem services into spatial planning – a spatial decision support tool*, „Landscape and Urban Planning" 2017, nr 165.
Harwell D.R., *Ecosystem services in US environmental law and governance for the ecosystem-based management practitioner*, [w:] T.G. O'Higgins, M. Lago, T.H. De Witt (red.), *Ecosystem-based management, ecosystem services and aquatic biodiversity: theory, tools and applications,* Springer, Cham 2020.
Karpus K., *The „ecosystem services" concept in environmental law*, „Journal of Agribusiness and Rural Development" 2017, nr 46(4).
Klain S.C., Chan K.M., *Navigating coastal values: participatory mapping of ecosystem services for spatial planning*, „Ecological Economics" 2012, nr 82.
Kremer P., *Key insights for the future of urban ecosystem services research*, „Ecology and Society" 2016, nr 21(2).
Kronenberg J., *Usługi ekosystemów w miastach*, „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania" 2012, nr 3.
Lam S.T., Conway T.M., *Ecosystem services in urban land use planning policies: a case study of Ontario municipalities*, „Land Use Policy" 2018, nr 77.
Lorek A., *Usługi ekosystemów w aspekcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2015, nr 2(313).

Maczka K., Matczak P., Pietrzyk-Kaszyńska A., Rechciński M., Olszańska A., Cent J., Grodzińska-Jurczak M., *Application of the ecosystem services concept in environmental policy – a systematic empirical analysis of national level policy documents in Poland*, „Ecological Economics" 2016, nr 128.

Mauerhofer V., *Legal aspects of ecosystem services: an introduction and an overview*, „Ecosystem Services" 2018, nr 29.

Maziarz A., *Plan ogólny gminy w znowelizowanych przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego" 2024, t. 77, nr 5(911), DOI: 10.33226/0137-5490.2024.5.4.

Millennium ecosystem assessment, ecosystems and human well-being: synthesis, Island Press, Washington (DC) 2005.

Mizgajski A., *Świadczenia ekosystemów jako rozwijające się pole badawcze i aplikacyjne*, „Ekonomia i Środowisko" 2010, nr 1.

Mooney H.A., Ehrlich P.R., *Ecosystem services: a fragmentary history*, [w:] G. Daily (red.), *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*, Island Press, Washington (DC) 1997.

Norgaard R.B., *Ecosystem services: from eye-opening metaphor to complexity blinder*, „Ecological Economics" 2010, nr 69(6).

Nowak M.J. i in., *Kluczowe wyzwania wynikające z nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z dnia 24 lipca 2023 r.*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 2025, t. 278, DOI: 10.24425/bkpzk.2025.157507.

Nyka M., *The concept of ecosystem services in regulation of human activity at sea*, „Prawo Morskie" 2017, t. 33.

Opdam P. i in., *Framing ecosystem services: affecting behaviour of actors in collaborative landscape planning?*, „Land Use Policy" 2015, nr 46.

Rinne J., Primmer E., *A case study of ecosystem services in urban planning in Finland: benefits, rights and responsibilities*, „Journal of Environmental Policy & Planning" 2016, nr 18(3).

Rokicka-Murszewska K., Brzezińska-Rawa A., *Komentarz do art. 13a*, [w:] A. Brzezińska-Rawa, M.J. Nowak, M. Blaszke (red.), *Prawo planowania przestrzennego. Komentarz do problemowych przepisów*, seria: Studia, t. 30/222, PAN, Warszawa 2025.

Ruckelshaus M. i in., *Notes from the field: lessons learned from using ecosystem service approaches to inform real-world decisions*, „Ecological Economics" 2015, nr 115.

Ruhl J.B., *In defence of ecosystem services*, „Pace Environmental Law Review" 2015, nr 32.

Ruhl J.B. i in., *Connecting ecosystem services science and policy in the field*, „Frontiers in Ecology and the Environment" 2021, nr 19(9).

Salzman J., *Ecosystem services and the law*, „Conservation Biology" 1998, t. 12, nr 3.

Sharon O., Fishman S.N., Ruhl J.B., Olander L., Roady S.E., *Ecosystem services and judge-made law: a review of legal cases in common law countries*, „Ecosystem Services" 2018, nr 32.

Sheate W.R. i in., *Spatial representation and specification of ecosystem services: a methodology using land use/land cover data and stakeholder engagement*, „Journal of Environmental Assessment Policy and Management" 2012, nr 14(01).

Stępniewska M., Zwierzchowska I., Mizgajski A., *Capability of the Polish legal system to introduce the ecosystem services approach into environmental management*, „Ecosystem Services" 2018, nr 29.

Szlachetko J.H., Szlachetko K. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, 2024, Lex.

Szumacher I., *Funkcje terenów zieleni miejskiej a świadczenia ekosystemów*, „Prace i Studia Geograficzne" 2011, nr 46.

Summary

Ecosystem services and spatial planning law – first experiences from the development of general municipal plans

Keywords: spatial planning law, ecosystem services, municipal spatial planning documents, general municipal plans.

The ecosystem services concept highlights the links between socio-economic systems and ecosystems and their importance to humans. Spatial planning is widely regarded as a field particularly suited to the application of this concept. This article examines the extent and manner of the reception of the ecosystem services concept in Polish spatial planning law. The aim, therefore, is to define the normative dimension of the concept of ecosystem services and to determine whether it already exists in current land-use planning law and how it might be incorporated in the future. An empirical study was also conducted, focusing on municipal general plans, a new mandatory planning instrument of key importance within the local planning system. The study is based on a linguistic analysis of the statements of reasons accompanying adopted municipal general plans, conducted using the doctrinal legal method. The aim was to determine whether the concept of ecosystem services is present in these documents and how it has been incorporated into them. The findings show that the term "ecosystem services" appears only sporadically, while related terms are also rare. The concept is used to justify planning decisions but does not constitute a significant component of them. It is addressed primarily in the context of environmental protection. No evidence was found of its use in public participation processes. The study confirms that the potential of the ecosystem services concept has not yet been fully reflected in planning practice.

DOI: 10.31648/sp.12983

Anna Haładyj
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
ORCID: 0000-0002-8827-3657
anna.haladyj@kul.pl

Usługi ekosystemowe w ocenie oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć – próba generalizacji na przykładzie studium przypadku

Wstęp

System ocen oddziaływania na środowisko (dalej jako OOŚ) powstał w latach 70. ubiegłego wieku w Stanach Zjednoczonych. Najogólniej, jego celem jest prewencyjna ocena oddziaływania na biotyczne, abiotyczne elementy środowiska oraz dobra materialne i dobra kultury dokumentu lub przedsięwzięcia, zanim jeszcze zostaną one zrealizowane. Istotnym elementem ocen oddziaływania jest nie tylko zdefiniowanie rodzajów i skali oddziaływań, ale także (a może zwłaszcza) wskazanie na sposoby ich minimalizacji lub ograniczenia. Jeśli chodzi o naturę prawną, OOŚ jest procedurą, w wyniku której ma nastąpić legalizacja określonego działania polegającego na realizacji planowanego przedsięwzięcia, po rozważeniu argumentów za i przeciw[1], angażującą społeczeństwo w proces podejmowania decyzji co do jego realizacji[2]. Jej celem jest dostarczenie organowi administracji informacji niezbędnych do wydania decyzji administracyjnej[3]. System ten, stopniowo rozwijany na przestrzeni lat, doprowadził do powstania dwóch zbliżonych proceduralnie[4], choć odmiennych przedmiotowo postępowań – w sprawie oceny

[1] J. Jendrośka, J. Sommer, *Environmental impact assessment in Polish law: the concept, development, and perspectives*, „Environmental Impact Assessment Review" 1994, nr 2–3, s. 170.

[2] S. Urban, *The environmental impact assessment and military conflicts – an outline of the problem area*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2024, nr 21, s. 211, DOI: 10.25167/osap.5070.

[3] G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 73.

[4] W ujęciu *largissimo*. Więcej zob. A. Haładyj, *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2015, s. 65.

oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć (dalej jako OOŚ PP) oraz postępowania sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji planów i programów (tzw. strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, dalej jako SOOŚ)[5]. To pierwsze uczyniono przedmiotem niniejszego artykułu.

Ewolucja przepisów o ocenach oddziaływania na środowisko doprowadziła do ukształtowania postępowania, w ramach którego „określa się, analizuje oraz ocenia" (art. 62 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[6]): „1) bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na: a) środowisko, w tym klimat, oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi, b) dobra materialne, c) zabytki, ca) krajobraz, w tym krajobraz kulturowy, d) wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a–ca, e) dostępność do złóż kopalin; 1a) ryzyko wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych; 1b) podatność danego przedsięwzięcia na zmiany klimatu; 2) możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko; 3) wymagany zakres monitoringu".

To jedno sformułowanie w zdaniu wprowadzającym do przepisu art. 62 ust. 1 („określa się, analizuje oraz ocenia") narzuca wewnętrzną konstrukcję i metodykę prowadzenia oceny[7]. Szczegółowy zakres badania (określenia, analizy i ocen) OOŚ PP – poprzez kontekst zawartości raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko – określony został w art. 66 uooś. Jego całkowite przytoczenie w tym tekście mija się z celem, jako że obejmuje on badanie kilkudziesięciu kontekstów, obejmujących stan środowiska (obecny i przyszły, w tym wynikający z analizy wariantowej) rozpisanych przez prawodawcę na pięciu stronach formatu A4. Zdaniem Piotra Otawskiego „wymogi stawiane przez ustawę wobec treści raportu można podzielić na kilka grup. Pierwsza z nich to treści dotyczące samego planowanego przedsięwzięcia – pozwalające na jego szczegółowy opis zarówno w wymiarze konstrukcyjnym, jak i eksploatacyjnym. (…) Druga to wymogi związane z opisem środowiska, w którym ma zostać zlokalizowane planowane przedsięwzięcie –

[5] W niniejszym opracowaniu pominięto zarówno transgraniczną ocenę oddziaływania na środowisko (która jest elementem postępowania w sprawie OOŚ z komponentem transgranicznym), jak i ocenę tzw. naturową (habitatową), ograniczoną do skutków realizacji przedsięwzięcia w kontekście znaczących negatywnych oddziaływań na cele ochrony obszaru Natura 2000.

[6] 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 2026 r., poz. 670), dalej jako uooś.

[7] P. Otawski, [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa 2024, komentarz do art. 62, nb 3.

ust. 1 pkt 2, 2a, 3, 3a oraz ust. 7. Wypełnienie tych wymogów może się wiązać z koniecznością wykonania badań terenowych pozwalających na osiągnięcie szczegółowości opisu stanu środowiska koniecznego dla prognozowania przyszłej skali oddziaływań związanych z realizacją przedsięwzięcia. (…) Trzecia grupa wymogów dotyczy określenia oddziaływań. Wypełnienie tych wymogów wiąże się przede wszystkim z określeniem oddziaływań, jakie może generować planowane przedsięwzięcie oraz koniecznością przeprowadzenia analiz pozwalających na prognozowanie rozmiaru i skutków zidentyfikowanych oddziaływań na środowisko, w którym proponuje się zlokalizować przedsięwzięcie”[8].

Dla celów niniejszego tekstu należy podkreślić, że wśród tych wymogów można odnaleźć takie kluczowe stwierdzenia, jak to, że przedmiot raportu OOŚ stanowi m.in. opis samego przedsięwzięcia, opis elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko oraz stanu środowiska związanego z zaniechaniem realizacji przedsięwzięcia, wraz z analizą wariantów możliwej jego realizacji i wpływu tych wariantów na wyżej wymienione.

Z tej perspektywy widać, że konstrukcja oceny, tj. zawartości raportu OOŚ, bazuje na opisie statycznie ujętych elementów przyrodniczych („jak jest”)[9]. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie także w orzecznictwie sądowoadministracyjnym: „Z treści art. 66 ust. 1 (…) wynika, że przy sporządzaniu raportu oceny oddziaływania na środowisko bierze się pod uwagę **stan faktyczny istniejący w dacie jego sporządzenia** [podkr. aut.]”[10].

Analiza przepisów pozwala zatem na uznanie, że na zawartość raportu składają się dane aktualne na moment badania, tj. dane o zastanym układzie występujących komponentów środowiska o określonej jakości. Jednocześnie badanie relacji między tymi komponentami, ich wzajemnych współzależności

---

[8] Ibidem, komentarz do art. 66, nb 1–2.

[9] Tak również: P. Sousa, D. Gomes, N. Formigo, *Ecosystem services in environmental impact assessment*, „Energy Reports” 2020, vol. 6, s. 467, podkreślając, że „obowiązujące przepisy wymagają, aby ocena oddziaływania na elementy środowiska przyrodniczego (wody, glebę, atmosferę, warunki pogodowe, zasoby mineralne, krajobraz, rośliny i zwierzęta) była zawsze przeprowadzana. Ocena ta jest jednak wykonywana w sposób rozdzielny dla poszczególnych grup elementów, z pominięciem wzajemnych powiązań między czynnikami biotycznymi i abiotycznymi”. Podobnie: K. Mączka, P. Matczak, A. Pietrzyk-Kaszyńska, M. Rechciński, A. Olszańska, J. Cent, M. Grodzińska-Jurczak, *Application of the ecosystem services concept in environmental policy – a systematic empirical analysis of national level policy documents in Poland*, „Ecological Economics” 2016, nr 128, s. 172, którzy wskazują na to, że sektorowy charakter zarządzania środowiskiem utrudnia upowszechnianie i praktyczne wykorzystanie koncepcji usług ekosystemowych.

[10] Wyrok WSA w Gdańsku z 30 czerwcu 2011 r., sygn. akt II SA/Gd 312/11. Mało tego, sądownictwo stoi na stanowisku, że „raport nie zawiera terminu ważności. Elementy raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko określa art. 66 ŚrodInfU. Zarówno ten przepis, jak i inne przepisy tej ustawy nie wprowadzają okresu, po upływie którego raport traciłby ważność. Stąd prowadzenie postępowania w przedmiocie wydania decyzji środowiskowej przez okres 3 lat nie powoduje nieważności raportu”. Tak: wyrok NSA z 12 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2540/17.

czy pojawienie się nich organizmów czy ekosystemów jako wynik realizacji przedsięwzięcia stanowi osobny, odrębny od pozostałych komponent oceny. Zgodnie powiem z brzmieniem art. 66 ust. 6a uooś „Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać informacje umożliwiające analizę kryteriów wymienionych w art. 62 ust. 1 oraz zawierać: (…) 6a) porównanie oddziaływań analizowanych wariantów na: a) ludzi, rośliny, zwierzęta, grzyby i siedliska przyrodnicze, wodę i powietrze, b) powierzchnię ziemi, z uwzględnieniem ruchów masowych ziemi, i krajobraz, c) dobra materialne, d) zabytki i krajobraz kulturowy, objęte istniejącą dokumentacją, w szczególności rejestrem lub ewidencją zabytków, e) formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, w tym na cele i przedmiot ochrony obszarów Natura 2000, oraz ciągłość łączących je korytarzy ekologicznych, f) elementy wymienione w art. 68 ust. 2 pkt 2 lit. b, jeżeli zostały uwzględnione w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub jeżeli są wymagane przez właściwy organ, g) wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a–f".

Wzajemne oddziaływanie między elementami środowiska, wprost wymienione w art. 62 ust. 1 lit. d oraz 6a lit. g uooś jako odrębny komponent raportu (badania) stanowi nawiązanie do definicji środowiska, sformułowanej w art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, zgodnie z którym „ilekroć w ustawie jest mowa o środowisku, rozumie się przez to ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami".

Oznacza to, że wzajemne relacje, w których pozostają komponenty środowiska, po pierwsze, są jego elementem składowym, a po drugie, definicja „środowiska" dynamizuje pojęcie oddziaływania „na" środowisko także wobec owych relacji (istniejących, przyszłych, oraz przerwanych), które winny stanowić przedmiot badania w OOŚ. Konieczność doprecyzowania wzajemnych oddziaływań jako obszaru badania OOŚ wynika również z art. 3 dyrektywy OOŚ, zgodnie z którym „ocena oddziaływania na środowisko polega na właściwym określeniu, opisaniu i ocenie, dla każdego indywidualnego przypadku, bezpośredniego i pośredniego znaczącego wpływu przedsięwzięcia na: a) ludność i zdrowie ludzkie, b) różnorodność biologiczną ze szczególnym uwzględnieniem gatunków i siedlisk chronionych na podstawie dyrektywy 92/43/EWG oraz dyrektywy 2009/147/WE, c) grunty, gleby, wody, powietrze i klimat, d) dobra materialne, dziedzictwo kulturowe i krajobraz, e) oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a–d".

Oceniając nowelizację dyrektywy, podkreślano, że ta zmiana jeszcze wyraźniej uwidoczniła potrzebę stosowania nowych metod oceny oddziaływań, zwłaszcza w odniesieniu do elementów ekologicznych, w tym analizy usług

ekosystemowych, ponieważ na jej podstawie można wnioskować zarówno o strukturze różnorodności biologicznej, jak i o interakcjach zachodzących między organizmami a środowiskiem[11]. Jest to zastrzeżenie o tyle istotne, że w praktyce raporty OOŚ przygotowywane są na ogół w kolejności wprost wynikającej z art. 66 ust. 1 uooś. Daje to taki efekt, że w raportach jako odrębny punkt opisu wpływu wskazuje się na wzajemne oddziaływanie między komponentami środowiska, dość skromny zazwyczaj w porównaniu z tymi elementami oceny, które służą opisaniu występowania i kondycji owych komponentów. Co więcej, raporty OOŚ z rzadka odnoszą się do tych komponentów, których aktualnie brak, a które mogą zaistnieć w przyszłości (np. jako wynik zmiany sposobu ukształtowania czy zmiany sposobu przeznaczenia terenu na danym obszarze). Stąd konieczność odpowiedzi na pytanie, jak ująć w ocenie oddziaływania dynamiczne zmiany w zasobach środowiska i ich wzajemnych relacjach tak, by raport pełniej odpowiadał na potrzebę prawidłowego wyszacowania środowiskowych skutków realizacji przedsięwzięcia.

Koncepcja usług ekosystemowych – podstawowe założenia

Koncepcją, która niesie ze sobą potencjał odpowiedzi na pytanie, jak ująć środowisko w ocenie oddziaływania przez kontekst wzajemnych oddziaływań, obecnych i przyszłych, jest koncepcja usług ekosystemowych. W literaturze przedmiotu występuje szereg definicji usług ekosystemowych (ang. *ecosystem services*), spośród których jasną konstrukcją wyróżnia się ujęcie usług ekosystemowych jako wkładu ekosystemów do wartości ujawniających się przy ekonomicznych, społecznych, kulturowych i innych formach działalności człowieka – a więc podejście, które polega na wyrażeniu procesów i cech systemów przyrodniczych w kategoriach różnorakich korzyści dla człowieka, które próbuje się kwantyfikować, poszukując adekwatnych wskaźników[12]. Natomiast zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych[13] przez usługi ekosystemowe rozumie się bezpośredni lub pośredni wkład ekosystemów w dobrostan człowieka[14] (art. 3 pkt 6 rozporządzenia). Z uwagi na

[11] P. Sousa, D. Gomes, N. Formigo, op. cit., s. 467.

[12] A. Mizgajski, M. Stępniewska, *Uwarunkowania i wyzwania wdrażania koncepcji usług ekosystemowych do praktyki*, [w:] M. Stępniewska, A. Mizgajski (red.), *Usługi ekosystemowe w zarządzaniu układami przyrodniczymi*, Poznań 2023, s. 12, DOI: 10.12657/9788379864690-01.

[13] Dz. Urz. UE L 317 z 4.11.2014, s. 35 ze zm.

[14] Jest on najbliższy pierwszej definicji tego pojęcia, stworzonej przez R. Costanza i in., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, „Nature" 1997, nr 387, s. 253–260,

wejście tego terminu do języka prawnego w dalszej części tekstu posłużono się pojęciem usług ekosystemowych[15].

W literaturze dostrzega się, że koncepcja usług ekosystemowych „powoli wchodzi do świata polityki (określanie priorytetów) i zarządzania (określanie sposobów), pomagając sterować ochroną i korzystaniem z zasobów przyrodniczych na różnych poziomach zarządzania i w odniesieniu do różnych typów obszarów. Nie jest to jednak idea w pełni zoperacjonalizowana, gotowa do zastosowania w praktyce. Przeciwnie, budzi wiele dyskusji na różnych etapach jej wdrażania i jest ciągle jeszcze przedmiotem badań, podejmowanych w różnych skalach przestrzennych oraz w związku z różnymi praktycznymi potrzebami oceny i wyceny usług ekosystemowych"[16]. Podstawowym problemem, diagnozowanym w literaturze krajowej, jest mało efektywny przepływ informacji między ustaleniami wyprowadzanymi z perspektywy nauk biologicznych, społecznych i ekonomicznych – posługują się one bowiem własnym aparatem pojęciowym oraz odrębną metodologią, co przekłada się na rzadkość wykorzystania w praktyce[17]. Wskazuje na to brak spójnej definicji, a co za tym idzie – klasyfikacji usług ekosystemów. Nie ma nawet zgodności co do tego, co jest tą usługą: komponent ekosystemu (np. woda), proces (np. obieg pierwiastków), korzyść (czysta woda) czy funkcja (dostarczanie wody, odbiór ścieków)[18]. Brak wspólnego stanowiska w naukach przyrodniczych i ekonomicznych przekłada się też na braki w zakresie ustaleń nauk społecznych, w tym prawnych. Towarzyszy temu milczenie prawodawcy. Badania przeprowadzone przed dekadą wykazały, że krajowe akty prawne odnoszą się zazwyczaj wyłącznie pośrednio do koncepcji usług ekosystemowych,

---

zgodnie z którą „*ecosystem services* (ES) are the ecological characteristics, functions, or processes that directly or indirectly contribute to human wellbeing: that is, the benefits that people derive from functioning ecosystems".

[15] Warto zwrócić uwagę na refleksję doktryny, że „termin »świadczenia ekosystemów« jest bardziej precyzyjny i adekwatny niż »usługi ekosystemów«". Pojęcie to lepiej oddaje istotę korzyści wynikających z samoistnego funkcjonowania przyrody i obejmuje zarówno dobra materialne, jak i niematerialne. Dodatkowo nie sugeruje ono fałszywej równoprawności między człowiekiem a ekosystemem, co ma miejsce w przypadku terminu „usługi". Więcej zob. A. Mizgajski, M. Stępniewska, *Koncepcja świadczeń ekosystemów a wdrażanie zrównoważonego rozwoju*, [w:] D. Kiełczewski, B. Dobrzańska (red.), *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*, Białystok 2009, s. 13. Szczególnie stanowczo wątek ujęcia „antropogenicznego" usług ekosystemowych (jako usług świadczonych dla człowieka) krytykuje R. Costanza, *Misconceptions about the valuation of ecosystem services*, „Ecosystem Services" 2024, nr 70, DOI: 10.1016/j.ecoser.2024.101667.

[16] B. Szulczewska, *Usługi ekosystemowe*, „Rozwój i Środowisko" 2022, nr 2, s. 75. Inaczej: R. Costanza i in., *Changes in the global value of ecosystem services*, „Global Environmental Change" 2014, nr 26, s. 152–158, którzy twierdzą, że rozpowszechnienie koncepcji usług ekosystemowych już pozwoliło na przedefiniowanie relacji między ludźmi a resztą przyrody, ukazując ekosystemy jako zasoby naturalne (*natural assets*) kluczowe dla zrównoważenia rozwoju (s. 157).

[17] A. Lorek, *Usługi ekosystemów w aspekcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2015, nr 2, s. 99.

[18] Ibidem.

zaś w samej uooś stwierdzono występowanie pośredniego odniesienia do tej koncepcji zaledwie czterokrotnie[19] (upływ czasu pozwala na stwierdzenie, że nic się w tej materii nie zmieniło).

Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że ze względu na swoją specyfikę uooś powinna zawierać więcej odniesień do koncepcji usług ekosystemowych. Zdaniem Katarzyny Tokarczyk-Dorociak i Marty Sylli dane zbierane w celu oceny stanu środowiska w OOŚ mogą być wykorzystane jako dane wejściowe do konstruowania wskaźników usług ekosystemowych[20]. Jednocześnie według Pawła Sudry powodem rzadkiego wykorzystywania koncepcji usług ekosystemowych w OOŚ jest nie tylko niedostateczny stan rozwoju samej koncepcji (wielość idei i definicji przy zbyt małym przełożeniu na praktyczne wskazania), ale przede wszystkim brak standardowych, prostych do zastosowania narzędzi – metod identyfikacji terenowej oraz wartościowania ekonomicznego różnych usług ekosystemowych[21]. Stąd w literaturze pojawił się postulat, aby usługi ekosystemowe wprowadzić do regulacji prawnych dotyczących oceny oddziaływania na środowisko dla planowanych przedsięwzięć i dokumentów strategicznych[22].

Powyższe ustalenia, rzucone na tło przepisów uooś, pozwalają na uznanie, że w aktualnym stanie prawnym dynamiczne ujęcie badania wpływu na środowisko z perspektywy relacji między planowanym przedsięwzięciem a możliwością utrzymania, wzmocnienia lub przywrócenia (albo zapobieżenia przerwaniu) świadczenia usług ekosystemowych jest formułowane w sposób dalece niewystarczający. Widoczne jest ono jedynie jako jeden z elementów badania, a nie jako koncepcja leżąca u podstaw i przenikająca całe podejście do badania wpływu na środowisko. Tymczasem teoria złożoności, służąca do opisywania dynamicznych procesów (a takim są wzajemne zależności tworzące usługi ekosystemowe) wymaga uwzględnienia złożoności systemów do przewidywania przyszłych zmian zachodzących w ich otoczeniu oraz dysponowania odpowiednim zakresem reakcji adaptacyjnych, umożliwiających skuteczne dostosowanie się do tych zmian[23]. Dlatego należy sformułować

---

[19] K. Mączka, P. Matczak, A. Pietrzyk-Kaszyńska, M. Rechciński, A. Olszańska, J. Cent, M. Grodzińska-Jurczak, op. cit., s. 171.

[20] K. Tokarczyk-Dorociak, M. Sylla, *Integrating ecosystem service assessment as a tool to support decision-making in the framework of environmental impact assessment*, „Ekonomia i Środowisko" 2017, nr 4, s. 16.

[21] P. Sudra, *Usługi ekosystemowe na tle wybranych koncepcji ekologii miasta*, „Człowiek i Środowisko" 2015, nr 39, s. 70. Tak również: M. Stępniewska, P. Lupa, A. Mizgajski, *Drivers of the ecosystem services approach in Poland and perception by practitioners*, „Ecosystem Services" 2018, nr 33, cz. A, s. 12–13.

[22] M. Stępniewska, P. Lupa, A. Mizgajski, op. cit., s. 12–13. Tak również: P. Sudra, op. cit., s. 70. Zob. J. Baker, W.R. Sheate, P. Phillips, R. Eales, *Ecosystem services in environmental assessment – help or hindrance?*, „Environmental Impact Assessment Review" 2013, nr 40, s. 10–11.

[23] K. Diehl, B. Burkhard, K. Jacob, *Should the ecosystem services concept be used in European Commission impact assessment?*, „Ecological Indicators" 2016, nr 61, s. 11.

hipotezę o konieczności odkodowania koncepcji usług ekosystemowych z treści norm uooś w ujęciu systemowym.

Koncepcja usług ekosystemowych jako element raportu OOŚ

Powyższe rodzi pytanie o możliwość zastosowania koncepcji usług ekosystemów jako metody badania wpływu na środowisko w ocenie oddziaływania. Stąd potrzeba sformułowania dalszych pytań badawczych na temat możliwości wprowadzenia do uooś wymogu, by ocena oddziaływania zawierała odniesienie do koncepcji usług ekosystemowych (lub wręcz by usługi ekosystemowe stanowiły punkt wyjścia dla prowadzenia opisu środowiska i wzajemnych zależności między jego komponentami), oraz aby odniesienie do możliwości utrzymania, przywrócenia czy też poprawy jakości tych usług, a także ryzyka ich utraty (wyrażane przede wszystkim z perspektywy zasady przezorności) stały się elementem konkluzji raportu.

Tak sformułowane pytania badawcze oraz hipoteza wymagają zbadania metodą dogmatycznoprawną dotychczasowego brzmienia przepisów uooś; towarzyszy im *desk research* oraz analiza orzecznictwa sądów administracyjnych, która ostatecznie pozwoli na przygotowanie krótkiego studium przypadku, w oparciu o mechanizm dostępu do informacji o środowisku. Jego efekty umożliwiają sformułowanie uwag o charakterze ogólnym, w tym postulatów *de lege ferenda*.

Koncepcja usług ekosystemowych w raporcie OOŚ – uwagi *de lege lata*

W przypadku braku rozwiązań prawnych, które wprost nakazywałyby konieczność wzięcia pod uwagę koncepcji usług ekosystemowych w sporządzanym na potrzeby postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko raporcie OOŚ, należy przyjrzeć się przepisom, które – choćby pośrednio – mogą zostać wykorzystane na potrzeby wprowadzenia jej w procedurę oceny oddziaływania. Perspektywa metodyki prowadzenia OOŚ pozwala na uznanie, że koncepcja usług ekosystemowych może być włączana na różnych etapach oceny (zarówno w SOOŚ[24], jak i w OOŚ PP[25]). Nie wchodząc jednak

[24] D. Geneletti, *Ecosystem services analysis for strategic environmental assessment: concepts and examples*, [w:] D. Geneletti (red.) *Handbook on biodiversity and ecosystem services in impact assessment*, Cheltenham 2016.

[25] Przeglądu literatury w tym zakresie dokonano w opracowaniu R. Považan, J. Kadlečík, (red.), *Pakiet narzędzi Carpathian Ecosystem Services Toolkit*, Banská Bystrica 2019, s. 56–62.

w kwestie metodyczne, z perspektywy prawnej w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania można uchwycić kilka stadiów procesowych[26], w których koncepcja usług ekosystemowych może znaleźć zastosowanie. Z tej właśnie perspektywy najistotniejszym momentem jest niewątpliwie określanie zakresu raportu dla przedsięwzięcia z I grupy (na wniosek) i dla II grupy (obligatoryjnie). To moment, w którym odpowiednie organy, określając, co i w jaki sposób ma zostać w raporcie „określone, przeanalizowane i ocenione", mogą posiłkować się koncepcją usług ekosystemowych.

Metodyka prowadzenia badania postanowień uzgodnieniowych Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska[27]

Na tym tle warto przedstawić wyniki badania przeprowadzonego w marcu 2026 r. obejmującego kwerendę orzecznictwa sądów administracyjnych I i II instancji dostępnych w ogólnodostępnej bazie danych[28]. Baza została przeszukana przez słowa kluczowe „usług ekosystem" oraz „usługi ekosystem", występujące gdziekolwiek, tj. w tezie, uzasadnieniu lub sentencji wyroku, w przypadkach zależnych. Wynik badania wykazał istnienie sześciu wyroków sądów administracyjnych obu instancji, w których pojawił się szukany zwrot. Po wykluczeniu orzeczeń niepowiązanych z OOŚ wyodrębniono takie wyroki, z których treści wynikało, że konieczność uwzględnienia usług ekosystemów stanowiła przedmiot postanowienia RDOŚ – w liczbie jednego. W analizie pominięto wyroki, w których na brak przeprowadzenia analizy oddziaływania powoływali się skarżący, jeśli sąd nie odniósł się do tego zarzutu[29].

---

[26] W rozumieniu, jakie temu pojęciu nadają D. Trzcińska, J. Jaworski, *Specyfika postępowania w sprawie indywidualnej oceny oddziaływania na środowisko w relacji do uregulowań Kodeksu postępowania administracyjnego (rozważania ogólne)*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 68, s. 517–527, DOI: 10.31648/sp.10811.

[27] Dalej jako RDOŚ.

[28] Centralna Baza Orzecznictwa Sądów Administracyjnych, https://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query.

[29] Opisane badanie wskazało na istnienie tylko jednego wyroku, w którym sąd odniósł się do ustalenia postanowienia uzgadniającym do obowiązku przeprowadzenia OOŚ z uwzględnieniem metodyki usług ekosystemowych. Nie znaczy to, że takie postanowienia nie są wydawane, lecz że tylko jedna sprawa została w tym kontekście poddana weryfikacji sądowoadministracyjnej. W tym sensie badanie to nie ma charakteru reprezentatywnego. Z drugiej strony jednak zagraniczne badania prowadzone na większej próbie (Portugalia, analiza 339 studiów przypadku) wykazują, że choć 54% z nich zawierało dorozumiane (pośrednie) odniesienia do usług ekosystemowych, to tylko 1% w sposób jawny i bezpośredni wykorzystywał koncepcję ES w procesie oceny. Więcej na ten temat zob. P. Sousa, D. Gomes, N. Formigo, op. cit., s. 469.

Następnie w trybie dostępu do informacji o środowisku[30] zawnioskowano o dostęp do treści tych postanowień. W tym trybie uzyskano dostęp do trzech postanowień RDOŚ w Krakowie: dwóch określających zakres raportu dla przedsięwzięcia z grupy II (przy czym drugie postanowienie zostało wydane dla tego samego przedsięwzięcia po zmianie jego zakresu)[31] oraz jednego postanowienia uzgadniającego dla tego przedsięwzięcia przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach[32].

Ujęcie usług ekosystemowych jako niezbędnego elementu analizy wariantowej – analiza postanowień RDOŚ

Z treści postanowień uzgadniających zakres raportu OOŚ wynika, że dla planowanego przedsięwzięcia polegającego na budowie (etap II i III) zespołu kilkudziesięciu budynków mieszkalnych jednorodzinnych wraz z infrastrukturą komunikacyjną, techniczną oraz zagospodarowaniem terenu RDOŚ określił zakres raportu OOŚ, wskazując m.in. na to, że „1. W ramach analizy wpływu na klimat i podjęcia działań adaptacyjnych do zmian klimatu należy przeanalizować w jaki sposób budowa tak intensywnej zabudowy mieszkaniowej i usługowej wpłynie na intensyfikację ekstremalnych zdarzeń związanych we zmianami klimatu, np. poprzez utwardzenie terenu w miejscach dotychczas biologicznie czynnych, a przez to zwiększenie spływów powierzchniowych. W analizie należy wziąć pod uwagę *Poradnik przygotowania inwestycji z uwzględnieniem zmian klimatu, ich łagodzenia i przystosowania do tych zmian oraz odporności na klęski żywiołowe* (Ministerstwo Środowiska, Departament Zrównoważonego Rozwoju, październik 2015 r.)”[33].

W uzasadnieniu do postanowienia wskazano, co następuje: „Należy zwrócić szczególną uwagę, że według *Poradnika przygotowania inwestycji z uwzględnieniem zmian klimatu, ich łagodzenia i przystosowania do tych zmian oraz odporności na klęski żywiołowe* (Ministerstwo Środowiska, Departament Zrównoważonego Rozwoju, październik 2015 r.) przywracanie, ochrona oraz zarządzanie różnorodnością biologiczną oraz usługami ekosystemów (usługami opartymi na funkcjach ekosystemu) przynosi społeczności liczne korzyści. Podejścia oparte na ekosystemie mogą regulować przepływ i magazynowanie wody, utrzymywać i poprawiać odporność, ograniczać podatność

[30] Na podstawie na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko w zw. z jej art. 4 i art. 12 ust. 1.

[31] Postanowienia RDOŚ w Krakowie z 8 marca 2022 r., OO.4220.1.36.2022.MSI i z 13 czerwca 2022 r., OO.4220.1.36.2022.MSI.

[32] Postanowienie RDOŚ w Krakowie z 10 października 2022 r., OO.4221.38.2022.MT.

[33] Postanowienie RDOŚ w Krakowie z 13 czerwca 2022 r., OO.4220.1.36.2022.MSI.

ekosystemów i ludzi na obserwowaną zmienność oraz zmiany klimatu, pomagać w adaptacji do skutków zmian klimatu, zwiększać ochronę bioróżnorodności biologicznej, a także przynosić korzyści w zakresie zdrowia i rekreacji. Należy przy tym podkreślić, że podejścia oparte na ekosystemie można stosować jako opłacalne rozwiązania alternatywne wobec przedsięwzięć infrastrukturalnych lub ich części. Ponadto rekomenduje się stosowanie podejścia opartego na korzystaniu, ochronie oraz rozwijaniu usług ekosystemów. Podejście oparte na usługach ekosystemów powinno pojawić się jako jeden z wariantów w analizie alternatywnych rozwiązań przedsięwzięcia, a także jako element analizy środków łagodzących negatywne oddziaływania przedsięwzięcia w procesie OOŚ".

Zdaniem doktryny „prawidłowo opracowany racjonalny wariant alternatywny powinien zwiększać zakres badania, proponując inne metody zapobiegania lub minimalizacji negatywnych skutków przedsięwzięcia"[34]. Niezwykle ciekawe w komentowanym postanowieniu jest to, że RDOŚ nie tylko wskazał na podejście bazujące na usługach ekosystemowych jako zalecanej metodyce, ale określił możliwość jej zastosowania dla badania wariantów alternatywnych przedsięwzięcia, a także odesłał inwestora do istniejącej metodyki, proponowanej przez Ministerstwo Środowiska w *Poradniku*. Czyni to zadość postulowanej przez doktrynę potrzebie wypracowania metod, które mogłyby mieć zastosowanie dla wyceny wartości korzyści uzyskiwanych dzięki prawidłowemu funkcjonowaniu ekosystemów i świadczeniu przez nie usług[35].

Skutki zaniechania przeprowadzania analizy wariantowej z uwzględnieniem koncepcji usług ekosystemowych

Cytowane postanowienie wraz z kończącą postępowanie decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zostały poddane następnie kontroli przed organem odwoławczym, który utrzymał to postanowienie w mocy, oraz kontroli sądowoadministracyjnej. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie uchylił ją w całości. Zdaniem skarżącej „Raport uznać należy za wadliwy. Jest on wadliwy również z tego powodu, że wbrew wymogom ujętym w postanowieniu Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie nie określa wariantu przedsięwzięcia opartego na usługach ekosystemów. W zakresie wariantowości inwestycji Raport ogranicza się do przedstawienia wariantu proponowanego przez inwestora i alternatywnego, który wszak różni się od

[34] A. Chochoł, *Wpływ zmian legislacyjnych na efektywność wariantowania w procedurze OOŚ w Polsce*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2025, nr 23, s. 23, DOI: 10.25167/osap.5744.

[35] D. Trzcińska, M. Pchałek, *Prawo o ocenach oddziaływania na środowisko jako dziedzina multidyscyplinarna*, „Studia Prawnicze" 2024, nr 24, s. 187.

tego pierwszego wyłącznie rodzajem użytych materiałów do budowy i technologią budowy. W Raporcie zabrakło natomiast wariantu opartego na korzystaniu, ochronie i rozwijaniu usług ekosystemów, do czego zobowiązał inwestora Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie”[36].

Sąd, uwzględniając skargę, podkreślił: „W opinii RDOŚ z 8 marca 2022 r. wskazał (…), że w ramach analizy wpływu na klimat należy uwzględnić *Poradnik przygotowania inwestycji z uwzględnieniem zmian klimatu, ich łagodzenia i przystosowania do tych zmian oraz odporności na klęski żywiołowe* Ministerstwa Środowiska z października 2015 r. (…) Nie wskazano przy tym, (…) czy zgodnie z zaleceniami RDOŚ wykorzystano *Poradnik przygotowania inwestycji z uwzględnieniem zmian klimatu, ich łagodzenia i przystosowania do tych zmian oraz odporności na klęski żywiołowe* z 2015 r. (…) Nie odniesiono się do zawartej w opinii RDOŚ rekomendacji stosowania podejścia opartego na korzystaniu, ochronie oraz rozwijaniu usług ekosystemów jako jednego z wariantów analizie alternatywnych rozwiązań przedsięwzięcia”.

Podstawą dla uchylenia stanowiło głównie nieuwzględnienie stanowiska RDOŚ w raporcie, a przez to błędne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy i zaniechanie wszystkich okoliczności faktycznych mających istotne znaczenie w sprawie. Z perspektywy niniejszego opracowania najistotniejsze jest stwierdzenie, że autor raportu powinien był przygotować raport z uwzględnieniem koncepcji usług ekosystemów w analizie wariantowej i że nie zastosował zleconego przez RDOŚ do wykorzystania *Poradnika*, o czym szerzej w dalszej części rozważań.

Możliwość wykorzystania postanowienia uzgadniającego dla potrzeb uwzględnienia koncepcji usług ekosystemowych w raporcie OOŚ

Cytowany wyrok nie jest jeszcze prawomocny, ale w znakomity sposób pokazuje możliwość wykorzystania koncepcji usług ekosystemowych w istniejącym stanie prawnym, tj. bez nowelizacji przepisów uooś. Zakres uprawnień organów współdziałających (które poza RDOŚ stanowią: organ Wód Polskich, organ Inspekcji Sanitarnej oraz organ gminy – z wyjątkami wynikającymi z art. 6 ust. 1 uooś – a w dalszych przypadkach także dyrektor Urzędu Morskiego, prezes Państwowej Agencji Atomistyki oraz organ właściwy do wydania pozwolenia zintegrowanego[37]) umożliwia bowiem dookreślenie

[36] Wyrok WSA w Krakowie z 28 listopada 2024 r., sygn. akt II SA/Kr 1139/24, Lex nr 3793197.

[37] Więcej na ten temat zob. M. Szalewska, *Współdziałanie organów administracji publicznej w procedurze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Warszawa 2017.

nie tylko obszaru przedmiotowych badań (np. czasu i zakresu inwentaryzacji przyrodniczej[38] czy warunków realizacji kompensacji przyrodniczej[39]), ale także metodyki ich prowadzenia. W tym zakresie dostrzec należy, że co do zasady metody, którymi mają się posłużyć wykonawcy ocen, nie mogą im być narzucane[40], przy uwzględnieniu faktu, że są oni tzw. kompetentnymi ekspertami (posługując się językiem dyrektywy EIA[41]), tj. fachowcami legitymującymi się odpowiednim wykształceniem i/lub doświadczeniem. Muszą oni jednak wykazać w raporcie metody, którymi się posługiwali, dokonując oceny, bowiem uooś przewiduje, że w raporcie zawiera się (art. 66 ust. 1 pkt 8) „opis metod prognozowania" w tym, co ciekawe, tylko w niektórych przypadkach ustalenia wprost (art. 66 ust. 1 pkt 1 lit. g) „ocenione w oparciu o wiedzę naukową", jak i (art. 66 ust. 1 pkt 17) „wskazanie trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy, jakie napotkano, opracowując raport".

Nie znaczy to jednak, że organ współdziałający, określając zakres raportu, nie może wskazać metodyki zalecanej do dokonania ustaleń niezbędnych do określenia, analizy i oceny wpływu przedsięwzięcia na środowisko. Może to również obejmować zalecenie wykorzystania już istniejących opracowań, naukowych jak i sygnowanych przez centralne organy administracji publicznej lub pochodzących z poziomu UE. Wówczas mogą one stanowić wsparcie dla wykonawców w procesie przeprowadzania oceny.

To prowadzi do oceny kwestii znaczenia samych poradników, wytycznych i podręczników dla kompetentnych ekspertów, w tym także – dla podniesienia jakości ocen oddziaływania – jako możliwej ścieżki wykorzystania koncepcji usług ekosystemów bez konieczności nowelizowania przepisów ustawowych.

Rola wytycznych i poradników w wykorzystaniu koncepcji usług ekosystemowych w OOŚ

Z motywu 33 preambuły do dyrektywy ooś wynika, że „w celu zagwarantowania, że informacje przedstawiane przez wykonawcę są kompletne i mają

---

[38] Szerzej: A. Kawicki, *Ocena stopnia implementacji przepisów dotyczących inwentaryzacji przyrodniczej na przykładzie wybranych przedsiębiorstw realizujących infrastrukturę strategiczną*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2020, nr 6, s. 7–23.

[39] Szerzej: K. Gruszecki, *Obowiązki o charakterze kompensacyjnym lub minimalizacyjnym w decyzji określającej uwarunkowania środowiskowe realizacji przedsięwzięcia*, „Samorząd Terytorialny" 2023, nr 5, s. 22–32.

[40] P. Otawski, [w:] T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), op. cit., komentarz do art. 66, nb 1–2.

[41] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz.U. L 26 z 28.1.2012, s. 1–21 ze zm.).

odpowiednio wysoką jakość" konieczne jest sformułowanie wobec wykonawców ocen, tzw. kompetentnych ekspertów, określonych wymogów. Muszą oni cechować się fachowością, przez co należy rozumieć praktykę zawodową i/lub stosowne wykształcenie (art. 74a uooś[42]). Co godne podkreślenia, polski system prawny nie formułuje wobec nich żadnych dodatkowych wymagań (do których w literaturze przedmiotu zalicza się: profesjonalizm, brak karalności, posiadanie polisy OC oraz niezależność, tj. brak relacji zależności w stosunku do inwestora i przedmiotu badania tj. planowanego przedsięwzięcia)[43]. Skoro zaś wykonawcy ocen („kompetentni eksperci") są niezależni i fachowi, rodzi to dalsze pytania: 1) czy można ich związać obowiązkiem zastosowania konkretnej metodyki oraz 2) czy można od nich wymagać znajomości poradników, wytycznych i podręczników dobrych praktyk publikowanych przez władze publiczne? Trzecie nasuwające się pytanie, tj. na ile wykonawcy ocen w ogóle znają już istniejące poradniki, stanowiące wsparcie dla metod przeprowadzania oceny, stało się już w Polsce przedmiotem badania przeprowadzonego w 2019 r.[44] Wynika z niego, że znajomość wytycznych objętych badaniem jest niewielka; jednocześnie ponad 75% badanych deklaruje, że korzysta z wytycznych i poradników, to jednak ostatnie pokazuje, że zapotrzebowanie na takie opracowania jest wysokie, przy jednoczesnej niskiej znajomości istniejących opracowań[45].

Badanie z 2019 r. nie obejmowało poradników czy wytycznych dotyczących uwzględnienia koncepcji usług ekosystemowych z tego względu, że opracowania takie nie istniały i – co gorsza – nie istnieją do dzisiaj. Kluczowym wydaje się więc sformułowanie postulatu, by Generalny Dyrektor Ochrony

---

[42] Zgodnie z art. 74a ust. 2 uooś autorem raportu lub kierującym zespołem powinna być osoba, która: 1) ukończyła, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce, co najmniej studia pierwszego stopnia lub studia drugiego stopnia, lub jednolite studia magisterskie na kierunkach związanych z kształceniem w zakresie: a) nauk ścisłych z dziedzin nauk chemicznych, b) nauk przyrodniczych z dziedzin nauk biologicznych oraz nauk o Ziemi,c) nauk technicznych z dziedzin nauk technicznych z dyscyplin: biotechnologia, górnictwo i geologia inżynierska, inżynieria środowiska, d) nauk rolniczych, leśnych i weterynaryjnych z dziedzin nauk rolniczych, nauk leśnych lub 2) ukończyła, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym i nauce, studia pierwszego stopnia lub drugiego stopnia lub jednolite studia magisterskie, i posiada co najmniej 3-letnie doświadczenie w pracach w zespołach autorów przygotowujących raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognozy oddziaływania na środowisko lub była co najmniej pięciokrotnie członkiem zespołów autorów przygotowujących raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognozy oddziaływania na środowisko.

[43] A. Haładyj, *Czy eksperci są nadal „kompetentni"? – refleksje na temat ewolucji przepisów dotyczących wykonawców raportów o oddziaływaniu na środowisko*, „Krytyka Prawa" 2020, nr 1, s. 91.

[44] K. Tokarczyk-Dorociak, Ł. Szkudlarek, S. Szewrański, J. Kazak, A. Haładyj, G. Chrobak, J. van Hoof, *On the usefulness of guidelines and instructions for environmental assessment – a qualitative study of the helpfulness perceived by Polish practitioners*, „Impact Assessment and Project Appraisal" 2019, nr 37, DOI: 10.1080/14615517.2018.1519151.

[45] Ibidem, s. 159.

Środowiska, do którego zadań należy współudział w realizacji polityki ochrony środowiska w zakresie ochrony przyrody i kontroli procesu inwestycyjnego (art. 127 ust. 1 pkt 1 uooś), zlecił przygotowanie takich wytycznych czy też podręczników dobrych praktyk. Pomocne w tym zakresie mogłoby być także przetłumaczenie na język polski i promowanie zasad najlepszej praktyki *Bioróżnorodność i usługi ekosystemowe w ocenie oddziaływania na środowisko* opublikowany przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Ocen Oddziaływania (International Association for Impact Assessment – IAIA) w 2018 r.[46] Drugim istotnym postulatem jest poszerzenie wiedzy RDOŚ na temat możliwości zalecania metod opartych na usługach ekosystemów w postanowieniach uzgadniających zakres raportu OOŚ. Przykład RDOŚ w Krakowie stanowi wzór do naśladowania dla terenowej administracji rządowej z zakresu ochrony środowiska na skalę ogólnopolską.

Do rozważenia jest także przyjęcie przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska wytycznych, zbliżonych swoim zakresem do metodyk referencyjnych. Pomocny mógłby być tu przepis analogiczny do art. 12 upoś[47], zgodnie którym: „Ust. 1. Podmioty korzystające ze środowiska oraz organy administracji są obowiązane do stosowania metodyk referencyjnych, jeżeli metodyki takie zostały określone na podstawie ustaw. Ust. 2. Jeżeli na podstawie ustawy wprowadzono obowiązek korzystania z metodyki referencyjnej, jest dopuszczalne stosowanie innej metodyki, pod warunkiem: 1) że umożliwia ona uzyskanie dokładniejszych wyników, a uzasadnieniem jej zastosowania są zjawiska meteorologiczne, mechanizmy fizyczne i procesy chemiczne, jakim podlegają substancje lub energie – w przypadku metodyki modelowania rozprzestrzeniania substancji lub energii w środowisku; 2) udowodnienia pełnej równoważności uzyskiwanych wyników – w przypadku pozostałych metodyk".

Oczywiście należy potraktować art. 12 upoś wyłącznie jako inspirację do przyjęcia rozwiązań, które zalecałyby stosowanie adekwatnych podręczników, wytycznych czy katalogów dobrych praktyk. Jednocześnie zagraniczne badania ewaluacyjne, porównujące różne podejścia do OOŚ, wykazały, że nie istnieje uniwersalna metoda oceny usług ekosystemowych odpowiednia dla wszystkich przypadków[48], dlatego zaleceniu ich zastosowania musiałaby towarzyszyć możliwość rezygnacji z ich zastosowania. Oznacza to, że organ

---

[46] S. Brownlie, J. Treweek, *Biodiversity and ecosystem services in impact assessment*, Special Publication Series No. 3, IAIA International Association for Impact Assessment, Fargo 2018.

[47] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 647 ze zm.), dalej jako upoś.

[48] R. Slootweg, *Ecosystem services in strategic environmental assessment: an integrating concept in a world of silo's*, [w:] T.B. Fischer, A. Gonzalez Del Campo (red.), *Handbook on strategic environmental assessment*, Cheltenham 2021, s. 270. Uwagi te dotyczyły wplatania koncepcji usług ekosystemowych w SOOŚ, ale pozostają aktualne także dla OOŚ PP.

nakładający obowiązek sporządzenia raportu mógłby zalecać wykorzystanie koncepcji usług ekosystemowych do postanowienia określającego zakres raportu przy jednoczesnym zastrzeżeniu, że odstąpienie od zalecanej metody badania byłoby dopuszczalne, jeżeli ze stanu współczesnej wiedzy wynika możliwość osiągnięcia skuteczniejszych wyników analiz innymi metodami, co następnie mogłoby zostać udowodnione w opisie zastosowanych metod[49].

Uwagi *de lege ferenda*

Pojawia się w związku z tym pytanie, czy z perspektywy istniejących rozwiązań prawnych i zmiany obecnej praktyki w kierunku możliwości wykorzystania postanowienia uzgadniającego RDOŚ do wplecenia koncepcji usług ekosystemowych do modelu oceny oddziaływania rzeczywiście potrzebne są zmiany legislacyjne? Uznać należy, że nawet jeśli, to w niewielkim zakresie, wiążąc silniej ocenę wpływu z samą koncepcją usług ekosystemowych, jako dorozumianą podstawą badania wpływu na środowisko, w miejsce (a ściślej mówiąc: oprócz) badania wpływu na relacje między komponentami środowiska (w tym zwłaszcza w art. 62 i art. 63 uooś)[50]. Ponadto, już poza ramami postulowanej nowelizacji, wydaje się, że gdyby właściwe organy w trakcie procedury scopingu, czyli określania zakresu raportów OOŚ oraz prognoz OOŚ, wskazywały na wytyczne i podręczniki, które należałoby wykorzystać w tworzonych opracowaniach, to mogłoby to pozytywnie wpłynąć zarówno na jakość samych opracowań, jak i w długofalowej perspektywie na jakość podręczników i wytycznych[51].

Postulat nowelizacji uooś lub co najmniej zmiany praktyki administracyjnej w kierunku uwzględnienia usług ekosystemowych jest uzasadniony także koniecznością wdrożenia przepisów dotyczących tzw. *Nature Restoration Law*. Chociaż rozporządzenie (UE) 2024/1991[52] nie nakłada wprost obowiązku nowelizacji przepisów dotyczących oceny oddziaływania na środowisko, jego wiążące cele w zakresie odbudowy ekosystemów i (zwłaszcza) zasada niepogarszania ich stanu niewątpliwie wymagać będą dostosowania praktyki prowadzenia OOŚ i SOOŚ. W literaturze podkreśla się, że procedury

[49] Tak *in genere*: B. Wiszniewska, J.A. Farr, J. Jendrośka, *Postępowanie w sprawie ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć*, Warszawa 2002, s. 20.

[50] Przykładowo w Szwecji przepisy regulujące oddziaływanie na środowisko dotyczą także oddziaływanie na bioróżnorodność, co obejmuje również ekosystemy i usługi ekosystemowe. Szerzej: K. Hansen, M. Malmaeus, L. Hasselström, E. Lindblom, K. Norén, M. Olshammar, T. Söderqvist, Å. Soutukorva, *Integrating ecosystem services in Swedish environmental assessments: an empirical analysis*, „Impact Assessment and Project Appraisal" 2018, nr 3, s. 254, DOI: 10.1080/1461551.

[51] K. Tokarczyk-Dorociak, Ł. Szkudlarek, S. Szewrański, J. Kazak, A. Haładyj, G. Chrobak, J. van Hoof, op. cit., s. 159.

[52] Dz.U. L 2024/1991 z 29.7.2024.

oceny powinny ewoluować z instrumentów ograniczających negatywne oddziaływania w narzędzia wspierające aktywną ochronę i odbudowę bioróżnorodności, poprzez uwzględnianie celów odtworzeniowych, działań wzmacniających stan przyrody oraz efektów dla usług ekosystemowych[53]. Dostrzec można także potrzebę wzmocnienia tych przepisów uooś, które odnoszą się do kompensacji przyrodniczej (z uwzględnieniem koncepcji usług ekosystemowych[54]) czy pożądanego zakresu analizy realizacyjnej i monitoringu.

Zasady najlepszej praktyki *Bioróżnorodność i usługi ekosystemowe w ocenie oddziaływania na środowisko* jako narzędzie zmiany

Ponieważ prawodawca nie podjął dotąd działań legislacyjnych, a Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie wydał żadnych wytycznych ani podręczników dobrych praktyk, warto przybliżyć wspomniane międzynarodowe zasady najlepszej praktyki *Bioróżnorodność i usługi ekosystemowe w ocenie oddziaływania na środowisko*, opublikowane przez IAIA w 2018 r. Zasady te, zdaniem IAIA, mają zastosowanie do wszystkich etapów i rodzajów ocen oddziaływania (IA), zarówno na poziomie projektowym, jak i strategicznym, i mają stanowić podstawę działań zmierzających do osiągnięcia zrównoważonych rezultatów w zakresie ochrony bioróżnorodności, ekosystemów oraz świadczonych przez nie usług. Promują one ocenę oddziaływania uwzględniającą bioróżnorodność, zgodną z celami i założeniami Konwencji o różnorodności biologicznej (CBD), Konwencji ramsarskiej oraz Konwencji o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt (CMS); są też zgodne ze standardami i wymogami instytucji finansowych o zasięgu międzynarodowym, które promują integrację potrzeb ochrony przyrody z priorytetami rozwojowymi, w celu ochrony i zachowania bioróżnorodności oraz zapewnienia utrzymania korzyści płynących z usług ekosystemowych.

W swoim opracowaniu IAIA zaproponowała katalog dziewięciu zasad o następującym brzmieniu:

– Zasada 1. Wykorzystywać ocenę oddziaływania (IA) do utrzymania i wzmacniania bioróżnorodności, przyjmując jako minimum cel braku

---

[53] L. Kørnøv, E. Ravn Boess, S. Qvist Eliasen, S. Vammen Larsen, K.E. Locher-Krause, Y. Zhu, H. Wittmer, L. Borges Laporta, D. Geneletti, M. Barata Monteiro, M. Rosario Partidario, *Beyond compliance: enhancing biodiversity through transformative mitigation strategies in spatial planning related SEAs and EIAs*, „Environmental Impact Assessment Review" 2025, nr 114, s. 3, DOI: 10.1016/j.eiar.2025.107960.

[54] Postulat ten nie jest jednak wolny od ryzyka – więcej o tym zob. J. Baker, W.R. Sheate, P. Phillips, R. Eales, op. cit., s. 9.

straty netto (NNL – *no net loss*) oraz dążąc do osiągnięcia zysku netto (NG – *net gain*).

- Zasada 2. Integrować kwestie bioróżnorodności i usług ekosystemowych z planowaniem rozwoju oraz oceną oddziaływania od jak najwcześniejszych etapów.
- Zasada 3. Przyjmować perspektywę ekosystemową przy określaniu zakresu OOŚ, umożliwiając ocenę znaczenia zmian ekologicznych w odpowiedniej skali przestrzennej i czasowej.
- Zasada 4. Uwzględniać w OOŚ prawa, wartości, zależności oraz korzyści, jakie ludzie czerpią z bioróżnorodności i ekosystemów, stosując podejście partycypacyjne i przejrzyste na wszystkich etapach procesu.
- Zasada 5. Projektować badania stanu wyjściowego (*baseline*) i oceny w ramach OOŚ w taki sposób, aby dostarczały informacji i wiedzy niezbędnych do stosowania podejść opartych na dowodach przy ocenie oddziaływań na bioróżnorodność i ekosystemy.
- Zasada 6. Zapewnić, aby konsekwencje dla bioróżnorodności i usług ekosystemowych były w pełni uwzględniane z wykorzystaniem przejrzystych metod opartych na dowodach oraz odpowiednich kompetencji eksperckich.
- Zasada 7. Stosować hierarchię łagodzenia oddziaływań (MH – *mitigation hierarchy*), kładąc nacisk na działania zapobiegawcze oraz uwzględniając kompensację przyrodniczą dla pozostałych (resztkowych) oddziaływań na bioróżnorodność, ekosystemy i świadczone przez nie usługi.
- Zasada 8. Stosować zasadę ostrożności w sytuacjach, gdy skutki rozwoju dla bioróżnorodności i usług ekosystemowych są niepewne oraz gdy brak jest wystarczających informacji, aby wykluczyć możliwość wystąpienia niedopuszczalnych, nieodwracalnych lub niemożliwych do skompensowania oddziaływań.
- Zasada 9. Ustanowić solidne systemy adaptacyjnego zarządzania w celu zapewnienia realizacji zobowiązań wynikających z OOŚ, wdrożenia środków łagodzących oraz wykazania osiągnięcia braku straty netto/zysku netto (NNL/NG) przez monitoring, audyt i raportowanie.

W intencji IAIA zasady te powinny pomagać praktykom w integrowaniu bioróżnorodności i usług ekosystemowych w ocenach oddziaływania, decydentom w zlecaniu i weryfikacji tych ocen, a innym interesariuszom w zapewnieniu, że ich interesy związane z bioróżnorodnością i usługami ekosystemowymi są uwzględniane w planowaniu rozwoju. Powinny także wspierać działania przedsiębiorstw na rzecz wzmocnienia ich polityk i zobowiązań korporacyjnych w zakresie środowiska i kapitału naturalnego poprzez włączanie kwestii bioróżnorodności i ekosystemów do procedur planowania środowiskowego i społecznego, ocen oraz zarządzania.

Autorka jest zdania, że po oficjalnym przetłumaczeniu na język polski powinny one stanowić katalog zasad, którymi posługiwać się powinny: a) organy współdziałające określające zakres raportu, b) wykonawcy ocen oddziaływania na środowisko, co jednak dla grupy a) wymagałoby przeprowadzenia szeroko zakrojonej akcji informacyjnej[55], a być może również szkoleń, zaś dla grupy b – zmiany podejścia praktycznego i poszukiwania nowych metod przeprowadzania oceny.

Podsumowanie – czy z wdrożeniem koncepcji usług ekosystemowych do OOŚ wiążą się ryzyka?

W literaturze przedmiotu przeważają wypowiedzi na temat korzyści związanych z wykorzystaniem koncepcji usług ekosystemowych w OOŚ. Jako zasadniczą podnosi się uwidocznienie wartości środowiskowych, które nie zawsze są oczywiście dostrzegane lub uznawane za istotne, dzięki czemu mogą stać się przedmiotem dyskusji; trafnie (wobec SOOŚ, ale można uznać to stanowisko za aktualne również wobec OOŚ PP) pisze o tym Davide Geneletti[56]. Kolejną zaletą integracji usług ekosystemowych z ocenami środowiskowymi jest przesunięcie punktu ciężkości z interesów poszczególnych grup interesariuszy na interes ogółu społeczeństwa. Innymi słowy, gdy do procesu włączane są nowe kategorie interesariuszy, może to sprzyjać prowadzeniu dyskusji w bardziej demokratycznym środowisku oraz stwarzać nowe możliwości udziału w debacie dla podmiotów sprzeciwiających się planowanym przedsięwzięciom. Gdyby w ocenach oddziaływania w sposób jednoznaczny uwzględniano usługi ekosystemowe aktualnie świadczone na obszarze objętym planowaną ingerencją, możliwe byłoby lepsze porównanie ich wartości z korzyściami ekonomicznymi wynikającymi z działalności gospodarczej lub innych planowanych działań. W rezultacie proces oceny oddziaływania na środowisko stałby się bardziej kompleksowy, przejrzysty i włączający różnorodne wartości oraz interesy społeczne[57]. Podobne argumenty formułuje Roel Slootweg (wobec SOOŚ), podkreślając, że rzeczywista wartość wykorzystania koncepcji usług ekosystemowych w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko (SOOŚ) polega na:

1) opisywaniu stanu środowiska w sposób zrozumiały dla odbiorców, poprzez odwołanie do wartości istotnych z perspektywy człowieka;

---

[55] W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na postanowieniach uzgadniających RDOŚ, ale przecież identyczne wytyczne mogą formułować organy wód polskich czy powiatowy inspektor sanitarny!

[56] D. Geneletti, *Ecosystem services*…, s. 41–61.

[57] Całość argumentacji przytoczona za: K. Hansen, M. Malmaeus, L. Hasselström, E. Lindblom, K. Norén, M. Olshammar, T. Söderqvist, Å. Soutukorva, op. cit., s. 262.

2) identyfikacji grup, których dotyczą planowane działania, oraz określeniu, które z nich odnoszą korzyści, a które ponoszą straty w wyniku realizacji proponowanych planów, co zwiększa przejrzystość oddziaływań na ludzi i sprzyja sprawiedliwemu podziałowi korzyści płynących z rozwoju;
3) zapewnieniu całościowych ram analitycznych umożliwiających opisanie powiązań między społeczeństwem a środowiskiem, wykraczających poza podejścia oparte na podziale na odrębne sektory i dziedziny;
4) ułatwianiu współpracy i przełamywaniu barier między sektorami oraz różnymi grupami uczestników procesu planistycznego, w tym planistami, interesariuszami i decydentami;
5) umożliwianiu identyfikacji właściwej skali przestrzennej do analizowania i uzgadniania kompromisów między konkurującymi sposobami użytkowania środowiska, przy jednoczesnym zachowaniu integralności systemów i procesów ekologicznych[58].

W literaturze przedmiotu przeważają więc oceny pozytywne. Wśród ryzyk natomiast wymienia się nadmierną złożoność badania wpływu opartego na koncepcji usług ekosystemowych i – co szczególnie godne podkreślenia – niepewność prawną związaną ze sposobem, w jaki taka ocena miałaby zostać przeprowadzana. Jonathan Baker i in. wskazują na to, że zwłaszcza w braku jednoznacznej wypowiedzi Komisji Europejskiej (brak wytycznych) może być trudne osiągnięcie zgodności z celami oceny oddziaływania na środowisko dla wód[59], oceną wpływu na obszary Natura 2000 czy celami dyrektywy w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko[60], w tym ryzykiem procesowym i zarzutem *gold-plating*[61]. Dlatego formułują oni potrzebę tworzenia takich wytycznych na poziomie unijnym, a w dalszej kolejności – silniejsze związanie wykonawców ocen takimi wytycznymi[62].

Także Kristina Diehl i in. dostrzegają problemy związane z wykorzystaniem koncepcji usług ekosystemowych w OOŚ, podnosząc argument natury

[58] R. Slootweg, *Ecosystem services in SEA: are we missing the point of a simple concept?*, „Impact Assessment and Project Appraisal" 2016, nr 1, s. 84, DOI: 10.1080/14615517.2015.1096039.

[59] Co ciekawe, w innym opracowaniu dostrzeżono jednak, że właśnie Ramowa dyrektywa wodna znakomicie nadaje się do ujęcia wśród jej celów koncepcji usług ekosystemowych. Więcej na ten temat zob. M. Vlachopoulou, D. Coughlin, D. Forrow, S. Kirk, P. Logan, N. Voulvoulis, *The potential of using the ecosystem approach in the implementation of the EU Water Framework Directive*, „Science of The Total Environment" 2014, nr 470–471, s. 684–694, DOI: 10.1016/j.scitotenv.2013.09.072; K. Diehl, B. Burkhard, K. Jacob, op. cit., s. 13.

[60] Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz.U. L 197 z 21.7.2001, s. 30–37).

[61] J. Baker, W.R. Sheate, P. Phillips, R. Eales, op. cit., s. 9.

[62] Ibidem, s. 10.

procesowej – problem z oceną wiarygodności danych uzyskanych w ramach badania usług ekosystemowych w OOŚ, zwłaszcza w obszarze wyceny ekonomicznej stwarza ryzyka kwestionowania ustaleń OOŚ przed sądem[63].

Jest to o tyle istotne, że w polskim systemie prawnym podważenie ustaleń raportu mogłoby nastąpić (co do zasady) jedynie poprzez przedstawienie równie kompletnej analizy uwarunkowań przyrodniczych (tzw. kontrraportu), sporządzonej przez specjalistów dysponujących równie fachową wiedzą jak autorzy raportu, której wnioski pozostawałyby w rażącej sprzeczności do tych zawartych w raporcie przedłożonym przez inwestora[64]. Uprawnień kontrolnych co do treści raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, jak i ustalenia zakresu przedmiotowego tego rodzaju merytorycznej treści raportu nie mają również sądy administracyjne, które tylko kontrolują ustalenia faktyczne dokonane w tym zakresie przez właściwe organy na podstawie kryterium legalności oraz biorąc pod uwagę normy z art. 66 uooś, co oznacza, że nie mogą one samodzielnie dokonywać oceny treści raportu w części, w której wymaga to wiadomości specjalnych z poszczególnych gałęzi nauki. Ocena sądu odnośnie do raportu dotyczyć może tylko tego, czy raport jest kompletny i spójny, czyli czy spełnia ustawowe wymagania co do jego zawartości w rozumieniu dyspozycji art. 66 uooś[65].

Ten sam zespół badaczy formułuje jednak postulat zmian legislacyjnych w kierunku uwzględnienia usług ekosystemowych, uznając, że wyraźne uwzględnienie aspektów normatywnych pozwala lepiej zrozumieć rolę usług ekosystemowych w odniesieniu do nadrzędnego celu społecznego, jakim jest zrównoważony rozwój[66]. Argument ten pozostaje w spójności z polskimi potrzebami – w badaniu prowadzonym w 2018 r. podkreślono, że skoro polskie akty prawne zazwyczaj nie używają wprost terminologii „usługi ekosystemowe", hamuje to szersze wykorzystanie tej koncepcji w podejmowaniu decyzji[67]. Konkluzje tego badania formułują także postulat wprowadzenia koncepcji usług ekosystemowych do OOŚ i SOOŚ[68], który całkowicie należy zaaprobować ze wskazanych przyczyn.

Podsumowując, uznać należy, po pierwsze, że wprowadzenie definicji usług ekosystemowych do uooś (lub systemowo do upoś) stanowiłoby pierwszy krok na ścieżce do utorowania jej bytu w krajowym języku prawnym i do

---

63 K. Diehl, B. Burkhard, K. Jacob, op. cit., s. 13.

64 Wyrok WSA w Olsztynie z 7 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Ol 732/17. Zob. też A. Siwkowska, *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, Warszawa 2024, s. 74.

65 P. Kozińska, M. Geszprych, *Dyskrecjonalna władza organów administracji publicznej przy określaniu zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko – w świetle wybranych orzeczeń sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze KUL" 2018, nr 3, s. 53, DOI: 10.31743/sp.4590.

66 K. Diehl, B. Burkhard, K. Jacob, op. cit., s. 13.

67 M. Stępniewska, P. Lupa, A. Mizgajski, op. cit., s. 12–13.

68 Ibidem, s. 16.

zwiększenia jego wykorzystania zarówno przez naukę prawa ochrony środowiska, jak i przez praktyków, ponieważ zdaniem ekolingwistów język odgrywa ważną rolę w postrzeganiu problemów związanych z ekologią[69]. Powinno temu towarzyszyć silniejsze wskazanie możliwości wykorzystania tej koncepcji w zakresie kompetencji organów współdziałających. Po drugie, postulować należy promowanie zasad najlepszej praktyki *Bioróżnorodność i usługi ekosystemowe w ocenie oddziaływania na środowisko* IAIA wśród wykonawców ocen, połączone z przygotowaniem nowych wytycznych i podręczników dobrych praktyk przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, a także szkoleń dla kadry urzędniczej i kompetentnych ekspertów. Ta druga sugestia pozwalałaby na rozpowszechnienie wiedzy o koncepcji usług ekosystemowych, co mogłoby sprzyjać podniesieniu efektywności systemu OOŚ bez zaangażowania legislatury.

Wykaz literatury

Baker J., Sheate W.R., Phillips P., Eales R., *Ecosystem services in environmental assessment – help or hindrance?*, „Environmental Impact Assessment Review" 2013, nr 40.

Brownlie S., Treweek J., *Biodiversity and ecosystem services in impact assessment*, Special Publication Series No. 3, IAIA International Association for Impact Assessment, Fargo 2018.

Chochoł A., *Wpływ zmian legislacyjnych na efektywność wariantowania w procedurze OOŚ w Polsce*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2025, nr 23, DOI: 10.25167/osap.5744.

Costanza R., *Misconceptions about the valuation of ecosystem services*, „Ecosystem Services" 2024, nr 70, DOI: 10.1016/j.ecoser.2024.101667.

Costanza R. i in., *Changes in the global value of ecosystem services*, „Global Environmental Change" 2014, nr 26.

Costanza R. i in., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, „Nature" 1997, nr 387.

Diehl K., Burkhard B., Jacob K., *Should the ecosystem services concept be used in European Commission impact assessment?*, „Ecological Indicators" 2016, nr 61.

Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, TNOiK, Toruń 2011.

Filipowicz T., Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2024.

Geneletti D., *Ecosystem services analysis for strategic environmental assessment: concepts and examples*, [w:] D. Geneletti, (red.) *Handbook on biodiversity and ecosystem services in impact assessment*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2016.

Gruszecki K., *Obowiązki o charakterze kompensacyjnym lub minimalizacyjnym w decyzji określającej uwarunkowania środowiskowe realizacji przedsięwzięcia*, „Samorząd Terytorialny" 2023, nr 5.

[69] M. Steciąg, *Słowa-klucze w ekologii i ich krytyka z perspektywy ekolingwistycznej*, „Problemy Ekorozwoju" 2009, nr 2, s. 62.

Haładyj A., *Czy eksperci są nadal „kompetentni"? – refleksje na temat ewolucji przepisów dotyczących wykonawców raportów o oddziaływaniu na środowisko*, „Krytyka Prawa" 2020, nr 1.

Haładyj A., *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Wyd. KUL, Lublin 2015.

Hansen K., Malmaeus M., Hasselström L., Lindblom E., Norén K., Olshammar M., Söderqvist T., Soutukorva Å., *Integrating ecosystem services in Swedish environmental assessments: an empirical analysis*, „Impact Assessment and Project Appraisal" 2018, nr 3, DOI: 10.1080/1461551.

Jendrośka J., Sommer J., *Environmental impact assessment in Polish law: the concept, development, and perspectives*, „Environmental Impact Assessment Review" 1994, nr 2–3.

Kawicki A., *Ocena stopnia implementacji przepisów dotyczących inwentaryzacji przyrodniczej na przykładzie wybranych przedsiębiorstw realizujących infrastrukturę strategiczną*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2020, nr 6.

Kørnøv L., Ravn Boess E., Qvist Eliasen S., Vammen Larsen S., Locher-Krause K.E., Zhu Y., Wittmer H., Borges Laporta L., Geneletti D., Barata Monteiro M., Rosario Partidario M., *Beyond compliance: enhancing biodiversity through transformative mitigation strategies in spatial planning related SEAs and EIAs*, „Environmental Impact Assessment Review" 2025, nr 114, DOI: 10.1016/j.eiar.2025.107960.

Kozińska P., Geszprych M., *Dyskrecjonalna władza organów administracji publicznej przy określaniu zakresu raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko – w świetle wybranych orzeczeń sądów administracyjnych*, „Studia Prawnicze KUL" 2018, nr 3, DOI: 10.31743/sp.4590.

Lorek A., *Usługi ekosystemów w aspekcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2015, nr 2.

Mączka K., Matczak P., Pietrzyk-Kaszyńska A., Rechciński M., Olszańska A., Cent J., M. Grodzińska-Jurczak M., *Application of the ecosystem services concept in environmental policy – a systematic empirical analysis of national level policy documents in Poland*, „Ecological Economics" 2016, nr 128.

Mizgajski A., Stępniewska M., *Koncepcja świadczeń ekosystemów a wdrażanie zrównoważonego rozwoju*, [w:] D. Kiełczewski, B. Dobrzańska (red.), *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*, Wyd. WSE, Białystok 2009.

Mizgajski A., Stępniewska M., *Uwarunkowania i wyzwania wdrażania koncepcji usług ekosystemowych do praktyki*, [w:] M. Stępniewska, A. Mizgajski (red.), *Usługi ekosystemowe w zarządzaniu układami przyrodniczymi*, Bogucki Wyd. Nauk., Poznań 2023, DOI: 10.12657/9788379864690-01.

Považan R., Kadlečík J., (red.), *Pakiet narzędzi Carpathian Ecosystem Services Toolkit*, Państwowa Służba Ochrony Przyrody Republiki Słowackiej, Banská Bystrica 2019.

Siwkowska A., *Decyzje środowiskowe. Opinie i uzgodnienia*, C.H. Beck, Warszawa 2024.

Slootweg R., *Ecosystem services in SEA: are we missing the point of a simple concept?*, „Impact Assessment and Project Appraisal" 2016, nr 1, DOI: 10.1080/14615517.2015.1096039.

Slootweg R., *Ecosystem services in strategic environmental assessment: an integrating concept in a world of silo's*, [w:] T.B. Fischer, A. Gonzalez Del Campo (red.), *Handbook on strategic environmental assessment*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2021.

Sousa P., Gomes D., Formigo N., *Ecosystem services in environmental impact assessment*, „Energy Reports" 2020, vol. 6.

Steciąg M., *Słowa-klucze w ekologii i ich krytyka z perspektywy ekolingwistycznej*, „Problemy Ekorozwoju" 2009, nr 2.
Stępniewska M., Lupa P., Mizgajski A., *Drivers of the ecosystem services approach in Poland and perception by practitioners*, „Ecosystem Services" 2018, nr 33, cz. A.
Sudra P., *Usługi ekosystemowe na tle wybranych koncepcji ekologii miasta*, „Człowiek i Środowisko" 2015, nr 39.
Szalewska M., *Współdziałanie organów administracji publicznej w procedurze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia*, [w:] B. Rakoczy (red.), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
Szulczewska B., *Usługi ekosystemowe*, „Rozwój i Środowisko" 2022, nr 2.
Tokarczyk-Dorociak K., Sylla M., *Integrating ecosystem service assessment as a tool to support decision-making in the framework of environmental impact assessment*, „Ekonomia i Środowisko" 2017, nr 4.
Tokarczyk-Dorociak K., Szkudlarek Ł., Szewrański S., Kazak J., Haładyj A., Chrobak G., van Hoof J., *On the usefulness of guidelines and instructions for environmental assessment – a qualitative study of the helpfulness perceived by Polish practitioners*, „Impact Assessment and Project Appraisal" 2019, nr 37, DOI: 10.1080/14615517.2018.1519151.
Trzcińska D., Jaworski J., *Specyfika postępowania w sprawie indywidualnej oceny oddziaływania na środowisko w relacji do uregulowań Kodeksu postępowania administracyjnego (rozważania ogólne)*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 68, DOI: 10.31648/sp.10811.
Trzcińska D., Pchałek M., *Prawo o ocenach oddziaływania na środowisko jako dziedzina multidyscyplinarna*, „Studia Prawnicze" 2024, nr 24.
Urban S., *The environmental impact assessment and military conflicts – an outline of the problem area*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2024, nr 21, DOI: 10.25167/osap.5070.
Vlachopoulou M., Coughlin D., Forrow D., Kirk S., Logan P., Voulvoulis N., *The potential of using the ecosystem approach in the implementation of the EU Water Framework Directive*, „Science of The Total Environment" 2014, nr 470–471, DOI: 10.1016/j.scitotenv.2013.09.072.
Wiszniewska B., Farr J.A., Jendrośka J., *Postępowanie w sprawie ocen oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2002.

Summary

Ecosystem services in the environmental impact assessment – insights from a case study

Keywords: Environmental Impact Assessment Law (EIA Law), ecosystem services, environmental impact assessment (EIA), environmental impact assessment report (EIA information).

Within the environmental impact assessment (EIA) procedure, the impacts of a project are identified, analysed, and evaluated with reference to the environment understood in a static sense, namely its existing baseline

condition, as well as the interactions among its individual components. Moreover, the Polish EIA Act contains no explicit reference to the concept of ecosystem services, understood as the direct or indirect contributions of ecosystems to human well-being. The scholarly literature has increasingly emphasised the need to incorporate the ecosystem services approach into EIA methodology. From the perspective of legal scholarship, this raises the question of whether such an approach may legitimately be recommended and applied by EIA practitioners in the absence of an explicit legal basis for the use of the ecosystem services concept within the EIA framework. The aim of this article is to examine whether, under the current legal framework and without legislative amendments, the ecosystem services concept may be applied at selected procedural stages of the EIA process. The feasibility of integrating this concept into EIA methodology was analysed through a case study, the findings of which served as a basis for formulating more general conclusions. The principal research question was addressed using the dogmatic-legal method combined with case study analysis. The study concludes that, even without legislative reform, a change in the practice of defining the scope of EIA reports by the cooperating authorities, as a *minimum minimorum*, could encourage a broader incorporation of the ecosystem services concept into EIA practice. In addition, the paper advocates strengthening the knowledge and capacities of both public authorities and EIA practitioners through the development of guidance documents, good practice manuals, and specialised training programmes on the ecosystem services concept.

DOI: 10.31648/sp.12786

Dominik Horodyski
Uniwersytet SWPS
ORCID: 0000-0002-7574-5512
dhorodyski@swps.edu.pl

Kamil Makowski
ORCID: 0009-0002-1922-4453
kmakowski923@gmail.com

Polskie, europejskie i amerykańskie standardy korzystania z AI przez prawników – porównanie wybranych obowiązków etycznych

Wstęp

Rozwój generatywnej sztucznej inteligencji stanowi dziś jedno z kluczowych wyzwań dla praktyki prawniczej. Z jednej strony narzędzia te mogą istotnie zwiększać efektywność pracy, z drugiej jednak korzystanie z nich wiąże się z ryzykiem popełniania błędów, tzw. halucynacji, a także potencjalnych naruszeń obowiązków zawodowych[1]. W odpowiedzi na te zagrożenia organizacje prawnicze w Stanach Zjednoczonych, Europie i w Polsce zaczęły formułować standardy i rekomendacje, interpretujące istniejące zasady etyki zawodowej prawników, dostosowując je do współczesnych wyzwań wynikających z rozwoju nowych technologii[2].

Celem niniejszego artykułu jest porównanie polskich, europejskich i amerykańskich wytycznych i rekomendacji organizacji prawniczych dotyczących korzystania z AI przez prawników, ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji zawodowej, poufności, relacji z klientem, obowiązków wobec sądu oraz

[1] V. Magesh, F. Surani, M. Dahl, M. Suzgun, C.D. Manning, D.E. Ho, *Hallucination-free? Assessing the reliability of leading AI legal research tools*, „Journal of Empirical Legal Studies" 2025, nr 22(2), s. 1, https://dho.stanford.edu/wp-content/uploads/Legal_RAG_Hallucinations.pdf (data dostępu: 9.04.2026).

[2] American Bar Association, *Formal Opinion 512: generative artificial intelligence tools* (29.07.2024), Council of Bars and Law Societies of Europe, *CCBE guide on the use of generative AI by lawyers* (2.10.2025) oraz Krajowa Izba Radców Prawnych, *Rekomendacje dotyczące korzystania przez radców prawnych z narzędzi opartych na sztucznej inteligencji*, Warszawa 2025.

organizacji wewnętrznej kancelarii. Zestawienie tych standardów pokazuje, że mimo odmiennych podstaw normatywnych i różnego stopnia szczegółowości wspólnym mianownikiem pozostaje zasada, iż odpowiedzialność za rezultat pracy nie przechodzi na narzędzie AI, lecz nadal spoczywa na prawniku[3]. Dotychczasowa literatura dotycząca korzystania z generatywnej sztucznej inteligencji w pracy prawnika koncentruje się w zasadzie wokół trzech zagadnień: korzyści organizacyjnych i efektywnościowych związanych z wykorzystaniem AI, ryzyk etycznych oraz potrzeby wypracowania ram odpowiedzialnego korzystania z tych narzędzi. W opracowaniach podkreśla się, że AI może wspierać analizę dokumentów, *research* i przygotowanie projektów pism, ale nie może zastąpić własnego osądu zawodowego prawnika. Równocześnie w literaturze konsekwentnie wskazuje się na to, że najważniejsze zagrożenia wiążą się z halucynacjami, naruszeniem poufności, nadmiernym poleganiem na narzędziu oraz niewłaściwą weryfikacją wyników[4]. Oznacza to, że oprócz niewątpliwych korzyści i ułatwień codziennej pracy, jakie niesie ze sobą wykorzystywanie narzędzi AI, na prawnika nałożone są dodatkowe obowiązki w tym zakresie, podnoszące standard profesjonalizmu wykonywanej pracy.

Warto przy tym zauważyć, że polskie rekomendacje silniej osadzają problematykę AI w ramach prawa unijnego, zwłaszcza ochrony danych osobowych i regulacji dotyczących sztucznej inteligencji, podczas gdy amerykańskie ujęcie opiera się przede wszystkim na interpretacji *Modelowych zasad etyki zawodowej* (*Model Rules of Professional Conduct*) przez Amerykańskie Stowarzyszenie Prawników (*American Bar Association* – ABA). Taka perspektywa pozwala nie tylko ukazać podobieństwa między obiema jurysdykcjami, uwzględniając również europejski kontekst, lecz także uchwycić odrębne akcenty, które mogą mieć istotne znaczenie dla praktyki kancelaryjnej.

Stan badań nad wykorzystaniem generatywnej AI w praktyce prawniczej

Dotychczasowa literatura dotycząca wykorzystania generatywnej sztucznej inteligencji w praktyce prawniczej koncentruje się wokół trzech głównych

[3] Postanowienie Oklahoma Eastern District Court z 22 października 2025 r. w sprawie *Suzanna i Roger Mattox v. Product Innovations Research, LLC*, sygn. akt 6:24-cv-235-JAR, s. 8, https://websitedc.s3.amazonaws.com/documents/Mattox_v._Product_Innovations_Research_USA_22_October_2025.pdf (data dostępu: 9.04.2026).

[4] P. Mielniczek, *Etyka pracy prawnika z wykorzystaniem sztucznej inteligencji*, „Prawo Nowych Technologii" 2025, nr 1, s. 28–29; A. Conley, *Understanding the duty of competence for attorneys using generative AI*, „North Carolina Journal of Law & Technology" 2025, t. 27, nr 1, s. 65–66, 79–85; H.L. Frostestad, *Technologically competent reprised: ethical practice in an AI age and considerations for our courts in a burgeoning AI era*, „Belmont Law Review" 2025, t. 12, s. 342–360; Z. Abbasi, *Responsible legal augmentation: integrating generative AI into legal practice*, „Law, Technology and Humans" 2025, t. 7, nr 3, s. 1–7.

zagadnień: po pierwsze, potencjału AI do zwiększania efektywności pracy prawnika; po drugie, zagrożeń etycznych i zawodowych związanych z jej użyciem; po trzecie, potrzeby wypracowania ram regulacyjnych i organizacyjnych dla odpowiedzialnego korzystania z tych narzędzi.

Pierwszy nurt obejmuje opracowania, które traktują generatywną AI jako narzędzie mogące realnie poprawić organizację i jakość pracy prawnika, o ile pozostaje ono objęte odpowiednimi zabezpieczeniami. Według Pawła Mielniczka AI może wspierać prawników m.in. w analizie tekstu, automatyzacji pracy z dokumentami, transkrypcji oraz organizacji procesów kancelaryjnych, przy czym warunkiem jej dopuszczalnego wykorzystania pozostaje zapewnienie zgodności z wymogami ochrony danych i tajemnicy zawodowej[5]. Z kolei Natalie A. Pierce i Stephanie L. Goutos podkreślają, że generatywna AI nie powinna być przez prawników odrzucana, lecz wdrażana w sposób odpowiedzialny, z uwzględnieniem polityk wewnętrznych, szkoleń i ram zarządzania ryzykiem[6]. Podobnie Kalliopi Terzidou zauważa, że generatywne systemy AI mogą podnosić jakość usług prawnych, ale ich wykorzystanie musi pozostawać podporządkowane obowiązkom kompetencji i poufności wobec klienta[7]. W podobnym kierunku zmierza także opracowanie Adama Niemczuka i Adama Zienkiewicza, które ujmuje sztuczną inteligencję szerzej, jako narzędzie stopniowo przenikające nie tylko do pracy prawników, lecz także do funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w tym postępowań online, arbitrażu i rozwiązań wspomagających rozstrzyganie sporów. Według Piotra F. Piesiewicza skorzystanie z GenAI przez adwokata powinno być dopuszczalne wyłącznie w takim zakresie, w jakim wzmacnia autonomię decyzyjną adwokata, nie naruszając jego odpowiedzialności, niezależności oraz kontroli nad procesem świadczenia pomocy prawnej[8]. W tym nurcie AI jawi się więc jako instrument zwiększający dostępność, szybkość i organizacyjną sprawność usług prawnych, choć nie jako substytut profesjonalnego osądu prawnika[9].

Drugi nurt literatury skupia się na ryzykach etycznych i zawodowych, związanych z użyciem AI przez prawników. John G. Browning podnosi, że korzystanie z generatywnej AI może jednocześnie uruchamiać problemy związane z obowiązkiem kompetencji technologicznej, poufności, nadzoru i niezależnego

---

5 P. Mielniczek, op. cit., s. 28–29.

6 N.A. Pierce, S.L. Goutos, *Why lawyers must responsibly embrace generative AI*, SSRN, 2023, wersja zaktualizowana 2024, s. 3–5, https://ssrn.com/abstract=4477704 (data dostępu: 17.05.2026).

7 K. Terzidou, *Generative AI systems in legal practice offering quality legal services while upholding legal ethics*, „International Journal of Law in Context" 2025, t. 21, s. 431, 433, DOI: 10.1017/S1744552325000047.

8 P.F. Piesiewicz, *Zasady korzystania z generatywnej sztucznej inteligencji w międzynarodowych i zagranicznych dokumentach dotyczących wykonywania zawodu adwokata. Wnioski dla Adwokatury Polskiej*, „Palestra" 2026, nr 5, s. 66.

9 A. Niemczuk, A. Zienkiewicz, *Artificial intelligence in the work of lawyers and in the judicial system – from new technologies to regulations*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 68, s. 333–334.

osądu zawodowego[10]. Heidi L. Frostestad porządkuje te zagadnienia przez pryzmat konkretnych reguł etyki zawodowej, obejmujących kompetencję, poufność, komunikację z klientem, obowiązek uczciwości prawnika wobec sądu, nadzór nad personelem i zasady wynagrodzenia, a nadto podkreśla, że przypadki halucynacji i fikcyjnych orzeczeń stały się już realnym problemem praktyki sądowej[11].

W ramach tego samego nurtu Anna Conley akcentuje, że rdzeniem obowiązku kompetencji przy użyciu generatywnej AI jest świadome podejmowanie decyzji co do zastosowania konkretnego narzędzia do konkretnego zadania oraz obowiązek zachowania po stronie prawnika własnego osądu i kontroli nad wynikiem[12]. Autorka trafnie podkreśla, że weryfikacja nie ogranicza się do wykrywania halucynacji, lecz obejmuje również ocenę poprawności rozumowania, kompletności i trafności wygenerowanych treści[13].

Na tym tle szczególnie istotne są opracowania podkreślające ograniczenia generatywnej AI jako substytutu profesjonalnego doradztwa prawnego. Julian Webb wskazuje na to, że przejście do praktyki wspomaganej przez AI rodzi nowe wyzwania epistemiczne i etyczne dla zawodu prawnika, ponieważ systemy te nie są zdolne do zastąpienia praktycznej mądrości, kontekstowego rozumienia ani moralnego rozeznania właściwego profesjonalnemu działaniu[14]. Autor dodaje, że choć modele generatywne mogą dobrze wykonywać niektóre zadania wycinkowe, to ich zdolność substytucyjna pozostaje ograniczona, a ich funkcjonowanie nadal wymaga zarówno technicznej, jak i ludzkiej kontroli[15]. Piotr F. Piesiewicz i Krzysztof Wojdyło zwracają uwagę na ryzyko w postaci zjawiska metapoznawczej bierności, polegającej na przesunięciu odpowiedzialności za kontrolę przebiegu pracy nad system GenAI, co ogranicza samodzielność w nadzorowaniu własnego rozumowania[16]. Ponadto akcentują ryzyka etyczne, polegające na wycofaniu się adwokata z udziału w procesach stosowania prawa i oddania ich pod kontrolę narzędzi opartych na redukcjonizmie ontologiczno-kognitywnym[17]. Autorzy ci

---

10 J.G. Browning, *Robot lawyers don't have disciplinary hearings – real lawyers do: the ethical risks and responses in using generative artificial intelligence*, „Georgia State University Law Review" 2024, t. 40, nr 4, s. 917–918, https://readingroom.law.gsu.edu/gsulr/vol40/iss4/9 (data dostępu: 17.05.2026).

11 H.L. Frostestad, op. cit., s. 336–338, 353–356.

12 A. Conley, op. cit., s. 66, 79–80.

13 Ibidem, s. 84–85.

14 J. Webb, *Generative artificial intelligence in legal practice: epistemic expertise, unethical AI, and the role of virtue*, „Minds and Machines" 2026, t. 36, art. nr 19, s. 2, 5–8, DOI: 10.1007/s11023-026-09771-2.

15 Ibidem, s. 6–7.

16 P.F. Piesiewicz, K. Wojdyło, *Wpływ narzędzi sztucznej inteligencji na samodzielność osądu adwokata. Wyzwania etyczne i poznawcze związane z automatyzacją czynności zawodowych*, „Palestra" 2026, nr 4, s. 16.

17 Ibidem, s. 21.

konkludują, że narzędzia GenAI nie są neutralne z perspektywy zasad etyki adwokackiej[18].

Trzeci nurt ma charakter bardziej systemowy i regulacyjny. Jon M. Garon pokazuje, że obowiązek technologicznej kompetencji prawnika należy rozumieć szerzej niż tylko jako znajomość narzędzia, ponieważ obejmuje on również cyberbezpieczeństwo, ochronę poufności, prywatność danych i zgodność z dodatkowymi regulacjami sektorowymi[19]. W podobnym kierunku idą N.A. Pierce i S.L. Goutos, które łączą kwestię adopcji generatywnej AI z potrzebą tworzenia *governance frameworks*, szkoleń i wewnętrznych procedur ograniczających ryzyka związane z jej wykorzystaniem[20]. Szczególnie wyraźnie perspektywę tę rozwija Martyna Kaczmarczyk, która ujmuje sztuczną inteligencję przez pryzmat praw człowieka, demokracji i praworządności, wskazując, że rozwój AI wymaga nie tylko technicznych i sektorowych standardów bezpieczeństwa, lecz także silnego zakotwiczenia aksjologicznego oraz jasnych reguł odpowiedzialności i nadzoru[21]. Autorka podkreśla znaczenie AI Act oraz Konwencji ramowej Rady Europy o sztucznej inteligencji, prawach człowieka, demokracji i praworządności jako elementów nowego porządku regulacyjnego, w którym centralne miejsce zajmują przejrzystość, bezpieczeństwo, kontrola człowieka i ochrona praw podstawowych[22]. Z kolei A. Niemczuk i A. Zienkiewicz pokazują, że europejska odpowiedź regulacyjna na rozwój AI jest ściśle związana z dążeniem do promowania *trustworthy AI*, a więc sztucznej inteligencji zorientowanej na człowieka, przy jednoczesnym zachowaniu innowacyjności i sprawności instytucji publicznych, w tym sądownictwa[23].

Na tle przedstawionej literatury widać wyraźnie, że dotychczasowy stan badań identyfikuje zarówno korzyści, jak i zagrożenia związane z użyciem generatywnej AI w praktyce prawniczej, ale najczęściej czyni to z jednej dominującej perspektywy: efektywnościowej, etycznej albo regulacyjnej. Nadal potrzebne pozostaje więc ujęcie syntetyczne, które połączy te trzy płaszczyzny i pozwoli sformułować spójne standardy etycznego korzystania z generatywnej AI przez prawników, uwzględniające jednocześnie wymogi efektywności, poufności, rzetelności zawodowej i odpowiedzialności wobec klienta.

---

[18] Ibidem.

[19] J.M. Garon, *Ethics 3.0 – attorney responsibility in the age of generative AI*, „The Business Lawyer" 2023/2024, t. 79, s. 210–213, https://ssrn.com/abstract=4746102 (data dostępu: 17.05.2026).

[20] N.A. Pierce, S.L. Goutos, op. cit., s. 4–5.

[21] M. Kaczmarczyk, *Quo vadis, sztuczna inteligencjo? Rozważania nad problematyką etyczną i prawną AI*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 68, s. 190–191.

[22] Ibidem, s. 188–191.

[23] A. Niemczuk, A. Zienkiewicz, op. cit., s. 330.

Podstawy normatywne

Przegląd literatury potwierdza, że problematyka wykorzystania generatywnej AI przez prawników została już szeroko zarysowana w ujęciu funkcjonalnym, etycznym i regulacyjnym. Nie wyczerpuje to jednak pytania o normatywne granice dopuszczalnego użycia tych narzędzi, dlatego zasadne jest przejście do analizy podstaw prawnych i etycznych, które wyznaczają ramy odpowiedzialnego korzystania z AI w praktyce prawniczej.

Rozwój generatywnej sztucznej inteligencji skłonił organizacje prawnicze w USA, Europie i Polsce do wydania dokumentów, które nie tworzą nowych zasad etyki, lecz interpretują już istniejące etyczne obowiązki zawodowe w warunkach korzystania z AI. W tym kontekście szczególne znaczenie mają: opinia ABA dotycząca narzędzi GenAI[24], wytyczne CCBE[25] oraz polskie rekomendacje KIRP[26].

W Stanach Zjednoczonych punktem wyjścia są opracowane przez Amerykańskie Stowarzyszenie Prawników *Modelowe zasady postępowania zawodowego*[27], wśród których dla omawianej tematyki istotne są przede wszystkim zasada kompetentnego reprezentowania klienta oraz obowiązki dotyczące poufności, relacji z klientem, rzetelności wobec sądu i nadzoru nad pracą innych osób w kancelarii[28]. Amerykańskie Stowarzyszenie Prawników wykonało istotny krok w stronę uregulowania tej materii, jednoznacznie potwierdzając, że korzystanie z AI przez prawników jest właściwe[29]. ABA podkreśla, że prawnik nie musi być specjalistą od AI, ale powinien znać jej możliwości, ograniczenia i ryzyka oraz każdorazowo weryfikować treści wygenerowane

---

[24] American Bar Association, *Formal opinion 512: generative artificial intelligence tools*, Standing Committee on Ethics and Professional Responsibility, https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/professional_responsibility/ethics-opinions/aba-formal-opinion-512.pdf (data dostępu: 9.04.2026).

[25] Council of Bars and Law Societies of Europe, *CCBE guide on the use of generative AI by lawyers*, https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/IT_LAW/ITL_Guides_recommendations/EN_ITL_20251002_CCBE-guide-on-the-use-of-the-use-of-generative-AI-for-lawyers.pdf (data dostępu: 9.04.2026).

[26] Krajowa Izba Radców Prawnych, *Rekomendacje dotyczące korzystania przez radców prawnych z narzędzi opartych na sztucznej inteligencji*, Warszawa 2025, https://kirp.pl/wp-content/uploads/2025/04/REKOMENDACJE-DOTYCZACE-KORZYSTANIA-PRZEZ-RADCOW-PRAWNYCH-Z-NARZEDZI-OPARTYCH-NA-SZTUCZNEJ-INTELIGENCJI.pdf (data dostępu: 9.04.2026).

[27] American Bar Association, *Model rules of professional conduct*, https://www.americanbar.org/groups/professional_responsibility/publications/model_rules_of_professional_conduct/ (data dostępu: 9.04.2026).

[28] W szczególności Rule 1.1 (Competence), Rule 1.3 (Diligence), Rule 1.4 (Communications), Rule 1.6 (Confidentiality of Information), Rule 3.3 (Candor Toward the Tribunal) oraz Rule 5.1 (Responsibilities of Partners, Managers, and Supervisory Lawyers).

[29] J. Lawson, *Artificial intelligence, ABA formal opinion 512 and access to justice*, https://www.llrx.com/2024/12/artificial-intelligence-aba-formal-opinion-512-and-access-to-justice/? (data dostępu: 26.04.2026).

przez system[30]. Dopiero posiadając taką wiedzę, prawnik może z pełną odpowiedzialnością uzasadnić decyzję o rezygnacji z korzystania z GenAI w konkretnej sprawie[31]. *Modelowe zasady postępowania zawodowego* nie są wiążącym źródłem prawa, jednak służą jako istotny wzór i punkt odniesienia do oceny postępowania prawników[32].

Na poziomie europejskim Rada Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych Europy (*Council of Bars and Law Societies of Europe*) sformułowała wytyczne oparte na *Modelowym kodeksie postępowania dla europejskich prawników* (*Model Code of Conduct for European Lawyers*), akcentując znaczenie kompetencji, poufności, obowiązku informowania klienta oraz zachowania rzetelności postępowania[33]. W porównaniu z ujęciem amerykańskim większy nacisk położono tu na ciągłe doskonalenie zawodowe i świadome korzystanie z technologii w praktyce prawniczej. Charakterystycznym dla europejskiego podejścia do regulacji nowych technologii, takich jak GenAI, jest próba zachowania równowagi między wspieraniem rozwoju sztucznej inteligencji a ochroną praw człowieka oraz standardów etycznych[34].

Polskie rekomendacje zostały opracowane przez Krajową Izbę Radców Prawnych. Rozwijają one standardy w zakresie wykorzystania AI, odwołując się dodatkowo do prawa Unii Europejskiej, w szczególności do AI Act i RODO. Przestrzeganie odpowiednich zasad ochrony danych oraz bezpieczeństwa informacji, z uwzględnieniem tajemnicy zawodowej, stanowi absolutne minimum, które należy wziąć pod uwagę w przypadku wykorzystania GenAI do przetwarzania danych osobowych i informacji poufnych przez prawników[35]. Charakter polskich rekomendacji jest bardziej operacyjny, ponieważ wskazują na potrzebę doboru dostawcy, oceny zasad przetwarzania danych, ustalenia dopuszczalnych zastosowań AI w kancelarii oraz określenia zasad weryfikacji wygenerowanych treści.

Standardy etyczne

Szeroki wachlarz możliwości, jakie daje rozwój sztucznej inteligencji w zakresie zwiększenia efektywności oraz obniżenia kosztów pracy w kancelarii,

---

30 American Bar Association, *Formal opinion…*, s. 2–3.

31 L.B. Eliot, *American Bar Association lowers the boom and lays down the law on lawyers' proper use of generative AI*, https://www.forbes.com/sites/lanceeliot/2024/07/31/american-bar-association-lowers-the-boom-and-lays-down-the-law-on-lawyers-proper-use-of-generative-ai/ (data dostępu: 26.04.2026).

32 D. Horrigan, *Generative AI: a legal ethics roadmap and reference guide*, https://www.law.com/legaltechnews/2024/08/11/generative-ai-a-legal-ethics-roadmap-and-reference-guide/?slreturn=20260426091702 (data dostępu: 26.04.2026).

33 Council of Bars and Law Societies of Europe, *CCBE guide…*

34 M. Borelli, C. Kerrigan, S. Mush, *The EU AI Act: a comprehensive regulatory framework for ethical AI development*, s. 6, https://ssrn.com/abstract=4549248 (data dostępu: 26.04.2026).

35 P. Mielniczek, op. cit., s. 29.

modelowy prawnik zestawić powinien w pierwszej kolejności z obowiązkami nałożonymi na niego przez odpowiedni kodeks etyki. Spośród wielu płaszczyzn, na które sztuczna inteligencja wywiera nacisk, największy wpływ może ona mieć na sposób pracy prawników, ograniczając ich zaangażowanie w wykonywane zadania, a w perspektywie długoterminowej nawet obniżać umiejętność samodzielnego rozwiązywania problemów[36]. Mając na uwadze powyższe, należy pamiętać, że obowiązek dochowania należytej staranności przy pełnieniu obowiązków odnosi się również do korzystania z GenAI, szczególnie w zakresie poufności i ochrony danych.

Sztuczna inteligencja może wpłynąć również na relacje z klientami oraz sądami, rodząc wątpliwości, w jakich sytuacjach prawnik powinien poinformować o używaniu GenAI w pracy, jakie skutki na ostateczny koszt usługi dla klienta wywiera korzystanie z oprogramowania sztucznej inteligencji, aż po wątpliwości, które mogą powstać w trakcie postępowania dowodowego. Istotną kwestią, którą należy poruszyć w zakresie etyki, jest także sam proces implementacji oprogramowania AI w kancelariach, ponieważ odpowiednio skonstruowane procedury wewnętrzne mogą zminimalizować potencjalne ryzyka w przyszłości.

Kompetencja i należyta staranność

Niezależnie od porządku prawnego, każdy prawnik zobowiązany jest do działania z najwyższą dbałością o interes klienta, zgodnie z aktualnym stanem wiedzy prawniczej oraz obowiązującymi przepisami prawa[37]. Ta rzetelność odnosi się również do korzystania z narzędzi AI. Zgodnie z *Modelowymi zasadami postępowania zawodowego* Amerykańskiego Stowarzyszenia Prawników każdy prawnik zobowiązany jest do reprezentowania klienta w sposób kompetentny, korzystając z prawniczej wiedzy, umiejętności oraz rzetelności[38]. Lekceważenie oraz ignorowanie rosnącej funkcjonalności sztucznej inteligencji oraz jej możliwości przez prawnika może stanowić naruszenie zasady kompetencji[39]. W kontekście AI nie oznacza to, że prawnik powinien stać się ekspertem do spraw sztucznej inteligencji. Powinien on jednak mieć

[36] S.I. Strong, *Artificial intelligence in civil justice systems: an empirical and interdisciplinary analysis and proposal for moving forward*, Emory Legal Studies Research Paper, „Ohio State Journal on Dispute Resolution" 2026, vol. 41, s. 26, https://ssrn.com/abstract=5239069 (data dostępu: 12.04.2026); por. P.F. Piesiewicz, K. Wojdyło, op. cit., s. 15.

[37] Obowiązek ten w Stanach Zjednoczonych Ameryki wyraża zasada 1.3 *Modelowych zasad postępowania zawodowego* Amerykańskiego Stowarzyszenia Prawników, w Polsce natomiast art. 6 Kodeksu etyki radcy prawnego z dnia 7 lutego 2023 r. oraz art. 8 Kodeksu etyki adwokackiej z dnia 27 lutego 2018 r.

[38] American Bar Association, *Model rules of professional conduct*, rule 1.1.

[39] J. Lawson, op. cit.

świadomość możliwości, ograniczeń oraz ryzyk związanych z korzystaniem z niej w praktyce prawniczej[40]. Odpowiedzi udzielane przez GenAI, jakkolwiek wydawać się mogą wiarygodne, zawsze muszą być poddane weryfikacji pod kątem zgodności z rzeczywistością, ponieważ to prawnik podpisujący się pod pismem ponosi odpowiedzialność za wszelkie twierdzenia w nim zawarte[41].

Z drugiej strony *Modelowe zasady postępowania zawodowego* Amerykańskiego Stowarzyszenia Prawników nakładają w tym zakresie na prawników obowiązek utrzymywania odpowiedniego poziomu wiedzy i umiejętności oraz ciągłego aktualizowania wiedzy, również z zakresu prawniczych technologii, celem świadczenia możliwie najwyższej jakości usług prawnych[42]. Oznacza to, że jeżeli rezultaty pracy prawnika korzystającego ze sztucznej inteligencji zaczną przewyższać w swojej wartości rezultaty pracy bez użycia AI, naturalnym zawodowym obowiązkiem stanie się nauka korzystania z narzędzi AI[43].

Rada Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych Europy, powołując się na *Modelowy kodeks etyki dla europejskich prawników*[44], podkreśla znaczenie obowiązku ciągłej edukacji i doskonalenia swoich kompetencji[45]. Ten obowiązek nie ogranicza się wyłącznie do znajomości prawa i przepisów, ale dotyczy również konieczności zapoznania się – co najmniej w podstawowym zakresie – ze specyfikacją techniczną produktu wykorzystywanego w działalności zawodowej. W tym kontekście taka wiedza może skutecznie pomóc prawnikowi w ocenie oraz ograniczaniu ryzyk związanych z korzystaniem z narzędzi GenAI[46].

Polskie rekomendacje w zakresie korzystania z narzędzi opartych na GenAI dodatkowo wskazują na problem nadmiernego polegania na sztucznej inteligencji (*overreliance on AI*)[47]. Dotyczy to sytuacji, w której użytkownik narzędzi opartych na AI w sposób nieproporcjonalny bądź wyłączny opiera swoje decyzje na rezultatach generowanych przez te narzędzia. Taka postawa

---

40 American Bar Association, *Formal opinion*…, s. 2.

41 Postanowienie Oklahoma Eastern District Court z dnia 22 października 2025 r. w sprawie *Suzanna i Roger Mattox v. Product Innovations Research, LLC*, sygn. akt 6:24-cv-235-JAR, s. 1.

42 American Bar Association, *Model rules of professional conduct*, rule 1.1, komentarz 8.

43 E. Walters, *The model rules of autonomous conduct: ethical responsibilities of lawyers and artificial intelligence*, „Georgia State University Law Review" 2019, nr 35(4), s. 4, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3375045 (data dostępu: 12.04.2026).

44 Council of Bars and Law Societies of Europe, *Charter of core principles of the European legal profession and code of conduct for European lawyers*, https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/DEONTOLOGY/DEON_CoC/EN_DEONTO_2021_Model_Code.pdf (data dostępu: 9.04.2026).

45 Ibidem, s. 16–17.

46 Council of Bars and Law Societies of Europe, *CCBE considerations on the legal aspects of artificial intelligence*, s. 32, https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/IT_LAW/ITL_Guides_recommendations/EN_ITL_20200220_CCBE-considerations-on-the-Legal-Aspects-of-AI.pdf (data dostępu: 9.04.2026).

47 Krajowa Izba Radców Prawnych, *Rekomendacje*…, s. 33.

może prowadzić do stopniowej erozji kompetencji własnych, osłabienia intuicji zawodowej, obniżenia poziomu wiedzy eksperckiej oraz zdolności do samodzielnej, krytycznej analizy sytuacji. W dłuższej perspektywie konsekwencją takich działań może być utrata przez prawnika zdolności, w których wyręcza go sztuczna inteligencja[48]. Stanowisko to jest odzwierciedleniem europejskich standardów, zgodnie z którymi zalecany jest „zdrowy sceptycyzm" w zakresie korzystania z narzędzi AI oraz niezależna weryfikacja wyników jej pracy[49].

Poufność i ochrona danych

Kolejnym wymogiem etycznym, na który kładą nacisk standardy etyki prawników w Ameryce i w Europie, jest obowiązek pełnomocnika zachowania w tajemnicy wszelkich informacji, o których dowiedział się w związku z udzieleniem pomocy prawnej[50]. Zgodnie z opinią Amerykańskiego Stowarzyszenia Prawników w kontekście sztucznej inteligencji oznacza to, że przed wprowadzeniem do narzędzia GenAI jakichkolwiek informacji związanych z reprezentowaniem klienta należy ocenić ryzyko ewentualnego ujawnienia danych lub udostępnienia ich dla osób spoza kancelarii. Co więcej, warto również wziąć pod uwagę ryzyko udostępnienia tych informacji osobom wewnątrz kancelarii, które mogłyby nie zapewnić odpowiedniej ochrony przed ujawnieniem chociażby dlatego, że nie są świadome źródła tych informacji[51].

Europejskie standardy zawarte w Kodeksie etyki dla europejskich prawników również podkreślają wagę poufności w zawodach prawniczych jako fundamentalną zasadę wymiaru sprawiedliwości[52]. To sam użytkownik ponosi odpowiedzialność za dane, które wprowadza do systemu AI w postaci promptów, a które mogą stanowić naruszenie standardów etyki lub przepisów prawa. Należy także pamiętać, że dane te mogą być przechowywane, a następnie przetwarzane przez dostawcę usług AI[53].

Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie także w polskich rekomendacjach, których autorzy zwracają uwagę na to, jak istotny jest wybór odpowiedniego dostawcy narzędzia AI pod kątem zapewnienia wysokiego poziomu

---

48 Ibidem.

49 The European Bars Federation, New Technologies Commision, *European lawyers in the era of ChatGPT. Guidelines 2.0*, wrzesień 2024, s. 4.

50 American Bar Association, *Model rules of professional conduct*, rule 1.6. Na gruncie prawa polskiego obowiązek ten znajduje również wyraz w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1669) oraz w art. 6 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2024 r., poz. 240).

51 American Bar Association, *Formal opinion…*, s. 6.

52 Council of Bars and Law Societies of Europe, *Charter of core…*, s. 11.

53 Council of Bars and Law Societies of Europe, *CCBE guide…*, s. 17.

ochrony danych. Podczas wyboru warto zweryfikować nie tylko umowę z dostawcą usług AI, ale także przeanalizować dokumentację techniczną pod kątem zasad przetwarzania danych oraz zwrócić uwagę na to, czy dane są przekazywane i przetwarzane poza Europejskim Obszarem Gospodarczym[54].

Relacje z klientem

Etyczne korzystanie z narzędzi AI przez prawników kreuje również pewne obowiązki względem klientów, w szczególności obowiązki informacyjne. Zgodnie z *Modelowymi zasadami odpowiedzialności zawodowej* Amerykańskiego Stowarzyszenia Prawników prawnik powinien „w rozsądny sposób konsultować z klientem środki, za pomocą których mają zostać osiągnięte cele klienta"[55]. Zasada ta nakłada na pełnomocnika obowiązek poinformowania klienta w określonych przypadkach o korzystaniu z narzędzi GenAI w sprawie. Trudno natomiast o zamknięty katalog sytuacji, w których ten obowiązek informacyjny się aktualizuje. Niewątpliwie należy takiej informacji udzielić w przypadku bezpośredniego pytania klienta lub jeśli umowa z klientem tak stanowi, ale także w sytuacji, jeżeli zgoda klienta jest potrzebna dla wprowadzenia danych dotyczących sprawy do narzędzia AI. Należy również rozważyć poinformowanie klienta o wykorzystaniu AI w sytuacjach, gdy może to mieć wpływ na jego działalność (np. na rekomendacje odnośnie do zawarcia ugody w istotnej sprawie)[56].

Rekomendacje Rady Adwokatur i Stowarzyszeń Prawniczych Europy w tym przypadku sugerują traktowanie narzędzi AI z ostrożnością podobną do pozostałych technologii. Zgodnie z tym klient powinien być poinformowany o korzystaniu ze sztucznej inteligencji przez prawnika w każdej sytuacji, gdy można racjonalnie założyć, że poinformowany klient sprzeciwiłby się, miałby obiekcje lub inne zastrzeżenia w przedmiocie użycia AI przez pełnomocnika[57].

Polskie wytyczne dotyczące korzystania z narzędzi sztucznej inteligencji przez prawników kładą w tej materii dodatkowy nacisk na obowiązki wynikające z prawodawstwa Unii Europejskiej[58]. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę na złagodzone podejście, zgodnie z którym w przypadku stosowania

---

54 Krajowa Izba Radców Prawnych, *Rekomendacje*…, s. 38.

55 American Bar Association, *Model rules of professional conduct*, rule 1.4.

56 American Bar Association, *Formal opinion*…, s. 8–9.

57 Council of Bars and Law Societies of Europe, *CCBE guide*…, s. 20.

58 W szczególności rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany wybranych rozporządzeń i dyrektyw (Artificial Intelligence Act), ale także m.in. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych

oprogramowania powszechnie obecnego na rynku zasadniczo nie przewiduje się obowiązku informowania klienta. Z drugiej strony powinność poinformowania klienta występuje w przypadkach, gdy jego dane mogłyby być wykorzystane do trenowania modelu AI[59].

Polskie rekomendacje poruszają również kwestię tego, w jaki sposób korzystanie z narzędzi AI może mieć wpływ na wynagrodzenie prawnika, szczególnie w przypadku rozliczenia godzinowego. Argumentem klienta za obniżeniem stawki godzinowej mógłby być fakt, że AI znacznie przyśpiesza pracę prawnika. Z drugiej jednak strony przy określaniu wysokości wynagrodzenia klienta należy wziąć pod uwagę również koszt samej licencji na oprogramowanie AI oraz stopień zaangażowania narzędzia w pracę[60]. Takie obniżenie stawki mogłoby również zostać potraktowane jako nieuzasadniona sankcja dla prawników za zwiększoną efektywność[61].

Relacje z sądem

Pełnomocnicy korzystający z GenAI ponoszą odpowiedzialność etyczną nie tylko przed klientami, lecz także przed sądem. Stosownie do jednej z *Modelowych zasad odpowiedzialności zawodowej* Amerykańskiego Stowarzyszenia Prawników pełnomocnik nie powinien formułować twierdzeń pozbawionych podstawy prawnej lub faktycznej, składać sądowi nieprawdziwych oświadczeń, a także podejmować działań noszących znamiona nieuczciwości, oszustwa, wprowadzania w błąd lub zniekształcania rzeczywistości[62]. Tym samym każdy pełnomocnik przed złożeniem pisma do sądu jest zobowiązany do weryfikacji wygenerowanych treści, w szczególności analiz, przywołanych podstaw prawnych, orzecznictwa oraz stanu faktycznego[63]. Zaniechanie weryfikacji treści złożonych pism może być dla sądu równoznaczne ze sprzeniewierzeniem się ślubowaniu[64].

Europejskie standardy również zwracają uwagę, że wykorzystywanie treści wygenerowanych przez sztuczną inteligencję bez uprzedniej weryfikacji może prowadzić do negatywnych konsekwencji dyscyplinarnych. Prezentowanie przed sądem wyłącznie uprzednio zweryfikowanych treści stanowi

---

i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

[59] Krajowa Izba Radców Prawnych, *Rekomendacje*…, s. 51–55.

[60] Ibidem, s. 55.

[61] J. Lawson, op. cit.

[62] American Bar Association, *Model rules of professional conduct*, rules 3.1, 3.3, 8.4(c).

[63] American Bar Association, *Formal opinion*…, s. 10.

[64] Postanowienie Oklahoma Eastern District Court z dnia 22 października 2025 r. w sprawie *Suzanna i Roger Mattox v. Product Innovations Research, LLC*, sygn. akt 6:24-cv-235-JAR, s. 14.

element rzetelnego procesu sądowego, co jest podstawą państwa prawa[65]. Dotyczy to nie tylko rozsądnego korzystania z narzędzi AI przez samego prawnika, ale może także rodzić obowiązek dodatkowej analizy pism oraz materiałów wnoszonych przez stronę przeciwną pod kątem wykorzystywania AI w sposób nieetyczny[66].

Rekomendacje dla polskich prawników wskazują natomiast na to, że zasada rzetelności procesu sądowego może w najbliższej przyszłości być poddana poważnej próbie. Wraz z rosnącymi możliwości sztucznej inteligencji coraz łatwiej jest modyfikować i manipulować różnymi materiałami z pomocą AI. Zdjęcia, filmy, zrzuty ekranu, które bardzo często stanowią dowód w sprawie, mogą być w ciągu kilku sekund wygenerowane lub zmienione za pomocą narzędzi AI. W związku z tym zagrożeniem konieczne będzie wdrożenie rozwiązań, które pozwalają na identyfikację treści stworzonych lub przekształconych przez sztuczną inteligencję w ramach procedury oceny dowodów, co zabezpieczy proces sądowy przed powoływaniem się na fałszywe, wygenerowane przez AI dowody[67].

Procedury wewnętrzne kancelarii

Rozwój sztucznej inteligencji stanowi wyzwanie dla kancelarii prawnych również w zakresie procesów korporacyjnych. *Modelowe zasady odpowiedzialności zawodowej* Amerykańskiego Stowarzyszenia Prawników akcentują w tym zakresie obowiązki etyczne prawników pełniących funkcje kierownicze i nadzorcze, ponieważ to na nich spoczywa odpowiedzialność za ustanowienie skutecznych mechanizmów oraz procedur zapewniających przestrzeganie zasad etyki zarówno przez prawników, ale także pozostałych pracowników kancelarii[68]. Oznacza to przede wszystkim obowiązek ustanowienia odpowiednich procedur określających zasady dopuszczalnego i bezpiecznego korzystania z narzędzi AI przez pracowników, przeprowadzanie szkoleń w tym zakresie oraz nadzór nad przestrzeganiem ustanowionych standardów[69]. Duże prawnicze korporacje, które zapewniają wszystkim swoim pracownikom dostępy i licencje do oprogramowania sztucznej inteligencji, nie pozostają w zgodzie ze standardami etyki zawodowej, dopóki nie zapewnią pracownikom odpowiedniego przeszkolenia[70]. Zakładając bowiem, że sztuczna inteligencja przejęłaby część obowiązków wykonywanych do tej pory przez

---

65 Council of Bars and Law Societies of Europe, *CCBE guide*…, s. 19.
66 The European Bars Federation, New Technologies Commission, *European lawyers*…, s. 6.
67 Krajowa Izba Radców Prawnych, *Rekomendacje*…, s. 32.
68 American Bar Association, *Model rules of professional conduct*, rules 5.1, 5.3.
69 American Bar Association, *Formal opinion*…, s. 10.
70 L.B. Eliot, op. cit.

ludzi, należy pamiętać, iż odpowiedzialność za prawidłowe wypełnienie tych obowiązków będzie spoczywać wciąż na prawnikach pełniących funkcje kontrolne i zarządcze[71].

Zasadniczo rekomendacje dla polskich prawników są w tej kwestii spójne z amerykańskimi. Wskazują one na pewne kluczowe elementy, o które należy zadbać – w szczególności określić, w jakich celach dopuszcza się użycie AI w kancelarii, jaki rodzaj informacji i danych może być przekazywany do narzędzia AI oraz sprecyzować zasady weryfikacji zawartości wygenerowanego tekstu[72]. Być może bardziej restrykcyjne zasady korzystania ze sztucznej inteligencji powinny być wprowadzone względem początkujących prawników, co najmniej do momentu uzyskania przez nich odpowiednio solidnej wiedzy i praktyki prawniczej[73], co pozwoliłoby niwelować potencjalne błędy związane z korzystaniem z generatywnej sztucznej inteligencji.

Zakończenie

Wspólnym mianownikiem polskich, europejskich i amerykańskich standardów korzystania z AI przez prawników pozostaje zasada, że ostateczna odpowiedzialność za rezultat pracy nie może zostać przeniesiona na narzędzie sztucznej inteligencji. Niezależnie od różnic w podstawach normatywnych i stopniu szczegółowości poszczególnych dokumentów, we wszystkich analizowanych systemach prawnik zachowuje obowiązek samodzielnej oceny, weryfikacji i kontroli nad treścią wygenerowaną przy użyciu AI i ostatecznie ponosi odpowiedzialność za wytworzony przy udziale sztucznej inteligencji produkt.

Przeprowadzona analiza pokazuje zarazem, że podobieństwo to nie wyklucza istotnych różnic akcentów. Podejście amerykańskie koncentruje się przede wszystkim na praktycznej reinterpretacji istniejących obowiązków etyki zawodowej, europejskie podejście mocniej akcentuje ciągłe doskonalenie zawodowe oraz ochronę wartości, takich jak rzetelność postępowania i prawa podstawowe, natomiast polskie rekomendacje wyróżniają się najsilniejszym osadzeniem w prawie unijnym, zwłaszcza w AI Act i RODO, oraz bardziej operacyjnym charakterem wskazówek dla kancelarii.

Na tym tle wyraźnie widać, że etyczne korzystanie z generatywnej AI przez prawników wymaga analizy co najmniej pięciu wzajemnie powiązanych płaszczyzn: kompetencji zawodowej i należytej staranności, poufności i ochrony danych, relacji z klientem, obowiązków wobec sądu oraz organizacji

71 E. Walters, op. cit., s. 14.
72 Krajowa Izba Radców Prawnych, *Rekomendacje*…, s. 56.
73 S.I. Strong, op. cit., s. 25.

wewnętrznej kancelarii. Dopiero łączne ujęcie tych elementów pozwala właściwie ocenić rzeczywisty wpływ AI na wykonywanie zawodu prawnika, ponieważ zagrożenia związane z halucynacjami, poufnością, obowiązkiem informacyjnym wobec klienta, rzetelnością wobec sądu i nadzorem nad personelem nie występują w oderwaniu od siebie, lecz poprzez przenikanie się tworzą spójny obszar ryzyka zawodowego.

Z perspektywy praktyki kancelaryjnej oznacza to, że wdrażanie AI nie powinno być traktowane wyłącznie jako decyzja technologiczna lub organizacyjna. Korzystanie z takich narzędzi wymaga równoległego stworzenia odpowiednich procedur wewnętrznych, obejmujących zasady doboru dostawcy, zakres dopuszczalnego użycia narzędzi, reguły ochrony danych, obowiązki weryfikacji wyników, a także system regularnych szkoleń i nadzoru nad pracownikami[74]. W tym sensie sztuczna inteligencja nie osłabia klasycznych standardów wykonywania zawodu prawnika, lecz przeciwnie – prowadzi do ich zaostrzenia i konkretyzacji w nowych warunkach technologicznych. Biorąc pod uwagę ryzyka związane z wykorzystaniem narzędzi AI w pracy prawnika, warto w pierwszej kolejności skupić się na wykorzystaniu w pełni potencjału AI w zadaniach administracyjnych i technicznych, w szczególności takich jak analiza i porównywanie dokumentów, przygotowywanie podsumowań, tworzenie transkrypcji i prezentacji, tłumaczenie tekstów, analiza argumentów czy też komunikacja z klientami[75].

Nie oznacza to jednak, że AI powinna być postrzegana wyłącznie jako źródło zagrożeń[76]. W artykule autorzy potwierdzają, że odpowiedzialnie stosowane narzędzia generatywne mogą realnie wspierać pracę prawnika, zwłaszcza w zadaniach analitycznych, organizacyjnych i technicznych, zwiększając efektywność świadczenia pomocy prawnej oraz poprawiając dostępność usług. Warunkiem dopuszczalności takiego wykorzystania pozostaje jednak zachowanie nadrzędnej roli człowieka, który nie tylko posługuje się narzędziem, lecz także rozumie jego ograniczenia, potrafi ocenić jego przydatność i ponosi pełną odpowiedzialność za końcowy efekt swojej pracy.

Wraz z dalszym rozwojem technologii oraz postępującą konkretyzacją standardów organizacji zawodowych i ustawodawcy zasadnicze pytanie nie będzie więc dotyczyć tego, czy prawnik może korzystać z AI, lecz w jakich warunkach takie korzystanie pozostaje zgodne z etyką zawodową, obowiązkiem należytej staranności oraz wymogami ochrony klienta i rzetelności postępowania. Z tego względu przyszłość praktyki prawniczej nie powinna być ujmowana w kategoriach zastąpienia prawnika przez sztuczną inteligencję, lecz jako proces wyznaczania granic odpowiedzialnego współdziałania człowieka

---

74 P. Mielniczek, *Etyka*…, s. 29.

75 Ibidem, s. 17.

76 Por. A. Niemczuk, A. Zienkiewicz, op. cit., s. 333.

i technologii. Narzędzia oparte na generatywnej sztucznej inteligencji powinny stanowić uzupełnienie kompetencji zawodowych prawników, nie zaś je zastępować[77]. Termin „należyta staranność" w świadczeniu usług przez prawnika nie wyklucza wspomagania się sztuczną inteligencją w codziennej pracy. Wraz z doskonaleniem tego typu narzędzi może to w przyszłości oznaczać wręcz konieczność czerpania z tego typu rozwiązań, aby świadczyć klientom usługi efektywniej, szybciej oraz niższym kosztem, co ostatecznie może mieć korzystny wpływ na dostępność usług prawniczych dla większej części społeczeństwa. Ostatecznie to jednak wiedza, doświadczenie i osobisty warsztat prawnika powinny decydować o kształcie pisma procesowego czy opinii prawnej.

Wykaz literatury

Abbasi Z., *Responsible legal augmentation: integrating generative AI into legal practice*, „Law, Technology and Humans" 2025, t. 7, nr 3.

American Bar Association, *Formal opinion 512: generative artificial intelligence tools*, Standing Committee on Ethics and Professional Responsibility, https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/professional_responsibility/ethics-opinions/aba-formal-opinion-512.pdf.

American Bar Association, *Model rules of professional conduct*, https://www.americanbar.org/groups/professional_responsibility/publications/model_rules_of_professional_conduct/.

Borelli M., Kerrigan C., Mush S., *The EU AI Act: a comprehensive regulatory framework for ethical ai development*, https://ssrn.com/abstract=4549248.

Browning J.G., *Robot lawyers don't have disciplinary hearings – real lawyers do: the ethical risks and responses in using generative artificial intelligence*, „Georgia State University Law Review" 2024, t. 40, nr 4, https://readingroom.law.gsu.edu/gsulr/vol40/iss4/9.

Conley A., *Understanding the duty of competence for attorneys using generative AI*, „North Carolina Journal of Law & Technology" 2025, t. 27, nr 1.

Council of Bars and Law Societies of Europe, *Charter of core principles of the European legal profession and code of conduct for European lawyers*, https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/DEONTOLOGY/DEON_CoC/EN_DEONTO_2021_Model_Code.pdf.

Council of Bars and Law Societies of Europe, *CCBE considerations on the legal aspects of artificial intelligence*, https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/IT_LAW/ITL_Guides_recommendations/EN_ITL_20200220_CCBE-considerations-on-the-Legal-Aspects-of-AI.pdf.

Council of Bars and Law Societies of Europe, *CCBE guide on the use of generative AI by lawyers*, https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/IT_LAW/ITL_Guides_recommendations/EN_ITL_20251002_CCBE-guide-on-the-use-of-the-use-of-generative-AI-for-lawyers.pdf.

[77] The European Bars Federation, New Technologies Commision, *European lawyers*…, s. 7.

Eliot L.B., *American Bar Association lowers the boom and lays down the law on lawyers' proper use of generative AI*, https://www.forbes.com/sites/lanceeliot/2024/07/31/american-bar-association-lowers-the-boom-and-lays-down-the-law-on-lawyers-proper-use-of-generative-ai/.

Frostestad H.L., *Technologically competent reprised: ethical practice in an AI age and considerations for our courts in a burgeoning AI era*, „Belmont Law Review" 2025, t. 12.

Garon J.M., *Ethics 3.0 – attorney responsibility in the age of generative AI*, „The Business Lawyer" 2023/2024, t. 79, https://ssrn.com/abstract=4746102.

Horrigan D., *Generative AI: a legal ethics roadmap and reference guide*, https://www.law.com/legaltechnews/2024/08/11/generative-ai-a-legal-ethics-roadmap-and-reference-guide/?slreturn=20260426091702.

Kaczmarczyk M., *Quo vadis, sztuczna inteligencjo? Rozważania nad problematyką etyczną i prawną AI*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 68.

Krajowa Izba Radców Prawnych, *Rekomendacje dotyczące korzystania przez radców prawnych z narzędzi opartych na sztucznej inteligencji*, KIRP, Warszawa 2025.

Lawson J., *Artificial intelligence, ABA formal opinion 512 and access to justice*, https://www.llrx.com/2024/12/artificial-intelligence-aba-formal-opinion-512-and-access-to-justice/?.

Magesh V., Surani F., Dahl M., Suzgun M., Manning C.D., Ho D.E., *Hallucination-free? Assessing the reliability of leading AI legal research tools*, „Journal of Empirical Legal Studies" 2025, nr 22(2).

Mielniczek P., *Etyka pracy prawnika z wykorzystaniem sztucznej inteligencji*, „Prawo Nowych Technologii" 2025, nr 1.

Niemczuk A., Zienkiewicz A., *Artificial intelligence in the work of lawyers and in the judicial system – from new technologies to regulations*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 68.

Pierce N.A., Goutos S.L., *Why lawyers must responsibly embrace generative AI*, SSRN, 2023, wersja zaktualizowana 2024, https://ssrn.com/abstract=4477704.

Piesiewicz P.F., *Zasady korzystania z generatywnej sztucznej inteligencji w międzynarodowych i zagranicznych dokumentach dotyczących wykonywania zawodu adwokata. Wnioski dla Adwokatury Polskiej*, „Palestra" 2026, nr 5.

Piesiewicz P.F., Wojdyło K., *Wpływ narzędzi sztucznej inteligencji na samodzielność osądu adwokata. Wyzwania etyczne i poznawcze związane z automatyzacją czynności zawodowych*, „Palestra" 2026, nr 4.

Strong S.I., *Artificial intelligence in civil justice systems: an empirical and interdisciplinary analysis and proposal for moving forward*, Emory Legal Studies Research Paper, „Ohio State Journal on Dispute Resolution" 2026, vol. 41, https://ssrn.com/abstract=5239069.

Terzidou K., *Generative AI systems in legal practice offering quality legal services while upholding legal ethics*, „International Journal of Law in Context" 2025, t. 21.

The European Bars Federation, New Technologies Commision, *European lawyers in the era of ChatGPT. Guidelines 2.0*, wrzesień 2024.

Walters E., *The model rules of autonomous conduct: ethical responsibilities of lawyers and artificial intelligence*, „Georgia State University Law Review" 2019, nr 35(4), https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3375045.

Webb J., *Generative artificial intelligence in legal practice: epistemic expertise, unethical AI, and the role of virtue*, „Minds and Machines" 2026, t. 36, art. nr 19, DOI: 10.1007/s11023-026-09771-2.

Summary

Polish, European and U.S. standards for lawyers' use of AI – a comparison of selected ethical obligations

Keywords: law of new technologies, artificial intelligence, AI, legal professional ethics, generative artificial intelligence, confidentiality, professional competence, lawyer accountability.

The rapid advancement of generative artificial intelligence (GenAI) presents the legal profession with new ethical challenges, requiring established professional standards to be reinterpreted in the context of the digital transformation of legal practice. This article compares the ethical standards governing lawyers' use of AI tools in Poland, Europe and the United States, focusing on five key areas: professional competence and due diligence; confidentiality and data protection; client relations; duties towards the court; and internal law firm procedures. The analysis covers American Bar Association (ABA) Formal Opinion 512, the Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE) Guide on the use of generative AI by lawyers, and the Polish National Bar Council of Legal Advisors (Krajowa Izba Radców Prawnych, KIRP) Recommendations. Despite their normative foundations differing, all three frameworks share the principle that professional responsibility for work product cannot be transferred to an AI tool. The Polish recommendations are most firmly grounded in EU law (the AI Act and GDPR), the American standards rely on the ABA Model Rules and the European approach emphasises continuing legal education. In all examined systems, lawyers are fully accountable for the outcome of their work, regardless of the degree of AI involvement.

DOI: 10.31648/sp.12572

Martyna Kaczmarczyk
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0001-6169-9466
martyna.kaczmarczyk@uwm.edu.pl

Prawo do wyjaśnienia decyzji algorytmicznej jako element ochrony godności człowieka

Wstęp

Dynamiczny rozwój technologii cyfrowych doprowadził do szerokiego wykorzystywania systemów sztucznej inteligencji w procesach podejmowania decyzji dotyczących podstawowych praw jednostek. Algorytmy analizujące duże zbiory danych są obecnie stosowane w wielu obszarach życia społecznego i gospodarczego. Systemy te umożliwiają szybkie przetwarzanie ogromnych ilości informacji oraz identyfikowanie zależności, które byłyby trudne do wykrycia przy użyciu tradycyjnych metod analitycznych. Zastosowanie systemów algorytmicznych w procesach decyzyjnych przynosi liczne korzyści, w tym zwiększenie efektywności działania instytucji oraz ograniczenie kosztów operacyjnych. Jednak rozwój technologii sztucznej inteligencji rodzi szereg nowych wyzwań natury prawnej i etycznej. Jednym z problemów jest brak przejrzystości działania algorytmów, zwłaszcza tych opartych na metodach uczenia maszynowego.

W wielu przypadkach systemy algorytmiczne funkcjonują jako tzw. czarne skrzynki, których sposób działania jest trudny do zrozumienia zarówno dla użytkowników, jak i dla samych twórców technologii. Oznacza to, że osoba, której dotyczy decyzja podjęta przez system, często nie ma możliwości poznania przesłanek doprowadzających do określonego rozstrzygnięcia. Sytuacja ta rodzi istotne pytania dotyczące ochrony praw jednostki w warunkach społeczeństwa cyfrowego. Brak przejrzystości procesów decyzyjnych utrudnia bowiem kontrolę nad działaniem instytucji oraz ogranicza możliwość zakwestionowania decyzji podejmowanych przez systemy informatyczne. W konsekwencji pojawia się ryzyko naruszenia podstawowych wartości systemu prawnego, w tym poszanowania godności człowieka.

W odpowiedzi na te wyzwania unijny ustawodawca wprowadził koncepcję prawa do wyjaśnienia decyzji algorytmicznej. Prawo to polega na umożliwieniu

osobie, której dotyczy decyzja podejmowana w sposób zautomatyzowany, uzyskania informacji o logice działania systemu oraz czynnikach, które doprowadziły do określonego rozstrzygnięcia. Celem niniejszego artykułu jest analiza znaczenia prawa do wyjaśnienia decyzji algorytmicznej w kontekście ochrony godności człowieka. W obecnym stanie prawnym europejski standard zapewniania przejrzystości decyzji podejmowanych przez systemy sztucznej inteligencji nie stanowi skutecznego elementu realizacji zasady poszanowania godności jednostki w warunkach rosnącej automatyzacji procesów decyzyjnych.

Godność człowieka jako fundament ochrony praw jednostki

Godność ludzka jest wartością nadrzędną w systemach prawnych wielu państw oraz fundamentem międzynarodowego systemu praw człowieka. Jej znaczenie polega na uznaniu jednostki za podmiot autonomiczny, posiadający niezbywalne prawa i wolności, które należy chronić niezależnie od warunków społecznych, ekonomicznych czy politycznych. Współczesna teoria prawa konstytucyjnego i prawa międzynarodowego podkreśla, że godność człowieka stanowi podstawę wszystkich praw jednostki i jest źródłem zarówno wolności osobistych, jak i ochrony prawnej przed dyskryminacją, arbitralnością czy nadużyciami władzy[1].

Podstawowym dokumentem konstytuującym godność człowieka w prawie międzynarodowym jest Powszechna deklaracja praw człowieka, która w art. 1 określa, że „wszyscy ludzie rodzą się wolni i równi pod względem godności i praw”[2]. Regulacja ta stanowi fundament doktryny praw człowieka i normę interpretacyjną dla innych instrumentów prawa międzynarodowego. Kolejnym kluczowym dokumentem jest Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, który w art. 7 chroni przed torturami i nieludzkim traktowaniem, odwołując się pośrednio do godności człowieka, a w art. 26 gwarantuje równość wobec prawa, zapewniając, że każdy ma prawo do ochrony prawnej w sposób respektujący jego fundamentalną wartość jako osoby[3]. W ramach prawa europejskiego godność człowieka zajmuje centralne miejsce również w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, gdzie w art. 1 stwierdzono, że „godność ludzka jest nienaruszalna; należy ją szanować i chronić”[4].

---

[1] L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 41–45.

[2] Art. 1 Powszechnej deklaracji praw człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych dnia 10 grudnia 1948 r.

[3] Art. 7 i art. 26 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167).

[4] Art. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej z dnia 7 grudnia 2000 r. (Dz. Urz. UE C 202/389, 7.6.2016).

Wszystkie prawa jednostki w Unii Europejskiej są interpretowane w kontekście poszanowania godności, co wpływa na ocenę polityk publicznych, decyzji administracyjnych czy stosowania technologii w życiu obywateli.

Europejski system ochrony praw człowieka stanowi jeden z podstawowych fundamentów ochrony godności ludzkiej. Chociaż Europejska konwencja praw człowieka nie wymienia godności jako samodzielnego prawa, to standard ten został wyprowadzony przede wszystkim z prawa do poszanowania życia prywatnego oraz rozwinięty w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako ETPC)[5]. Art. 8 EKPC gwarantuje każdemu prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, mieszkania oraz korespondencji[6]. W kontekście ochrony danych osobowych w orzecznictwie ETPC przyjmuje się, że gromadzenie, przechowywanie, wykorzystywanie i udostępnianie danych osobowych stanowi ingerencję w sferę prywatności, która musi być przewidziana ustawą, realizować uzasadniony cel oraz spełniać wymóg konieczności i proporcjonalności w demokratycznym społeczeństwie[7]. Przepis ten stanowi zatem podstawowy filar europejskiej ochrony danych osobowych. Art. 6 EKPC gwarantuje prawo do rzetelnego procesu i ma znaczenie pośrednie. W kontekście przetwarzania danych osobowych wymaga zapewnienia jednostce skutecznych gwarancji proceduralnych, w tym możliwości poznania podstaw rozstrzygnięcia oraz zakwestionowania decyzji wpływających na jej prawa i obowiązki, co nabiera szczególnego znaczenia w przypadku decyzji opartych na zautomatyzowanym przetwarzaniu danych[8]. Art. 13 EKPC ustanawia prawo do skutecznego środka odwoławczego przed organem krajowym w razie naruszenia praw konwencyjnych, w tym prawa do prywatności. W obszarze ochrony danych osobowych oznacza to konieczność zapewnienia efektywnych mechanizmów dochodzenia roszczeń oraz kontroli legalności przetwarzania danych[9]. Natomiast art. 14 EKPC zakazuje dyskryminacji przy korzystaniu z praw i wolności gwarantowanych konwencją. W odniesieniu do przetwarzania danych osobowych przepis ten ma znaczenie zwłaszcza wtedy, gdy wykorzystanie danych lub systemów algorytmicznych prowadzi do nierównego traktowania osób ze względu na cechy chronione, takie jak płeć, pochodzenie, religia czy niepełnosprawność[10].

Uzupełnieniem standardu EKPC jest Konwencja Rady Europy nr 108+, będąca pierwszym wiążącym traktatem międzynarodowym poświęconym

---

[5] Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej jako EKPC.

[6] Ibidem, art. 8.

[7] Wyroki ETPC: z 16 lutego 2000 r. w sprawie *Amann v. Szwajcaria*, skarga nr 27798/95, §§ 65–69; z 4 grudnia 2008 r. w sprawie *S. i Marper v. Zjednoczone Królestwu*, skargi nr 30562/04 i 30566/04, §§ 67–68, 95–103.

[8] Art. 6 EKPC.

[9] Ibidem, art. 13.

[10] Ibidem, art. 14.

wyłącznie ochronie danych osobowych[11]. Konwencja 108+ modernizuje dotychczasowe standardy, wprowadzając m.in. zasadę legalności i przejrzystości przetwarzania, minimalizacji danych, rozliczalności administratorów, ochrony danych już w fazie projektowania oraz rozszerzone prawa osób, których dane dotyczą[12]. Jej postanowienia wywarły istotny wpływ na rozwój europejskich regulacji dotyczących ochrony danych, wzmacniając ochronę godności jednostki w warunkach cyfryzacji i rosnącego wykorzystania systemów opartych na sztucznej inteligencji.

W krajowym porządku prawnym Konstytucja RP jednoznacznie określa godność człowieka jako wartość nienaruszalną i fundament praw jednostki. Art. 30 ustawy zasadniczej stanowi, że „godność człowieka jest nienaruszalna; jest ona źródłem wolności i praw człowieka i obywatela"[13], a art. 31 podkreśla zakaz naruszania godności oraz zobowiązuje państwo do ochrony praw jednostki w sposób zapewniający poszanowanie jej podmiotowości[14]. W art. 32 ust. 1 Konstytucji RP została zagwarantowana równość wobec prawa i zakaz dyskryminacji z jakiejkolwiek przyczyny, co stanowi praktyczną realizację zasady poszanowania godności[15].

Godność człowieka pełni funkcję fundamentalnej zasady interpretacyjnej i normatywnej, będąc źródłem wszystkich praw i wolności jednostki[16]. Jej praktyczne znaczenie można rozważać w trzech wymiarach. Po pierwsze, stanowi podstawę ochrony elementarnych praw i wolności, takich jak prawo do życia, wolność osobista, bezpieczeństwo, wolność sumienia, prawo do prywatności czy ochrona danych osobowych. Po drugie, wprowadza zakaz dyskryminacji i nieludzkiego traktowania, nakładając na państwo i podmioty prywatne obowiązek traktowania jednostki w sposób sprawiedliwy i równy wobec prawa. Po trzecie, zapewnia podmiotowość i autonomię jednostki, gwarantując prawo do decydowania o sobie oraz aktywnego uczestnictwa w procesach prawnych, społecznych i gospodarczych[17].

Znaczenie godności człowieka w prawie międzynarodowym i krajowym przekłada się na obowiązek państw do tworzenia i egzekwowania prawa chroniącego życie, wolność i prawo do prywatności, zapewnienia równości wobec prawa oraz przeciwdziałania dyskryminacji. Godność jednostki powinna

---

11 Konwencja Rady Europy z dnia 28 stycznia 1981 r. o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych (ETS No. 108), zmieniona Protokołem zmieniającym z dnia 18 maja 2018 r. (CETS No. 223), dalej jako Konwencja 108+.

12 Ibidem, art. 5–10.

13 Art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

14 Ibidem, art. 31.

15 Ibidem, art. 32 ust. 1.

16 R. Kozłowski, D. Bieńkowska, *Prawa człowieka i ludzka godność. Ochrona i aksjologia*, Poznań 2020, s. 8–12.

17 P. Wilczyński, *W kwestii godności człowieka jako kategorii prawa,* „Acta Universitatis Lodziensis" 2023, nr specjalny, s. 342–343.

stanowić punkt odniesienia przy tworzeniu i interpretacji nowych regulacji prawnych z zakresu technologii i procesów zautomatyzowanych. Naruszenie autonomii lub instrumentalizacja jednostki w decyzjach opartych na systemach sztucznej inteligencji może być traktowane jako naruszenie godności i podstawowych praw człowieka[18]. Godność ludzka jest fundamentem ochrony praw jednostki zarówno w prawie międzynarodowym, jak i krajowym. Uznanie jej nadrzędnej wartości pozwala chronić jednostki przed dyskryminacją, arbitralnością, nieludzkim traktowaniem oraz ograniczeniem autonomii. W polskim prawie konstytucyjnym godność stanowi źródło wolności i praw człowieka, a jej ochrona jest obowiązkiem państwa. W prawie międzynarodowym godność pełni rolę kluczowej zasady interpretacyjnej, kształtując prawa jednostki i wyznaczając standardy ich ochrony[19]. Godność człowieka w erze globalizacji i cyfryzacji, pozostaje niezbywalnym fundamentem, który pozwala zapewnić respektowanie praw jednostki w każdej sferze życia.

Decyzja algorytmiczna i jej znaczenie w procesach społecznych

Systemy sztucznej inteligencji coraz częściej wykorzystywane są w procesach decyzyjnych dotyczących jednostek. Decyzje algorytmiczne mogą mieć charakter całkowicie zautomatyzowany lub stanowić wsparcie dla rozstrzygnięć podejmowanych przez człowieka. Przykłady zastosowań takich systemów obejmują m.in. ocenę zdolności kredytowej klientów w sektorze finansowym, analizę dokumentów aplikacyjnych w procesach rekrutacyjnych, ocenę ryzyka ubezpieczeniowego czy identyfikowanie potencjalnych nadużyć w systemach świadczeń publicznych. Wykorzystanie algorytmów w procesach decyzyjnych wiąże się z szeregiem korzyści. Systemy te mogą analizować ogromne ilości danych w krótkim czasie, identyfikować złożone zależności statystyczne oraz ograniczać wpływ subiektywnych ocen podejmowanych przez ludzi. Jednocześnie jednak pojawiają się zagrożenia związane z możliwością występowania błędów systemowych oraz uprzedzeń zawartych w danych wykorzystywanych do trenowania algorytmów. Jeżeli dane historyczne zawierają określone nierówności społeczne, systemy uczące się mogą je powielać lub nawet wzmacniać[20].

---

[18] M. Kuciński, *Sztuczna inteligencja a godność człowieka*, „Fides, Ratio Et Patria. Studia Toruńskie" 2021, nr 14, s. 221–223.

[19] K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe praw człowieka*, Warszawa 2022, s. 15; J. Mrozek, *Godność osoby ludzkiej jako źródło praw człowieka i obywatela*, „Civitas et Lex" 2014, nr 1, s. 41.

[20] M. Kubiak, M. Kudła, *Stronniczość i uprzedzenia sztucznej inteligencji (AI Bias) – ryzyko i sposoby jego mitygacji*, „Prawo Nowych Technologii" 2023, nr 2, s. 40–42.

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na zjawisko tzw. dyskryminacji algorytmicznej, polegające na tym, że decyzje podejmowane przez systemy sztucznej inteligencji mogą prowadzić do nieuzasadnionego różnicowania sytuacji jednostek ze względu na cechy takie jak płeć, pochodzenie etniczne czy status społeczny[21]. Szczególnym problemem jest w tym kontekście brak przejrzystości działania algorytmów. W wielu przypadkach ustalenie dokładnych przyczyn podjęcia konkretnej decyzji jest zawiłe, co utrudnia identyfikację potencjalnych błędów lub uprzedzeń w działaniu systemu.

Istota prawa do wyjaśnienia decyzji algorytmicznej

Prawo do wyjaśnienia decyzji algorytmicznej stanowi wyzwanie w dobie gwałtownego rozwoju technologicznego i ma na celu zapewnienie przejrzystości działania systemów sztucznej inteligencji[22]. Jego istotą jest umożliwienie osobie, której dotyczy decyzja podjęta w sposób zautomatyzowany, uzyskania informacji o mechanizmach prowadzących do określonego rozstrzygnięcia. Funkcja ta wykracza poza samą informację – z założenia umożliwia jednostce kontrolę nad procesem decyzyjnym oraz zakwestionowanie decyzji, które mogą naruszać jej prawa lub interesy. Jednak w praktyce prawo to nie realizuje standardów przejrzystości, odpowiedzialności i sprawiedliwości proceduralnej, które stanowią instrument ochrony zarówno godności, jak i równości jednostki wobec prawa[23].

Od momentu wejścia w życie przepisów rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji (tzw. *AI Act*), czyli od 1 sierpnia 2024 r., prawo do wyjaśnienia decyzji algorytmicznej zyskało własną, dedykowaną systemom sztucznej inteligencji podstawę prawną[24]. W art. 86 unijny ustawodawca ustanowił prawną możliwość uzyskania wyjaśnień w kontekście stosowania w procesie decyzyjnym

---

[21] R. Rejmaniak, *Bias in Artificial Intelligence Systems*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2021, nr 3, s. 26.

[22] E. Papadimitriou, *The right to explanation in the processing of personal data with the use of AI systems*, „International Journal of Law in Changing World" 2023, nr 2, s. 44 i nast.; K. Nizioł, *The right to obtain an explanation of the decision-making procedure in an individual case under Article 86(1) of the Artificial Intelligence Act – selected problems*, „Studia Prawnicze KUL" 2025, nr 4, s. 78 i nast.

[23] A. Powałowski, *Aksjologia nowych technologii w administracji publicznej*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny" 2024, nr 3, s. 16–17.

[24] 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, dalej jako *AI Act*.

systemów AI, szczególnie w odniesieniu do rozstrzygnięć mających wpływ na osoby fizyczne[25]. Zakres podmiotowy regulacji obejmuje osoby, których życie, zdrowie, bezpieczeństwo lub prawa podstawowe mogą zostać istotnie dotknięte przez decyzję opartą na systemie AI, z wyłączeniem systemów infrastruktury krytycznej[26]. Przepis ten podkreśla potrzebę ochrony praw jednostki w sytuacjach, gdy decyzje mają charakter władczy lub wywołują skutki prawne. W katalogu przesłanek unijny ustawodawca powołał się na doniosłe wartości, takie jak życie, zdrowie, bezpieczeństwo i prawa podstawowe. Niewątpliwie podane przesłanki mają szeroki zakres i w szczególności poprzez użycie sformułowania „prawa podstawowe" katalog ten jest niezwykle pojemny, co może prowadzić do nadinterpretacji. Ponadto art. 86 ust. 1 zawiera zwroty niedookreślone, które dodatkowo mogą przysparzać trudności w ocenie ewentualnych naruszeń praw i wolności. Sformułowanie „oddziałuje na tę osobę na tyle znacząco, że uważa ona, iż ma to niepożądany wpływ (…)"[27] ma charakter *stricte* subiektywny. Odczucia jednostki mogą być oparte na osobistej perspektywie, uczuciach, a nie na weryfikowalnych faktach.

Art. 86 *AI Act* pełni zatem funkcję przepisu gwarancyjnego, zapewniając osobom, których dotyczą decyzje oparte na systemach AI wysokiego ryzyka, prawo do uzyskania jasnego i zrozumiałego wyjaśnienia roli systemu opartego na sztucznej inteligencji w procesie decyzyjnym. Możliwość realizacji tego prawa opiera się na obowiązkach wynikających z innych przepisów rozporządzenia. Art. 13 stanowi podstawę informacyjną dla art. 86, ponieważ zobowiązuje dostawców do zapewnienia odpowiedniej dokumentacji i informacji o działaniu systemu[28]. Art. 14 uzupełnia ten obowiązek, wymagając skutecznego nadzoru człowieka, który umożliwia interpretację wyników systemu i ich wyjaśnienie osobie, której dotyczy decyzja[29]. Z kolei art. 26 nakłada na podmioty stosujące system AI obowiązek korzystania z niego zgodnie z instrukcjami, prowadzenia monitoringu i wykorzystywania rejestrowanych informacji, co pozwala odtworzyć przebieg procesu decyzyjnego[30]. Art. 27 wspiera realizację art. 86 poprzez obowiązek przeprowadzenia oceny wpływu na prawa podstawowe, która ułatwia uzasadnienie zastosowania systemu AI i identyfikację ryzyk dla jednostki[31]. Natomiast art. 50 wzmacnia ogólną zasadę transparentności, zobowiązując do informowania o korzystaniu z określonych

[25] Ibidem, art. 86.

[26] Ibidem, art. 86 ust. 1; z wyjątkiem pkt 2 załącznika III: „Infrastruktura krytyczna: systemy AI przeznaczone do wykorzystywania jako związane z bezpieczeństwem elementy procesów zarządzania krytyczną infrastrukturą cyfrową, ruchem drogowym i procesów ich działania lub zaopatrzenia w wodę, gaz, ciepło lub energię elektryczną".

[27] Ibidem, art. 86 ust. 1.

[28] Ibidem, art. 13.

[29] Ibidem, art. 14.

[30] Ibidem, art. 26.

[31] Ibidem, art. 27.

systemów AI, choć nie zastępuje indywidualnego prawa do wyjaśnienia przewidzianego w art. 86[32]. Wreszcie art. 85 zapewnia mechanizmy nadzoru i egzekwowania obowiązków wynikających z *AI Act*, wzmacniając praktyczną skuteczność prawa do wyjaśnienia[33]. W konsekwencji art. 86 stanowi zwieńczenie systemu obowiązków dotyczących transparentności, dokumentowania i nadzoru nad systemami AI wysokiego ryzyka, przekształcając je w konkretne uprawnienie jednostki do uzyskania wyjaśnienia decyzji wspomaganej przez sztuczną inteligencję.

Kluczowym celem regulacji jest zwiększenie przejrzystości działania systemów sztucznej inteligencji oraz ochrona praw jednostki. W praktyce oznacza to, że osoby, których dotyczą decyzje podejmowane lub wspierane przez AI, powinny mieć możliwość uzyskania zrozumiałych informacji o tym, jak i dlaczego dana decyzja została podjęta. Przepis ten wpisuje się w szerszy nurt regulacyjny Unii Europejskiej, rozszerzając istniejące mechanizmy, takie jak prawo do wyjaśnienia wynikające z rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych (RODO)[34]. W odróżnieniu jednak od RODO, które koncentruje się na ochronie danych osobowych, *AI Act* rozszerza perspektywę na funkcjonowanie samych systemów AI, niezależnie od tego, czy przetwarzają dane osobowe.

Analizując europejski porządek prawny dotyczący decyzji algorytmicznych, nie sposób pominąć Konwencji ramowej Rady Europy o sztucznej inteligencji, prawach człowieka, demokracji i rządach prawa[35]. Choć dokument ten nie posługuje się pojęciem decyzji algorytmicznej ani zautomatyzowanego podejmowania decyzji, postanowienia w nim zawarte pozostają istotne dla oceny dopuszczalności stosowania systemów AI w procesach decyzyjnych. Konwencja przyjmuje podejście oparte na ochronie praw człowieka, nakładając na państwa obowiązek zapewnienia odpowiednich gwarancji proceduralnych w przypadku wykorzystywania systemów sztucznej inteligencji. Szczególne znaczenie ma art. 8, który przewiduje obowiązek zapewnienia osobom dotkniętym działaniem systemów AI odpowiednich informacji, możliwości uzyskania wyjaśnień oraz skutecznych środków zaskarżenia i ochrony

[32] Ibidem, art. 50.

[33] Ibidem, art. 85.

[34] Art. 22 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych (Dz. Urz. UE L 119, 4.5.2016), dalej jako RODO.

[35] Konwencja ramowa Rady Europy o sztucznej inteligencji, prawach człowieka, demokracji i rządach prawa (Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law, CETS No. 225), przyjęta w Wilnie dnia 17 maja 2024 r.

prawnej[36]. W konsekwencji konwencja nie ustanawia odrębnego prawa do wyjaśnienia decyzji algorytmicznej, lecz tworzy ogólne standardy ochrony proceduralnej, stanowiące punkt odniesienia dla bardziej szczegółowych regulacji zawartych w art. 22 RODO oraz art. 86 *AI Act*. Jednocześnie jej znaczenie polega na wyznaczeniu minimalnego poziomu ochrony jednostki w sytuacjach, w których systemy AI wpływają na prawa i wolności człowieka. Konwencja akcentuje konieczność zapewnienia przejrzystości i rozliczalności stosowania systemów AI, co pośrednio wzmacnia wymóg wyjaśnialności decyzji podejmowanych z ich udziałem. Wprowadza ona również perspektywę systemową, w której ochrona jednostki nie ogranicza się do pojedynczej decyzji, lecz obejmuje cały cykl życia systemu AI. W tym sensie stanowi ona uzupełnienie standardów unijnych, koncentrując się na aksjologicznych fundamentach ochrony praw człowieka. Jej postanowienia sprzyjają interpretacji przepisów RODO i *AI Act* w sposób prowolnościowy i ukierunkowany na ochronę autonomii jednostki. W rezultacie konwencja pełni funkcję ramową, wzmacniającą spójność europejskiego systemu ochrony praw człowieka w kontekście rozwoju technologii algorytmicznych.

Prawo do wyjaśnienia decyzji algorytmicznej powinno spełniać kilka istotnych funkcji. Po pierwsze, umożliwiać jednostce zrozumienie procesów decyzyjnych wpływających na jej sytuację; po drugie, pozwalać na skuteczne zakwestionowanie decyzji, która została podjęta na jej niekorzyść; po trzecie, sprzyjać budowaniu zaufania społecznego do nowych technologii[37]. Zakres prawa do wyjaśnienia nie jest jednoznacznie określony. Pojawia się pytanie, czy wyjaśnienie powinno obejmować szczegółowe informacje dotyczące struktury algorytmu, czy też jedynie ogólne podanie czynników, które miały wpływ na decyzję. Z jednej strony zbyt ogólne wyjaśnienia mogą okazać się niewystarczające dla realnej ochrony praw jednostki. Brak przejrzystości algorytmów i brak możliwości poznania przyczyn decyzji prowadzą do traktowania jednostki instrumentalnie – jako zbioru danych – zamiast jako podmiotu prawa. Z drugiej strony ujawnienie szczegółowych informacji o działaniu algorytmu może prowadzić do naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa oraz własności intelektualnej. W związku z tym w doktrynie coraz częściej podkreśla się potrzebę poszukiwania kompromisu między ochroną praw jednostki a interesami podmiotów rozwijających technologie sztucznej inteligencji[38].

---

[36] Ibidem, art. 8.

[37] A. Szot, *Algorithm in the structure of administrative decision-making: a model of explainability and burden of proof for an effective legal remedy within discretionary power in public administration*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2025, nr 5, s. 277 i nast.

[38] U. Mylly, *Transparent AI? Navigating between rules on trade secrets and access to information*, „International Review of Intellectual Property and Competition Law" 2023, nr 54, s. 19–22.

Algorytmiczna dyskryminacja a zasada równości

Algorytmiczna dyskryminacja jest konsekwencją nieuwzględnienia prawa do wyjaśnienia decyzji algorytmicznej. Polega na sytuacji, w której decyzje podejmowane przez systemy informatyczne prowadzą do nieuzasadnionego różnicowania osób ze względu na cechy chronione prawem, takie jak płeć, pochodzenie etniczne, wiek czy status społeczny. Zjawisko to rodzi pytania o zgodność decyzji algorytmicznych z zasadą równości i innymi fundamentalnymi wartościami prawa[39]. Brak przejrzystości algorytmów i ich uprzedzenia mogą prowadzić do naruszenia prawa do równego traktowania, a skuteczne mechanizmy kontroli i odpowiedzialności prawnej są kluczowe dla ochrony tej zasady.

Zasada równości, będąca fundamentem współczesnych systemów prawa, znajduje wyraz zarówno w prawie krajowym, jak i międzynarodowym. W Konstytucji RP w art. 32 ust. 1 ustanowiono, że „wszyscy są wobec prawa równi; wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne i prawo do ochrony przed dyskryminacją"[40]. Równość jednostek jest kluczowym elementem ładu międzynarodowego, zapewniającym ochronę praw człowieka i sprawiedliwość w stosunkach międzynarodowych. Jej fundament stanowi Powszechna deklaracja praw człowieka, która w art. 1 i art. 7[41] gwarantuje równość wobec prawa i zakaz dyskryminacji. Również Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych odwołuje się do zasady równości, bowiem w art. 26 zapewnia równe korzystanie z praw człowieka[42]. Zasada równości pełni funkcję ochronną, gwarantując zakaz dyskryminacji oraz programową, wyznaczając kierunki działań państwa mające na celu niwelowanie nierówności społecznych[43]. W kontekście algorytmów szczególnie istotna jest funkcja ochronna, gdyż decyzje podejmowane przez systemy automatyczne mogą bezpośrednio wpływać na prawa jednostki i jej sytuację życiową.

Algorytmiczna dyskryminacja może mieć charakter jawny lub ukryty. Jawna występuje, gdy algorytm *explicite* wykorzystuje niedozwolone kryteria, np. płeć lub pochodzenie etniczne, w celu podjęcia decyzji. Ukryta ma miejsce wtedy, gdy algorytm pozornie neutralny prowadzi do nierównego traktowania, np. poprzez analizę danych historycznych zawierających strukturalne nierówności społeczne[44]. Mechanizmy dyskryminacji często wynikają

---

[39] J. Adams-Prassl, R. Binns, A. Kelly-Lyth, *Directly discriminatory algorithms*, „The Modern Law Rewiev" 2023, nr 1, s. 144–146.

[40] Art. 32 ust. 1 Konstytucji RP.

[41] Art. 1 i 7 Powszechnej deklaracji praw człowieka.

[42] Art. 26 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych.

[43] A. Chorążewska, *The principle of equality as a challenge to the democratic rule of law*, „Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law" 2024, nr 4, s. 8.

[44] M. Lingyu, *From algorithm bias to algorithm discrimination: research on the responsibility of algorithmic discrimination*, „Journal of Northeastern University" 2022, nr 1, s. 1.

z błędów w danych treningowych. Jeśli system rekrutacyjny jest trenowany na historycznych danych, w których dominowała określona płeć lub grupa społeczna, algorytm może preferować kandydatów podobnych do wcześniejszych pracowników, powielając uprzedzenia społeczne. Innym źródłem dyskryminacji może być niewłaściwe projektowanie funkcji celu algorytmu, który optymalizuje decyzje według kryteriów wydajnościowych, nie uwzględniając wartości etycznych ani norm prawnych. W konsekwencji decyzje systemu informatycznego mogą być formalnie neutralne, lecz prowadzić do wykluczenia lub marginalizacji określonych grup[45].

Praktyczne przykłady algorytmicznej dyskryminacji są liczne. W sektorze finansowym algorytmy oceny zdolności kredytowej mogą nieświadomie uprzywilejowywać osoby z określonych dzielnic miast lub o określonym pochodzeniu, bazując na historycznych danych finansowych. W rekrutacji systemy selekcji kandydatów mogą preferować osoby podobne do wcześniejszych pracowników, co skutkuje dyskryminacją ze względu na płeć lub wiek. W systemach opieki zdrowotnej algorytmy przewidujące ryzyko chorób mogą nie doszacować ryzyka w grupach mniejszościowych, jeśli dane treningowe nie są reprezentatywne. Wymienione przykłady pokazują, że algorytmy mogą nieświadomie powielać istniejące nierówności społeczne, nawet jeśli twórcy systemów nie mają intencji dyskryminacyjnych.

Prawo krajowe i międzynarodowe oferuje mechanizmy przeciwdziałania algorytmicznej dyskryminacji. W prawie Unii rozporządzenie RODO przewiduje m.in. prawo do wyjaśnienia decyzji zautomatyzowanych oraz prawo do sprzeciwu wobec takich decyzji[46]. *AI Act* definiuje systemy wysokiego ryzyka (ang. *high-risk AI systems*) i wymaga oceny ryzyka dyskryminacji przed ich wdrożeniem[47]. Dodatkowo prawo antydyskryminacyjne, w tym konwencje ONZ i normy ILO, nakładają obowiązek zapewnienia równego traktowania osób w różnych sferach życia[48]. Mechanizmy kontroli obejmują audyty algorytmiczne, testy na obecność uprzedzeń, obowiązek dokumentowania procesów decyzyjnych oraz procedury odwoławcze.

Mimo istniejących regulacji problem algorytmicznej dyskryminacji pozostaje aktualny. Identyfikacja uprzedzeń wymaga zaawansowanych narzędzi statystycznych i technik *explainable AI*, czyli tzw. wyjaśnialnej sztucznej inteligencji[49]. Ponadto wciąż niejasna pozostaje kwestia odpowiedzialności

---

45 R. Rejmaniak, op. cit., s. 27 i nast.

46 Art. 22 RODO.

47 Art. 27 I 86 *AI Act*.

48 Konwencja ONZ w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (CERD) (Dz.U. z 1969 r., Nr 11, poz. 76); Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW) (Dz.U. z 1981 r., Nr 16, poz. 87); Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 111 w sprawie dyskryminacji w zatrudnieniu i zawodzie (Dz.U. z 1972 r., Nr 25, poz. 160).

49 Ł. Sobczyk, *Zgodność algorytmów i samouczących się systemów z wybranymi aspektami prawa Unii Europejskiej*, „Prawo Mediów Elektronicznych. Kwartalnik Naukowy" 2024, nr 4, s. 66–69.

prawnej za decyzje algorytmiczne: kto ponosi odpowiedzialność – producent, programista czy użytkownik? W związku z tym niezbędna jest obowiązkowa ocena ryzyka dyskryminacji przed wdrożeniem systemów AI, projektowanie algorytmów uwzględniających kryteria równości, zapewnienie możliwości odwołania od decyzji algorytmicznej oraz wprowadzenie niezależnych mechanizmów audytu i kontroli.

Algorytmiczna dyskryminacja stanowi realne zagrożenie dla zasady równości w społeczeństwie cyfrowym. Systemy AI, choć pozornie neutralne, mogą powielać i wzmacniać istniejące nierówności społeczne, jeśli dane treningowe i funkcje celu nie uwzględniają wartości praw człowieka. Skuteczna ochrona zasady równości wymaga połączenia regulacji prawnych, mechanizmów kontroli oraz odpowiedzialnego projektowania systemów AI. Szczególnie ważne jest prawo do wyjaśnienia decyzji algorytmicznej, audyty algorytmiczne i odpowiedzialność twórców systemów, które pozwalają zapewnić, że automatyzacja decyzji nie prowadzi do nierównego traktowania obywateli.

Wyzwania regulacyjne w kontekście ochrony godności

Prawo do wyjaśnienia decyzji algorytmicznej, przewidziane w unijnych rozporządzeniach, powinno zapewniać jednostce możliwość poznania kryteriów decyzyjnych, logiki algorytmu oraz skutków decyzji automatycznej. Art. 22 RODO ustanawia prawo osoby do niepodlegania decyzji opierającej się wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu, w tym profilowaniu, jeżeli wywołuje ona wobec niej skutki prawne lub w podobny sposób istotnie na nią wpływa[50]. Skuteczna realizacja tego prawa jest uzależniona od obowiązków informacyjnych przewidzianych w art. 13–15 RODO.

Art. 13 i 14 zobowiązują administratora do przekazania osobie, której dane dotyczą, informacji o stosowaniu zautomatyzowanego podejmowania decyzji, w tym profilowania, oraz do przedstawienia istotnych informacji o zasadach jego działania, a także o znaczeniu i przewidywanych konsekwencjach takiego przetwarzania[51]. Natomiast art. 15 przyznaje prawo dostępu do tych informacji już na etapie wykonywania prawa dostępu do danych[52]. W konsekwencji art. 13–15 RODO zapewniają przejrzystość procesu zautomatyzowanego podejmowania decyzji i umożliwiają osobie ustalenie, czy może skorzystać z ochrony przewidzianej w art. 22 RODO. Przepisy te pełnią zatem funkcję informacyjną i gwarancyjną wobec prawa do sprzeciwu wobec decyzji opartych wyłącznie na zautomatyzowanym przetwarzaniu oraz

[50] Art. 22 RODO.
[51] Art. 13 i 14 RODO.
[52] Art. 15 RODO.

do żądania interwencji człowieka, wyrażenia własnego stanowiska i zakwestionowania takiej decyzji. Jednak skuteczna implementacja zanalizowanych gwarancji napotyka szereg problemów regulacyjnych, zarówno natury prawnej, technologicznej, jak i praktycznej.

Pierwszym istotnym wyzwaniem jest niejednoznaczność prawna pojęcia „prawo do wyjaśnienia". W związku z nadal stosunkowo nową koncepcją prawa do wyjaśnienia decyzji algorytmicznej, ustanowioną w art. 86 *AI Act*, polemika naukowa w zakresie tego tematu dotyczy głównie prawa do wyjaśnienia decyzji zautomatyzowanych, przewidzianych w rozporządzeniu RODO. W literaturze przedmiotu pojawiają się spory, czy art. 22 rozporządzenia gwarantuje rzeczywisty „prawny obowiązek udzielenia wyjaśnień", czy jedynie możliwość uzyskania ogólnych informacji o logice algorytmu i rodzaju wykorzystywanych danych[53]. Autorzy, tacy jak Sandra Wachter, Brent Mittelstadt i Luciano Floridi, podkreślają, że brak precyzyjnych definicji prowadzi do sytuacji, w której podmioty stosujące AI mogą ograniczyć się do minimalnego udostępnienia informacji, co nie zapewnia jednostce realnej kontroli nad decyzją[54]. Rozważania te stanowią cenne spojrzenie również na wykładnię art. 86 *AI Act*.

Drugim wyzwaniem jest złożoność techniczna systemów AI. Wiele algorytmów, zwłaszcza opartych na uczeniu głębokim, działa jako tzw. „czarne skrzynki", których mechanizm decyzyjny jest trudny do odtworzenia nawet dla ekspertów[55]. Regulacje prawne powinny uwzględniać ten aspekt i określić standard, w jakim stopniu wyjaśnienia powinny być dostępne. Kolejnym problemem jest konflikt między ochroną praw jednostki a interesem przedsiębiorcy lub państwa. Ujawnienie pełnej logiki algorytmu może prowadzić do naruszenia tajemnicy handlowej lub bezpieczeństwa systemów informatycznych. Regulacje powinny zatem znaleźć równowagę między zapewnieniem przejrzystości a ochroną własności intelektualnej i bezpieczeństwa, co w praktyce jest trudne do osiągnięcia. Konieczne staje się wprowadzenie mechanizmów, które pozwolą udostępniać wyjaśnienia w formie zrozumiałej dla jednostki, bez ujawniania wrażliwych szczegółów technologicznych[56]. Innym wyzwaniem jest egzekwowanie prawa do wyjaśnienia. W praktyce jednostka może uzyskać informacje o decyzji, ale brak jasnych procedur odwoławczych i mechanizmów odpowiedzialności ogranicza realną ochronę jej praw. Wciąż jednak nie wypracowano jednolitych standardów, które określałyby, jakie

---

[53] L. Edwards, M. Veale, *Slave to the algorithm? Why a 'right to an explanation' is probably not the remedy you are looking for*, „Duke Law & Technology Review" 2017, vol. 16, s. 20 i nast.

[54] S. Wachter, B. Mittelstadt, L. Floridi, *Why a right to explanation of automated decision-making does not exist in the general data protection regulation*, „International Data Privacy Law" 2017, s. 4–5.

[55] J. Burrell, *How the machine 'thinks': understanding opacity in machine learning algorithms*, „Big Data & Society" 2016, vol. 3, s. 10.

[56] U. Mylly, op. cit., s. 20 i nast.

sankcje ponosi podmiot stosujący algorytm w przypadku naruszenia prawa do wyjaśnienia. Z tego powodu coraz częściej postulowane są obowiązkowe audyty algorytmów, rejestry decyzji automatycznych i procedury nadzorcze, które w sposób praktyczny umożliwią kontrolę zgodności decyzji z prawem[57].

Kolejnym wyzwaniem regulacyjnym jest różnorodność dziedzin stosowania systemów AI. Prawo do wyjaśnienia musi funkcjonować zarówno w sektorze finansowym, ubezpieczeniowym, administracyjnym, medycznym oraz innych. Każdy z tych sektorów generuje inne ryzyka i wymaga innych standardów przejrzystości. Regulacje uniwersalne mogą być niewystarczające, co prowadzi do potrzeby tworzenia ram sektorowych lub uzupełniających wytycznych. Konieczne jest zatem rozwijanie współpracy międzynarodowej i wypracowywanie standardów dotyczących procesów decyzyjnych opartych na systemach sztucznej inteligencji[58].

Podsumowując, wyzwania regulacyjne dla prawa do wyjaśnienia decyzji algorytmicznej obejmują zarówno problemy prawne, jak i techniczne oraz organizacyjne. Należą do nich m.in. niejednoznaczność definicji prawa do wyjaśnienia, złożoność algorytmów, konflikt między przejrzystością a tajemnicą handlową, ograniczona egzekwowalność prawa, różnorodność sektorów stosowania AI oraz brak harmonizacji regulacji na poziomie międzynarodowym. Skuteczne przeciwdziałanie tym wyzwaniom wymaga synergii prawa, technologii i praktyki, wprowadzenia procedur audytu i odpowiedzialności, a także stworzenia jasnych standardów interpretacyjnych, które umożliwią jednostce realny dostęp do wyjaśnień decyzji automatycznych, przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesów podmiotów stosujących algorytmy. Prawo do wyjaśnienia decyzji algorytmicznej przewiduje możliwość uzyskania informacji o kryteriach stosowanych w procesie zautomatyzowanego podejmowania decyzji oraz o przewidywanych skutkach takich decyzji. Ma zatem charakter ograniczony, ponieważ nie obejmuje pełnej możliwości kwestionowania decyzji, a jedynie umożliwia uzyskanie ogólnych informacji o logice algorytmu i danych wejściowych[59].

Podsumowanie

Choć nowe technologie mogą przynosić liczne korzyści społeczne i gospodarcze, ich stosowanie wiąże się z ryzykiem naruszenia praw podstawowych, w tym godności ludzkiej. Prawo do wyjaśnienia decyzji algorytmicznej powinno stanowić istotny instrument ochrony praw podstawowych jednostki w erze

[57] S. Wachter, B. Mittelstadt, L. Floridi, op. cit., s. 21–23.

[58] J. Kabza, A. Sokołowska, *O regulowaniu AI z perspektywy law and economics w kontekście Rozporządzenia AI*, „Przedsiębiorczość – Edukacja" 2025, nr 1, s. 297, 308.

[59] B. Goodman, S. Flaxman, *European Union regulations on algorithmic decision making and a „right to explanation"*, „AI Magazine" 2017, nr 3, s. 53–56.

cyfryzacji i automatyzacji procesów decyzyjnych. Zapewnienie transparentności rozstrzygnięć, umożliwienie kontroli legalności decyzji, przeciwdziałanie dyskryminacji i wzmacnianie poczucia podmiotowości oraz autonomii człowieka stanowią kluczowe elementy pełnej realizacji prawa do wyjaśnienia. W świetle regulacji unijnych prawo to powinno realizować konstytucyjne i europejskie standardy ochrony godności, równości i sprawiedliwości proceduralnej. Jego skuteczna implementacja wymaga połączenia ram prawnych, technologicznych narzędzi oraz mechanizmów odpowiedzialności za decyzje automatyczne, co pozwala chronić godność ludzką i prawa podstawowe jednostki w społeczeństwie opartym na systemach AI.

Prawo do wyjaśnienia decyzji algorytmicznej powinno być traktowane bardziej jako postulat symboliczny niż realnie skuteczny instrument ochrony praw i godności jednostki, ponieważ w praktyce napotyka na szereg poważnych ograniczeń. Problemem jest sama złożoność współczesnych modeli algorytmicznych, zwłaszcza systemów opartych na uczeniu maszynowym. W konsekwencji wyjaśnienie sprowadza się często do ogólnikowego opisu działania modelu, który nie pozwala jednostce realnie zrozumieć, dlaczego została potraktowana w określony sposób. Co więcej, prawo to rodzi istotne napięcia z ochroną tajemnicy przedsiębiorstw i własności intelektualnej. Podmioty stosujące algorytmy mogą ograniczać zakres udzielanych informacji, powołując się na konieczność ochrony swoich rozwiązań technologicznych. W efekcie wyjaśnienia są niepełne, selektywne i pozbawione kluczowych danych, co podważa sens całej instytucji.

Obecna treść prawa do wyjaśnienia stwarza ryzyko pozorności ochrony prawnej. Samo otrzymanie wyjaśnienia nie oznacza jeszcze możliwości skutecznego zakwestionowania decyzji. Jednostki często nie dysponują wiedzą techniczną ani środkami, aby ocenić poprawność działania algorytmu, a tym bardziej wykazać jego błędy lub dyskryminujący charakter. Prawo do wyjaśnienia może więc pełnić funkcję fasadową, dając jedynie iluzję kontroli. Dodatkowo, w praktyce pojawia się problem standaryzacji wyjaśnień. Brak jednolitych wymogów co do ich formy i szczegółowości prowadzi do sytuacji, w której różne podmioty przedstawiają wyjaśnienia o skrajnie różnej jakości – od bardzo technicznych i niezrozumiałych, po nadmiernie uproszczone i mało użyteczne. W tym ujęciu prawo do wyjaśnienia decyzji algorytmicznej jawi się jako instytucja obarczona istotnymi wadami – trudna do realizacji, łatwa do obejścia i często nieskuteczna w zapewnianiu rzeczywistej ochrony praw jednostki.

Wykaz literatury

Adams-Prassl J., Binns R., Kelly-Lyth A., *Directly discriminatory algorithms*, „The Modern Law Review" 2023, nr 1.

Burrell J., *How the machine 'thinks': understanding opacity in machine learning algorithms*, „Big Data & Society" 2016, vol. 3.
Chorążewska A., *The principle of equality as a challenge to the democratic rule of law*, „Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law" 2024, nr 4.
Edwards L., Veale M., *Slave to the algorithm? Why a 'right to an explanation' is probably not the remedy you are looking for*, „Duke Law & Technology Review" 2017, vol. 16.
Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
Goodman B., Flaxman S., *European Union regulations on algorithmic decision making and a „right to explanation"*, „AI Magazine" 2017, nr 3.
Kabza J., Sokołowska A., *O regulowaniu AI z perspektywy law and economics w kontekście Rozporządzenia AI*, „Przedsiębiorczość – Edukacja" 2025, nr 1.
Kozłowski R., Bieńkowska D., *Prawa człowieka i ludzka godność. Ochrona i aksjologia*, Wyd. Nauk. Silva Rerum, Poznań 2020.
Kubiak M., Kudła M., *Stronniczość i uprzedzenia sztucznej inteligencji (AI Bias) – ryzyko i sposoby jego mitygacji*, „Prawo Nowych Technologii" 2023, nr 2.
Kuciński M., *Sztuczna inteligencja a godność człowieka*, „Fides, Ratio Et Patria. Studia Toruńskie" 2021, nr 14.
Lingyu M., *From algorithm bias to algorithm discrimination: research on the responsibility of algorithmic discrimination*, „Journal of Northeastern University" 2022, nr 1.
Mrozek J., *Godność osoby ludzkiej jako źródło praw człowieka i obywatela*, „Civitas et Lex" 2014, nr 1.
Mylly U., *Transparent AI? Navigating between rules on trade secrets and access to information*, „International Review of Intellectual Property and Competition Law" 2023, nr 54.
Nizioł K., *The right to obtain an explanation of the decision-making procedure in an individual case under Article 86(1) of the Artificial Intelligence Act – selected problems*, „Studia Prawnicze KUL" 2025, nr 4.
Orzeszyna K., Skwarzyński M., Tabaszewski R., *Prawo międzynarodowe praw człowieka*, C.H. Beck, Warszawa 2022.
Papadimitriou E., *The right to explanation in the processing of personal data with the use of AI systems*, „International Journal of Law in Changing World" 2023, nr 2.
Powałowski A., *Aksjologia nowych technologii w administracji publicznej*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny" 2024, nr 3.
Rejmaniak R., *Bias in Artificial Intelligence Systems*, „Białostockie Studia Prawnicze" 2021, nr 3.
Sobczyk Ł., *Zgodność algorytmów i samouczących się systemów z wybranymi aspektami prawa Unii Europejskiej*, „Prawo Mediów Elektronicznych. Kwartalnik Naukowy" 2024, nr 4.
Szot A., *Algorithm in the structure of administrative decision-making: a model of explainability and burden of proof for an effective legal remedy within discretionary power in public administration*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2025, nr 5.
Wachter S., Mittelstadt B., Floridi L., *Why a right to explanation of automated decision-making does not exist in the general data protection regulation*, „International Data Privacy Law" 2017.
Wilczyński P., *W kwestii godności człowieka jako kategorii prawa,* „Acta Universitatis Lodziensis" 2023, nr specjalny.

Summary

The right to an explanation of algorithmic decisions as an element of the protection of human dignity

Keywords: human rights, artificial intelligence; algorithmic decision-making; right to explanation; human dignity; algorithmic transparency; automated decision-making; human rights protection.

The article addresses the issue of protecting human dignity in the context of the growing use of artificial intelligence systems in decision-making processes. The aim of the study is to analyse the importance of the right to an explanation of algorithmic decisions as a tool for protecting individual rights in the face of increasing decision automation. The main research problem is to determine whether, and to what extent, the right to an explanation of decisions made by algorithmic systems can be an effective mechanism for protecting human dignity. The article discusses the concept of dignity in the human rights protection system, characteristics of algorithmic decisions and threats arising from the lack of transparency in algorithmic operations. Functions of the right to an explanation and its importance in ensuring the transparency of decision-making processes are also analysed. The main thesis of the article is that the right to an explanation of algorithmic decisions, in its current legal status, does not constitute an effective instrument for protecting human dignity. The analysis demonstrated that, in practice, this right does not fully guarantee the possibility of understanding the mechanisms affecting an individual's legal situation and does not provide adequate opportunities for oversight and challenge of decisions made by artificial intelligence systems.

DOI: 10.31648/sp.12619

Konrad Kamiński
Uniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0003-2499-8752
kkaminski@ur.edu.pl

Pozwolenie konserwatorskie jako potencjalne źródło zagrożenia dla wolności religijnej w ochronie zabytków sakralnych

Wstęp

Charakter decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków wydawanych na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[1] jest przedmiotem niejednolitego orzecznictwa sądów administracyjnych. Niejednolitość ta dotyczy przede wszystkim kwalifikacji tego rozstrzygnięcia – jako decyzji uznaniowej bądź decyzji związanej[2]. Przyjęcie jednej z tych kategorii ma istotne konsekwencje na wielu płaszczyznach. Konsekwencje te są widoczne w sytuacji, gdy pozwolenie konserwatorskie odnosi się do zabytku pełniącego funkcję religijną. W takich przypadkach ujawnia się bowiem kolizja wartości konstytucyjnych, która nie występuje w odniesieniu do pozostałych zabytków. Z jednej strony wojewódzki konserwator zabytków realizuje obowiązek ich ochrony wynikający z Konstytucji RP (art. 5 i art. 6 ust. 1)[3], a także z u.o.z.o.z., z drugiej zaś strony kościoły i związki wyznaniowe korzystają z konstytucyjnie chronionej wolności religijnej (jako pochodnej jej kolektywnego wymiaru) i autonomii (art. 53 i art. 25 ust. 3 Konstytucji RP), które obejmują także prawo do swobodnego posługiwania się rzeczami służącymi kultowi religijnemu. Brak jasnych kryteriów, które określałyby, w jakim zakresie organ ma uwzględniać okoliczności wynikające z funkcji religijnej

[1] Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2003 r., Nr 162, poz. 1568), dalej jako u.o.z.o.z. Stan prawny na dzień 8 kwietnia 2026 r.

[2] K. Zalasińska, Ł. Czwojda, [w:] K. Zalasińska, Ł. Czwojda, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Warszawa 2025, komentarz do art. 36 i zawarty tam wybór orzecznictwa.

[3] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

obiektu, może stwarzać ryzyko arbitralności rozstrzygnięć i prowadzić do nieproporcjonalnych ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw.

Zasada współdziałania państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi, wyrażona w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP i doprecyzowana w odniesieniu do dóbr kultury i zabytków w art. 25 ust. 1 Konkordatu[4], w art. 17 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania[5] oraz w ustawach regulujących status poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych wydaje się niewystarczająca wobec praktyki stosowania przepisów o ochronie zabytków. Obecny model, pozbawiony jednoznacznych wskazań dotyczących uwzględniania funkcji religijnej takich obiektów, uwidacznia braki w zakresie ochrony ich autonomii co do swobodnego zarządu miejscami kultu będącymi w ich dyspozycji. W konsekwencji organy konserwatorskie mogą pomijać znaczenie religijne obiektów sakralnych, mimo że ich funkcja religijna może stanowić jeden z koniecznych elementów rzutujących na wartość zabytkową danego obiektu.

Wobec tego decyzja wojewódzkiego konserwatora zabytków wydawana na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. w odniesieniu do zabytków, które pełnią jednocześnie funkcję religijną, nie powinna być traktowana jako decyzja uznaniowa ani decyzja związana, lecz jako decyzja oparta na luzie decyzyjnym, który może być wypełniany z uwzględnieniem konstytucyjnych gwarancji wolności religijnej. W obecnym kształcie pozwolenie konserwatorskie może stanowić potencjalne źródło nieproporcjonalnej ingerencji w chronione konstytucyjnie prawa i wolności, których podmiotem są także kościoły i związki wyznaniowe.

Celem niniejszego artykułu jest rekonstrukcja charakteru pozwolenia konserwatorskiego, identyfikacja ryzyk związanych z konstytucyjnie chronionymi wartościami wynikającymi z wolności religijnej oraz precyzyjna identyfikacja luki funkcjonalnej w przepisach, która prowadzi do braku obowiązku uwzględnienia funkcji religijnej w rozstrzygnięciach organów ochrony zabytków.

Uznanie administracyjne a luz decyzyjny

W doktrynie i w orzecznictwie uznanie administracyjne nie jest rozumiane w sposób jednolity. Rozróżnia się bowiem wąską i szeroką odmianę uznania administracyjnego. Jak pisze Paolo Janiszewski, dokonując syntezy stanowiska doktryny, „w ujęciu wąskim termin ów odnosi się do ostatniego

[4] Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993 r. (Dz.U. z 1998 r., Nr 51, poz. 318).

[5] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. z 1989 r., Nr 29, poz. 155).

etapu stosowania prawa i dotyczy wyłącznie skutków konsekwencji prawidłowo zinterpretowanego przepisu, z którego w toku wykładni organ administracji publicznej wywiódł w pełni kompletną normę prawną. W ujęciu szerokim natomiast uznanie administracyjne dotyczy także swobody interpretacyjnej przy stosowaniu zwrotów niedookreślonych, w tym klauzul generalnych"[6].

Na potrzeby niniejszej analizy przyjęto wąskie rozumienie uznania administracyjnego, poprzez jego odróżnienie od luzu decyzyjnego, który jest związany z wykładnią pojęć niedookreślonych i nie oznacza dowolności ich interpretacji przez organy dokonujące wykładni prawa, ale stanowi wyznaczone przez klauzule generalne i zwroty niedookreślone granice legalności działania administracji[7].

Stosowanie przez ustawodawcę zwrotów niedookreślonych ma na celu zachowanie elastyczności przepisów w zmieniających się warunkach, a także każdorazowe dokonanie ich konkretyzacji w stosunku do zindywidualizowanego podmiotu. Konsekwencją tego jest także każdorazowy obowiązek uzasadnienia, dlaczego organ przyjął takie, a nie inne rozumienie określonego pojęcia w konkretnej sprawie, co jest wynikiem zasady informowania (art. 9 Kodeksu postępowania administracyjnego[8]).

Pojęcia niedookreślone w stosowaniu pozwolenia konserwatorskiego w świetle art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z.

Problem zakwalifikowania rozstrzygnięcia jako decyzji uznaniowej bądź decyzji związanej ujawnia się w tzw. pozwoleniu konserwatorskim, które zostało uregulowane w art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. Jest to pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie szeregu prac przy zabytku, a także obiektach, które potencjalnie mogą być uznane za zabytek.

Zgodnie z dyspozycją art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga: prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru, w tym prac polegających na usunięciu drzewa lub krzewu z nieruchomości lub jej części będącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem lub inną formą zaprojektowanej zieleni; wykonywanie robót budowlanych w otoczeniu zabytku; prowadzenie badań konserwatorskich zabytku wpisanego do rejestru;

---

[6] P. Janiszewski, *Aksjologiczne uwarunkowania uznania administracyjnego*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis" 20220, vol. 9(1), s. 104–105.

[7] E. Ura, *Luz decyzyjny w działaniach administracji publicznej*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 521.

[8] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 1960 r., Nr 30, poz. 168 ze zm.).

prowadzenie badań architektonicznych zabytku wpisanego do rejestru; prowadzenie badań archeologicznych; przemieszczanie zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; trwałe przeniesienie zabytku ruchomego wpisanego do rejestru, z naruszeniem ustalonego tradycją wystroju wnętrza, w którym zabytek ten się znajduje; dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru; zmiana przeznaczenia zabytku wpisanego do rejestru lub sposobu korzystania z tego zabytku; umieszczanie na zabytku wpisanym do rejestru: urządzeń technicznych, tablic reklamowych lub urządzeń reklamowych w rozumieniu art. 2 pkt 16b i 16c ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1130) oraz napisów, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 1; podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, z wyłączeniem działań polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części niebędącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni; poszukiwanie ukrytych lub porzuconych zabytków ruchomych, w tym zabytków archeologicznych, przy użyciu wszelkiego rodzaju urządzeń elektronicznych i technicznych oraz sprzętu do nurkowania.

Jak wynika z przywołanej treści przepisu, zakres działań przy zabytku wymagających uzyskania pozwolenia konserwatorskiego jest szeroki i zasadniczo każde podejmowane działanie, którego przedmiotem jest zabytek może wymagać pozwolenia. Charakter działań właściciela zabytku wymagający uzyskania pozwolenia wskazuje na to, że szczególną troską ustawodawca otoczył substancję zabytku, a więc jego fizyczną formę oraz zapobieżenie jego destrukcji. Wydanie bądź odmowa wydania pozwolenia konserwatorskiego jest zasadniczym instrumentem, którym organ konserwatorski wypełnia swoje zadania wynikające z ochrony zabytków określone w art. 4 u.o.z.o.z., będącym otwartym katalogiem działań wchodzących w zakres ochrony. Katalog działań wymagających pozwolenia konserwatorskiego określony w art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. ma charakter otwarty, na co w szczególności wskazuje art. 36 ust. 1 pkt 11 u.o.z.o.z., w którym wyraźnie uregulowano, że pozwolenia takiego wymaga podejmowanie innych działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru, z wyłączeniem działań polegających na usuwaniu drzew lub krzewów z terenu nieruchomości lub jej części niebędącej wpisanym do rejestru parkiem, ogrodem albo inną formą zaprojektowanej zieleni.

Można zatem zidentyfikować trzy zasadnicze pojęcia niedookreślone, które organ powinien brać pod uwagę przy wydawaniu polecenia konserwatorskiego. Są to: wartość zabytkowa, naruszenie substancji zabytku wpisanego do rejestru i zmiana wyglądu zabytku wpisanego do rejestru.

Pierwsze z nich, czyli wartość zabytkowa, jest jednym z elementów definicji zabytku (art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.). Ustawodawca precyzuje, że na tę wartość

składa się wartość historyczna, artystyczna lub naukowa. Nie zmienia to jednak faktu, że jest to kategoria ocenna, zależna w dużej mierze od dorobku wypracowanego na gruncie teorii konserwatorskich. Obowiązkiem organu jest takie skonkretyzowanie tej wartości, które w sposób niebudzący wątpliwości uzasadniałoby rozstrzygnięcie podejmowane w warunkach art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. Uzasadnienie to musi być przekonujące, w związku z czym za niewystarczające należy uznać oparcie uzasadnienia o ogólnikowe wskazanie typu „z uwagi na wartość zabytkową”[9].

Wykładnia pojęć niedookreślonych naruszenia substancji lub zmiany wyglądu zabytku wpisanego do rejestru powoduje istotne zawężenie swobody decyzji organu wydającego pozwolenie. Substancję zabytku należy bowiem rozumieć jako materialną postać zabytku, z tym co pozostało z przeszłości, bez względu na stan jego zachowania[10]. Jej naruszeniem natomiast byłaby każda nieodwracalna ingerencja fizyczna w ten stan. Zmiana wyglądu jest natomiast pojęciem szerszym, ponieważ może nie ingerować w żaden sposób w substancję zabytku, lecz przyczynić się do ingerencji w sposób zmieniający odbiór zewnętrzny zabytku, np. poprzez umieszczenie reklam, zmianę ekspozycji poszczególnych elementów, zabudowę otoczenia itp.

Charakter pozwolenia konserwatorskiego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych

Problem określenia charakteru decyzji wydawanych na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. widoczny jest także w orzecznictwie sądów administracyjnych. W orzecznictwie przez długi czas dominowały dwa poglądy. Pierwszy pogląd kwalifikował tę decyzję jako decyzję związaną[11]. Pogląd ten argumentowano tym, że wydanie pozwolenia na wykonanie prac nie jest pozostawione swobodnemu uznaniu wojewódzkiego konserwatora zabytków, lecz w każdej sytuacji organ ten musi dokonać szczegółowej analizy podejmowanego rozstrzygnięcia biorąc pod uwagę wszystkie aspekty, które w zabytku są warte zachowania. Organ jest więc związany definicją zabytku i tym, co w jego substancji zasługuje na ochronę, a także przez istniejący dla danego obszaru miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w którym są zawarte szczegółowe uwarunkowania ochrony tego zabytku[12].

---

[9] Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, *Opinia z 23 lipca 2024 r. o postulowanych zmianach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, RL.460.11.2024.

[10] A. Maziarz, *Wpływ tymczasowej ochrony zabytku nieruchomego na możliwość podjęcia i prowadzenia robót budowlanych*, „Prawo i Więź” 2025, nr 1(54), s. 493.

[11] Zob. np. wyroki NSA: z 26 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 756/11; z 26 czerwca 2013 r., sygn. akt II OSK 2736/12; z 21 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2041/14.

[12] Wyrok NSA z 14 kwietnia 2017 r., sygn. akt II OSK 451/16.

Drugi pogląd wyrażany w orzecznictwie sądów administracyjnych przyznawał pozwoleniu konserwatorskiemu charakter uznaniowy[13]. Argumentacja opierała się na tym, że wojewódzki konserwator zabytków jest uprawniony do dokonania oceny przesłanek rozstrzygnięcia na podstawie pojęć niedookreślonych, przez co jest zmuszony każdorazowo dokonać wykładni tych pojęć w indywidualnej sprawie, a sam przepis art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. jest traktowany jako norma kompetencyjna, która upoważnia organ do wydania decyzji w danej sprawie[14].

Najnowsze orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego stara się pogodzić ze sobą te dwie antagonizujące linie orzecznicze. Nie określa się w nim wprost charakteru decyzji, uważając, że nie jest to decyzja ani w pełni związana, ani w pełni uznaniowa. W wyroku z 16 października 2024 r., sygn. akt II OSK 78/22[15] Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że nie jest to decyzja związana, ponieważ organ nie ma obowiązku udzielić pozwolenia na budowę tylko dlatego, że inwestycja jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Organ sam musi ocenić, jaki wpływ zamierzone prace przy zabytku wywrą na jego wartość, co w zasadzie oznacza, że wojewódzki konserwator zabytków może odmówić wydania pozwolenia, nawet gdyby zakres prowadzonych prac był zgodny z planem miejscowym.

Jak podkreśla dalej Naczelny Sąd Administracyjny, nie jest to także decyzja w pełni uznaniowa, bowiem wojewódzki konserwator zabytków, mimo że dysponuje luzem decyzyjnym, to jednak wybór między wydaniem pozwolenia a jego odmową nie jest swobodny, lecz uwarunkowany obiektywnymi faktami, takimi jak stan zachowania zabytku, możliwościami zachowania wartości zabytku czy opiniami specjalistycznymi[16]. W wyroku tym Naczelny Sąd Administracyjny przyznaje więc organowi luz decyzyjny, ale nie utożsamia go z uznaniem administracyjnym.

Rozróżnienie to jest o tyle istotne, że dotyczy *de facto* dwóch etapów stosowania prawa. Z luzem decyzyjnym mamy do czynienia wtedy, gdy ustawodawca posługuje się pojęciami niedookreślonymi, a organ jest obowiązany do dokonania ich wykładni w indywidualnie określonym przypadku. Uznanie administracyjne następuje natomiast w fazie końcowej, gdy organ podejmuje decyzję na ostatnim etapie stosowania prawa, a więc określa skutki przyjętej wykładni pojęć niedookreślonych w danym stanie faktycznym[17]. Przekładając

---

[13] Zob. np. wyroki NSA: z 18 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1441/11; z 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2709/12; z 4 września 2015 r., sygn. akt II OSK 135/14.

[14] Zob. wyroki NSA: z 22 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1202/14; z 13 marca 2019 r., sygn. akt VII SA/Wa 1951/18.

[15] Wyrok NSA z 16 października 2024 r., sygn. akt II OSK 78/22.

[16] Jak w przedmiotowej sprawie opinią Narodowego Instytutu Dziedzictwa.

[17] K. Zalasińska *Recenzja książki Tomasza Sienkiewicza „Pozwolenie w ochronie zabytków"*, „Santander Art and Culture Law Review" 2016, nr 2, s. 286.

to na ochronę zabytków, należy stwierdzić, że organ posiada luz decyzyjny w interpretacji pojęć niedookreślonych, których ustawodawca używa bardzo często w normach dotyczących ochrony zabytków. Dokonując ich wykładni przy takim samym stanie prawnym, ale przy różnych stanach faktycznych, może dojść do innych wniosków. Ostatecznie jednak to organ musi wybrać jedno z dwóch rozstrzygnięć, tj. udzielić pozwolenia albo odmówić jego wydania. Zachodzi tutaj pewien element uznania administracyjnego, ale nie wyraża się on w pełni, ponieważ organ jest związany wykładnią pojęć nieostrych, której dokonał na wcześniejszym etapie.

Wolność religijna jako konstytucyjny kontekst decyzji konserwatorskich

Powyższe rozważania mają zasadnicze znaczenie dla zabytków pełniących jednocześnie funkcję religijną. Analiza decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków wydawanych na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. nie może bowiem abstrahować od konstytucyjnych wartości związanych z wyznawaniem religii, w sytuacji gdy przedmiotem ochrony jest miejsce kultu lub inny zabytek o charakterze religijnym. Nabiera to szczególnego znaczenia, gdy w Polsce znaczną część zasobu zabytków ma taki właśnie charakter. Skutkiem tego jest to, że wiele działań organów administracji wchodzi w kolizję z wolnością religijną gwarantowaną zarówno w Konstytucji RP, jak i w międzynarodowych konwencjach. Wolność sumienia i religii jest zapewniona każdemu i obejmuje wolność posiadania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania jej indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie poprzez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Najistotniejszą normą z punktu widzenia podejmowanej problematyki jest ta wynikająca z art. 53 ust. 2 Konstytucji RP. Zagwarantowano w niej bowiem, że wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących.

Wolność religijną należy rozumieć przede wszystkim jako wolność w wymiarze indywidualnym, ale też jako wolność w wymiarze kolektywnym, ponieważ jednostka znaczną część realizacji swoich uprawnień wynikających z wolności religijnej realizuje poprzez działanie we wspólnocie. W doktrynie przyjmuje się, że ochrona konstytucyjna rozciąga się na instytucjonalne funkcjonowanie kościołów i związków wyznaniowych, które są niejako gwarantem możliwości realizacji wolności w wymiarze kolektywnym[18].

[18] A. Mezglewski, H. Misztal, P. Stanisz, *Prawo wyznaniowe*, Warszawa 2011, s. 69.

Wskazanie, że posiadanie świątyń i innych miejsc kultu jest uzależnione od potrzeb ludzi wierzących, oznacza, że ochrona nie dotyczy wyłącznie prawa posiadania tych obiektów, ale także przede wszystkim realnej możliwości korzystania z nich zgodnie z ich funkcją. Korzystanie to obejmuje zarówno dostępność obiektu dla wiernych, jak i jego funkcjonalne przystosowanie do sprawowania kultu, który byłby zgodny z doktryną danej wspólnoty religijnej. Na tym tle decyzje konserwatorskie mogą wywierać istotny wpływ, jeżeli ich treść prowadziłaby do ograniczenia sposobu korzystania z obiektu sakralnego w takim stopniu, który znacząco utrudniałby lub uniemożliwiał realizowanie pierwotnej funkcji tego obiektu.

Istotne znaczenie ma także przymiot autonomii przysługujący kościołom i związkom wyznaniowym, który przejawia się poprzez prawo do tworzenia własnego prawa wewnętrznego regulującego sprawy immanentnie związane z działalnością kościołów i związków wyznaniowych bez ingerencji państwa. Jak podaje Paweł Borecki, są to zwłaszcza m.in. kwestie doktrynalne oraz zasady sprawowania obrzędów i udzielania posług religijnych[19]. Skoro więc sprawowanie obrzędów należy do prawa wewnętrznego kościołów i związków wyznaniowych, a z drugiej strony obrzędy te są sprawowane w świątyniach i miejscach kultu, do których gwarancje daje Konstytucja RP w art. 53 ust. 2, to ignorowanie prawa wewnętrznego, które te obrzędy reguluje przy pozwoleniu na prace związane z tym miejscem, stoi w konflikcie z funkcjonalną wykładnią tego przepisu.

Trudność tak zidentyfikowanego przypadku wzmacnia uzasadniony pogląd, że organy państwa nie mogą same dokonywać wykładni prawa wewnętrznego i stosować go w swoich rozstrzygnięciach. Normy ten nie należą bowiem do źródeł prawa powszechnie obowiązującego i – jak wskazuje Marek Bielecki – co do zasady nie mogą wpływać na treść prawa powszechnie obowiązującego ani być podstawą regulowania stosunków horyzontalnych w obrocie powszechnym[20]. Wobec tego konieczna jest współpraca organów konserwatorskich z kościołami i związkami wyznaniowymi, do której uprawniają zarówno normy konstytucyjne (art. 25 ust. 3), konkordatowe (art. 25 ust. 1), a także przepisy rangi ustawowej, zarówno z ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (art. 17), jak i poszczególne ustawy partykularne regulujące pozycję kościołów i związków wyznaniowych w sposób indywidualny[21]. Jak podkreśla Andrzej Moś w analizie dotyczącej zasad relacji

[19] P. Borecki, *Autonomia kościołów i związków wyznaniowych we współczesnym prawie polskim*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2012, t. 15, s. 87.

[20] M. Bielecki, *Oddziaływanie norm wewnętrznych kościołów i innych związków wyznaniowych na prawo polskie. Rozważania na kanwie wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 3 listopada 2021 r. – II CA 672/21*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2022, t. 14, s. 18.

[21] Zob. art. 51 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o Stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1989 r., Nr 29, poz. 154); art. 38 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r.

między państwem a Kościołem katolickim w zakresie ochrony kościelnych dóbr kultury, jedynie ścisła współpraca oparta na jasnym podziale kompetencji wynikających z zasad tych relacji gwarantuje skuteczną ochronę tych dóbr[22]. Z tezą tą należy się zgodzić, rozszerzając ją na pozostałe kościoły i związki wyznaniowe w myśl zasady równouprawnienia.

Funkcja religijna zabytku jako element wypełnienia luzu decyzyjnego

Organ konserwatorski, w tym przypadku wojewódzki konserwator zabytków, nie może być jednak zależny tylko od chęci współpracy kościołów i związków wyznaniowych w tym zakresie, lecz konieczne jest, aby dla tak ważnej dziedziny, jaką jest ochrona dziedzictwa[23], miał możliwość samoistnego działania. Sama funkcja religijna obiektu może być rozpoznawana przez organy państwowe bez konieczności odwoływania się do prawa wewnętrznego kościołów i związków wyznaniowych, jednakże dla efektywnego uwzględnienia zakresu funkcji religijnej takich obiektów należałoby postulować zdefiniowanie jej przez prawodawcę wewnętrznego kościołów i związków wyznaniowych, a także podanie tych ustaleń do publicznej wiadomości[24]. Brak takiej inicjatywy ze strony podmiotów konfesyjnych nie uprawnia organu do abstrahowania od konsekwencji tego, że zabytek jest jednocześnie miejscem kultu religijnego. Przeciwnie, okoliczność ta zmienia kontekst ważenia wartości i doboru środków ochrony. Zabytki te podlegają bowiem ochronie prawnej

---

o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz.U. z 1991 r., Nr 66, poz. 287); art. 27 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Metodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., Nr 97, poz. 479); art. 31 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., Nr 97, poz. 480); art. 26 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., Nr 97, poz. 481); art. 27 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 41, poz. 254); art. 15 ustawy z dnia 13 maja 1994 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1994 r., Nr 73, poz. 324); art. 25 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1995 r., Nr 97, poz. 482); art. 22 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 41, poz. 252); art. 24 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 41, poz. 253).

[22] A. Moś, *Zasady relacji między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem katolickim w zakresie ochrony kościelnych dóbr kultury*, Gdańsk 2021, s. 254–255.

[23] Świadczy o tym umieszczenie przepisów dotyczących ochrony narodowego dziedzictwa kulturalnego już w art. 5 i 6 Konstytucji RP.

[24] Zob. A. Moś, op. cit., s. 221.

realizowanej na co najmniej dwóch płaszczyznach. Tytułem przykładu w doktrynie dotyczącej zabytków sakralnych Kościoła katolickiego podaje się, że zabytki podlegają prawu kanonicznemu, w tym kościelnemu prawu administracyjnemu oraz prawu publicznemu, których współistnienie oddziałuje na sposób korzystania z obiektu[25]. Zabytki te mają więc o wiele bardziej zróżnicowany reżim ochronny, co powoduje, że nie zawsze musi być konieczne stosowanie takich samych instrumentów prawnych do tego typu zabytków, jak do innych, które takiemu reżimowi nie podlegają.

Rozróżnienie uznania administracyjnego od luzu decyzyjnego wymaga zidentyfikowania elementów, którym organ może ten luz decyzyjny wypełnić. Jeszcze raz wypada przypomnieć, że luz decyzyjny nie jest dowolnością, lecz prawnie zakreśloną przestrzenią wyboru, którą należy ukierunkowywać na podstawie wartości i zasad systemu prawa, a nie wyłącznie na podstawie ocen celowościowych organu[26]. O ile w przypadku zabytków niemających żadnych związków z religią i niebędących w ogóle miejscami kultu religijnego wskazówki zawarte w u.o.z.o.z. są wystarczające, o tyle fakt, że dany obiekt ma jeszcze znaczenie religijne i posiada warstwę *sacrum*, wymaga od organu wydającego decyzję szczególnej ostrożności w stosowaniu prawa. Należy stwierdzić, że brak w u.o.z.o.z. odniesienia do tej kategorii zabytków w znaczącym stopniu utrudnia działanie organu i podejmowanie właściwych rozstrzygnięć. Jak już wskazano, zabytki sakralne funkcjonują równocześnie w reżimie ochrony publicznoprawnej oraz w wewnętrznych porządkach normatywnych kościołów i związków wyznaniowych, co generuje sytuacje kolizyjne wymagające szczególnie starannego podejścia[27]. Odniesienia do tego, jak należy w tej sytuacji postępować, istnieją w ustawach indywidualnych określających status prawny poszczególnych związków wyznaniowych, w Konkordacie oraz w ustawie o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. W tym kontekście najbardziej szeroki wydaje się ustawowy postulat współdziałania państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi w zakresie ochrony, konserwacji, udostępniania i upowszechniania dóbr kultury o charakterze religijnym, który może pełnić niejako funkcję „łącznika" między reżimem konserwatorskim

[25] P. Bijak, *Zabytki sakralne w systemie prawnym Polski – uwagi de lege ferenda*, „Cywilizacja i Polityka" 2019, t. 17, nr 17, s. 260. Z tym zastrzeżeniem, że kościelne prawo administracyjne należy uznać za część prawa kanonicznego.

[26] Zasadniczą kwestią jest ustalenie właściwego stanu faktycznego, a więc w tym wypadku dokładne zindywidualizowanie i określenie przedmiotu ochrony jakim jest zabytek. Organ, wypełniając luz decyzyjny, może kierować się regułami celowości, odwoływać się do *ratio legis* i *ratio iuris*, wykorzystywać klauzule odsyłające w odniesieniu do klauzuli dobra wspólnego z art. 1 Konstytucji RP, a także odwoływać się do słusznego interesu obywateli zawartego w art. 7 Kodeksu postępowania administracyjnego w taki sposób, aby możliwie najpełniejszym zakresie zrealizować zasadę prawdy obiektywnej. Zob. W. Dziedziak, *O dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, vol. 26, nr 3, s. 30–31.

[27] P. Bijak, op. cit., s. 260.

a wymogami kultu[28]. Jednakże brak jakiegokolwiek odwołania do tej kategorii w u.o.z.o.z., będącej podstawowym aktem prawnym związanym z ochroną zabytków, na którym opiera się działalność wojewódzkiego konserwatora zabytków, może powodować istotne utrudnienie w jego działalności, a przynajmniej utrudnione możliwości wszechstronnego rozważenia podstaw wydawanych decyzji w stosunku do zabytków będących jednocześnie miejscami kultu religijnego. Nawet jeżeli przyjąć za podstawę przywoływane już wcześniej regulacje znajdujące się w ustawach partykularnych, to należy stwierdzić, że uregulowania te są na tyle ogólnikowe, iż trudno jest na ich podstawie wyciągnąć wnioski co do właściwego postępowania organów konserwatorskich starających się wypełnić pojęcia niedookreślone. Tym większe znaczenie mają standardy konstytucyjne i konwencyjne jako treści tworzące kontekst wypełnienia niedookreślonych pojęć w sprawach, w których ingerencja organów państwowych dotyka praktyk religijnych realizowanych w zabytku[29].

Nie zmienia to jednak faktu, że organ konserwatorski, dokonując przypisania zindywidualizowanego znaczenia pojęć zawartych w definicji zabytku, a przede wszystkim analizując wartości tych przedmiotów określonych w ustawie, musi sięgnąć do podstaw wynikających z charakteru religijnego tych przedmiotów. Treść art. 53 Konstytucji RP nie jest bowiem tylko deklaracją, ale realną gwarancją wolności religijnej, która przysługuje zarówno w sposób indywidualny, jak i kolektywny. Wobec tego treść ta powinna w określony sposób przekładać się na rozstrzygnięcia administracyjne, zwłaszcza tam, gdzie w grę wchodzi korzystanie z obiektów mających funkcję religijną.

Ostatecznie kwestia dopuszczalności wydawania pozwolenia konserwatorskiego sprowadza się do testu proporcjonalności, który musi uwzględniać także funkcję religijną zabytku. Standardowy test proporcjonalności polega na postawieniu trzech pytań i dokonania próby odpowiedzi na nie – po pierwsze, czy ograniczenie ma podstawę ustawową; po drugie, czy służy ono legitymowanemu celowi; po trzecie, czy potencjalna ingerencja organów publicznych jest proporcjonalna *sensu stricto*.

---

[28] Art. 17 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania stanowi, że „państwo współdziała z kościołami i innymi związkami wyznaniowymi w ochronie, konserwacji, udostępnianiu i upowszechnianiu zabytków architektury, sztuki i literatury religijnej, które stanowią integralną część dziedzictwa kultury". Podobne unormowania istnieją także w innych ustawach partykularnych. Szerzej zob. J. Reszczyński, *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w świetle polskiego prawa wyznaniowego*, „Studia Ekonomiczne. Gospodarka. Społeczeństwo. Środowisko" 2022, nr 2(10), s. 61–63.

[29] Mimo że ta ingerencja może mieć oparcie ustawowe, tak jak w tym przypadku w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, co jest legitymowanym celem, to jednak zawsze istnieje możliwość kontroli, czy w konkretnym przypadku zachowano proporcjonalność w odniesieniu do wolności uzewnętrzniania religii. Zob. wyrok ETPC z 24 maja 2016 r. w sprawie *Affaire Association de Dolidarite ave les Temoin de Jehovah et Autres przeciwko Turcji*, sygn. 36915/10, § 103.

O ile na pierwsze dwa pytania odpowiedź może być twierdząca, ponieważ istnieje podstawa ustawowa, którą jest art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z., a także legitymowany cel, którym jest ochrona dziedzictwa kulturowego, o tyle na trzecie pytanie nie można udzielić odpowiedzi twierdzącej, jeżeli organ w żaden sposób nie bierze pod uwagę funkcji religijnej takiego obiektu. W standardzie prawnomiędzynarodowym kluczowe jest bowiem nie tylko istnienie legitymowanego celu, lecz także wykazanie „konieczności" ingerencji[30]. Jeżeli organ całkowicie abstrahuje od aspektu religijnego, trudno jest mówić o jakiejkolwiek proporcjonalności w ścisłym sensie. W ramach proporcjonalności *sensu stricto* konieczne jest bilansowanie korzyści zastosowanego środka z ciężarami w sferze praw i wolności, a pominięcie jakiegokolwiek dobra po stronie jednostki lub wspólnoty prowadzi do błędnego wyniku testu[31].

Podsumowanie

Powyższe rozważania prowadzą do następujących wniosków. Po pierwsze, decyzje konserwatorskie wydawane na podstawie art. 36 ust. 1 u.o.z.o.z. nie są ani typowo związane, ani typowo uznaniowe, ale mieszczą się w kategorii tzw. luzu decyzyjnego, który każdorazowo wymaga analizy przez organ wszystkich okoliczności rozstrzyganej sprawy i wypełnienia niedookreślonych pojęć w sposób kazuistyczny dostosowany do konkretnego przypadku. Po drugie, luz decyzyjny w przypadku zabytków pełniących jednocześnie funkcję religijną musi być wypełniany nie tylko kryteriami ochrony zabytków, ale także kryteriami związanymi z gwarancjami wolności religijnej, w których to organ ochrony zabytków powinien stosować zasady relacji państwa z kościołami i związkami wyznaniowymi, w tym przede wszystkim zasadę współdziałania określoną w art. 25 ust. 3 Konstytucji RP. Po trzecie, praktyka organów konserwatorskich powinna iść w kierunku bardziej przejrzystego bilansowania wartości ochrony dziedzictwa kulturowego i wolności religijnej w ten sposób, aby ochrona zabytków nie prowadziła do nieproporcjonalnego ograniczania ich funkcji religijnej.

Zasadniczym wnioskiem jest natomiast stwierdzenie, że ochrona dziedzictwa kulturowego i wolność religijna nie muszą się wzajemnie wykluczać. Kluczowe jest bowiem takie stosowanie prawa, które pozwoliłoby na ich harmonijne współistnienie. Decyzje konserwatorskie oparte na luzie decyzyjnym są tu szczególnie wrażliwym obszarem i dlatego wymagają sformułowania jasnych kryteriów, którymi posługiwałby się organ, wykonując swoje kompetencje.

[30] Wynika to z literalnego brzmienia art. 9 ust. 2 Europejskiej konwencji praw człowieka.

[31] M. Michalska, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie TK i ETPC – analiza prawo-porównawcza*, „Krytyka Prawa" 2022, t. 14, nr 2, s. 88–89.

Wykaz literatury

Bielecki M., *Oddziaływanie norm wewnętrznych kościołów i innych związków wyznaniowych na prawo polskie. Rozważania na kanwie wyroku Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 3 listopada 2021 r. – II CA 672/21*, „Przegląd Prawa Wyznaniowego" 2022, t. 14.

Bijak P., *Zabytki sakralne w systemie prawnym Polski – uwagi de lege ferenda*, „Cywilizacja i Polityka" 2019, t. 17, nr 17.

Borecki P., *Autonomia kościołów i związków wyznaniowych we współczesnym prawie polskim*, „Studia z Prawa Wyznaniowego" 2012, t. 15.

Dziedziak W., *O dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, vol. 26, nr 3.

Janiszewski P., *Aksjologiczne uwarunkowania uznania administracyjnego*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis" 2020, vol. 9(1).

Maziarz A., *Wpływ tymczasowej ochrony zabytku nieruchomego na możliwość podjęcia i prowadzenia robót budowlanych*, „Prawo i Więź" 2025, nr 1(54).

Mezglewski A., Misztal H., Stanisz P., *Prawo wyznaniowe*, C.H. Beck, Warszawa 2011.

Michalska M., *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie TK i ETPC – analiza prawno-porównawcza*, „Krytyka Prawa" 2022, t. 14, nr 2.

Moś A., *Zasady relacji między Rzecząpospolitą Polską a Kościołem katolickim w zakresie ochrony kościelnych dóbr kultury*, Wyd. UG, Gdańsk 2021.

Reszczyński J., *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w świetle polskiego prawa wyznaniowego*, „Studia Ekonomiczne. Gospodarka. Społeczeństwo. Środowisko" 2022, nr 2(10).

Ura E., *Luz decyzyjny w działaniach administracji publicznej*, [w:] J. Korczak (red.), *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, WPIA UWr, Wrocław 2016.

Zalasińska K., *Recenzja książki Tomasza Sienkiewicza „Pozwolenie w ochronie zabytków"*, „Santander Art and Culture Law Review" 2016, nr 2.

Zalasińska K., Czwojda Ł., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2025.

Summary

Conservation permit as a potential threat to religious freedom in the protection of sacred monuments

Keywords: administrative law, conservation permit, protection of cultural heritage, religious freedom, church autonomy, administrative discretion.

A permit issued by heritage protection authorities is one of the most authoritative forms of administrative action in the field of cultural heritage protection. The Act on the Protection and Care of Monuments provides a non-exhaustive list of situations in which such a permit is required. Decisions made on this basis are taken within a margin of discretion, primarily based on criteria derived from the statutory definition of a monument. In the

case of sacred monuments, this process is particularly important due to the constitutional protection of values related to religious freedom. This article analyses the heritage authority permit as a potential source of interference with religious freedom in relation to sacred monuments and assesses whether the current model of exercising heritage protection powers ensures compliance with the principle of proportionality. The analysis concludes that failing to consider the religious function of a monument when exercising discretion may result in disproportionate interference with religious freedom. Therefore, consideration of this function is necessary to ensure the proportionality of decisions issued by heritage protection authorities, as well as to achieve a comprehensive balancing of the values embodied in a given monument.

DOI: 10.31648/sp.12868

Mirosław Karpiuk
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0001-7012-8999
miroslaw.karpiuk@uwm.edu.pl

Służba w jednostkach zmilitaryzowanych a obowiązek obrony państwa

Wstęp

Jednym z obowiązków określonych w rozdziale II Konstytucji RP[1], zatytułowanym *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, jest obrona Rzeczypospolitej Polskiej. Według art. 85 ust. 1 Konstytucji RP obowiązek ten ciąży na obywatelach polskich[2]. Ustrojodawca odnosi się jednak do obowiązków jednostki oraz do obowiązków obywatelskich jedynie w ograniczonym zakresie. Można dokonać podziału obowiązków na takie, których adresatem jest każdy (obowiązki jednostki), a także na takie, które wiążą się z posiadaniem statusu obywatela (obowiązki obywatelskie)[3]. Obowiązek obrony państwa należy do tej drugiej kategorii.

Za podstawowe uznaje się te prawa i obowiązki, które są doniosłe, a zarazem realne, możliwość ich realizacji istnieje na co dzień, które dotyczą najistotniejszych interesów obywateli i państwa. Za kryteria wyróżniające podstawowe obowiązki obywateli przyjmuje się m.in. to, że: 1) wynikają one z samej istoty państwa; 2) wiążą się z fundamentalnymi zasadami, funkcjami oraz celami państwa; 3) rozstrzygają o pozycji jednostki w państwie; 4) są niezbędne dla realizacji i zagwarantowania innych, już niepodstawowych obowiązków obywateli[4].

---

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

[2] W zakresie obowiązku obrony zob. także W. Kaak, J. Olszewska, *Status obywatela RP na łamach Ustawy o obronie ojczyzny. Pojęcie „obowiązku obronnego" w ujęciu wykładni celowościowej*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa" 2022, nr 13, s. 39.

[3] P. Ruczkowski, *Świadczenia obywatela na rzecz obrony w świetle standardów demokratycznego państwa prawa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio G" 2022, nr 2, s. 78.

[4] H. Zięba-Załucka, *Obowiązki obywatelskie w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Themis Polska Nova" 2011, nr 1, s. 195–196.

Do takich podstawowych obowiązków obywatelskich należy obowiązek obrony ojczyzny (państwa). Obowiązek ten ma charakter powszechny, choć może być wykonywany w różnych formach[5]. Może to być również służba w jednostkach zmilitaryzowanych.

Podstawowe obowiązki obywatelskie to te, które zawierają skierowane do obywateli nakazy postępowania określone w sposób generalny, charakteryzujące się następującymi cechami: 1) ich celem ich jest zabezpieczenie, ochrona, jak również rozwój najważniejszych dóbr społecznych i w tym znaczeniu służą realizacji zarówno interesu jednostkowego, jak i powszechnego; 2) łączą w sobie właściwości prawnego oddziaływania z właściwościami moralno-ideologicznego imperatywu, w związku z czym normy te są zgodne z dominującym w społeczeństwie systemem ocen moralnych, a w każdym razie nie mogą pozostawać z nim w sprzeczności; 3) wynikają z norm konstytucyjnych[6].

Należy zwrócić uwagę na zakaz ustanawiania takich regulacji ustawowych lub dokonywania takiej wykładni przepisów prawa powszechnie obowiązującego, które dopuszczałyby negatywne skutki dla obywatela z powodu wykonywania publicznego obowiązku obrony ojczyzny[7]. Obowiązek ten ma charakter podstawowy, w związku z czym jego realizacja nie może napotykać przeszkód prawnych i nikt z tego powodu nie może być w jakikolwiek sposób dyskryminowany. Obrona państwa stanowi główny cel jego polityki, jak też podstawowy obowiązek obywatelski. Determinuje jego istnienie, jak i istnienie społeczeństwa jako zorganizowanej zbiorowości zamieszkującej to państwo.

Obowiązek obrony ojczyzny jest szczególnie istotny, ponieważ jego realizacja przyczynia się do podniesienia poziomu bezpieczeństwa państwa, w którym żyjemy jako jego obywatele[8]. Ustrojodawca w art. 85 Konstytucji RP odnosi się do obowiązku obrony ojczyzny, w którym mieści się również obowiązek obrony państwa jako organizacji politycznej.

Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w artykule jest metoda dogmatyczno-prawna, pozwalająca na analizę przepisów regulujących zarówno obowiązek obrony Rzeczypospolitej Polskiej, jak i służbę w jednostkach zmilitaryzowanych, która jest przejawem realizacji tego obowiązku. Kolejną zastosowaną metodą badawczą jest metoda teoretyczno-prawna. Za jej pośrednictwem dokonano przeglądu i analizy literatury odnoszącej się do przedmiotowego zagadnienia. Problemy badawcze z kolei wyrażają następujące pytania: 1) Kto podlega obowiązkowi obrony państwa?; 2) W jakich formach

[5] Wyrok TK z 11 lutego 2003 r., sygn. akt P 12/02, OTK-A 2003, Nr 2, poz. 10; wyrok WSA z 21 października 2005 r., sygn. akt II SA/Wa 1216/05, Lex nr 188763.

[6] H. Zięba-Załucka, op. cit., s. 196–197.

[7] Postanowienie SN z 23 października 2019 r., sygn. akt II UK 49/19, Lex nr 3561232.

[8] B. Sowa, *Obywatel w systemie bezpieczeństwa narodowego a obrona powszechna*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania" 2024, nr 4, s. 111.

jest realizowany obowiązek obrony państwa?; 3) Kiedy może być realizowany obowiązek obrony państwa w ramach służby w jednostkach zmilitaryzowanych?; 4) Jakie zasady obowiązują w służbie w jednostkach zmilitaryzowanych?

Formy realizacji obowiązku obrony państwa

Obowiązkowi obrony podlegają obywatele polscy zdolni ze względu na wiek i stan zdrowia do jego wykonywania. Obywatel polski, jeżeli jest jednocześnie obywatelem innego państwa nie podlega obowiązkowi obrony, o ile stale zamieszkuje poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej[9]. Ustawodawca (podobnie jak Konstytucja RP) wyraźnie wskazuje na to, że obowiązek ten ciąży na obywatelach polskich, ale też nie zawsze. Jeżeli dana osoba oprócz obywatelstwa polskiego posiada również inne obywatelstwo, to podlega temu obowiązkowi, jeżeli mieszka na stałe w Polsce. Nie wszyscy obywatele polscy będą zatem podlegali obowiązkowi obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

Obowiązek obrony nie jest ograniczony tylko do służby wojskowej czy do świadczeń rzeczowych lub osobistych związanych z odparciem zewnętrznej napaści. Obejmuje on też udział obywateli w tworzeniu systemu zapewniającego bezpieczne funkcjonowanie państwa w czasie pokoju oraz umożliwiającego odparcie ataków zbrojnych. Obowiązek ten polega zatem na wykonywaniu przez obywateli pewnych czynności (działań, świadczeń) wewnątrz kraju lub poza jego granicami w czasie pokoju (jeżeli są związane z zapewnieniem bezpiecznego funkcjonowania państwa) lub w czasie stanów nadzwyczajnych[10].

W ramach obowiązku obrony polscy obywatele – na podstawie art. 3 ust. 2 u.o.o. – są zobowiązani do: 1) pełnienia służby wojskowej; 2) wykonywania obowiązków wynikających z nadanych przydziałów mobilizacyjnych i pracowniczych przydziałów mobilizacyjnych; 3) pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych; 4) wykonywania świadczeń na rzecz obrony. Kolejność form realizacji obowiązku obrony wskazuje, że formą podstawową nie jest służba w jednostkach zmilitaryzowanych, a służba wojskowa.

Obowiązek obrony Rzeczypospolitej Polskiej może też być realizowany w formie pełnienia służby w obronie cywilnej, o czym stanowi art. 3 ust. 3 u.o.o. Osoby, które zostały powołane do służby w obronie cywilnej, pełnią służbę w: 1) urzędach obsługujących organy obrony cywilnej; 2) podmiotach obrony cywilnej; 3) Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta RP, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub Narodowym Banku Polskim;

---

[9] Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 825 ze zm.), dalej jako u.o.o. Zob. także H. Królikowski, [w:] H. Królikowski (red.), *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, 2024, Lex, komentarz do art. 3.

[10] B, Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 419–420.

4) innych organach państwowych i urzędach je obsługujących[11]. Służba w obronie cywilnej, podobnie jak służba w jednostkach zmilitaryzowanych, ma charakter uzupełniający w stosunku do służby wojskowej, będącej podstawową formą realizacji obrony państwa.

Służba w jednostkach zmilitaryzowanych

Do służby w jednostkach zmilitaryzowanych mogą być przeznaczone te osoby, które otrzymały przydział organizacyjno-mobilizacyjny. Przydziały takie nie są nadawane osobom, które: 1) przekroczyły wiek określony w odpowiednich przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym, chyba że osoby te wyraziły zgodę na nadanie im tego przydziału; 2) nie ukończyły 18 lat; 3) są żołnierzami w czynnej służbie wojskowej; 4) mają nadane przydziały mobilizacyjne albo pracownicze przydziały mobilizacyjne; 5) są funkcjonariuszami odpowiednich formacji (Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Służby Więziennej, Straży Ochrony Kolei i Państwowej Straży Pożarnej), jeżeli osoby te pełnią służbę w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny; 6) zostały uznane za stale lub długotrwale niezdolne do pracy w gospodarstwie rolnym lub za całkowicie niezdolne do pracy oraz samodzielnej egzystencji albo całkowicie niezdolne do pracy, bądź też zostały zaliczone do osób o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności; 7) zostały skazane prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności. Zasady te wynikają z art. 605 u.o.o.

Przydział organizacyjno-mobilizacyjny do jednostki zmilitaryzowanej nadaje – w formie karty przydziału organizacyjno-mobilizacyjnego – oraz uchyla kierownik jednostki zmilitaryzowanej. Przed jego nadaniem dokonuje on ustaleń dotyczących przeznaczenia osób, które polegają m.in. na: 1) sprawdzeniu, we współpracy z właściwym ze względu na siedzibę jednostki szefem wojskowego centrum rekrutacji, braku ustawowych przesłanek wykluczających nadanie takiego przydziału; 2) określeniu przydatności osób do objęcia stanowisk w jednostce zmilitaryzowanej, uwzględniając ich kwalifikacje oraz doświadczenie zawodowe, czy też predyspozycje do pełnienia służby w jednostce zmilitaryzowanej. Ustaleń takich dokonuje się w pierwszej kolejności spośród pracowników danej jednostki. Przy braku odpowiedniej liczby pracowników spełniających ustawowe kryteria kierownik jednostki zmilitaryzowanej sporządza zapotrzebowanie obejmujące uzupełnienie jej potrzeb[12].

[11] Art. 143 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz.U. z 2024 r., poz. 1907 ze zm.).

[12] § 2–3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 maja 2022 r. w sprawie sposobu i trybu nadawania przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych oraz sporządzania zapotrzebowania na

Ustalając limit osób, które mają być powołane do służby w danej jednostce zmilitaryzowanej, organ wnioskujący o objęcie militaryzacją występuje do kierownika jednostki, na którą nałożył obowiązek realizacji zadania szczególnie ważnego dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, o przedstawienie propozycji tego limitu. Przy ustalaniu limitu takich osób organ kieruje się nie tylko propozycją dotyczącą takiego limitu, skierowaną do organu przez kierownika jednostki, ale też racjonalnością i efektywnym wykorzystaniem zasobu osobowego do osiągania i realizacji właściwych zadań, a także ich prawidłowym i terminowym wykonaniem zadań oraz możliwością pełnego ukompletowania planowanego poziomu stanów osobowych[13].

Osoby, którym nadano przydziały organizacyjno-mobilizacyjne do jednostek przewidzianych do militaryzacji – jak stanowi art. 606 ust. 2 u.o.o. – z chwilą objęcia ich militaryzacją stają się osobami pełniącymi służbę w jednostce zmilitaryzowanej[14]. Rada Ministrów może objąć militaryzacją jednostki przewidziane do militaryzacji, na które nałożono obowiązek realizacji zadań szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, co może nastąpić w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego na całym terytorium Polski, stanu wojennego, ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Kompetencja Rady Ministrów w tym zakresie wynika z art. 600 ust. 1 u.o.o. Objęcie militaryzacją jednostek przewidzianych do militaryzacji następuje w wyraźnie określonych przypadkach; nie ma tutaj dowolności. Jest to stan wyjątkowy wprowadzony na obszarze całego państwa, co może mieć miejsce w sytuacji szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych[15]. Militaryzacja, o której mowa w art. 600 ust. 1 u.o.o., może również nastąpić w przypadku wprowadzenia stanu wojennego, bez względu na to, czy obowiązuje on na całym terytorium państwa, czy na jego części. Jest wprowadzany w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami o charakterze terrorystycznym lub działaniami w cyberprzestrzeni, zbrojnej napaści na terytorium Polski, lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji[16].

---

uzupełnienie potrzeb jednostek przewidzianych do militaryzacji i zmilitaryzowanych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1197).

[13] § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 kwietnia 2022 r. w sprawie militaryzacji (Dz.U. z 2022 r., poz. 1198).

[14] W zakresie pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych zob. także U. Staśkiewicz, *Obowiązek obrony Ojczyzny w świetle polskich regulacji prawnych*, „Prawo i Więź" 2024, nr 3, s. 757.

[15] Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1928).

[16] Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 504 ze zm.).

Uzasadnieniem dla militaryzacji jest też ogłoszenie mobilizacji, bez względu na to, czy jest ona powszechna, czy częściowa. Jak wynika z art. 136 Konstytucji RP, Prezydent RP, działając na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zarządza mobilizację w razie bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa[17]. Objęcie militaryzacją jednostek przewidzianych do militaryzacji może również nastąpić w czasie wojny, który jest w art. 2 pkt 2 u.o.o. definiowany jako czas działań wojennych prowadzonych na terytorium Polski, początek i koniec których jest określany w trybie postanowienia Prezydenta RP wydanego na wniosek Rady Ministrów[18]. Niestety, ustawodawca nie przewidział militaryzacji w czasie wojny, co należy uznać za niedopatrzenie. Należy jednak podkreślić, że militaryzowane są tylko te jednostki, na które nałożono obowiązek realizacji zadań szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa i w przypadkach już opisanych.

Od momentu militaryzacji rozpoczyna się służba w jednostkach zmilitaryzowanych. Jednostki te od tej chwili otrzymują taki status, wcześniej są one jednostkami przeznaczonymi do militaryzacji (a nie zmilitaryzowanymi).

Jako militaryzację ustawodawca rozumie narzędzie wspomagające organy państwa w realizacji nałożonych na nie zadań obronnych, które służą realizacji przedsięwzięć określonych w planach operacyjnych organów administracji rządowej w wymiarze organizacyjnym i osobowym. Definicja ta wynika z art. 2 pkt 15 u.o.o.[19]

Zwolnienie ze służby w jednostce zmilitaryzowanej może nastąpić, gdy osoby pełniące służbę osiągnęły wiek emerytalny lub utraciły zdolność do wykonywania zawodu. Mogą być również zwolnione ze służby inne osoby, jeżeli jest to uzasadnione potrzebami jednostki zmilitaryzowanej. Podmiotem uprawnionym do zwolnienia ze służby w jednostce zmilitaryzowanej jest kierownik tej jednostki, a uprawnienie to wynika z art. 607 u.o.o. Po zwolnieniu ze służby w jednostce zmilitaryzowanej danej osoby, która pozostaje z tą jednostką w stosunku pracy, stosunek pracy zostaje wznowiony po okresie zawieszenia[20].

Ważną zasadę wprowadza się w art. 608 u.o.o. Według tego przepisu dotychczasowy stosunek pracy osób przeznaczonych do pełnienia służby w jednostkach zmilitaryzowanych ulega zawieszeniu z dniem powołania ich do tej

---

17 Ocena, czy mamy do czynienia z bezpośrednim, zewnętrznym zagrożeniem państwa, należy do Rady Ministrów, która w sprawie mobilizacji występuje do mającego uprawnienia decyzyjne Prezydenta RP, który z kolei może jeszcze zasięgnąć opinii Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 293.

18 M. Brzeziński, *Czas wojny vs stan wojenny oraz stan wojny z perspektywy przesłanek zastosowania*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2025, nr 4, s. 176–177.

19 S. Smoleński, M. Krugły, *Militaryzacja jednostek w świetle zmian powstałych w związku z wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny – zarys problemu*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego" 2023, nr 30, s. 99–102.

20 F. Seredyński, [w:] H. Królikowski (red.), op. cit., komentarz do art. 607.

służby. Jednocześnie powstaje z mocy prawa stosunek służbowy militaryzacji. Z kolei osoby pełniące służbę w jednostce zmilitaryzowanej nie mogą rozwiązać stosunku służby z tą jednostką. Stosunek służby oraz jego skutki prawne wygasają z dniem zwolnienia ze służby w jednostce zmilitaryzowanej, a okres jej pełnienia wlicza się do okresu zatrudnienia w zakresie wszystkich uprawnień wynikających ze stosunku pracy. Przepis ten ma charakter gwarancyjny zarówno dla osoby pełniącej służbę (dotychczasowy stosunek pracy nie wygasa, a ulega zawieszeniu; okres pełnienia służby wlicza się do okresu zatrudnienia), jak też jednostki zmilitaryzowanej (osoby pełniące w niej służbę nie mogą stosunku tej służby rozwiązać). Warto też zwrócić uwagę, że stosunek służbowy militaryzacji powstaje z mocy prawa, zatem nie wydaje się w tym zakresie żadnej decyzji ani innego aktu.

Obiekty przeznaczone do militaryzacji to obiekty szczególnie ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa. Rodzaje obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa określa Rada Ministrów[21].

Zakończenie

W systemie obronnym państwa ważne miejsce zajmuje obowiązek obrony. Jego realizacja ma zapewnić stabilizację i odpowiednią ochronę społeczeństwa, jak i instytucji publicznych – ma zatem zapewnić bezpieczeństwo. Jak podkreśla się w literaturze, o ostatecznym sukcesie w procesie kierowania bezpieczeństwem w państwie decydują czynniki, takie jak: ludność, terytorium, potencjał gospodarczy i militarny, jak również strategia i wola jej urzeczywistnienia[22]. Proces ten musi uwzględniać też obowiązek obywateli dotyczący obrony państwa realizowany w różnych formach.

Koniecznym warunkiem realizacji zadań obronnych w sferze gospodarki przez podmioty niemilitarne jest właściwe przygotowanie do militaryzacji jednostek organizacyjnych oraz przedsiębiorstw wykonujących lub mogących wykonywać zadania na rzecz obronności państwa[23]. Należy podkreślić, że militaryzacja wynika z potrzeby zapewnienia możliwości funkcjonowania państwa w czasie mobilizacji i wojny, jak również z konieczności zaangażowania do jego obrony potencjału gospodarki narodowej[24], a w związku z potrzebą

---

[21] Zobacz § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (Dz.U. z 2022 r., poz. 880).

[22] T. Kośmider, K. Gąsiorek, *Powszechna Obrona Terytorialna podstawą bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka" 2017, nr 3, s. 40.

[23] D. Jurewicz, *Przygotowania do militaryzacji w świetle regulacji prawnych w RP*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie" 2016, nr 5, cz. 3, s. 44.

[24] M. Kuliczkowski, *Militaryzacja szczególną formą realizacji zadań obronnych – wybrane problemy przygotowań do militaryzacji*, „Wiedza Obronna" 2011, nr 2, s. 67.

wzmocnienia obrony wskazuje się na konieczność zapewnienia interoperacyjności podsystemu militarnego i niemilitarnego[25].

System obronny państwa jest wspierany przez działania niemilitarne. Nieprzerwane funkcjonowanie wielu podmiotów determinuje prawidłowe działanie systemu obronnego, dostarczając mu niezbędnych środków. Dotyczy to m.in. tych, które produkują remontują, jak też magazynują uzbrojenie, sprzęt wojskowy czy środki bojowe oraz przechowują rezerwy strategiczne. Militaryzacja jednostek zajmujących się w szczególności produkcją na potrzeby bezpieczeństwa i obronności czy mających podstawowe znaczenie dla funkcjonowania państwa (energia, paliwa, komunikacja, łączność) jest konieczna nie tylko ze względu na utrzymanie stabilności państwa, ale też może mieć wpływ na niepodległość i nienaruszalność terytorium państwa uzupełniając działania militarne.

W artykule przedstawiono odpowiedzi na zawarte we wstępie pytania badawcze dotyczące tego, kto podlega obowiązkowi obrony państwa, w jakich formach jest spełniany obowiązek obrony państwa i kiedy można go realizować w ramach służby w jednostkach zmilitaryzowanych, a także dotyczące zasad obowiązujących w służbie w jednostkach zmilitaryzowanych. Stwierdzić też należy, że osiągnięto cel, jaki założono w artykule, mianowicie dokonano charakterystyki służby w jednostkach zmilitaryzowanych jako formy realizacji obowiązku obrony państwa.

Wykaz literatury

Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.

Brzeziński M., *Czas wojny vs stan wojenny oraz stan wojny z perspektywy przesłanek zastosowania*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2025, nr 4.

Jurewicz D., *Przygotowania do militaryzacji w świetle regulacji prawnych w RP*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie" 2016, nr 5, cz. 3.

Kaak W., Olszewska J., *Status obywatela RP na łamach Ustawy o obronie ojczyzny. Pojęcie „obowiązku obronnego" w ujęciu wykładni celowościowej*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa" 2022, nr 13.

Kośmider T., Gąsiorek K., *Powszechna Obrona Terytorialna podstawą bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka" 2017, nr 3.

Królikowski H. (red.), *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.

Kuliczkowski M., *Militaryzacja szczególną formą realizacji zadań obronnych – wybrane problemy przygotowań do militaryzacji*, „Wiedza Obronna" 2011, nr 2.

Lewandowski G., *System gotowości obronnej państwa w aspekcie zmian prawno-organizacyjnych po uchwaleniu ustawy o obronie Ojczyzny*, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego" 2024, nr 18.

[25] G. Lewandowski, *System gotowości obronnej państwa w aspekcie zmian prawno-organizacyjnych po uchwaleniu ustawy o obronie Ojczyzny*, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego" 2024, nr 18, s. 178.

Ruczkowski P., *Świadczenia obywatela na rzecz obrony w świetle standardów demokratycznego państwa prawa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio G" 2022, nr 2.
Smoleński S., Krugły M., *Militaryzacja jednostek w świetle zmian powstałych w związku z wejściem w życie ustawy o obronie Ojczyzny – zarys problemu*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego" 2023, nr 30.
Sowa B., *Obywatel w systemie bezpieczeństwa narodowego a obrona powszechna*, „Nowoczesne Systemy Zarządzania" 2024, nr 4.
Staśkiewicz U., *Obowiązek obrony Ojczyzny w świetle polskich regulacji prawnych*, „Prawo i Więź" 2024, nr 3.
Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Liber, Warszawa 2008.
Zięba-Załucka H., *Obowiązki obywatelskie w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Themis Polska Nova" 2011, nr 1.

Summary

Service in militarised units and the obligation to defend the state

Keywords: defence law, duty to defend, militarised units, mobilisation, wartime, martial law.

The country's military system is not only based on the Polish Armed Forces; it is also supported by other entities and the public administration. These other entities operating in defence are militarised units. The tasks related to supporting the army during times of particular threat are carried out by individuals who serve in these units. The purpose of this article is to highlight service in militarised units as a form of fulfilling the duty to defend the state. Although this is not the primary form, it is significant in supporting the military system. Militarisation can occur under strictly defined circumstances. This may be in times of war, the introduction of a state of emergency (emergency or martial law), or the announcement of mobilisation due to the need to carry out tasks particularly important to the security or defence of the state. Militarised units complement the state's defence system, providing crucial support to the army. Service in militarised units is a form of fulfilling the obligation to defend the state.

DOI: 10.31648/sp.13026

Monika A. Król
Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0001-9689-2266
mkrol@wpia.uni.lodz.pl

Płatności za usługi ekosystemowe – między modelem ekonomicznym a instrumentem prawnym

Wstęp

Narastający w skali globalnej kryzys ekologiczny, postępująca degradacja ekosystemów czy sukcesywna utarta różnorodności biologicznej prowadzą do poszukiwania nowych instrumentów i mechanizmów, kształtujących relacje między gospodarką i środowiskiem. Zwielokrotnione, antropogeniczne oddziaływanie na środowisko, skutkujące zanieczyszczeniami poszczególnych jego elementów i zmianą uwarunkowań klimatycznych, ma wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej, szczególnie w tych jej działach, które są zależne od zasobów naturalnych, m.in. w rolnictwie, leśnictwie czy rybołówstwie. Od wielu dekad podejmowano próby ukazania korzyści, jakie człowiek czerpie z funkcjonowania ekosystemów i przyrody, a przede wszystkim ekonomicznej wyceny tzw. kapitału naturalnego czy wskazywania zależności gospodarki od procesów ekologicznych.

Idea usług ekosystemowych, służąca identyfikacji, wycenie i upowszechnianiu wiedzy o korzyściach dostarczanych człowiekowi przez ekosystemy, rozwijała się stopniowo od lat 70. XX w.[1] W początkowym okresie badacze zwracali uwagę, że środowisko dostarcza nie tylko surowców, lecz także wielu innych funkcji podtrzymujących życie i rozwój społeczno-gospodarczy. W konsekwencji wykształciła się koncepcja usług ekosystemowych, zyskująca

[1] C.S. Holling, *Resilience and stability of ecological systems*, „Annual Review of Ecology and Systematics" 1973, nr 4, s. 1–23; C.S. Holling (red.), *Adaptive environmental assessment and management*, London 1978, s. 10, 25–37 (zwłaszcza rozdział drugi *The nature and behavior of ecological systems*); M. Harris, *Cultural materialism: the struggle for a science of culture*, New York 1979, s. 119 i nast.

szerokie uznanie, stając się obecnie jednym z kluczowych instrumentów współczesnej polityki ochrony środowiska oraz ekonomii ekologicznej.

Na tle tej koncepcji szczególnego znaczenia nabierają płatności za usługi ekosystemowe (ang. *payments for ecosystem services* – PES), postrzegane jako mechanizm służący rekompensowaniu podmiotom prywatnym lub publicznym działań przyczyniających się do zachowania bądź odbudowy funkcji ekosystemów. Instrument ten opiera się na założeniu, że podmioty korzystające z określonych usług środowiskowych powinny uczestniczyć w kosztach ich utrzymania. W praktyce mechanizmy PES rozwijają się zarówno w polityce klimatycznej, w ochronie lasów[2], gospodarce wodnej, ale zwłaszcza w rolnictwie, stając się istotnym elementem transformacji w kierunku zrównoważonego rozwoju.

Jednym z istotnych problemów pozostaje kwestia określenia charakteru prawnego płatności za usługi ekosystemowe. Nawiązując do teorii operacjonalizacji Bartosza Liżewskiego[3], można stwierdzić, że współczesna ochrona wielu dóbr prawnie chronionych – a w analizowanym aspekcie: usług ekosystemowych – realizowana jest w wielu miejscach na świecie, ale według wielorakich formuł, co wpływa na jej zróżnicowanie. Operacjonalizacja jest złożonym procesem przechodzenia od idei do rzeczywistości społecznej i prawnej, a jako proces decyzyjny prowadzi najpierw do powstania norm prawnych, a następnie do ich efektywnego funkcjonowania w stosunkach społecznych. Jak podaje B. Liżewski, istotą operacjonalizacji jest efektywne przeniesienie pewnej abstrakcyjnej konstrukcji do konkretnych stosunków społecznych. Operacjonalizacja, zgodnie z tym ujęciem, jest wieloetapowym procesem, prowadzącym do przekształcenia abstrakcyjnej idei w funkcjonujące rozwiązania normatywne i instytucjonalne, służące efektywnej ochronie danego dobra. Proces ten obejmuje trzy obszary: 1) ideologizacji i konceptualizacja – powstanie idei i jej rozwój teoretyczny; 2) normatywizacji, instytucjonalizacji i proceduralizacji – nadanie idei formy prawnej oraz stworzenie instytucji i procedur służących jej realizacji; 3) obszar praktycznej realizacji – funkcjonowanie tych rozwiązań w rzeczywistości społecznej przy uwzględnieniu czynników politycznych, ekonomicznych, kulturowych czy społecznych[4].

Odnosząc ten pogląd do płatności za usługi ekosystemowe, należy stwierdzić, że dotychczas w literaturze przedmiotu dominowało podejście ekonomiczne, zgodnie z którym PES stanowią przede wszystkim instrument rynkowy,

---

[2] A. Bader, C. Riegert, *Interdisciplinarity in 19th and early 20th century: reflections on ecosystem services of forest*, „Rupkatha Journal of Interdisciplinary Studies in Humanities" 2011, nr 3, s. 87–98.

[3] B. Liżewski, *Teoretycznoprawne aspekty operacjonalizacji ochrony praw człowieka w państwie z perspektywy globalnego systemu prawa (zarys problematyki)*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna" 2015, t. 4, nr 1, s. 208–209; idem, *Operacjonalizacja ochrony praw człowieka w porządku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 2015, s. 29–32.

[4] Idem, *Teoretycznoprawne aspekty…*, s. 209–210.

służący internalizacji kosztów środowiskowych oraz wycenie usług świadczonych przez ekosystemy[5]. Coraz częściej podkreślano jednak, że mechanizmy te wykraczają poza klasyczne modele ekonomiczne i wymagają osadzenia w określonych ramach normatywnych[6]. Płatności za usługi ekosystemowe zaczynają pełnić funkcję instrumentów prawnych, realizujących cele ochrony środowiska, polityki klimatycznej oraz bezpieczeństwa żywnościowego[7].

Problem charakteru prawnego PES nabiera szczególnego znaczenia w kontekście prawa UE, w którym obserwuje się stopniową instytucjonalizację instrumentów wspierających odbudowę ekosystemów, ochronę zasobów przyrodniczych oraz rozwój rolnictwa zrównoważonego. W szczególności Europejski Zielony Ład[8] (dalej jako EZŁ), strategia UE na rzecz bioróżnorodności do 2030 r.[9] oraz rozporządzenie UE 2024/1991 w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych[10] wskazują na rosnące znaczenie mechanizmów ekonomiczno-prawnych służących ochronie funkcji ekosystemowych.

Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy płatności za usługi ekosystemowe, tradycyjnie postrzegane jako instrument ekonomiczny, ewoluują w kierunku odrębnej konstrukcji prawnej, służącej realizacji celów ochrony środowiska, polityki klimatycznej oraz bezpieczeństwa żywnościowego. W tym kontekście analizie poddano rozwój koncepcji PES oraz jej odzwierciedlenie w instrumentach Wspólnej Polityki Rolnej (dalej jako WPR), ze szczególnym uwzględnieniem płatności związanych z realizacją zobowiązań środowiskowych i klimatycznych na obszarach wiejskich. Celem szczegółowym rozważań jest również ocena stopnia normatywizacji koncepcji usług ekosystemowych w prawie UE. Badania zostały

---

[5] R. Costanza i in., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, „Nature" 1997, vol. 387, nr 6630, s. 253–260; A. Mizgajski, M. Stępniewska, *Uwarunkowania i wyzwania wdrażania koncepcji usług ekosystemowych do praktyki*, [w:] M. Stępniewska, A. Mizgajski (red.), *Usługi ekosystemowe w zarządzaniu układami przyrodniczymi*, Poznań 2023, s. 11–15.

[6] M.A. Król, K. Bańkowska, *Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo*, [w:] M. Pierzchała, M. Woźniak (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Toruń 2014, s. 229.

[7] B. Jeżyńska, *Płatności prośrodowiskowe jako instrument ochrony użytkowej biosfery w rolnictwie*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2020, t. 29, nr 2, s. 37–48; M.A. Król, *Ocena modelu prawnego ochrony środowiska we Wspólnej Polityce Rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, t. 26, nr 1, s. 145–161; eadem, *Nowe rozwiązania prawne w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, „Studia Iuridica Agraria" 2015, s. 165 i nast.; eadem, *Zagrożenia dla środowiska związane ze zmianami klimatu a podmiotowe prawo do środowiska w świetle prawa międzynarodowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2023, t. 61, nr 4, s. 83–107.

[8] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski Zielony Ład, Bruksela, 11.12.2019, COM(2019) 640 final.

[9] Bruksela, 20.5.2020, COM(2020) 380 final.

[10] Rozporządzenie (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869 (Dz. Urz. UE L 93 z 29.7.2024, s. 1).

poprzedzone analizą koncepcji w teorii ekonomii, zwłaszcza poglądów odnoszących się do agroekosystemów.

Usługi ekosystemowe i ich wartość w teorii ekonomii

Świadomość utraty usług ekosystemowych sięga co najmniej czasów Platona, a być może jeszcze wcześniejszych[11]. Jak pokazują współczesne badania naukowe[12], modyfikacja środowiska była cechą charakterystyczną wielu cywilizacji od początków ich istnienia, na długo jeszcze przed pojawieniem się maszyn rolniczych, toksycznych środków chemicznych, a nawet rolnictwa. Ludzkość zaczęła oddziaływać na środowisko w dalekosiężny sposób, destabilizując naturalne ekosystemy. Współczesne zdegradowane obszary Mezopotamii (dzisiejszy Irak), cywilizacja doliny Indusu (Pakistan), tereny śródziemnomorskie Grecji, Cypru, Tunezji czy Hiszpanii ukazują wiekowe praktyki użytkowania ekosystemów glebowych bez ochrony przed erozją i innymi formami degradacji, co doprowadziło na wielu obszarach do utraty pierwotnej warstwy żyznej gleby. W rezultacie skutkowało to podbojami i kolonizowaniem kolejnych żyznych terenów, a często też upadkiem cywilizacji.

Szczególnie wrażliwe ekosystemy, od których zależy rolnictwo, często też nazywane agroekosystemami, przez stulecia były poddane nieograniczonemu użytkowaniu jako dobra wolne. Do XVIII w. klasyczna ekonomia pomijała specjalnie znaczeniem zasobów naturalnych dla gospodarki, uznając, że powietrze, woda i inne „dary przyrody" są dostępne w nieograniczonej ilości. Na początku XIX w. powstała koncepcja „malejącej urodzajności Ziemi" Davida Ricardo[13], który podkreślał, że malejąca produktywność ziemi w efekcie powoduje malejący przychód w rolnictwie, gałęziach pokrewnych i przemyśle przetwórczym. Jego koncepcja uświadomiła ówczesnym społeczeństwom, że potencjał produkcyjny gruntów jest skończony, a eksploatacja gruntów rolnych wymaga zarządzania ich jakością[14]. Produktywność ziemi jako barierę rozwojową uznawał również Jean-Baptiste Say[15]. Autor wprowadził pojęcie usług produkcyjnych czynników przyrodniczych oraz wskazał na możliwość oszczędzania zasobów pracy i kapitału dzięki racjonalnemu wykorzystaniu

---

[11] D. Hillel, *Out of the earth: civilization and the life of the soil*, Berkeley–Los Angeles 1992, s. 104.

[12] Ibidem, s. 4–5.

[13] D. Ricardo, *On the principles of political economy, and taxation*, originally published in 1817, Cambridge 2015, passim.

[14] B. Danowska-Prokop, *Poglądy Adama Smitha, Tomasza Roberta Malthusa i Davida Ricardo na kwestie ludnościowe*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2017, nr 309, s. 54–55.

[15] B. Poskrobko, T. Poskrobko, K. Skiba, *Ochrona biosfery*, Warszawa 2007, s. 32.

przyrody. Dostrzegał również problemy zanieczyszczenia środowiska jako czynnika wpływającego na stan sił przyrody (natury).

Koncepcja malejącej urodzajności ziemi dała podwaliny pod teorię ograniczoności zasobów naturalnych[16], a w ekonomii klasycznej zaczęto zauważać problem: 1) ekologicznych barier rozwoju (poziom bogactwa danego kraju ogranicza natura, szczególnie gleby i klimat – Adam Smith); 2) znaczenia środowiska przyrodniczego dla jakości życiu ludzi (John Stuart Mill)[17].

Dopiero jednak w latach 90. XX w. zespół ekonomistów i ekologów pod kierunkiem Roberta Costanzy[18] i Gretchen Daily[19] stworzył przełomową koncepcję usług ekosystemowych, dotyczącą warunków i procesów, dzięki którym naturalne ekosystemy oraz gatunki, które je tworzą, podtrzymują i zaspokajają potrzeby życia ludzkiego. Zdrowe ekosystemy utrzymują różnorodność biologiczną oraz produkcję dóbr ekosystemowych, takich jak płody rolne, drewno, paliwa z biomasy. Koncepcję tę rozwinął Sven Wunder[20], wyróżniając cztery podstawowe rodzaje usług ekosystemowych: 1) sekwestracja i magazynowanie dwutlenku węgla; 2) ochrona różnorodności biologicznej; 3) ochrona zlewni; 4) piękno krajobrazu. W teorii ekonomii zwrócono także uwagę, że pojawiająca się niedostępność uważanych za dobra publiczne ekosystemów[21] sprawia, że usługi te mogą stać się przedmiotem handlu. Pozyskiwanie i obrót tymi dobrami stanowią ważną i znaną część gospodarki ludzkiej, do której i od której należy zwłaszcza rolnictwo.

Kluczowym elementem koncepcji usług ekosystemowych było oszacowanie ich wartości, a badania jasno pokazały, że te usługi stanowią znaczną część całkowitego wkładu w dobrobyt ludzkości na tej planecie. Robert Costanza[22] już ćwierć wieku temu przestrzegał, że kapitał naturalny i usługi ekosystemowe będą w przyszłości coraz bardziej obciążone, „rzadkie" i należy spodziewać się jedynie wzrostu ich wartości. Jeśli przekroczone zostaną znaczące, nieodwracalne progi dla niezastępowalnych usług ekosystemowych, ich wartość może gwałtownie wzrosnąć do nieskończoności. Do usług tych najczęściej doktryna przyrodnicza i ekonomiczna[23] zalicza cztery główne rodzaje świadczeń: 1) usługi produkcyjne, czyli produkcję dóbr ekosystemowych,

---

[16] K. Górka, [w:] K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy ekonomiczne, społeczne i prawne*, Warszawa 2001, s. 113; H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Poznań 2010, s. 54.

[17] H. Rogall, op. cit., s. 54.

[18] R. Costanza i in., *The value of the…*, s. 253–260.

[19] Zob. G.C. Daily (red.), *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*, Washington (DC) 1997.

[20] S. Wunder, *Payments for environmental services: some nuts and bolts*, CIFOR Occasional Paper No. 42, Center for International Forestry Research 2005, s. 2.

[21] P. Ferraro, A. Kiss, *Direct payments to conserve biodiversity*, „Science" 2002, vol. 298, s. 1718.

[22] R. Costanza i in., *The value of the…*, s. 16.

[23] E.P. Odum, *The strategy of ecosystem development. An understanding of ecological succession provides a basis for resolving man's conflict with nature*, „Science" 1969, t. 164, s. 262–270;

takich jak żywność, woda, surowce, zasoby genetyczne, zasoby medyczne; 2) usługi regulujące, do których należą m.in. regulacja jakości powietrza, jakości wody, regulacja klimatu, amortyzacja ekstremalnych zjawisk pogodowych, regulacja cykli hydrologicznych, pochłanianie odpadów, zapobieganie erozji, kontrola żyzności gleb i cyklu składników odżywczych, zapylanie i kontrola biologiczna upraw; 3) usługi przestrzeni życiowej, przede wszystkim siedliska dla gatunków wędrownych i utrzymywanie różnorodności w puli genetycznej; 4) usługi kulturalne, takie jak bodźce estetyczne, możliwości do rekreacji i turystyki, inspiracja dla kultury, sztuki i designu, duchowe doświadczenia i wspomaganie rozwoju kognitywnego.

Niestety, *Milenijna ocena ekosystemów* (ang. *Millennium Ecosystem Assessment* – MEA), dokonana na początku XXI w.[24], pokazała, że ok. 60% ekosystemów ulega degradacji lub jest wykorzystywanych w sposób niezrównoważony, w tym słodka woda, rybołówstwo połowowe, oczyszczanie powietrza i wody oraz regulacja klimatu, zagrożeń naturalnych i szkodników. Wiele usług ekosystemowych uległo degradacji w wyniku działań podjętych w celu zwiększenia podaży innych usług, takich jak przede wszystkim żywności. Takie kompromisy często przenoszą koszty degradacji z jednej grupy ludzi na inną lub przekładają je na przyszłe pokolenia[25].

Popyt na usługi ekosystemowe systematycznie i znacząco wzrasta, a fundamentalnym czynnikiem tego wzrostu jest demografia. W latach 1960–2000 popyt na usługi ekosystemowe poważnie wzrósł, ponieważ liczba ludności świata podwoiła się do 6 mld osób, a światowa gospodarka wzrosła ponad sześciokrotnie. Aby zaspokoić ten popyt, produkcja żywności wzrosła około dwuipółkrotnie, zużycie wody podwoiło się, pozyskanie drewna na potrzeby produkcji wzrosło trzykrotnie, zainstalowana moc elektrowni wodnych się podwoiła[26]. W 2026 r. liczba ludności na świecie szacowana jest na około 8,3 mld i stale rośnie[27]. Dlatego od początku XXI w. poszukuje się koncepcji pozwalającej na pogodzenie konfliktu intensywnej eksploatacji agroekosystemów potrzebnych dla wzrastającej wykładniczo populacji na świecie z koniecznością ochrony i restytucji zasobów przyrodniczych, od których te ekosystemu należą. Jedną z nich jest koncepcja adaptacji opartej na ekosystemach (ang. *Ecosystem-based Adaptation* – EbA)[28], która oznacza podejście

R. Costanza i in., *Twenty years of ecosystem services: how far have we come and how far do we still need to go?*, „Ecosystem Services" 2017, t. 28, s. 5–6.

[24] *Millennium ecosystem assessment 2005. Ecosystems and human well-being: synthesis*, Washington (DC) 2005, s. 1.

[25] Ibidem.

[26] Ibidem, s. 5.

[27] Populacja świata według szacunków Worldometer – 8,306 mld na dzień 26 lipca 2026 r., https://www.worldometers.info/pl/populacja-swiata/ (data dostępu: 26.07.2026).

[28] A. Colls, N. Ash, N. Ikkala, *Ecosystem-based adaptation: a natural response to climate change*, Gland 2009; Report of the Second Ad Hoc Technical Expert Group on Biodiversity and

do przystosowania się do zmian klimatu wykorzystujące funkcjonowanie ekosystemów i ich usługi jako narzędzi redukcji ryzyka klimatycznego i zwiększania odporności społeczeństw, analizowanych z punktu widzenia bezpieczeństwa klimatycznego czy żywnościowego.

Usługi ekosystemowe w systemie prawa UE

Przeniesienie ekonomicznych koncepcji na grunt rozwiązań normatywnych odbyło się dwustopniowo: po pierwsze, w niewiążących prawnie instrumentach programowych, takich jak strategie, zalecenia i komunikaty; po drugie, w wiążących instrumentach prawnych, takich jak dyrektywy, rozporządzenia i decyzje. Od 2009 r. w UE opracowano jednolitą, chociaż jeszcze nienormatywną definicję i znormalizowaną typologię usług ekosystemowych, tj. Wspólną Międzynarodową Klasyfikację Usług Ekosystemowych – CICES)[29], oraz zlecono sporządzenie map i ocenę usług ekosystemowych (MAES). Pojęcie usług ekosystemowych (ang. *ecosystem services*) pojawiło się już w 2011 r. dokumentach Komisji Europejskiej, zwłaszcza w komunikacie Komisji „*Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny* – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r."[30], czy w Strategii Leśnej UE z 2013 r. [31] Proces wdrożenia koncepcji usług ekosystemowych do programów i polityk UE przebiegał powoli i niejednolicie. W przeprowadzonych badaniach w 2017 r. wykazano, że koncepcja nie została w pełni spójnie ugruntowana w procesie kształtowania polityki UE, ale pojawiała się w kilku strategiach wyznaczających kierunki działania[32].

Pierwsza legalna definicja usług ekosystemowych została wprowadzona w art. 3 pkt 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie inwazyjnych gatunków

---

Climate Change, Secretariat of the Convention on Biological Diversity Connecting Biodiversity and Climate Change Mitigation and Adaptation, „Technical Series" 2009, nr 41, s. 9–10.

[29] R. Haines-Young, M. Potschin, *Common International Classification of Ecosystem Services (CICES): update*, Report to the European Environmental Agency, Nottingham 2011, passim.

[30] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny" – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r., Bruksela, 3.5.2011 COM(2011) 244 final. W polskiej wersji językowej usługi ekosystemowe były tłumaczone jako funkcje ekosystemów.

[31] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów. Nowa strategia leśna UE: na rzecz lasów i sektora leśnego, COM(2013) 659 final.

[32] Tylko sześć z dwunastu analizowanych polityk UE odnosiło się wyraźnie do usług ekosystemowych, w tym Strategia na rzecz różnorodności biologicznej (2011) czy Strategia Leśna (2013). Szerzej: I. Bouwma i in., *Adoption of the ecosystem services concept in EU policies*, „Ecosystem Services" 2018, s. 9–10.

obcych[33]. Zgodnie z nią usługi ekosystemowe oznaczają „bezpośredni i pośredni wkład ekosystemów w dobrostan człowieka". Definicja ta została zaczerpnięta z dorobku MEA i stała się później wzorcem dla kolejnych dokumentów programowych i aktów prawa UE[34].

Zgodnie z art. 2 ust. 13 i 14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje[35], zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088, zdefiniowano pojęcie „ekosystem" jako dynamiczne zgrupowanie roślin, zwierząt, mikroorganizmów oraz ich nieożywione środowisko wspólnie tworzące jednostkę funkcjonalną Natomiast „usługi ekosystemowe", zgodnie treścią przepisu, oznaczają bezpośredni lub pośredni wkład ekosystemów w gospodarcze, społeczne, kulturalne i inne korzyści, które ludzie czerpią z tych ekosystemów. Odnajdujemy zatem w tej definicji cztery fundamentalne kategorie usług ekosystemowych wypracowane w naukach przyrodniczych i ekonomicznych, których konceptualizacja oraz systematyzacja znalazła swój wyraz w MEA.

Kolejnym kamieniem milowym była nowelizacja w 2024 r. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 691/2011 w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska[36] rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/3024[37] przez dodanie trzech nowych modułów sprawozdawczości ekologicznej, w tym rachunku ekosystemów. Ustanowienie tej regulacji ma na celu włączenie wartości przyrody do oficjalnego systemu statystyki gospodarczej oraz zintegrowanie danych środowiskowych z rachunkami narodowymi, aby lepiej mierzyć wartość ekosystemów i ich wkład w gospodarkę.

Płatności za usługi ekosystemowe

Przyjęty konserwatorski paradygmat ochrony przyrody doprowadził w skali światowej do zatrważających skutków. W miarę kurczenia się zasobów

[33] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych (Dz. Urz. UE L 317 z 4.11.2014, s. 35 ze zm.).

[34] I. Bouwma i in., op. cit., s. 9–10; M.A. Król, *Zagrożenia dla środowiska*…, s. 89.

[35] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz. Urz. UE L 198 z 22.6.2020, s. 13).

[36] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 691/2011 z dnia 6 lipca 2011 r. w sprawie europejskich rachunków ekonomicznych środowiska (Dz. Urz. UE L 192 z 22.7.2011, s. 1 ze zm.).

[37] Rozporządzenie (UE) 2024/3024 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 691/2011 dotyczącej wprowadzenia nowych modułów rachunków ekonomicznych środowiska (Dz. Urz. L 22 z 6.12.2024, s. 1).

przyrodniczych i siedlisk naturalnych, usługi środowiskowe, wcześniej traktowane jako zapewniane bezpłatnie, stały się coraz bardziej zagrożone. Sytuacja ta skłoniła doktrynę ekonomii do poszukiwania nowych paradygmatów ochrony przyrody[38]. Jedną z takich koncepcji, rozwijanych od trzech dekad, jest system płatności za usługi środowiskowe (PES), który uzupełnia tradycyjne instrumenty ochrony przyrody o mechanizm bezpośredniego wynagradzania podmiotów za dostarczanie określonych korzyści. Pod koniec lat 70. XX w. Walter E. Westman[39] zwrócił uwagę na ekonomiczną wartość usług świadczonych przez ekosystemy i na potrzebę uwzględniania tej wartości w decyzjach publicznych. Za twórcę współczesnej koncepcji płatności za usługi ekosystemowe uznaje się S. Wundera[40], który w 2005 r. podkreślił, że podstawową ideą systemu PES jest to, iż zewnętrzni beneficjenci usług ekosystemowych dokonują bezpośrednich, umownych i warunkowych płatności na rzecz lokalnych właścicieli gruntów i użytkowników w zamian za stosowanie praktyk zapewniających ochronę i odbudowę ekosystemów.

W literaturze przedmiotu brak jednolitej definicji systemu PES, co przyczynia się do pewnego zamieszania pojęciowego[41]. Jedną z prób określenia tego pojęcia jest ta wskazana przez S. Wundera w 2015 r.: „PES można zdefiniować jako dobrowolne transakcje między użytkownikami usług a ich dostawcami, które są uzależnione od uzgodnionych zasad gospodarowania zasobami naturalnymi, w celu generowania usług poza terenem"[42]. Autor ten[43] wprowadził pięć kryteriów uznania danej płatności jako płatności systemu na podstawie elementów konstrukcyjnych. Według tej koncepcji PES:

1) stanowi dobrowolną transakcję – płatności za usługi ekosystemowe to dobrowolne, wynegocjowane umowy, co odróżnia je od administracyjnych środków nakazowo-kontrolnych. Potencjalni dostawcy usług ekosystemowych powinni mieć w tym systemie wybór co do sposobu użytkowania gruntów;
2) w jej ramach mieści się dobrze zdefiniowana usługa ekosystemowa (lub sposób użytkowania gruntów, który prawdopodobnie zapewni tę usługę) – przedmiot zakupu musi być jasno zdefiniowany, może to być bezpośrednio mierzalna usługa (np. dodatkowe tony magazynowanego CO_2) lub ograniczenia w użytkowaniu gruntów, które prawdopodobnie

[38] P. Ferraro, A. Kiss, op. cit., s. 1718–1719.

[39] W.E. Westman, *How much are nature's services worth? Measuring the social benefits of ecosystem functioning is both controversial and illuminating*, „Science" 1977, vol. 197, nr 4307, s. 960–964.

[40] S. Wunder, *Payments for environmental…*, s. 1.

[41] S. Derissen, U. Lätacz-Lohmann, *What are PES? A review of definitions and an extension*, „Ecosystem Services" 2013, vol. 6, s. 12–15; S. Wunder, *Revisiting the concept of payments for environmental services*, „Ecological Economics" 2015, vol. 117, s. 234–240.

[42] S. Wunder, *Revisiting the concept…*, s. 234–243.

[43] Idem, *Payments for environmental…*, s. 3.

przyczynią się do świadczenia tej usługi (np. „ochrona lasów zapewnia czystą wodę")[44];
3) jest „kupowana" przez (co najmniej jednego) nabywcę usług ekosystemowych – w każdym systemie płatności za usługi ekosystemowe środki powinny przepływać od co najmniej jednego nabywcy usług ekosystemowych;
4) od (co najmniej jednego) dostawcy usług ekosystemowych – choć transfer ten często odbywa się za pośrednictwem podmiotu pośredniczącego (instytucji, organu administracji publicznej, agencji rządowej);
5) istnieje wtedy i tylko wtedy, gdy dostawca usług ekosystemowych zapewni świadczenie tych usług (warunkowość) – płatności użytkowników muszą być rzeczywiście uzależnione od ciągłego świadczenia usług.

Nabywcy usług ekosystemowych zazwyczaj monitorują zgodność z umową. W krajach rozwiniętych unormowania prawne i procedury egzekwowania prawa muszą stworzyć warunki, w których płatności jednorazowe zapewnią przyszłe przepływy usług ekosystemowych[45]. Jak podkreśla Ricardo Bayon[46], aby rynki środowiskowe mogły funkcjonować, niezbędny jest udział rządów. Bez silnych, suwerennych rządów, które są gotowe i zdolne do ustanowienia ograniczeń dotyczących korzystania z dóbr i usług środowiskowych (lub przydzielenia obowiązków związanych z realizacją celu politycznego), rynki te nie mogą się rozwijać.

Agroekosystemy i usługi agroekosystemowe

W ujęciu słownikowym „agroekosystem" to zespół organizmów roślinnych i zwierzęcych ukształtowany w wyniku działalności człowieka w określonych czynnikach abiotycznych, tj. gleby, wody, powietrza itp. Różni się on od ekosystemów naturalnych tym, że wśród producentów główną rolę pełnią rośliny uprawne, a głównymi konsumentami są człowiek i zwierzęta gospodarskie[47]. Powstały przez przekształcenie przez człowieka ekosystemu naturalnego (najczęściej przez karczowanie czy wypalanie lasów, osuszanie terenów

[44] W rzeczywistości słowo „prawdopodobnie" kryje w sobie istotne naukowe niepewności oraz powszechne wyobrażenia. Zwłaszcza usługi hydrologiczne często opierają się raczej na przekonaniach niż na dowodach naukowych, np. „pokrywa leśna zawsze zwiększa dostępność wody". Zob. D. Kaimowitz, *Forest and water: a policy perspective*, „Journal for Forest Research" 2004, vol. 9, s. 289–291.

[45] S. Wunder, *Payments for environmental*…, s. 3.

[46] R. Bayon, *Making environmental markets work: lessons from early experience with sulphur, carbon and wetlands*, Washington (DC) 2004, s. 17; A.D. Sokolow, A. Zurbrugg, *A national view of agricultural easement programs, Davis (CA)*, Center for Agriculture in the Environment, American Farmland Trust 2003.

[47] https://www.ekologia.pl/slownik/agroekosystem/ (data dostępu: 26.06.2026).

podmokłych, przekształcanie łąk, zakładanie tarasów na zboczach) w celu produkcji żywności, pasz i surowców rolnych. W naukach przyrodniczych[48] podkreśla się, że agroekosystem jest układem ekologicznym, powstałym z przekształcenia np. ekosystemu leśnego lub trawiastego w celu zaspokojenia zapotrzebowania na żywność i paszę oraz w pewnym zakresie na biomasę nieżywnościową.

Agroekosystemy składają się z wielu elementów środowiska: 1) nieożywionego: gleby, wody i klimatu; 2) organizmów żywych, takich jak rośliny uprawne, zwierzęta, mikroorganizmy. W przeciwieństwie do naturalnych ekosystemów charakteryzują się mniejszą bioróżnorodnością, są silnie zależne od działalności człowieka, który kontroluje ich funkcjonowanie poprzez zabiegi agrotechniczne, zapobieganie erozji, sekwestrację CO_2, nawożenie organiczne, ochronę roślin. Nie zmienia to faktu, że agroekosystemy są niezwykle zróżnicowane pod względem struktury biologicznej, czynników klimatycznych i społeczno-ekonomicznych, które je kształtują oraz usług, które świadczą[49].

Usługi agroekosystemów zaliczane są do: 1) usług podstawowych – usługi niezbędne do funkcjonowania innych usług ekosystemowych, które wspiera rolnictwo, np. procesy glebotwórcze, fotosynteza, produkcja pierwotna, krążenie materii, różnorodność biologiczna (tworzenie siedlisk i korytarzy ekologicznych dla dzikich ptaków, ssaków i owadów na terenach wiejskich, mozaiki pól i łąk), obieg pierwiastków (naturalne krążenie azotu, fosforu i węgla w agroekosystemie); 2) usług zaopatrzeniowych – przede wszystkim produkcja żywności, surowców przemysłowych, biomasy i biopaliw, czy utrzymanie zasobów genetycznych tradycyjnych, lokalnych odmian roślin i ras zwierząt[50]; 3) usług regulacyjnych – w zakresie sekwestracji węgla w glebie, retencji wody, zapobiegania erozji[51]; 4) usług wspomagających, kulturowych, rekreacyjnych[52].

Nadrzędnym zadaniem systemu rolniczego jest produkcja żywności dla ludzi. W dostarczeniu usługi zaopatrzeniowej kluczowa staje się przestrzenna zmienność potencjału produkcji żywności, zależna od jakości siedliska i klimatu oraz interakcji zachodzących z pozostałymi usługami ekosystemowymi[53]. Może też pełnić kluczową rolę w podtrzymywaniu struktury społecznej, gospodarczej i kulturowej, a także kondycji zdrowotnej społeczności[54].

---

[48] R. Borek, B. Smreczak, A. Jędrejek, M. Kozak, P. Radzikowski, *Usługi agroekosystemów*, [w:] M. Stępniewska, A. Mizgajski (red.), op. cit., s. 41.

[49] P.C.D. Newton, R.A. Carran, G.R. Edwards, P.A. Niklaus, *Agroecosystems in a changing climate*, Boca Raton 2007, s. 1.

[50] R. Borek, B. Smreczak, A. Jędrejek, M. Kozak, P. Radzikowski, *Usługi agroekosystemów*, [w:] M. Stępniewska, A. Mizgajski (red.), op. cit., s. 45–46.

[51] Ibidem, s. 46–48; A.A. Lorek, *Usługi ekosystemów w aspekcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2015, z. 2(313), s. 101.

[52] R. Borek, B. Smreczak, A. Jędrejek, M. Kozak, P. Radzikowski, op. cit., s. 48–50.

[53] Ibidem, s. 41.

[54] P.C.D. Newton, R.A. Carran, G.R. Edwards, P.A. Niklaus, op. cit., s. 1.

Agroekosystemy są miejscem intensywnej interakcji między ludźmi a światem przyrody[55]. System ten jest bowiem podtrzymywany przez człowieka poprzez m.in. stosowanie agrochemikaliów[56], melioracje odwadniające i nawadniające, przeciwdziałanie erozji. Intensyfikacja produkcji, bez zachowania zasad dobrej kultury rolnej, spowodowała, że ekosystemy rolnicze należą do najbardziej zagrożonych procesami degradacji.

Stan usług agroekosystemowych niezbędnych do pozyskiwania pożywienia i prowadzenia produkcji żywności ulega ciągłemu pogorszeniu. Obniżenie usług agroekosystemowych skutkuje: 1) spadkiem dostępności żywności pozyskiwanej w środowisku m.in. w zakresie rybactwa i rybołówstwa, który spowodowany jest nadmierną eksploatacją, złymi praktykami połowu, nadmiernymi przyłowami; 2) spadkiem efektywności produkcji żywności uprawianej czy hodowanej, m.in. z powodu zmniejszenia żyzności zdegradowanych gleb, deficytu wody, wzrostu temperatur. W ciągu ostatnich 50 lat ich postępująca degradacja wywołała konieczność wprowadzenia w zakresie regulacji w zakresie rybołówstwa połowowego, zaopatrzenia i oczyszczanie wody, ochrony przed zagrożeniami klimatycznymi, regulacji jakości powietrza, regulacji klimatu regionalnego i lokalnego, regulację erozji[57]. Jednocześnie ich właściwe zagospodarowanie rolniczych ekosystemów może sprzyjać ochronie środowiska i utrzymaniu równowagi ekologicznej, przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym. Z tego też względu utrzymanie ich usług i ról w okresie tak szybko postępujących zmian środowiskowych może być wyzwaniem, którego rolnictwo dotąd jeszcze nie doświadczyło.

Płatności za usługi ekosystemowe a instrumenty WPR

Dostarczanie wielu usług ekosystemowych przez rolnictwo, których wartość rynkowa była przez stulecia niezauważana, uzasadnia stosowanie przez ostatnie dekady mechanizmów rekompensaty finansowej, a współcześnie PES. Proces wdrażania płatności za usługi agroekosystemowe w ramach WPR przebiegał w sposób ewolucyjny i etapowo, poprzez stopniowe rozszerzanie zakresu i funkcji poszczególnych instrumentów wsparcia.

W pierwszych latach funkcjonowania polityki rolnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (dalej jako EWG), obejmujących okres od 1962 r. do 1984 r., koncentrowano się przede wszystkim na zwiększaniu produkcji rolnej, zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego oraz stabilizacji dochodów rolników. Instrumenty wsparcia miały głównie charakter produkcyjny

[55] Ibidem.
[56] https://www.ekologia.pl/slownik/agroekosystem/ (data dostępu: 26.07.2026).
[57] *Millennium ecosystem assessment*…, s. 6.

i dochodowy[58]. Wyjątkiem w tym zakresie była możliwość przyznania świadczenia dla rolników prowadzących działalność na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania na mocy dyrektywy Rady 75/268/EWG[59], w szczególności ze względu na ochronę przed erozją (obowiązek wykonania zabiegów agrotechnicznych) lub zaspokojenie potrzeb rekreacyjnych społeczeństwa. Na podstawie tego aktu wyodrębniono typy terenów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, takich jak obszary górskie oraz inne obszary o ograniczeniach naturalnych (ang. *less favoured areas* – LFA), gdzie przewidziano finansowe wsparcie dla rolników prowadzących działalność na tych terenach. W tym okresie świadczenia o charakterze środowiskowym związane z działalnością rolniczą nie stanowiły jeszcze wyodrębnionego celu polityki rolnej. Pierwotne instrumenty WPR wsparcia rolników powiązane z produkcją były przede wszystkim instrumentem stymulującym do zwiększenia produkcji.

Dopiero w latach 80. XX w. zmieniły się warunki gospodarcze w rolnictwie, pojawił się problem nadprodukcji żywności, konieczności jej magazynowania i eksportu na rynek światowy[60]. Takie podejście doprowadziło do nadprodukcji żywności i sztucznego wzrostu cen w sektorach wspieranych finansowo, a także ogromnego obciążenia budżetu EWG (60%). Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego EWG z nadwyżką stało się asumptem do poszukiwania instrumentów ograniczenia produkcji, a zarazem przyczynkiem do podjęcia działań na rzecz ochrony środowiska. Pierwsze postulaty w tym zakresie pojawiły się dopiero w *Zielonej księdze* (1985)[61], gdzie szczególny nacisk położono na regionalizację oddziaływania strukturalnego, połączonego z zabiegami korzystnymi dla ochrony środowiska naturalnego[62]. Autorzy tego dokumentu zachęcali także do dobrowolnego podejmowania programów rolnośrodowiskowych[63].

W latach 80. XX w. stopniowo zaczęto dostrzegać, że prowadzenie działalności rolniczej na obszarach o szczególnych walorach przyrodniczych może

---

58 M.A. Król, *Ekologizacja wspólnej polityki rolnej*, [w:] P.A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe*, seria: System Prawa Unii Europejskiej, t. 18, Warszawa 2026, s. 452–453.

59 Council Directive 75/268/EEC of 28 April 1975 on mountain and hill farming and farming in certain less-favoured areas (Dz. Urz. WE L 128, s. 2).

60 A. Jurcewicz, B. Włodarczyk, *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE*, [w:] P.A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), op. cit., s. 27.

61 Perspectives for the Common Agricultural Policy – Green Paper, COM(85) 333 final, P/85/57, 1 July 1985, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/P_85_57 (data dostępu: 20.07.2026).

62 A. Lichorowicz, *Wspólna Polityka Rolna*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 858.

63 W momencie inicjowania programów rolnośrodowiskowych w latach 80. XX w., ale także jeszcze na początku lat 90. XX w., były one traktowane jako instrument innowacyjny i eksperymentalny, dlatego też stanowiły opcjonalnie stosowany środek przez państwa członkowskie. Szerzej na ten temat zob. M.A. Król, *Rola programów rolnośrodowiskowych w ochronie obszarów cennych pod względem przyrodniczym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2012, nr 86, s. 67–92.

wiązać się z dodatkowymi kosztami lub ograniczeniami produkcji. Z tego względu wprowadzano instrumenty kompensujące rolnikom niekorzystne warunki gospodarowania jako instrumenty wsparcia finansowego dla rolników prowadzących działalność na obszarach górskich, uzależniające przyznanie świadczenia od wykonania zabiegów agrotechnicznych, które były utrzymywane w kolejnych okresach programowania WPR. Taki instrument pojawił się m.in. w art. 18 rozporządzenia nr 1257/1999 Rady (WE) z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR)[64]. Innym przykładem było wprowadzenie systemu odłogowania gruntów (ang. *set-aside*) i zalesiania gruntów rolnych. Szczegółowe zasady stosowania programu zachęt do odłogowania gruntów ornych wprowadzono w rozporządzeniu Komisji (EWG) nr 1272/88 z dnia 29 kwietnia 1988 r. ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania programu zachęt do odłogowania gruntów ornych[65], mającym na celu zapewnienie pewnych korzyści środowiskowych w związku ze znacznymi szkodami wyrządzonymi agroekosystemom na skutek intensyfikacji rolnictwa. Po raz pierwszy wprowadzono działania ukierunkowane na utrzymanie dobrych warunków agrotechnicznych gruntów wyłączonych z produkcji[66]. Na tym etapie płatność była przede wszystkim ekonomiczną rekompensatą za ograniczenie możliwości produkcyjnych.

Kolejnym krokiem było odejście od wyłącznie kompensacyjnego charakteru wsparcia. Reforma MacSharry'ego[67] wprowadziła, zapowiadane w *Zielonej księdze*, programy rolnośrodowiskowe[68], jako jeden z tzw. środków towarzyszących, ale już obligatoryjne dla państw członkowskich, mające na celu stymulowanie do konwersji i ekstensyfikacji produkcji. Jak podkreślał Andrzej Stelmachowski[69], punktem wyjścia było założenie, że rolnik może i powinien pełnić funkcję strażnika środowiska. Programy były instrumentem finansowo-prawnym, dzięki którym wprowadzono po raz pierwszy płatności dla producentów rolnych za świadczenie usług środowiskowych[70]. Płatność związała się z realizacją konkretnych zobowiązań, takich jak ochrona siedlisk i gatunków, utrzymywanie ekstensywnego sposobu gospodarowania, zachowanie trwałych użytków zielonych, ochrona gleb i wód, ograniczenie

64 Dz. Urz. UE L 160 z 26.6.1999, s. 1.

65 Dz. Urz. WE L 121, s. 36.

66 M.A. Król, *Ekologizacja wspólnej*..., s. 454–455.

67 COM(1991) 100, 1.2.1991 „The Development and Future of the Common Agricultural Policy".

68 M.A. Król, *Rola programów*..., s. 67–91.

69 A. Stelmachowski, *Modele prawnych instrumentów polityki rolnej*, [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2003, s. 48.

70 Wprowadzono je w art. 3 rozporządzenia Rady EWG 2078/92 w sprawie metod produkcji rolnej zgodnych z wymogami ochrony środowiska i zachowania obszarów wiejskich (Dz. Urz. UE L 215, 30.7.1992, s. 85–90).

stosowania środków chemicznych. Nastąpiło zatem przejście od rekompensowania ograniczeń do wynagradzania określonych działań.

Wynikiem recypowania zasady zrównoważonego rozwoju, od drugiej połowy lat 90. XX w., w założeniach politycznych jeszcze silniej zaakcentowano potrzebę wzmocnienia regulacji prawnej w ochronie środowiska w rolnictwie. Kolejny etap to przyjęcie koncepcji wielofunkcyjności rolnictwa i obszarów wiejskich[71]. W motywie 1 deklaracji z Cork z 1996 r.[72] podkreślono, że z uwagi na ogromne znaczenie obszarów wiejskich, jako cennego zasobu przyrodniczego UE, zrównoważony rozwój tych obszarów musi być jednym z najważniejszych zadań Wspólnoty. Podkreślono też konieczność uwzględnienia ochrony środowiska naturalnego obszarów wiejskich oraz dbałości o poprawę jego poziomu we wszystkich strategiach związanych z rozwojem tych obszarów. Postulowano, by polityka wobec wsi promowała taki model rozwoju, który nie narusza charakteru i uroku wiejskiego krajobrazu Europy (motyw 4 deklaracji). Podkreślono także przypisaną rolnikom funkcję zarządców środowiska (motyw 3). Rolnik zaczął być postrzegany nie tylko jako producent żywności, lecz także jako podmiot współtworzący dobra i usługi środowiskowe. WPR zaczęła uwzględniać fakt, że rolnictwo pełni nie tylko funkcję produkcyjną; od tego momentu gospodarstwa rolne postrzegano jako element systemu ekologicznego, który może dostarczać również usług regulacyjnych, wspierających, kulturowych czy związanych z ochroną różnorodności biologicznej.

Okres ten kończy przyjęcie w grudniu 1999 r. Agendy 2000[73], tzw. reformy Fischlera, strategii integracji wymiaru środowiskowego z WPR. Po raz pierwszy zrównoważony rozwój został statuowany jako cel II filaru WPR, czyli rozwoju obszarów wiejskich. Rozszerzono instrumenty ekonomicznego wsparcia dla programów rolnośrodowiskowych, płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania, działań związanych z ochroną środowiska. W 2000 r. nastąpiło rozpoczęcie wdrażania sieci Natura 2000 w związku z dyrektywą Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory[74] i dyrektywą Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa[75]. Pojawiła się potrzeba rekompensowania rolnikom ograniczeń wynikających z ochrony przyrody na obszarach Natura 2000. Płatności zaczęły być związane

---

71 M.A. Król, *Ekologizacja wspólnej…*, s. 460.

72 I Deklaracja z Cork podjęta w trakcie irlandzkiej prezydencji w wyniku ustaleń europejskiej konferencji w sprawie rozwoju wsi, Cork, Irlandia, 7–9 listopada 1996 r.

73 Agenda 2000 – Vol. I: *For a stronger and wider Union*, Vol. II: *The challenge of enlargement*, COM(97) 2000 final.

74 Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. WE L 206, s. 7).

75 Dz. Urz. WE L 103, s. 1 ze zm., zastąpiona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. o tym samym tytule (Dz. Urz. UE L 20, s. 7).

nie tylko z samym faktem prowadzenia działalności rolniczej, lecz także z podejmowaniem konkretnych zobowiązań środowiskowych.

Jeszcze większa integracja celów środowiskowych z podstawowymi instrumentami WPR nastąpiła po 2003 r. W tym etapie można wyznaczyć dwa podokresy programowania: pierwszy, obejmujący dekadę 2003–2013, i drugi – w latach 2013–2020.

Cele środowiskowe na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników[76] oraz rozporządzenia nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)[77] zostały stopniowo włączone do głównego nurtu WPR, zwłaszcza przez powiązanie płatności obszarowych do gruntów z wymogami działań na rzecz środowiska – wymogi wzajemnej zgodności (ang. *cross-compliance*)[78] oraz płatności realizujące założenia II filaru WPR związanej z wsparciem rozwoju obszarów wiejskich. Do nich zaliczono[79]: płatności z tytułu naturalnych utrudnień dla rolników na obszarach górskich oraz na obszarach innych niż obszary górskie, płatności dla obszarów włączonych do sieci Natura 2000, płatności rolnośrodowiskowe, płatności z tytułu dobrostanu zwierząt, płatności leśnośrodowiskowe, płatności z tytułu pierwszego zalesiania gruntów rolnych i gruntów nierolniczych, płatności z tytułu pierwszego zakładania systemów rolno-leśnych na gruntach rolnych.

Na mocy rozporządzenia nr 73/2009 ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników[80], które utrzymało warunek środowiskowy w płatnościach obszarowych na mocy art. 5 i art. 6, wprowadzono zasadę wzajemnej zgodności jako istotny warunek otrzymywania płatności bezpośrednich. Działania na rzecz ochrony środowiska zaczęły być powiązane nie tylko z dodatkowymi programami, ale

---

76 Dz. Urz. L 270 z 21.10.2003, s. 1–69.

77 Dz. Urz. L 277 z 21.10.2005, s. 1.

78 Zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 1782/2003 z dnia 29 września 2003 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników (Dz. Urz. L 270 z 21.10.2003, s. 1–69) wsparcie finansowe dla rolników powiązano z wypełnieniem wymogów wzajemnej zgodności. Szerzej: M.A. Król, *Ekologizacji wspólnej*…, s. 462.

79 M. Bocheński, J. Zięba, *Polityka struktur rolnych i rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 98.

80 Dz. Urz. UE L 30, s. 16. Szerzej na temat rozwiązań prawnych przyjętych na mocy rozporządzenia nr 73/2009: M.A. Król, *„Zasada wzajemnej zgodności" – nowy instrument ochrony środowiska*, [w:] M. Ruciński, A. Haładyj, K. Sobieraj (red.), *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 280–287; B. Jeżyńska, *Znaczenie i funkcje zasady „cross-compliance" w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2010, nr 13, s. 35–50.

również z warunkami otrzymywania podstawowego wsparcia WPR. Ochrona środowiska przestała być wyłącznie domeną dodatkowych, dobrowolnych programów, a dopełniającym elementem polityki rolnej. Nastąpiło przejście do modelu wsparcia, w którym ochrona agroekosystemów stała się integralnym warunkiem otrzymywania świadczenia.

Reformą WPR z 2013 r. wprowadzono kolejny instrument ochrony agroekosystemów tzw. zazielenienie (ang. *greening*), co oznaczało, że część płatności bezpośrednich została powiązana z praktykami korzystnymi dla środowiska, m.in.: dywersyfikacją upraw, utrzymaniem trwałych użytków zielonych, utrzymaniem obszarów proekologicznych. Na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej[81] nastąpiło dalsze przejście od dobrowolnych programów środowiskowych do obowiązkowych wymogów związanych z otrzymywaniem części wsparcia. W tym okresie ochrona środowiska stała się integralnym elementem WPR, a nie jedynie uzupełnieniem jej podstawowych celów produkcyjnych[82]. Płatności za działania środowiskowe, przyznawane obok podstawowej płatności obszarowej, zostały uzależnione od spełnienia przez rolników dodatkowych wymogów związanych z ochroną środowiska, zahamowaniu spadkowi różnorodności biologicznej i zapobieganiu zmianom klimatu (art. 43–45 rozporządzenia 1307/2013)[83]. Rozporządzeniem nr 1305/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia Rozwoju Obszarów Wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)[84] przekształcono programy rolnośrodowiskowe w programy rolno-środowiskowo-klimatyczne (ang. *agri-environment-climate commitments* – AECC). Dla producenta rolnego program rolno-środowiskowo-klimatyczny stanowi dobrowolne zobowiązanie, które podejmuje on na oznaczony okres (5–7 lat) w zamian za świadczenia finansowe. Programy rolno-środowiskowo-klimatyczne pełnią przede wszystkim funkcję ekologiczną, polegającą na promocji systemów produkcji rolnej prowadzonej w sposób zgodny z wymogami ochrony różnorodności biologicznej, ochroną wód, przeciwdziałaniem erozji gleb oraz adaptacji do zmian klimatu.

Konkludując, można stwierdzić, że przeprowadzona analiza ewolucji instrumentów WPR w zakresie wynagradzania za dostarczane usługi ekosystemowe przebiegała od modelu rekompensaty za ograniczenia środowiskowe do modelu wynagradzania za aktywne świadczenie usług ekosystemowych.

---

[81] Dz. Urz. UE L 347, s. 608 ze zm.
[82] M.A. Król, *Ekologizacja wspólnej*…, s. 467.
[83] Ibidem, s. 469.
[84] Dz. Urz. UE L 347, s. 487 ze zm.

Współczesny model płatności za usługi ekosystemowe w WPR

W czasie ostatnich 50 lat płatności za usługi ekosystemowe wdrożono w wielu regionach na całym świecie. Przykładami skutecznie wdrożonych schematów PES są krajowe programy ochrony lasów w Kostaryce (gdzie wprowadzono PES po raz pierwszy), Ekwadorze, Meksyku, a mniej efektywne PES w Boliwii czy w Wietnamie. Można też wskazać chiński program przekształcania terenów pochyłych, a także polityki rolnośrodowiskowe w USA i w UE[85]. Programy te stanowią dla użytkowników gruntów zachętę do ochrony lub poprawy świadczenia usług ekologicznych lub środowiskowych[86].

Klasyczny południowoamerykański czy azjatycki model płatności za usługi ekosystemowe S. Wundera[87] oparty był na umowach między producentami rolnymi, dostarczającymi co najmniej jednej z czterech podstawowych kategorii usług ekosystemowych a podmiotami, które za te usługi płacili[88].

Model północno-amerykański przyjęty w USA (wprowadzony po raz pierwszy w Farm Bill 2002[89]) opiera się na założeniach polityki rolnośrodowiskowej, która jest w większym stopniu ukierunkowana na osiąganie konkretnych, mierzalnych rezultatów środowiskowych, w przypadku PES przede wszystkim na ograniczaniu negatywnych efektów zewnętrznych działalności rolniczej, takich jak erozja gleby czy zanieczyszczenie wód. W USA większe znaczenie ma efekt środowiskowy osiągnięty dzięki działaniom rolnika, a programy są bardziej precyzyjnie ukierunkowane przestrzennie i ekonomicznie[90]. Tymczasem w UE PES jest częściej związana z zastosowaniem określonej praktyki rolniczej. W wielu programach UE rolnik otrzymuje płatność za zastosowanie określonej praktyki, ale nie zawsze istnieje pewność, że praktyka ta doprowadzi do osiągnięcia

---

85 J. Börner i in., *The effectiveness of payments for environmental services*, „World Development" 2017, vol. 96, s. 359.

86 G.C. Daily, P.A. Matson, P.M. Vitousek, *Ecosystem services supplied by soil*, [w:] G.C. Daily (red.), op. cit., s. 113–132.

87 S. Wunder, *Payments for environmental…*, s. 2.

88 Autor podaje kilka przykładów: 1) firma energetyczna płacąca rolnikom za sadzenie i pielęgnację dodatkowych drzew (sekwestracja i magazynowanie dwutlenku węgla); 2) darczyńcy zajmujący się ochroną przyrody płacący lokalnej ludności za wyłączenie z użytkowania lub naturalną rekultywację obszarów w celu stworzenia korytarza biologicznego (ochrona różnorodności biologicznej); 3) użytkownicy wody płacący rolnikom z górnego biegu za stosowanie sposobów użytkowania gruntów, które ograniczają wylesianie, erozję gleby, ryzyko powodzi (ochrona zlewni); 4) operatorzy turystyczni płacący lokalnej społeczności za powstrzymanie się od polowań w lesie wykorzystywanym przez turystów do obserwacji dzikiej przyrody (piękno krajobrazu).

89 Farm Security and Rural Investment Act of 2002, Public Law 107–171, May 13, 2002, 116 Stat. 134 wprowadził płatności za aktywne działania środowiskowe, często określane mianem „zielonych płatności" (ang. *green payments*).

90 K. Baylis i in., *Agri-environmental policies in the EU and United States: a comparison*, „Ecological Economics" 2008, vol. 65, nr 4, s. 753–754.

konkretnego rezultatu środowiskowego[91]. W latach 2023–2027, na podstawie rozporządzenie (UE) 2021/2115 Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiające przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)[92], wdrażany jest nowy model WPR. Polega on na ustanowieniu trzech poziomów płatności w ramach WPR: 1) podstawowy poziom ochrony środowiska w ramach wymogów warunkowości (poprzednio określanych jako *cross-compliance* z elementami wymogów zazielenienia), bez dodatkowego wynagrodzenia, ale warunkujący przyznanie płatności bezpośrednich (podstawowy, obowiązkowy element płatności); 2) ekoschematy, dobrowolne praktyki środowiskowe wynagradzane w ramach I filaru; 3) działania rolno-środowiskowo-klimatyczne, wieloletnie zobowiązania i płatności za bardziej zaawansowane działania środowiskowe.

Nie każda płatność środowiskowa w ramach WPR jest klasyczną płatnością PES. W tym modelu podstawowy poziom, określony jako warunkowość działań na rzecz środowiska, nie jest klasyczną „usługą" dodatkowo wynagradzaną, lecz stanowi warunek otrzymania podstawowego wsparcia. Natomiast ekoschematy stanowią kluczowy instrument płatności za usługi ekosystemowe, dobrowolne dla rolnika, lecz finansowane ze środków I filaru WPR, systemy wsparcia za realizację praktyk korzystnych dla klimatu i środowiska. Mogą obejmować działania związane m.in. z ochroną różnorodności biologicznej, poprawą jakości gleby, ochroną zasobów wodnych, ograniczaniem emisji, zwiększaniem sekwestracji węgla. W ramach II filaru WPR rolnicy mogą też podejmować wieloletnie zobowiązania, w ramach działań rolno-środowiskowo-klimatycznych, wykraczające poza podstawowe wymogi przyznania płatności obszarowych. Płatność jest związana z realizacją określonych praktyk i zobowiązań, które przyczyniają się do ochrony siedlisk i gatunków, zachowania różnorodności biologicznej, ochrony zasobów wodnych, poprawy jakości gleby, przeciwdziałania zmianie klimatu i adaptacji do jej skutków.

Podsumowanie

Podsumowując, należy przyjąć, że istota płatności za usługi ekosystemowe nie sprowadza się wyłącznie do ekonomicznego wynagradzania określonych

[91] Europejski Trybunał Obrachunkowy wielokrotnie podkreślał brak skuteczności poszczególnych płatności. Zob. m.in. Sprawozdanie specjalne ETO nr 21/2017 z dnia 2 grudnia 2017 r. pt. „Zazielenianie – bardziej złożony system wsparcia dochodów, który nie jest jeszcze skuteczny pod względem środowiskowym", s. 8.

[92] Dz. Urz. UE L 435 z 6.12.2021, s. 1–186.

działań lub efektów środowiskowych. W tym znaczeniu ich rozwój odzwierciedla szerszy proces transformacji współczesnego prawa ochrony środowiska i prawa rolnego – od modelu skoncentrowanego przede wszystkim na zakazach i ograniczeniach w kierunku bardziej złożonych, hybrydowych mechanizmów łączących regulację prawną, bodźce ekonomiczne oraz realizację celów środowiskowych i klimatycznych.

Płatności za usługi ekosystemowe, tradycyjnie postrzegane jako instrument ekonomiczny, ewoluują w kierunku konstrukcji wykorzystywanej do realizacji publicznych celów ochrony środowiska, polityki klimatycznej oraz bezpieczeństwa żywnościowego. Proces ten wpisuje się w przekształcenie współczesnych metod ochrony dóbr prawnie chronionych, w tym ekosystemów i świadczonych przez nie usług. Przejście od abstrakcyjnej idei do skutecznego instrumentu polityki publicznej obejmuje kolejne etapy: od kształtowania koncepcji i jej podstaw aksjologicznych, społecznych, kulturowych oraz politycznych, przez opracowanie i wdrożenie mechanizmów ekonomicznych z wykorzystaniem instrumentów prawnych prawa prywatnego, aż po ich jurydyzację i powstanie instrumentu prawa publicznego.

Przeprowadzone analizy wykazały, że operacjonalizacja koncepcji usług ekosystemowych jest procesem wieloetapowym, obejmującym zarówno działania pozaprawne, jak i prawne. W pierwszej fazie dochodzi do ukształtowania samej idei, jej konceptualizacji oraz stopniowej zmiany sposobu postrzegania relacji między człowiekiem a środowiskiem. W dalszej kolejności następuje proces ekonomizacji tej koncepcji, między innymi poprzez opracowanie metod identyfikacji, pomiaru i wyceny usług świadczonych przez ekosystemy. Płatności za usługi ekosystemowe, szczególnie w rolnictwie, stanowią następnie instrument służący praktycznej operacjonalizacji tej koncepcji poprzez powiązanie określonych działań lub efektów środowiskowych z mechanizmem świadczenia wzajemnego w ramach WPR.

Trzecim etapem jest normatywizacja, obejmująca tworzenie podstaw prawnych dla stosowania tego rodzaju instrumentów, ich wdrażanie oraz funkcjonowanie w ramach krajowych i ponadnarodowych systemów ochrony środowiska i polityki rolnej. Płatności za usługi ekosystemowe w klasycznej postaci (Kostaryka, Ekwador) były oparte na stosunkach umownych (umowa PES), dominowała zatem sfera prawa prywatnego. W miarę rozwoju i upowszechnienia się płatności w ramach polityki rolnej doszło do włączenia rozwiązań prawnych typowych dla polityk publicznych i prawa publicznego. W dalszej kolejności proces ten prowadzi do stworzenia instytucjonalnych i prawnych podstaw ochrony ekosystemów oraz wspierania działań przyczyniających się do utrzymania lub odtwarzania świadczonych przez nie usług. Przykładem takiej ewolucji są rozwiązania wdrażane zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w Unii Europejskiej, choć w obu systemach przyjmują one odmienne formy instytucjonalne i prawne.

Nie oznacza to jednak, że płatności za usługi ekosystemowe stanowią autonomiczną i jednolitą konstrukcję prawną. PES nie powinny być ujmowane wyłącznie jako instrument ekonomiczny ani jako autonomiczna instytucja prawna, należy raczej postrzegać jako mechanizm o charakterze hybrydowym, którego podstawą jest koncepcja ekonomiczna, natomiast skuteczne funkcjonowanie wymaga wykorzystania odpowiednich instrumentów prawnych. Płatności za usługi ekosystemowe mogą być realizowane z wykorzystaniem istniejących instytucji prawa publicznego, w szczególności instrumentów polityki rolnej i ochrony środowiska, a także – w określonych modelach – instytucji prawa cywilnego, zwłaszcza stosunków umownych. Ich charakter prawny zależy zatem od przyjętego modelu instytucjonalnego oraz od podstawy prawnej, na której opiera się konkretny mechanizm płatności. W dalszym etapie może to także przyczynić się do powstawania i ewolucji nowych instrumentów służących realizacji celów ochrony środowiska, przeciwdziałania zmianom klimatu oraz zrównoważonego gospodarowania zasobami naturalnymi.

Wykaz literatury

Bader A., Riegert C., *Interdisciplinarity in 19th and early 20th century: reflections on ecosystem services of forest*, „Rupkatha Journal of Interdisciplinary Studies in Humanities" 2011, nr 3.

Baylis K. i in., *Agri-environmental policies in the EU and United States: a comparison*, „Ecological Economics" 2008, vol. 65, nr 4.

Bayon R., *Making environmental markets work: lessons from early experience with sulphur, carbon and wetlands*, Forest Trends, Washington (DC) 2004.

Bocheński M., Zięba J., *Polityka struktur rolnych i rozwoju obszarów wiejskich*, [w:] A. Jurcewicz (red.), *Prawo i polityka rolna Unii Europejskiej*, EuroPrawo, Warszawa 2010.

Borek R., Smreczak B., Jędrejek A., Kozak M., Radzikowski P., *Usługi agroekosystemów*, [w:] M. Stępniewska, Mizgajski A. (red.), *Usługi ekosystemowe w zarządzaniu układami przyrodniczymi*, Bogucki Wyd. Nauk., Poznań 2023.

Bouwma I. i in., *Adoption of the ecosystem services concept in EU policies*, „Ecosystem Services" 2018.

Börner J. i in., *The effectiveness of payments for environmental services*, „World Development" 2017, vol. 96.

Colls A., Ash N., Ikkala N., *Ecosystem-based Adaptation: a natural response to climate change*, IUCN, Gland 2009.

Costanza R. i in., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, „Nature" 1997, vol. 387, nr 6630.

Costanza R. i in., *Twenty years of ecosystem services: how far have we come and how far do we still need to go?*, „Ecosystem Services" 2017, t. 28.

Daily G. (red.), *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*, Washington (DC) 1997.

Danowska-Prokop B., *Poglądy Adama Smitha, Tomasza Roberta Malthusa i Davida Ricardo na kwestie ludnościowe*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2017, nr 309.

Derissen S., Lätacz-Lohmann U., *What are PES? A review of definitions and an extension*, „Ecosystem Services" 2013, vol. 6.
Ferraro P., Kiss A., *Direct payments to conserve biodiversity*, „Science" 2002, vol. 298.
Górka K., Poskrobko B., Radecki W., *Ochrona środowiska. Problemy ekonomiczne, społeczne i prawne*, PWE, Warszawa 2001.
Haines-Young R., Potschin M., *Common International Classification of Ecosystem Services (CICES): update*, Report to the European Environmental Agency, Nottingham 2011.
Harris M., *Cultural materialism: the struggle for a science of culture*, Random House, New York 1979.
Hillel D., *Out of the earth: civilization and the life of the soil*, University of California Press, Berkeley–Los Angeles 1992.
Holling C.S., *Resilience and stability of ecological systems*, „Annual Review of Ecology and Systematics" 1973, nr 4.
Holling C.S. (red.), *Adaptive environmental assessment and management*, John Wiley & Sons, London 1978.
Jeżyńska B., *Płatności prośrodowiskowe jako instrument ochrony użytkowej biosfery w rolnictwie*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2020, t. 29, nr 2.
Jeżyńska B., *Znaczenie i funkcje zasady „cross-compliance" w systemie rolniczych dopłat bezpośrednich*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2010, nr 13.
Jurcewicz A., Włodarczyk B., *Ewolucja wspólnej polityki rolnej UE*, [w:] P.A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe*, seria: System Prawa Unii Europejskiej, t. 18, C.H. Beck, Warszawa 2026.
Kaimowitz D., *Forest and water: a policy perspective*, „Journal for Forest Research" 2004, vol. 9.
Król M.A., *Ekologizacja wspólnej polityki rolnej*, [w:] P.A. Blajer, K. Leśkiewicz (red.), *Prawo rolne i żywnościowe*, seria: System Prawa Unii Europejskiej, t. 18, C.H. Beck, Warszawa 2026.
Król M.A., *Nowe rozwiązania prawne w zakresie płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego*, „Studia Iuridica Agraria" 2015.
Król M.A., *Ocena modelu prawnego ochrony środowiska we Wspólnej Polityce Rolnej*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, t. 26, nr 1.
Król M.A., *Rola programów rolnośrodowiskowych w ochronie obszarów cennych pod względem przyrodniczym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne" 2012, nr 86.
Król M.A., *Zagrożenia dla środowiska związane ze zmianami klimatu a podmiotowe prawo do środowiska w świetle prawa międzynarodowego*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2023, t. 61, nr 4.
Król M.A., *„Zasada wzajemnej zgodności" – nowy instrument ochrony środowiska*, [w:] M. Ruciński, A. Hałady, K. Sobieraj (red.), *Dekada harmonizacji w prawie ochrony środowiska*, Wyd. KUL, Lublin 2011.
Król M.A., Bańkowska K., *Wynagradzanie za środowiskowe dobra publiczne dostarczane przez rolnictwo*, [w:] M. Pierzchała, M. Woźniak (red.), *Dobra publiczne w administracji*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2014.
Lichorowicz A., *Wspólna Polityka Rolna*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004.
Liżewski B., *Operacjonalizacja ochrony praw człowieka w porządku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Studium teoretycznoprawne*, Wyd. UMCS, Lublin 2015.
Liżewski B., *Teoretycznoprawne aspekty operacjonalizacji ochrony praw człowieka w państwie z perspektywy globalnego systemu prawa (zarys problematyki)*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna" 2015, t. 4, nr 1.

Lorek A.A., *Usługi ekosystemów w aspekcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2015, z. 2(313).
Millennium ecosystem assessment 2005. Ecosystems and human well-being: synthesis, Island Press, Washington (DC) 2005.
Mizgajski A., Stępniewska M., *Uwarunkowania i wyzwania wdrażania koncepcji usług ekosystemowych do praktyki*, [w:] M. Stępniewska, A. Mizgajski (red.), *Usługi ekosystemowe w zarządzaniu układami przyrodniczymi*, Bogucki Wyd. Nauk., Poznań 2023.
Newton P.C.D., Carran R.A., Edwards G.R., Niklaus P.A., *Agroecosystems in a changing climate*, Taylor & Francis Group, Boca Raton 2007.
Odum E.P., *The strategy of ecosystem development. An understanding of ecological succession provides a basis for resolving man's conflict with nature*, „Science" 1969, t. 164.
Poskrobko B., Poskrobko T., Skiba K., *Ochrona biosfery*, PWE, Warszawa 2007.
Report of the Second Ad Hoc Technical Expert Group on Biodiversity and Climate Change, Secretariat of the Convention on Biological Diversity Connecting Biodiversity and Climate Change Mitigation and Adaptation, Montreal, „Technical Series" 2009, nr 41.
Ricardo D., *On the principles of political economy, and taxation*, originally published in 1817, Cambridge University Press, Cambridge 2015.
Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Zysk i S-ka, Poznań 2010.
Sokolow A.D., Zurbrugg A., *A national view of agricultural easement programs, Davis (CA)*, Center for Agriculture in the Environment, American Farmland Trust 2003.
Stelmachowski A., *Modele prawnych instrumentów polityki rolnej*, [w:] A. Stelmachowski (red.), *Prawo rolne*, LexisNexis, Warszawa 2003.
Westman W.E., *How much are nature's services worth? Measuring the social benefits of ecosystem functioning is both controversial and illuminating*, „Science" 1977, vol. 197, nr 4307.
Wunder S., *Payments for environmental services: some nuts and bolts*, CIFOR Occasional Paper nr 42, Center for International Forestry Research 2005.
Wunder S., *Revisiting the concept of payments for environmental services*, „Ecological Economics" 2015, vol. 117.

Summary

Payments for ecosystem services – between an economic model and a legal instrument

Keywords: Nature Restoration Law, agroecosystems, ecosystem services, operationalisation, Common Agricultural Policy.

This article aims to answer the question of whether payments for ecosystem services (PES), which are traditionally viewed as an economic instrument, are evolving into a distinct legal framework designed to achieve objectives relating to environmental protection, climate policy and food security. In this context, it analyses the development of the PES concept and its incorporation into the instruments of the Common Agricultural Policy (CAP),

with a particular focus on payments linked to environmental and climate commitments in rural areas. Another specific objective of the study was to evaluate the extent to which the concept of ecosystem services had been incorporated into EU legislation. Prior to conducting the research, the concept was analysed within the framework of economic theory, with a particular focus on agroecosystems.

Research has shown that the concept of ecosystem services is gradually becoming more operationalised. It is evolving from an abstract scientific concept to economic valuation and, ultimately, the adoption of specific public policies and legal instruments. One of the fundamental mechanisms of this process is payments for ecosystem services (PES), which are traditionally considered an economic tool. They link specific environmental actions or outcomes to a system of financial payments. The development of PES reflects the transition from a scientific concept to institutional and legal solutions designed to protect the environment, combat climate change, manage natural resources sustainably, and ensure food security. However, PES do not constitute a uniform, autonomous legal framework. Instead, they are hybrid in nature and based on an economic mechanism whose effectiveness depends on the appropriate use of public, and in certain models civil, law instruments. In this context, PES should be viewed not merely as an economic or legal instrument, but as part of the broader process of translating the concept of ecosystem services into tangible economic mechanisms, public policy instruments and regulatory solutions.

DOI: 10.31648/sp.13032

Emil Kruk
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
ORCID: 0000-0002-7954-0303
emil.kruk@mail.umcs.pl

Zapłata i potrącenie jako efektywne sposoby wygaszania zobowiązań z tytułu administracyjnych kar pieniężnych*

Wstęp

Administracyjne kary pieniężne stanowią obecnie jeden z podstawowych instrumentów reakcji administracji publicznej na naruszenie obowiązków wynikających z prawa administracyjnego[1]. Wraz z rozwojem regulacji opartych na tej konstrukcji wzrasta znaczenie zagadnień związanych nie tylko z materialnoprawnymi przesłankami nakładania sankcji administracyjnych, lecz również z wykonywaniem wynikających z nich zobowiązań pieniężnych. O ile problematyka wymierzania administracyjnych kar pieniężnych doczekała się stosunkowo szerokiego omówienia w piśmiennictwie, o tyle znacznie mniejszą uwagę poświęcono sposobom prowadzącym do wykonania obowiązku zapłaty oraz wygaśnięcia zobowiązania powstałego wskutek wydania decyzji nakładającej karę. Tymczasem właśnie na etapie wykonania obowiązku rozstrzyga się praktyczna skuteczność przyjętych przez ustawodawcę rozwiązań normatywnych.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza instytucji zapłaty oraz potrącenia jako prawnych sposobów wygaszania zobowiązań z tytułu

* Artykuł stanowi efekt stażu naukowego realizowanego przez dr. Emila Kruka w Katedrze Prawa Ochrony Środowiska i Publicznego Prawa Gospodarczego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu od 1 października do 31 grudnia 2025 r. Opiekę naukową nad stażem sprawowała dr hab. Anna Brzezińska-Rawa, prof. UMK.

[1] Na temat miejsca i roli administracyjnych kar pieniężnych w polskim systemie normatywnym zob. m.in.: R. Suwaj, *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021; M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008; L. Staniszewska, *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Poznań 2017.

administracyjnych kar pieniężnych. Celem artykułu jest określenie miejsca obu instytucji w systemie prawa administracyjnego oraz ocena ich znaczenia z punktu widzenia efektywnego wykonywania administracyjnych kar pieniężnych. Punktem wyjścia prowadzonych rozważań jest hipoteza, zgodnie z którą spośród przewidzianych przez ustawodawcę sposobów wygaśnięcia zobowiązania jedynie zapłata oraz potrącenie prowadzą do rzeczywistego wykonania obowiązku pieniężnego, zapewniając jednocześnie realizację celu, dla którego administracyjna kara pieniężna została nałożona. Z tego względu zasadniczy przedmiot analizy stanowią normy regulujące wykonanie zobowiązania, a nie wszystkie przewidziane przez ustawodawcę przypadki jego wygaśnięcia.

Tak określony zakres badań oznacza świadome pominięcie instytucji, które wprawdzie prowadzą do wygaśnięcia zobowiązania, jednak nie wiążą się z jego wykonaniem, w szczególności umorzenia administracyjnej kary pieniężnej oraz przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej. Poza zakresem opracowania pozostają również środki prawne służące zapewnieniu wykonania obowiązku zapłaty, takie jak odsetki za zwłokę, egzekucja administracyjna czy działania informacyjne podejmowane przez właściwe organy wobec zobowiązanego[2]. Instytucje te zostały uwzględnione jedynie w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zachowania spójności prowadzonych rozważań.

Artykuł ma charakter dogmatycznoprawny. Podstawową metodę badawczą stanowi analiza obowiązujących przepisów prawa, przeprowadzona z wykorzystaniem metod wykładni językowej, systemowej oraz funkcjonalnej. Rozważania oparto przede wszystkim na przepisach działu IVa ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej jako k.p.a.)[3] oraz ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej jako u.f.p.)[4], uwzględniając poglądy przedstawicieli doktryny i dorobek judykatury. Nowatorstwo opracowania polega na kompleksowym ujęciu zapłaty i potrącenia jako dwóch komplementarnych sposobów wykonania zobowiązań z tytułu administracyjnych kar pieniężnych oraz na ukazaniu wzajemnych relacji między regulacjami k.p.a. i u.f.p., które dotychczas nie były przedmiotem szerszych analiz w piśmiennictwie.

Zakres znaczeniowy pojęcia „efektywność”

Dla uniknięcia możliwych niejasności interpretacyjnych, a także w celu zapewnienia odpowiedniej precyzji pojęciowej dalszych rozważań, konieczne

[2] Na ten temat zob. E. Kruk, R. Suwaj, *Manners of the extinguishing of liabilities arising from administrative fines*, „Glosa. Prawo Gospodarcze w Orzeczeniach i Komentarzach” 2025, nr 4, s. 77–88.

[3] T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1691.

[4] T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1483 ze zm.

jest uprzednie ustalenie zakresu znaczeniowego terminu „efektywność", którym posłużono się w tytule niniejszego opracowania. Zabieg ten wydaje się niezbędny również z perspektywy zachowania odpowiedniej wartości eksplanacyjnej formułowanych twierdzeń oraz wyznaczenia granic prowadzonej analizy. Warto przy tym podkreślić, że w piśmiennictwie pojęcie efektywności nie jest ujmowane w sposób jednolity; bywa ono niekiedy utożsamiane ze skutecznością prawa, a niekiedy traktowane jako odrębna kategoria analityczna odnosząca się do stopnia realizacji określonych celów normatywnych[5].

W przyjętym na potrzeby niniejszego opracowania znaczeniu efektywność to cecha działania prowadząca do osiągnięcia założonego rezultatu, a więc właściwość polegająca na wywołaniu skutku odpowiadającego uprzednio określonemu celowi. Z tego względu termin ten może być traktowany jako funkcjonalnie bliski pojęciu skuteczności, a w określonych kontekstach nawet jako jego synonim. Odnosząc powyższe ustalenia do problematyki administracyjnych kar pieniężnych, należy przyjąć, że podstawowym miernikiem efektywności pozostaje rzeczywista realizacja zobowiązania pieniężnego, wynikającego z decyzji administracyjnej, wyrażająca się w zapłacie należnej kwoty. Innymi słowy, za efektywny sposób wygaszenia zobowiązania należy uznać taki mechanizm prawny, który prowadzi do faktycznego uzyskania przez uprawniony podmiot świadczenia odpowiadającego wysokości wymierzonej sankcji.

Nie oznacza to jednak, że analizowana kategoria nie może być rozpatrywana w ujęciu szerszym i bardziej złożonym. Przeciwnie, problem efektywności administracyjnych kar pieniężnych może stanowić przedmiot badań uwzględniających funkcje przypisywane sankcjom administracyjnym, w szczególności ich funkcję motywacyjną, represyjną, restytucyjną, redystrybucyjną oraz gwarancyjną. W takim ujęciu ocena efektywności nie ograniczałaby się wyłącznie do stwierdzenia wykonania obowiązku pieniężnego, lecz obejmowałaby również analizę stopnia realizacji wszystkich celów społecznych, które legły u podstaw ustanowienia określonych rozwiązań normatywnych. Punktem odniesienia stawałoby się wówczas nie tylko wykonanie indywidualnego obowiązku, ale także skuteczność oddziaływania analizowanej instytucji prawnej na zachowania adresatów norm oraz poziom urzeczywistnienia wartości chronionych przez ustawodawcę.

Rozszerzenie perspektywy badawczej o wspominane zagadnienia nie jest jednak możliwe w ramach niniejszego opracowania. Wynika to przede

---

[5] Na temat skuteczności prawa zob. np.: J. Kunysz, *Skuteczność prawa (zagadnienia wybrane)*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka" 2014, nr 2(35), s. 67–93; M. Derlatka, *Perspektywy skuteczności prawa*, „Studia Paradyskie" 2021, t. 31, s. 305–317; M.E. Stefaniuk, *Skuteczność prawa i jej granice*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2011, vol. 16, s. 55–72; A. Kojder, *Ograniczenia skuteczności prawa*, [w:] T. Giaro (red.), *Skuteczność prawa*, Warszawa 2010, s. 33–48; J. Stelmach, *Efektywne prawo*, [w:] S. Grodziski i in. (red.), *Vetera novis augere. Studia i prace dedykowane profesorowi Wacławowi Uruszczakowi*, t. 2, Kraków 2010, s. 957–966.

wszystkim z jego ograniczonych ram przedmiotowych oraz przyjętego celu badawczego, którym jest analiza przewidzianych przez ustawodawcę efektywnych sposobów wygaszania zobowiązań z tytułu administracyjnych kar pieniężnych. Przedmiotem zainteresowania pozostają zatem przede wszystkim mechanizmy prawne prowadzące do ustania stosunku zobowiązaniowego, tj. zapewnienie wykonania obowiązku majątkowego wynikającego z nałożonej sankcji administracyjnej. Podejmowanie w tym miejscu pogłębionych rozważań odnoszących się do społecznej skuteczności sankcji administracyjnych wymagałoby przyjęcia odmiennej metodologii badań, wykraczającej poza klasyczne instrumentarium analizy dogmatycznoprawnej. Należy ponadto mieć na względzie, że próby ustalenia rzeczywistych funkcji społecznych sankcji administracyjnych napotykają na liczne trudności poznawcze i metodologiczne, które niekiedy podają w wątpliwość samą zasadność prowadzenia tego rodzaju badań[6]. W szczególności niezwykle trudno jest jednoznacznie ustalić, w jakim zakresie obserwowane zjawiska społeczne stanowią następstwo obowiązywania i stosowania określonych sankcji administracyjnych, a w jakiej mierze pozostają rezultatem oddziaływania innych czynników normatywnych lub pozanormatywnych. Dotyczy to zwłaszcza wpływu norm moralnych, obyczajowych i religijnych, ale także determinant o charakterze politycznym, ekonomicznym, kulturowym czy środowiskowym, które współkształtują zachowania jednostek niezależnie od systemu prawa stanowionego[7].

Charakter prawny należności z tytułu administracyjnej kary pieniężnej

Nie ulega wątpliwości, że administracyjne kary pieniężne, niezależnie od przypisywanych im funkcji (różnych od tych, które pełnią daniny publiczne), stanowią źródło dochodów ustawowo określonych podmiotów. Obliguje to do przybliżenia charakteru prawnego wynikających z nich należności. Jest

[6] Szerzej na temat funkcji sankcji administracyjnych zob. E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 218–233. W opracowaniu tym wyrażony został m.in. pogląd dotyczący trudności w zakresie ustalenia rzeczywistych funkcji sankcji administracyjnych. Por. M. Lewicki, *Funkcje sankcji prawnych w prawie administracyjnym – zagadnienia wybrane*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica" 2009, nr 69, s. 48–49; M. Smołka, *Społeczne działanie sankcji prawnej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Sklodowska – Sectio G" 1975, vol. 22, s. 80; W. Dziedziak, *Wpływ sankcji prawnych i moralnych na skuteczność prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2015, vol. 24, s. 77 i nast.

[7] Na problemy poznawcze dotyczące ustalenia tego, czy określony stan rzeczy jest następstwem oddziaływania danych norm prawnych, zwraca uwagę m.in. Z. Ziembiński, *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Warszawa 1990, s. 79–82.

to tym bardziej konieczne, że zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze prezentowane są sprzeczne opinie w tej kwestii[8]. Analiza obowiązujących przepisów pozwala jednak przyjąć, że wpływy z tytułu administracyjnych kar pieniężnych to środki publiczne stanowiące dochód budżetowy[9]. Ściślej rzecz ujmując, brzmienie art. 5 ust. 2 pkt 2 u.f.p. umożliwia zaszeregowanie ich do kategorii „inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych". Co prawda użyte przez prawodawcę określenie „inne dochody budżetu" cechuje znaczny stopień nieostrości, jednak o takim, tj. budżetowym, przeznaczeniu administracyjnych kar pieniężnych przesądzają dalsze przepisy u.f.p.[10] oraz przepisy odrębnych ustaw[11]. Przykładem może być art. 29 ust. 11 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków[12] czy art. 95 d ust. 7 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym[13]. Za takim usytuowaniem analizowanych należności w systemie źródeł dochodów publicznych przemawiają też ich cechy materialne, jak pieniężny, przymusowy i bezzwrotny charakter oraz gromadzenie i wydatkowanie w sposób określony w ustawie przez organy podmiotów, z których większość zaliczana jest do sektora finansów publicznych[14]. Nie bez znaczenia jest także fakt, że służą one realizacji celów publicznych. Z kolei to, że zasadniczo nie pełnią funkcji fiskalnej, a pobierane są w związku z naruszeniem przepisów prawa, wyklucza je z kategorii danin publicznych, do których zalicza się przede wszystkim podatki.

Ostatnie z przedstawionych ustaleń jest też poniekąd pomocne w zaklasyfikowaniu należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych do kategorii

---

[8] Zasadniczym źródłem tych wątpliwości jest brak spójności systemu prawa, a ściślej rzecz ujmując, brak dbałości ustawodawcy o czystość siatki pojęciowej w przedmiotowym zakresie. Szeroko na ten temat: W. Bożek, *Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowiące źródło dochodów budżetu państwa*, Warszawa 2022, s. 104–130 i przywołane tam orzecznictwo.

[9] J.M. Salachna, [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*, 2024, Lex, komentarz do art. 5 pkt 5.1.

[10] Zob. art. 111 pkt 12 u.f.p., który do zbiorczej kategorii podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa zalicza „grzywny, mandaty i inne kary pieniężne, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej".

[11] Z. Ofiarski, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2021, Lex, komentarz do art. 5 pkt 5.

[12] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 757 ze zm.

[13] T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1490 ze zm.

[14] Nie wszystkie publicznoprawne kary pieniężne, stanowiące źródło dochodów budżetu państwa, są nakładane i pobierane przez organy jednostek budżetowych. Przykładem mogą być kary pieniężne nakładane w drodze decyzji administracyjnej przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, który nie jest jednostką sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 u.f.p. Zob. np. art. 151 ust. 1 pkt 2 i art. 155 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 644 ze zm.).

„niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym", o których mowa w art. 60 u.f.p. Przepis ten nie zawiera legalnej definicji przedmiotowego pojęcia, ale zamieszczone w nim otwarte (niewyczerpujące) wyliczenie obejmuje m.in. należności z tytułu grzywien nałożonych w drodze mandatu karnego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz w postępowaniu w sprawach o wykroczenia skarbowe, co pozwala przyjąć, że swym zakresem obejmuje ono także administracyjne kary pieniężne. Definicję „niepodatkowych należnościach budżetowych" zamieszczono natomiast w art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (dalej jako o.p.)[15], zgodnie z którym pod pojęciem tym należy rozumieć „niebędące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych".

Abstrahując w tym miejscu od wyrażanych w doktrynie wątpliwości dotyczących celowości wykorzystania przywołanej definicji na potrzeby wykładni przepisów u.f.p.[16], należy zauważyć, że *ratio legis* art. 60 u.f.p. oraz art. 3 pkt 8 o.p. jest przede wszystkim odróżnienie należności podatkowych od pozostałych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym. Z kolei w ramach tak zarysowanego, dychotomicznego podziału nie da się sytuować należności z tytułu administracyjnych kar pieniężnych inaczej, jak w obrębie należności niepodatkowych. Podkreślić przy tym należy, że „niepodatkowe należności budżetowe" nie stanowią odrębnej kategorii daniny publicznej. Jest to jedynie pojęcie technicznoprawne, używane na oznaczenie grupy dochodów charakteryzujących się wspólnymi cechami, co ułatwia poddanie ich określonym regulacjom prawnym lub wyłączenie spod ich obowiązywania. Dla przykładu wskazać tu można na art. 2 § 1 pkt 1 i § 2 o.p. oraz art. 67 u.f.p., które w odniesieniu do środków publicznych, stanowiących niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym, zawężają zakres stosowania do nich przepisów o.p. zasadniczo do działu III tej ustawy. Uściślając, zgodnie z art. 67 u.f.p. do spraw dotyczących wspomnianych należności, nieuregulowanych tą ustawą, stosuje się przepisy k.p.a. i odpowiednio przepisy działu III o.p. Z kolei do spraw dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się przepisy k.p.a. Rozwiązanie takie oceniane jest zwykle jako korzystniejsze dla podmiotów zobowiązanych. Powszechnie przyjmuje się bowiem, że przepisy normujące postępowanie podatkowe nie chronią w wystarczającym stopniu praw strony[17].

---

[15] T.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 622.

[16] P. Majka, [w:] Z. Ofiarski (red.), op. cit., komentarz do art. 60 pkt 1–4. Por. A. Halasz, *Stosowanie definicji pojęć prawnych w prawie podatkowym – w poszukiwaniu woli ustawodawcy*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2020, t. 120(1), s. 602–606.

[17] P. Majka, [w:] Z. Ofiarski (red.), op. cit., komentarz do art. 67 pkt 3.

Zapłata należności z tytułu administracyjnej kary pieniężnej

Podstawowym i zarazem efektywnym sposobem wygaszania zobowiązań z tytułu administracyjnych kar pieniężnych jest zapłata. Czynność ta polega na wpłaceniu (zgodnie z dyspozycją ustawową[18]) kwoty określonej w decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na określony rachunek bankowy urzędu obsługującego organ, który nałożył daną karę. Współcześnie rzadziej spotykaną formą płatności administracyjnych kar pieniężnych jest forma gotówkowa. Ten sposób płatności ustawodawca dopuszcza zwykle jako alternatywny względem przelewu na rachunek bankowy właściwego urzędu[19]. Jeśli zaś chodzi o sam skutek opisywanej czynności, to bez znaczenia jest, w której z możliwych form dokonana zostanie zapłata, jak również czy została ona wniesiona dobrowolnie, czy też była wyegzekwowana w trybie określonym w przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[20].

Zapłaty administracyjnej kary pieniężnej należy dokonać w terminie określonym w przepisach prawa administracyjnego materialnego lub w treści decyzji administracyjnej mającej za przedmiot taką karę, jeżeli przepisy prawa upoważniają organ administracji do jej określenia. W sytuacji gdy termin zapłaty nie został określony ani w przepisach prawa, ani w odpowiednim akcie stosowania prawa, termin ten należy ustalić z zastosowaniem ogólnych reguł określonych w k.p.a. Te z kolei wiążą wykonalność decyzji z uzyskaniem przez nią przymiotu ostateczności. Wyjątek w tym zakresie stanowią przypadki, w których decyzja opatrzona została rygorem natychmiastowej wykonalności[21].

Na tym tle pojawiają się wątpliwości. Pierwsza z nich dotyczy skutków prawnych uiszczenia administracyjnej kary pieniężnej nałożonej w drodze decyzji, której organ administracji publicznej nadał rygor natychmiastowej

---

[18] Np. art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 677 ze zm.).

[19] Np. art. 59g ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 524 ze zm.) czy art. 101 ust. 4 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1373).

[20] Jeśli zaś chodzi o kwestię terminowości dokonywania wpłat, to – mając na względzie fakt, że k.p.a nie normuje tej problematyki, oraz to, że podejmowane w takich sprawach czynności dobrowolne i realizowane w toku egzekucji należy traktować jako równoważne co do skutku – za właściwe uznaje się stosowanie w tym zakresie art. 67g ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 268 ze zm.). Przepis ten określa dzień zapłaty egzekwowanej należności pieniężnej. Zob. J. Wegner, [w:] Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Lex, komentarz do art. 189i pkt 4.

[21] Na temat wykonalności decyzji nieostatecznej i dopuszczalności opatrzenia decyzji o nałożeniu sankcji administracyjnej rygorem natychmiastowej wykonalności zob. E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, s. 263–265.

wykonalności, albo decyzji, która podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy[22]. Trzeba mieć bowiem na względzie, że w wyniku wniesionego odwołania orzeczenie określające wielkość wymierzonej sankcji może zostać zmienione np. poprzez jej podwyższenie[23]. W takiej sytuacji dokonana wcześniej zapłata nie powoduje wygaśnięcia zobowiązania. Skutek taki wystąpi natomiast w przypadku gdy w postępowaniu odwoławczym decyzja o nałożeniu administracyjnej kary pieniężnej zostanie utrzymana w mocy. Stanowisko to jest zgodne z prezentowanym w literaturze poglądem, że „ustalone w drodze decyzji wprawdzie wykonalnej, ale nieostatecznej zobowiązanie pozostaje warunkowe (pod warunkiem zawieszającym) o tyle, o ile w postępowaniu odwoławczym decyzja ta zostanie utrzymana w mocy. Zobowiązanie to zostaje ukształtowane definitywnie w wyniku doręczenia bądź ogłoszenia decyzji ostatecznej i dopiero wówczas zapłata może prowadzić do jego wygaśnięcia”[24]. Uiszczenie kary pieniężnej nałożonej na podstawie nieostatecznej, ale wykonalnej decyzji administracyjnej może jednak ograniczyć lub wykluczyć skutek w postaci odsetek za zwłokę, gdy przeprowadzona kontrola potwierdzi, że określona w decyzji pierwszoistancyjnej wysokość kary była prawidłowa. Inna wątpliwość dotyczy skutków dobrowolnej zapłaty kary wynikającej z nieostatecznej, ale wykonalnej decyzji, w sytuacji gdy decyzja ostateczna nie została doręczona stronie przed upływem terminu przedawnienia możliwości nałożenia takiej kary (art. 189g § 1 k.p.a.). W takim przypadku nie można mieć bowiem pewności co do tego, czy i ewentualnie w jakiej wysokości kara taka zostałaby wymierzona w decyzji ostatecznej. Przyjmując natomiast, że zapłata administracyjnej kary pieniężnej nie stanowi przeszkody wystąpienia jej przedawnienia, uiszczoną wcześniej karę uznać można za nienależną i podlegającą zwrotowi[25].

Istotne znaczenie dla prowadzonych rozważań ma również zagadnienie dotyczące skutków częściowego wykonania obowiązku zapłaty administracyjnej kary pieniężnej. O ile bowiem dobrowolne uiszczenie całej kwoty określonej w decyzji prowadzi do wygaśnięcia zobowiązania, o tyle częściowa zapłata nie wywołuje takiego skutku. Powoduje ona jedynie odpowiednie zmniejszenie wysokości istniejącego zobowiązania, które w pozostałym zakresie nadal podlega wykonaniu, a po upływie terminu przewidzianego do jego realizacji stanowi zaległą administracyjną karę pieniężną w rozumieniu art. 189i k.p.a. W konsekwencji odsetki za zwłokę naliczane są wyłącznie od tej części należności głównej, która pozostaje niespełniona, przy czym ich naliczanie

[22] Zob. np. art. 124 ust. 2 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. Prawo atomowe (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 1).

[23] Na temat zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu administracyjnym zob. E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, s. 260–263.

[24] J. Wegner, [w:] Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń, op. cit., komentarz do art. 189j pkt 1.

[25] Ibidem.

ustaje sukcesywnie wraz z wygaśnięciem odpowiednich części zobowiązania wskutek dobrowolnej zapłaty albo wykonania obowiązku w drodze egzekucji administracyjnej.

Na tym tle ujawnia się jednak problem, którego ustawodawca nie rozstrzygnął w przepisach działu IVa k.p.a. Chodzi bowiem o sposób zaliczenia wpłaty dokonanej w wysokości niewystarczającej do pokrycia zarówno należności głównej, jak i odsetek naliczonych za zwłokę. Ustawodawca nie uregulował tej kwestii w sposób odpowiadający rozwiązaniu przyjętemu w art. 55 o.p., który określa zasady proporcjonalnego zaliczania wpłat na poczet zaległości podatkowej i odsetek za zwłokę. Powstała w ten sposób luka normatywna ma istotne znaczenie praktyczne, gdyż sposób rozliczenia dokonanej wpłaty wpływa bezpośrednio na wysokość pozostającej do uiszczenia należności głównej oraz dalsze naliczanie odsetek za zwłokę.

W piśmiennictwie prezentowane są w tym zakresie dwa zasadnicze kierunki wykładni. Pierwszy odwołuje się do możliwości zastosowania w drodze analogii art. 55 § 2 o.p., jako regulacji systemowo najbliższej analizowanej instytucji, prowadząc do proporcjonalnego zaliczania każdej częściowej wpłaty na poczet należności głównej oraz odsetek[26]. Drugie stanowisko opiera się natomiast na założeniu, że skoro ustawodawca nie przewidział w tym zakresie wyraźnego odesłania do przepisów o.p., brak jest podstaw do ich stosowania. W konsekwencji wpłata powinna zostać zaliczona w pierwszej kolejności na poczet należności głównej, natomiast dopiero po jej całkowitym zaspokojeniu na poczet należnych odsetek za zwłokę. Rozwiązanie to oceniane jest jako względniejsze dla podmiotu zobowiązanego, gdyż prowadzi do szybszego zmniejszenia podstawy naliczania odsetek[27].

Przedstawiony problem wykracza poza zagadnienie technicznego rozliczenia dokonanej wpłaty. Dotyczy on bowiem relacji między zasadą legalizmu a dopuszczalnym zakresem stosowania analogii w prawie administracyjnym materialnym. Skoro obowiązki publicznoprawne powinny wynikać z wyraźnej podstawy ustawowej, każda próba rozszerzającego stosowania regulacji podatkowych wymaga szczególnej ostrożności. W tym kontekście bardziej przekonujące jest stanowisko negujące możliwość stosowania rozwiązań przyjętych w o.p. do administracyjnych kar pieniężnych, jeżeli ustawodawca nie przewidział wyraźnego odesłania. Jednocześnie ujawniona w ten sposób luka legislacyjna przemawia za potrzebą ustawowego doprecyzowania zasad zaliczania częściowych wpłat, gdyż obecny stan prawny pozostawia tę kwestię w sferze sporów interpretacyjnych.

---

[26] A. Cebera, J.G. Firlus, [w:] H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Lex, komentarz do art. 189i pkt 9 lit. c.

[27] M. Jabłoński, [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Legalis, komentarz do art. 189i pkt 5.

Potrącenie należności z tytułu administracyjnej kary pieniężnej

Celem uzupełnienia przedstawionych ustaleń warto też zwrócić uwagę na mechanizm potrącenia przewidziany w art. 62 u.f.p., który – obok zapłaty – stanowi jeden z ustawowo określonych sposobów wygaszania zobowiązań z tytułu administracyjnych kar pieniężnych. Regulacja ta pozwala (w ściśle określonych przypadkach) na umorzenie niepodatkowych należności budżetowych, stanowiących dochód budżetu państwa, wraz z należnymi odsetkami za zwłokę poprzez ich potrącenie z wzajemną, bezsporną i wymagalną wierzytelnością przysługującą zobowiązanemu wobec Skarbu Państwa. Konstrukcja ta, choć niewątpliwie nawiązuje do cywilnoprawnej instytucji *compensatio*[28], uzyskuje na gruncie prawa finansów publicznych autonomiczny charakter, determinowany publicznoprawną naturą kompensowanych należności oraz władczymi formami działania administracji.

W odróżnieniu od klasycznego potrącenia uregulowanego w art. 498 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (dalej jako k.c.)[29] instytucja potrącenia przewidziana w art. 62 u.f.p. pozostaje elementem mechanizmu wykonywania zadań administracji publicznej w sferze gospodarowania środkami publicznymi. Przejawia się to m.in. w konieczności wydania postanowienia, na które służy zażalenie, bądź decyzji administracyjnej w przypadku odmowy dokonania potrącenia. Organ dokonuje oceny, czy w konkretnym stanie faktycznym zostały spełnione wszystkie ustawowe przesłanki zastosowania tej instytucji, a następnie wydaje rozstrzygnięcie w przewidzianej przez ustawę formie prawnej. Skuteczność żądania zobowiązanego uzależniona jest zatem od stwierdzenia istnienia przesłanek określonych w art. 62 u.f.p., przy uwzględnieniu zasad prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi. W konsekwencji potrącenie przewidziane w art. 62 u.f.p. nie ma charakteru jednostronnej czynności prawnej strony stosunku zobowiązaniowego, lecz stanowi szczególną konstrukcję prawa publicznego, której zastosowanie następuje w drodze władczego rozstrzygnięcia właściwego organu administracji.

Potrąceniu mogą podlegać wyłącznie wierzytelności zobowiązanego wobec Skarbu Państwa spełniające łącznie trzy przesłanki: wzajemności, bezsporności i wymagalności. Cechy te nie mają wyłącznie charakteru formalnego, lecz wyznaczają istotę zdolności potrącalnej wierzytelności oraz determinują możliwość zastosowania analizowanej instytucji w konkretnym przypadku.

---

[28] P. Majka, [w:] Z. Ofiarski (red.), op. cit., komentarz do art. 62 pkt 1.

[29] T.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 795. Zob. uzasadnienie wyroku SN z 13 kwietnia 2005 r., sygn. akt IV CK 653/04, Lex nr 345531, w którym wyrażony został następujący pogląd: „Artykuł 498 k.c. odnosi się do należności cywilnoprawnych, dotyczy uczestników obrotu cywilnoprawnego i nie ma zastosowania do potrącenia należności publicznoprawnej z należnością cywilnoprawną".

Wzajemność oznacza, że każda ze stron stosunku prawnego występuje jednocześnie w charakterze wierzyciela i dłużnika wobec drugiej strony. Bezsporność zakłada natomiast brak jakichkolwiek wątpliwości co do istnienia wierzytelności, jej wysokości i terminu wymagalności. Wymagalność oznacza z kolei taki stan, w którym wierzyciel może skutecznie domagać się spełnienia świadczenia przez dłużnika. Dopiero łączne spełnienie wskazanych warunków pozwala na objęcie wierzytelności mechanizmem potrącenia przewidzianym w ustawie o finansach publicznych.

Szczególne znaczenie ma przy tym okoliczność, że zgodnie z art. 62 ust. 1 u.f.p. potrąceniu mogą podlegać wyłącznie wierzytelności pochodzące z enumeratywnie wskazanych tytułów prawnych. Ustawodawca zdecydował się zatem na wprowadzenie zamkniętego katalogu podstaw kompensacji[30], co należy postrzegać jako wyraz dążenia do zapewnienia bezpieczeństwa obrotu publicznoprawnego oraz ograniczenia ryzyka wynikającego z nadmiernej swobody kształtowania wzajemnych rozliczeń między podmiotami prywatnymi a Skarbem Państwa. Potrąceniu mogą podlegać wierzytelności wynikające z: 1) prawomocnego wyroku sądowego wydanego na podstawie art. 417 k.c., dotyczącego odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone niezgodnym z prawem działaniem lub zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej; 2) prawomocnej ugody sądowej zawartej w związku z zaistnieniem okoliczności przewidzianych w art. 417 k.c.; 3) nabycia przez Skarb Państwa nieruchomości na cele uzasadniające jej wywłaszczenie lub wywłaszczenia nieruchomości na podstawie przepisów o gospodarce nieruchomościami; 4) odszkodowania za niesłuszne skazanie, tymczasowe aresztowanie lub zatrzymanie, uzyskanego na podstawie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego[31]; 5) odszkodowania uzyskanego na podstawie przepisów o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego; 6) odszkodowania orzeczonego w decyzji organu administracji rządowej. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się konsekwentnie, że katalog ten ma charakter wyczerpujący (*numerus clausus*), co wyklucza możliwość jego rozszerzającej wykładni.

W konsekwencji potrącenie przewidziane w art. 62 u.f.p. nie stanowi instytucji o szerokim i elastycznym zakresie zastosowania, lecz ma charakter wyjątkowy i wymaga ścisłego przestrzegania wszystkich przesłanek materialnoprawnych oraz proceduralnych. Jednocześnie ustawodawca dopuścił możliwość dokonania potrącenia zarówno na wniosek zobowiązanego, jak

[30] S. Presnarowicz, [w:] J.M. Salachna, M. Tyniewicki (red.), op. cit., komentarz do art. 62 pkt 3. Zob. też wyrok WSA w Białymstoku z 9 kwietnia 2019 r., sygn. akt I SA/Bk 48/19, Lex nr 2646045; wyrok WSA we Wrocławiu z 16 marca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 779/10, Lex nr 1098988.

[31] T.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 490 ze zm.

i z urzędu[32], co dodatkowo podkreśla publicznoprawny charakter tej instytucji oraz jej funkcję służącą sprawnemu wykonywaniu zobowiązań stanowiących dochody publiczne.

Na odrębna analizę zasługuje regulacja zawarta w art. 62 ust. 2 u.f.p., przewidująca możliwość potrącenia niepodatkowych należności budżetowych z wierzytelnościami przysługującymi zobowiązanemu wobec państwowych jednostek budżetowych z tytułu zamówień wykonanych przez niego na podstawie umów zawartych w trybie przepisów o zamówieniach publicznych, pod warunkiem że potrącenie jest dokonywane przez tego zobowiązanego i z tej wierzytelności. Potrącenie jest w takim przypadku dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy następuje z wierzytelności przysługującej bezpośrednio zobowiązanemu jako wykonawcy robót budowlanych, dostaw lub usług. Wykluczone pozostaje natomiast potrącanie wierzytelności wtórnych, nabytych przykładowo w drodze przelewu wierzytelności. Rozwiązanie to ogranicza możliwość wykorzystywania instytucji potrącenia przez podmioty nieuczestniczące bezpośrednio w realizacji zamówień publicznych oraz wzmacnia stabilność rozliczeń prowadzonych przez jednostki sektora finansów publicznych.

W sferze proceduralnej potrącenie – zarówno dokonywane na wniosek, jak i z urzędu – następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, zgodnie z art. 62 ust. 6 u.f.p. Ustawodawca wiąże przy tym skutek potrącenia z dniem złożenia wniosku, który został następnie uwzględniony, albo z dniem wydania z urzędu postanowienia o potrąceniu (art. 62 ust. 4 u.f.p.). W przypadku odmowy dokonania potrącenia właściwy organ zobowiązany jest natomiast do wydania decyzji administracyjnej, od której służy odwołanie do organu wyższego stopnia.

Istotnym elementem konstrukcyjnym owego mechanizmu jest również obowiązek państwowej jednostki budżetowej, której zobowiązanie zostało potrącone, do przekazania równowartości wygasłego zobowiązania właściwemu organowi w terminie 7 dni od dnia dokonania potrącenia. Niedochowanie tego terminu skutkuje obowiązkiem zapłaty odsetek ustawowych za opóźnienie, zgodnie z art. 62 ust. 7 u.f.p. Rozwiązanie to wzmacnia mechanizmy dyscypliny finansów publicznych oraz zapewnia terminowe przekazanie do budżetu środków odpowiadających wysokości wygasłych zobowiązań, zabezpieczając tym samym interes finansowy państwa.

Na marginesie prowadzonych rozważań należy dodać, że analogiczny mechanizm przewidziano również w art. 63 u.f.p., odnoszącym się do zobowiązań z tytułu niepodatkowych należności budżetowych stanowiących dochód

[32] Jak słusznie zauważyła J. Wegner, potrącenie z urzędu może prowadzić do sytuacji, w której zapłata administracyjnej kary pieniężnej nastąpi wbrew woli zobowiązanego. Potrącenie dokonane z urzędu może też zapobiegać przedawnieniu egzekucji należności z tytułu kary. Zob. J. Wegner, [w:] Z. Kmieciak, J. Wegner, M. Wojtuń, op. cit., komentarz do art. 189i pkt 2.

budżetów gmin, powiatów i województw. Przepis ten nie kreuje odrębnej konstrukcji prawnej potrącenia, lecz rozszerza zakres zastosowania rozwiązań przyjętych w art. 62 u.f.p., odsyłając do odpowiedniego stosowania jego ust. 2–7. Ustawodawca przewidział jednak jeszcze bardziej zawężony katalog wierzytelności podlegających kompensacji, ograniczając go do należności wynikających z nabycia lub wywłaszczenia nieruchomości, odszkodowań przyznawanych w decyzjach organów jednostek samorządu terytorialnego oraz wierzytelności związanych z realizacją zamówień publicznych[33]. Takie ukształtowanie analizowanej instytucji potwierdza jej wyjątkowy charakter oraz konieczność ścisłej wykładni przesłanek warunkujących możliwość zastosowania potrącenia także w odniesieniu do samorządowych dochodów publicznych.

Podsumowując, potrącenie stanowi alternatywny wobec zapłaty sposób wygaszenia zobowiązania z tytułu administracyjnej kary pieniężnej, znajdujący zastosowanie wyłącznie w zakresie, w jakim kara ta stanowi niepodatkową należność budżetową o charakterze publicznoprawnym. Jest to jednocześnie instytucja wymagająca szczególnej staranności w stosowaniu ze względu na jej publicznoprawny charakter, ściśle określone przesłanki materialnoprawne, enumeratywnie wskazane źródła wierzytelności podlegających kompensacji oraz sformalizowany tryb proceduralny. Prawidłowe wykorzystanie tego mechanizmu sprzyja sprawnemu wykonywaniu zobowiązań publicznoprawnych i realizacji zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, zapewniając jednocześnie ochronę uzasadnionych interesów podmiotów dysponujących wierzytelnościami wobec Skarbu Państwa.

Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania potwierdzają, że problematyka wygaszania zobowiązań z tytułu administracyjnych kar pieniężnych nie może być analizowana wyłącznie przez pryzmat formalnoprawnego ustania stosunku zobowiązaniowego. Z punktu widzenia celu administracyjnej kary pieniężnej zasadnicze znaczenie ma bowiem rozróżnienie pomiędzy zdarzeniami prowadzącymi jedynie do wygaśnięcia zobowiązania a instytucjami skutkującymi jego rzeczywistym wykonaniem. Dopiero takie ujęcie pozwala na wyodrębnienie kategorii efektywnych sposobów wygaszania zobowiązań, rozumianych jako mechanizmy prowadzące do pełnej realizacji obowiązku publicznoprawnego ciążącego na zobowiązanym.

Analiza obowiązujących regulacji prowadzi do wniosku, że kryterium efektywności spełniają przede wszystkim zapłata oraz potrącenie. Choć instytucje

[33] E. Kowalczyk, [w:] A. Mikos-Sitek (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2025, Legalis, komentarz do art. 63 pkt 7.

te różnią się konstrukcją prawną, przesłankami zastosowania oraz stopniem sformalizowania, każda z nich prowadzi do osiągnięcia tego samego rezultatu normatywnego, jakim jest wykonanie obowiązku zapłaty administracyjnej kary pieniężnej oraz definitywne zaspokojenie wierzyciela publicznoprawnego. W tym sensie zapłata i potrącenie nie pozostają względem siebie w relacji konkurencyjnej, lecz współtworzą spójny model wykonywania zobowiązań wynikających z administracyjnych kar pieniężnych.

Jednocześnie przeprowadzone badania potwierdzają, że ustawodawca świadomie nadał obu instytucjom odmienny zakres zastosowania. O ile zapłata zachowuje charakter podstawowego sposobu wykonania obowiązku pieniężnego, o tyle potrącenie stanowi rozwiązanie wyjątkowe, którego dopuszczalność została uzależniona od spełnienia ściśle określonych przesłanek materialnoprawnych i proceduralnych. Takie ukształtowanie analizowanych regulacji należy ocenić jako przejaw dążenia do zachowania równowagi między potrzebą zapewnienia sprawnego wykonywania zobowiązań publicznoprawnych a koniecznością ochrony interesu finansowego państwa i bezpieczeństwa obrotu prawnego.

Ponadto przeprowadzona analiza wskazuje na to, że normatywny model wykonywania administracyjnych kar pieniężnych ma charakter rozproszony. Jego odtworzenie wymaga bowiem łącznej wykładni przepisów k.p.a. oraz u.f.p., które wzajemnie się uzupełniają i dopiero w swojej funkcjonalnej jedności wyznaczają zasady wygaszania zobowiązań z tytułu administracyjnych kar pieniężnych. Potwierdza to potrzebę systemowego ujmowania analizowanej problematyki oraz przemawia przeciwko interpretowaniu poszczególnych instytucji w oderwaniu od ich funkcji w całym mechanizmie wykonywania administracyjnych kar pieniężnych.

Wykaz literatury

Bożek W., *Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowiące źródło dochodów budżetu państwa*, C.H. Beck, Warszawa 2022.

Derlatka M., *Perspektywy skuteczności prawa*, „Studia Paradyskie" 2021, t. 31.

Dziedziak W., *Wpływ sankcji prawnych i moralnych na skuteczność prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2015, vol. 24.

Halasz A., *Stosowanie definicji pojęć prawnych w prawie podatkowym – w poszukiwaniu woli ustawodawcy*, „Przegląd Prawa i Administracji" 2020, t. 120(1).

Kmieciak Z., Wegner J., Wojtuń M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Lex.

Knysiak-Sudyka H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Lex.

Kojder A., *Ograniczenia skuteczności prawa*, [w:] T. Giaro (red.), *Skuteczność prawa*, Liber, Warszawa 2010.

Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Wyd. UMCS, Lublin 2013.

Kruk E., Suwaj R., *Manners of the extinguishing of liabilities arising from administrative fines*, „Glosa. Prawo Gospodarcze w Orzeczeniach i Komentarzach" 2025, nr 4.
Kunysz J., *Skuteczność prawa (zagadnienia wybrane)*, „Administracja: Teoria, Dydaktyka, Praktyka" 2014, nr 2(35).
Lewicki M., *Funkcje sankcji prawnych w prawie administracyjnym – zagadnienia wybrane*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica" 2009, nr 69.
Mikos-Sitek A. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2025, Legalis.
Ofiarski Z. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, 2021, Lex.
Salachna J.M., Tyniewicki M. (red.), *Finanse publiczne. Komentarz*, 2024, Lex.
Smołka M., *Społeczne działanie sankcji prawnej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Sklodowska – Sectio G" 1975, vol. 22.
Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. (red.), *Sankcje administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
Staniszewska L., *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2017.
Stefaniuk M.E., *Skuteczność prawa i jej granice*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2011, vol. 14.
Stelmach J., *Efektywne prawo*, [w:] S. Grodziski i in. (red.), *Vetera novis augere. Studia i prace dedykowane profesorowi Wacławowi Uruszczakowi*, t. 2, Wyd. UJ, Kraków 2010.
Suwaj R., *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
Wierzbowski M., Wiktorowska A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2023, Legalis.
Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
Ziembiński Z., *Wstęp do aksjologii dla prawników*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1990.

Summary

Payment and set-off as effective means of extinguishing obligations arising from administrative fines

Keywords: administrative law, administrative fines, non-tax budgetary receivables, payment, set-off, extinguishment of an obligation.

This article examines effective means of extinguishing obligations arising from administrative fines under Polish law. The aim is to establish which legal mechanisms, as set out by the legislature, not only result in the obligation being extinguished, but also lead to the corresponding public-law obligation being fulfilled. The study employs the formal-dogmatic method, applying linguistic, systemic, and functional interpretations to the provisions of the Polish Code of Administrative Procedure and the Public Finance Act. Due regard is given to the views expressed in legal doctrine and case law. The analysis shows that payment and set-off satisfy the criterion of effectiveness, despite their different legal structures producing the same normative

outcome: the fulfilment of the financial obligation. The study's originality lies in identifying the category of effective means of extinguishing obligations arising from administrative fines, and determining their place within the system of Polish administrative law.

DOI: 10.31648/sp.12863

Mariola Lemonnier
Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0003-3277-9568
mariola.lemonnier@wpia.uni.lodz.pl

Sécurité juridique et qualité du droit du marché financier en France face à la fragmentation réglementaire

Introduction

La sécurité juridique joue un rôle important en droit des marchés financiers[1]. Les acteurs du marché, et notamment les investisseurs, prennent aujourd'hui leurs décisions d'investissement dans un contexte de risque économique élevé, de structures transactionnelles complexes et d'asymétrie d'information significative[2]. Dans ce contexte, la simple conformité formelle des normes ne garantit pas la qualité du droit. La prévisibilité, la cohérence des institutions juridiques, la clarté des obligations imposées aux participants et la faisabilité de leur mise en œuvre sont essentielles à une meilleure compréhension du droit et de son applicabilité.

Cet article vise à démontrer les difficultés techniques de la législation française, en prenant pour exemple la réglementation des marchés financiers, et plus particulièrement à mettre en lumière les réglementations de l'UE, qui posent de nombreux défis d'application tant en Pologne qu'en France. L'hypothèse principale de l'article est constituée autour du savoir est ce que les exigences imposées par le législateur européen aggravent la complexité déjà élevée des réglementations nationales et, par une fragmentation croissante

[1] Voir plus large: T. Bonneau (réd.), *Droit financier*, Paris 2025; T. Bonneau, F. Drummond, *Droit des marchés financiers*, Paris 2010; A. Couret et aut., *Droit financier*, Paris 2024.

[2] M.-A. Frison-Roche, *Asymétrie régulation asymétrique/asymétrie d'information,* „Journal of Regulation (MAFR)" 2011, https://mafr.fr/fr/article/asymetrie-regulation-asymetrique-asymetrie-dinform/ (accès: 1.05.2026); G. Goxe, *Incertitude, risque et asymétrie d'information sur les marchés financiers. Une revue de la littérature et une analyse en termes de réputation et de crédibilité*, „Revue française d'économie" 1992, vol. 7(2), p. 115–156; B. Biais, T. Foucault, *Asymétrie d'information et marchés financiers: une synthèse de la littérature récente*, „L'Actualité économique" 1993, vol. 69(1), p. 8–44.

de la réglementation des marchés, introduisent une certaine spécialisation des dispositions au profit d'entités spécifiques. Parallèlement, une distinction nette est faite entre droit général et droit spécifique, plutôt qu'entre droit ex ante et ex post, ou entre droit théorique et droit appliqué. De telles lacunes dans la spécification systémique compliqueront malheureusement l'application du droit, et pas seulement sur le marché financier, car, selon nous, les activités de conformité seront valorisées.

Une bonne législation en général permet de traduire les normes sans interprétation excessive. Si la mise en conformité exige la compilation constante de nombreuses sources (règlements, directives, normes techniques) non coordonnées, la qualité de lois s'en trouve amoindrie. Une conformité étendue peut être une garantie de sécurité mais aussi une source d'incertitude, selon la cohérence des pratiques de contrôle.

Le droit français du marché financier englobe aussi bien les codes comme par exemple Code monétaire et financier, les actes d'exécution soit »solutions« blockchain. Le droit souple reste aussi la source par les annonces et orientations de l'AMF[3] et de l'ACPR[4].

Le problème de la qualité des régulations réside non seulement dans le nombre de réglementations, mais aussi dans leur interconnexion à cause du chevauchement du droit de l'UE, du droit national et de la régulation nationale de surveillance. La coexistence de différents régimes pour des phénomènes technologiques et de marché similaires est aussi à noter. Ce qu'il faut soulever est le risque de fragmentation des règles, de la liquidité, de la conservation des actifs et de l'interprétation des obligations sur le marché financier, associés aux coûts élevés rien que pour déterminer le régime juridique approprié. Ceci est accompagné par le risque accru d'erreurs de classification pour les nouveaux produits financiers. Tout a pour conséquences/causes la diminution de la transparence et de la prévisibilité du droit.

Le modèle français de droit des marchés financiers, constitue un champ d'analyse particulièrement intéressant[5]. Il a une solide tradition de supervision à la complexité croissante résultant de la multisubjectivité des réglementations nationales, européennes et locales, ainsi qu'aux modalités spécifiques de mise en circulation des actes juridiques, qui se traduisent par les pratiques des législateurs européens. Le marché financier ne saurait se réduire à un simple ensemble de règles techniques de négociation[6]. Il remplit

[3] AMF – Autorité des marchés financiers – régule les marchés financiers en France et veille à la protection des investisseurs.

[4] ACPR – Autorité de contrôle prudentiel et de résolution – supervise les banques et les assurances afin d'assurer la stabilité du système financier.

[5] M. Lemonnier, *Europejskie modele instrumentów finansowych*, Warszawa 2017, p. 395.

[6] Eadem, *Le marché financier – entre le droit et l'économie*, „Studia Prawnoustrojowe" 2016, n° 32, p. 103–121.

des fonctions institutionnelles et est également responsable de la protection des investisseurs, de la transparence des transactions et de la stabilité de l'infrastructure de marché[7]. À cet égard, il est important de comprendre comment le droit définit un instrument financier[8] technologiquement avancé, comment il qualifie les nouvelles formes de représentation des actifs financiers et comment les solutions réglementaires pilotes et numériques s'intègrent aux réglementations traditionnelles des marchés financiers. La doctrine française contemporaine des marchés financiers est donc essentielle pour le droit polonais, car elle constitue un point de référence important pour analyser le rapport entre construction normative et fonctionnement du marché[9].

Cet article s'appuie sur la doctrine juridique française et présente plutôt un point de vue général sur le problème que cas et exemples. Selon l'auteur il est préférable de mettre l'accent sur le nombre de problèmes et leur contenu plutôt que sur des exemples d'articles ou de règlements, car cela nécessiterait un développement sous forme d'un ouvrage volumineux. Ainsi sont présentées les succinctes conclusions relevant des rapports d'institutions spécialisées dans la thématique. La méthode employée dans l'article comprend la méthode dogmatique, historique-descriptive, ainsi que quelques éléments de l'analyse comparative. Plus précisément, l'article repose sur l'analyse du droit étranger, la synthèse des conceptions doctrinales au sein des systèmes juridiques étrangers et l'analyse des actes juridiques de l'UE relatifs à l'écosystème de la sécurité sur les marchés financiers.

La notion de la sécurité juridique et de la qualité de la loi

La sécurité juridique en général et spécialement en droit des marchés financiers, englobe les éléments classiques de la sécurité juridique, mais aussi des aspects plus techniques du système réglementaire. Nous pouvons citer certains éléments tels que la clarté des obligations des parties, la prévisibilité des décisions de surveillance, la cohérence des sources juridiques et l'efficacité de compliance. Dans le secteur financier, la capacité à déterminer rapidement le régime applicable à un produit, une entité ou une infrastructure donnée est particulièrement importante. Parfois il s'agit de la régulation indirecte.

---

[7] M.A. Frison-Roche (réd.), *Internet, espace d'interrégulation*, Série Régulations, coll. »Thèmes & Commentaires«, Dalloz 2016; A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

[8] M. Lemonnier, *La définition des instruments financiers*, „Studia Prawnoustrojowe" 2014, n° 26, p. 127–144.

[9] AMF, *Réguler la finance, renforcer la confiance. Une régulation exigeante qui éclaire autant qu'elle encadre*, Rapport annuel 2025 publié le 28 mai 2026, amf-france.org/fr/actualites-publications/communiques/communiques-de-lamf/lamf-publie-son-rapport-annuel-2025 (accès: 10.06.2026).

Plus les normes sont complexes et diversifiées, plus leur intégration logique est cruciale, même si parfois il s'agit de la régulation indirecte[10]. Comme le souligne le rapport du Conseil d'Etat »Le principe de sécurité juridique ne figure ni dans notre droit administratif, ni dans notre corpus constitutionnel français. Certains auteurs qualifient le concept de sécurité juridique »clandestin«[11]. Généralement nous pouvons souligner que la sécurité juridique est comprise tant sur le plan objectif (prévisibilité et stabilité du droit) que subjectif (protection des droits acquis)[12].

La qualité du droit des marchés financiers doit donc être mesurée non seulement par la méticulosité, mais aussi par la capacité d'application. Lorsque des obligations découlent simultanément de la réglementation européenne, des législations nationales, des règlements d'application et des lignes directrices de surveillance. Mais nous pouvons souligner que le risque d'incertitude d'interprétation s'accroît. La conformité (compliance) devient non seulement le respect des exigences mais aussi le processus complexe de gestion des risques juridiques.

La doctrine juridique française souligne que l'efficacité du droit du marché financier repose sur un équilibre entre la protection du marché et sa capacité fonctionnelle d'innovation[13]. En droit français, la qualité de la loi s'est progressivement imposée comme une exigence juridique à part entière[14]. Elle trouve son origine dans la jurisprudence constitutionnelle, qui a dégagé des principes relatifs à l'intelligibilité et à l'accessibilité de la loi[15]. Ces exigences

---

10 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, n° 60, p. 265 et suiv.

11 Conseil d'État, *Simplification et qualité du droit*, Rapport annuel sur l'état de l'Union 2016, La Documentation française, Presses Universitaires de France | Téléchargé le 31/05/2026 sur, https://droit.cairn.info (IP: 188.146.10.234). C'est une étude fondamentale qui diagnostique la »prolifération normative, l'instabilité, l'obscurité et le l'odeur de la norme«, cette dernière étant »support textuel et émanation du Parlement« et propose des mesures d'amélioration (maîtrise de l'inflation législative, meilleures analyses d'impact réglementaire, etc.). Le Conseil d'État indique que la dégradation de la qualité du droit menace l'État de droit et la compétitivité de l'économie.

12 Conseil d'État, *De la sécurité juridique*, Rapport public annuel 1991, La Documentation française, EDCE, n° 43, p. 15–47; Conseil d'État, *Jurisprudence et avis de 2005, sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public annuel 2006, La Documentation française, EDCE, n° 57, p. 229.

13 Sénat, *La qualité de la loi*, Note de synthèse du service des études juridiques n° 3 – ler octobre 2007, https://www.senat.fr/notice-rapport/2007/ej03-notice.html (accès: 10.05.2026), Le rapport fondé sur l'analyse de près d'une cinquantaine de décisions du Conseil Constitutionnel français (accès: 20.05.2026).

14 Ibidem.

15 Conseil Constitutionnel français, à partir de la décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, JORF n° 296 du 22 décembre 1999; Plus tard – CC, décis. n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, § 26; CC, décis. n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008, § 40; CC, décis. n° 2011-639 DC du 28 juillet 2011, § 10; CC, décis. n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, § 17; CC, décis. n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, § 84; CC, décis. n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, § 67; CC, décis. n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, § 146; CC, décis. n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, § 121; CC, décis.

signifient que le législateur doit adopter des dispositions suffisamment claires pour que leurs destinataires puissent connaître leurs droits et obligations[16]. Cette exigence ne suppose pas une simplicité absolue, mais une lisibilité suffisante de la norme[17]. L'exemple allemand de créer l'indice agrégé du coût de la norme pour les entreprises en tant que l'indice national du »coût de la bureaucratie« et aussi de créer une autorité indépendante qui contrôle la qualité des études d'impact sont aussi soulignées par le rapport du Senat français[18].

L'UE à son tour a insisté sur le vecteur de la numérisation pour simplifier la législation. Aider les particuliers et les entreprises à proposer des solutions numériques en créant un environnement à réduire la complexité de la législation relative au marché unique et augmenter sa résilience[19]. Une bonne qualité de la législation implique également que celle-ci soit claire et facile à respecter. La Commission Européenne cherche à supprimer les dispositions obsolètes et à apporter les modifications ultérieures regroupées en un seul acte. Cela se matérialise par des codifications et des refontes de la législation existante, afin d'en faire une législation plus accessible et plus compréhensible. Il est intéressant quand certaines régulations du marché financier telles que DORA[20] et NIS2[21] seront cohérentes dans leur mesures d'application.

A son tour Le Conseil Constitutionnel français a ainsi contribué à faire de la clarté de la loi une composante de l'État de droit[22]. À cette exigence s'ajoute celle de normativité, car une loi qui se borne à énoncer des objectifs

---

n° 2018-766 DC du 21 juin 2018, § 8. Presses Universitaires de France, le 31/05/2026 sur https://droit.cairn.info (IP: 188.146.10.234).

16 L. Benezech, *L'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi: retour sur vingt ans d'existence*, „Revue française de droit constitutionnel" 2020, vol. 3, n° 123, p. 541–563, https://droit.cairn.info (accès: 20.05.2026).

17 Sénat, *La sobriété normative pour renforcer la compétitivité des entreprises*, Rapports d'information n° 743 (2022–2023), déposé le 15 juin 2023, https://www.senat.fr/notice-rapport/2022/r22-743-notice.html (accès: 5.05.2026).

18 Ibidem, *IV. La simplification de la vie des entreprises est une préoccupation constante dans d'autres états européens.*

19 Ibidem.

20 Règlement (UE) 2022/2554 sur la résilience opérationnelle numérique (dit règlement DORA) qui définit des exigences uniformes pour renforcer et harmoniser la gestion des risques liés aux TIC (Journal officiel de l'Union européenne (L 333/1), 27 décembre 2022, DORA vient d'entrer en application en France le 17 janvier 2025).

21 Directive (UE) 2022/2555 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union, modifiant le règlement (UE) no 910/2014 et la directive (UE) 2018/1972, et abrogeant la directive (UE) 2016/1148 (directive SRI 2). La directive NIS2 a pris le retards de la transposition, la transposition complète pourrait être achevée d'ici juillet 2026.

22 L'intelligibilité et accessibilité de la loi est une dérivée du Conseil Constitutionnel, par ex. de la décision 99 421 DC, 18/02/2023, https://qpc360.conseil-constitutionnel.fr/commentaire-decision-99-421-dc (accès: 5.06.2026).

abstraits ou à exprimer des orientations politiques sans produire d'effets juridiques concrets s'éloigne de sa fonction propre. Cette critique de la »loi bavarde«[23] ou de la loi déclarative est particulièrement importante dans les secteurs économiques spécialisés, tels que le marché financier où les opérateurs ont besoin de règles concrètes et opératoires. Ainsi la doctrine de la »qualité de la loi« a évolué en France, passant d'une réaction de l'inflation normative à une véritable légistique laquelle comprends la rédaction et l'évaluation et la simplification des textes normatifs pour garantir la sécurité juridique et l'intelligibilité du droit[24].

L'évolution de la légistique s'articulait autour dès la fin du XX. siècle par la multiplication des lois, décrets et circulaires. Cette inflation législative a présenté des conséquences comme l'insécurité juridique, la perte de lisibilité, l'atteinte à l'accessibilité, ce qui a poussé le Conseil Constitutionnel français à consacrer un objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi[25].

La doctrine et les praticiens en France ont élaboré la théorie la légistique, qui se divise en deux branches – la légistique formelle englobant l'ensemble des règles rédactionnelles visant à éviter les incohérences. Ensuite la légistique matérielle (ou d'évaluation) consistant à anticiper les conséquences économiques et sociales de la norme, et à mesurer ses coûts[26]. La qualité de la loi ne dépend uniquement pas de la rédaction du texte. Un texte peut être clair et bien structuré tout en s'insérant dans un environnement normatif opaque. C'est précisément le cas dans les domaines du marché financier à forte densité réglementaire. La qualité d'un texte juridique ne se mesure pas à l'isolément. Elle doit être appréciée dans l'ensemble de l'architecture normative dans laquelle elle s'inscrit, pour le marché financier il s'agit au moins de droit financier, droit civil, droit commercial et droit des affaires[27]. Or aujourd'hui, le droit des marchés financiers s'enrichit du droit du numérique, du droit de la protection des données et de l'information et du droit du cyberespace. Par ailleurs, les innovations technologiques imposent une révision des

[23] Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport sur la sécurité juridique, 2 février 2006. On cite »Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite«, https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-annuelles/securite-juridique-et-complexite-du-droit (accès: 15.05.2026).

[24] Conseil d'État/Secrétariat général du Gouvernement, *Guide de légistique. Pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, 3e édition, mise à jour 2017, La Documentation française, Paris 2017, p. 720, Légifrance.

[25] C. Bergeal, *Manuel de légistique*, coll. »Les Indispensables«, Paris 2022, p. 432.

[26] J. Chevallier, *Légistique*, *L'État de droit*, coll. »Clefs«, Paris 2023, p. 145–152.

[27] A. Zalcewicz, *Dylematy stanowienia prawa finansowego: następczość regulacji wobec zjawisk społeczno-gospodarczych czy antycypacja regulacyjna? Przyczynek do dyskusji*, [dans] E. Feret, E. Majka (réd.), *Misja prawa finansowego – wyzwania współczesności*, Księga Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego, Rzeszów 2023, p. 511–514.

catégories fondamentales, et certaines activités, comme celles du marché des cryptoactifs, conservent des signes d'illégalité. En prenant comme exemple un instrument juridique qui peut être techniquement cohérent tout en étant peu lisible pour ses destinataires. Il faut pas oublier que la sécurité juridique dépend autant de la structure du système que de la formulation de chaque règle. Cela explique pourquoi la légistique ne suffit plus toujours à enrayer les effets de la fragmentation règlementaire. Elle peut améliorer la qualité formelle, mais elle ne résout pas nécessairement les problèmes de la notion, du contenu et de questions systémiques.

Le rôle du Secrétariat général du Gouvernement en France

Le Secrétariat général du Gouvernement, organe français administratif chargé d'assurer le bon fonctionnement et la régularité de l'action gouvernementale est central pour élaborer le standard de la qualité des lois. Il a préparé le Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires[28] et contrôle l'impact financier et les charges administratives et l'objectif poursuivi par la loi. Tout ça en limitant la création de normes inutiles ou mal calibrées. En matière de rédaction des actes juridiques gouvernementaux en Pologne, l'entité principale responsable est le Centre Gouvernemental de Législation (RCL). C'est lui qui coordonne l'activité législative du gouvernement. RCL prépare les projets gouvernementaux de lois et d'autres actes juridiques en réalisant leur évaluation en termes juridiques et rédactionnels.

Toutefois le diagnostic de la situation de la qualité des lois aussi bien en France comme en Pologne caractérise l' inflation, complexité et l'instabilité des normes juridiques. Bien que parmi des mécanismes de contrôle de la politique juridique on trouve en France – le contrôle de projet, études annuelles par Conseil d'État, Conseil Constitutionnel lequel effectue le contrôle a priori/a posteriori, questionnement et communiquées fondée sur des éléments intelligibles/accessibles). L'efficacité de ces outils face aux phénomènes systémiques comme le déluge de réglementations européennes (par exemple le règlement Dora), les pressions politiques et médiatiques en faveur d'une »réponse législative« aux problèmes survenus sur le marché. Nous pouvons constater en général que sur le marché financier subsiste la surrèglementation, la surtransposition des normes européennes, aussi bien en France qu'en Pologne.

En France à son tour on souligne que la baisse de la qualité éditoriale des lois, une difficulté d'application, la multiplication des exceptions et des

[28] Accès sur, https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/EC68F57F2B102DF7052577370050A5C1 /$FILE/guide_leg.pdf (accès: 5.06.2026).

références sont les éléments de la fragmentation juridique[29]. Le rapport du Sénat français intitulé »La sobriété normative pour renforcer la compétitivité des entreprises« montre les coûts de la »renormalisation« du point de vue des entreprises et constitue une augmentation du nombre de mots dans les normes de 95,1% en 20 ans, avec un coût réglementaire estimé à 3% du PIB[30].

Le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT)

Le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT)[31] de l'UE a été lancé en 2012 afin de simplifier la législation et de réduire les coûts inutiles, tout en continuant de garantir son efficacité, tout en préservant les objectifs politiques et des normes élevées, dans l'intérêt à la fois du grand public et des entreprises[32]. L'effort de simplification des recommandations présentées peut cependant être altéré au cours du processus législatif de l'UE et lors de la transposition des textes européens[33]. Parlement européen et Conseil à leur tour ont été invités à examiner attentivement les modifications afin de préserver les acquis REFIT[34] des propositions de la Commission Européenne. De la même manière, les États membres devraient tenir compte de cette dimension.

La Commission suit le programme REFIT avec un tableau de bord d'une vue d'ensemble des initiatives de simplification. Ce processus permet de suivre les initiatives juridiques dans leur cycle de vie. Le tableau de bord met l'accent sur les résultats des analyses d'impact sur les économies potentielles et les possibilités de simplification des régulations. Il fournit également des informations sur les résultats du processus législatif. Par exemple en ce qui concerne les amendements introduits par le Parlement européen et le Conseil, ainsi que sur les mesures proposées par la Commission. Depuis

---

29 Rapport du Conseil d'État de 1991 sur la sécurité juridique…

30 Sénat, *La sobriété normative pour renforcer la compétitivité des entreprises Rapports d'information,* Rapport d'information n° 743 (2022–2023), déposé le 15 juin 2023 a sobriété, https://www.senat.fr/rap/r22-743/r22-7433.html (accès: 10.06.2026).

31 Voir plus loin.

32 https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_fr (accès: 10.05.2026).

33 Commission Européenne, *Améliorer la réglementation: pourquoi et comment*, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_fr (accès: 5.06.2026).

34 Le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) a été lancé en 2012 afin de simplifier la législation de l'UE. Programme REFIT et de l'outil »OIOO« (»one in, one out«). Depuis 2020, REFIT est également intégré dans le plan de planification et de programmation stratégique de la Commission Européenne.

2020, REFIT est intégré avec le plan de planification et de programmation stratégique de la Commission.

La note explicative accompagnant les propositions de la Commission comprend une section REFIT qui explique les améliorations proposées à la législation initiale, notamment en termes de complexité et de charge réglementaire. Des données quantitatives sont fournies lorsque cela est possible. Si aucune proposition de simplification ou de réduction des coûts réglementaires n'est formulée, la note explicative doit le justifier. Dans cette perspective une législation de qualité se doit également d'être claire et facile à respecter. La Commission Européenne vise à supprimer les dispositions obsolètes et à regrouper les amendements successifs dans un texte unique. Pour ce faire, elle codifie et révise la législation existante, afin de la rendre plus accessible et compréhensible. Mais la matière du droit des marches financiers à l'égard de la cyberespace et cybersécurité reste très difficile à appréhender comme à l'exemple du règlement DORA[35].

DORA et la fragmentation réglementaire en France

La fragmentation réglementaire est une situation dans laquelle les obligations imposées aux destinataires découlent de sources multiples, non coordonnées et fréquemment changeantes (différents niveaux de législation, différentes branches, droit souple). Ceci rend difficile application des exigences d'intelligibilité, d'accessibilité et de sécurité juridique. La fragmentation réglementaire est souvent remarquée verticalement, par plusieurs niveaux de normativité. Les règlements de l'UE lesquels sont directement applicables, comme règlement DORA sont complétés par des actes délégués, des normes techniques réglementaires et d'exécution, des orientations des autorités de surveillance européennes et des mesures réglementaires nationales. Comme nous observons en pratique en Pologne et en France[36], les normes applicables constituent un ensemble complexe de dispositions et de règles juridiques. Les institutions financières en tant que les destinateurs des actes juridiques doivent déterminer non seulement les dispositions applicables, mais aussi le niveau, l'origine, les liens avec d'autres documents applicables. La fragmentation verticale se compose alors dans le droit de l'UE (règlements, directives, actes délégués), droit national (lois, décrets, codes), droit souple (lignes directrices, recommandations)[37], normes privées (normes techniques, certifications).

---

[35] Règlement (UE) 2022/2554 sur la résilience opérationnelle numérique (dit DORA).

[36] M. Lemonnier (réd.), *DORA. Operacyjna odporność cyfrowa sektora finansowego. Komentarz*, Warszawa 2025, p. 546.

[37] A. Nadolska, *Soft law w regulacji rynku finansowego w Polsce: rekomendacje, wytyczne i lista ostrzeżeń publicznych KNF*, Warszawa 2021, p. 348.

Fragmentation horizontale réside dans la coexistence de plusieurs régulations sectoriels pour les mêmes processus (par exemple pour la cybersécurité, NIS2 et DORA, droit des télécommunications, droit de la consommation).

Le règlement DORA est un exemple de réglementation à plusieurs niveaux, englobant de nombreuses dispositions d'application, des obligations qui se chevauchent et des intérêts parfois en conflit. Ce règlement a également contraint le système juridique polonais à adapter ses normes au droit polonais et même à les harmoniser avec des textes juridiques similaires, tels que NIS 2 (cybersécurité), RGPD[38] (incidents de données à caractère personnel). Le règlement DORA a nécessité des modifications du droit national (CFI, droit bancaire, réglementation des services numériques) afin de les aligner sur les directions de surveillance de l'ABE/EIOPA/ESMA.

Parmi les problèmes liés à la compréhension et à l'accessibilité du règlement DORA figurent la diversité des définitions des incidents, les nombreuses obligations de notification à diverses autorités et l'absence d'une hiérarchie claire des normes sectorielles.

Il est donc intéressant de voir comment la doctrine et la pratique juridique française expliquent-elles la complexité de la mise en œuvre du règlement DORA et la nécessité de »cartographier« les obligations et mécanismes privés de facto visant à rétablir la transparence lorsque le législateur et le législateur européen ont inutilement complexifié la situation Réglementation financière et économique dans l'espace de règlement Dora englobe l'accumulation de nombreuses réglementations européennes comme MiFID II[39]/ MiFIR[40], EMIR[41], DORA, CRR/CRD[42], SFDR[43]) et leur transposition dans le

[38] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) (JOUE L127 2 du 23/05/2018).

[39] Directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative aux marchés d'instruments financiers (JOUE L 96, 29 mars 2014, p. 65–120).

[40] Règlement (UE) n° 600/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 sur les marchés d'instruments financiers (JOUE L 173, 12 juin 2014, p. 84–117).

[41] Règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les contrats dérivés hors bilan, les contreparties centrales et les référentiels centraux (JOUE L 201, 27 juillet 2012, p. 1–59).

[42] Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif aux exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 (règlement sur les exigences de fonds propres, CRR) et Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à l'accès à l'activité des établissements de crédit et à la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE (directive sur les exigences de fonds propres IV, CRD IV).

[43] Règlement (UE) 2019/2088 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 relatif à l'affichage de la durabilité dans le secteur des services financiers (JOUE L 317, 9 décembre 2019, p. 1–31).

Code Monétaire et Financier[44] français, ainsi que de nombreux actes d'exécution et orientations ACPR/AMF. Les rapports et articles sur le sujet soulignent le »choc de complexité« pour les entités réglementées[45].

La relation entre la fragmentation et l'intelligibilité est intéressante. Les destinataires doivent synthétiser des obligations fragmentées comme dans le cas de DORA et NIS2 par exemple, les différentes définitions d'»incident«, d'»obligation de déclaration«, différentes terminologies, différents destinataires institutionnels. On peut souligner que la fragmentation menace la sécurité juridique par manque de stabilité et de prévisibilité, multiplication des normes, risque d'obligations contradictoires ou de lacunes. Puisque le législateur n'assure plus la transparence, cette fonction est assumée par les praticiens les cabinets d'avocats, conseillers, ordres professionnels qui »expliquent« des régimes complexes, assurent la conformité. Ceci peut être considéré comme un déficit de la qualité du droit, soit en quelque sorte la privatisation de la légitimité du droit.

Actuellement en Pologne comme en France on discute les questions des transpositions de la directive NIS2 (obligations relatives à la sécurité des réseaux et des systèmes d'information aussi dans le secteur financier. Pour les incidents de données à caractère personnel sur cette base juridique [NIS2]) la conformité joue un rôle important dans le secteur financier. Il faut surveiller sur les marche les orientations des autorités de surveillance européennes et nationales, identifier les différents seuils et définitions des incidents, regarder les multiples canaux de notification([autorité compétente DORA – ACPR/AMF, autorité NIS2, pour la France – CNIL[46]). Nous pouvons constater qu'il arrivent les difficulté à délimiter les responsabilités entre l'établissement financier et le prestataire de services TIC rein que sur la base de DORA.

Un autre problème de l'application des normes juridiques réside dans le cadre de la DORA, car ses dispositions prévalent sur la NIS2 et la loi sur a cybersécurité dans les pays le règlement constitue la lex specialis en matière financière. Concernant l'applicabilité parallèle la NIS2 avec la loi de transposition s'applique également au secteur financier dans les domaines non couverts par DORA. Les deux ont les exigences communes comme la gestion

---

[44] JORF du 22 décembre 1999, avec les changements ultérieurs, https://www.legifrance.gouv.fr (accès: 1.06.2026). Code regroupe les dispositions de nature législatives et réglementaires concernant les activités des professionnels de la banque et de la finance, ainsi que, dans une moindre mesure, des professionnels de l'assurance.

[45] Exemples – Sénat, *Bilan du choc de simplification pour les entreprises,* 23 février 2017; Sénat, *La sobriété normative pour renforcer la compétitivité des entreprises*, rapport n° R22-743, Délégation aux entreprises, juin 2023, p. 200, https://www.senat.fr/rap/r22-743/r22-743.html (accès: 2.06.2026).

[46] Commission nationale de l'informatique et des libertés, https://www.cnil.fr (accès: 1.05.2026).

des risques liés aux TIC, le signalement des incidents, tests de résilience numérique, préparation du plan de continuité d'activité après l'incident.

En France, la mise en œuvre de DORA a engendré plusieurs niveaux de d'application par l'adaptations législatives, clarifications réglementaires, annonces réglementaires, FAQ et commentaires doctrinaux. Ceci montre qu'une norme européenne directement applicable peut générer tout un écosystème de clarifications. La question est alors de savoir si cette clarification simplifie réellement le droit ou ajoute une complexité d'interprétation supplémentaire.

Malgré tout DORA atténue les divergences nationales les plus importantes et offre un point de référence stable aux entités transfrontalières. Toutefois, cette harmonisation ne dispense pas d'adaptations internes. En France, le Code monétaire et financier, le droit des assurances, les règles prudentielles et les mécanismes de surveillance ont été harmonisés pour garantir une cohérence globale[47]. Cette harmonisation est nécessaire, mais elle soulève des problèmes de lisibilité. Chaque ajout, chaque renvoi et chaque clarification crée une nouvelle couche de réglementation. Les acteurs du marché doivent donc s'orienter entre plusieurs sources ceci dit – la réglementation européenne elle-même, les mesures de coordination françaises, les communiqués réglementaires, les documents pratiques et les exigences sectorielles connexes. La sécurité juridique dépend donc de la capacité du système à éviter que cette diversité ne se transforme en labyrinthe.

La réglementation DORA transforme profondément la logique de la conformité. Les institutions doivent cartographier les risques liés aux TIC, encadrer leurs relations avec les fournisseurs, tester leurs mécanismes, documenter leurs procédures et organiser la notification des incidents. Cette logique fait de la conformité une fonction centrale de la gouvernance d'entreprise. Cependant, cette évolution s'inscrit dans un contexte de convergence de plusieurs régimes normatifs: DORA, RGPD, règles prudentielles, exigences de sécurité informatique et parfois même normes sectorielles spécifiques. Par conséquent, les entités doivent intégrer leurs obligations au sein d'une architecture de conformité les solutions a caractère globale. Le droit ne se limite plus à imposer des comportements spécifiques, il requiert la capacité d'agréger les normes. Cette évolution révèle une transformation profonde du droit financier. Les juristes n'analysent plus une seule norme, mais un ensemble d'interactions entre les normes. La sécurité juridique devient une propriété émergente du système, et non plus une caractéristique inhérente

[47] Code monétaire et financier, Article L612-1, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) veille au respect des dispositions du code monétaire et financier, du code des assurances, du code de la mutualité, les réglementations européennes mises en place pour assurer la stabilité du système financier.

à chaque texte. C'est sans doute l'un des enseignements les plus importants du temp moderne dans les applications juridiques.

Conclusion

Le cas français concernant la sécurité juridique et qualité du droit ainsi que la fragmentation réglementaire sur le marche financier est particulièrement intéressant car il illustre la tension entre la tradition de rationalisation normative et les contraintes de l'intégration européenne. Le droit français ne choisit pas entre l'une ou l'autre car il cherche à coexister avec les deux. Cette coexistence, cependant, n'est pas sans conséquences.

Nous pouvons constater que les principes d'une bonne législation sont bien ancrés dans le droit et la doctrine française, mais la fragmentation réglementaire (notamment dans les domaines fortement liés à l'UE) en compromet légèrement l'efficacité. Nous pouvons identifier plusieurs enjeux juridiques dans le domaine. Parmi d'autres il y a le renforcement du contrôle ex ante de la fragmentation (par exemple, un »test de fragmentation« obligatoire dans les analyses d'impact des lois transposant le droit de l'UE),

La limitation de la surtransposition et du principe de »sobriété normative« (propositions constitutionnelles, logique »un pour un«), meilleure coordination entre les instances (Conseil d'État, autorités de surveillance, gouvernement) pour l'élaboration et la diffusion des normes. En outre il y a aussi une brève réflexion comparative (facultative) en tant que l'outils français de contrôle de la qualité juridique lesquelles pourraient-elles servir de modèle s'ils étaient appliqués de manière plus systématique face à la pression réglementaire de l'UE.

Le modèle français de l'architecture juridique est adaptable et innovant. Malgré des efforts importants pour améliorer la qualité du droit, il convient de noter que la sécurité juridique repose sur la capacité à gérer la fragmentation réglementaire. À l'ère de la tokenisation au moins quand la qualité du droit se mesure non seulement à la précision des réglementations, mais surtout à leur cohérence, leur applicabilité et leur prévisibilité. Des mécanismes renforcés d'intégration du droit européen et national, ainsi que des pratiques des autorités, sont nécessaires. Le marché doit privilégier plus rapidement le cadre réglementaire approprié et la conformité devient un processus de gestion des risques réglementaires.

Références

Autorité des marchés financiers (AMF), *Réguler la finance, renforcer la confiance. Rapport annuel 2025*, 28 mai 2026, https://www.amf-france.org/fr/actualites-publications/communiques/communiques-de-lamf/lamf-publie-son-rapport-annuel-2025.

Benezech L., *L'exigence d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi: retour sur vingt ans d'existence*, „Revue française de droit constitutionnel" 2020, vol. 3, n° 123.
Bergeal C., *Manuel de légistique*, Berger-Levrault, Paris 2022.
Biais B., Foucault T., *Asymétrie d'information et marchés financiers: une synthèse de la littérature récente*, „L'Actualité économique" 1993, n° 69(1).
Bonneau T. (réd.), *Droit financier*, LGDJ, Paris 2025.
Bonneau T., Drummond F., *Droit des marchés financiers*, Economica, Paris 2010.
Chevallier J., *Légistique*, *L'État de droit*, coll. »Clefs«, LGDJ, Paris 2023.
Commission européenne, *Améliorer la réglementation: pourquoi et comment*, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_fr.
Conseil d'État, *De la sécurité juridique*, Rapport public annuel 1991, La Documentation française, EDCE, n° 43.
Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public annuel 2006, La Documentation française.
Conseil d'État, *Jurisprudence et avis de 2005: sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public annuel 2006, La Documentation française, EDCE, n° 57.
Conseil d'État, *Simplification et qualité du droit*, Rapport annuel 2016, La Documentation française/Presses Universitaires de France.
Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, étude annuelle, 2 février 2006, https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-annuelles/securite-juridique-et-complexite-du-droit.
Conseil d'État/Secrétariat général du Gouvernement, *Guide de légistique. Pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires*, 3e éd., mise à jour 2017, La Documentation française.
Couret A. et aut., *Droit financier*, Dalloz, Paris 2024.
Frison-Roche M.-A., *Asymétrie: régulation asymétrique/asymétrie d'information,* „Journal of Regulation (MAFR)" 2011, https://mafr.fr/fr/article/asymetrie-regulation-asymetrique-asymetrie-dinform/.
Frison-Roche M.-A., *Internet, espace d'interrégulation*, Série Régulations, coll. »Thèmes & Commentaires«, Dalloz, Paris 2016.
Goxe G., *Incertitude, risque et asymétrie d'information sur les marchés financiers. Une revue de la littérature et une analyse en termes de réputation et de crédibilité,* „Revue française d'économie" 1992, n° 7(2).
Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
Lemonnier M., *Europejskie modele instrumentów finansowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
Lemonnier M., *La définition des instruments financiers*, „Studia Prawnoustrojowe" 2014, n° 26.
Lemonnier M., *Le marché financier – entre le droit et l'économie*, „Studia Prawnoustrojowe" 2016, n° 32.
Lemonnier M. (réd.), *DORA. Operacyjna odporność cyfrowa sektora finansowego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2025.
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, n° 60.
Nadolska A., *Soft law w regulacji rynku finansowego w Polsce: rekomendacje, wytyczne i lista ostrzeżeń publicznych KNF*, C.H. Beck, Warszawa 2021.

Sénat, *Bilan du choc de simplification pour les entreprises*, 23 février 2017.
Sénat, *La qualité de la loi*, Note de synthèse du service des études juridiques n° 3, 1er octobre 2007, https://www.senat.fr/notice-rapport/2007/ej03-notice.html.
Sénat, *La sobriété normative pour renforcer la compétitivité des entreprises*, Rapport d'information n° 743 (2022–2023), déposé le 15 juin 2023, https://www.senat.fr/notice-rapport/2022/r22-743-notice.html.
Sénat, *La sobriété normative pour renforcer la compétitivité des entreprises*, Rapport n° R22-743, Délégation aux entreprises, juin 2023, https://www.senat.fr/rap/r22-743/r22-743.html.
Zalcewicz A., *Dylematy stanowienia prawa finansowego: następczość regulacji wobec zjawisk społeczno-gospodarczych czy antycypacja regulacyjna? Przyczynek do dyskusji*, [dans] E. Feret, E. Majka (réd.), *Misja prawa finansowego – wyzwania współczesności*, Księga Zjazdu Katedr i Zakładów prawa Finansowego i Prawa Podatkowego, Wyd. UR, Rzeszów 2023.

Summary

Legal certainty and quality of financial market law in France in the face of regulatory fragmentation

Keywords: French law, legal certainty, quality of law, financial market, regulatory fragmentation, DORA, financial supervision, compliance.

French financial market law is currently experiencing structural tension between the traditional requirements of legal certainty and legislative quality, and the increasing fragmentation of normative sources resulting from the overlap of EU law, national law, soft law and supervisory practices. This tension is particularly evident in innovative sectors, where the traditional categories of financial law are being reconfigured. The study shows that, while the French model remains doctrinally sound and institutionally structured, it is exposed to persistent normative complexity, making the law more difficult to understand and increasing the cost of compliance. This article focuses on the principles of legislative quality in French law, the impact of regulatory fragmentation and the DORA regulation as a case study illustrating the challenges of coordinating European harmonisation and national adaptation. It concludes that the quality of financial law must now be assessed not only at text level, but also at the level of the normative system as a whole. This article aims to analyse the impact of growing legal source fragmentation on the quality of French financial market law, demonstrating that traditional quality assessment criteria are insufficient in the current multi-level normative order.

Streszczenie

Pewność prawa i jakość prawa rynku finansowego we Francji w obliczu fragmentacji regulacyjnej

Słowa kluczowe: prawo francuskie, pewność prawna, jakość prawa, rynek finansowy, fragmentacja regulacji, DORA, nadzór finansowy, zgodność.

Francuskie prawo rynku finansowego ulega obecnie strukturalnym napięciom – z jednej strony między tradycyjnym wymogiem pewności prawa i jakości ustawodawstwa, a z drugiej strony rosnącą fragmentacją źródeł normatywnych, wynikającą z nakładania się prawa unijnego, prawa krajowego, prawa miękkiego i praktyk nadzorczych. Napięcie to jest szczególnie widoczne w innowacyjnych sektorach rynku finansowego, na którym narzucane jest odstępstwo od tradycyjnych kategorii prawa finansowego. W artykule pokazano, że model francuski pozostaje doktrynalnie solidny i instytucjonalnie ustrukturyzowany, ale jest narażony na ciągłą złożoność normatywną, która utrudnia zrozumienie prawa i zwiększa koszty jego przestrzegania. W tekście skoncentrowano się na podstawach jakości ustawodawstwa we francuskim prawie, na skutkach fragmentacji przepisów oraz na rozporządzeniu DORA jako studium przypadku ukazującym trudności w koordynacji europejskiej harmonizacji i krajowej adaptacji. Stwierdzono, że jakości prawa finansowego nie można już oceniać wyłącznie na poziomie treści przepisu, ale na poziomie *compliance* w ramach systemu normatywnego. Celem artykułu jest analiza wpływu rosnącej fragmentacji źródeł prawa na jakość francuskiego prawa rynku finansowego oraz wykazanie, że tradycyjne kryteria oceny jakości legislacji są niewystarczające w obecnym, wielopoziomowym porządku normatywnym.

DOI: 10.31648/sp.12565

Łukasz Lenartowicz
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-2185-238X
lukasz.lenartowicz@uwm.edu.pl

Przestępczość żywnościowa z perspektywy zielonej kryminologii

Artykuł inspirowany jest zainteresowaniami prof. Wiesława Pływaczewskiego, stanowiąc wyraz głębokiego uznania i podziwu dla bogatej aktywności naukowej Jubilata. Dorobek naukowy Pana Profesora zajmuje szczególne miejsce w rozwoju współczesnej kryminologii, wyznacza kierunki badań oraz podnosi standardy przedmiotu. Wśród wielu obszarów badawczych podejmowanych przez prof. W. Pływaczewskiego szczególne znaczenie mają prace poświęcone zielonej kryminologii. Dzięki wieloletniej pracy naukowej Jubilata stało się możliwe głębokie poznanie początków, struktur oraz specyfiki tej materii, co ukształtowało nowe spojrzenie na przestępczość przeciwko środowisku, łącząc perspektywę kryminologiczną z zagadnieniami ekologii, prawa ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa ekologicznego.

Dla autora niniejszego artykułu możliwość podjęcia tej tematyki jest sposobem na rozwijanie własnych badań oraz formą wdzięczności za życzliwość, wsparcie podczas całego przewodu doktorskiego i otwartość, jakie Pan Profesor wielokrotnie okazywał w trakcie współpracy naukowej i osobistej.

* * *

Żywność stanowi ważną sferę życia człowieka. Kwestia dotycząca bezpieczeństwa żywności obecnie jest jednym z najistotniejszych wyzwań cywilizacyjnych, które mają wpływ na zdrowie człowieka. Sektor żywności to stały, niebywale istotny sektor gospodarki, który angażuje znaczącą część całości krajowych zasobów pracy, zagospodarowuje więcej niż połowę terytorium kraju. Przemiany zarówno społeczne, jak i gospodarcze zaistniałe na przestrzeni wieków znacząco wpłynęły na różnego rodzaju obszary związane z procesem realizacji tej jakże zasadniczej potrzeby ludzkości. Przede wszystkim

łańcuch produkcji żywności uległ znacznemu wydłużeniu i obecnie wykracza znacząco poza rodzime gospodarstwo rolne oraz lokalne społeczności. Zmiany i zagrożenia, mające związek ze zbytnim wykorzystywaniem środowiska naturalnego, żądza zaistnienia przedsiębiorców w wysoko konkurencyjnej gospodarce, a także rozpowszechnianie stosowania sztucznych dodatków wznieciły rozwijanie się kolejnego, niezwykle ważnego zjawiska, jakim jest przestępczość żywnościowa.

Zjawisko przestępczości w sferze handlu produktami żywnościowymi wciąż rośnie w siłę i stanowi coraz większy problem dostrzegany nie tylko z perspektywy lokalnej, ale również globalnej. W piśmiennictwie anglojęzycznym pojawiło się określenie *food crime*, w skład którego wchodzi przestępczość różnego rodzaju, związana z poszczególnymi etapami produkcji oraz dystrybucji żywności[1]. Przestępczość określana mianem *food crime* mieści się w ramach pojęcia przestępczości gospodarczej[2].

Częstą przyczynę zachowań przestępnych stanowią rozbieżności interesów między producentem czy też dystrybutorem żywności a kupującym. W pierwszym przypadku priorytetem jest uzyskanie aktywów, jak również utrzymanie się na rynku, co jest możliwe w szczególności dzięki obrotowi wyrobami generującymi właściwy bilans finansowy, czyli takimi, których koszt wyprodukowania jest niższy niż cena, za jaką zostaną zbyte. Z kolei z punktu widzenia świadomego konsumenta najważniejsze jest, żeby zakupiony artykuł spożywczy odznaczał się jak najlepszymi właściwościami przy jak najniższej cenie. W tym sporze stroną stanowczo słabszą jest konsument. Dzieje się tak, ponieważ klientowi oferuje się produkt w wysokim stopniu przetworzony, do tego jeszcze w mylącym opakowaniu, bez sposobności oceny jakości artykułu spożywczego przy pomocy zmysłów dotyku lub wzroku. W kwestii wyboru danego towaru duże znaczenie mają także informacje przekazane przez przedsiębiorcę, których nośnik stanowią reklamy oraz sposób prezentacji czy też opakowanie produktu[3].

Kolejnym istotnym czynnikiem mającym wpływ na skalę zjawiska *food crime* jest ułomność prawa w tym zakresie, jak też instytucji, które działają na podstawie tego prawa, a ich celem jest przede wszystkim ochrona konsumenta, jak również środowiska naturalnego czy interesu ekonomicznego państwa lub Unii Europejskiej. Niewątpliwie ważną rolę odgrywa stabilność uregulowań prawnych, których brakuje w szczególności nowym krajom członkowskim. Należy podkreślić, że w Polsce znaczna część instytucji funkcjonujących we wspomnianym celu już istnieje, inne dopiero powstają i tworzą własną metodologię skutecznego działania[4].

---

[1] R. Płocki, *Food crime – skala zjawiska*, [w:] W. Pływaczewski, P. Chlebowicz (red.), *Nielegalne rynki. Geneza, skala zjawiska oraz możliwości przeciwdziałania*, Olsztyn 2012, s. 366.

[2] J. Błachut, A. Gaberle, K. Krajewski, *Kryminologia*, Gdańsk 2007, s. 294–295.

[3] R. Płocki, op. cit., s. 367.

[4] Ibidem.

Proces powstawania żywności można podzielić na cztery główne części. Pierwszy to produkcja pierwotna, która obejmuje swoim zasięgiem głównie rolnictwo. Kolejny element łańcucha żywności (ang. *food chain*) to produkcja wtórna, odnosząca się do późniejszego przetwarzania produktów. Obecnie etap ten jest coraz bardziej istotny, bowiem pośród rozwiniętych gospodarczo i cywilizacyjnie społeczeństw bardzo wyraźnie dostrzega się tendencję do spożywania jedzenia coraz bardziej przetworzonego i żywności oferowanej w barach, restauracjach itp. Trzeci komponent stanowi bezpośrednie przygotowywanie produktów przeznaczonych do spożycia w miejscu ich zakupu lub w innym miejscu, ale tuż po przygotowaniu. Końcowym elementem łańcucha żywności jest wielofazowa dystrybucja, która obejmuje sprzedaż hurtową i detaliczną. Podczas istnienia każdego z powyższych procesów może dojść do łamania prawa[5].

Tematyką destrukcyjnego wpływu człowieka na środowisko naturalne zajmuje się ekokryminologia. W literaturze przedmiotu nazwa ekokryminologia przyjmuje różnorodne desygnaty. Często określana jest zamiennie jako: kryminologia środowiska, kryminologia środowiskowa, zielona kryminologia albo ekologiczna kryminologia[6]. Ten kierunek badawczy obejmuje swoim zakresem zainteresowania, takie jak przestępczość i inne zachowania patologiczne, a także problematykę partycypacji państw, rządów, korporacji międzynarodowych, jak również poszczególnych społeczności w generowaniu szkód środowiskowych. Warto także podkreślić, że główne zainteresowania ekokryminologii koncentrują się wokoło tematyki efektywności działań organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości, postrzeganej z punktu widzenia zagrożeń ekologicznych[7].

Dzięki rozwojowi ekokryminologii (zielona kryminologia – ang. *green criminology*) współczesna nauka na temat przestępstwa i przestępczości przekracza zarejestrowane w kryminologii granice, wskazując jednocześnie na te zjawiska, które w zasadzie nie zawsze korespondują z normatywnymi kryteriami definiowania zjawisk o charakterze kryminalnym, jednak – według zielonych kryminologów – stanowią istotny składnik definicji tzw. przestępstwa ekologicznego[8]. Jako typowy przykład tak rozumianego zjawiska może służyć działalność niektórych ponadnarodowych konsorcjów, wykorzystujących

---

[5] Ibidem, s. 368.

[6] W. Pływaczewski, *Ekokryminologia w Polsce i na świecie – bilans dotychczasowych doświadczeń (ze szczególnym uwzględnieniem oferty edukacyjnej i badawczej Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie)*, „Przegląd Policyjny" 2021, nr 2, s. 8.

[7] *Od redaktorów*, [w:] W. Pływaczewski (red.), *Prawnokarne i kryminologiczne aspekty ochrony środowiska*, Olsztyn 2012, s. 8.

[8] W. Pływaczewski, P. Chorbot, *Ekokryminologia jako uzasadnienie badań na rzecz ochrony środowiska*, [w:] M. Kotowska, W. Pływaczewski, *Kryminologia wobec współczesnych zagrożeń ekologicznych*, Olsztyn 2011, s. 8–19; także: M. Grzyb, *Zielona kryminologia*, „Archiwum Kryminologii" 2012, t. 33, s. 27–38.

w procesie produkcji surowce naturalne pochodzenia roślinnego i zwierzęcego. Dosyć często pochodzą one z terenów objętych ścisłą ochroną przyrodniczą. Niekiedy pozyskuje się je z rażącym naruszeniem prawa krajowego oraz międzynarodowego. Skomplikowana sieć dostawców wymienionych koncernów, która opiera się głównie na działalności różnych firm rodzimych, wielokrotnie podporządkowanych lokalnym gangom, sprawia, że ogromne międzynarodowe sieci spożywcze wspierają w ten sposób czarne rynki uzyskiwania i obrotu naturalnymi zasobami środowiska[9]. Potwierdzeniem tego stwierdzenia jest działalność prestiżowych sieci gastronomicznych, które zaspakajają gusta majętnych turystów przez serwowanie dla nich wyszukanych produktów pochodzenia zwierzęcego lub roślinnego, które są objęte międzynarodowymi zakazami[10].

Na uwagę zasługuje fakt, że przestępczość przeciwko środowisku, ze względu na swoją specyfikę, wciąż pozostaje poza zasadniczym kręgiem zainteresowań organów ścigania. Taka sytuacja wprost zachęca świat przestępczy, by inwestować w tzw. niszowe nielegalne rynki, do których bez wątpienia należy zaliczyć w szczególności podziemny rynek handlu rzadkimi gatunkami chronionej flory i fauny[11]. W związku z tym istotnym zadaniem dla organów ścigania jest ochrona awifauny przed szajkami kłusowników. Wbrew pozorom zjawisko bezprawnego odławiania oraz masowego zabijania ptactwa stanowi aktualnie realne zagrożenie. Tymczasem policyjni eksperci, jak również przedstawiciele specjalistycznych instytucji zajmujących się monitorowaniem ptasich populacji sygnalizują coraz częstsze przypadki organizowania nielegalnych odłowów oraz przemytu drogich gatunków chronionych ptaków. Stosownie do informacji służb ochrony parków narodowych i rezerwatów krajobrazowych ptasie kłusownictwo z czasem przybiera rozmiary komercyjne[12].

Dodatkowo istotne jest również to, że nielegalny handel gatunkami dzikich zwierząt oraz roślin stanowi jedną z najbardziej dochodowych form na gruncie międzynarodowej działalności przestępczej, w szczególności w efekcie

---

[9] L. Tacconi, K. Obidzinski, F. Agung, *Learning lessons to promote forest certification and control illegal logging in Indonesia*, Jakarta 2004, s. 3; także: R.M. Ravenel, I.M.G. Granoff, C.A. Magee (red.), *Illegal logging in the tropics: strategies for cutting crime*, New York 2005, s. 17.

[10] Przeprowadzone w 2010 r. przez amerykańskich i południowokoreańskich naukowców analizy DNA mięsa wielorybów podawanego w postaci drogich dań w ekskluzywnych kalifornijskich restauracjach potwierdziły, że mięso to pochodzi z wielorybów upolowanych przez japońskich rybaków. Należy przy tym zauważyć, że handel mięsem tych ssaków jest – zgodnie z postanowieniami konwencji CITES – zabroniony. Por. C.S. Baker i in., *Genetic evidence of illegal trade in protected whales links Japan with the US and South Korea*, https://royalsocietypublishing.org/rsbl/article/6/5/647/48901/Genetic-evidence-of-illegal-trade-in-protected (data dostępu: 10.11.2025).

[11] Zob. W. Pływaczewski, P. Chlebowicz (red.), op. cit., s. 11–28.

[12] W. Pływaczewski, *Nielegalny rynek chronionych gatunków dzikiej fauny i flory. Geneza, przejawy, przeciwdziałanie*, Szczytno 2016, s. 93.

znacznego i pogłębiającego się popytu na towary pochodzące z dzikiej fauny i flory, głównie na terenie Azji[13]. Toteż tak ważne jest określenie nie tylko genezy, ale też przejawów i skali tego przestępczego procederu. W szczególności ważne jest wypracowanie skutecznych form przeciwdziałania przestępczości nakierowanej na wyjątkowo cenne przyrodniczo gatunki dzikich ptaków[14].

Istotną kwestią jest to, że obszarem, na którym koncentruje się interes przestępczy związany z rynkiem spożywczym, jest tzw. szara strefa. Wyjątkowo zagrożona jest branża przetwórstwa mięsnego, wyrobów alkoholowych, a także cukiernicza. Skala niezgodnych z prawem czynności w kręgu powyższych gałęzi sektora żywności jest o tyle zatrważająca, że można uznać to za plagę zorganizowanych fałszerstw. Paradoksalnie problem fałszowania żywności postrzega się bez porównania, częściej z perspektywy statystycznego konsumenta niż organów ścigania bądź też innych podmiotów zobowiązanych na mocy ustawy do kontroli jakości artykułów spożywczych. Można zaryzykować stwierdzenie, w myśl którego państwowe służby kontrolne nie tylko nie wskazują na rażące zagrożenia występujące w sferze rynku żywności, ale w licznych przypadkach minimalizują w sposób świadomy skalę rożnych nieprawidłowości[15].

Wśród największych obszarów zagrożeń w sektorze żywności znajduje się głównie rynek mięsa. Przykładem zorganizowanych działań w tym sektorze może być m.in. sprawa prowadzona przez chińskie organy ścigania, dotycząca sprzedaży szczurów, lisów i norek jako jagnięciny. W wyniku czynności śledczych ustalono, że procederem tym zajmował się gang skupiający blisko 900 osób. Wśród aresztowanych były osoby, które w Szanghajui w Wuxi kupowały tego rodzaju zwierzęta, a następnie po obróbce i dodaniu żelatyny sprzedawały je jako owcze mięso. W wyniku czynności zabezpieczających policjanci chińscy przejęli ponad 20 tys. ton nielegalnych produktów. Manipulacje jakością żywności, polegające na pogarszaniu lub polepszaniu jej właściwości stanowią jedno z ważniejszych wyzwań dla podmiotów kontrolnych i służb ścigania[16].

Ryby i produkty pochodzenia morskiego stanowią kolejny obszar zagrożeń. W opinii hiszpańskich służb śledczych co dziesiąta puszka z tuńczykiem lub anchois kryje innego rodzaju ryby o mniejszej wartości. Z kolei badania prowadzone w Irlandii w przedmiocie towarów na bazie dorsza pokazały, że co trzeci produkt oferowany klientom w Wielkiej Brytanii oraz w Irlandii nie

---

[13] S. Redo, *Kryminologiczne i praktyczne aspekty ochrony środowiska*, [w:] E.W. Pływaczewski, S. Redo, E.M. Guzik-Makaruk, K. Laskowska, W. Filipkowski, E. Jurgielewicz-Delegacz, E. Glińska, M. Perkowska, *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2019, s. 936.

[14] Por. W. Pływaczewski, *Ornitologia kryminalna*, Warszawa 2019.

[15] J. Leonkiewicz, *Kryzysy przemysłu spożywczego – rola mediów w kształtowaniu opinii społecznej*, [w:] W. Pływaczewski, R. Płocki (red.), *Nielegalny rynek żywności. Skala zjawiska i możliwości przeciwdziałania*, Szczytno 2013, s. 38.

[16] H. Croall, *Food crime*, [w:] P. Beirne, N. South (red.), *Issues in green criminology. Confronting harms against environments, humanity and other animals*, Cullompton 2007, s. 215.

miał w składzie nawet śladowych ilości tych ryb. Kolejny przykład działalności gangów, których specjalność to nielegalna eksploatacja żywych zasobów morza, stanowi połów rekinów u wybrzeży Ameryki Środkowej. Proceder polega m.in. na tym, że tajwańskie organizacje przestępcze pozyskują na skalę przemysłową płetwy rekinów. W dalszej kolejności następuje proces ich mielenia, przez co uzyskuje się komponent służący do przygotowania drogich potraw w Japonii, na Tajwanie i w Chinach. Organizacje ekologiczne sprzeciwiają się zarówno rabunkowym odłowom rzadkich gatunków rekinów, jak również temu, że wyłowionym sztukom obcina są płetwy za życia, co skazuje te zwierzęta na cierpienie i powolną śmierć[17]. Zakazane surowce są odbierane przez renomowane hotele, restauracje oraz tzw. sklepy delikatesowe funkcjonujące na terenie wielkich aglomeracji, które są istotnym ogniwem w tym procederze[18].

Kolejnym produktem należącym do fałszowanych produktów spożywczych jest oliwa z oliwek, do której dodaje się olej słonecznikowy albo olej z orzechów laskowych[19]. Taki sposób produkowania oliwy z oliwek preferują m.in. włoskie organizacje przestępcze. Zafałszowane produkty są sprzedawane jako towary najwyższej jakości – jako oliwa *virgin* albo *extra virgin*[20].

Operacja „OPSON III" pozwoliła ujawnić służbom kontrolnym istnienie znacznych ilości podrobionych wyrobów czekoladowych. Zdaniem ekspertów od przestępczości spożywczej rynek żywności przyciąga dwa rodzaje sytuacji. Pierwszy z nich dotyczy sytuacji, w której rzadki oraz cenny produkt zostaje zmieniony pewnym komponentem celem osiągnięcia większego zysku. Drugi odnosi się do zastąpienia go tańszym i powszechnie występującym produktem, co przyczyni się do nieznacznego obniżenia jego wartości konsumpcyjnej albo ceny, ale i tak zaplanowana sprzedaż zostanie osiągnięta[21]. Natomiast w kolejnej edycji operacji „OPSON XIV" Europol Interpol i OLAF, współpracując z 31 państwami, zabezpieczyły produkty żywnościowe o łącznej wartości 95 mln euro. Według informacji dostarczonych przez World Border Congress i Food Safety Magazine zarekwirowano ponad 11,5 mln kg żywności i 1,4 mln l napojów, rozbito 13 zorganizowanych grup przestępczych, zatrzymano 101 osób oraz wszczęto ponad 600 postępowań karnych[22]. Potwierdzeniem tej teorii jest

---

[17] W. Pływaczewski, *Nielegalny handel chronionymi gatunkami dzikiej fauny i flory*, „Przegląd Policyjny" 2010, nr 3(99), s. 52.

[18] Ibidem, s. 55.

[19] T. Mueller, *Extra virginity. The sublime and scandalous world of olive oil*, New York 2012, s. 20 i nast.

[20] Ibidem, s. 81.

[21] *Tysiące ton podrobionej żywności i napojów skonfiskowane podczas operacji Interpolu i Europolu*, https://www.europol.europa.eu/content/thousands-tonnes-fake-food-and-drinkseized-interpol-europol-operation (data dostępu: 27.11.2025).

[22] A. Jawor, *Handel podrabianą i przeterminowaną żywnością. Ukryty rynek i realne straty*, https://infosecurity24.pl/za-granica/handel-podrabiana-i-przeterminowana-zywnoscia-ukryty-rynek-i-realne-straty (data dostępu: 5.12.2025).

rynek miodów, na którym masowo dochodzi do mieszania produktów naturalnych z rożnymi innymi małowartościowymi komponentami, które niekiedy zagrażają zdrowiu. Funkcjonujące na tym rynku gangi opanowały już taką technikę działania, że przeciętny konsument nie jest w stanie odróżnić podróbki od oryginału. Dlatego tak ważna jest potrzeba zaangażowania do czynności śledczych profesjonalistów, którzy zajmują się problematyką fałszowania żywności, tym bardziej że, jak poświadcza współczesna praktyka organów ścigania, tego rodzaju gangi preparujące towary od jakiegoś czasu korzystają ze wsparcia pomocy skorumpowanych chemików[23].

Zorganizowane formy aktywności przestępczej kojarzone są z działalnością międzynarodowych koncernów spożywczych funkcjonujących w ramach branży artykułów mleczarskich. Ignorują one fundamentalne normy żywnościowe, a tym samym umyślnie narażają nie tylko konsumentów, ale też środowisko naturalne na niebagatelne szkody[24]. Przykładem takiej działalności jest m.in. ujawniona przez służby kontrolne w 2008 r. afera odnosząca się do produkcji sztucznego mleka w Chinach. W efekcie przeprowadzonego śledztwa ustalono, że jeden z producentów – firma Santlu – dodawała melaminę do mleka. Jest to substancja wykorzystywana m.in. do produkcji farb, lakierów i plastiku. Wskutek tego rodzaju działań zmarło 6 niemowląt, a u ponad 300 tys. dzieci stwierdzono ostre objawy kamicy nerkowej. Sprawa miała międzynarodowe reperkusje, natomiast dwaj główni odpowiedzialni w tej aferze zostali skazani na karę śmierci[25]. W Europie do najczęściej fałszowanych produktów mleczarskich należą sery i masło[26].

Ekokryminologia pracuje cały czas nad odnotowywaniem afer żywnościowych[27]. Potwierdzeniem tego rodzaju kryminologicznej diagnozy jest fakt, że dopiero pod naciskiem wskazanych w obszarze rynku spożywczego wielkich afer kierownicy poszczególnych resortów oraz służb kontrolnych zaczęli brać pod uwagę zmianę dotychczasowego modelu współpracy w przedmiocie przeciwdziałania pojawiającym się zagrożeniom[28]. W związku z tym w licznych państwach zaczęły powstawać wyspecjalizowane organy, których strategicznym zadaniem jest ujawnianie oraz eliminowanie nieprawidłowości w obrębie rynków spożywczych[29]. Istotnym zdarzeniem z punktu widzenia

---

[23] M. Okraszewski, B. Pietruszczak, *Oliwa niesprawiedliwa*, „Polityka" 2007, nr 2, s. 81 i nast.

[24] W. Pływaczewski, *Nielegalny handel…*, s. 15.

[25] Por. F. Gale, J.C. Buzby, *Imports from China and food safety issues*, „Economic Information Bulletin" 2009, nr 52, s. 5 i nast.

[26] K. Ziółkowska, T. Ziółkowski, *Prawne i zdrowotne aspekty fałszowania mleka i jego przetworów*, [w:] W. Pływaczewski, R. Płocki (red.), op. cit., s. 151–162.

[27] Ibidem.

[28] M. Rog, *Zarys systemu organów kontroli żywności w Polsce*, [w:] W. Pływaczewski, R. Płocki (red.), op. cit., s. 138–139.

[29] Zob. R. Moroney, *Extra virgin olive oil. Great to taste, easy to fake*, „The Wall Street Journal" z 19 stycznia 2015 r., s. 3.

wdrażania strategii zapobiegawczych w obszarze nielegalnych rynków żywności było powołanie Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (*European Food Safety Authority* – EFSA)[30].

Reasumując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, że ekokryminologia reaguje na przemiany teraźniejszego świata, a także zwiększającą się świadomość w kwestii destrukcyjnego wpływu istot ludzkich na środowisko naturalne. Zielone przestępstwa stanowią immanentną cechę ogólnego ryzyka, które powstało w rezultacie globalizacji, jak również postępu technologicznego. Problemem są niestabilne unormowania prawne w przedmiocie działalności przedsiębiorców w dziedzinie spożywczej wraz z funkcjonowaniem instytucji państwowych odpowiedzialnych za nadzór w tym zakresie. W efekcie przemysł ma trudności w nadążeniu za postępującymi nieustannie zmianami prawa, a poszczególne organy i inspekcje nie są w stanie wypracować jednolitego systemu interpretacji przepisów.

Analizując przestępczość żywnościową z perspektywy zielonej kryminologii, należy wspomnieć o szkodach ponoszonych przez konsumentów, zwierzęta oraz środowisko. Z perspektywy zielonej kryminologii skutki przestępczości żywnościowej warto rozważać nieco szerzej niż tylko jako naruszenie przepisów odnoszących się do bezpieczeństwa żywności. Przedmiot analizy powinien obejmować również realne szkody wyrządzane nie tylko ludziom, ale także zwierzętom oraz środowisku, bez względu na to, czy każde zachowanie, które spowodowało te szkody uznano formalnie przez prawodawcę za naruszenie prawa. Zielona kryminologia bowiem rozszerza zwyczajowe pojmowanie wiktymizacji i obejmuje nim również inne istoty niż ludzkie oraz ekosystemy[31].

Jeśli chodzi o konsumentów, szkoda może przybierać charakter zdrowotny, ekonomiczny oraz informacyjny. Fałszowanie składu żywności, ukrywanie faktu, że w składzie występują alergeny, bezzasadne posługiwanie się oznaczeniem produktu ekologicznego, zastępowanie droższych składników tańszymi odpowiednikami, jak również podawanie mylących informacji na temat „pochodzenia produktu mogą powodować zagrożenie zdrowia, straty finansowe, a także naruszenie prawa konsumenta w kwestii dokonania świadomego wyboru[32]. W opinii Komisji Europejskiej do fundamentalnych elementów oszustwa w ramach sektora rolno-spożywczego zalicza się naruszenie

[30] A. Alemanno, S. Gabbi (red.), *Foundations of EU food law and policy. Ten years of the European Food Safety*, s. 349 i nast., https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2248085_code553230.pdf?abstractid=2248085&mirid=1 (data dostępu: 25.11.2025).

[31] R. White, *Crimes against nature: environmental criminology and ecological justice*, Cullompton 2008, s. 15–18; R. White, D. Heckenberg, *Green criminology: an introduction to the study of environmental harm*, London–New York 2014, s. 7–13.

[32] H. Croall, *Food, crime, harm and regulation*, „Criminal Justice Matters" 2012, vol. 90, nr 1, s. 16–17, DOI: 10.1080/09627251.2012.751218.

przepisów, zamierzone wprowadzenie nabywcy w błąd i dążenie do uzyskania nienależnej korzyści[33].

Zielona kryminologia daje także możliwość uznania zwierząt za samodzielne ofiary działalności powiązanej z produkcją żywności. Szkodę mogą stanowić m.in.: ciągły stres, ograniczenie możliwości realizacji pierwotnych zachowań, zbytnie zagęszczenie, cierpienie w trakcie transportu oraz uboju, a także podporządkowanie całego życia zwierzęcia celom produkcyjnym. W ujęciu sprawiedliwości gatunkowej interes zwierząt nie powinien być oceniany wyłącznie poprzez pryzmat ich ekonomicznej użyteczności dla człowieka[34].

Dodatkowo produkcja żywności może prowadzić do degradacji gleby, zwiększenia zanieczyszczenia wód, utraty bioróżnorodności, nadmiernego zużycia zasobów, jak również powstawania dużych ilości odpadów. Tego rodzaju szkody mają niekiedy charakter kumulacyjny oraz rozproszony, stąd też przypisanie ich jednemu przedsiębiorcy albo pojedynczej decyzji gospodarczej jest uciążliwe. Powyższe nie oznacza, że pozostają one obojętne z punktu widzenia kryminologicznego. Zielona kryminologia analizuje nie tylko pojedyncze naruszenia, ale także systemowe skutki funkcjonowania pewnych modeli produkcji[35].

Kolejny problem dotyczy nierównego rozkładu ryzyka między producentami a konsumentami. Rynek żywności charakteryzuje znaczna asymetria informacji. Zarówno producenci, przetwórcy, jak i dystrybutorzy posiadają wyczerpującą wiedzę w kwestii pochodzenia surowców, sposobów produkcji, składu surowcowego, jak też warunków przechowywania. Z kolei konsument może opierać swoją decyzję w głównej mierze na reklamie, etykiecie, certyfikacie czy też na zaufaniu do marki. Zasadniczo brak jest możliwości samodzielnego zbadania autentyczności oraz bezpieczeństwa towarów i produktów. Tego rodzaju asymetria powoduje, że przedsiębiorca może uzyskać korzyść poprzez użycie tańszego składnika, zaniżenie jakości produktu, zmniejszenie wydatków na kontrolę, podczas gdy ryzyko zdrowotne oraz ekonomiczne jest przenoszone na konsumenta. Mechanizm ten można nazwać jako prywatyzację zysków oraz uspołecznienie kosztów. Korzyść finansowa widnieje po stronie przedsiębiorstwa, a co się tyczy kontroli, kosztów leczenia, wycofania

---

[33] *Agri-food fraud: what does it mean?*, https://food.ec.europa.eu/food-safety/eu-agri-food-fraud-network/what-does-it-mean_en (data dostępu: 5.12.2025). Zob. także art. 2 pkt 21 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2019/1715 z dnia 30 września 2019 r. ustanawiającego przepisy dotyczące funkcjonowania systemu zarządzania informacjami w zakresie kontroli urzędowych i jego składników systemowych (Dz. Urz. UE L 261 z 14.10.2019, s. 37–96).

[34] N. Taylor, R. Twine, *Nonspeciesist criminology: animal abuse and the academy*, [w:] P. Beirne, N. South (red.), op. cit., s. 93–110; N. Taylor, R. Fitzgerald, *Understanding animal (ab)use: green criminological contributions, missed opportunities and a way forward*, „Theoretical Criminology" 2018, vol. 22, nr 3, s. 402–425, DOI: 10.1177/1362480618787173.

[35] R. White, D. Heckenberg, op. cit., s. 39–56.

produktu z rynku czy też usuwania szkód, może to obciążać konsumentów, a także instytucje publiczne[36].

Warto podkreślić, że ryzyko nie rozkłada się równomiernie między poszczególne grupy konsumentów. Osoby o niższym statusie finansowym mają zdecydowanie mniejszą możliwość wyboru produktów, które pochodzą z krótszych łańcuchów dostaw, co sprawia, że są one częściej zmuszone do kierowania się ceną, co może powodować konieczność korzystania z produktów gorszej jakości. Z perspektywy zielonej kryminologii sytuacja taka może być analizowana jako oznaka niesprawiedliwości środowiskowej oraz społecznej, gdyż pewne grupy ponoszą większą część ryzyka, nie uzyskując proporcjonalnych korzyści z funkcjonowania systemu żywnościowego[37]. Nie jest to równoznaczne z tym, że każdy producent zajmuje pozycję uprzywilejowaną. Mali rolnicy i drobni dostawcy mogą sami pozostawać podporządkowani dużym przetwórcom, pośrednikom, jak też i sieciom handlowym. W związku z tym, stosowna analiza powinna wkalkulować nie tylko relację producent–konsument, ale również nierówności, które występują między poszczególnymi członkami łańcucha dostaw.

Na uwagę zasługuje również wpływ dużych przedsiębiorstw na produkcję i kontrolę żywności. Ogromne przedsiębiorstwa spożywcze i sieci handlowe posiadają możliwość kształtowania warunków produkcji za pomocą ustalania cen skupu, wymogów jakościowych, terminów dostaw oraz zasad współpracy z dostawcami. Ich dominacja negocjacyjna może spowodować przenoszenie kosztów oraz ryzyka na słabszych uczestników rynku, w szczególności rolników, hodowców oraz mniejsze zakłady przetwórcze. Trwająca długo presja dotycząca obniżania cen może przyczynić się do ograniczenia wydatków na bezpieczeństwo produkcji, ochronę środowiska i kontrolę autentyczności surowców, jak również dobrostan zwierząt. Nie jest to równoznaczne z tym, że presja gospodarcza z automatu prowadzi do oszustwa, jednak może tworzyć warunki kryminogenne, w których naruszanie przepisów staje się opłacalne z punktu widzenia ekonomicznego, natomiast przestrzeganie wysokich standardów powoduje utrudnienia w utrzymaniu konkurencyjności[38].

Wielkie przedsiębiorstwa mogą też mieć wpływ na system kontroli poprzez zastosowanie prywatnych audytów, certyfikatów oraz procedur mających na celu weryfikację dostawców. Tego rodzaju mechanizmy mogą przyczyniać się do wzmacniania bezpieczeństwa żywności, jednak nie powinny

---

[36] N. Lord, C.J. Flores Elizondo, J. Spencer, *The dynamics of food fraud: the interactions between criminal opportunity and market (dys)functionality in legitimate business*, „Criminology & Criminal Justice" 2017, vol. 17, nr 5, s. 605–623, DOI: 10.1177/1748895816684539.

[37] R. White, *Environmental harm: an eco-justice perspective, policy press*, Bristol 2013, s. 21–40.

[38] N. Lord, C.J. Flores Elizondo, J. Spencer, op. cit., s. 610–618; J. Davies, *Corporate harm and embedded labour exploitation in agri-food supply networks*, „European Journal of Criminology" 2020, vol. 17, nr 1, s. 70–85, DOI: 10.1177/1477370819874416.

zastąpić autonomicznej kontroli publicznej. Audyt finansowany przez kontrolowane przedsiębiorstwo może skupiać się na oficjalnej zgodności dokumentacji, nie zdradzając realnych nieprawidłowości występujących w ramach procesu produkcji.

Raport sporządzony przez Chrisa Elliotta po wyjawieniu fałszowania produktów wołowych mięsem końskim ujawnił, że złożoność sieci dostaw, presja cenowa, brak przejrzystości, jak również niezadowalająca wymiana informacji między przedsiębiorstwami a organami publicznymi tworzą istotne możliwości popełniania oszustw żywnościowych[39]. Wynika z tego, że przestępczość żywnościowa nie musi być wyłącznie efektem działań indywidualnego nieuczciwego podmiotu – może rozwijać się w ramach legalnego rynku, z wykorzystaniem jego struktury, luk kontrolnych, jak też normalnych mechanizmów gospodarczych.

W miejscu warto również odnieść się do legalnej działalności gospodarczej powodującej poważne szkody. Jednym z fundamentalnych warunków zielonej kryminologii jest także zróżnicowanie między przestępstwem a szkodą. Nie każde zachowanie, które generuje zasadnicze skutki społeczne albo środowiskowe, jest penalizowane przez prawo karne. Pewne praktyki mogą być kompatybilne z zezwoleniami, prawami administracyjnymi i standardami korporacyjnymi, a mimo to powodować cierpienie zwierząt, postępującą degradację środowiska albo pogorszenie zdrowia ludzi. Hazel Croall stwierdził, że analiza sektora żywnościowego generuje potrzebę wyjścia poza ramy prawa karnego. Poza zachowaniami wymownie przestępnymi mają miejsce również naruszenia o charakterze regulacyjnym, nieuczciwe działania, nie wykluczając praktyk formalnie legalnych, to jednak społecznie albo środowiskowo szkodliwych[40]. Jest to zauważalne w przypadku przemysłowych systemów produkcji żywności, których działanie może odpowiadać obecnie obowiązującym prawidłom, choć może generować kompleksowe szkody zarówno w środowisku zwierząt, jak i w społecznościach lokalnych[41]. Jako przykład może służyć dozwolona forma intensywnej hodowli zwierząt, prawowite stosowanie środków ochrony roślin albo prowadzenie produkcji, która powoduje emisje mieszczące się w administracyjnie dozwolonych granicach. Indywidualny podmiot gospodarczy może literalnie przestrzegać nałożonych na niego przepisów prawnych, podczas gdy kumulatywny wynik działalności całego sektora prowadzi do poważnej degradacji środowiska. Przepisy prawa nie w każdym przypadku mają na względzie szkody kumulacyjne, długoterminowe

---

[39] Ch. Elliott, *Elliott review into the integrity and assurance of food supply networks: final report. A national food crime prevention framework*, London 2014, s. 10–27.

[40] H. Croall, *Food, crime, harm*…, s. 16–17.

[41] E. Gladkova, *The criminogenic nature of food production harm responses: a case study of anaerobic digestion technology subsidies in Northern Ireland*, „International Journal for Crime, Justice and Social Democracy" 2022, vol. 11, nr 2, s. 222–236, DOI: 10.5204/ijcjsd.1977.

oraz rozproszone. Zielona kryminologia nie zakłada samoczynnie, że każda szkodliwa działalność powinna zostać uznana za przestępstwo, jednakże pokazuje, że legalność nie może stanowić jedynego kryterium oceny konkretnego zachowania. Nieodzowne jest także sprawdzenie jego prawdziwych konsekwencji, podmiotów, które odnoszą korzyści, jak również grup ponoszących koszty.

Ostatnią kwestią jest znaczenie zysku, masowej produkcji i globalnych łańcuchów dostaw. Dążenie do pozyskania korzyści ekonomicznej stanowi jeden z głównych czynników mających wpływ na powstanie oszustw żywnościowych. Ryzyko tego rodzaju zachowań zwiększa się wówczas, gdy możliwy zysk jest duży, wykrycie powstałych naruszeń mało prawdopodobne, z kolei zastosowane sankcje oraz środki kontrolne nie mają dostatecznego charakteru odstraszającego. Badania przeprowadzone przez Nicolasa Lorda, Cecilię J. Flores Elizondo i Jona Spencera pokazały, że rozwijaniu się oszustw żywnościowych sprzyja wzajemne oddziaływanie możliwości przestępczych i nieprawidłowości występujących w ramach legalnie funkcjonującego rynku. Sprawcy czynów bezprawnych mogą wykorzystywać nie do końca jasne i klarowne transakcje, pośrednictwo, presję cenową, jak również trudności z ustaleniem pochodzenia surowca i ograniczone zdolności kontrolne instytucji publicznych czy przedsiębiorstw[42].

Masowość produkcji przyczynia się do zwiększenia zakresu ewentualnych szkód. Sfabrykowana albo zanieczyszczona substancja może być wykorzystana w procesie produkcji w wielu partiach produktów i być dostarczona do odbiorców w różnych państwach. W efekcie pojedyncze oszustwo dokonane w początkowej fazie produkcji może powodować skutki na zdecydowanie większą skalę aniżeli oszustwo występujące w lokalnym obrocie.

Ogólnodostępne łańcuchy dostaw utrudniają natomiast identyfikację powodu naruszenia oraz przypisania odpowiedzialności. Konkretny surowiec może wywodzić się z jednego państwa, może być przetwarzany w innym kraju, z kolei zapakowany w trzecim, a sprzedawany na różnych rynkach. Przeprowadzone przez Saskię M. van Ruth i in. badania w przedmiocie łańcuchów dostaw ryb, mięsa, mleka, oliwy z oliwek, bananów ekologicznych i przypraw wykazały, że podatność na oszustwa żywnościowe jest zróżnicowana i zależy od produktu oraz miejsca danego podmiotu w ramach łańcucha dostaw. Jej poziom uzależniony jest w znacznym stopniu od występowania ekonomicznej motywacji, możliwości dokonania oszustwa żywnościowego i jakości stosowanych mechanizmów kontrolnych[43].

---

[42] N. Lord, C.J. Flores Elizondo, J. Spencer, op. cit., s. 605–623.

[43] S.M. van Ruth, P.A. Luning, I.C.J. Silvis, Y. Yang, W. Huisman, *Differences in fraud vulnerability in various food supply chains and their tiers*, „Food Control" 2018, vol. 84, s. 375–381, DOI: 10.1016/j.foodcont.2017.08.020.

Podsumowując, należy stwierdzić, że z perspektywy zielonej kryminologii zysk, globalizacja i masowa produkcja nie stanowią jedynie neutralnych elementów rynku. W ustalonych warunkach mogą przyczyniać się do powstawania środowiska kryminogennego, w którym szkody powstałe na rzecz konsumentów, zwierząt i środowiska zostają podporządkowane celowi zmaksymalizowania korzyści ekonomicznych.

Wykaz literatury

Agri-food fraud: what does it mean?, https://food.ec.europa.eu/food-safety/eu-agri-food-fraud-network/what-does-it-mean_en.

Alemanno A., Gabbi S. (red.), *Foundations of EU food law and policy. Ten years of the European Food Safety*, https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID2248085_code553230.pdf?abstractid=2248085&mirid=1.

Baker C.S. i in., *Genetic evidence of illegal trade in protected whales links Japan with the US and South Korea*, https://royalsocietypublishing.org/rsbl/article/6/5/647/48901/Genetic-evidence-of-illegal-trade-in-protected.

Błachut J., Gaberle A., Krajewski K., *Kryminologia*, Arche, Gdańsk 2007.

Croall H., *Food crime*, [w:] P. Beirne, N. South (red.), *Issues in green criminology. Confronting harms against environments, humanity and other animals*, Willan Publishing, Cullompton 2007.

Croall H., *Food, crime, harm and regulation*, „Criminal Justice Matters" 2012, vol. 90, nr 1, DOI: 10.1080/09627251.2012.751218.

Davies J., *Corporate harm and embedded labour exploitation in agri-food supply networks*, „European Journal of Criminology" 2020, vol. 17, nr 1, DOI: 10.1177/1477370819874416.

Elliott Ch., *Elliott review into the integrity and assurance of food supply networks: final report. A national food crime prevention framework*, Department for Environment, Food & Rural Affairs, London 2014.

Gale F., Buzby J.C., *Imports from China and food safety issues*, „Economic Information Bulletin" 2009, nr 52.

Gladkova E., *The criminogenic nature of food production harm responses: a case study of anaerobic digestion technology subsidies in Northern Ireland*, „International Journal for Crime, Justice and Social Democracy" 2022, vol. 11, nr 2, DOI: 10.5204/ijcjsd.1977.

Grzyb M., *Zielona kryminologia*, „Archiwum Kryminologii" 2012, t. 33.

Jawor A., *Handel podrabianą i przeterminowaną żywnością. Ukryty rynek i realne straty*, https://infosecurity24.pl/za-granica/handel-podrabiana-i-przeterminowana-zywnosc ia-ukryty-rynek-i-realne-straty.

Leonkiewicz J., *Kryzysy przemysłu spożywczego – rola mediów w kształtowaniu opinii społecznej*, [w:] W. Pływaczewski, R. Płocki (red.), *Nielegalny rynek żywności. Skala zjawiska i możliwości przeciwdziałania*, Wyd. WSPol, Szczytno 2013.

Lord N., Flores Elizondo C.J., Spencer J., *The dynamics of food fraud: the interactions between criminal opportunity and market (dys)functionality in legitimate business*, „Criminology & Criminal Justice" 2017, vol. 17, nr 5, DOI: 10.1177/1748895816684539.

Moroney R., *Extra virgin olive oil. Great to taste, easy to fake*, „The Wall Street Journal" z 19 stycznia 2015 r.

Mueller T., *Extra virginity. The sublime and scandalous world of olive oil*, W.W. Norton & Company, New York 2012.

Od redaktorów, [w:] W. Pływaczewski (red.), *Prawnokarne i kryminologiczne aspekty ochrony środowiska*, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej UWM, Olsztyn 2012.

Okraszewski M., Pietruszczak B., *Oliwa niesprawiedliwa*, „Polityka" 2007, nr 2.

Płocki R., *Food crime – skala zjawiska*, [w:] W. Pływaczewski, P. Chlebowicz (red.), *Nielegalne rynki. Geneza, skala zjawiska oraz możliwości przeciwdziałania*, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej UWM, Olsztyn 2012.

Pływaczewski W., Chorbot P., *Ekokryminologia jako uzasadnienie badań na rzecz ochrony środowiska*, [w:] M. Kotowska, W. Pływaczewski, *Kryminologia wobec współczesnych zagrożeń ekologicznych*, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej UWM, Olsztyn 2011.

Pływaczewski W., *Ekokryminologia w Polsce i na świecie – bilans dotychczasowych doświadczeń (ze szczególnym uwzględnieniem oferty edukacyjnej i badawczej Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie)*, „Przegląd Policyjny" 2021, nr 2.

Pływaczewski W., *Nielegalny handel chronionymi gatunkami dzikiej fauny i flory*, „Przegląd Policyjny" 2010, nr 3(99).

Pływaczewski W., *Nielegalny rynek chronionych gatunków dzikiej fauny i flory. Geneza, przejawy, przeciwdziałanie*, Wyd. WSPol, Szczytno 2016.

Pływaczewski W., *Ornitologia kryminalna*, Difin, Warszawa 2019.

Ravenel R.M., Granoff I.M.G., Magee C.A. (red.), *Illegal logging in the tropics: strategies for cutting crime*, The Haworth Press, New York 2005.

Redo S., *Kryminologiczne i praktyczne aspekty ochrony środowiska*, [w:] E.W. Pływaczewski, S. Redo, E.M. Guzik-Makaruk, K. Laskowska, W. Filipkowski, E. Jurgielewicz-Delegacz, E. Glińska, M. Perkowska, *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Rog M., *Zarys systemu organów kontroli żywności w Polsce*, [w:] W. Pływaczewski, R. Płocki (red.), *Nielegalny rynek żywności. Skala zjawiska i możliwości przeciwdziałania*, Wyd. WSPol, Szczytno 2013.

Tacconi L., Obidzinski K., Agung F., *Learning lessons to promote forest certification and control illegal logging in Indonesia*, Center for International Forestry Research, Jakarta 2004.

Taylor N., Fitzgerald R., *Understanding animal (ab)use: green criminological contributions, missed opportunities and a way forward*, „Theoretical Criminology" 2018, vol. 22, nr 3, DOI: 10.1177/1362480618787173.

Taylor N., Twine R., *Nonspeciesist criminology: animal abuse and the academy*, [w:] P. Beirne, N. South (red.), *Issues in green criminology: confronting harms against environments, humanity and other animals*, Willan Publishing, Cullompton 2007.

Tysiące ton podrobionej żywności i napojów skonfiskowane podczas operacji Interpolu i Europolu, https://www.europol.europa.eu/content/thousands-tonnes-fake-food-and-drinkseized-interpol-europol-operation.

van Ruth S.M., Luning P.A., Silvis I.C.J., Yang Y., Huisman W., *Differences in fraud vulnerability in various food supply chains and their tiers*, „Food Control" 2018, vol. 84, DOI: 10.1016/j.foodcont.2017.08.020.

White R., *Crimes against nature: environmental criminology and ecological justice*, Willan Publishing, Cullompton 2008.

White R., *Environmental harm: an eco-justice perspective, policy press*, Bristol University Press, Bristol 2013.
White R., Heckenberg D., *Green criminology: an introduction to the study of environmental harm*, Routledge, London–New York 2014.
Ziółkowska K., Ziółkowski T., *Prawne i zdrowotne aspekty fałszowania mleka i jego przetworów*, [w:] W. Pływaczewski, R. Płocki (red.), *Nielegalny rynek żywności. Skala zjawiska i możliwości przeciwdziałania*, Wyd. WSPol, Szczytno 2013.

Summary

Food crime from a green criminology perspective

Keywords: ecocriminology, crime, food crime, consumer.

The aim of the article is to present food crime from the perspective of green criminology, with particular emphasis on its effects on consumers, the environment, animal welfare, and food safety. This article refers to food safety in the broad sense, which is currently a challenge for civilisation. The article describes the factors influencing the scale of food crime, as well as examples of it, and presents the problem of the destructive impact of humans on the natural environment, which is an area of interest for ecocriminology (green criminology). The analysis emphasised the asymmetry of positions occupied by the parties in the consumer–business relationship, highlighting the consumer as the more vulnerable party. It also identified the principal areas in which criminal interests related to the food market tend to concentrate. Attention was paid to the fact that state inspection and regulatory authorities not only refrain from indicating the existence of serious threats within the food market but may also consciously downplay the scale of existing irregularities. Furthermore, it was noted that specialised bodies are being established to detect and eliminate irregularities within food markets, to reduce the scope of criminal activity.

DOI: 10.31648/sp.12649

Paulina Łazutka-Gawęda
Akademia Piotrkowska
ORCID: 0000-0003-0600-0856
paulina.lazutka-gaweda@apt.edu.pl

Radosław Mędrzycki
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
ORCID: 0000-0002-9407-4881
r.medrzycki@uksw.edu.pl

Planowanie w ustawie o ochronie ludności i obronie cywilnej – nowe zadania dla administracji publicznej

Wstęp

Wobec intensyfikacji dotychczasowych i pojawiania się nowych zagrożeń stale obecna w nauce prawa administracyjnego problematyka bezpieczeństwa[1] ulega obecnie wzmożonej refleksji administratywistycznej. Swoisty stan zagrożenia bezpieczeństwa odbija się zatem coraz wyraźniej w zainteresowaniach badawczych wielu przedstawicieli nauki prawa administracyjnego[2]. Rozwój administracji świadczącej nie wyhamował rozwoju administracji ingerującej. Wystarczyły różnorodne kryzysy ostatnich lat (np. załamanie gospodarcze, pandemia COVID, migracje, wojna w Ukrainie), aby odmiennie niż kilka lat temu zacząć dostrzegać w administracji ingerującej wyraz omnipotencji współczesnego państwa.

[1] Zob. np. W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939; E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988; S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2011.

[2] E. Ura (red.), *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, Rzeszów 2022; J. Korczak, J. Mielczarek-Mikołajów (red.), *Wpływ epidemii COVID-19 na działalność administracji publicznej*, Wrocław 2023; I. Lipowicz, G. Szpor, A. Syryt (red.), *Instruments of public law digital transformation during the pandemic*, Londyn 2023; M. Wieczorek, J. Smarż, P. Szustakiewicz (red.), *Administracja publiczna w obliczu kryzysów*, Radom 2024; M. Szyrski (red.), *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, Warszawa 2025; I. Lipowicz, *Odporność samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2025, nr 4, s. 32–42.

Historycznie planowanie w administracji publicznej łączy się z pojawieniem się w XIX w. zjawisk kryzysowych, z którymi administracja państwa „nocnego stróża" przestała sobie radzić przy użyciu klasycznego aktu administracyjnego. W XX w. instrumenty planowania stały się powszechnie używane przez administrację publiczną państwa dobrobytu[3]. Planowanie w administracji publicznej nie jest zatem sprawą nową. Co więcej, można powiedzieć, że współcześnie jest ono nie tylko obecne w różnych dziedzinach działalności administracji publicznej (korzystają z niego zarówno struktury administracji rządowej, jak i samorządu terytorialnego[4]), ale wręcz podlega ciągłemu rozwojowi.

Tytułem wstępu należy skonstatować, że zarówno w stanie wojennym[5], klęski żywiołowej[6], jak i w sytuacji kryzysowej, o jakiej mowa w ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym[7], ustawodawca postanowił o rozdziale zadań dotyczących bezpieczeństwa między organy administracji rządowej i samorządowej, chociaż z zauważalną dominacją struktury rządowej[8]. W ustawie o stanie wyjątkowym[9] (konstytucyjny stan nadzwyczajny) nie przewidziano zadań dla jednostek samorządu terytorialnego, za to z wyraźnymi uprawnieniami władczymi administracji rządowej względem organów jednostek samorządu terytorialnego z nieznanym konstytucji kryterium nadzoru (skuteczność w wykonywaniu zadań publicznych, art. 12 u.st.w.). Jako że relatywnie nowa ustawa z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej[10] wpisuje się wyraźnie w kontekst aktów prawnych dotyczących bezpieczeństwa państwa i jego ludności, a z przepisami u.z.k. tworzy *ex lege* system, warto podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, jak w ramach ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej ustawodawca kształtuje zadania organów administracji publicznej związane z planowaniem oraz na kogo nakłada nowe obowiązki planistyczne.

---

[3] R. Stasikowski, *O istocie funkcji planistycznej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009, nr 5, s. 24–26, 28.

[4] R. Mędrzycki, *Planning acts as a legal form of ensuring solidarity in the local self-government*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 2022, nr 4116, s. 67–80.

[5] Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 504).

[6] Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 112).

[7] T.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 574, dalej jako u.z.k.

[8] Zob. więcej: J. Korczak, *Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 2016, nr 106, s. 83–94; M. Szyrski, *Kierownictwo w ramach zarządzania kryzysowego*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, seria: System Prawa Samorządu Terytorialnego, t. 3, Warszawa 2023, s. 279–282.

[9] Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1928), dalej jako u.st.w.

[10] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1907, dalej jako u.o.l.o.c.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 lit. c, d i f ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej zadania ochrony ludności i obrony cywilnej dotyczą działań związanych z możliwością wystąpienia zagrożeń, polegających na planowaniu i przygotowywaniu warunków ewakuacji ludności, a także miejsc doraźnego schronienia oraz budowli ochronnych, planowaniu zabezpieczenia dóbr kultury oraz mienia a także planowaniu i przygotowywaniu przekształcenia podmiotów ochrony ludności w podmioty obrony cywilnej.

W poniższych analizach wykorzystano metody dogmatycznoprawną (poprzez badanie odnośnych regulacji prawnych) oraz teoretycznoprawną, skutkującą m.in. odwoływaniem się do osiągnięć doktrynalnych z zakresie pojęć-narzędzi używanych do refleksji nad stanem normatywnym.

Planowanie i akty planowania w nauce prawa administracyjnego – zarys problematyki

Planowanie jako rodzaj działalności organów administracji publicznej może być rozpatrywane z perspektywy trzech klasycznych nauk o administracji, tj. nauki administracji, nauki prawa administracyjnego i polityki administracyjnej. Przyjęcie w niniejszym artykule perspektywy prawnej zasadniczo prowadzi do rozpatrywania planowania jako działalności zakotwiczonej w normach prawnych, a więc przez pryzmat tych norm rozpatrywanej. Delimituje to perspektywę badawczą, ale z drugiej strony wprowadza potrzebny ład do rozważań. Te z kolei, prowadzone z perspektywy norm, pozwalają przyjąć klasycznie trzy punkty odniesienia, tj. rozpatrywać planowanie z perspektywy norm regulujących działalność podmiotów posiadających kompetencję planistyczną i obowiązki tych podmiotów, ewentualny wpływ planowania na podmioty zewnętrzne względem administracji publicznej, w końcu odnieść się do norm regulujących prawne formy działania. Przyjmując na razie tę swoiście wynikową perspektywę, można za Jerzym Korczakiem stwierdzić, że akty polityki administracyjnej są to „akty woli (…) organu, który jednoznacznie wyznacza cel działania i sposób realizacji, o bardzo zróżnicowanej formie prawnej”[11]. Rzeczywiście w literaturze przedmiotu podkreśla się, że kategoria aktów polityki administracyjnej, które mogą być nazwane również aktami planowania (aktami planistycznymi), jest wewnętrznie bardzo zróżnicowana. Nie chodzi wyłącznie o różne nazewnictwo (plany, strategie, programy itp.) czy oparte na rozmaitych kryteriach naukowych ich podziały, ale przede wszystkim o zróżnicowany skutek prawny aktów polityki administracyjnej. Te zaś wiążą podmioty podporządkowane organowi wydającemu taki

[11] J. Korczak, *Akty polityki administracyjnej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 290.

akt, ale niekiedy również – co określa zawsze norma prawna – podmioty zewnętrzne względem administracji publicznej, co wymaga z kolei zachowania właściwej formy aktu prawa powszechnie obowiązującego. W tych przypadkach można mówić o materialnym oddziaływaniu aktu, choć same akty polityki administracyjnej nie zawierają samoistnych norm prawnych. To ustawa nakazuje postępować zgodnie z treścią aktu. Pierwotny obowiązek płynie zatem z aktu prawnego odnoszącego się do aktu planowania[12].

W praktyce odczuwa się znaczącą trudność w precyzyjnym ustaleniu znaczenia terminów „strategia", „plan", „program". Brak konsekwencji ustawodawcy w posługiwaniu się tymi słowami wpływa negatywnie na możliwość uwspólniania cech każdego z nich. Co prawda w literaturze pojawiają się koncepcje hierarchizacji tych aktów[13], ale wydaje się, że jakkolwiek koncepcje te są ciekawe poznawczo, to nie mogą – właśnie poprzez swój preskryptywny, a nie deskryptywny charakter – służyć do lepszego zrozumienia obowiązujących regulacji prawnych. Mimo wskazywanych trudności należy chyba dojść do w miarę zgodnego stanowiska, że pierwotną funkcją planów jest wyznaczenie zadań (działań), środków, niekiedy i terminów podporządkowanych realizacji jakiegoś ustalonego planem lub wynikającego z aktu normatywnego celu. Wtórną funkcją byłaby koordynacja przedsięwzięć zmierzających do danego celu[14]. Akt planowania jest oczywiście rezultatem założonego prawnie i złożonego procesu planowania. Janusz Łętowski pisał o potrzebie uwzględnienia w tym procesie następujących etapów: „a) określenia problemu, b) ustalenia wyjściowego stanu faktycznego, c) analizy stanu faktycznego i prognozy co do jego rozwoju, d) ustalenia ostatecznego celu, a także celów częściowych (etapowych), e) ustalenie szczegółowego programu działania (tzw. operacjonalizacja), f) decyzja planistyczna (ustalenie treści planu), g) wprowadzenie planu w życie, h) kontrola realizacji planu (tzw. ewaluacja), i) niezbędne korekty planu"[15]. Należy jednak uważać, aby nie zdominować aktu planowania – ukierunkowanego przecież na przyszłość diagnozą. Jakkolwiek określenie problemu czy ustalenie stanu faktycznego, zasobów etc. jest nieodłącznym elementem procesu planowania nie może przeważać nad elementami perspektywicznymi. Powyższe uwagi są ważne o tyle, że pozwalają przyjąć wyjściowe założenia dla przyszłej próby oceny prawnych założeń planowania w ochronie ludności i obronie cywilnej uregulowanych przez

[12] M. Górski, *Strategie, plany, programy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 7, Warszawa 2017, s. 192–193.

[13] W tym przytoczona przez Marka Górskiego koncepcja traktowania strategii jako aktu wyjściowego, uszczegóławianego następnie przez kolejno plany i programy. Zob. ibidem, s. 197.

[14] J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 179.

[15] Ibidem, s. 181. Zob. także J. Łętowski, *Miejsce i funkcje planowania w działalności administracji*, „Studia Prawnicze" 1983, nr 1, s. 3–34.

prawodawcę w ustawie z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Organy ochrony ludności i obrony cywilnej oraz ich zadania

System ochrony ludności, mający na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności przez ochronę życia i zdrowia ludzi, mienia, w tym zwierząt, infrastruktury niezbędnej do zaspokojenia potrzeb bytowych, dóbr kultury i środowiska w sytuacji zagrożenia, składa się z trzech filarów, tj. organów ochrony ludności, podmiotów ochrony ludności oraz zasobów ochrony ludności. Celem współdziałania wszystkich trzech filarów jest zapewnienie skuteczności, efektywności i prawidłowego działania całego systemu. Takie wieloaspektowe ujęcie struktury systemu koresponduje bezpośrednio z celami wyartykułowanymi w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczpospolitej Polskiej* z 2020 r.[16], wśród których należy wskazać na zintegrowanie systemu zarządzania bezpieczeństwem narodowym, w tym kierowania obroną państwa, umożliwiając połączenie procesów, procedur i praktyk działania, poprzez scalenie dotychczas funkcjonujących systemów, w szczególności kierowania bezpieczeństwem narodowym, zarządzania kryzysowego oraz cyberbezpieczeństwa. System ochrony ludności i obrony cywilnej to system łączący w sobie działanie organów administracji rządowej i samorządowej, ze znacznym ciężarem odpowiedzialności skumulowanej na poziomie samorządu terytorialnego, co również wynika wprost z założeń przyjętych w *Strategii*, wskazujących na to, że celem jest zapewnienie, w ramach kompleksowego i zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, na wszystkich poziomach administracji rządowej i samorządowej, spójności planowania cywilnego oraz planowania obronnego, a także możliwości selektywnej realizacji zadań, stosowanie do potrzeb.

Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej wprowadza dwie kategorie organów – po pierwsze, organy ochrony ludności; po drugie, organy obrony cywilnej. Co istotne, skład obu kategorii organów jest taki sam, a ich status uzależniony jest od czasu, w jakim organy te podejmują działania. W czasie pokoju działania podejmowane są przez organy ochrony ludności, zaś w związku z przyjętym w art. 2 ust. 3 u.o.l.o.c. automatyzmem zmiany z chwilą wprowadzenia stanu wojennego i w czasie wojny organy ochrony ludności stają się organami obrony cywilnej.

---

16 *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf (data dostępu: 22.03.2026).

Ustawodawca dzieli grupę organów ochrony ludności wewnętrznie na organy terytorialne i pozostałe organy. W skład terytorialnych organów ochrony ludności wchodzą: wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta, wojewoda oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych, zaś do pozostałych organów ochrony ludności ustawodawca zaliczył marszałka województwa oraz ministra kierującego działem administracji rządowej, któremu podlegają lub przez którego są nadzorowane podmioty ochrony ludności, jak również organy obsługiwane przez podmioty ochrony ludności.

Tworząc katalog organów ochrony ludności, ustawodawca nie powołał nowych organów do celów ochrony ludności i obrony cywilnej, zamiast tego zdecydował się na przypisanie istniejącym organom nowych zadań[17]. Różnica między obiema kategoriami organów jest trudna systemowo do wskazania i koncentruje się przede wszystkim na katalogu zadań przypisanych ustawą dla każdego organu (art. 10–15 u.o.l.o.c.). Odpowiedzialność za realizację zadań przyporządkowano odpowiednio do poziomu podziału administracyjnego kraju. Na poziomie gmin odpowiedzialny jest wójt (burmistrz/prezydent miasta), na poziomie powiatów – starosta, na poziomie województwa – wojewoda, odpowiedzialność zaś na poziomie krajowym powierzono ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Układ taki należy odczytywać przez pryzmat zasady pomocniczości, która uzasadnia przekazanie zadania do organu z „większej" jednostki podziału terytorialnego, gdy realizacja tego zadania przez organ jednostki „mniejszej" podziału terytorialnego jest niemożliwa lub utrudniona ze względu na brak wystarczającego potencjału np. organizacyjnego lub finansowego. Istotne jest zatem podkreślenie, że przypisane do realizacji każdemu organowi zadania są tylko pozornie takie same. Słusznie w doktrynie podnosi się, że nie można traktować takich samych zadań poszczególnych organów ochrony ludności jako sprzecznych ze sobą, gdyż są one takie same w istocie, ale nie takie same w szczególe[18]. W efekcie tego, w celu uniknięcia kolizji w odpowiedzialności za wykonywanie zadań, muszą się one wzajemnie uzupełniać wraz ze zwiększeniem zasięgu oddziaływania.

Specyfika zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej wprowadza punktowo hierarchizację w relacjach między organami, co najlepiej widać przy analizie realizacji poszczególnych zadań. Zadanie polegające na koordynacji realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej uzasadnia podejmowanie np. przez starostę takich działań, aby zapewnić jednolity sposób wykonania danego zadania na poziomie ponadgminnym. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku koordynacji realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej przez wojewodę na obszarze całego województwa.

---

17 K. Chról, [w:] M. Szyrski (red.), *Ochrona ludności…*, komentarz do art. 9, s. 89.

18 A. Pokrywczyński, [w:] B. Skóbel (red.), *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej. Komentarz*, 2025, Legalis, komentarz do art. 9.

Zadania z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej zostały przedmiotowo skatalogowane w art. 4 u.o.l.o.c. Ustawodawca wyróżnił cztery kategorie zadań polegające na: przygotowaniu organów do realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, przygotowaniu ludności do właściwego zachowania się w sytuacji wystąpienia zagrożenia, działaniach związanych z możliwością wystąpienia zagrożenia oraz działaniach związanych z wystąpieniem zagrożenia. Kategorie tych zadań korespondują bezpośrednio z fazami zarządzania kryzysowego, tj. zapobieganiem, przygotowaniem, reagowaniem i odbudową. Podobnie jak działania podejmowane w ramach systemu zarządzania kryzysowego, tak i system ochrony ludności i obrony cywilnej zakłada istnienie procesu o charakterze cykliczności, który materializuje się w związku z wystąpieniem zagrożenia. Podobny układ i specyfika działania obu systemów sprawiają, że są one względem siebie komplementarne, co dodatkowo potęgują jeszcze przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania z art. 2 ust. 4 u.o.l.o.c., wskazującego na relacje zachodzące między ustawą o ochronie ludności i obronie cywilnej a ustawą o zarządzaniu kryzysowym. Kluczowe jest ustalenie relacji między pojęciami zagrożenia a sytuacji kryzysowej. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zagrożenie to kategoria analityczna przedkryzysowa, związana z planowaniem ochrony ludności, zaś sytuacja kryzysowa to stan dynamiczny, uruchamiający mechanizmy reagowania w trybie ustawy o zarządzaniu kryzysowym[19]. Pomimo tego przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania są na tyle nieprecyzyjne, że powodują szereg problemów interpretacyjnych w zakresie ustalenia współzależności obu tych ustaw. Pojawiają się też uzasadnione wątpliwości, czy zasadne jest rozdzielenie obu tych systemów, kiedy to oba działają w podobny sposób, z wykorzystaniem podobnych mechanizmów oraz ich cel koncentruje się na ochronie tych samych wartości, tj. zdrowia, życia, bezpieczeństwa ludności.

Jednym z kluczowych zadań zarówno na gruncie u.o.l.o.c., jak i ustawy o zarządzaniu kryzysowym jest planowanie, które jest kolejnym przykładem, kiedy ustawodawca konstruuje rozwiązania prawne zakładające działania organów ochrony ludności jednocześnie na gruncie obu tych ustaw. Zgodnie ze definicją zawartą w *Słowniku języka polskiego PWN* planowanie to określanie przyszłych celów i zadań oraz sposobu ich realizacji[20], co na gruncie ustawowym z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej koncentruje się wokół uwzględniania przez organy ochrony ludności i Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w planach zarządzania kryzysowego (czyli od 4 lipca 2026 r. planach zarządzania ryzykiem oraz planach reagowania kryzysowego):

---

[19] A.Bednarczyk-Płachata, K. Myślińska, *Ochrona ludności i obrona cywilna w jednostkach samorządu terytorialnego*, Warszawa 2026, s.230.

[20] *Słownik języka polskiego PWN*, hasło: planowanie, https://sjp.pwn.pl/slowniki/planowanie.html (data dostępu: 22.03.2026).

planów ewakuacji ludności; wyciągów z Centralnej Ewidencji Zasobów, Centralnej Ewidencji OZO oraz Ewidencji Obrony Cywilnej; wykazów zapasowych ujęć wody lub sposobu dostarczania wody w przypadku uszkodzenia wodociągu; wykazów źródeł energii; lokalizacji magazynów zasobów ochrony ludności; miejsc udzielania pomocy humanitarnej; procedur występowania o udzielenie pomocy humanitarnej i pomocy doraźnej oraz sposobów udzielania tej pomocy. Wszystkie działania podejmowane w obszarze planowania realizowane są przez organy ochrony ludności wchodzące w skład zarówno administracji rządowej, jak i administracji samorządowej, niemniej jednak dostrzec można rozłożenie przez ustawodawcę akcentów na działania podejmowane przez poszczególne organy. Na gruncie ustawy o zarządzaniu kryzysowym główny ciężar i odpowiedzialność działania złożone zostały w ręce organów administracji rządowej, kiedy to ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej duże znaczenie w podejmowanych działaniach przypisuje organom ochrony ludności wchodzącym także w skład administracji samorządowej.

Rola administracji rządowej w planowaniu ochrony ludności i obrony cywilnej

Z punktu widzenia ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej kluczowym instrumentem planistycznym jest plan ewakuacji ludności. Realizuje on cel ustawy, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej. Na podstawie art. 38 pkt 1 u.o.l.o.c. plan ten powinien zostać uwzględniony przez organy ochrony ludności i Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w planach zarządzania kryzysowego. Plany powinny być ze sobą spójne[21]. Z punktu widzenia administracji rządowej, rozumianej jako „wszystkie podmioty (jednostki organizacyjne) zaangażowane w realizację funkcji administracji, połączone ze sobą różnorakimi więzami (np. kierownictwa, kontroli, nadzoru) i tworzące przez to mechanizm organizacyjno-funkcjonalny, nad którym zwierzchnictwo i kierownictwo sprawuje Rada Ministrów”[22], Prezes Rady Ministrów lub ministrowie[23], rolę w przygotowaniu planów ewakuacji ludności odgrywają Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa oraz wojewodowie. Należy podkreślić, że krajowy plan ewakuacji zatwierdza minister właściwy do spraw wewnętrznych, który jest jednocześnie organem ochrony ludności. Niemniej jednak należy podkreślić, że na podstawie art. 123 u.o.l.o.c. Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 30 maja 2025 r. w sprawie

[21] M. Szyrski, *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Komentarz*, Warszawa 2026, s. 64.

[22] J. Jagielski, *W sprawie treści kategorii „administracja rządowa” i „administracja samorządowa”*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa – międzynarodowa konferencja naukowa. Cisna, 24 czerwca 2002 r.*, Rzeszów 2002, s. 223.

[23] Wyrok TK z 15 czerwca 2011 r., sygn. akt K 2/09, OTK-A 2011, Nr 5, poz. 42.

ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia[24]. Chociaż jest to akt wykonawczy, dotyczący realizowania m.in. ewakuacji ludności, trudno jednak na jego podstawie nie skonstatować, że odpowiedzialni za ewakuację nie mogą absolutyzować zapisów planu, a wręcz powinni uwzględniać specyfikę sytuacji ewakuacji ludności, o czym stanowi wprost § 2 ust. 1 pkt 1 tego rozporządzenia, nakazując przeprowadzać ewakuację ludności w sposób uwzględniający weryfikację planu ewakuacji ludności w zależności od rodzaju zagrożenia i przyjętych kierunków ewakuacji. Dodatkowo wymogi § 15, § 17 i § 18 stanowią elementy komplementarne, które jednak można uwzględniać w planach.

Plany ewakuacji ludności obejmują zagadnienia przemieszczenia ludności z miejsca zagrożonego i przyjęcia jej w miejscu bezpiecznym. Powinny być one konstruowane wobec a) sytuacji zagrożenia wojną, b) w czasie wojny, c) w przypadku przewidywanego wystąpienia klęski żywiołowej, d) w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej. Widać zatem, że celem ustawodawcy było stworzenie aktu planistycznego ukierunkowanego na działania ochrony ludności w związku z czasem wojny lub klęską żywiołową oraz stanami je poprzedzającymi, cechującymi się zagrożeniem wystąpieniem tych stanów. W literaturze panuje zgodny pogląd, że plany ewakuacji ludności powinny uwzględniać te cztery sytuacje[25].

Termin „czas wojny" należy odróżnić od „stanu wojny" i „stanu wojennego". Zgodnie z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny[26] przez termin „czas wojny" rozumieć należy czas działań wojennych prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, których początek i koniec są określane w trybie postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydanego na wniosek Rady Ministrów. Z kolei rekonstrukcja „stanu klęski żywiołowej" wymaga większych zabiegów wykładniczych, ponieważ zgodnie z art. 2 w zw. z art. 3 i 5 ustawy o stanie klęski żywiołowej stan ten może być wprowadzony przez Radę Ministrów w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Stan klęski żywiołowej związany jest zatem z katastrofą naturalną, noszącą znamiona klęski żywiołowej, która może wystąpić albo wystąpiła lub awarią techniczną, noszącą znamiona klęski żywiołowej, która wystąpiła lub może wystąpić. Można zatem stwierdzić, że stan klęski żywiołowej może mieć funkcję prewencyjną lub naprawczą. Terminy „klęska żywiołowa", „katastrofa naturalna", „awaria techniczna" zostały zdefiniowane w słowniczku ustawowym (art. 3 pkt 1–3 ustawy o stanie klęski żywiołowej).

---

[24] Dz.U. z 2025 r., poz. 765.

[25] R. Mędrzycki, [w:] M. Szyrski (red.), *Ochrona ludności*…, komentarz do art. 39, s. 236; B. Skóbel, [w:] B. Skóbel (red.), op. cit., komentarz do art. 39.

[26] T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 825 ze zm.

Przeprowadzone zabiegi interpretacyjne pozwalają skonstatować, że rolą podmiotów odpowiedzialnych za utworzenie planów ochrony ludności jest uwzględnienie mnogości scenariuszy i sytuacji determinowanych normami wskazanych aktów prawnych. Tylko w takich przypadkach można mówić o właściwym z punktu widzenia prawnego określeniu problemu i wyjściowego stanu faktycznego. Szczególnej dyferencjacji podlegają one bowiem w obliczu mnogości zdarzeń związanych z działaniami sił natury, które wymieniono przykładowo jako wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu. Należy pamiętać, że nie każde tego typu zdarzenie będzie podstawą wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, lecz tylko takie, którego znamiona kwalifikują się jako klęska żywiołowa. Tym samym musi być to np. taka susza, której skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Powyższą uwagę należy odnieść także do awarii technicznej, a więc gwałtownego, nieprzewidzianego uszkodzenia lub zniszczenia obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodującego przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. Dodatkowo w literaturze wskazuje się na potrzebę uwzględnienia ewentualnej dynamiki zdarzeń (np. przesuwanie się linii frontu), rozszerzania się terenów objętych obostrzeniami itp.[27] Dynamikę sytuacji przewidział również ustawodawca, bowiem w art. 122 ust. 5 w zw. z art. 122 ust. 1 u.o.l.o.c. uregulował, że w czasie stanu wojennego i w czasie wojny w miarę możliwości ewakuację ludności prowadzi się na podstawie krajowego planu ewakuacji oraz wojewódzkich planów ewakuacji ludności.

Chociaż dyspozycja art. 39 ust. 2 u.o.l.o.c. w żaden sposób nie różnicuje elementów planu ze względu na przyczynę potrzeby ewakuacji ludności, to wydaje się, że rolą administracji rządowej będzie różnicować np. siły i środki transportowe niezbędne do przeprowadzenia ewakuacji na danym obszarze w sytuacji suszy albo powodzi. Oprócz wskazanego tu elementu ustawodawca przewidział, że plan powinien zawierać jeszcze: liczbę osób przewidzianych do ewakuacji na danym obszarze; wskazanie infrastruktury transportowej lądowej, wodnej i powietrznej do wykorzystania podczas ewakuacji; wskazanie miejsc zakwaterowania przygotowanych na potrzeby przyjęcia

[27] R. Mędrzycki, [w:] M. Szyrski (red.), *Ochrona ludności*…, komentarz do art. 39, s. 236.

ludności w miejscach ewakuacji; wskazanie sił i środków niezbędnych do zabezpieczenia procesu ewakuacji oraz ochrony pozostawionego mienia; wskazanie osób odpowiedzialnych za koordynację i wsparcie działań związanych z przeprowadzeniem ewakuacji na danym obszarze; wskazanie sposobu powiadamiania ludności o ewakuacji.

Biorąc pod uwagę treść art. 40 i 41 u.o.l.o.c., trudno jednoznacznie ustalić hierarchię powiązań między planami. Przypominają one raczej strukturę sieciową niż wertykalną. Spróbujmy to uzasadnić. Wydawać by się mogło, że centralnym punktem odniesienia będzie krajowy plan ewakuacji (opracowywany na okres trzech lat przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, we współpracy z Szefem Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, a zatwierdzany przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych). Tymczasem plan ten opracowywany jest na podstawie planów wojewódzkich. Zatem to wojewodowie winni zrealizować wcześniej swoje zadania. Nie jest jednak tak, że opracowujący plan krajowy nie ma wpływu na plany wojewódzkie. Powstają one bowiem z uwzględnieniem wytycznych do planów wojewódzkich opracowanych przez Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w uzgodnieniu z Szefem Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Dodatkowo na Dyrektorze Rządowego Centrum Bezpieczeństwa spoczywa obowiązek koordynowania przygotowania przez wojewodów wojewódzkich planów ewakuacji ludności. Wojewoda jest obowiązany do uzgodnienia wojewódzkiego planu ewakuacji ludności z Rządowym Centrum Bezpieczeństwa (mimo literalnego brzmienia należy przyjąć, że z Dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, a nie aparatem pomocniczym). Te jednak nie mogą powstać wyłącznie w oparciu o wytyczne Dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, ponieważ muszą uwzględniać opracowywane przez starostę dla obszaru powiatu i wójta (burmistrza, prezydenta miasta) dla obszaru gminy wkłady do planu wojewódzkiego. W literaturze można dostrzec pogląd, zgodnie z którym wojewoda ma prawo korekty wkładów, a więc nie jest nimi związany[28]. Wcześniej jednak wojewoda określa obszary i kierunki ewakuacji ludności, w tym miejsca przyjęcia ludności. Koordynuje on przygotowanie wkładów do wojewódzkiego planu ewakuacji ludności przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i starostów na obszarze województwa, wskazując zadania, o których mowa w art. 39 ust. 2 u.o.l.o.c., realizowane przez poszczególne gminy i powiaty. Celowo przytaczamy dosłowną treść art. 43 ust. 2 u.o.l.o.c., aby pokazać niejasność konstrukcji. W art. 39 ust. 2 u.o.l.o.c. nie wskazano bowiem zadań, lecz elementy planu ewakuacji. Powstaje zatem pytanie, czy – ponownie, jak bywa to we wskazanych we wstępie aktach z zakresu bezpieczeństwa – już na etapie planistycznym występuje forma kierownictwa między administracją rządową a samorządową. Co ciekawe, odrębnie niż w niektórych

[28] B. Skóbel, [w:] B. Skóbel (red.), op. cit., komentarz do art. 43.

przypadkach z ustaw samorządowych, nie chodzi tylko o ustawowe powiązanie treści planów, ale możliwość wskazywania przez wojewodę – wyłącznie w oparciu o celowościowe przesłanki – elementów (zadań) koniecznych do uwzględnienia we wkładach samorządowych.

Z dniem 1 stycznia 2026 r. weszły w życie przepisy u.o.l.o.c. dotyczące planowania w zakresie ochrony dóbr kultury na czas wojny[29]. Obejmują one swoim zakresem szereg działań planistycznych i materialno-technicznych, których celem jest zapewnienie możliwie największego bezpieczeństwa dobrom kultury. W przedmiotowym zakresie ustawodawca przewidział dwa rodzaje planów: krajowy plan ochrony dóbr kultury na czas wojny oraz plany ochrony dóbr kultury na czas wojny.

Rola administracji rządowej w zakresie planowania dóbr kultury ma charakter prymarny z trojakiego punktu widzenia. Po pierwsze, to na współpracujących organach administracji rządowej spoczywa sporządzenie krajowego planu ochrony dóbr kultury na czas wojny (czyni to minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i Ministrem Obrony Narodowej). Po drugie, pozostając w zakresie współpracy, podstawą do utworzenia krajowego planu ochrony dóbr kultury na czas wojny są wykazy najcenniejszych dóbr kultury ruchomych i nieruchomych do objęcia ochroną, które sporządzają organy administracji rządowej; obligatoryjnym zagadnieniem planu krajowego są wskazania najcenniejszych dóbr kultury planowanych do objęcia ochroną (wykazy sporządzają Generalny Konserwator Zabytków, Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych, dyrektor Biblioteki Narodowej w Warszawie, dyrektor państwowej instytucji kultury wyspecjalizowanej w zakresie muzealnictwa i ochrony zbiorów oraz dyrektor państwowej instytucji kultury wyspecjalizowanej w opiece nad zabytkami). Po trzecie, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego został zobowiązany do określenia w drodze rozporządzenia wykazu podmiotów zobowiązanych do sporządzenia planu ochrony dóbr kultury na czas wojny oraz tryb zgłaszania tych podmiotów w celu wpisania ich do wykazu. Jak dotąd rozporządzenie takie nie zostało wydane. Zgodnie z projektem rozporządzenia było to ponad pół tysiąca podmiotów[30].

Ustawodawca utworzył otwarte katalogi elementów krajowego planu ochrony dóbr kultury na czas wojny oraz planów ochrony dóbr kultury na czas

[29] Pierwsze plany należy sporządzić do 31 grudnia 2026 r., będą obowiązywać one od 1 stycznia 2027 r. (art. 211 u.o.l.o.c.).

[30] Projekt rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sprawie wykazu podmiotów zobowiązanych do sporządzenia planu ochrony dóbr kultury na czas wojny oraz trybu zgłaszania podmiotów w celu wpisania ich do wykazu, https://www.gov.pl/web/kultura/projekt-rozporzadzenia-ministra-kultury-i-dziedzictwa-narodowego-w-sprawie-wykazu-podmiotow-zobowiazanych-do-sporzadzenia-planu-ochrony-dobr-kultury-na-czas-wojny-oraz-trybu-zglaszania-podmiotow-w-celu-wpisania-ich-do-wykazu (data dostępu: 4.02.2026).

wojny, niemniej jednak przewidział elementy obligatoryjne (art. 45 ust. 3 u.o.l.o.c.– dla planu krajowego, art. 45 ust. 6 u.o.l.o.c. – dla pozostałych planów). Porównując ustawowe katalogi, wypada dodać, że plan krajowy dotyczy najcenniejszych dóbr kultury, w tym nieruchomości zaś pozostałe plany dóbr kultury (bez dookreślenia jako najcenniejsze). Plan krajowy powinien mieć warstwę tekstową i graficzną. Graficznie powinno wskazać się rozmieszczenie na mapie najcenniejszych dóbr kultury planowanych do ochrony w pierwszej kolejności (art. 45 ust. 3 pkt 10 u.o.l.o.c.). Inne elementy mogą być ujęte zarówno graficznie lub tekstowo. W taki dwojaki sposób można oznaczyć miejsca ukrycia i ewakuacji najcenniejszych dóbr kultury ruchomych na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz głównych i zapasowych tras ewakuacji. Rolą twórcy planu krajowego jest wskazanie działań podejmowanych na czas wojny, dzięki którym uda się ochronić najcenniejsze dobra kultury. Ze względu na fakt, że ochrona poprzez ukrycie, wywiezienie etc. dóbr kultury nieruchomych jest niemożliwa, planotwórca powinien zaplanować sposoby ochrony takich najcenniejszych dóbr. Jak widać, rola administracji rządowej nie będzie polegać wyłącznie na wskazaniu środków ochrony zabytków, ale pierwotnie na wytypowaniu takich obiektów. Obiekty pominięte w takiej klasyfikacji, racjonalnie biorąc, będą narażone na większe niebezpieczeństwo zniszczenia lub uszkodzenia. Jakkolwiek zachowanie w czasie wojny obiektów nieruchomych może być szczególnie trudne (niezależnie od najlepszego planu, co udowadnia wojna na Ukrainie), to rola administracji rządowej jest prymarna w zakresie starań o ochronę takich obiektów już na etapie ich rozpoznania.

Dobra kultury, które mają charakter ruchomy, odmiennie od nieruchomych dóbr kultury, mogą podlegać ochronie poprzez ich ochronę w miejscu stałego przechowywania, jak też ulegać rozśrodkowaniu i ewakuacji. *Ex lege* planotwórca powinien więc z jednej strony wskazać na miejsca, rodzaje i wykazy najcenniejszych dóbr podlegających rozśrodkowaniu i ewakuacji, z drugiej zaplanować sposoby ochrony dóbr w miejscu ich stałego przechowywania, jeżeli nie będą podlegały takiemu przemieszczeniu. W planach powinien uwzględnić również miejsca, wykazy i sposoby ewentualnej ewakuacji najcenniejszych ruchomych dóbr kultury poza granice Rzeczypospolitej Polskiej w czasie wojny; ogólne zestawienie kosztów, nakładów pracy, materiałów i urządzeń przewidzianych do prac zabezpieczających oraz do rozśrodkowania lub ewakuacji najcenniejszych dóbr kultury; wskazanie przygotowanych miejsc przeznaczonych do ukrycia najcenniejszych ruchomych dóbr kultury. Ochrona dóbr kultury wymaga współpracy między strukturami administracji, dlatego należy ją odpowiednio wcześniej zaplanować poprzez stworzenie wykazu służb, jednostek, instytucji, organizacji i rzeczoznawców przewidzianych do udzielenia specjalistycznej pomocy w sytuacji zagrożenia najcenniejszych dóbr kultury, a także zaplanować system kierowania ochroną najcenniejszych

dóbr kultury, koordynacji, współdziałania, powiadamiania i łączności oraz informowania o stratach (art. 45 ust. 3 u.o.l.o.c.).

Treść (innych) planów ochrony dóbr kultury ma charakter o wiele bardziej wykonawczo-operacyjny, co może wpływać na jednoznacznie planistyczny charakter tych dokumentów. Wśród elementów planu znajdują się m.in. wykaz prac przygotowawczych i dokumentacyjnych niezbędnych do wykonania, z określeniem osób odpowiedzialnych i zespołów ze wskazaniem przypisanych im zadań oraz czasu ich wykonania; wykaz rodzajów i ilości potrzebnych materiałów i urządzeń, z określeniem ich przeznaczenia, sposobu pozyskania i miejsc przechowywania; określenie sposobu oznakowania dóbr kultury znakami rozpoznawczymi oraz trybu wydawania kart tożsamości dla personelu przydzielonego do ochrony dóbr kultury; opis systemu powiadamiania, ostrzegania i alarmowania o zagrożeniach oraz łączności z wykazami adresów i numerów telefonów lub innych urządzeń łączności jednostek ratowniczych, osób funkcyjnych, specjalistycznych służb, instytucji i rzeczoznawców; określenie sposobu dokumentowania działań ratowniczych i informowania o stratach, szkodach i potrzebach w zakresie ich likwidacji. Poza wskazanymi elementami plany zawierają także charakterystykę dóbr kultury oraz ich wykaz, z określeniem najbardziej cennych zbiorów i elementów, ocenę miejsca przechowywania lub położenia oraz możliwych zagrożeń dla dóbr kultury wraz z wnioskami.

Na zakończenie tych rozważań warto wrócić do rozporządzenia w sprawie ewakuacji ludności oraz zabezpieczenia mienia. W § 16 uregulowano: „W trakcie organizacji ewakuacji, niezależnie od postanowień i ustaleń przyjętych w planie ewakuacji ludności, mienie oraz dobra kultury kieruje się do miejsc bezpiecznych, unikając obszarów: 1) leżących w takiej odległości od wielkich ośrodków przemysłowych, komunikacyjnych oraz obiektów wojskowych, która powodowałaby zagrożenie dla ewakuowanej ludności; 2) przewidywanych i prowadzonych działań wojennych, w szczególności po uzyskaniu informacji w tym zakresie od organów wojskowych; 3) występowania innych zagrożeń lub obszarów mogących być potencjalnymi celami ataku". Wydaje się, że chodzi o plan ochrony dóbr kultury na czas wojny. Dodatkowo w § 4 ust. 1 pkt 7 przewidziano możliwość braku stosowania planu ochrony dóbr kultury w przypadku braku możliwości realizacji zabezpieczenia i ochrony ruchomych dóbr kultury zgodnie z planami ochrony dóbr kultury na czas wojny (w takim przypadku sposoby zabezpieczenia i ochrony dóbr kultury kategorii I wójt ustala w porozumieniu z właściwym terytorialnie wojewódzkim konserwatorem zabytków lub z upoważnionymi przez niego pracownikami oraz z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, zaś w przypadku zabytków kategorii II w porozumieniu z właściwym terytorialnie wojewódzkim konserwatorem zabytków lub z upoważnionymi przez niego pracownikami). Analogiczną normę w stosunku do starosty normuje przepis § 5 ust. 1 pkt 4.

Podmiotami należącymi zarówno do administracji rządowej, jak i samorządowej, na które ustawodawca nakłada obowiązki związane z planowaniem, są podmioty ochrony ludności, uprawnione do wykonywania zadań ochrony dóbr kultury, określone w: a) ustawie z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2024 r., poz. 1292 i 1907), b) ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2022 r., poz. 2393), c) ustawie z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U. z 2022 r., poz. 385), d) ustawie z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 457), e) ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2020 r., poz. 164).

Na podmioty te nałożono dwojakie czynności planistyczne. Po pierwsze, chodzi o przygotowanie instrukcji postępowania na potrzeby realizacji zadań w razie wystąpienia sytuacji kryzysowych. Po drugie, jest to analiza zbiorów w celu wyselekcjonowania dóbr kultury przeznaczonych do zabezpieczenia lub ewakuacji.

Wskazana instrukcja powinna określać sposoby postępowania w razie wystąpienia zdarzeń mających znamiona sytuacji kryzysowych. Jej treść powinna zawierać: 1) opis sposobu postępowania w razie wystąpienia zagrożenia; 2) wykaz osób odpowiedzialnych za realizację zadań ochrony dóbr kultury; 3) zestawienie sił i środków niezbędnych do realizacji zadań ochrony dóbr kultury. Jak słusznie podnosi się w literaturze, treść przepisu jest zasadniczo lakoniczna, lecz nie wyłącza tworzenia innych aktów planistycznych właściwych dla tych podmiotów i w związku z ochroną dóbr kultury (np. instrukcja bezpieczeństwa pożarowego muzeum); wręcz przeciwnie, akty takie należy skorelować[31].

Zgodnie ze wskazanymi na początku tekstu poglądami doktryny czynności analityczne są elementem planowania, tym samym podejmowana na podstawie art. 47 u.o.l.o.c. działalność jest skorelowana z aktami planistycznymi.

Warto też zwrócić uwagę, że podstawą finansowania realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej jest zatwierdzany przez Radę Ministrów Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej (art. 6 ust. 1 pkt 1 i art. 7 u.o.l.o.c.). Rada Ministrów nie tylko zatwierdza, ale wręcz przyjmuje, w drodze uchwały, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych ten Program (art. 156 ust. 1 u.o.l.o.c.), z tym że pierwszy Program jest podstawą finansowania realizacji zadań ochrony ludności i obrony cywilnej w latach 2025–2026 (art. 199 ust. 2 u.o.l.o.c.). W związku ze zmianą od 29 maja 2026 r. treści art. 156 u.o.l.o.c., przekazującego od ministra właściwego do spraw wewnętrznych kompetencję do tworzenia Programu Radzie Ministrów, ulec zmianie powinien art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.l.o.c., nakazujący wciąż Radzie Ministrów zatwierdzać ten Program. W obecnym stanie prawnym Rada Ministrów jest

[31] B. Skóbel, [w:] B. Skóbel (red.), op. cit., komentarz do art. 46.

organem zatwierdzającym Program i go przyjmującym. Ma on charakter planowania finansowego, choć nie jest programem wieloletnim w rozumieniu art. 136 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (art. 156 ust. 3 u.o.l.o.c.). W kontekście konstrukcji Programu ważne jest rozporządzanie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2025 r. w sprawie szczegółowe zawartości Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej[32] oraz art. 199 ust. 3 u.o.l.o.c., nakazujący dokonać na zgodny wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Ministra Obrony Narodowej ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych w terminie 60 dni od dnia zatwierdzenia pierwszego Programu Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej przeniesień wydatków zaplanowanych w dziale „obrona narodowa" między częściami budżetu państwa.

Rola samorządu terytorialnego w planowaniu ochrony ludności i obrony cywilnej

Działalność planistyczna z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej podejmowana przez samorząd terytorialny jest obszarem niezwykle rozbudowanym, przenikającym szereg aktów prawnych. Naczelnym celem planowania jest przygotowanie na czas występującego zagrożenia, jednak już w tym miejscu należy z całą mocą podkreślić, że nie ma możliwości prawidłowego podejmowania działań w obliczu zagrożenia przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli proces uprzedni polegający na planowaniu w czasie pokoju nie zostanie przeprowadzony przez nie należycie i z dostateczną starannością oraz pieczołowitością. Planowanie jest bowiem tym elementem, który ma kluczowe znaczenie dla całościowego zabezpieczenia i przeciwdziałania zagrożeniu, gwarantuje zapewnienie ciągłości działania oraz odpowiednie przygotowanie tak samej administracji, jak i jej otoczenia, w tym mieszkańców na wystąpienie różnego rodzaju zagrożeń.

Działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego z zakresu planowania można podzielić na trzy grupy: działania proceduralne, działania realne w terenie oraz działania przygotowujące ludność. Pierwsza grupa, określona mianem działań proceduralnych, stanowi całokształt aktywności podejmowanej przez jednostki samorządu terytorialnego w celu przyjęcia m.in. planów, strategii, przygotowania wytycznych, instrukcji, procedur, wykazów i wyciągów mających na celu zabezpieczenie realnego reagowania w sytuacji wystąpienia zagrożenia, takiego jak ekstremalne zjawiska pogodowe, ataki na infrastrukturę krytyczną, wojna hybrydowa czy wojna konwencjonalna. Co istotne, działania proceduralne przenikają działania

[32] T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 136.

podejmowane na podstawie u.z.k. i u.o.l.o.c. Kluczowym ich elementem jest przygotowywanie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta gminnego planu zarządzania kryzysowego zgodnie z zaleceniami starosty, który następnie ten plan zatwierdza, oraz przygotowywanie przez starostę powiatowego planu zarządzania kryzysowego zgodnie z zaleceniami wojewody, który następnie ten plan opiniuje i zatwierdza. Choć główna regulacja prawna dotycząca planów zarządzania kryzysowego znajduje się w u.z.k., to u.o.l.o.c. w art. 38 *expressis verbis* wskazuje na to, że organy ochrony ludności (wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta) uwzględniają w planach zarządzania kryzysowego plany ewakuacji ludności; wyciągi z Centralnej Ewidencji Zasobów, Centralnej Ewidencji OZO oraz Ewidencji Obrony Cywilnej; wykazy zapasowych ujęć wody lub sposobu dostarczania wody w przypadku uszkodzenia wodociągu; wykazy źródeł energii; lokalizację magazynów zasobów ochrony ludności; miejsca udzielania pomocy humanitarnej; procedury występowania o udzielenie pomocy humanitarnej i pomocy doraźnej oraz sposobu udzielania tej pomocy. Ze względu na fakt, że plany zarządzania kryzysowego nie mogą być przygotowywane i opracowywane w sposób autonomiczny[33], samodzielny przez poszczególne jednostki, niejako w oderwaniu od zasad i założeń przyjętych na poziomie jednostki większej, istotne są zalecenia oraz procedura zatwierdzania planów. W tym obszarze dochodzi do bardzo widocznego krzyżowania się działania administracji rządowej i samorządowej, co należy ocenić ze wszech miar pozytywnie, bowiem brak możliwości podjęcia rozstrzygającej decyzji co do ostatecznego kształtu i postanowień powiatowych i gminnych planów zarządzania kryzysowego przez wojewodę mogłoby doprowadzić do nierealnych do wdrożenia założeń lub przyjęcia założeń sprzecznych z planami zarządzania kryzysowego na poziomie wojewódzkim, co w efekcie doprowadziłoby do chaosu i braku zapewnienia ciągłości działania w sytuacji zagrożenia.

Kolejnym elementem w ramach działań proceduralnych jest obowiązek przygotowania przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta wkładów do wojewódzkich planów ewakuacji ludności. Wkłady te powinny zostać opracowane zgodnie z wytycznymi sformułowanymi przez wojewodę. Co prawda art. 43 u.o.l.o.c. mówi wprost o koordynacji działań przez wojewodę w zakresie przygotowywania wkładów do wojewódzkich planów ewakuacji ludności, niemniej jednak rozwiązaniem nieracjonalnym byłoby pozostawienie głównej decyzyjności w tym zakresie wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta. Doprowadziłoby to do analogicznych błędów i niespójności systemu, na które wskazywano powyżej[34]. Ustawodawca konstruuje w art. 39 ust. 2 u.o.l.o.c.

[33] Wyrok TK z 3 lipca 2012 r., sygn. akt K 22/09, OTK-A 2012, Nr 7, poz. 74.

[34] Problem ten został dostrzeżony także w literaturze przedmiotu, por. m.in. R. Mędrzycki, [w:] M. Szyrski (red.), *Ochrona ludności*…, komentarz do art. 43, s. 242–243; B. Skóbel, [w:] B. Skóbel (red.), op. cit., komentarz do art. 43.

zamknięty katalog elementów, które muszą znaleźć się w planach ewakuacji ludności, tj. liczba osób przewidzianych do ewakuacji na danym obszarze; wskazanie infrastruktury transportowej lądowej, wodnej i powietrznej do wykorzystania podczas ewakuacji; wskazanie miejsc zakwaterowania przygotowanych na potrzeby przyjęcia ludności w miejscach ewakuacji; wskazanie sił i środków transportowych niezbędnych do przeprowadzenia ewakuacji na danym obszarze; wskazanie sił i środków niezbędnych do zabezpieczenia procesu ewakuacji oraz ochrony pozostawionego mienia; wskazanie osób odpowiedzialnych za koordynację i wsparcie działań związanych z przeprowadzeniem ewakuacji na danym obszarze oraz wskazanie sposobu powiadamiania ludności o ewakuacji. W zakresie ustalenia liczby osób przewidzianych do ewakuacji na danym obszarze działania podejmowane przez gminę obarczone są wysokim poziomem niepewności, po pierwsze, ze względu na trudność z jednoznacznym wskazaniem liczby osób podlegającej ewakuacji. Wiele osób przebywających na obszarze danej gminy w konkretnym czasookresie nie jest odwzorowanych w rejestrach, jak np. rejestr mieszkańców i meldunków, co powoduje znaczne zaniżenie faktycznej liczby osób wymagającej ewakuacji. Po drugie, gmina musi zmierzyć się z wyzwaniem w postaci decyzji mieszkańców o samoewakuacji lub jej odmowie. Uwzględniając powyższe, należy opowiedzieć się za elastycznością planów ewakuacji. Jak podaje się w literaturze, należy zakładać nadmiarowe rezerwy transportowe, alternatywne trasy oraz dodatkowe miejsca zakwaterowania. Plany nie mogą być sztywne, ale muszą uwzględniać zmienność liczby uczestników ewakuacji i dynamicznie zmieniające się warunki kryzysowe[35]. Problemy praktyczne powoduje także element związany z określeniem infrastruktury transportowej służącej ewakuacji. W tym przypadku planowanie musi zawierać zarówno listę tras wykorzystywanych do transportu, jak i ich realną przepustowość. Kluczowe jest oznaczenie tzw. wąskich gardeł transportowych oraz dostosowanie środków transportu do specyfiki danej gminy, np. wykorzystanie znajdującej się na terenie gminy linii kolejowej, dla gmin nadrzecznych i nadmorskich wykorzystanie środków transportu wodnego. Warto także podkreślić, że w sytuacji zagrożenia wojną i w czasie wojny pierwszeństwo przed zadaniami ochrony ludności i obrony cywilnej mają potrzeby sił zbrojnych, niemniej jednak w § 6 pkt. 5 rozporządzenia w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa wskazano, że świadczenie usług transportowych w stanach gotowości obronnej państwa i w czasie wojny obejmuje potrzeby ewakuacji ludności i poszkodowanych[36]. Ewakuacja

[35] A. Bednarczyk-Płachata, K. Myślińska, op. cit., s. 49–50.

[36] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2023 r. w sprawie warunków i sposobu przygotowania i wykorzystania transportu na potrzeby obronne państwa, a także jego ochrony w czasie wojny oraz właściwości organów w tych sprawach (Dz.U. z 2023 r., poz. 1660).

ludności wymaga także przygotowania tzw. procedur minimalizujących ryzyko grabieży i dewastacji mienia, jak np. patrole prewencyjne (Policja, straż gminna, ochotnicza straż pożarna), zamknięcie i zaplombowanie budynków, prowadzenie ewidencji wejść do strefy ewakuowanej, posterunki w rejonach szczególnie zagrożonych[37].

Druga grupa działań z zakresu planowania stanowią działania realne w terenie. Są to wszelkie działania mające na celu ustalenie danych podstawowych potrzebnych do przygotowania działań proceduralnych. Wśród tej grupy należą m.in. dokładne zapoznanie się ze specyfiką gminy, jej potencjalnymi zagrożeniami, rozpoznanie podmiotów i zasobów ochrony ludności i obrony cywilnej, inwentaryzacja zasobów, zidentyfikowanie braków i wskazanie sposobów ich wypełnienia, aktualizacja rejestrów i ewidencji, budowa trwałych i opartych na zaufaniu relacji z podmiotami ochrony ludności i obrony cywilnej oraz mieszkańcami. Ta grupa działań jest kluczowa zarówno dla samego procesu planowania, jak i podejmowania realnych działań w obliczu zagrożenia. Koncentruje się ona na swoistej diagnozie stanu faktycznego i poprzez zebranie oraz aktualizację danych dostarcza rozwiązań potrzebnych do opracowania procedur mających zadziałać na przyszłość.

Działania realne w terenie pozostają w bezpośrednim związku także z trzecią grupą działań z zakresu planowania, tj. działaniami przygotowującymi ludność. Grupa tych działań jest wielowymiarowa zarówno co do zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego. Zakres podmiotowy działań przygotowujących ludność koncentruje się na działalności prowadzonej przez organy ochrony ludności dla pracowników organu ochrony ludności, jak i samej ludności, bez względu na jej wiek. W zakresie przedmiotowym możemy mówić tu o standardowych szkoleniach, których tematyka została bardzo dokładnie określona treścią rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 lutego 2025 r. w sprawie programów szkoleń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej oraz wymagań dla podmiotów prowadzących szkolenia[38], jak i innych działaniach, takich jak: ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej dla weryfikacji gotowości i zwiększenia skuteczności wykonywania zadań ochrony ludności i obrony cywilnej oraz utrwalania wiedzy i umiejętności[39], działania edukacyjne prowadzone poprzez przekazywanie wiedzy o potencjalnych i aktualnych zagrożeniach mających wpływ na bezpieczeństwo oraz o zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia, jak i edukacji z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej prowadzonej w systemie oświaty, w tym w ramach form pozaszkolnych i innych formach edukacji.

---

[37] A. Bednarczyk-Płachata, K. Myślińska, op. cit., s. 53.

[38] T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 162.

[39] Zakres oraz forma ćwiczeń zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie ćwiczeń z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej (Dz.U. z 2025 r., poz. 253).

Szkolenia, ćwiczenia oraz edukacja z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej koncentrują się przede wszystkim na wykształceniu wśród ludności umiejętności praktycznych w zakresie samodzielnego radzenia sobie w sytuacji zagrożenia, budowania ich indywidualnej odporności w tym zaznajamiania z obowiązującymi procedurami i instrukcjami na wypadek wystąpienia zagrożenia. Jako przykład można podać tu m.in. systemy ostrzegania i alarmowania, ewakuacji, niezwłocznego udania się do miejsca bezpiecznego, znajomość lokalizacji najbliższych obiektów zbiorowej ochrony.

Wśród tej grupy działań wyodrębnia się również element wpisujący się w działania proceduralne, bowiem ustawodawca wskazuje na to, z jaką częstotliwością powinny być prowadzone szkolenia oraz ćwiczenia z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej. W przypadku ćwiczeń mówi się zaś *expressis verbis* o opracowywaniu przez właściwy organ ochrony ludności planu ćwiczeń, który następnie podlega zatwierdzeniu odpowiednio przez starostę (w przypadku gminnych planów ćwiczeń) i wojewodę (w przypadku powiatowych planów ćwiczeń i planów ćwiczeń dla miast na prawach powiatu). Konstrukcja ta jest analogiczna do konstrukcji zatwierdzania wkładów do wojewódzkich planów ewakuacji czy też zatwierdzania gminnych i powiatowych planów zarządzania kryzysowego. W tym przypadku ustawodawca również przewiduje konstrukcję wytycznych i zaleceń, jednak ich zakres przedmiotowy nie został określony.

Podsumowując, należy wskazać na wielowymiarowość i szeroki zakres zadań z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej, które podejmowane są przez jednostki samorządu terytorialnego na etapie planowania. Jednak, co istotne, jest to kolejny przykład dualizmu systemu ochrony ludności i obrony cywilnej, gdzie działania podejmowane przez samorząd terytorialny pozostają w bliskiej relacji do działań podejmowanych przez administrację rządową, która dodatkowo, na skutek decyzyjności w obszarze rozdzielania środków finansowych na ten cel, staje się gwarantem realności wykonania tych zadań.

Podsumowanie i wnioski

Podstawowym celem badawczym artykułu była próba odpowiedzi na pytanie, jak w ramach ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej ustawodawca kształtuje zadania organów administracji publicznej związane z planowaniem oraz na kogo nakłada nowe obowiązki planistyczne. Należy zauważyć, że nałożenie nowych zadań związanych z planowaniem (co pokazały powyższe analizy) ma charakter ustrojowy. Kwestia zadań i kompetencji w nauce prawa administracyjnego nieodmiennie łączy się ze sferą ustrojową prawa administracyjnego i samej administracji.

Chociaż ustawodawca posługuje się w analizowanym akcie prawnym wielokrotnie terminem „planowanie”[40], to badania pozwoliły na wyróżnienie w u.o.l.o.c. trzech zasadniczych rodzajów planów jako wyniku planowania. Nie badano przy tym funkcjonujących na podstawie innych przepisów aktów planowania, które powinny zostać zmodyfikowane w korelacji z przepisami u.o.l.o.c. (art. 204 u.o.l.o.c.), co wykraczałoby poza ramy artykułu[41]. Mowa zatem o konkretnych, regulowanych przepisami u.o.l.o.c. formach aktów planowania, nie zaś niedookreślonych co do skutkowości czynnościach planowania. Chodzi zatem o akty planowania ewakuacji ludności w postaci planu krajowego i planów wojewódzkich oraz krajowego planu ochrony dóbr kultury i planów ochrony dóbr kultury. Jest to również mający charakter planowania finansowego Program Ochrony Ludności i Obrony Cywilnej. Dodatkowo w zakresie samorządu terytorialnego warto wskazać na specyfikę opracowywanych przez gminy wkładów do wojewódzkich planów ewakuacji czy też działania planistyczne podejmowane w obszarze szkoleń, ćwiczeń oraz edukacji ludności.

Podsumowując całokształt prowadzonych rozważań, należy zwrócić uwagę na dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, obecna regulacja prawna ochrony ludności i obrony cywilnej konstruuje system przenikających się podstaw prawnych mających swoje źródło w różnych aktach normatywnych. Najbardziej wyraziście rysują się zależności między systemem zarządzania kryzysowego a systemem ochrony ludności i obrony cywilnej, co wzbudza wątpliwości w zakresie zasadności współistnienia obu systemów, co do zasady odrębnych od siebie, jednak konstrukcyjnie i operacyjnie niemożliwych do rozdzielenia oraz wywołujących liczne problemy z praktycznym stosowaniem prawa. Po drugie zaś, cały system ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym system planowania z tego obszaru, możemy określić jako system dualny, łączący w sobie aktywność podejmowaną przez administrację rządową i administrację samorządu terytorialnego. Zakres relacji między dwoma pionami administracji przyjmuje zróżnicowane formy zależności. Co jednak ciekawe, z jednej strony dostrzegany jest silny, wręcz kierowniczy stosunek administracji rządowej względem administracji samorządowej, z drugiej strony system ochrony ludności i obrony cywilnej jest pierwszym, który tak dobitnie akcentuje znaczenie samorządu terytorialnego dla zapewniania bezpieczeństwa lokalnego, w tym bezpieczeństwa państwa. Jest to widoczne m.in. w przypisaniu jednostkom samorządu terytorialnego zupełnie nowych, dotychczas niezrealizowanych zadań publicznych, wykraczających poza tradycyjnie identyfikowane jako samorządowe, zadania użyteczności publicznej.

---

[40] Do takich sytuacji należy np. wskazanie w art. 26 u.o.l.o.c., że minister właściwy do spraw wewnętrznych zapewnia utrzymanie Centralnej Ewidencji Zasobów, planuje i realizuje jej rozbudowę i modyfikację.

[41] Nie badano również planów ratowniczych – art. 170 pkt 2 i 3, modyfikujące ustawę z dnia 24 sierpnia1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 188).

Wykaz literatury

Bednarczyk-Płachata A., Myślińska K., *Ochrona ludności i obrona cywilna w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2026.

Górski M., *Strategie, plany, programy*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 7, C.H. Beck, Warszawa 2017.

Jagielski J., *W sprawie treści kategorii „administracja rządowa" i „administracja samorządowa"*, [w:] J. Łukasiewicz (red.), *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa – międzynarodowa konferencja naukowa. Cisna, 24 czerwca 2002 r.*, TNOiK Oddz. Rzeszów, Rzeszów 2002.

Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Zakład Administracji i Prawa Administracyjnego U.S.B., Wilno 1939.

Korczak J., *Akty polityki administracyjnej*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.

Korczak J., *Współdziałanie organów administracji rządowej i samorządowej w stanach nadzwyczajnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 2016, nr 106.

Korczak J., Mielczarek-Mikołajów J. (red.), *Wpływ epidemii COVID-19 na działalność administracji publicznej*, UWr, Wrocław 2023.

Lipowicz I., *Odporność samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny" 2025, nr 4.

Lipowicz I., Szpor G., Syryt A. (red.), *Instruments of public law digital transformation during the pandemic*, Routledge, Londyn 2023.

Łętowski J., *Miejsce i funkcje planowania w działalności administracji*, „Studia Prawnicze" 1983, nr 1.

Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, PWN, Warszawa 1990.

Mędrzycki R., *Planning acts as a legal form of ensuring solidarity in the local self-government*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 2022, nr 4116.

Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Wyd. UR, Rzeszów 2011.

Skóbel B. (red.), *Ustawa o ochronie ludności i obronie cywilnej. Komentarz*, 2025, Legalis.

Stasikowski R., *O istocie funkcji planistycznej administracji publicznej*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2009, nr 5.

Szyrski M., *Kierownictwo w ramach zarządzania kryzysowego*, [w:] I. Lipowicz (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego – granice i perspektywy*, seria: System Prawa Samorządu Terytorialnego, t. 3, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.

Szyrski M., *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2026.

Szyrski M. (red.), *Ochrona ludności i obrona cywilna. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2025.

Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, KAW, Rzeszów 1988.

Ura E. (red.), *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, Oficyna Wydawn. PR, Rzeszów 2022.

Wieczorek M., Smarż J., Szustakiewicz P. (red.), *Administracja publiczna w obliczu kryzysów*, UR, Radom 2024.

Summary

Civil protection and civil defense planning – new tasks for public administration

Keywords: law, civil protection, security, planning, public tasks.

With the entry into force of the Act on Civil Protection and Civil Defence, new planning responsibilities have been imposed on central and local government bodies. The aim of this study was to examine how, under the Act on Civil Protection and Civil Defence, the legislator defines the planning responsibilities of public administration bodies and on whom it imposes new planning obligations. The research found that, although the legislator uses the term 'planning' in many places throughout the Act, it is possible to identify, on the basis of the Act, plans relating to the evacuation of the population, the protection of cultural heritage, and the financing of operations. In addition, there are exercise plans. From a structural perspective, the legislator has adopted a planning paradigm at the level of government administrative bodies, albeit in cooperation with local government.

DOI: 10.31648/sp.12906

Michał Mariański
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0001-6212-914X
michal.marianski@uwm.edu.pl

L'Observatoire français de la sécurité des moyens de paiement, comme l'équivalent du Conseil du système de paiement en Pologne

Introduction

Le renforcement de la résilience numérique suite à la récente réglementation des marchés financiers de l'UE concerne tout particulièrement le système de paiement, dont la stabilité est un facteur déterminant du fonctionnement de l'économie numérique actuelle. Il convient de noter que le concept de résilience numérique a été introduit dans le système européen par le règlement (UE) 2022/2554 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022, dit règlement DORA[1], c'est-à-dire un acte juridique directement applicable, entré en vigueur le 17 janvier 2025 et devenu indispensable au fonctionnement et à l'environnement réglementaire du marché financier actuel dès son origine[2].

L'objectif de cet article, dans lequel l'auteur utilise une méthode dogmatique, historico-descriptive et comparative, est de vérifier la thèse sur la nature similaire de l'organisme français *Observatoire de la Sécurité des Moyens de Paiement* (OSMP) et du Conseil des Systèmes de Paiement (pl. Rada ds. Systemu Płatniczego) opérant à la Banque Nationale de Pologne. La liste ci-dessus met en œuvre l'un des principes clés du droit comparé, à savoir l'analyse fonctionnelle du rôle joué par des institutions données dans un système

[1] Règlement (UE) 2022/2554 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 relatif à la résilience opérationnelle numérique du secteur financier et modifiant le règlement (CE) n° 1060/2009, (UE) n° 648/2012, (UE) n° 600/2014, (UE) n° 909/2014 et (UE) 2016/1011.

[2] M. Lemonnier, P. Pałka, *Preambuła*, [dans] M. Lemonnier (réd.), *Operacyjna odporność cyfrowa sektora finansowego (DORA). Komentarz*, Warszawa 2025, p. 37.

juridique donné, en tenant compte de la spécificité des systèmes normatifs nationaux faisant l'objet de l'analyse, ce qui renvoie à la méthode fonctionnelle classique développée par Ernst Rabel, Konrad Zweigert et Hein Kötz[3]. Ainsi, malgré les critiques qui apparaissent dans la doctrine[4], le fonctionnalisme est souvent présenté comme le courant dominant dans les études comparatives contemporaines et le droit comparé[5].

L'impulsion qui a conduit à entreprendre cette analyse dans le cadre des questions abordées résidait dans le fait que le marché financier constitue un environnement juridique assez spécifique, dont la supervision institutionnelle et la prévention proactive des crises représentent un défi tant pour les législateurs nationaux qu'européens[6].

La question problématique de la similarité entre l'Observatoire de la Sécurité des Moyens de Paiement (OSMP) français et le Conseil polonais des systèmes de paiement, rattaché à la Banque nationale de Pologne (NBP), tient au fait qu'il ne semble pas exister en Pologne d'organisme unique équivalent exact à l'OSMP français. Cette institution française est un organisme spécialisé qui réunit la banque centrale, les banques, les opérateurs de paiement, les entreprises, l'administration publique et les associations de consommateurs. Sa mission principale est de contrôler la sécurité des instruments de paiement, de collecter des statistiques sur la fraude aux paiements et d'élaborer des recommandations en matière de sécurité des paiements. Or, en droit polonais, ces responsabilités semblent être réparties entre plusieurs institutions distinctes, telles que l'Autorité polonaise de surveillance financière (KNF), la NBP et le Conseil polonais des systèmes de paiement. De même, la Banque nationale de Pologne (NBP) supervise les systèmes de paiement, analyse leur fonctionnement et publie des rapports sur les paiements et la sécurité de l'infrastructure de paiement, tandis que la KNF supervise les prestataires de services de paiement et les établissements financiers.

Dès lors, compte tenu de l'organisation actuelle du marché financier polonais, la question demeure de savoir si le Conseil des systèmes de paiement, qui opère auprès de la Banque nationale de Pologne, joue un rôle purement consultatif auprès des acteurs du marché des paiements. Pour y répondre pleinement, il convient de citer le contenu précis des réglementations française

---

[3] B. Jaluzot, *Méthodologie du droit comparé: bilan et prospective*, „Revue internationale de droit comparé" 2005, vol. 57, nº 1, p. 29.

[4] P. Legrand, *The impossibility of legal transplants*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law" 1997, vol. 4, nº 2, p. 112.

[5] I. Szymczak, *Metoda nauki o porównywaniu systemów prawnych*, *Ruch Prawniczy*, „Ekonomiczny i Socjologiczny" 2014, vol. 76, nº 3, p. 37 et suiv.

[6] 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, nº 60, p. 265.

et polonaise en la matière, afin de pouvoir tirer des conclusions scientifiques éclairées.

Base juridique et organisation de l'*Observatoire de la Sécurité des Moyens de Paiement*

Avant d'entamer notre analyse de la réglementation relative à l'*Observatoire de la Sécurité des Moyens de Paiement*, il convient de préciser que la France dispose d'un système de supervision des marchés financiers à deux piliers, contrairement à la Pologne. Ce système comprend l'autorité de supervision principale, l'Autorité des marchés financiers (AMF), et un organe subsidiaire, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)[7].

L'Observatoire de la sécurité des moyens de paiement Institué par la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne[8], et le lom original et initial de cette institution était l'observatoire de la sécurité des cartes de paiement. Ensuie, par l'intermediaire de la loi Sapin II de 2016, relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique[9], le legislateur a renommé l'observatoire et étend ses compétences à l'ensemble des moyens de paiement.

Les missions de cet observatoire sont définies par l'article L141-4 du code monétaire et financier. Notamment dans le point I de cet article, il est clarifié que c'est la Banque de France qui veille au bon fonctionnement et à la sécurité des systèmes de paiement dans le cadre de la mission du Système européen de banques centrales relative à la promotion du bon fonctionnement des systèmes de paiement prévue par l'article 105, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne[10].

---

[7] 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, p. 38.

[8] Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, JORF n° 266 du 16 novembre 2001.

[9] Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, JORF n° 0287 du 10 décembre 2016.

[10] Il faut aussi ajouter que L'opposabilité aux tiers et la mise en œuvre des droits des banques centrales nationales membres du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne sur les instruments financiers, effets, créances ou sommes d'argent nantis, cédés en propriété ou autrement constitués en garantie à leur profit ne sont pas affectées par l'ouverture des procédures prévues au livre VI du code de commerce ou toute procédure judiciaire ou amiable équivalente sur le fondement d'un droit étranger, ni par aucune procédure civile d'exécution prise sur le fondement du droit français ou d'un droit étranger, ni par l'exercice d'un droit d'opposition. Nonobstant toute disposition ou stipulation contraire, aucun droit de compensation ne peut engendrer l'extinction, en tout ou partie, des créances remises en garantie à une banque centrale membre du Système européen de banques centrales.

De plus dans le point I de l'article L141-4 du code monétaire et financier, il est spécifié que la Banque de France s'assure de la sécurité des moyens de paiement tels que définis à l'article L. 311-3, autres que la monnaie fiduciaire, et de la pertinence des normes applicables en la matière. Si elle estime qu'un de ces moyens de paiement présente des garanties de sécurité insuffisantes, elle peut recommander à son émetteur de prendre toutes mesures destinées à y remédier. Si ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet, elle peut, après avoir recueilli les observations de l'émetteur, décider de formuler un avis négatif publié au Journal officiel.

De plus vue que le règlement MiCA, entré en vigueur le 29 juin 2023[11], qui a introduit des dispositions importantes pour encadrer le marché des crypto-actifs, anciennement appelés monnaies virtuelles[12], il est umportant de souligner que, suivant art L141-4, la Banque de France exerce les missions et pouvoirs à l'égard des jetons de monnaie électronique et des jetons se référant à un ou des actifs et utilisés comme moyen d'échange. Le reglement MiCA a forcé le législateur nationale a introduire une clarification terminologique, afin de garantir un niveau minimal de sécurité et de stabilité du marché, et par conséquent, la protection de ses acteurs[13]. En plus, suivant le code monétaire et financier, pour l'exercice de ces missions, la Banque de France procède aux expertises et se fait communiquer, par l'émetteur ou par toute personne intéressée, les informations utiles concernant les moyens de paiement et les terminaux ou les dispositifs techniques qui leur sont associés. Il est important de douligner que la vérsion actuelle de cet article a été introduite par la loi de 2025 visant à renforcer la lutte contre la fraude bancaire[14].

Une partie la plus importante du point I de l'article L141-4, du point de vue de cette étude, indique qu'il est institué un Observatoire de la sécurité des moyens de paiement, qui regroupe des parlementaires, des représentants des administrations concernées, des émetteurs de moyens de paiement, des opérateurs de systèmes de paiement, des associations de commerçants, des associations d'entreprises et des associations de consommateurs. L'Observatoire de la sécurité des moyens de paiement assure, en particulier, le suivi des mesures de sécurisation entreprises par les émetteurs, les commerçants et les entreprises, l'établissement de statistiques de la fraude

[11] Reglement (UE) 2023/1114 du Parlement Europeénne et du Conseil du 31 mai 2023 sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant les règlements (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 1095/2010 et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/1937.

[12] E. Mazurkiewicz, S. Jelonek, I. Sobieski, *Emisja tokenów i odpowiedzialność cywilna emitenta oraz członków jego organów w rozporządzeniu MiCA ze szczególnym uwzględnieniem tokenów będących pieniądzem elektronicznym*, „Monitor Prawa Bankowego" 2023, nº 10, p. 67 et suiv.

[13] M. Mariański, *Transgraniczne aspekty rynku kryptoaktywów w świetle rozporządzenia MICA*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2024, nº 6, p. 49

[14] Loi n° 2025-1058 du 6 novembre 2025 visant à renforcer la lutte contre la fraude bancaire, JORF n° 0262 du 7 novembre 2025.

et une veille technologique en matière de moyens de paiement, avec pour objet de proposer des moyens de lutter contre les atteintes à la sécurité des moyens de paiement. Le secrétariat de l'observatoire est assuré par la Banque de France. Le président est désigné parmi ses membres. Un décret en Conseil d'Etat précise sa composition et ses compétences.

De plus, l'observatoire établit chaque année un rapport d'activité remis au ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie et transmis au Parlement. Ce rapport présente notamment des indicateurs permettant d'apprécier la performance du fichier national défini à l'article L. 521-6-1. L'observatoire comprend parmi ses membres un député et un sénateur.

Conformément à l'article R142-22 du code monétaire et financier, l'organization de *Observatoire de la Sécurité des Moyens de Paiement* (OSMP), est bien défini. Cet article a été modifié par Décret n°2024-20 du 15 janvier 2024, et precise quelles sont les mebmres de l'Observatoire. Notamment cette institution comprend ou total 34 membres: un député et un sénateur; huit représentants des administrations concernées[15]; le gouverneur de la Banque de France ou son représentant; le secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ou son représentant; un représentant de la Commission nationale de l'informatique et des libertés; huit représentants des émetteurs de moyens de paiement; sept représentants des opérateurs de systèmes de paiement; deux représentants des opérateurs de communications électroniques; cinq représentants du collège constitué des associations de défense des consommateurs[16]; deux représentants d'associations de personnes handicapées; huit représentants des organisations professionnelles de commerçants et des entreprises dans les domaines, notamment, du commerce de détail, de la grande distribution, de la vente à distance et du commerce électronique; et deux personnalités choisies en raison de leur compétence en matière de sécurité des moyens de paiement.

Chaque membre dispose d'une voix. Les membres de l'Observatoire de la sécurité des moyens de paiement sont nommés par arrêté du ministre chargé de l'économie, soit sur désignation de leur assemblée respective pour les parlementaires, soit sur proposition du ministre dont ils relèvent pour les représentants des administrations concernées,soit sur proposition du gouverneur de la Banque de France pour les représentants des émetteurs, des

---

15 Les huits représentants de l'administration sont indiqués parmi: un représentant du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale; un représentant du garde des sceaux, ministre de la justice; deux représentants du ministre de l'intérieur; le directeur général du Trésor ou son représentant; le directeur général de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes ou son représentant; le directeur général de l'Institut d'émission d'outre-mer ou son représentant; et le directeur général de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse ou son représentant.

16 Disposant de l'agrément prévu à l'article L. 811-1 du code de la consommation du Conseil national de la consommation.

opérateurs de systèmes de paiement et des opérateurs de communications électroniques. Les autres modes de desifnation, delon la provenance du membre, renvois a la proposition du collège »consommateurs« du Conseil national de la consommation, pour les représentants des consommateurs ou à la proposition du collège des représentants des associations de personnes handicapées du Conseil national consultatif des personnes handicapées, pour les représentants d'associations de personnes handicapées. La dernière méthode de nomination est la proposition de CCI France[17] ou des organisations professionnelles du commerce et des entreprises, saisies par le ministre chargé de l'économie, pour les représentants des commerçants et des entreprises.

Article R142-22, precise *in fine* que les représentants des assemblées parlementaires siègent au sein de l'observatoire jusqu'à la fin de leur mandat de parlementaire; leur mandat de membre de l'observatoire est renouvelable en cas de renouvellement de leur mandat de parlementaire. Les autres membres de l'observatoire, à l'exception de ceux représentant les administrations concernées, du gouverneur de la Banque de France et du secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, sont nommés pour un mandat de trois ans renouvelable. En cas de vacance d'un siège de membre de l'observatoire, pour quelque cause que ce soit, il est procédé à son remplacement pour la durée du mandat restant à courir.

Il est important que que le législateur a souligné dans l'article R142-23, que le président de l'OSMP est désigné parmi ses membres par le ministre chargé de l'économie et que son mandat est relativement court (trois ans) mais renouvelable. Ensuite, aux termes de l'article R142-24, il a été indiqué que dans le cadre de ses attributions, l'observatoire peut charger certains de ses membres d'étudier des questions particulières et, à cette fin, constituer en son sein des groupes de travail ou d'étude dont il fixe le mandat et la composition à la majorité absolue de ses membres. L'observatoire peut aussi, en tant que de besoin, entendre tout expert.

Il est important que, suivant art R142-25, les membres de de l'OSMP et celles qui concourent à ses missions sont tenues au secret professionnel dans les conditions prévues par l'article 226-13 du code pénal[18]. Cet article du code pénal dispose que la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende[19].

---

17 CCI France (Chambre de Commerce et d'Industrie).

18 Y. Mayaud, *Infractions contre les personnes*, „Revue de science criminelle et de droit pénal comparé" 2019, nº 4(4), p. 805 et suiv., DOI: 10.3917/rsc.1904.0805.

19 P. Verdier, *Le secret professionnel existe-t-il encore?*, „Journal du droit des jeunes" 2016, nº 351–352(1), p. 39–44; P. Mistretta, *Droit pénal médical*, „Revue de science criminelle et de droit pénal comparé" 2021, nº 2(2), p. 427 et suiv.

Ce qui peut surprendre, c'est que, conformément à l'article R142-26, les fonctions de membre de l'observatoire OSMP sont gratuites, seuls les frais justifiés par l'exercice de leur mandat peuvent être remboursés. De plus c'est la Banque de France prend en charge le fonctionnement de l'observatoire et et par conséquent en désigne le secrétaire.

Le dernier article relatif aux questions OSMP, notamment art. R142-27, indique que l'observatoire adopte un règlement intérieur à la majorité absolue de ses membres, dont est prévue la fréquence des réunions, qui ne peut être inférieure à deux réunions par an. Un fait intéressant est que, selon l'article susmentionné, les réunions de l'observatoire OSMP ne sont pas publiques. Enfin, OSMP a l'obligation de remettre, chaque année, au ministre chargé de l'économie, ainsi qu'au Parlement, un rapport, qui est ensuite rendue public, adopté à la majorité absolue de ses membres.

Conseil des systèmes de paiement en Pologne

L'un des domaines d'intérêt de la Banque nationale de Birmanie (NBP), où la coopération avec d'autres institutions est fortement mise en avant, est d'assurer le bon fonctionnement et la stabilité du système de paiement. Au sein de sa structure organisationnelle, une coopération particulière est assurée dans le domaine du système de paiement au sein du Conseil du système de paiement (pl. Rada ds. Systemu Płatniczego), qui n'est toutefois qu'un organe consultatif[20].

Il est important de noter que le Conseil du système de paiement a été créé en 1998 conformément à la résolution n° 14/98 du Conseil d'administration de la NBP du 10 juin 1998[21], et non, comme dans le cas de son homologue français, en vertu d'une loi distincte. Il est important de noter que cette résolution a déjà été modifiée à onze reprises, et que le texte consolidé après sa dernière modification, datée du 14 avril 2023, est actuellement en vigueur. Il convient de préciser que la compétence pour nommer le Conseil découle de la loi, et plus précisément de l'article 7, paragraphe 2, point 2, et de l'article 17, paragraphe 4, point 9, de la loi du 29 août 1997 relative à la Banque nationale de Pologne[22].

---

[20] A. Matysek-Jędrych, *Stabilizowanie systemu finansowego przez bank centralny na przykładzie NBP*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu" 2008, nº 111, p. 36.

[21] Uchwała nr 14/98 Zarządu Narodowego Banku Polskiego z dnia 10 czerwca 1998 r. w sprawie powołania przy Zarządzie Narodowego Banku Polskiego organu opiniodawczo-doradczego o nazwie Rada ds. Systemu Płatniczego [Résolution n° 14/98 du Conseil d'administration de la Banque nationale de Pologne du 10 juin 1998 portant création d'un organe consultatif auprès du Conseil d'administration de la Banque nationale de Pologne dénommé Conseil du système de paiement].

[22] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz.U. z 2022 r., poz. 2025; z 2026 r., poz. 340).

Le Conseil a pour seul rôle consultatif auprès du Conseil d'administration de la Banque nationale de Pologne. Sa mission principale, telle que définie à l'article 3 de la résolution de 1998, est de coordonner les activités de la Banque nationale de Pologne, de l'Association des banques polonaises, des banques opérant sur le marché polonais et des autres institutions nationales liées au système de paiement. Toutefois, la création de ce Conseil s'inscrit dans le contexte du rôle croissant de la cybersécurité dans le système de paiement[23] et souligne le rôle de la Banque nationale de Pologne en tant que garante de la stabilité financière en Pologne[24].

Conformément à l'article 3 de la résolution de 1998, les responsabilités du Conseil s'articulent autour de cinq domaines d'activité. Le premier consiste à définir les orientations stratégiques du développement du système de paiement, un enjeu particulièrement crucial dans le contexte actuel de progrès technologique rapide et exponentiel. Le deuxième est l'analyse et l'évaluation du système de paiement polonais et de la réglementation qui s'y rapporte. Le troisième vise à formuler des propositions d'actions destinées à minimiser le risque systémique, à simplifier les transactions et à en accroître la sécurité, l'efficacité et l'accessibilité, à réduire l'exclusion financière et à promouvoir les innovations en matière de paiement sécurisé. Le quatrième concerne l'intégration des activités au sein du système de paiement, et le cinquième, l'examen de toute autre question identifiée par le Conseil d'administration de la Banque nationale de Pologne (NBP). Ce champ d'activité, notamment au regard du point cinq, se veut suffisamment ouvert, ce qui, selon l'auteur, ouvre la voie à un élargissement potentiel des compétences du Conseil à de nouveaux éléments ou problèmes imprévus lors de l'adoption de la présente résolution.

Le Conseil des systèmes de paiement de la Banque nationale de Pologne (BNP) est composé de 16 membres permanents représentant les principales institutions financières et bancaires. Le premier membre, qui préside le Conseil, est nommé par le président de la Banque nationale de Pologne, un vice-président de la Banque nationale de Pologne ou un membre du directoire de la BNP. Le président du directoire de l'Association des banques polonaises est ensuite désigné vice-président par résolution. Les autres membres sont: un membre du directoire de la BNP nommé par le président de la Banque nationale de Pologne; le président de l'Autorité polonaise de surveillance financière; le président du directoire de la Chambre nationale de compensation S.A. à Varsovie; le président du directoire du Dépositaire national de valeurs

[23] K. Dmowska, *Cyberbezpieczeństwo systemu płatniczego w nadzorze systemowym Narodowego Banku Polskiego*, „Bank i Kredyt" 2022, nº 53(4), p. 357 et suiv.

[24] E. Kowalewska, *Rola banku centralnego w utrzymaniu stabilności systemu finansowego*, „Acta Iuris Stetinensis" 2014, nº 5(1), p. 407 et suiv.

mobilières S.A. à Varsovie; le président du Comité des agents de compensation; le président du directoire de Poczta Polska S.A.; le président de l'Office de la concurrence et de la protection des consommateurs; et le Médiateur financier. Le Conseil est complété par quatre ou cinq présidents des conseils d'administration des banques commerciales, nommés par l'Association bancaire polonaise, et par le secrétaire du Conseil, en la personne du directeur du département des systèmes de paiement au siège de la Banque nationale de Pologne.

Il est important de noter que, à l'instar de l'Observatoire français de la sécurité des moyens de paiement (OSMP), le conseil comprend des représentants des principales institutions publiques ainsi que des représentants des entités créant l'infrastructure des marchés financiers. Il comprend également des représentants de banques commerciales et d'autres organismes spécialisés (tels que le président du Comité des acquéreurs).

Il convient également de noter que le président du Conseil peut inviter aux réunions du Conseil des représentants d'autres institutions et entités opérant dans le système de paiement, en fonction de l'objet de la réunion, notamment: des représentants de ministères ou d'administrations centrales, des représentants d'entités exploitant des systèmes ou des dispositifs de paiement, des représentants de prestataires de services de paiement non bancaires, des représentants d'associations de consommateurs et des représentants d'associations professionnelles. Cela signifie que le Conseil n'est pas un élément central, mais plutôt un élément accessoire du développement institutionnel du marché des services de paiement en Pologne[25].

En outre, lors de l'analyse des annonces publiques des réunions du Conseil, il convient de noter que ses initiatives les plus importantes comprennent la modernisation de l'infrastructure de règlement (SORBNET3 et ISO 20022), le soutien au développement de BLIK et des paiements instantanés, des actions pour la cybersécurité des paiements, la préparation du secteur aux nouvelles réglementations AML et DORA, le lancement de travaux analytiques sur les CBDC et le soutien continu au développement des transactions sans espèces et à l'éducation dans le domaine des paiements électroniques.

Conclusion

L'objectif de cet article était de vérifier la thèse sur la nature similaire de l'organisme français, l'Observatoire de la Sécurité des Moyens de Paiement (OSMP), avec le Conseil polonais des systèmes de paiement opérant à la Banque nationale de Pologne.

[25] K. Maciejewski, *Znaczenie opłaty interchange dla rozwoju rynku kart płatniczych w Polsce*, „Copernican Journal of Finance & Accounting" 2014, n° 2(2), p. 111 et suiv.

Après une analyse détaillée des dispositions de la loi française en la matière et de la résolution de la Banque nationale de Pologne (NBP), il convient de noter que, en principe, l'équivalent fonctionnel le plus proche de l'OSMP français en Pologne est le Conseil des systèmes de paiement de la NBP. Ces deux institutions constituent véritablement un forum d'échange d'informations et de concertation entre les acteurs du marché des paiements.

Toutefois, au-delà de leurs objectifs similaires, ces entités diffèrent dans leur mode de fonctionnement et leur cadre juridique. L'organisme polonais compte 16 membres permanents, tandis que l'organisme français en compte 34. Par ailleurs, le droit polonais privilégie le rôle consultatif du Conseil, alors que l'OSMP français a pour mission clairement définie de lutter contre la fraude aux paiements et est tenu de publier des rapports annuels à ce sujet.

En conclusion, il convient de rappeler que le Conseil des systèmes de paiement repose sur une résolution interne du directoire de la NBP, ce qui réduit légèrement, son importance. Lui conférer un cadre légal, à l'instar de son homologue français, renforcerait la légitimité de ses avis et recommandations, ainsi que sa place au sein des autorités de régulation des marchés financiers.

Une observation intéressante, issue d'une analyse de droit comparé, est l'absence de représentation parlementaire au sein du Conseil polonais. L'intégration de députés ou de sénateurs issus des commissions compétentes (par exemple, la Commission des finances publiques) dans sa composition pourrait faciliter la mise en œuvre des positions élaborées au sein du travail législatif du Parlement. L'introduction de nouvelles réglementations pour les entités du secteur financier, afin de garantir un niveau adéquat de résilience numérique, constitue un défi important[26], donc lier les travaux du Conseil à ceux du Parlement pourrait renforcer les aspects réglementaires du marché financier.

L'auteur a également constaté que, contrairement à l'Observatoire de la sécurité des moyens de paiement (OSMP) français, le Conseil polonais des systèmes de paiement est dominé par les institutions qui présentent une offre sur le marché, telles que les banques, les chambres de compensation et les autorités de surveillance, tandis que les organisations de consommateurs y sont absentes. Par conséquent, l'intégration de fédérations ou d'associations de consommateurs permettrait d'apporter une perspective plus large sur la demande, essentielle pour évaluer la sécurité et la disponibilité des paiements. La doctrine souligne que la réglementation des marchés financiers doit prendre en compte non seulement la prévention, mais aussi une

[26] A. Dulczewski, R. Nożykowski, *Nowe obowiązki sektora finansowego w świetle Digital Resiliance Operation Act i projektu nowelizacji ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa*, „Prawo Nowych Technologii" 2024, nº 3, p. 25.

information adéquate sur le marché, afin de renforcer la sécurité financière[27].

Enfin, il convient de noter que l'autorité polonaise ne dispose pas d'une base de données statistiques et de rapports régulièrement mise à jour et accessible au public, comparable à la base de données française, notamment en matière de fraude aux paiements. À cet égard, le Conseil des systèmes de paiement pourrait officiellement devenir un organe de coordination pour la collecte de données auprès des prestataires de services de paiement et publier un rapport annuel sur la sécurité des paiements, à l'instar des rapports de l'OSMP français. Cette proposition s'inscrit également dans le cadre de la demande de renforcement de la supervision des marchés financiers, fondée sur de nouveaux instruments de contrôle, déjà identifiée dans d'autres études comparatives franco-polonaises[28]. Ceci est important car le Conseil polonais des systèmes de paiement émet des avis et des conclusions, généralement à l'attention du Conseil d'administration de la Banque nationale de Pologne (NBP). Par conséquent, la mise en place d'un système de recommandations publiques et ciblées conférerait au Conseil une réelle influence sur le marché et pourrait renforcer son rôle. Ce renforcement est important notamment dans le cadre de la réglementation DORA, caractérisée par l'interpénétration des réglementations des marchés financiers[29], et la fonction préventive des autorités de surveillance des marchés financiers dans le domaine de la résilience numérique au sens large.

Références

Dmowska K., *Cyberbezpieczeństwo systemu płatniczego w nadzorze systemowym Narodowego Banku Polskiego*, „Bank i Kredyt" 2022, nº 53(4).

Dulczewski A., Nożykowski R., *Nowe obowiązki sektora finansowego w świetle Digital Resiliance Operation Act i projektu nowelizacji ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa*, „Prawo Nowych Technologii" 2024, nº 3.

Jaluzot B., *Méthodologie du droit comparé: bilan et prospective*, „Revue internationale de droit comparé" 2005, vol. 57, nº 1.

Kowalewska E., *Rola banku centralnego w utrzymaniu stabilności systemu finansowego*, „Acta Iuris Stetinensis" 2014, nº 5(1).

Legrand P., *The impossibility of legal transplants*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law" 1997, vol. 4, nº 2.

[27] M. Lemonnier, *Le fonctionnement de la médiation sur le marché financier en France face au défi de l'innovation technologique*, „Studia Prawnoustrojowe" 2024, nº 63, p. 207–208, DOI: 10.31648/sp.9625.

[28] Eadem, *Ochrona inwestora – od sygnalisty po zmiany modelu nadzoru na francuskim rynku finansowym*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nº 70, p. 191, DOI: 10.31648/sp.11402.

[29] M. Mariański, K. Kołodziejski, *Wzajemne przenikanie się aktów regulujących rynek finansowy na przykładzie rozporządzenia DORA*, „Studia Prawnoustrojowe" 2026, nº 71, p. 277.

Lemonnier M., *Le fonctionnement de la médiation sur le marché financier en France face au défi de l'innovation technologique*, „Studia Prawnoustrojowe" 2024, nº 63, DOI: 10.31648/sp.9625.
Lemonnier M., *Ochrona inwestora – od sygnalisty po zmiany modelu nadzoru na francuskim rynku finansowym*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nº 70, DOI: 10.31648/sp.11402.
Lemonnier M., Pałka P., *Preambuła*, [dans] M. Lemonnier (réd.), *Operacyjna odporność cyfrowa sektora finansowego (DORA). Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2025.
Maciejewski K., *Znaczenie opłaty interchange dla rozwoju rynku kart płatniczych w Polsce*, „Copernican Journal of Finance & Accounting" 2014, nº 2(2).
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, nº 60.
Mariański M., *Transgraniczne aspekty rynku kryptoaktywów w świetle rozporządzenia MICA*, „Przegląd Prawa Handlowego" 2024, nº 6.
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.
Mariański M., Kołodziejski K., *Wzajemne przenikanie się aktów regulujących rynek finansowy na przykładzie rozporządzenia DORA*, „Studia Prawnoustrojowe" 2026, nº 71.
Matysek-Jędrych A., *Stabilizowanie systemu finansowego przez bank centralny na przykładzie NBP*, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu" 2008, nº 111.
Mayaud Y., *Infractions contre les personnes*, „Revue de science criminelle et de droit pénal comparé" 2019, nº 4(4), DOI: 10.3917/rsc.1904.0805.
Mazurkiewicz E., Jelonek S., Sobieski I., *Emisja tokenów i odpowiedzialność cywilna emitenta oraz członków jego organów w rozporządzeniu MiCA ze szczególnym uwzględnieniem tokenów będących pieniądzem elektronicznym*, „Monitor Prawa Bankowego" 2023, nº 10.
Mistretta P., *Droit pénal médical*, „Revue de science criminelle et de droit pénal comparé" 2021, nº 2(2).
Szymczak I., *Metoda nauki o porównywaniu systemów prawnych*, *Ruch Prawniczy*, „Ekonomiczny i Socjologiczny" 2014, vol. 76, nº 3.
Verdier P., *Le secret professionnel existe-t-il encore?*, „Journal du droit des jeunes" 2016, nº 351–352(1).

Summary

The French Observatoire de la sécurité des moyens de paiement, as the equivalent of the Polish Payment System Council

Keywords: financial law, financial market, digital resilience, state security, payment system, supervision.

The key importance given to the concept of so-called operational digital resilience of the financial sector through Regulation (EU) 2022/2554 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 has necessitated

examining the financial security of the state from a much broader perspective than before. This heightened level of digital resilience also applies to the payment system, whose security and stability are key elements in the smooth and proper functioning of not only the financial market but also the entire economy.

The purpose of this article, in which the author uses a dogmatic, historical-descriptive, and comparative approach, is to verify the thesis that the French body, the Observatoire de la Sécurité des Moyens de Paiement (OSMP), is similar in nature to the Polish Payment System Council operating at the National Bank of Poland.

The conclusions of this paper indicate that both institutions indeed constitute each other's closest functional equivalent, serving as a forum for the exchange of information and consultation between payment market participants. However, these entities differ in the way they carry out their tasks and in the legal basis, as the Polish body does not have such a clearly defined statutory mission to combat payment fraud and is not obliged to publish annual reports in this regard.

Streszczenie

Francuski Observatoire de la sécurité des moyens de paiement jako odpowiednik polskiej Rady ds. Systemu Płatniczego

Słowa kluczowe: prawo finansowe, rynek finansowy, odporność cyfrowa, bezpieczeństwo państwa, system płatniczy, nadzór.

Nadanie kluczowej rangi koncepcji tzw. operacyjnej odporności cyfrowej sektora finansowego poprzez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2554 z dnia 14 grudnia 2022 r. spowodowało konieczność badania bezpieczeństwa finansowego państwa z znacznie szerszej niż dotychczas perspektywie. Zwiększony poziom odporności cyfrowej odnosi się również do systemu płatniczego, którego bezpieczeństwo i stabilność stanowią kluczowy element płynnego i prawidłowego funkcjonowania nie tylko rynku finansowego, ale całej gospodarki.

Celem niniejszego artykułu, w którym autor posługuje się metodą dogmatyczną, historyczno-opisową oraz porównawczą, jest weryfikacja tezy o zbliżonym charakterze francuskiego organu Observatoire de la Sécurité des Moyens de Paiement (OSMP) do polskiej Rady ds. Systemu Płatniczego działającej przy Narodowym Banku Polskim.

Wnioski z niniejszej pracy wskazują na to, że obie instytucje rzeczywiście stanowią swój najbliższy funkcjonalny odpowiednik, gdyż tworzą swoiste

forum wymiany informacji i konsultacji między uczestnikami rynku płatniczego. Niemniej jednak podmioty te różnią się sposobem realizacji swoich zadań oraz podstawą prawną, ponieważ polski organ nie posiada tak wyraźnie określonej ustawowej misji zwalczania oszustw płatniczych oraz nie ma obowiązku publikacji corocznych raportów w tym zakresie.

DOI: 10.31648/sp.12898

Magdalena Michalak
Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0002-5031-9162
magdalena.michalak@uni.lodz.pl

Agnieszka Rzeńca
Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0003-1167-1363
agnieszka.rzenca@uni.lodz.pl

Wycena ekonomiczna usług ekosystemowych jako punkt odniesienia dla regulacji prawnych

Wstęp

Współczesna debata o usługach ekosystemowych wyrasta z odejścia od tradycyjnego, „surowcowego" postrzegania środowiska i jego zasobów. Przez długi czas środowisko naturalne traktowano przede wszystkim jako zaplecze produkcji: źródło surowców, przestrzeń lokalizacji działalności gospodarczej oraz miejsce deponowania odpadów i emisji. W konsekwencji wiele elementów środowiska klasyfikowano jako dobra wolne, niewchodzące do rachunku ekonomicznego. Podejście takie ignorowało ograniczoność zasobów, koszty zewnętrzne działalności gospodarczej oraz skutki degradacji środowiska dla zdrowia, jakości życia i rozwoju społeczno-gospodarczego[1]. Z czasem nastąpiła jednak istotna zmiana postrzegania relacji między człowiekiem a środowiskiem, prowadząca do wykształcenia nowego paradygmatu, w którym przyroda zaczęła być ujmowana jako fundament dobrobytu społecznego i trwałego rozwoju. Zasoby naturalne zaczęto postrzegać nie tylko jako materialne części składowe środowiska, ale również elementy kapitału naturalnego, generującego strumień korzyści dla człowieka i gospodarki. Jednym z efektów tej zmiany sposobu myślenia był rozwój koncepcji usług ekosystemowych, pozwalającej uchwycić tę zależność poprzez ujmowanie procesów ekologicznych w kategoriach korzyści społecznych i ekonomicznych.

[1] B. Fiedor (red.), *Kierunki rozwoju współczesnej ekonomii*, Wrocław 1991, s. 186.

Koncepcja usług ekosystemowych pojawiła się w literaturze naukowej już kilkadziesiąt lat temu i od tego czasu stopniowo zyskuje ona na znaczeniu. Obecnie stanowi istotny obszar badań, szczególnie w obrębie nauk przyrodniczych[2] i ekonomicznych[3]. Dotychczasowe analizy poświęcone przedmiotowej problematyce koncentrowały się przede wszystkim na identyfikacji i klasyfikacji usług ekosystemowych, ocenie wpływu działalności człowieka na funkcjonowanie ekosystemów oraz na stanie, dostępności i wydajności świadczonych przez nie usług, a także na zastosowaniu tego podejścia w procesach zarządzania środowiskiem. W ostatnich latach w literaturze podejmowane są jednak również rozważania nad możliwością, a także zasadnością włączenia koncepcji usług ekosystemowych do języka prawa i jej uwzględniania w procesie legislacyjnym. Coraz wyraźniej dostrzega się również potencjał jej wykorzystania w tworzeniu i wdrażaniu instrumentów prawnych wspierających zarządzanie środowiskiem oraz realizację celów zrównoważonego rozwoju. O ile jednak w obszarze ekonomii środowiska zagadnienie usług ekosystemowych stanowi przedmiot intensywnych i wielowątkowych badań, o tyle ich znaczenie dla prawa pozostaje stosunkowo słabo rozpoznane. Dotychczasowe opracowania poświęcone tej problematyce mają charakter wstępny i fragmentaryczny[4], co wskazuje na istnienie wyraźnej luki badawczej, uzasadniającej potrzebę pogłębionych analiz.

---

[2] Zob. m.in.: M. Stępniewska, A. Mizgajski (red.), *Usługi ekosystemowe w zarządzaniu układami przyrodniczymi,* Poznań 2023; S. Wolff, C.J.E. Schulp, P.H. Verburg, *Mapping ecosystem services demand: a review of current research and future perspectives*, „Ecological Indicators" 2015, vol. 55, s. 159–171; D.A. Bohan, A. Raybould, C. Mulder, G. Woodward, A. Tamaddoni-Nezhad, N. Bluthgen i in., *Networking agroecology. Integrating the diversity of agroecosystem interactions*, „Advances in Ecological Research" 2013, vol. 49, s. 1–67; S. Soliveres, F. van der Plas, P. Manning, D. Prati, M.M. Gossner, S. C. Renner i in., *Biodiversity at multiple trophic levels is needed for ecosystem multifunctionality*, „Nature" 2016, vol. 536, s. 456–459.

[3] Zob. m.in.: R. Costanza, R. d'Arge, R. de Groot i in., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, „Nature" 1997, nr 387, s. 253–260; W. Reid, H. Mooney, A. Cropper, D. Capistrano, S. Carpenter, K. Chopra, *Millennium Ecosystem Assessment 2005. Ecosystems and human well-being: synthesis*, Washington 2005; B. Fisher, R.K. Turner, P. Morling, *Defining and classifying ecosystem services for decision making*, „Ecological Economics" 2009, vol. 68(3), s. 643–653; R.S. de Groot, M.A. Wilson, R.J. Boumans, *A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services*, „Ecological Economics" 2002, vol. 41(3), s. 393–408; M.J. Koetse, R. Brouwer, P.J.H. Van Beukering, *Economic valuation methods for ecosystem services*, [w:] J. A Bouma, P.J.H. Van Beukering (red.), *Ecosystem services: from concept to practice*, Cambridge 2015, s. 108–131l; E. Łaszkiewicz, A. Heyman, X. Chen, Z. Cimburova, M. Nowell, D.N. Barton, *Valuing access to urban greenspace using non-linear distance decay in hedonic property pricing*, „Ecosystem Services" 2022, vol. 53; T. Bowman, J. Thompson, J. Colletti, *Valuation of open space and conservation features in residential subdivisions*, „Journal of Environmental Management" 2009, vol. 90, nr 1, s. 321–330; F. Legesse, S. Degefa, T. Soromessa, *Valuation methods in ecosystem services: a meta-analysis*, „World Journal of Forest Research" 2022, nr 1(1), s. 1–12.

[4] Szerzej: J.B. Ruhl, S.E. Kraft, C.L.Lant, *The law and policy of ecosystem services*, Princeton 2007; I. Feldman, R. Blaustein, *Ecosystem services as a framework for law and policy*, „Environmental Law Reporter" 2007, nr 37, s. 1–36; V. Mauerhofer, *The law, ecosystem services and ecosystem*

Jednym z kluczowych wyzwań związanych z wykorzystaniem koncepcji usług ekosystemowych jest jej operacjonalizacja, ściśle związana z przypisaniem usługom tym wymiernych wartości. Usługi ekosystemowe co do zasady nie stanowią jednak przedmiotu obrotu gospodarczego, w związku z tym ich wartość w większości przypadków nie znajduje odzwierciedlenia w cenach kształtowanych przez mechanizmy rynkowe. Z tego względu ich oszacowanie wymaga zastosowania odpowiednich metod wyceny ekonomicznej. Taka wycena może pozwolić na uchwycenie znaczenia usług ekosystemowych nie tylko z perspektywy ekologicznej, lecz także społecznej i gospodarczej, dzięki czemu może stanowić narzędzie wspierające procesy decyzyjne w ramach kształtowania polityk publicznych.

W tym kontekście nasuwa się jednak pytanie, czy wycena usług ekosystemowych jest lub może być brana pod uwagę w tworzeniu i stosowaniu prawa, a także czy jej uwzględnienie w tych procesach mogłoby przyczynić się do zwiększenia efektywności regulacji służących ochronie środowiska.

Głównym celem artykułu jest przegląd ekonomicznych metod wyceny usług ekosystemowych i określenie ich przydatności w procesie kształtowania regulacji prawnych. Cele szczegółowe obejmują: omówienie istoty ekonomicznej wyceny usług ekosystemowych, prezentację wybranych metod wyceny wraz z ich klasyfikacją oraz wskazanie zakresu wykorzystania wyceny usług ekosystemowych w polskim systemie prawnym, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dotyczących opłat za usuwanie drzew. Zastosowane w pracy metody badawcze obejmują studia literaturowe oraz analizę aktów prawnych, a także studium przypadku dotyczące obowiązującego w Polsce systemu opłat za usuwanie drzew.

Istota i przesłanki wyceny usług ekosystemowych

Koncepcja usług ekosystemowych powstała jako odpowiedź na zagrożenia związane z nadmierną eksploatacją zasobów przyrodniczych, akcentując znaczenie pozagospodarczych funkcji środowiska. Tradycyjnie usługi ekosystemowe

---

functions: an in-depth overviews of coverage and interrelation, „Ecosystem Services" 2018, vol. 29, s. 190–198; I. Bouwma, C. Schleyer, E. Primmer, K.J. Winkler, P. Berry, J. Young i in., *Adoption of the ecosystem services concept in EU policies*, „Ecosystem Services" 2018, vol. 29, s. 213–222; J.B. Ruhl, R.J. Gregg, *Integrating ecosystem services into environmental law: a case study of wetlands mitigation banking*, „Stanford Environmental Law Journal" 2001, vol. 20, nr 2, s. 365–392, a w literaturze polskiej: K. Karpus, *The 'ecosystem services' concept in environmental law*, „Journal of Agribusiness and Rural Development" 2017, vol. 46, nr 4, s. 779–786; M. Nyka, *The concept of ecosystem services in regulation of human activity at sea*, „Prawo Morskie" 2017, t. 33, s. 87–104; idem, *Koncepcja usług ekosystemowych w międzynarodowo-prawnej ochronie środowiska morskiego Bałtyku*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *Prawo międzynarodowe: idee a rzeczywistość*, Warszawa 2018, s. 631–650.

ujmowane są jako korzyści, które ludzie czerpią z ekosystemów[5]. W nowszym ujęciu – Klasyfikacji Usług Ekosystemowych (CICES)[6] – są one definiowane nieco bardziej precyzyjnie, jako wkłady ekosystemów w dobrostan człowieka, odróżniane od dóbr i korzyści, które ludzie następnie z tych wkładów uzyskują.

Koncepcja usług ekosystemowych oraz jej operacjonalizacja opierają się na założeniu, że wartość ekonomiczną przyrody (ekosystemów) można oszacować. Ponieważ jednak usługi te zwykle dostępne są bezpłatnie lub stanowią „darmowy" wkład w proces produkcji dóbr[7], najczęściej nie stanowią przedmiotu wymiany rynkowej. Z tego powodu nie posiadają one określanej przez mechanizmy rynkowe ceny, która – choćby w uproszczeniu – wskazywałaby na ich rzeczywistą wartość ekonomiczną.

Brak szacowania wartości usług ekosystemowych może prowadzić do istotnych negatywnych konsekwencji. Sytuacja, w której nie zostałaby ona w żaden sposób skwantyfikowana, skutkować może niskim poziomem świadomości – zarówno społecznej, jak i politycznej – dotyczącej stanu usług ekosystemowych oraz zagrożeń, na jakie są one narażone. Brak wiedzy w tym zakresie może z kolei osłabiać działania podejmowane na rzecz zapewnienia przyszłej dostępności zasobów naturalnych oraz związanych z nimi usług, w tym także utrudniać wprowadzanie odpowiednich rozwiązań prawnych sprzyjających wzmacnianiu ochrony ekosystemów. Co więcej, brak wypracowania oraz stosowania odpowiednich wskaźników i systemów wyceny usług ekosystemowych ogranicza zakres dostępnych rzetelnych danych naukowych, mogących stanowić podstawę podejmowania świadomych decyzji politycznych w obszarze zarządzania zasobami przyrodniczymi. W konsekwencji zasadne staje się podejmowanie prób wyceny usług ekosystemowych, rozumianej jako oszacowanie ich wartości ekonomicznej.

Metody ekonomicznej wyceny usług ekosystemowych

Określenie wartości usług ekosystemowych stanowi istotne wyzwanie badawcze. W ramach ekonomii środowiska opracowano liczne metody ich monetarnej wyceny, jednak ze względu na wysoką różnorodność i złożoność ekosystemów, ich wielowymiarowe znaczenie dla dobrostanu człowieka oraz skomplikowane powiązania między nimi, wypracowanie jednolitego, powszechnie stosowanego zestawu metod i wskaźników pozostaje zadaniem niezwykle

[5] R. Costanza, R. d'Arge, R. de Groot i in., op. cit., s. 253; W. Reid, H. Mooney, A. Cropper, D. Capistrano, S. Carpenter, K. Chopra, op. cit.; B. Fisher, R.K. Turner, P. Morling, op. cit., s. 644.

[6] Wersja 5.1 Wspólnej Międzynarodowej Klasyfikacji Usług Ekosystemowych (CICES), https://cices.eu/ (data dostępu: 8.04.2026).

[7] T. Greiber, S. Schiele (red.), *Governance of ecosystem services. Lessons learned from Cameroon, China, Costa Rica and Ecuador*, Gland 2011, s. 4.

trudnym. W konsekwencji nie istnieje jedna uniwersalna metoda wyceny usług ekosystemowych, lecz szereg podejść opartych na zróżnicowanych zestawach wskaźników służących szacowaniu ich wartości.

Metody wyceny usług ekosystemowych mają swoje źródła w wycenie ekonomicznej środowiska i stanowią odpowiedź na niepełną informację, brak rynków dla wielu dóbr środowiskowych, asymetrię informacji oraz niedoszacowanie kosztów społecznych i ekologicznych rozwoju gospodarczego. W literaturze przedmiotu, jak i w praktyce badań ekonomicznych wyróżnia się kilka rodzajów metod stosowanych do wyceny usług ekosystemowych. Należy podkreślić, że ich klasyfikacja nie jest jednoznaczna – w literaturze szczególnie widoczne są różnice w przypisywaniu poszczególnych metod do kategorii rynkowych i nierynkowych. W jednym z dominujących ujęć wyróżnia się rynkowe (ang. *market-based methods* – MBM) oraz nierynkowe metody wyceny (ang. *non-market-based methods*, non-MBM), przy czym te ostatnie określa się jako metody deklarowanych preferencji (ang. *stated preference methods* – SP)[8]. Co więcej, w ujęciu tym w ramach pierwszej kategorii wyróżnia się bezpośrednie metody rynkowe (ang. *direct market valuation methods*) oraz metody pośrednie oparte na rynkach zastępczych (ang. *indirect market valuation methods*), określane jako metody ujawnionych preferencji (ang. *revealed preference methods* – RP)[9]. W innym, również dość powszechnie akceptowanym podejściu metodologicznym zarówno metody ujawnionych preferencji, jak i deklarowanych preferencji klasyfikuje się jako metody nierynkowe[10], podkreślając, że pierwsza z nich stanowi metodę pośrednią, a druga – metodę bezpośrednią[11].

Bezpośrednie metody rynkowe wykorzystują ceny z rzeczywistych rynków związanych z dostarczaniem dóbr lub usług[12]. Opierają się one na cenach

---

[8] W ten sposób: M.J. Koetse, R. Brouwer, P.J.H. Van Beukering, op. cit., s. 108; F. Legesse, S. Degefa, T. Soromessa, op. cit., s. 1; Y.E. Chee, *An ecological perspective on the valuation of ecosystem services*, „Biological Conservation" 2004, vol. 120, nr 4, s. 553; R.S. de Groot, M.A, Wilson, R.J. Boumans, op. cit., s. 403; E. Selivanov, P. Hlaváčková, *Methods for monetary valuation of ecosystem services: a scoping review*, „Journal of Forest Science" 2021, vol. 67(11), s. 503.

[9] Zob. M.J. Koetse, R. Brouwer, P.J.H. Van Beukering, op. cit., s. 108; F. Legesse, S. Degefa, T. Soromessa, op. cit., s. 1; Y.E. Chee, op. cit., s. 553; R.S. de Groot, M.A, Wilson, R.J. Boumans, op. cit., s. 403; E. Selivanov, P. Hlaváčková, op. cit., s. 503.

[10] W tym podejściu oddziela się zatem metody oparte bezpośrednio na cenach rynkowych (metody rynkowe) oraz metody nierynkowe, dzieląc tę drugą kategorię na metody pośrednie i bezpośrednie. W ten sposób m.in. T. Żylicz, który wskazuje na to, że w przypadku gdy niemożliwe jest zaobserwowanie cen rynkowych badanych dóbr, wykorzystywane są techniki zmierzające „do oszacowania »gotowości do zapłacenia« (ang. *willingness to pay* – WTP) na rynku, którego nie ma". Tak: T. Żylicz, M. Giergiczny, Z. Szkop, S. Valasiuk, B Draus, A Wasiak, *Ekonomiczne wartości usług ekosystemowych*, [w:] M. Stępniewska, A. Mizgajski (red.), op. cit., s. 219.

[11] Ze względu na ograniczony zakres opracowania, kwestie szczegółowe dotyczące klasyfikacji metod oraz istniejące w tym zakresie różnice nie będą poddane dalszej analizie. Przegląd proponowanych ujęć: np. E. Selivanov, P. Hlaváčková, op. cit.

[12] F. Legesse, S. Degefa, T. Soromessa, op. cit., s. 3.

funkcjonujących na realnych rynkach i mogą być stosowane wtedy, gdy istnieje rynek dla ocenianych korzyści (określonego dobra lub usługi). Przykład tego rodzaju metody stanowi metoda bezpośrednich cen rynkowych. Jest ona stosowana do dóbr będących przedmiotem transakcji rynkowych, np. drewna z lasu, złowionych ryb, płodów rolnych czy sadzonek roślin leczniczych. Wartość usługi w takim przypadku to cena rynkowa dóbr pomnożona przez ich ilość, skorygowana ewentualnie o koszty pozyskania.

Należy zauważyć, że choć metody bezpośredniej wyceny rynkowej są stosunkowo proste w stosowaniu i opierają się na łatwo dostępnych danych cenowych, ich wykorzystanie jest bardzo ograniczone ze względu na ścisłe powiązanie z istniejącymi rynkami. W rezultacie znajdują one zastosowanie głównie w odniesieniu do usług zaopatrzeniowych. Podejście to nie pozwala jednak na pełne uchwycenie wartości wielu innych usług ekosystemowych, np. regulacyjnych, takich jak ograniczanie spływu powierzchniowego przez lasy, retencja wody czy utrzymywanie dobrej kondycji ekosystemów morskich.

W przypadku wielu dóbr i usług ekosystemowych nie funkcjonują bezpośrednie rynki, co oznacza, że brak jest obserwowanych cen rynkowych, pozwalających na zastosowanie metod bezpośredniej wyceny rynkowej. W takich przypadkach ich wartość szacuje się z wykorzystaniem innych metod wyceny, tj. metod ujawnionych preferencji oraz metod deklarowanych preferencji[13].

Metody ujawnionych preferencji są stosowane do wyceny korzyści środowiskowych, których ceny nie są ustalane na rynku (krajobraz, dostępność terenów zieleni), ale które pozostają w związku z dobrami lub usługami posiadającymi ceny rynkowe, tj. są powiązane z rynkiem (np. rynkiem nieruchomości, usług turystycznych) w sposób umożliwiający wycenę na podstawie rzeczywistych decyzji ekonomicznych podejmowanych przez konsumentów. Opierają się na obserwacji zachowań ludzi i analizie ich faktycznych wyborów – preferencje i wartości są „ujawniane" za pośrednictwem rynków zastępczych, na których nie wymienia się dóbr lub usług będących przedmiotem wyceny, lecz inne, powiązane z nimi w określony sposób[14]. W podejściu tym wartość dobra środowiskowego szacuje się przede wszystkim na podstawie wydatków konsumentów na dobra i usługi pozostające w bezpośrednim lub pośrednim związku z jakością środowiska. Najważniejszymi przykładami metod należących do przedmiotowej grupy są metoda cen hedonicznych oraz metoda

[13] U. Pascual, R. Muradian, L. Brander, E. Gómez-Baggethun, B. Martín-López, M. Verma, C.P. Armsworth, M. Christie, H. Cornelissen, F. Eppink, J. Farley, J. Loomis, L. Pearson, C. Perrings, S. Polasky, J.A. McNeely, R. Norgaard, R. Siddiqui, R.D. Simpson, *The economics of valuing ecosystem services and biodiversity*, [w:] P. Kumar (red.), *The economics of ecosystems and biodiversity: ecological and economic foundations*, London 2012, s. 199; M.J. Koetse, R. Brouwer, P.J.H. Van Beukering, op. cit., 109; F. Legesse, S. Degefa, T. Soromessa, op. cit., s. 4; R.S. de Groot, M.A. Wilson, R.M.J. Boumans, op. cit., s. 403.

[14] T. Żylicz, M. Giergiczny, Z. Szkop, S. Valasiuk, B Draus, A Wasiak, op. cit., s. 219.

kosztów podróży. W przypadku pierwszej z nich wycena opiera się na cenie, jaką skłonny jest zapłacić nabywca za środowisko o określonej jakości. Zakłada ona, że cechy środowiska oraz świadczone na danym obszarze usługi ekosystemowe (np. czyste powietrze, bliskość parku) wpływają na cenę dóbr rynkowych, najczęściej nieruchomości. Oszacowanie wartości ekonomicznej środowiska jest dokonywane poprzez analizę różnic w akceptowanych cenach rynkowych nieruchomości powiązanych z korzyściami środowiskowymi[15]. Z kolei metoda kosztów podróży jest wykorzystywana do szacowania usług rekreacyjnych i kulturowych. W tym przypadku cena usługi ekosystemowej ustalana jest w powiązaniu z wydatkami i kosztami ponoszonymi przez konsumentów w związku z podróżą (w celach turystycznych, wypoczynkowych lub rekreacyjnych) do miejsc cechujących się szczególnymi walorami przyrodniczymi, co obejmuje m.in. koszty dojazdu czy koszty wypoczynku w określonym miejscu, np. zakwaterowania[16].

Wspólną cechą tych metod jest ich bezpośrednie lub pośrednie oparcie na obserwowanych zachowaniach uczestników rynku[17]. Metody deklarowanych preferencji są natomiast stosowane do wyceny dóbr i usług nierynkowych, które nie mają bezpośredniej ceny rynkowej (w związku z czym zastosowanie bezpośrednich metod rynkowych jest niemożliwe), ani nie są powiązane z konkretnym rynkiem, wobec czego ich wartość nie może zostać oszacowana na podstawie obserwowanych zachowań rynkowych (w konsekwencji czego wykluczone jest również zastosowanie metod ujawnionych preferencji). Metody te opierają się na deklarowanych preferencjach dotyczących potencjalnych zmian w zakresie świadczenia określonych usług ekosystemowych[18]. Obejmują one opracowywanie hipotetycznych scenariuszy zmian w świadczeniu usług ekosystemowych oraz badanie, za pomocą ankiet lub wywiadów, gotowości respondentów do zapłaty za poprawę stanu tych usług (ang. *willingness to pay* – WTP) lub gotowości do przyjęcia rekompensaty za ich pogorszenie (ang. *willingness to accept* – WTA)[19]. Uzyskane w ten sposób informacje o preferencjach są następnie wykorzystywane do oszacowania wartości, jakie ludzie przypisują analizowanym usługom środowiskowym. Przykład metody należącej do grupy metod deklarowanych preferencji może stanowić metoda wyceny warunkowej (ang. *contingent valuation method* – CVM). Opiera się ona na bezpośrednich wywiadach z konsumentami i ma na celu ujawnienie ich preferencji dotyczących tego, jaką kwotę byliby skłonni

---

15 T.C. Brown, J.C. Bergstrom, J.B. Loomis, *Defining, valuing and providing ecosystem goods and services*, „Natural Resources Journal" 2007, vol. 47(2), s. 347.

16 Ibidem.

17 M.J. Koetse, R. Brouwer, P.J.H. Van Beukering, op. cit., s. 117.

18 Ibidem, s. 109.

19 T. Żylicz, M. Giergiczny, Z. Szkop, S. Valasiuk, B. Draus, A. Wasiak, op. cit., s. 221; F. Legesse, S. Degefa, T. Soromessa, op. cit., s. 5.

zapłacić za zwiększenie lub poprawę świadczenia usługi ekosystemowej bądź jaką rekompensatę byliby skłonni zaakceptować w przypadku jej utraty lub pogorszenia[20].

Wśród metod wykorzystywanych do wyceny usług ekosystemowych istotne miejsce zajmują również metody oparte na kosztach (ang. cost-based methods – CBM). Ich klasyfikacja nie jest jednoznaczna – w literaturze przedmiotu są one przypisywane zarówno do metod bezpośrednich[21], jak i pośrednich[22]. Niezależnie od problemów klasyfikacyjnych metody te uznawane są za niezwykle użyteczne i powszechnie stosowane w wycenie usług ekosystemowych. Polegają one na oszacowaniu wartości usług ekosystemowych poprzez różnego rodzaju koszty, jakie należałoby ponieść m.in. w celu odtworzenia, zastąpienia lub zrekompensowania utraconych świadczeń przyrodniczych bądź też uniknięcia określonych szkód. Jednym z przykładów metody kosztowej stosowanej w wycenie usług ekosystemowych jest metoda kosztów zastąpienia. Polega ona na oszacowaniu, ile kosztowałoby zastąpienie naturalnej usługi ekosystemowej rozwiązaniem stworzonym przez człowieka. Innymi przykładami są metoda odtworzenia, oparta na szacowaniu nakładów finansowych niezbędnych do przywrócenia ekosystemu do stanu pierwotnego po jego zniszczeniu lub degradacji, oraz metoda kosztów unikniętych szkód, w której wartość danej usługi określa się na podstawie wartości strat materialnych, mogących wystąpić, gdyby usługa ta przestała istnieć.

Ekonomiczna wycena usług ekosystemowych w regulacjach prawa ochrony środowiska

Ponieważ większość usług ekosystemowych ma charakter dóbr publicznych, ich ochrona w dużej mierze zależy od działań państwa. Podejmowane przez nie interwencje stanowią w wielu przypadkach jedyny sposób zachowania tego rodzaju dóbr i utrzymania ich trwałej dostępności. Dla zapewnienia racjonalnego gospodarowania zasobami ekosystemów oraz zapobiegania ich nadmiernej eksploatacji i degradacji konieczne jest zatem ustanawianie odpowiednich rozwiązań prawnych. Rozwiązania te powinny być ukierunkowane

[20] U. Pascual, R. Muradian, L. Brander, E. Gómez-Baggethun, B. Martín-López, M. Verma, C.P. Armsworth, M. Christie, H. Cornelissen, F. Eppink, J. Farley, J. Loomis, L. Pearson, C. Perrings, S. Polasky, J.A. McNeely, R. Norgaard, R. Siddiqui, R.D. Simpson, op. cit., s. 202.

[21] W ten sposób m.in.: ibidem, s. 200; G.E. Baciu, C.E. Dobrotă, E.N. Apostol, *Valuing forest ecosystem services. Why is an integrative approach needed?*, „Forests" 2021, nr 12(6), s. 683; M.J. Koetse, R. Brouwer, P.J.H. Van Beukering, op. cit., s. 109; F. Legesse, S. Degefa, T. Soromessa, op. cit., s. 3; Y.E. Chee, op. cit., s. 553.

[22] Tak: S.C. Farber, R. Costanza, M.A. Wilson, *Economic and ecological concepts for valuing ecosystem services*, „Ecological Economics" 2002, vol. 41(3), s. 375–392; R.S. de Groot, M.A. Wilson, R.M.J. Boumans, op. cit., s. 403.

na ochronę ekosystemów poprzez z jednej strony ustanawianie limitów w zakresie ich użytkowania oraz wprowadzanie sankcji za ich niszczenie, z drugiej natomiast – stymulowanie rozwoju rynków usług ekosystemowych, w tym za pomocą mechanizmów typu „handel działaniami ochronnymi"[23], nadających zbywalną wartość świadczeniu usług ekosystemowych lub korzystaniu z nich. W konsekwencji instrumenty prawne, które potencjalnie mogą znaleźć zastosowanie w zarządzaniu usługami ekosystemowymi, w tym uwzględniające ich wycenę lub w inny sposób odwołujące się do wartości ekonomicznej tych usług, mogą przyjmować zarówno postać klasycznych regulacji nakazowo-kontrolnych, niepozostawiających miejsca na swobodę działania, jak i elastycznych instrumentów rynkowych, w ramach których decyzje poszczególnych podmiotów opierają się na mechanizmach rynkowych. Mogą one obejmować instrumenty, takie jak pozwolenia, ograniczenia w zakresie użytkowania i eksploatacji określonych zasobów czy wyznaczanie obszarów chronionych, a także podatki, opłaty oraz mechanizmy płatności za usługi ekosystemowe.

Do obszarów regulacji, w których wprowadzanie rozwiązań opartych na koncepcji usług ekosystemowych, w tym ich wycenie, jest szczególnie uzasadnione, należą przede wszystkim ochrona bioróżnorodności, leśnictwo, gospodarka wodna, rolnictwo, a także planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Istotną rolę w jej włączaniu do procesów decyzyjnych odgrywają również instrumenty środowiskowe o charakterze horyzontalnym, w szczególności ocena oddziaływania na środowisko.

Mimo rosnącego znaczenia koncepcji usług ekosystemowych, nadal stosunkowo rzadko znajduje ona bezpośrednie odzwierciedlenie w szczegółowych regulacjach prawnych, zwłaszcza w zakresie ich wyceny. Jednym z nielicznych aktów prawnych obowiązujących w Polsce, który bezpośrednio odnosi się do tej problematyki, jest ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej[24]. W art. 37b ust. 1 nakazuje ona stosowanie w morskim planowaniu przestrzennym podejścia ekosystemowego, zakładającego utrzymanie wpływu działalności człowieka na poziomie zapewniającym dobry stan środowiska, zachowanie odporności ekosystemów oraz trwałe i zrównoważone korzystanie z zasobów i usług ekosystemowych[25]. Innym aktem prawnym wprost odwołującym się do przedmiotowej koncepcji jest ustawa z dnia 11 sierpnia 2021 r. o gatunkach obcych[26], która w art. 9 wskazuje, że organ zawiesza albo cofa zezwolenie na odstępstwo od zakazów dotyczących inwazyjnych gatunków obcych, w tym m.in. odnoszących się do ich wprowadzania, przetrzymywania, hodowli,

[23] https://www.teebweb.org (data dostępu: 11.06.2026).
[24] T.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1125; z 2025 r., poz. 409, 1535, 1668; z 2026 r., poz. 252.
[25] Szerzej na ten temat: M. Nyka, *The concept of ecosystem*…; idem, *Koncepcja usług*…
[26] T.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1589; z 2025 r., poz. 1795.

transportu lub obrotu, w przypadku wystąpienia nieprzewidzianego zdarzenia o niepożądanym oddziaływaniu na różnorodność biologiczną lub powiązane usługi ekosystemowe. Należy jednak podkreślić, że ustawa ta ma charakter wykonawczy względem rozporządzenia unijnego 1143/2014 w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych[27] i służy przede wszystkim umożliwieniu jego stosowania na poziomie krajowym. Samo rozporządzenie bezpośrednio odwołuje się do koncepcji usług ekosystemowych, ujmując je jako jeden z elementów podlegających ochronie w kontekście zarządzania inwazyjnymi gatunkami obcymi.

Co istotne, niektóre akty prawne przewidują rozwiązania służące ochronie korzyści dostarczanych przez ekosystemy, nie odwołując się przy tym wprost do koncepcji usług ekosystemowych. Należy do nich m.in. ustawa o lasach, która – mimo że nie posługuje się tym terminem – wyróżnia ochronne i społeczne funkcje lasu, odpowiadające w ujęciu ekonomicznym usługom ekosystemowym.

Jeśli chodzi natomiast o samą wycenę usług ekosystemowych, to należy zwrócić uwagę na fakt, że w polskim porządku prawnym nie została ona dotychczas ujęta jako obligatoryjny mechanizm wspierający podejmowanie decyzji. Obowiązujące przepisy nie przewidują wyraźnego wymogu jej przeprowadzania jako odrębnej procedury – ani po stronie organów władzy publicznej, ani podmiotów prywatnych. Niemniej jednak można wskazać na akty prawne, które choć nie odwołują się do niej wprost, to w pewnym zakresie uwzględniają, a nawet opierają się na założeniach pewnego rodzaju uproszczonej wyceny ekonomicznej usług ekosystemowych. Przykładem takich regulacji mogą być przepisy dotyczące kompensacji przyrodniczej. Nie zawierają one bezpośrednich odniesień do wyceny usług ekosystemowych, jednak opierają się na założeniu równoważenia strat poprzez działania kompensacyjne, których właściwe zaprojektowanie wymaga oszacowania szkód środowiskowych, co może obejmować również utratę funkcji ekosystemów.

System opłat za usuwanie drzew w świetle ekonomicznej wyceny usług ekosystemowych

Do instrumentów prawnych odzwierciedlających w sposób uproszczony logikę wyceny zasobów przyrodniczych, a potencjalnie także powiązanych z nimi usług ekosystemowych, zaliczyć można również opłaty za usunięcie drzew i krzewów.

[27] Dz. Urz. L 317 z 4.11.2014, s. 35–55.

Ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r.[28] wskazuje jako zasadę odpłatność zgody na usunięcie drzew lub krzewów. Zgodnie z jej postanowieniami za usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości na podstawie zezwolenia pobierana jest opłata, natomiast w przypadku usunięcia bez wymaganego zezwolenia nakładana jest kara administracyjna. W sytuacji gdy usunięcie nie wymaga uzyskania zezwolenia, jest ono wolne od opłaty. Równocześnie ustawa wprowadza zasadę swoistej kompensacji, polegającą na obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych lub przesadzenia drzew lub krzewów podlegających usunięciu[29]. Zgodnie z art. 83c ust. 3 ustawy wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu może zostać uzależnione od wykonania tego rodzaju działań. Co więcej, organ odracza termin uiszczenia opłaty na okres trzech lat od dnia upływu terminu wskazanego w zezwoleniu na jego przesadzenie lub wykonanie nasadzeń zastępczych. Jeżeli przesadzone albo posadzone drzewa zachowały żywotność po upływie tego okresu lub nie zachowały jej z przyczyn niezależnych od posiadacza nieruchomości, należność z tytułu ustalonej opłaty podlega umorzeniu[30]. Opłaty za usunięcie naliczane są w zezwoleniu. Stawki opłat zostały określone w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie wysokości stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów [31]. Wysokość opłaty ustala się jako iloczyn właściwej stawki i liczby centymetrów obwodu pnia drzewa mierzonego na wysokości 130 cm[32]. Maksymalna stawka opłaty za usunięcie drzewa nie może przekroczyć 500 zł za 1 cm obwodu pnia.

Minister właściwy do spraw środowiska, wykonując upoważnienie ustawowe zawarte w art. 85 ust. 4b u.o.p., dokonał w rozporządzeniu zróżnicowania wysokości opłat w zależności od obwodu pnia drzewa oraz jego rodzaju i gatunku. Rodzaje i gatunki drzew podzielono na pięć grup, przy czym ostatnia z nich obejmuje drzewa niewymienione *expressis verbis* w czterech pozostałych grupach. Przyjęcie takiego rozwiązania wynika z faktu, że wskazanie w tekście rozporządzenia wszystkich gatunków drzew występujących w Polsce, które mogą podlegać usunięciu, nie wydaje się ani możliwe, ani konieczne[33].

---

[28] T.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 13, 426, dalej jako u.o.p.

[29] W. Federczyk, *Opłaty za usunięcie drzew lub krzewów*, [w:] W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015, s. 214.

[30] Ze względu na ograniczony zakres opracowania, szczegółowe zagadnienia dotyczące nasadzeń zastępczych nie będą przedmiotem pogłębionej analizy. Problematyka ta zostanie przybliżona w następnych pracach autorek.

[31] Dz.U. z 2017 r., poz. 1330.

[32] W przypadku drzew, które na wysokości 130 cm posiadają kilka pni, za obwód pnia uznaje się sumę obwodu pnia o największym obwodzie oraz połowy obwodów pozostałych pni, natomiast w przypadku drzew, które na wysokości tej nie posiadają pnia – obwód pnia mierzony bezpośrednio poniżej korony drzewa.

[33] W. Federczyk, op. cit., s. 214.

Kryterium obwodu pnia dzieli natomiast drzewa na dwie kategorie, tj. o obwodzie pnia do 100 cm oraz o obwodzie pnia wynoszącym co najmniej 101 cm.

Ograniczenie katalogu kryteriów różnicujących wysokość opłat do gatunku drzewa i obwodu pnia pozostaje trudne do pogodzenia z ustaleniami ekonomii środowiska dotyczącymi wyceny drzew i świadczonych przez nie usług ekosystemowych. W literaturze podkreśla się, że wartość drzewa zależy od znacznie większej liczby czynników, związanych zarówno z jego cechami biologicznymi, jak i pełnionymi funkcjami przyrodniczymi, krajobrazowymi oraz społecznymi.

Należy jednak zauważyć, że wielowymiarowy charakter usług świadczonych przez drzewa oraz zróżnicowanie czynników wpływających na ich wartość utrudniają zarówno dobór odpowiedniej metody wyceny, jak i jednoznaczne określenie wartości ekonomicznej pojedynczego drzewa. Dobrym przykładem ilustrującym złożoność procesów wyceny jest wycena drzew miejskich. Drzewa te świadczą wszystkie cztery kategorie usług ekosystemowych, które powinny zostać uwzględnione przy ustalaniu ich wartości[34]. Wśród dostarczanych przez nie korzyści podaje się m.in. korzyści higieniczno-zdrowotne (ograniczanie zanieczyszczeń i poprawa jakości powietrza), klimatyczne i energetyczne (wiązanie węgla i ograniczanie emisji dwutlenku węgla), hydrologiczne (m.in. redukcja spływu wód burzowych oraz detoksykacja wód podziemnych) ekologiczne (tworzenie siedlisk), a także społeczne i ekonomiczne (w tym fizyczne, psychiczne i duchowe oddziaływanie drzew na odczucia ludności)[35]. Waga poszczególnych korzyści jest zróżnicowana i zależy od lokalizacji drzewa oraz jego dominującej funkcji – w literaturze wyróżnia się najczęściej trzy podstawowe grupy drzew miejskich, będących przedmiotem badań i praktyki polityk miejskich, tj. drzewa uliczne, drzewa na obszarach mieszkalnych oraz drzewa parkowe. Korzyści dostarczane są zarówno przez parki i lasy miejskie, jak i przez pojedyncze drzewa oraz niewielkie zadrzewienia, jednak w różnym zakresie i z różną intensywnością[36].

W polskiej literaturze przedmiotu najbardziej kompleksowo przedstawioną metodą wyceny drzew jest metoda odtworzeniowa opracowana przez Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkaniowej[37]. Metoda ta odwołuje

---

[34] Szerzej: M. Suchocka, J. Heciak, M. Błaszczyk, J. Adamczyk, M. Gaworski, A. Gawłowska, J. Mojski, M. Kalaji Hazem, K. Kais, J. Kosno-Jończy, *Comparison of ecosystem services and replacement value calculations performed for urban trees*, „Ecosystem Services" 2023, t. 63.

[35] Zob. H.B. Szczepanowska, *Ekologiczne, społeczne i ekonomiczne korzyści z drzew na terenach zurbanizowanych*, „Człowiek i Środowisko" 2007, vol. 31(3–4), s. 5–26.

[36] J. Kronenberg, *Usługi ekosystemów w miastach*, [w:] T. Bergier, J. Kronenberg (red.), *Przyroda w mieście. Usługi ekosystemów – niewykorzystany potencjał miast*, seria: Zrównoważony Rozwój, t. 3, Kraków 2021, s. 13–28.

[37] Zob. H.B. Szczepanowska (red.) *Metoda wyceny wartości drzew na terenach zurbanizowanych dla warunków polskich*, Warszawa 2009.

się do kosztów odtworzenia drzewa, wyrażając wysokość rekompensaty finansowej za jego potencjalną utratę. Opiera się ona na mechanizmie, w którym dla każdego drzewa określa się wartość podstawową właściwą dla danego gatunku drzewa, która następnie podlega korekcie przy użyciu współczynników uwzględniających kondycję drzewa, jego wielkość, tempo przyrostu oraz lokalizację.

Co więcej, w odpowiedzi na potrzebę uwzględniania wartości przyrodniczej drzew w procesach planowania i zarządzania przestrzenią miejską naukowcy z Uniwersytetu Warszawskiego opracowali kalkulator usług ekosystemowych drzew miejskich[38]. Narzędzie to umożliwia ekonomiczną wycenę korzyści dostarczanych przez pojedyncze drzewa w przestrzeni miejskiej. W oparciu o podstawowe informacje o drzewie, takie jak gatunek, kondycja, obwód pnia czy lokalizacja, kalkulator pozwala oszacować wartość świadczonych przez nie usług ekosystemowych. Uwzględnia on takie korzyści, jak obniżanie temperatury powietrza, poprawa jakości powietrza, ograniczanie spływu powierzchniowego, ochrona klimatu oraz zwiększanie atrakcyjności okolicy. Choć kalkulator pozwala jedynie w przybliżeniu oszacować usługi ekosystemowe świadczone przez drzewa miejskie, wskazuje na kluczowe czynniki wpływające na ich wartość. Należą do nich m.in.: typ miasta, w którym zlokalizowane jest dane drzewo (miasta duże, średnie, małe), typ drzewa (liściaste, iglaste), kondycja drzewa (dobra, średnia), lokalizacja drzewa w mieście (zieleń przyuliczna, parki miejski, osiedle mieszkaniowe). W przypadku drzew zlokalizowanych na osiedlach mieszkaniowych istotne znaczenie ma również sąsiedztwo budynków oraz ich usytuowanie względem drzewa (wschód, zachód, północ lub południe).

Analiza przedstawionych metod prowadzi do wniosku, że ekonomiczna wartość drzewa zależy od szeregu czynników związanych zarówno z samymi cechami drzewa, jak i korzyściami dostarczanymi przez nie społeczeństwu. Obowiązujący w Polsce system opłat opiera się natomiast na wysoce uproszczonym modelu kalkulacyjnym. Ze względu na przyjęty sposób ustalania opłaty, nie odzwierciedlają one w pełni ekonomicznej wartości drzew ani usług ekosystemowych utraconych wskutek ich usunięcia. Na tym tle szczególnie istotny wydaje się fakt, że lokalizacja drzewa, która jeszcze do 2017 r. stanowiła ustawowe kryterium różnicowania wysokości opłat, została wyeliminowana z obowiązującego modelu kalkulacyjnego. Tymczasem zarówno literatura przedmiotu, jak i współczesne narzędzia wyceny usług ekosystemowych wskazują na to, że jest to jeden z kluczowych czynników wpływających na wartość drzewa.

[38] Kalkulator usług ekosystemowych drzew miejskich, https://ekonomiadlasrodowiska.pl (data dostępu: 2.04.2026).

Podsumowanie

Usługi ekosystemowe odgrywają niezwykle istotną rolę w zapewnianiu dobrostanu człowieka oraz prawidłowego funkcjonowania gospodarki. Coraz częściej są one interpretowane jako niezbędny warunek rozwoju społeczno-gospodarczego oraz narzędzie służące identyfikacji korzyści dostarczanych przez przyrodę społeczeństwu.

Jednak z uwagi na pozarynkowy charakter usług ekosystemowych i brak możliwości przypisania im bezpośredniej ceny rynkowej, ich rzeczywista wartość ekonomiczna pozostaje trudna do określenia. W konsekwencji często nie są one w dostatecznym stopniu uwzględniane w procesach decyzyjnych dotyczących gospodarowania środowiskiem. W dłuższej perspektywie może to utrudniać kształtowanie się świadomości – społecznej i politycznej – dotyczącej stanu usług ekosystemowych oraz zagrożeń, na jakie są one narażone, co z kolei spowalniać może rozwój działań na rzecz zachowania zasobów naturalnych i trwałości świadczonych przez nie usług. W tym kontekście istotnego znaczenia nabiera wykorzystanie w procesach decyzyjnych metod wyceny usług ekosystemowych, umożliwiających określenie ich wartości ekonomicznej oraz uwzględnienie w zarządzaniu środowiskiem.

Metody wyceny usług ekosystemowych pozwalają na uchwycenie ekonomicznego znaczenia środowiska przyrodniczego i jego zasobów oraz na oszacowanie kosztów związanych z ich degradacją. Jednocześnie umożliwiają lepsze zrozumienie stanu, kondycji i trendów dotyczących ekosystemów oraz konsekwencji podejmowania lub zaniechania działań ukierunkowanych na ich ochronę dla dobrostanu człowieka. Znaczenie wyceny usług ekosystemowych wykracza jednak poza sam aspekt poznawczy – może ona stanowić istotne narzędzie wspierające gospodarowanie zasobami środowiska, w szczególności procesy decyzyjne oraz kształtowanie polityk publicznych, dostarczając obiektywnych podstaw naukowych do opracowywania instrumentów ochrony oraz umożliwiając przystępne uzasadnianie potrzeby ochrony ekosystemów i zachowania świadczonych przez nie usług. W tym ujęciu perspektywa ekonomiczna może zatem stanowić istotny punkt odniesienia w kształtowaniu polityki środowiskowej oraz regulacji prawnych w tym zakresie.

Niemniej jednak, mimo dynamicznego rozwoju koncepcji usług ekosystemowych, praktyczne zastosowanie ich wyceny w procesie tworzenia i stosowania prawa pozostaje bardzo ograniczone. Wynika to zarówno z trudności metodologicznych związanych z samym procesem wyceny, jak i z wysokiego stopnia złożoności procesów ekologicznych oraz problemów z przełożeniem wyników wyceny na praktykę decyzyjną i legislacyjną. W konsekwencji wycena usług ekosystemowych nadal stosunkowo rzadko stanowi element rzeczywistych procesów stanowienia prawa.

W polskim porządku prawnym usługi ekosystemowe oraz ich wycena nie zostały dotychczas uregulowane w sposób kompleksowy ani ujęte jako odrębny, obligatoryjny mechanizm. Odwołania do nich mają przede wszystkim charakter pośredni i fragmentaryczny. Dotyczy to również obowiązującego w Polsce systemu opłat za usuwanie drzew, który opiera się na wysoce uproszczonym modelu kalkulacyjnym, jedynie w bardzo ograniczonym zakresie odzwierciedlającym ekonomiczną wartość drzew i świadczonych przez nie usług ekosystemowych. Wysokość opłat jest bowiem uzależniona wyłącznie od gatunku drzewa oraz obwodu pnia, podczas gdy ekonomiczna wycena drzew uwzględnia znacznie szerszy katalog czynników, obejmujący zarówno cechy samego drzewa, jak i korzyści dostarczane przez nie społeczeństwu. W konsekwencji obowiązujący system opłat za usuwanie drzew nie uwzględnia w pełni wartości świadczonych przez drzewa usług ekosystemowych. Włączenie metod wyceny do procesów stanowienia i stosowania prawa mogłoby w tym przypadku z jednej strony prowadzić do bardziej adekwatnego odzwierciedlenia w nich wartości drzew, z drugiej zaś sprzyjać kształtowaniu regulacji ukierunkowanych na bardziej efektywną ich ochronę.

Wykaz literatury

Baciu G.E., Dobrotă C.E., Apostol E.N., *Valuing forest ecosystem services. Why is an integrative approach needed?*, „Forests" 2021, nr 12(6).

Bohan D.A., Raybould A., Mulder C., Woodward G., Tamaddoni-Nezhad A., Bluthgen N. i in., *Networking agroecology. Integrating the diversity of agroecosystem interactions*, „Advances in Ecological Research" 2013, vol. 49.

Bouwma I., Schleyer C., Primmer E., Winkler K.J., Berry P., Young J. i in., *Adoption of the ecosystem services concept in EU policies*, „Ecosystem Services" 2018, vol. 29.

Bowman T., Thompson J., Colletti J., *Valuation of open space and conservation features in residential subdivisions*, „Journal of Environmental Management" 2009, vol. 90, nr 1.

Brown T.C., Bergstrom J.C., Loomis J.B., *Defining, valuing and providing ecosystem goods and services*, „Natural Resources Journal" 2007, vol. 47(2).

Chee Y.E., *An ecological perspective on the valuation of ecosystem services*, „Biological Conservation" 2004, vol. 120, nr 4.

Costanza R., d'Arge R., de Groot R. i in., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, „Nature" 1997, nr 387.

Farber S.C., Costanza R., Wilson M.A., *Economic and ecological concepts for valuing ecosystem services*, „Ecological Economics" 2002, vol. 41(3).

Feldman I., Blaustein R., *Ecosystem services as a framework for law and policy*, „Environmental Law Reporter" 2007, nr 37.

Federczyk W., *Opłaty za usunięcie drzew lub krzewów*, [w:] W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk (red.), *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Fiedor B. (red.), *Kierunki rozwoju współczesnej ekonomii*, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1991.

Fisher B., Turner R.K., Morling P., *Defining and classifying ecosystem services for decision making,* „Ecological Economics" 2009, vol. 68(3).

Greiber T., Schiele S. (red.), *Governance of ecosystem services. Lessons learned from Cameroon, China, Costa Rica and Ecuador*, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 79, Gland 2011.

de Groot R.S., Wilson M.A, Boumans R.J., *A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services*, „Ecological Economics" 2002, vol. 41(3).

Karpus K., *The 'ecosystem services' concept in environmental law*, „Journal of Agribusiness and Rural Development" 2017, vol. 46, nr 4.

Koetse M.J., Brouwer R., Van Beukering P.J.H., *Economic valuation methods for ecosystem services*, [w:] J.A Bouma, P.J.H. Van Beukering (red.), *Ecosystem services: from concept to practice*, Cambridge University Press, Cambridge 2015.

Kronenberg J., *Usługi ekosystemów w miastach*, [w:] T. Bergier, J. Kronenberg (red.), *Przyroda w mieście. Usługi ekosystemów – niewykorzystany potencjał miast*, seria: Zrównoważony Rozwój, t. 3, Fundacja Sendzimira, Kraków 2021.

Legesse F., Degefa S., Soromessa T., *Valuation methods in ecosystem services: a meta-analysis*, „World Journal of Forest Research" 2022, nr 1(1).

Łaszkiewicz E., Heyman A., Chen X., Cimburova Z., Nowell M., Barton D.N., *Valuing access to urban greenspace using non-linear distance decay in hedonic property pricing*, „Ecosystem Services" 2022, vol. 53.

Mauerhofer V., *The law, ecosystem services and ecosystem functions: an in-depth overviews of coverage and interrelation*, „Ecosystem Services" 2018, vol. 29.

Nyka M., *Koncepcja usług ekosystemowych w międzynarodowo-prawnej ochronie środowiska morskiego Bałtyku*, [w:] E. Cała-Wacinkiewicz (red.), *Prawo międzynarodowe: idee a rzeczywistość*, C.H. Beck, Warszawa 2018.

Nyka M., *The concept of ecosystem services in regulation of human activity at sea*, „Prawo Morskie" 2017, t. 33.

Pascual U., Muradian R., Brander L., Gómez-Baggethun E., Martín-López B., Verma M., Armsworth C.P., Christie M., Cornelissen H., Eppink F., Farley J., Loomis J., Pearson L., Perrings C., Polasky S., McNeely J.A., Norgaard R., Siddiqui R., Simpson R.D., *The economics of valuing ecosystem services and biodiversity*, [w:] P. Kumar (red.), *The economics of ecosystems and biodiversity: ecological and economic foundations*, Routledge, London 2012.

Reid W., Mooney H., Cropper A., Capistrano D., Carpenter S., Chopra K., *Millennium Ecosystem Assessment 2005. Ecosystems and human well-being: synthesis*, Island Press, Washington 2005.

Ruhl J.B., Gregg R.J., *Integrating ecosystem servises into environmental law: a case study of wetlands mitigation banking*, „Stanford Environmental Law Journal" 2001, vol. 20, nr 2.

Ruhl J.B., Kraft S.E., Lant C.L., *The law and policy of ecosystem services*, University Press/Island Press, Princeton 2007.

Selivanov E., Hlaváčková P., *Methods for monetary valuation of ecosystem services: a scoping review*, „Journal of Forest Science" 2021, vol. 67(11).

Soliveres S., van der Plas F., Manning P., Prati D., Gossner M.M., Renner S.C. i in., *Biodiversity at multiple trophic levels is needed for ecosystem multifunctionality*, „Nature" 2016, vol. 536.

Stępniewska M., Mizgajski A. (red.), *Usługi ekosystemowe w zarządzaniu układami przyrodniczymi*, Bogucki Wyd. Nauk., Poznań 2023.

Suchocka M., Heciak J., Błaszczyk M., Adamczyk J., Gaworski M., Gawłowska A., Mojski J., Kalaji Hazem M., Kais K., Kosno-Jończy J., *Comparison of ecosystem services and replacement value calculations performed for urban trees*, „Ecosystem Services" 2023, t. 63.

Szczepanowska H.B., *Ekologiczne, społeczne i ekonomiczne korzyści z drzew na terenach zurbanizowanych*, „Człowiek i Środowisko" 2007, vol. 31(3–4).

Szczepanowska H.B. (red.), *Metoda wyceny wartości drzew na terenach zurbanizowanych dla warunków polskich*, Inst. Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2009.

Wolff S., Schulp C.J.E., Verburg P.H., *Mapping ecosystem services demand: a review of current research and future perspectives*, „Ecological Indicators" 2015, vol. 55.

Żylicz T., Giergiczny M., Szkop Z., Valasiuk S., Draus B., Wasiak A., *Ekonomiczne wartości usług ekosystemowych*, [w:] M. Stępniewska, A. Mizgajski (red.), *Usługi ekosystemowe w zarządzaniu układami przyrodniczymi*, Bogucki Wyd. Nauk., Poznań 2023.

Summary

Economic evaluation of ecosystem services as a reference point for legal regulations

Keywords: environmental protection law, ecosystem services, methods for valuing ecosystem services, economic evaluation, fees for tree removal.

The concept of ecosystem services appeared in scientific literature several decades ago and has since then been gradually gaining importance. Recently, discussions have also begun regarding the possibility – as well as the legitimacy – of incorporating the concept of ecosystem services and their evaluation into legal language and taking them into account in the legislative process. The main aim of the article is to determine the scope of application and usefulness of ecosystem services evaluation methods in the process of shaping legal regulations. Specific objectives include discussing the economic essence of ecosystem services evaluation, presenting selected evaluation methods along with their classification, and analysing the extent to which ecosystem services evaluation is applied in the Polish legal system, with particular emphasis on regulations concerning fees for tree removal. The conclusions indicate that despite the growing importance of the ecosystem services concept, its practical application in Polish legislation remains limited. The evaluation of ecosystem services itself does not constitute a separate, mandatory mechanism, and existing regulations take it into account only indirectly and in a simplified manner. This also applies to the current Polish system of fees for tree removal, which is based on a highly simplified calculation model that reflects the economic value of trees and the ecosystem services they provide only to a very limited extent.

DOI: 10.31648/sp.12554

Paweł Olber
Akademia Policji w Szczytnie
ORCID: 0000-0002-4614-9527
p.olber@apol.edu.pl

Cyberprzestępczość – od niejednoznaczności pojęciowej do szerokiego ujęcia definicyjnego

Wstęp

Rozwój przestępczości z wykorzystaniem technologii informacyjno-komunikacyjnych przyczynił się do wykształcenia pojęcia „cyberprzestępczość". Termin ten, mimo licznych kontrowersji związanych z jego zakresem znaczeniowym, stał się niezwykle popularny i jest powszechnie używany w sferze publicznej. W literaturze naukowej wskazuje się jednak na to, że „cyberprzestępczość" stanowi pojęcie o charakterze medialnym, a nie kategorię oddającą istotę przestępstw popełnianych w przestrzeni cyfrowej[1]. Nie dziwi więc fakt, że w środowisku naukowym formułowane są postulaty przemawiające za rezygnacją z tego terminu. W rzeczywistości jednak okazuje się to niemożliwe, gdyż pojęcie „cyberprzestępczość" zbyt mocno zakorzeniło się w świadomości społecznej jak i w praktyce instytucjonalnej.

Definicyjna niejednoznaczność cyberprzestępczości znajduje odzwierciedlenie w stosowanej terminologii. Zarówno w literaturze naukowej, jak i w dokumentach instytucjonalnych stosowane są różnorodne określenia, takie jak: przestępczość komputerowa[2], przestępczość w cyberprzestrzeni[3], przestępczość teleinformatyczna[4], przestępczość związana z informacjami

[1] R. Bryant, *The challenge of digital crime*, [w:] R. Bryant (red.), *Investigating digital crime*, Chichester 2008, s. 1.

[2] A. Adamski (red.), *Prawne aspekty nadużyć popełnianych z wykorzystaniem nowoczesnych technologii przetwarzania informacji*, Toruń 1994, s. 7.

[3] J. Sobczak, *Przestępczość w cyberprzestrzeni między przepisami polskimi a międzynarodowymi*, „Cybersecurity and Law" 2021, t. 1, nr 1, s. 159.

[4] A. Adamski, *Przestępczość w cyberprzestrzeni. Prawne środki przeciwdziałania zjawisku w Polsce na tle projektu Konwencji Rady Europy*, Toruń 2001, s. 7.

komputerowymi[5] czy też przestępczość internetowa[6]. Interesujący jest przy tym fakt, że wspomniane określenia stosowane są zamiennie[7], a przestępczość związana z informacjami komputerowymi uznana została przez wielu za cyberprzestępczość[8]. Brak jednolitego ujęcia definicyjnego widoczny jest także na poziomie regulacji prawnych. Zarówno Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości[9], jak również Konwencja ONZ o zwalczaniu cyberprzestępczości[10] nie rozstrzygają sporu definicyjnego przez sformułowanie jednej ogólnej definicji. Akty te przyjmują podejście funkcjonalne poprzez określenie katalogu czynów wymagających penalizacji, regulację instrumentów współpracy międzynarodowej oraz odniesienie do zabezpieczania i udostępniania dowodów elektronicznych. Podobnie polskie prawo karne nie posługuje się legalną definicją cyberprzestępczości[11] i dodatkowo pozostaje bierne wobec specyfiki dowodów elektronicznych[12].

Wieloznaczność pojęcia cyberprzestępczość stała się przedmiotem intensywnej debaty naukowej, poświęconej rozumieniu i konceptualizacji zjawiska[13]. Prowadzony dotychczas dyskurs naukowy nie rozstrzygnął jednak sporów związanych z ujęciem definicyjnym cyberprzestępczości[14]. Brak zgodności w tym zakresie przekłada się więc na trudności związane ze zwalczaniem tego zjawiska oraz prowadzeniem badań naukowych[15].

---

[5] Agreement on Cooperation among the States Members of the Commonwealth of Independent States in Combating Offences Relating to Computer Information, sporządzone w Mińsku dnia 1 czerwca 2001 r., https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=4129 (data dostępu: 22.05.2026).

[6] Najwyższa Izba Kontroli, *Działania państwa w zakresie zapobiegania i zwalczania skutków wybranych przestępstw internetowych, w tym kradzieży tożsamości*, Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 125/2022/P/21/042/KPB, Warszawa 2022, s. 55.

[7] J. Clough, *Principles of cybercrime*, Cambridge 2010, s. 8–11.

[8] K. Phillips i in., *Conceptualizing cybercrime: definitions, typologies and taxonomies*, „Forensic Sciences" 2022, t. 2, nr 2, s. 383; N. Akdemir, B. Sungur, B.U. Başaranel, *Examining the challenges of policing economic cybercrime in the UK*, „Güvenlik Bilimleri Dergisi" 2020, s. 117; B. Akhgar i in., *Consolidated taxonomy and research roadmap for cybercrime and cyberterrorism*, [w:] B. Akhgar, B. Brewster (red.), *Combatting cybercrime and cyberterrorism: challenges, trends and priorities*, Cham 2016, s. 298.

[9] Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości, sporządzona w Budapeszcie dnia 23 listopada 2001 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 728).

[10] Konwencja ONZ o zwalczaniu cyberprzestępczości, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 24 grudnia 2024 r. Rezolucją 79/243, https://www.unodc.org/unodc/en/cybercrime/convention/text/convention-full-text.html (data dostępu: 22.05.2026).

[11] M. Zbrojewska i in., *Jak definiujemy cyberprzestępstwo?*, „Informatics, Control, Measurement in Economy and Environment Protection" 2016, t. 6, nr 2, s. 65.

[12] M. Kusak, *Dostęp do danych elektronicznych dotyczących treści w postępowaniu karnym – wyzwania krajowe i międzynarodowe*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2024, nr 2(63), s. 74.

[13] Zob. M. Siwicki, *Podział i definicja cyberprzestępstw*, „Prokuratura i Prawo" 2012, nr 7–8.

[14] Zob. J. Wasilewski, *Przestępczość w cyberprzestrzeni – zagadnienia definicyjne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2016, nr 15(8); P. Lewulis, *O rozgraniczeniu definicyjnym pomiędzy przestępczością „cyber" i „komputerową" dla celów praktycznych i badawczych*, „Prokuratura i Prawo" 2021, nr 3.

[15] B. Dupont, C. Whelan, *Enhancing relationships between criminology and cybersecurity*, „Journal of Criminology" 2021, t. 54, nr 1, s. 79.

Wspomniane trudności wynikają przede wszystkim z zabiegu historycznego, polegającego na instrumentalizacji pojęcia „cyberprzestępczość", utrwalonego w oficjalnym raporcie badawczym brytyjskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W przedmiotowym raporcie sformułowano bowiem dwie kategorie cyberprzestępczości: przestępstwa zależne od systemów teleinformatycznych (ang. *cyber-dependent crimes*) oraz przestępstwa popełniane z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych (ang. *cyber-enabled crimes*)[16]. Kategorie te, mimo że nie oddają istoty i złożoności zjawiska, zaczęły pełnić funkcję porządkującą i organizacyjną, wpływając m.in. na struktury organów ścigania[17] oraz sposób gromadzenia i przetwarzania danych w systemach statystycznych[18]. Formalny charakter wspomnianej klasyfikacji potwierdza jej wykorzystanie w dokumentach i opracowaniach instytucji publicznych wielu państw, w tym m.in. Kanady[19], Australii[20], Irlandii[21] i Niderlandów[22], w szczególności przy opisie skali cyberprzestępczości oraz problemów w zakresie pomiaru zjawiska. Klasyfikacja cyberprzestępczości oparta na kategoriach *cyber-dependent crimes* i *cyber-enabled crimes* zyskała zatem znaczenie międzynarodowe, wykraczające poza pierwotny kontekst brytyjskiego raportu badawczego.

Utrwalone w ten sposób błędne założenia dotyczące cyberprzestępczości wymagają rewizji. Celem niniejszej publikacji jest więc analiza dotychczasowych ujęć cyberprzestępczości, ukazanie złożoności tego zjawiska oraz wykazanie, w jaki sposób szeroko akceptowany podział na przestępstwa zależne od systemów teleinformatycznych i przestępstwa popełniane z wykorzystaniem tych systemów wpływa na praktykę instytucjonalną. Ustalenia te przemawiają za przyjęciem szerokiego ujęcia definicyjnego, które trafniej oddaje rzeczywisty charakter cyberprzestępczości.

---

[16] M. McGuire, S. Dowling, *Cyber crime: a review of the evidence. Research Report 75. Summary of key findings and implications*, London 2013.

[17] Protokół z XXIX posiedzenia Rady do Spraw Cyfryzacji, 17 kwietnia 2025 r., https://www.gov.pl/attachment/099033ff-3e39-4536-80a5-68bf847d14e2 (data dostępu: 20.02.2026).

[18] N. Urbańska, *Cyberprzestępczość i wynikające z niej zagrożenia*, „Cybersecurity & Cybercrime" 2025, t. 1, nr 7, s. 3.

[19] Department of Justice Canada, Evaluation of the investigative *Powers for the 21st century initiative*, https://www.justice.gc.ca/eng/rp-pr/cp-pm/eval/rep-rap/2020/ip21c-pe21s/p4.html (data dostępu: 30.06.2026).

[20] Australian Government, Department of Home Affairs, *National plan to combat cybercrime 2022*, s. 4–5, https://www.homeaffairs.gov.au/criminal-justice/files/national-plan-combat-cybercrime-2022.pdf (data dostępu: 2.07.2026).

[21] An Garda Síochána, Garda National Cyber Crime Bureau, *Cybercrime risks & prevention tips*, Dublin [b.d.], s. 2, https://www.garda.ie/en/about-us/organised-serious-crime/garda-national-cyber-crime-bureau-gnccb-/cyber-crime-risks-and-prevention-tips.pdf (data dostępu: 2.07.2026).

[22] R. Leukfeldt, R. Notté, M. Malsch, *Slachtofferschap van online criminaliteit: een onderzoek naar behoeften, gevolgen en verantwoordelijkheden na slachtofferschap van cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit. Samenvatting*, Amsterdam 2018, s. 2, https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3cc3344c-c5c9-4184-8886-7a9333800228/pdf (data dostępu: 2.07.2026).

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto perspektywę definicyjną, uzupełnioną odniesieniami do praktyki zwalczania cyberprzestępczości oraz prawa karnego materialnego. Zasadniczym przedmiotem podjętych rozważań jest analiza ujęć definicyjnych i klasyfikacyjnych cyberprzestępczości. Z kolei odniesienie do praktyki służy wykazaniu, że ujęcia definicyjne oraz klasyfikacje cyberprzestępczości znajdują odzwierciedlenie w strukturach organów ścigania. Odwołanie do prawa karnego materialnego ma natomiast charakter pomocniczy, pokazując, że cyberprzestępczość wymyka się szeroko akceptowanym klasyfikacjom tego zjawiska.

Początki debaty naukowej

Charakterystyka cyberprzestępczości wymaga odwołania się do wczesnej dyskusji naukowej poświęconej temu zjawisku, zapoczątkowanej pod koniec lat 90. XX w. w pracach Davida S. Walla[23] i rozwiniętej przez Petera N. Grabosky'ego[24] oraz Majida Yara[25]. Pierwsze próby ujęcia cyberprzestępczości charakteryzowały się wykorzystaniem metafory cyberprzestrzeni, rozumianej jako domena, w której następuje oddzielenie treści od formy materialnej[26]. Prowadzona debata obejmowała zasadniczo trzy odrębne stanowiska. Pierwsza perspektywa to uznanie cyberprzestępczości za przestrzeń, w której dotychczas znane przestępstwa przyjmują nowe formy, a także pojawiają się całkowicie nowe rodzaje działalności przestępczej[27]. W drugim ujęciu cyberprzestępczość zdefiniowano jako znane formy przestępczości tradycyjnej, realizowane za pośrednictwem nowych technologii. Stanowisko to zostało poparte analizą konkretnych przykładów przestępstw (np. oszustw inwestycyjnych), przeglądem motywacji sprawców oraz refleksją na temat kwestii jurysdykcyjnych. Zauważono przy tym, że przesłanki działania sprawców cyberprzestępstw są tożsame z motywacjami sprawców przestępstw tradycyjnych. Ostatecznie uznano zatem, że cyberprzestępczość nie zmienia istoty samego przestępstwa, a jedynie zmienia kontekst egzekwowania prawa oraz zwiększa transgraniczny wymiar przestępczości[28]. Ostatni głos w przedmiotowej debacie

---

[23] D.S. Wall, *Cybercrimes: new wine, no bottles?*, [w:] P. Davies, P. Francis, V. Jupp (red.), *Invisible crimes*, London 1999, s. 105; idem, *Catching cybercriminals: policing the Internet*, „International Review of Law, Computers & Technology" 1998, t. 12, nr 2, s. 201–202.

[24] P.N. Grabosky, *Virtual criminality: old wine in new bottles?*, „Social & Legal Studies" 2001, t. 10, nr 2, s. 243–244.

[25] M. Yar, *The novelty of 'cybercrime': an assessment in light of routine activity theory*, „European Journal of Criminology" 2005, t. 2, nr 4, s. 424.

[26] J.P. Barlow, *Selling wine without bottles: the economy of mind on the global net*, „Duke Law & Technology Review" 2019, t. 18, s. 10.

[27] D.S. Wall, *Catching cybercriminals…*, s. 201–202.

[28] P.N. Grabosky, op. cit., s. 243–244.

dotyczył perspektywy, według której cyberprzestrzeń nie zmienia istoty przestępstw, jednakże problem stanowi przypisanie ich do konkretnego systemu prawnego[29].

Pierwsze podejście przyczyniło się do ukształtowania konsensusu. Za cyberprzestępczość uznano ostatecznie zjawisko o szerokim i zróżnicowanym charakterze, rozumiane jako szereg działań przestępczych popełnianych w cyberprzestrzeni[30]. Co istotne, wspomniana dyskusja doprowadziła do wyodrębnienia głównych kategorii cyberprzestępczości, będących podstawą wielu definicji i klasyfikacji zarówno akademickich[31], jak i instytucjonalnych[32]. Dalszy dyskurs naukowy nie koncentrował się już wyłącznie na rozumieniu zjawiska cyberprzestępczości, lecz na rozstrzygnięciu, które jej formy stanowią cyberprzestępstwa *sensu stricto*, a które są tradycyjnymi przestępstwami popełnianymi w cyberprzestrzeni[33].

Pierwotne ujęcia klasyfikacyjne

Pierwsza naukowa klasyfikacja cyberprzestępczości, opracowana przez Stevena Furnella, obejmuje podział zjawiska na przestępstwa wspomagane komputerowo (ang. *computer-assisted crimes*) oraz przestępstwa ukierunkowane na systemy komputerowe (ang. *computer-focused crimes*). Za przestępstwa wspomagane komputerowo uznano czyny, w których komputer stanowi narzędzie ułatwiające popełnienie przestępstwa podstawowego. Do tej kategorii przestępstw zaliczyć można m.in. oszustwa, kradzieże oraz rozpowszechnianie treści pornograficznych. Z kolei przestępstwa przeciwko systemom komputerowym obejmują czyny zabronione, które powstały w wyniku rozwoju technologii informatycznych i nie mają odpowiednika w świecie rzeczywistym. Do tej kategorii zalicza się m.in. sabotaż komputerowy oraz ataki skierowane przeciwko systemom teleinformatycznym[34].

---

29 M. Yar, op. cit. s. 424.

30 A.M. Bossler, T. Berenblum, *Introduction: new directions in cybercrime research*, „Journal of Crime and Justice" 2019, t. 42, nr 5, s. 495.

31 Zob. B.-J. Koops, *The Internet and its opportunities for cybercrime*, „SSRN Electronic Journal" 2010, s. 1; N. Kshetri, *The global cybercrime industry: economic, institutional and strategic perspectives*, Berlin 2010, s. 3; S.W. Brenner, *Toward a criminal law for cyberspace: distributed security*, „Boston University Journal of Science & Technology Law" 2004, t. 10, s. 101.

32 Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, United Nations, 19 lipca 2000 r., s. 4; Shanghai Cooperation Organization, Shanghai Cooperation Organization (SCO) Agreement, 2010, s. 12; European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, Internet Organised Crime Threat Assessment: IOCTA 2017, Publications Office 2017, s. 14.

33 T.J. Holt, A.M. Bossler, *An assessment of the current state of cybercrime scholarship*, „Deviant Behavior" 2014, t. 35, nr 1, s. 21.

34 S. Furnell, *Cybercrime: vandalizing the information society*, London 2002, s. 22.

Kolejna, druga klasyfikacja cyberprzestępczości, przedstawiana jako spektrum różnych działań przestępczych, opiera się na szerokim ujęciu zjawiska, w którym komputer lub inne urządzenie teleinformatyczne może być celem popełnienia przestępstwa, narzędziem umożliwiającym popełnienie czynu zabronionego lub może mieć znaczenie incydentalne[35]. Biorąc pod uwagę szeroki zakres zjawiska, wyróżniono cyberprzestępczość typu I i II. Cyberprzestępczość typu I (z dominującym komponentem technicznym) ulokowano na początku spektrum i zdefiniowano jako zjawisko obejmujące zdarzenia jednostkowe, postrzegane przez pokrzywdzonego jako pojedyncze incydenty, często związane z użyciem złośliwego oprogramowania, a niekiedy także z wykorzystaniem podatności systemu informatycznego. Do kategorii I zaliczono niektóre przestępstwa przeciwko ochronie informacji, w tym m.in. naruszenie integralności zapisu informacji czy też bezprawne niszczenie informacji[36].

Z kolei cyberprzestępczość typu II (z dominującym komponentem ludzkim) przyporządkowano na końcu spektrum. Kategoria ta obejmuje działania przestępcze, ułatwiane przez oprogramowanie użytkowe (np. komunikatory internetowe, programy pocztowe itd.), poprzedzane nawiązaniem relacji z potencjalną ofiarą. Przykładem tego rodzaju przestępstwa może być oszustwo, groźba karalna czy też uporczywe nękanie[37].

W toku dalszej dyskusji naukowej opracowano propozycję klasyfikacji cyberprzestępczości według trzech kategorii, które obejmują:

- przestępstwa przeciwko integralności systemów komputerowych (ang. *computer integrity crimes*),
- przestępstwa wspomagane komputerowo lub powiązane z komputerami (ang. *computer-assisted/related crimes*),
- przestępstwa komputerowe związane z treścią przetwarzanej informacji (ang. *computer content crimes*)[38].

Za przestępstwa przeciwko integralności systemów komputerowych (ang. *computer integrity crimes*) uznano czyny godzące w bezpieczeństwo mechanizmów dostępu do sieci informatycznych oraz w prawidłowe funkcjonowanie infrastruktury teleinformatycznej. Obejmują one m.in.: nieuprawniony dostęp do systemu informatycznego, utrudnianie dostępu i niszczenie informacji, ingerencję w dane i system, zakłócanie pracy systemu komputerowego lub sieci teleinformatycznej. Przestępstwa te mogą poprzedzać popełnienie poważniejszych czynów zabronionych. Z kolei za przestępstwa wspomagane

[35] M. Szczepaniec, *Komputer jako narzędzie przestępstwa*, „Zeszyty Prawnicze" 2012, t. 12, nr 2, s. 168.

[36] S. Gordon, R. Ford, *On the definition and classification of cybercrime*, „Journal in Computer Virology" 2006, t. 2, nr 1, s. 14–16.

[37] Ibidem.

[38] D.S. Wall, *Cybercrime: the transformation of crime in the information age*, Cambridge 2007, s. 49–50.

komputerowo lub powiązane z komputerami (ang. *computer-assisted/related crimes*) uznano zachowania polegające na wykorzystywaniu sprzętu komputerowego oraz sieci teleinformatycznej do bezprawnego uzyskiwania korzyści majątkowych. Przestępstwa te dotyczą oszustw internetowych oraz ich odmian opartych na manipulacji społecznej, takich jak *phishing*, fałszywe inwestycje oraz nadużycia związane z funkcjonowaniem internetowych platform sprzedażowych. Do ostatniej trzeciej kategorii przestępstw związanych z treścią przetwarzanej informacji zaliczono czyny polegające na wytwarzaniu, utrwalaniu, sprowadzaniu, przechowywaniu, rozpowszechnianiu lub publicznym prezentowaniu bezprawnych treści za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, w szczególności materiałów pornograficznych oraz materiałów propagujących zachowania o charakterze rasistowskim lub ksenofobicznym, bądź inne formy przestępstw z nienawiści[39].

Formalizacja klasyfikacji

Zaprezentowany dyskurs naukowy miał charakter teoretyczny i stworzył podstawy dla formalnej klasyfikacji cyberprzestępczości przedstawionej w raporcie brytyjskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. W dokumencie tym stwierdzono, że cyberprzestępczość jest szerokim pojęciem, które obejmuje grupę ściśle powiązanych ze sobą działań przestępczych, tj. przestępstw zależnych od systemów teleinformatycznych (ang. *cyber-dependent crimes*) oraz przestępstw popełnianych z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych (ang. *cyber-enabled crimes*)[40].

W przywołanym raporcie uznano, że przestępstwa zależne od systemów teleinformatycznych (ang. *cyber-dependent crimes*) to czyny zabronione, które można popełnić wyłącznie przy użyciu komputera, sieci komputerowych lub za pomocą innych form technologii informacyjno-komunikacyjnych. Przestępstwa te dotyczą m.in. przełamywania zabezpieczeń, dystrybucji złośliwego oprogramowania czy też ataków odmowy usługi (ang. *Denial of Service* – DoS) oraz rozproszonych ataków odmowy usługi (ang. *Distributed Denial of Service* – DDoS). Czyny te stanowią przede wszystkim działania wymierzone w komputery lub zasoby sieciowe. Z kolei za przestępstwa popełniane z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych (ang. *cyber-enabled crimes*) uznano tradycyjne przestępstwa, których skala lub zasięg zostały zwiększone dzięki wykorzystaniu komputerów, sieci komputerowych lub innych technologii informacyjno-komunikacyjnych. W przeciwieństwie do przestępstw zależnych od systemów teleinformatycznych (ang. *cyber-dependent crimes*) czyny te

[39] Ibidem.

[40] M. McGuire, S. Dowling, op. cit., s. 5.

mogą być popełniane bez użycia technologii informacyjno-komunikacyjnych. Kategoria ta obejmuje m.in. wszelkiego rodzaju oszustwa, kradzieże oraz wybrane przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności (np. rozpowszechnianie treści pornograficznych)[41].

Wspomniany raport, będący *de facto* dokumentem o charakterze systematyzującym, sformalizował dwie powiązane ze sobą kategorie cyberprzestępczości, będące do tego momentu wyłącznie przedmiotem debaty naukowej. Tym samym podział cyberprzestępczości według kategorii *cyber-dependent crimes* i *cyber-enabled crimes* wszedł do języka debaty publicznej i został utrwalony w prowadzonym dyskursie naukowym[42]. Podział ten zaczął być wykorzystywany w praktyce instytucjonalnej wielu państw, w tym m.in. w opracowywanych statystykach i w dokumentach strategicznych[43], mimo że może prowadzi do istotnych błędów metodologicznych. Klasyfikacja ta dokonuje bowiem agregacji różnych przestępstw (np. przeciwko mieniu i wolności seksualnej) w ramach jednej kategorii, tj. przestępstw popełnianych z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych (ang. *cyber-enabled*). W związku z tym kategoria ta jest bardzo szeroka, tracąc jednocześnie swą precyzję analityczną.

Warto także zauważyć, że w praktyce zjawisko cyberprzestępczości nie dzieli się na dwie odrębne kategorie, co zostało potwierdzone licznymi badaniami. Uzyskane wyniki z prowadzonych badań podważają zasadność dalszego stosowania podziału cyberprzestępczości na przestępstwa zależne od systemów teleinformatycznych (ang. *cyber-dependent crimes*) oraz przestępstwa popełniane z wykorzystaniem takich systemów (ang. *cyber-enabled crimes*)[44]. Wspomniane ustalenia prowadzą do wniosku, że definiowanie cyberprzestępczości wymaga pewnej elastyczności. Cyberprzestępczości jest zbyt złożona, aby wpisywać ją w prostą dychotomię przestępstw *cyber-dependent crimes* i *cyber-enabled crimes*. Rozróżnienie cyberprzestępczości według wskazanych kategorii ma zatem ograniczoną wartość analityczną, ponieważ w praktyce granica między nimi ulega zatarciu. Kategorie te mogą pełnić funkcję porządkującą, nie powinny jednak stanowić samodzielnej podstawy konceptualizacji cyberprzestępczości. Zasadne jest raczej odwołanie się do analizy rzeczywistych mechanizmów działania sprawców oraz roli technologii w strukturze czynu zabronionego[45].

---

41 Ibidem.

42 R. Sarre, L.Y.-C. Lau, L.Y.C. Chang, *Responding to cybercrime: current trends*, „Police Practice and Research" 2018, t. 19, nr 6, s. 515.

43 M. Button i in., *Assessing the seriousness of cybercrime: the case of computer misuse crime in the United Kingdom and the victims' perspective*, „Criminology & Criminal Justice" 2025, t. 25, nr 2, s. 3; I. Voce, A. Morga, *Cybercrime in Australia 2023*, Statistical Report 43, Canberra 2023; M. McGuire, S. Dowling, op. cit.

44 J. Lusthaus, *Reconsidering crime and technology: what is this thing we call cybercrime?*, „Annual Review of Law and Social Science" 2024, t. 20 nr 1, s. 372–373.

45 K.F. Steinmetz, *Against cybercrime: toward a realist criminology of computer crime*, London 2023, s. 13–14.

Mimo istniejących badań empirycznych, które ukazują rzeczywistą charakterystykę cyberprzestępczości, polityka publiczna nadal utrwala stare ramy klasyfikacyjne. Przykładem jest chociażby ujęcie definicyjne Komisji Europejskiej[46], według której cyberprzestępczość to czyny przestępcze dokonywane za pośrednictwem sieci komputerowej lub przy wykorzystaniu sieci komunikacji elektronicznej i systemów informatycznych. Dodatkowo Komisja klasyfikuje cyberprzestępczość według trzech następujących kategorii:

– przestępstwa specyficzne dla Internetu: ataki na systemy informacyjne lub *phishing* (np. fałszywe strony bankowe służące wyłudzaniu haseł umożliwiających dostęp do rachunków bankowych ofiar),
– oszustwa i fałszerstwa internetowe: przestępstwa o znacznej skali, które mogą być popełniane za pośrednictwem sieci teleinformatycznych poprzez mechanizmy kradzieży tożsamości, *phishing*, dystrybucję spamu czy też złośliwego oprogramowania,
– nielegalne treści w Internecie, w tym materiały przedstawiające seksualne wykorzystywanie nieletnich, nawoływanie do nienawiści na tle różnic rasowych, nawoływanie do popełnienia przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz publiczne pochwalanie przemocy, terroryzmu, rasizmu i ksenofobii[47].

Powyższa klasyfikacja, mimo stosowania innej terminologii, odzwierciedla więc logikę podziału cyberprzestępczości na *cyber-enabled crimes* i *cyber-dependent crimes*. Ujęcie Komisji Europejskiej można zatem uznać za współczesną odsłonę wcześniejszych założeń klasyfikacyjnych, osadzoną w szerszych ramach normatywnych, wyznaczonych m.in. przez Konwencję Rady Europy o cyberprzestępczości. Konwencja ta, choć nie posługuje się terminologią *cyber-enabled crimes* i *cyber-dependent crimes*, wyodrębnia podstawowe grupy czynów związanych z systemami i danymi informatycznymi, w tym przestępstwa przeciwko poufności, integralności i dostępności danych informatycznych i systemów, przestępstwa komputerowe, przestępstwa ze względu na charakter zawartych informacji oraz przestępstwa związane z naruszeniem praw autorskich i praw pokrewnych[48].

Kwalifikacja prawna wybranych cyberprzestępstw

Warto zauważyć, że *phishing* został uwzględniony w klasyfikacji Komisji Europejskiej w dwóch różnych kategoriach. Oznacza to, że cyberprzestępczość nie jest zbiorem sztywnych ram, lecz zjawiskiem o złożonej strukturze, które

[46] Komisja Europejska, *Cybercrime*, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/cybercrime_en (data dostępu: 25.02.2026).
[47] Ibidem.
[48] Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości…

wymyka się jednoznacznym podziałom. Powyższe dowodzi także, że granice między kategoriami cyberprzestępczości są płynne, ponieważ to samo działanie może stanowić odrębne przestępstwo lub być elementem szerszego schematu przestępczego.

Kwestia ta może mieć istotne znaczenie prawne, gdyż *phishing*, w zależności od skutków jakie wywołał, może być kwalifikowany jako oszustwo (art. 286 § 1 k.k.), oszustwo komputerowe (art. 287 § 1 k.k.) lub kradzież z włamaniem art. 279 § 1 k.k.)[49].

Podobny problem ujawnia się przy kwalifikacji czynów polegających na ingerencji w informacje, dane informatyczne lub funkcjonowanie systemów teleinformatycznych. Przykładem jest przestępstwo utrudniania zapoznania się z informacją (art. 268 § 2 k.k.), polegające na niszczeniu, uszkadzaniu, usuwaniu lub zmienianiu zapisu istotnej informacji na informatycznym nośniku danych. Przedmiotem czynności wykonawczej analizowanego przestępstwa są więc dane informatyczne zapisane na nośniku danych. Jeżeli natomiast utrudnienie w zapoznaniu się z informacją będzie rezultatem zachowań polegających na zakłócaniu pracy sieci, czyn ten zostanie zakwalifikowany jako niszczenie danych informatycznych (art. 268a § 1 k.k.) lub zakłócanie systemu komputerowego (art. 269a k.k.)[50].

Instytucjonalne skutki klasyfikacji cyberprzestępczości

Warto także zauważyć, że Steven Furnell, twórca pierwszej klasyfikacji cyberprzestępczości na *computer-assisted crimes* i *computer-focused crimes*, zwracał uwagę na zacieranie się granic między tymi kategoriami[51]. Wydaje się jednak, że refleksja ta została pominięta podczas formułowania klasyfikacji cyberprzestępczości według kategorii *cyber-dependent crimes* i *cyber--enabled crimes*. Istotny jest również fakt, że rozróżnienie cyberprzestępczości na *cyber-dependent crimes* i *cyber-enabled crimes* zostało przyjęte w praktyce publicznej. W związku z tym przestępstwa popełniane z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych (ang. *cyber-dependent crimes*) zaczęto traktować jako *stricte* cyberprzestępczość, marginalizując przy tym skalę i znaczenie tradycyjnych przestępstw popełnianych z wykorzystaniem sieci teleinformatycznych (ang. *cyber-enabled crimes*), czego przykładem są wszelkiego rodzaju oszustwa[52]. Takie podejście może budzić pewne wątpliwości

[49] P. Opitek, *Kwalifikacja prawna i opis znamion przestępstw teleinformatycznych. Studium prawno-kryminalistyczne*, Kraków 2023, s. 208–210.

[50] F. Radoniewicz, *Odpowiedzialność karna za przestępstwo hackingu*, „Prawo w Działaniu" 2013, nr 13, s. 135–136.

[51] S. Furnell, op. cit., s. 22–23.

[52] J. Lusthaus, op. cit., s. 380.

w świetle ustaleń Furnella, który wskazywał, że oszustwa są popełniane częściej niż technicznie zaawansowane ataki sieciowe[53].

Spostrzeżenie to pozostaje aktualne współcześnie. Z danych opublikowanych przez Zespół Reagowania na Incydenty Bezpieczeństwa Komputerowego CERT Polska (ang. *Computer Emergency Response Team*) wynika, że najczęściej zgłaszanym incydentem w 2024 r. było oszustwo komputerowe. Tego rodzaju przestępstwa stanowiły 94,7% wszystkich zgłoszeń (97 995), z czego *phishing* stanowił 40 120 incydentów[54]. Ustalenia te znajdują także potwierdzenie w literaturze naukowej[55] oraz w doniesieniach medialnych[56]. Przyjęło się jednak, że tzw. *stricte* cyberprzestępczość (ang. *cyber-dependent crimes*) powinna być zwalczana przez wyspecjalizowane jednostki, a przestępstwa ułatwiane przez nowe technologie, w szczególności oszustwa (ang. *cyber-enabled crimes*) pozostawiono jednostkom niższego szczebla[57].

Przykładowo, w polskim systemie organów ścigania utworzono Biuro dw. z Cyberprzestępczością Komendy Głównej Policji, a następnie Centralne Biuro Zwalczania Cyberprzestępczości (dalej jako CBZC). Podstawowym zadaniem CBZC jest rozpoznawanie i zwalczanie przestępstw popełnianych przy użyciu systemów informatycznych, systemów teleinformatycznych lub sieci teleinformatycznych oraz zapobieganie takim przestępstwom, a także wykrywanie i ściganie sprawców tych przestępstw[58]. Formalny zakres zadań CBZC jest zatem szeroki i obejmuje zwalczanie zarówno przestępstw, które można popełnić wyłącznie z wykorzystaniem technologii informatycznych, np. DDoS, jak również przestępstw tradycyjnych, które można popełnić dzięki wsparciu technologii cyfrowych, np. oszustwa internetowe[59]. Choć ustawowe zadania CBZC obejmują przestępstwa *cyber-dependent crimes* i *cyber-enabled crimes*, wybrane dokumenty legislacyjne[60] wskazują na to, że działalność CBZC koncentruje się przede wszystkim na sprawach o wysokim stopniu skomplikowania, trudnych technicznie i wielowątkowych oraz mających międzynarodowy charakter[61].

---

[53] S. Furnell, op. cit., s. 22–23.

[54] *Analiza bezpieczeństwa polskiego internetu w 2024 roku*, https://www.gov.pl/web/baza-wiedzy/analiza-bezpieczenstwa-polskiego-internetu-w-2024-roku (data dostępu: 22.03.2026).

[55] I.A. Jaroszewska, *Wybrane aspekty przestępczości w cyberprzestrzeni: studium prawnokarne i kryminologiczne*, Olsztyn 2017, s. 26.

[56] N. Bochyńska, *Cyberprzestępczość. Policja ujawnia dane*, https://cyberdefence24.pl/armia-i-sluzby/cyberprzestepczosc-policja-ujawnia-dane (data dostępu: 26.02.2026)

[57] Home Office, *Cybercrime strategy*, London 2010, s. 21–22.

[58] M. Pomykała, *The Central Cybercrime Bureau as a new Police service established to combat cybercrime*, „Humanities and Social Sciences Quarterly" 2024, t. 31, nr 2, s. 133.

[59] M. Tomczak, *Zwalczanie cyberprzestępczości przez polską Policję*, „Kwartalnik Policyjny" 2024, nr 2(69), s. 7.

[60] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości, druk sejmowy nr 1742, Sejm RP IX kadencji, s. 3.

[61] M. Przestrzelska, *Służba w walce z cyberprzestępczością*, „Gazeta Policyjna" 2025, nr 1(49), s. 43.

Tym samym postępowania w sprawie prostych oszustw internetowych prowadzone są w jednostkach terenowych Policji, które nie mają odpowiednich zasobów (kadrowych, finansowych i sprzętowych) niezbędnych do realizacji zadań w zakresie zapobiegania oraz minimalizowania skutków przestępstw internetowych[62]. Potwierdza to funkcjonalny podział kompetencji Policji, który nie jest adekwatny do rzeczywistej skali i charakteru cyberprzestępczości. Za rozwiązanie stwierdzonej luki strukturalnej należy jednak uznać utworzenie z dniem 1 marca 2026 r. w strukturach polskiej Policji wydziałów do walki z przestępczością cyfrową. Nowo powołane wydziały będą wspierały m.in. komórki i jednostki organizacyjne Policji w obszarze cyberprzestępczości, a także będą współpracowały z CBZC[63].

Polemika

Zaprezentowane w niniejszej publikacji zagadnienie dotyczy konceptualizacji cyberprzestępczości. Zwrócono uwagę na problem instrumentalizacji pojęcia „cyberprzestępczość" oraz kwestię wyodrębnienia dwóch formalnych kategorii klasyfikacyjnych: *cyber-dependent crimes i cyber-enabled crimes*. Kategorie te, mimo że nie odzwierciedlają rzeczywistej struktury zjawiska, wpływają na kształt struktur organizacyjnych podmiotów odpowiedzialnych za zwalczanie cyberprzestępczości oraz na sposób gromadzenia danych statystycznych i narrację ekspercką[64]. Publikacja rządowego raportu badawczego brytyjskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych na temat cyberprzestępczości przyczyniła się zatem do powstania błędu kategorialnego. Błąd ten polega na przyjęciu klasyfikacji *cyber-dependent crimes* i *cyber-enabled crimes* jako uniwersalnych kategorii opisujących cyberprzestępczość, bez wyraźnego podkreślenia, że podział ten ma przede wszystkim charakter pomocniczy, porządkujący i pragmatyczny, związany z potrzebami polityki publicznej. Brak przedmiotowej informacji sprawił, że kategorie *cyber-dependent crimes* i *cyber-enabled crimes* zaczęto traktować jako kategorie naukowe, odzwierciedlające rzeczywistą strukturę zjawiska. Wydaje się również, że w procesie formułowania wspomnianych kategorii nie uwzględniono refleksji S. Furnella, który podkreślał, że granice między wyróżnionymi przez niego kategoriami *computer-assisted crimes* i *computer-focused crimes* są niejednoznaczne. Zaproponowany przez niego podział nie opisywał trwałej struktury zjawiska,

62 Najwyższa Izba Kontroli, op. cit., s. 8.

63 *W strukturach Policji powstały wydziały do walki z przestępczością cyfrową*, https://policja.pl/pol/aktualnosci/274058,W-strukturach-Policji-powstaly-wydzialy-do-walki-z-przestepczoscia-cyfrowa.html (data dostępu: 27.02.2026).

64 M. McGuire, S. Dowling, op. cit., s. 5.

lecz miał charakter porządkujący[65]. Głównym celem klasyfikacji Furnella było więc usystematyzowanie problematyki związanej z cyberprzestępczością na potrzeby analizy naukowej. Jej wykorzystanie w sferze publicznej wymaga natomiast uwzględnienia pomocniczego charakteru tego podziału, a także braku jednoznacznych granic między wyróżnionymi kategoriami.

Wnioski

Istotnym problemem badawczym dotyczącym cyberprzestępczości jest konceptualizacja zjawiska oraz wypracowanie jednej uniwersalnej definicji. Brak zgody w przedmiotowym zakresie przyczynił się do formułowania postulatów dotyczących rezygnacji z terminu „cyberprzestępczość" i zmiany sposobu myślenia o tym zjawisku[66]. Przyczyn istniejących nieporozumień należy upatrywać m.in. w instrumentalizacji samego pojęcia, a także w formalizacji kategorii *cyber-dependent crimes* i *cyber-enabled crimes*, które nie odzwierciedlają rzeczywistej struktury zjawiska.

Cyberprzestępczość nie powinna być postrzegana jako nowe i odrębne zjawisko, lecz jako kolejny etap rozwoju przestępczości, wynikający z cyfryzacji społeczeństwa. W rezultacie zasadne jest odwołanie się do szerokiego ujęcia definicyjnego zaproponowanego przez Jonathana Lusthausa, zgodnie z którym cyberprzestępczość to zjawisko obejmujące te formy przestępczości, w których technologia cyfrowa odgrywa istotną rolę w realizacji czynu zabronionego[67], pozostając w funkcjonalnym związku z jego popełnieniem, zwłaszcza gdy komponent cyfrowy stanowi przedmiot zamachu, środek przestępstwa albo czynnik determinujący sposób działania sprawcy. Przez komponent cyfrowy należy przy tym rozumieć element związany z technologią cyfrową, w szczególności system teleinformatyczny, sieć, dane cyfrowe, oprogramowanie, urządzenie lub usługę cyfrową, który może stanowić przedmiot zamachu, środek popełnienia przestępstwa albo element wpływający na sposób działania sprawcy.

Powyższa propozycja ujęcia cyberprzestępczości jest więc wyraźnym postulatem odejścia od sztywnego podziału zjawiska na kategorie. Dalsze postrzeganie cyberprzestępczości przez pryzmat kategorii prowadzi bowiem do mało wartościowych wniosków, które są często rezultatem sporów dotyczących tego, czy dany czyn stanowi *stricte* cyberprzestępstwo, czy jest to raczej tradycyjne przestępstwo popełnione z użyciem nowych technologii. Taki sposób postrzegania cyberprzestępczości utrudnia jej konceptualizację oraz zniekształca obraz rzeczywistej skali zjawiska. Przyjęcie szerokiego ujęcia

[65] S. Furnell, op. cit., s. 22–23.
[66] K.F. Steinmetz, op. cit., s. 13.
[67] J. Lusthaus, op. cit., s. 381.

definicyjnego cyberprzestępczości, a także klasyfikacja przestępstw w oparciu o komponent cyfrowy pozwoliłyby uzyskać bardziej wiarygodny obraz rzeczywistej skali zjawiska.

Należy jednak zaznaczyć, że przytoczona definicja nie powinna być traktowana jako kategoria obejmująca każdy czyn, w którego okolicznościach pojawia się technologia cyfrowa. Problem definiowania cyberprzestępczości nie ma bowiem wyłącznie charakteru terminologicznego, lecz wiąże się z określoną funkcją. W ujęciu analitycznym zaproponowana definicja powinna służyć wyodrębnieniu tych czynów zabronionych, w których komponent cyfrowy ma znaczenie dla sposobu popełnienia przestępstwa. Z kolei w debacie medialnej i politycznej termin ten może pełnić funkcję kategorii zagrożenia, uzasadniającą potrzebę wprowadzania odpowiednich regulacji prawnych.

Warto także zauważyć, że zarówno definicja cyberprzestępczości, jak i podział na kategorie *cyber-enabled* i *cyber-dependent* nie zostały uwzględnione w podstawowych aktach prawa międzynarodowego dotyczących cyberprzestępczości. Zarówno Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości, jak i Konwencja ONZ przeciwko cyberprzestępczości zawierają opis czynów wymagających penalizacji, instrumentów proceduralnych oraz mechanizmów współpracy międzynarodowej. Z kolei inaczej przedstawia się to na poziomie polityki publicznej i dokumentów instytucjonalnych, gdzie nadal widoczna jest logika klasyfikacji cyberprzestępczości.

Przyjęcie komponentu cyfrowego, jako głównego kryterium wyróżniającego cyberprzestępstwa, miałoby także określone implikacje w obszarze polityki publicznej. Bardziej wiarygodny obraz zjawiska cyberprzestępczości przyczyniłby się do zmiany dyskursu naukowego. Można przypuszczać, że skutkowałoby to przesunięciem rozmów z zagadnień dotyczących spektakularnych i technicznie zaawansowanych ataków sieciowych na kwestie poświęcone przestępczości, która jest dominująca i najbardziej uciążliwa społecznie.

Przedstawione szerokie ujęcie definicyjne cyberprzestępczości pozwala na odejście od sztucznie skonstruowanej złożoności zjawiska, która wynika z formalizacji dwóch kategorii: *cyber-enabled crimes* i *cyber-dependent crimes*. Ograniczenie dominującej roli perspektywy opartej na wspomnianych kategoriach sprzyjałoby lepszemu rozumieniu i konceptualizacji cyberprzestępczości. Przedstawiona definicja ma przede wszystkim odpowiadać na potrzeby nauki oraz praktyki instytucjonalnej, zwłaszcza w zakresie rozpoznawania rzeczywistej roli technologii cyfrowej w mechanizmach przestępczych oraz ukierunkowania czynności wykrywczych oraz prawidłowego zabezpieczania dowodów cyfrowych.

Brak jednej szeroko akceptowanej definicji stanowi główny, choć nie jedyny problem w konceptualizacji cyberprzestępczości[68]. Zróżnicowane podejście

[68] R. Barn, B. Barn, *An ontological representation of a taxonomy for cybercrime*, [w:] *Proceedings of the 24th European Conference on Information Systems (ECIS 2016)*, Istanbul 2016, s. 1.

do cyberprzestępczości przekłada się także na stosowanie różnorodnej terminologii[69] oraz niejednoznaczną ocenę zjawiska, zależną od jurysdykcji poszczególnych państw[70].

Przyjęcie szerokiego ujęcia definicyjnego cyberprzestępczości nie oznacza jednak konieczności całkowitego odrzucenia dotychczasowych klasyfikacji. Podział cyberprzestępczości na *cyber-dependent crimes* i *cyber-enabled crimes* zachowuje bowiem określoną wartość analityczną, o ile jest traktowany jako narzędzie pomocnicze, a nie jako wyczerpujący opis struktury zjawiska. Wspomniana klasyfikacja ma bowiem wartość porządkująca, a więc pozwala odróżnić czyny, które nie mogłyby istnieć bez technologii cyfrowej, od czynów tradycyjnych, których skala, zasięg albo sposób popełnienia zostały zmienione przez technologie cyfrowe. Znaczenie omawianego podziału ujawnia się również z punktu widzenia oceny obowiązującego stanu prawnego. Wyodrębnienie przestępstw, w których technologia cyfrowa odgrywa istotną rolę, pozwala ocenić adekwatność obowiązujących regulacji prawnych oraz ewentualną potrzebę formułowania postulatów *de lege ferenda*. Kolejny walor wspomnianego podziału ujawnia się na płaszczyźnie badawczej, choć ma ograniczony zakres. Skupienie uwagi na przestępstwach *cyber-dependent* pozwala wyodrębnić i analizować te formy cyberprzestępczości, które cechuje wyraźny komponent cyfrowy.

Wykaz literatury

Adamski A., *Przestępczość w cyberprzestrzeni. Prawne środki przeciwdziałania zjawisku w Polsce na tle projektu Konwencji Rady Europy*, TNOiK, Toruń 2001.

Adamski A. (red.), *Prawne aspekty nadużyć popełnianych z wykorzystaniem nowoczesnych technologii przetwarzania informacji*, TNOiK, Toruń 1994.

Akdemir N., Sungur B., Başaranel B.U., *Examining the challenges of policing economic cybercrime in the UK*, „Güvenlik Bilimleri Dergisi" 2020.

Akhgar B. i in., *Consolidated taxonomy and research roadmap for cybercrime and cyberterrorism*, [w:] B. Akhgar, B. Brewster (red.), *Combatting cybercrime and cyberterrorism: challenges, trends and priorities*, Springer, Cham 2016.

Barlow J.P., *Selling wine without bottles: the economy of mind on the global net*, „Duke Law & Technology Review" 2019, t. 18.

Barn R., Barn B., *An ontological representation of a taxonomy for cybercrime*, [w:] *Proceedings of the 24th European Conference on Information Systems (ECIS 2016)*, AIS Electronic Library, Istanbul 2016.

Bochyńska N., *Cyberprzestępczość. Policja ujawnia dane*, https://cyberdefence24.pl/armia-i-sluzby/cyberprzestepczosc-policja-ujawnia-dane.

[69] M. McGuire, *It ain't what it is, it's the way that they do it? Why we still don't understand cybercrime*, [w:] R. Leukfeldt, T.J. Holt (red.), *The human factor of cybercrime*, New York 2020, s. 6.

[70] E.C. Viano, *Cybercrime: definition, typology, and criminalization*, [w:] E.C. Viano (red.), *Cybercrime, organized crime, and societal responses. International approaches to prevention and intervention*, Cham 2020, s. 3.

Bossler A.M., Berenblum T., *Introduction: new directions in cybercrime research*, „Journal of Crime and Justice" 2019, t. 42, nr 5.
Brenner S.W., *Toward a criminal law for cyberspace: distributed security*, „Boston University Journal of Science & Technology Law" 2004, t. 10.
Bryant R., *The challenge of digital crime*, [w:] R. Bryant (red.), *Investigating digital crime*, John Wiley & Sons, Chichester 2008.
Button M. i in., *Assessing the seriousness of cybercrime: the case of computer misuse crime in the United Kingdom and the victims' perspective*, „Criminology & Criminal Justice" 2025, t. 25, nr 2.
Clough J., *Principles of cybercrime*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.
Dupont B., Whelan C., *Enhancing relationships between criminology and cybersecurity*, „Journal of Criminology" 2021, t. 54, nr 1.
Furnell S., *Cybercrime: vandalizing the information society*, Pearson Education Limited, London 2002.
Gordon S., Ford R., *On the definition and classification of cybercrime*, „Journal in Computer Virology" 2006, t. 2, nr 1.
Grabosky P.N., *Virtual criminality: old wine in new bottles?*, „Social & Legal Studies" 2001, t. 10, nr 2.
Holt T.J., Bossler A.M., *An assessment of the current state of cybercrime scholarship*, „Deviant Behavior" 2014, t. 35, nr 1.
Home Office, *Cybercrime strategy*, The Stationery Office, London 2010.
Jaroszewska I.A., *Wybrane aspekty przestępczości w cyberprzestrzeni: studium prawnokarne i kryminologiczne*, WPiA UWM, Olsztyn 2017.
Koops B.-J., *The Internet and its opportunities for cybercrime*, „SSRN Electronic Journal" 2010.
Kshetri N., *The global cybercrime industry: economic, institutional and strategic perspectives*, Springer, Berlin 2010.
Kusak M., *Dostęp do danych elektronicznych dotyczących treści w postępowaniu karnym – wyzwania krajowe i międzynarodowe*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2024, nr 2(63).
Leukfeldt R., Notté R., Malsch M., *Slachtofferschap van online criminaliteit: een onderzoek naar behoeften, gevolgen en verantwoordelijkheden na slachtofferschap van cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit. Samenvatting*, Amsterdam 2018, https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3cc3344c-c5c9-4184-8886-7a9333800228/pdf.
Lewulis P., *O rozgraniczeniu definicyjnym pomiędzy przestępczością „cyber" i „komputerową" dla celów praktycznych i badawczych*, „Prokuratura i Prawo" 2021, nr 3.
Lusthaus J., *Reconsidering crime and technology: what is this thing we call cybercrime?*, „Annual Review of Law and Social Science" 2024, t. 20 nr 1.
McGuire M., *It ain't what it is, it's the way that they do it? Why we still don't understand cybercrime*, [w:] R. Leukfeldt, T.J. Holt (red.), *The human factor of cybercrime*, Routledge, New York 2020.
McGuire M., Dowling S., *Cybercrime: a review of the evidence. Research Report 75. Summary of key findings and implications*, Home Office, London 2013.
Najwyższa Izba Kontroli, *Działania państwa w zakresie zapobiegania i zwalczania skutków wybranych przestępstw internetowych, w tym kradzieży tożsamości*, Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 125/2022/P/21/042/KPB, NIK, Warszawa 2022.
Opitek P., *Kwalifikacja prawna i opis znamion przestępstw teleinformatycznych. Studium prawno-kryminalistyczne*, KSSiP, Kraków 2023.
Phillips K. i in., *Conceptualizing cybercrime: definitions, typologies and taxonomies*, „Forensic Sciences" 2022, t. 2, nr 2.

Pomykała M., *The Central Cybercrime Bureau as a new Police service established to combat cybercrime*, „Humanities and Social Sciences Quarterly" 2024, t. 31, nr 2.
Przestrzelska M., *Służba w walce z cyberprzestępczością*, „Gazeta Policyjna" 2025, nr 1(49).
Radoniewicz F., *Odpowiedzialność karna za przestępstwo hackingu*, „Prawo w Działaniu" 2013, nr 13.
Sarre R., Lau L.Y.-C., Chang L.Y.C., *Responding to cybercrime: current trends*, „Police Practice and Research" 2018, t. 19, nr 6.
Siwicki M., *Podział i definicja cyberprzestępstw*, „Prokuratura i Prawo" 2012, nr 7–8.
Sobczak J., *Przestępczość w cyberprzestrzeni między przepisami polskimi a międzynarodowymi*, „Cybersecurity and Law" 2021, t. 1, nr 1.
Steinmetz K.F., *Against cybercrime: toward a realist criminology of computer crime*, Routledge, London 2023.
Szczepaniec M., *Komputer jako narzędzie przestępstwa*, „Zeszyty Prawnicze" 2012, t. 12, nr 2.
Tomczak M., *Zwalczanie cyberprzestępczości przez polską Policję*, „Kwartalnik Policyjny" 2024, nr 2(69).
Urbańska N., *Cyberprzestępczość i wynikające z niej zagrożenia*, „Cybersecurity & Cybercrime" 2025, t. 1, nr 7.
Viano E.C., *Cybercrime: definition, typology, and criminalization*, [w:] E.C. Viano (red.), *Cybercrime, organized crime, and societal responses. International approaches to prevention and intervention*, Springer, Cham 2020.
Voce I., Morga A., *Cybercrime in Australia 2023, Statistical Report 43*, Australian Institute of Criminology, Canberra 2023.
Wall D.S., *Catching cybercriminals: policing the Internet*, „International Review of Law, Computers & Technology" 1998, t. 12, nr 2.
Wall D.S., *Cybercrime: the transformation of crime in the information age*, Polity Press, Cambridge 2007.
Wall D.S., *Cybercrimes: new wine, no bottles?*, [w:] P. Davies, P. Francis, V. Jupp (red.), *Invisible crimes*, Macmillan Press, London 1999.
Wasilewski J., *Przestępczość w cyberprzestrzeni – zagadnienia definicyjne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2016, nr 15(8).
Yar M., *The novelty of 'cybercrime': an assessment in light of routine activity theory*, „European Journal of Criminology" 2005, t. 2, nr 4.
Zbrojewska M. i in., *Jak definiujemy cyberprzestępstwo?*, „Informatics, Control, Measurement in Economy and Environment Protection" 2016, t. 6, nr 2.

Summary

Cybercrime – from conceptual ambiguity to a broad definition

Keywords: criminal law, cybercrime, cybercrime definition, classification of cybercrime, cybercrime conceptualisation, digital technologies.

The development of crime involving information and communication technologies has given rise to the concept of cybercrime. Despite the numerous controversies surrounding its semantic scope, the term is widely used in the public sphere. This state of affairs gives rise to difficulties in the

conceptualisation of cybercrime and, consequently, in combating it and conducting scientific research. With the above in mind, the main aim of this publication is to analyse existing approaches to cybercrime, to demonstrate the complexity of the phenomenon, and to show how the widely accepted distinction between cyber-dependent crimes and cyber-enabled crimes affects institutional practice. These findings provide the basis for formulating a broad definitional understanding of cybercrime. To address the research problem, the study employs the monographic method, supplemented by critical literature analysis. On the basis of both domestic and international scholarly literature, it is argued that the principal source of misunderstandings surrounding this issue lies in the instrumentalisation of the concept of cybercrime and in the formalised classification of the phenomenon into two categories, namely cyber-dependent crimes and cyber-enabled crimes. Although these categories do not reflect the actual structure of cybercrime, they nevertheless perform an ordering and organisational function. The solution to the existing problem is therefore to limit the dominant role of a perspective based on a rigid division of the phenomenon and to adopt a broad definition of cybercrime, according to which it encompasses those forms of crime in which digital technology plays a significant role in the commission of prohibited act.

DOI: 10.31648/sp.12775

Ewa Radecka
Uniwersytet Śląski w Katowicach
ORCID: 0000-0003-4669-3327
ewa.radecka@us.edu.pl

Prawna ochrona przyrody w perspektywie usług ekosystemowych – wybrane zagadnienia na przykładzie Polski

Wstęp

Współczesne prawo ochrony przyrody podlega istotnej transformacji na poziomie aksjologicznym. Tradycyjny model uzasadniania ochrony przyrody, oparty na jej wartości samej w sobie, współistnieje coraz częściej z podejściem, w którym zasadniczą rolę odgrywa kategoria korzyści dostarczanych przez ekosystemy człowiekowi i gospodarce. Zmiana ta oczywiście nie oznacza całkowitego odrzucenia klasycznych podstaw, lecz prowadzi do ich uzupełnienia o perspektywę zorientowaną na efekty i użyteczność.

Coraz rzadziej bowiem przedmiotem debaty publicznej oraz procesów decyzyjnych jest pytanie o to, czy środowisko przyrodnicze powinno podlegać ochronie, a coraz częściej – dlaczego należy je zabezpieczać oraz jakie są koszty zaniechania działań w tym zakresie. W tym kontekście coraz wyraźniej odchodzi się od ujmowania relacji między ochroną przyrody a rozwojem gospodarczym w kategoriach nieuchronnego konfliktu. Akcentuje się raczej możliwość ich komplementarności, wskazując na to, że inwestycje w zachowanie, odtwarzanie oraz zrównoważone użytkowanie ekosystemów mogą prowadzić do efektów typu *win-win*, generując jednocześnie korzyści ekologiczne, społeczne i gospodarcze. Perspektywa ta wzmacnia znaczenie usług ekosystemowych jako narzędzia uzasadniania interwencji ochronnych, a zarazem wpisuje się w szerszy paradygmat zrównoważonego rozwoju, w którym ochrona środowiska postrzegana jest jako warunek trwałego rozwoju, a nie jego ograniczenie[1].

[1] R.S. de Groot, R. Alkemade, L. Braat, L. Hein, L. Willemen, *Challenges in integrating the concept of ecosystem services and values in landscape planning, management and decision making*, „Ecological Complexity" 2010, vol. 7, nr 3, s. 260–272.

W konsekwencji ochrona ta jest postrzegana jako bardziej efektywna wówczas, gdy znajduje odzwierciedlenie w mierzalnych i społecznie dostrzegalnych rezultatach, takich jak retencja wody, oczyszczanie powietrza, regulacja klimatu czy zapobieganie skutkom ekstremalnych zjawisk pogodowych. Pojawia się ryzyko nadmiernej ekonomizacji przyrody[2], które powoduje napięcie sozologiczne między chronieniem przyrody niezależnie od jej użyteczności, a podejściem, w którym ochrona ta jest uzasadniana przez pryzmat świadczeń ekosystemowych dostarczanych człowiekowi. Dostrzegany jest także problem selektywnej wyceny elementów przyrody, prowadzący do uprzywilejowania tych składników ekosystemów, które generują bezpośrednie lub łatwo mierzalne korzyści (np. zapylacze), przy jednoczesnej marginalizacji elementów postrzeganych jako „nieprzydatne" z perspektywy człowieka, mimo ich znaczenia dla integralności i stabilności systemów ekologicznych tworzących bioróżnorodność. Na tym tle szczególnego znaczenia nabiera zasada przezorności, która powinna stanowić swoisty wentyl bezpieczeństwa dla nadmiernie uproszczonych modeli wyceny i zarządzania usługami ekosystemowymi, wymagając jednocześnie zachowania ostrożności metodologicznej oraz świadomości ograniczeń tej koncepcji.

Konieczność poszukiwania tego rodzaju kompromisów metodologicznych oraz nowych perspektyw interpretacyjnych wynika bezpośrednio z faktu, że tradycyjne podejście konserwatorskie okazuje się niewystarczające w obliczu globalnego kryzysu ekologicznego[3]. W literaturze podkreśla się, że współczesne procesy degradacji środowiska, w szczególności utrata bioróżnorodności oraz zmiany klimatu, prowadzą do osłabienia odporności (ang. *resilience*) ekosystemów i zwiększenia ich podatności na zakłócenia[4].

---

[2] Zob. również koncepcję tzw. rozliczeniowych jednostek przyrodniczych *nature credits*, zakładającą tworzenie mechanizmów rynkowej wyceny i certyfikacji działań korzystnych dla bioróżnorodności oraz ekosystemów. Komisja Europejska wskazuje m.in. na to, że „ponad połowa światowego PKB i dwie trzecie ekonomicznej wartości dodanej UE zależy od przyrody i jej usług ekosystemowych", a także odwołuje się do funkcji, takich jak retencja wody, żyzność gleby czy zapylanie. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Plan działania na rzecz rozliczeniowych jednostek przyrodniczych, COM(2025) 374 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0374 (data dostępu: 22.05.2026); European Commission, *Roadmap towards Nature Credits*, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_1679 (data dostępu: 22.05.2026).

[3] Szerzej na temat skali globalnego kryzysu ekologicznego i przekroczenia bezpiecznych granic odporności Ziemi zob. K. Richardson i in., *Earth beyond seven of nine planetary boundaries*, „Science Advances" 2023, vol. 9, nr 37; World Wide Fund for Nature, *Living Planet Report 2024 – a system in peril*, Gland 2024 (dalej jako raport WWF); Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global biodiversity outlook 5 – summary for policy makers*, Montréal 2020, https://www.cbd.int/GBO5 (data dostępu: 26.05.2026).

[4] S. Díaz i in., *IPBES – Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity*

Zjawiska te wpływają bezpośrednio na zdolność środowiska do podtrzymywania funkcji i usług niezbędnych także dla rozwoju społeczno-gospodarczego[5]. W tym ujęciu ochrona przyrody jest narzędziem wzmacniania odporności ekosystemów i ochrony bioróżnorodności oraz trwałości usług ekosystemowych[6].

Problematyka usług ekosystemowych była dotychczas rozwijana przede wszystkim na gruncie nauk przyrodniczych, ekonomicznych oraz gospodarki przestrzennej. W literaturze prawniczej zagadnienie to pozostaje stosunkowo słabo rozpoznane, choć zwraca się uwagę na możliwość identyfikowania elementów koncepcji usług ekosystemowych w obowiązujących przepisach prawa ochrony środowiska oraz na potrzebę dalszych analiz prawnych w tym zakresie. W szczególności podkreśla się, że pojęcie usług ekosystemowych nie zostało dotychczas wyraźnie zinstytucjonalizowane w polskim systemie prawa, mimo że jego elementy mogą być dostrzegane w regulacjach dotyczących ochrony ekosystemów i różnorodności biologicznej[7].

Celem pracy jest ustalenie, czy i w jakim zakresie koncepcja usług ekosystemowych[8] może stanowić pomocnicze kryterium interpretacyjne przepisów ustawy o ochronie przyrody, a także ocena – przez pryzmat tego paradygmatu – spójności między ustawowym modelem ochrony a praktyką jego realizacji w Polsce.

---

and Ecosystem Services, Bonn 2019 (dalej jako IPBES), https://files.ipbes.net/ipbes-web-prod-public-files/inline/files/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers.pdf (data dostępu: 20.03.2026). Zob także Raport WWF, s. 34 i nast.

[5] Kluczową ideą raportu IPBES jest przesłanie, że degradacja przyrody osłabia zdolność społeczeństw do trwałego rozwoju. Zob. również European Environment Agency, *Nature-based solutions in Europe: policy, knowledge and practice for climate change adaptation and disaster risk reduction*, Report No. 1/2021, Copenhagen 2021, s. 11–13 (dalej jako EEA 2021), https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/nature-based-solutions-in-europe (data dostępu: 20.03.2026). Degradacja środowiska i utrata bioróżnorodności postrzegane są nie tylko jako problem ekologiczny, lecz również jako czynnik ryzyka dla bezpieczeństwa społecznego i gospodarczego.

[6] EEA 2021, s. 13, 17, 20–21.

[7] Zob. np. K. Karpus, *The „ecosystem services" concept in environmental law*, „Journal of Agribusiness and Rural Development" 2017, nr 4(46), s. 779–786; K. Mączka, P. Matczak, A. Pietrzyk-Kaszyńska, M. Rechciński, A. Olszańska, J. Cent, M. Grodzińska-Jurczak, *Application of the ecosystem services concept in environmental policy – a systematic empirical analysis of national level policy documents in Poland*, „Ecological Economics" 2016, vol. 128, s. 169–176; M. Stępniewska, I. Zwierzchowska, A. Mizgajski, *Capability of the Polish legal system to introduce the ecosystem services approach into environmental management*, „Ecosystem Services" 2018, vol. 29, s. 271–281.

[8] Trzeba odnotować, że w literaturze przedmiotu pojawiają się również sformułowania „usługi ekosystemów" (tak: J. Kronenberg, *Usługi ekosystemów w miastach*, „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania" 2012, nr 3, s. 1–29) czy „świadczenia ekosystemowe" – tak: A. Mizgajski, M. Stępniewska, *Uwarunkowania i wyzwania wdrażania koncepcji usług ekosystemowych do praktyki*, [w:] A. Mizgajski, M. Stępniewska (red.), *Usługi ekosystemowe w zarządzaniu układami przyrodniczymi*, Poznań 2023, s. 11 i nast.

Koncepcja usług ekosystemowych – ujęcie syntetyczne

Idea usług ekosystemowych (ang. *ecosystem services* – ES)[9] zyskuje coraz silniejszą pozycję w dyskursie naukowym. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuje się, że usługi ekosystemowe to wkład ekosystemów do wartości ujawniających się przy ekonomicznych, społecznych, kulturowych i innych formach działalności człowieka[10]. Ujęcie to umożliwia bowiem operacjonalizację wartości przyrody poprzez wskazanie konkretnych funkcji ekosystemów i ich znaczenia dla dobrostanu człowieka. Rozwój tej koncepcji został istotnie przyspieszony wraz z publikacją *Millennium Ecosystem Assessment* (MEA, 2005)[11], w którym dokonano klasyfikacji usług na zaopatrzeniowe[12], regulacyjne[13], kulturowe[14] oraz wspierające[15], a następnie usystematyzowany w ramach klasyfikacji *Common International Classification of Ecosystem Services* (CICES V5.1)[16],

[9] Brak jednolitej definicji tego pojęcia. Zob. również ujęcia definicyjne *economics services*, wynikające z literatury przedmiotu: R. Costanza i in., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, „Ecological Economics" 1998, vol. 25, z. 1, s. 3–15; T.C. Brown, J.C. Bergstrom, J.B. Loomis, *Defining, valuing, and providing ecosystem goods and services*, „Natural Resources Journal" 2007, vol. 47(2), s. 329–376; J. Solon, *Koncepcja 'ecosystem service' i jej zastosowania w badaniach ekologiczno-krajobrazowych*, „Problemy Ekologii i Krajobrazu" 2008, vol. 21, s. 25–44; E.V. Mishenin, N.V. Degtyar, *Economics of ecosystem services: theoretical and methodological foundations*, „Marketing and Innovation Management" 2015, vol. 6(2), s. 243–257; Y. Coquet, J. Michelin, D. Montagne, O. Scammacca, C. Walter, I. Cousin, *The concept of ecosystem services and its application to soil. Between promises and reality*, [w:] Y. Coquet, J. Michelin (red.), *Agricultural soil science, sustainable management of agricultural soils*, London–Hoboken 2025, s. 161 i nast.

[10] M. Potschin-Young, B. Burkhard, B. Czúcz, F. Santos Martín, *Glossary for ecosystem service mapping and assessment terminology*, 2018, Deliverable D1.4 EU Horizon 2020, Esmeralda Project, Grant agreement No. 642007, https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic%3FdocumentIds%3D080166e5ba65be21%26appId%3DPPGMS (data dostępu: 20.03.2026).

[11] *Millennium ecosystem assessment, ecosystems and human well-being: synthesis*, Washington 2005, https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf (data dostępu: 20.03.2026).

[12] Usługi zaopatrzeniowe (ang. *provisioning services*) to produkty uzyskiwane od ekosystemów, w tym żywność, naturalne materiały, paliwa, zasoby genetyczne, biochemikalia, np. leki, bioprodukty dekoracyjne, woda pitna. A. Mizgajski, M. Stępniewska, *Uwarunkowania…*, s. 13.

[13] Usługami regulacyjnymi (ang. *regulating services*) określa się korzyści uzyskiwane dzięki regulowaniu procesów w ekosystemach, np. jakości powietrza, jakości klimatu, stosunków wodnych, procesów erozyjnych, kształtowania gleb, zapylania roślin, występowania szkodników, zapobiegania naturalnym zjawiskom ekstremalnym. Zob. ibidem.

[14] Usługi kulturowe (ang. *cultural services*) obejmują niematerialne korzyści dla człowieka dzięki ekosystemom, które wpływają na różnorodność kulturową, tworzą wartości duchowe, religijne, intelektualne,edukacyjne i estetyczne, są źródłem inspiracji artystycznej, tworzą dziedzictwo kulturowe, kształtują relacje społeczne, dostarczają korzyści związanych z rekreacją i ekoturystyką. Zob. ibidem.

[15] Usługi wspierające (ang. *supporting services*) to korzyści pośrednie, powstające w dłuższym czasie, lecz niezbędne do kreowania wszystkich innych usług. Przykłady to formowanie się gleb, procesy fotosyntezy, łańcuchy pokarmowe, obieg wody. Zob. ibidem.

[16] Jedynie na marginesie wypada odnotować, że MEA oraz CICES V5.1 reprezentują dwa komplementarne podejścia do problematyki usług ekosystemowych. O ile MEA ma charakter koncepcyjny i definiuje usługi ekosystemowe jako korzyści uzyskiwane przez człowieka z ekosystemów,

porządkującej usługi według ich wkładu w systemy społeczno-gospodarcze wyróżniając trzy sekcje: wśród nich usługi zaopatrzeniowe, regulacyjne z podtrzymującymi (ang. *regulating & maintenance*) oraz kulturowe[17].

Usługi ekosystemowe odgrywają istotną rolę w kształtowaniu polityk środowiskowych, w tym prawa Unii Europejskiej, umożliwiając powiązanie normatywnie chronionych wartości przyrodniczych z odpowiadającymi im funkcjami ekosystemów. Na poziomie Unii Europejskiej usługa ekosystemowa została wyraźnie zaakcentowana m.in. w: rozporządzeniu w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych[18], Strategii UE na rzecz bioróżnorodności 2030[19], Europejskim Zielonym Ładzie[20], Ogólnym unijnym programie działań w zakresie środowiska do 2030 r.[21], Strategii UE w zakresie przystosowania do zmiany klimatu[22], Planie ochrony zasobów wodnych Europy[23].

W odróżnieniu od pojęcia bioróżnorodności[24], które – choć fundamentalne – bywa postrzegane przez decydentów jako abstrakcyjne i trudne do przełożenia na konkretne działania regulacyjne, koncepcja usług ekosystemowych posiada wyraźny walor komunikacyjny i pragmatyczny. Umożliwia bowiem przedstawienie znaczenia przyrody w kategoriach konkretnych funkcji i korzyści, co może sprzyjać jej wykorzystaniu w procesach decyzyjnych.

Co ważne, koncepcja ta nie prowadzi do wykreowania nowego, autonomicznego przedmiotu ochrony prawnej w sensie normatywnym. Tym pozostają

---

o tyle CICES V5.1 stanowi narzędzie klasyfikacyjne, ukierunkowane na operacjonalizację tej koncepcji poprzez identyfikację wkładu ekosystemów w dobrostan człowieka. Różnice przejawiają się m.in. w eliminacji kategorii usług wspierających w CICES V5.1 oraz w większym stopniu uszczegółowienia i przydatności tej klasyfikacji dla rachunkowości środowiskowej i praktyki regulacyjnej.

17 https://cices.eu/content/uploads/sites/8/2018/01/Guidance-V51-01012018.pdf (data dostępu: 20.03.2026).

18 Rozporządzenie (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869 (Dz. Urz. UE L 2024/1991, 29.7.2024).

19 Komunikat Komisji, Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030, COM(2020) 380 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0380 (data dostępu: 20.03.2026).

20 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52019DC0640 (data dostępu: 20.03.2026).

21 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/591 z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2030 r. (Dz. U. L 114 z 12.4.2022, s. 22–36).

22 Komisja Europejska, Strategia UE w zakresie przystosowania do zmiany klimatu, COM(2021) 82 final; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=COM:2021:82:FIN (data dostępu: 20.03.2026).

23 Komisja Europejska, Plan ochrony zasobów wodnych Europy, COM(2012) 673 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52012DC0673 (data dostępu: 20.03.2026).

24 Przywołać można tu definicję różnorodności biologicznej z Konwencji o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 184, poz. 1532). W jej świetle jest to zróżnicowanie wszystkich żywych organizmów pochodzących *inter alia* z ekosystemów lądowych, morskich i innych wodnych ekosystemów oraz zespołów ekologicznych, których są one częścią. Dotyczy to różnorodności w obrębie gatunku, między gatunkami oraz ekosystemami.

nadal elementy środowiska przyrodniczego. Usługi ekosystemowe nie stanowią zatem odrębnego dobra prawnego czy przedmiotu ochrony, lecz są narzędziem umożliwiającym pełniejsze odczytanie treści norm prawnych. Odwołanie się do usług ekosystemowych pozwala uchwycić rzeczywiste *ratio legis* regulacji ochronnych, które – choć formułowane w kategoriach ochrony określonych komponentów – w istocie zmierzają do zachowania zdolności ekosystemów do pełnienia określonych funkcji. Odczytywanie norm poprzez usługi ekosystemowe sprzyja odejściu od wąskiego postrzegania ochrony przyrody jako ochrony np. gatunków czy obszarów, na rzecz ujęcia skoncentrowanego na procesach ekologicznych oraz ich znaczeniu dla systemu społeczno-gospodarczego.

Należy jednak zauważyć, że mimo rosnącego znaczenia podejścia opartego na koncepcji usług ekosystemowych w nauce i polityce ochrony środowiska, jej zastosowanie napotyka istotne trudności. W szczególności wskazuje się na brak jednoznacznej i spójnej klasyfikacji tych świadczeń, a także na problemy z ich precyzyjną identyfikacją oraz pomiarem. Różnice metodologiczne prowadzą do sytuacji, w której poszczególne kategorie usług są ujmowane w sposób niejednolity, co utrudnia ich wykorzystanie[25].

Jednocześnie koncepcja ta podlega krytyce z uwagi na ryzyko nadmiernej ekonomizacji przyrody oraz trudności związane z wyceną usług ekosystemowych, w szczególności w kontekście złożonych powiązań między funkcjami ekosystemów a generowanymi przez nie korzyściami. Podkreśla się również, że rzadko stanowią one wyłącznie efekt działania systemów przyrodniczych, lecz są rezultatem interakcji między przyrodą a człowiekiem, co dodatkowo komplikuje ich identyfikację i przypisanie określonych wartości[26].

Ponadto usługi ekosystemowe mogą być dostarczane również w sytuacjach, w których nie są one formalnie przewidziane ani ekonomicznie wyceniane. Jednocześnie w praktyce zarządzania obszarami chronionymi uwzględniane są najczęściej te, które generują bezpośredni dochód, podczas gdy te o charakterze niematerialnym lub niekomercyjnym pozostają poza systemem wyceny i decyzyjności. To z kolei prowadzi do selektywnej percepcji, w której preferowane są te funkcje przyrody, które poddają się ekonomizacji, przy jednoczesnym pomijaniu usług trudnych do wyceny, mimo ich istotnego znaczenia np. społecznego[27]. W konsekwencji koncepcja ta, mimo swojego

---

[25] J. Tusznio, A. Pietrzyk-Kaszyńska, M. Rechciński, A. Olszańska, M. Grodzińska-Jurczak, *Application of the ecosystem services concept at the local level – challenges, opportunities, and limitations*, „Ecosystem Services" 2020, vol. 42, s. 101077.

[26] I. Palomo, M.R. Felipe-Lucia, E.M. Bennett, B. Martin-Lopez, U. Pascual, *Disentangling the pathways and effects of ecosystem service co-production*, „Ecosystem Services: From Biodiversity to Society" 2016, vol. 54, s. 245–283.

[27] Zob. M. Nazaruk, V. Khudoba, *Recreational ecosystem services of environmental protected areas of Ukraine: prospects and implementation obstacles*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2022, nr 4(90), s. 39–48.

znaczącego potencjału, pozostaje narzędziem, którego zastosowanie wymaga ostrożności metodologicznej.

Cele ochrony przyrody w ustawie o ochronie przyrody w świetle koncepcji usług ekosystemowych

Punktem wyjścia jest analiza polskiej ustawy o ochronie przyrody[28]. Próbując zrekonstruować zakres oraz cele ochrony przyrody, można zauważyć, że art. 2 u.o.p. jest swoistym „kodem źródłowym", który odczytywany przez pryzmat usług ekosystemowych ujawnia głębszy sens.

W art. 2 ust. 1 u.o.p. przedmiotem ochrony czyni się zasoby, twory i składniki przyrody, którymi są dziko występujące rośliny, zwierzęta i grzyby; rośliny, zwierzęta i grzyby objęte ochroną gatunkową; zwierzęta prowadzące wędrowny tryb życia; siedliska przyrodnicze; siedliska zagrożone wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów; twory przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalne szczątki roślin i zwierząt; krajobraz; zieleń w miastach i wsiach; zadrzewienia. Jak wynika z powyższego, przedmiot ochrony ukształtowano szeroko i materialnie (gatunki, siedliska etc.), obejmując nim nie tylko elementy wymagające szczególnej troski człowieka[29], ale całą przyrodę jako taką.

W początkowej treści wspomnianego przepisu wskazuje się na to, że ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu wymienionych powyżej zasobów, tworów i składników przyrody.

Ciekawych konkluzji dostarcza badanie celów ochrony przyrody w kontekście usług ekosystemowych. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 2 u.o.p. celem jej ochrony jest: 1) utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów; 2) zachowanie różnorodności biologicznej; 3) zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego; 4) zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony; 5) ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień; 6) utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody; 7) kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody. To oznacza, że o ile przedmiot ochrony jest materialny, to cele ochrony prawodawca odnosi do funkcji (procesów ekologicznych, stabilności ekosystemów itd.).

---

[28] Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 13), dalej jako u.o.p.

[29] E. Radecka, *Rezerwat jako prawna forma ochrony przyrody*, Toruń 2019, s. 36 i nast.

W art. 2 ust. 2 u.o.p. widoczny jest pewien logiczny ciąg: od ochrony mechanizmów odpornościowych (procesy i stabilność w pkt 1 oraz różnorodność w pkt 2), które stanowią fundament *resilience*[30], aż po ochronę nośników usług ekosystemowych (gatunki, siedliska, krajobraz w pkt 4–6). Ujęcie to wskazuje, że ustawodawca nie traktuje ochrony przyrody jako statycznego zbioru elementów, lecz jako system dynamiczny, którego funkcjonowanie zależy od zachowania zdolności do podtrzymywania procesów ekologicznych.

Próbując odczytać wyżej wspomniane cele przez perspektywę usług, można zauważyć, że choć ustawodawca nie posługuje się *expressis verbis* tym pojęciem, to konstruuje system ochrony w sposób odpowiadający tej logice. Utrzymanie procesów ekologicznych odpowiada bowiem wprost ochronie usług regulacyjnych i utrzymujących, takich jak: obieg materii, regulacja stosunków wodnych czy stabilizacja klimatu lokalnego. Z kolei ochrona różnorodności biologicznej oraz zapewnienie ciągłości istnienia gatunków stanowią warunek trwałości tych usług, pełniąc funkcję zabezpieczającą (ang. *insurance value*)[31] wobec niepewności i zmienności środowiskowej.

Takie odczytanie art. 2 u.o.p. pozwala przyjąć, że regulacja ta jest zbieżna z logiką usług ekosystemowych, w którym kluczowe znaczenie ma zdolność ekosystemów do trwałego i niezakłóconego funkcjonowania. Ochrona przyrody może być zatem interpretowana jako ochrona systemów ekologicznych, będących nośnikami usług ekosystemowych, istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa ekologicznego, zdrowia publicznego oraz stabilności gospodarczej.

---

[30] Na poziomie UE pojęcie odporności (ang. *resilience*) odnoszone do środowiska ujmowane jest przede wszystkim jako zdolność ekosystemów do utrzymania lub odbudowy ich funkcji i struktur. Strategia UE na rzecz bioróżnorodności 2030 wskazuje na potrzebę „przywrócenia różnorodnych i odpornych zasobów przyrodniczych", natomiast rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1991 w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych wiąże odporność ekosystemów z poziomem bioróżnorodności, adaptacją do zmian klimatu oraz zdolnością do świadczenia usług ekosystemowych. Odporność definiowana jest najczęściej jako zdolność systemu do absorpcji zakłóceń i utrzymania podstawowych funkcji. Współcześnie podkreśla się jednak, że w warunkach antropocenu odporność nie może być rozumiana wyłącznie jako zdolność powrotu do „stanu pierwotnego", lecz obejmuje również zdolność adaptacji, a niekiedy także transformacji systemów ekologicznych w odpowiedzi na trwałe zmiany środowiskowe. Z tego względu *resilience* postrzegana jest jako warunek trwałości usług ekosystemowych oraz element bezpieczeństwa społeczno-gospodarczego, co znajduje odzwierciedlenie m.in. w rozwiązaniach opartych na zasobach przyrody. Zob. J.H. Hatfield, C.A. Cunningham, H.L. Pettersson, L. Barnes, C.D. Thomas, J.K. Hill, *Delivering resilience for people and nature in Anthropocene landscapes*, „People and Nature" 2026, s. 1–7, DOI: 10.1002/pan3.70267; N.H. Carter, E.K. Buchholtz, J.A. Glikman, A.S. Nanni, M. Puri, *Resilience thinking for human–wildlife coexistence: bridging dynamic systems, archetypes, and transformations*, „Ambio" 2026, vol. 55, s. 1003–1010; EEA 2021, s. 11–17.

[31] S. Baumgärtner, *The insurance value of biodiversity in the provision of ecosystem services*, „Natural Resource Modeling" 2007, vol. 20, z. 1, s. 87–127. Autor podkreśla, że bioróżnorodność pełni funkcję swoistego „ubezpieczenia", zwiększając odporność ekosystemów na zakłócenia i ograniczając ryzyko ich załamania. W ujęciu ekonomicznym może być traktowana jako substytut mechanizmów ubezpieczeniowych, wpływając na decyzje dotyczące poziomu ochrony przyrody w warunkach awersji do ryzyka (analogia do dywersyfikacji portfela inwestycyjnego, w której większa różnorodność redukuje ryzyko).

W tym sensie koncepcja usług ekosystemowych nie wymaga zasadniczej zmiany obowiązującej ustawy, lecz może być uwzględniana w drodze prośrodowiskowej wykładni istniejącego od ponad 20 lat przepisu.

Interpretacja celów ustawy przez pryzmat usług ekosystemowych prowadzi zatem do wniosku, że art. 2 u.o.p. tworzy – przynajmniej w założeniach – system ochrony ukierunkowany na zachowanie zdolności przyrody do świadczenia kluczowych usług, przy jednoczesnym zachowaniu jej wartości samoistnej[32]. Powyższe ustalenia wymagają weryfikacji na poziomie wybranych instrumentów prawnych, w szczególności form ochrony przyrody.

Tworzenie form ochrony przyrody w Polsce w perspektywie usług ekosystemowych

Ustawa o ochronie przyrody enumeratywnie określa dziesięć form ochrony przyrody[33], które można pogrupować w następujący sposób:

- formy ochrony obszarowej: parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000;
- formy ochrony obiektowej: pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe;
- formy ochrony gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów[34].

Choć w u.o.p. nie posłużono się pojęciem usług ekosystemowych, chronione przez nią wartości[35] można interpretacyjnie powiązać z elementami

[32] Nie oznacza to jednak, że ustawa w pełni realizuje wskazane założenia, ani że polski prawodawca zapewnia spójne i adekwatne wdrażanie tych idei w przyjmowanych czy też proponowanych instrumentach ochrony. Zob. rozważania wskazujące na brak spójności w systemie krajowej ochrony przyrody oraz mankamenty obecnych i projektowanych zmian regulacyjnych w tym zakresie w np.: E. Radecka, *Kilka uwag na temat propozycji zmian w ustawie o parkach narodowych*, [w:] G. Dobrowolski, F. Nawrot, Ł. Strzępek (red.), *Na rozdrożach prawa publicznego i prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Ryszarda Mikosza*, Toruń 2024, s. 543–556; eadem, *Parki narodowe – wnioski de lege ferenda (cz. I)*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2022, t. 22, vol. 1, s. 101–116; eadem, *Parki narodowe – wnioski de lege ferenda (cz. II)*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2022, t. 22, vol. 2, s. 185–196; eadem, *Rezerwat…*, s. 361 i nast.

[33] Zob. art. 6 ust. 1 u.o.p.

[34] Klasyfikacja z podziałem na formy obszarowe, obiektowe oraz ochronę gatunkową zdaje się jednak być podziałem nie do końca precyzyjnym i udanym, a na dodatek niekonsekwentnym. Doktryna przypisuje mu znaczenie jedynie umowne, teoretyczne i porządkujące. Zob. np. A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 28; A. Kaźmierska-Patrzyczna, *Istota prawna obszarów Natura 2000 – uwagi ogólne,* [w:] A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 43.

[35] Ustawa proponuje niezwykle bogaty katalog wartości stojących u podstaw tworzenia poszczególnych form ochrony przyrody, przy czym niektóre z nich są wspólne, a niektóre właściwe dla jednej tylko formy ochronnej. Wśród przesłanek tych wyróżnia się wartości: przyrodnicze, kulturowe (o których mowa przy parku narodowym, rezerwacie przyrody, parku krajobrazowym, pomniku przyrody), naukowe (park narodowy, rezerwat przyrody, pomnik przyrody, stanowisko dokumentacyjne), edukacyjne i społeczne (park narodowy), historyczne (park krajobrazowy, pomnik przyrody),

odpowiadającymi usługom ekosystemowym w rozumieniu klasyfikacji CICES V5.1.

W tabeli 1 zaprezentowano możliwe powiązania między wartościami chronionymi w prawie ochrony przyrody a funkcjami ekosystemów opisywanymi w literaturze naukowej[36].

Tabela 1.

Ustawowe wartości uzasadniające tworzenie form ochrony przyrody a odpowiadające im usługi ekosystemowe (ujęcie CICES V5.1)

Wartości chronione w prawie ochrony przyrody	**Odpowiadająca usługa ekosystemowa (CICES V5.1)**	**A**	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**	**G**	**H**	**I**	**J**
Wartości / funkcje przyrodnicze	*Regulation & maintenance – lifecycle maintenance, habitat and gene pool protection* (utrzymanie procesów ekologicznych oraz siedlisk i różnorodności biologicznej)	●	●	●	●	●	●			●	7
Wartości kulturowe (dziedzictwo)	*Cultural – symbolic interactions, heritage values* (symboliczne relacje z przyrodą i dziedzictwo kulturowe)		●	●	●					●	4
Wartości historyczne	*Cultural – symbolic interactions* (symboliczne relacje z przyrodą związane z dziedzictwem historycznym)				●					●	2
Walory krajobrazowe	*Cultural – aesthetic interactions* (estetyczne doświadczenie krajobrazu)		●	●	●	●				●	6
Walory widokowe lub estetyczne	*Cultural – aesthetic interactions* (estetyczne doświadczenie krajobrazu)							●			1
Turystyka i rekreacja	*Cultural – physical interactions with ecosystems* (rekreacyjne i turystyczne korzystanie z ekosystemów)					●					1
Wartość edukacyjna / dydaktyczna	*Cultural – intellectual interactions (education)* (edukacja przyrodnicza i rozwój wiedzy)		●						●		2
Wartość naukowa	*Cultural – intellectual interactions (scientific)* (badania naukowe nad przyrodą)		●	●					●	●	4

Legenda: A – Natura 2000; B – Park narodowy; C – Rezerwat przyrody; D – Park krajobrazowy; E – Obszar chronionego krajobrazu; F – Użytek ekologiczny; G – Zespół przyrodniczo-krajobrazowy; H – Stanowisko dokumentacyjne; I – Pomnik przyrody; J – Liczba form.

Źródło: opracowanie własne.

względy dydaktyczne (stanowisko dokumentacyjne) oraz walory krajobrazowe (park narodowy, rezerwat przyrody, park krajobrazowy, obszar chronionego krajobrazu, pomnik przyrody), widokowe lub estetyczne (zespół przyrodniczo-krajobrazowy). Tak: E. Radecka, *Rezerwat*…, s. 89.

[36] Zob. M. Stępniewska, I. Zwierzchowska, A. Mizgajski, *Capability*…, s. 271–281.

Zestawienie zaprezentowane w tabeli 1 (s. 402) pozwala na sformułowanie następujących kluczowych wniosków. Większość ustawowych przesłanek kreowania form ochrony przyrody koresponduje z usługami kulturowymi oraz regulacyjnymi i utrzymaniowymi (ang. *regulation & maintenance*). Świadczyć to może o tym, że polskie prawo ochrony przyrody w dużej mierze odwołuje się do relacji społeczeństwo–przyroda jako podstawy uzasadniania ochrony. Wartości estetyczne, edukacyjne i tożsamościowe pełnią istotną funkcję w uzasadnianiu społecznej akceptacji dla form ochrony. Dodatkowo obecność usług regulacyjnych i utrzymujących w niemal wszystkich analizowanych formach (7 na 9 badanych) dowodzi, że zachowanie procesów ekologicznych stanowi warunek *sine qua non* realizacji pozostałych celów ustawy. Ponadto dostrzegalna jest całkowita nieobecność usług zaopatrzeniowych (ang. *provisioning services*). Prawodawca, w odniesieniu do analizowanych tu przesłanek tworzenia form ochronnych, konsekwentnie unika wiązania motywów ochrony z funkcjami produkcyjnymi/konsumpcyjnymi ekosystemów (takimi jak np. pozyskiwanie biomasy, drewna).

Park narodowy jako przykład „obszaru wielousługowego" (ang. *multiservice area*)

Art. 8 u.o.p. ust. 1 stanowi o przesłankach, ze względu na które tworzy się park narodowy[37], zaś w ust. 2 statuuje cele funkcjonowania[38]. W ujęciu klasycznym jest to ochrona ze względu na konkretne wartości. Jeśli jednak rozszerzyć tę analizę o ES, wydaje się, że mamy do czynienia z ochroną zdolności ekosystemu do ciągłego świadczenia usług.

Już na poziomie art. 8 ust. 1 u.o.p. ustawodawca odwołuje się do katalogu przesłanek, które odpowiadają różnym kategoriom ES. Wartości przyrodnicze odnoszą się do usług regulacyjnych i utrzymujących, natomiast wartości naukowe, społeczne, kulturowe i edukacyjne odpowiadają usługom kulturowym w rozumieniu klasyfikacji CICES V5.1.

Kluczowe znaczenie ma zastrzeżenie, że „ochronie podlega cała przyroda", co wyklucza selektywne podejście oparte wyłącznie na identyfikacji wybranych, mierzalnych usług ekosystemowych. W ten sposób zabezpiecza się integralność systemu ekologicznego, stanowiąc odpowiednik postulatu zachowania pełnego spektrum usług, w tym także tych, które pozostają trudne do identyfikacji lub wyceny.

---

[37] Zgodnie z jego treścią park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1 tys. ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe.

[38] Jak stanowi art. 8 ust. 2 u.o.p., park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów.

Warto również przyjrzeć się art. 8 ust. 2 u.o.p. przez pryzmat logiki usług ekosystemowych. Zachowanie różnorodności biologicznej oraz odtwarzanie siedlisk przyrodniczych stanowią bowiem warunek utrzymania zdolności ekosystemów do świadczenia usług regulacyjnych i kulturowych. Park narodowy, będąc najwyższą formą ochrony przyrody, może być interpretowany jako „obszar wielousługowy”[39], tj. przestrzeń, w której kumulują się i współwystępują różnorodne usługi ekosystemowe.

Rezerwat przyrody w perspektywie usług ekosystemowych

W świetle art. 13 ust. 1 u.o.p. rezerwat przyrody obejmuje obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemy, ostoje i siedliska przyrodnicze, a także siedliska roślin, siedliska zwierząt i siedliska grzybów oraz twory i składniki przyrody nieożywionej, wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi. Przy rezerwacie przyrody, w odróżnieniu od parku narodowego, nie wprowadza się wymogu ochrony „całej przyrody”[40].

Wskazanie na obszary „zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym” odnosić się może do ekosystemów o wysokim stopniu integralności i niskiej presji antropogenicznej. W perspektywie usług ekosystemowych oznacza to ochronę warunków umożliwiających niezakłócone funkcjonowanie procesów ekologicznych, a tym samym utrzymanie zdolności ekosystemów do świadczenia podstawowych świadczeń, w szczególności usług regulacyjnych i utrzymujących.

Co istotne, rodzaje rezerwatów przyrody[41] odzwierciedlają ukierunkowanie ochrony na określone komponenty i typy ekosystemów, co pośrednio przekłada się na zróżnicowanie świadczonych usług ekosystemowych. O ile rezerwaty leśne ukierunkowane są na usługi regulacyjne (np. regulacja mikroklimatu), o tyle rezerwaty krajobrazowe mogą być zorientowane na dostarczanie usług kulturowych. W kontekście usług ekosystemowych można uznać, że rezerwat jest bardziej skupiony na ochronie określonych komponentów. Podczas gdy park narodowy chroni całość przyrody, rezerwat przyrody pozwala na precyzyjną ochronę konkretnego elementu środowiska przyrodniczego ze względu na indywidualnie oznaczone cele ochrony tego terenu.

---

[39] M. Stępniewska, I. Zwierzchowska, A. Mizgajski, *Capability*…, s. 271–281.

[40] Por. z ustawą z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 25, poz. 180). W świetle art. 11 pkt 2 tej ustawy za rezerwat mógł być uznany określony obszar, na którym ochronie podlega całość przyrody, niektóre jej składniki lub estetyczne cechy krajobrazu.

[41] Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie rodzajów, typów i podtypów rezerwatów przyrody (Dz.U. Nr 60, poz. 533).

Instrumentalizacja ochrony przyrody i ryzyko „iluzji ochrony"

W literaturze podkreśla się, że wysoki poziom świadczenia usług ekosystemowych nie zawsze oznacza stabilność systemu przyrodniczego. Ekosystem może bowiem dostarczać wielu korzyści, a jednocześnie stopniowo tracić zdolność do regeneracji i adaptacji do zakłóceń, określaną jako odporność. W efekcie systemy pozornie wydajne i produktywne mogą pozostawać podatne na kryzysy prowadzące do gwałtownego pogorszenia ich stanu. Koncentracja wyłącznie na maksymalizacji bieżących korzyści może zatem maskować procesy destabilizacji środowiska i prowadzić do pozornego wzrostu efektywności ochrony przyrody[42]. Oznacza to m.in., że skuteczność ochrony nie może być oceniana wyłącznie przez pryzmat liczby form ochronnych[43], lecz powinna uwzględniać np. zdolność do zachowania integralności procesów ekologicznych w długim okresie[44].

Na tle powyższego szczególnego znaczenia nabiera rozdźwięk między normatywnym modelem ochrony przyrody a praktyką jego realizacji w Polsce. Obserwowany jest wyraźny wzrost liczby form ochrony przyrody, w szczególności rezerwatów (z 1493 w 2016 r.[45] do 1691 według stanu na dzień 28 kwietnia 2026 r.), co mogłoby sugerować wzmacnianie systemu ochrony. Ilościowa ekspansja form ochronnych nie przekłada się jednak na jakość. W niektórych przypadkach dochodzi do szerokiego udostępniania obszarów chronionych, w tym również rezerwatów przyrody[46], co prowadzi do osłabienia ich funkcji jako obszarów ochrony procesów ekologicznych.

---

[42] Z. Wang, B. Fu, X. Wu i in., *Linking ecological resilience and ecosystem services to inform spatial conservation planning*, „Communications Earth & Environment" 2026, nr 7, art. 215.

[43] Zob. IPBES, s. 15. Raport wprost stanowi, że choć formalnie zwiększono obszar terenów chronionych (15% środowisk lądowych i słodkowodnych oraz 7% sfery morskiej), to jedynie częściowo pokrywają one obszary o kluczowym znaczeniu dla bioróżnorodności, a ponadto wciąż nie są w pełni reprezentatywne pod względem ekologicznym ani też zarządzane w sposób efektywny.

[44] Zob. także EEA 2021, s. 13–15, 27.

[45] E. Radecka, *Rezerwat*…, s. 81. Wypada odnotować, że w latach 2010–2016 powstało zaledwie 30 rezerwatów przyrody. Tymczasem w 2023 r. ich liczba wynosiła 1523, a w 2024 r. już 1580 – https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5515/2/25/1/rocznik_statystyczny_rp_2025_2.pdf (data dostępu: 28.04.2026), co oznacza wzrost o 57 rezerwatów w ciągu jednego roku. Aktualnie liczba ta osiągnęła poziom 1691, a zatem w okresie dwóch lat odnotowano przyrost o 111 rezerwatów. Dynamika ta pozostaje najpewniej w związku z wejściem w życie regulacji dotyczących subwencji ekologicznej (zob. art. 29 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. poz. 1572 ze zm.), a także z akcją 100 rezerwatów na 100-lecie Lasów Państwowych – https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/aktualnosci/10000-ha-nowych-rezerwatow-na-100-lecie-lasow-panstwowych (data dostępu: 28.04.2026).

[46] Zob. np. zarządzenie nr 12/2025 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Kielcach z dnia 12 czerwca 2025 r. w sprawie wyznaczenia miejsc zbioru dziko występujących roślin i grzybów oraz ich części w rezerwacie przyrody „Bliżyńskie Lasy Naturalne", https://www.gov.pl/attachment/fedfcf12-0bb4-494a-8acd-136f0be4c0e8 (data dostępu: 28.04.2026). Jak wynika z § 1 ww. zarządzenia: „Cały obszar rezerwatu przyrody »Bliżyńskie Lasy Naturalne« udostępnia się do amatorskiego

Jeszcze wyraźniej napięcie to widoczne jest w odniesieniu do parków narodowych. Mimo ich kluczowego znaczenia, od ponad dwóch dekad nie utworzono w Polsce żadnego parku narodowego. Nie wynika to z braku obszarów wymagających objęcia najwyższą formą ochrony[47], lecz raczej z barier instytucjonalnych oraz jakości rozwiązań legislacyjnych. Próba utworzenia Parku Narodowego Doliny Dolnej Odry unaocznia szereg problemów świadczących o instrumentalnym traktowaniu przyrody. Szczególne wątpliwości budzi ingerencja w definicje ustawowe oraz reżim zakazów poprzez ustawę o charakterze incydentalnym, co może rodzić wątpliwości z punktu widzenia zasad poprawnej legislacji oraz spójność systemu prawa[48]. Równocześnie widoczne są próby wprowadzania rozwiązań o charakterze gospodarczym (np. rozszerzenie pojęcia „udostępniania"), które mogą prowadzić do utożsamiania ochrony przyrody z jej użytkowaniem.

Z perspektywy usług ekosystemowych zjawiska te należy ocenić krytycznie, m.in. dlatego, że ochrona przyrody bywa podporządkowywana celom krótkoterminowym: gospodarczym, infrastrukturalnym lub fiskalnym. W konsekwencji można mówić o ryzyku powstawania „iluzji ochrony", w której wzrost liczebności form ochrony przyrody nie przekłada się na rzeczywistą poprawę jej stanu[49]. Obserwacja ta wpisuje się w szersze tendencje europejskie, gdzie – mimo rozbudowanych ram prawnych – stan ochrony wielu siedlisk i gatunków pozostaje niezadowalający[50].

Wnioski

Przeprowadzona analiza prowadzi do konstatacji, że idea usług ekosystemowych może pełnić istotną rolę jako narzędzie interpretacyjne prawa ochrony przyrody, umożliwiające pełniejsze odczytanie sensu obowiązujących regulacji. Pozwala ona bowiem uchwycić zależność między ochroną określonych elementów przyrody a ich znaczeniem dla np. dobrostanu człowieka.

Jednocześnie kluczowe znaczenie dla trwałości usług ekosystemowych ma odporność (ang. *resilience*) systemów ekologicznych, której podstawowym

zbioru nieobjętych ochroną gatunkową owocników grzybów jadalnych oraz jadalnych owoców runa leśnego".

47 Przykładowo: propozycja Jurajskiego Parku Narodowego, https://gory.pracownia.org.pl/pl/pdf-ml/20697 (data dostępu: 28.04.2026).

48 E. Radecka, *Między ochroną deklaratywną a ochroną rzeczywistą. Prawo ochrony przyrody w świetle projektowanych zmian legislacyjnych*, „Przegląd Prawa Administracyjnego" 2026, nr 2 [w druku].

49 Zob. również wnioski eadem, *Rezerwat…*, s. 362, z których wynika, że skuteczność ochrony rezerwatowej w Polsce nie może być oceniana wyłącznie przez pryzmat ilościowy, a wymierne skutki przyniesie tylko połącznie aspektu jakościowego z ilościowym.

50 https://www.eea.europa.eu/en/europe-environment-2025/countries/poland?activeAccordion=bf3383aa-5478-4c33-91b7-a8d6707886ed (data dostępu: 28.04.2026).

warunkiem pozostaje zachowanie bioróżnorodności oraz integralności procesów przyrodniczych. W tym ujęciu ochrona przyrody jawi się jako działanie ukierunkowane nie tylko na zachowanie określonych wartości, lecz przede wszystkim na utrzymanie zdolności systemów ekologicznych do adaptacji i świadczenia funkcji w warunkach zmienności i niepewności.

Koncepcja usług ekosystemowych pełni rolę swoistego pomostu między naukami przyrodniczymi a prawem, umożliwiając przekład wiedzy ekologicznej na język normatywny.

Mimo niewątpliwej wartości poznawczej i interpretacyjnej, zastosowanie koncepcji usług ekosystemowych w praktyce prawniczej napotyka istotne ograniczenia. W szczególności należy zwrócić uwagę na ryzyko instrumentalizacji oraz wymóg ścisłego osadzenia w obowiązujących normach prawnych. Niedopuszczalne jest zatem takie posługiwanie się koncepcją usług ekosystemowych, które prowadziłoby do wykładni *contra legem* lub do rozszerzającego interpretowania obowiązków publicznoprawnych bez wyraźnej podstawy ustawowej. W konsekwencji należy przyjąć, że koncepcja usług ekosystemowych powinna być stosowana w sposób umiarkowany i zdyscyplinowany metodologicznie – jako narzędzie pomocnicze, wzbogacające proces wykładni, niezastępujące normatywnych podstaw.

Postulat ten zyskuje na znaczeniu w perspektywie współczesnych zmian w polityce Unii Europejskiej, związanych z rozwojem instrumentów opartych na ekonomicznej wycenie funkcji ekosystemów, w tym koncepcji tzw. rozliczeniowych jednostek przyrodniczych, zapowiedzianej w dokumencie Komisji Europejskiej *Roadmap towards Nature Credits* (2025).

Wykaz literatury

Baumgärtner S., *The insurance value of biodiversity in the provision of ecosystem services*, „Natural Resource Modeling" 2007, vol. 20, z. 1.

Brown T.C., Bergstrom J.C., Loomis J.B., *Defining, valuing, and providing ecosystem goods and services*, „Natural Resources Journal" 2007, vol. 47(2).

Carter N.H., Buchholtz E.K., Glikman J.A., Nanni A.S., Puri M., *Resilience thinking for human–wildlife coexistence: bridging dynamic systems, archetypes, and transformations*, „Ambio" 2026, vol. 55.

Coquet Y., Michelin J., Montagne D., Scammacca O., Walter C., Cousin I., *The concept of ecosystem services and its application to soil. Between promises and reality*, [w:] Y. Coquet, J. Michelin (red.), *Agricultural soil science*, *sustainable management of agricultural soils*, ISTE/John Wiley & Son, London–Hoboken 2025.

Costanza R. i in., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, „Ecological Economics" 1998, vol. 25, z. 1.

de Groot R.S., Alkemade R., Braat L., Hein L., Willemen L., *Challenges in integrating the concept of ecosystem services and values in landscape planning, management and decision making*, „Ecological Complexity" 2010, vol. 7, nr 3.

Díaz S. i in., *IPBES – Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, Bonn 2019, https://files.ipbes.net/ipbes-web-prod-public-files/inline/files/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers.pdf.

European Commission, *Roadmap towards Nature Credits*, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_1679.

European Environment Agency, *Nature-based solutions in Europe: Policy, knowledge and practice for climate change adaptation and disaster risk reduction*, Report No. 1/2021, Copenhagen 2021, https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/nature-based-solutions-in-europe.

Habuda A., *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Difin, Warszawa 2013.

Hatfield J.H., Cunningham C.A., Pettersson H.L., Barnes L., Thomas C.D., Hill J.K., *Delivering resilience for people and nature in Anthropocene landscapes*, „People and Nature" 2026, DOI: 10.1002/pan3.70267

Kaźmierska-Patrzyczna A., *Istota prawna obszarów Natura 2000 – uwagi ogólne*, [w:] A. Kaźmierska-Patrzyczna, M.A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Pol. Zrzesz. Inżynierów i Techników Sanitarnych, Szczecin–Łódź–Poznań 2013.

Karpus K., *The „ecosystem services" concept in environmental law*, „Journal of Agribusiness and Rural Development" 2017, nr 4(46).

Kronenberg J., *Usługi ekosystemów w miastach*, „Zrównoważony Rozwój – Zastosowania" 2012, nr 3.

Mączka K., Matczak P., Pietrzyk-Kaszyńska A., Rechciński M., Olszańska A., Cent J., Grodzińska-Jurczak M., *Application of the ecosystem services concept in environmental policy – a systematic empirical analysis of national level policy documents in Poland*, „Ecological Economics" 2016, vol. 128.

Millennium ecosystem assessment, *ecosystems and human well-being: synthesis*, Washington 2005, https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf.

Mishenin E.V., Degtyar N.V., *Economics of ecosystem services: theoretical and methodological foundations*, „Marketing and Innovation Management" 2015, vol. 6(2).

Mizgajski A., Stępniewska M., Zwierzchowska I., *Capability of the Polish legal system to introduce the ecosystem services approach into environmental management*, „Ecosystem Services" 2018, vol. 29.

Mizgajski A., Stępniewska M, *Uwarunkowania i wyzwania wdrażania koncepcji usług ekosystemowych do praktyki*, [w:] A. Mizgajski, M. Stępniewska (red.), *Usługi ekosystemowe w zarządzaniu układami przyrodniczymi*, Bogucki Wyd. Nauk., Poznań 2023.

Nazaruk M., Khudoba V., *Recreational ecosystem services of environmental protected areas of Ukraine: prospects and implementation obstacles*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2022, nr 4(90).

Palomo I., Felipe-Lucia M.R., Bennett E.M., Martin-Lopez B., Pascual U., *Disentangling the pathways and effects of ecosystem service co-production*, „Ecosystem Services: From Biodiversity to Society" 2016, vol. 54.

Potschin-Young M., Burkhard B., Czúcz B., Santos M.F., *Glossary for ecosystem service mapping and assessment terminology*, 2018, Deliverable D1.4 EU Horizon 2020, Esmeralda Project, Grant agreement No. 642007, https://ec.europa.eu/research/participants/documents/downloadPublic%3FdocumentIds%3D080166e5ba65be21%26appId%3DPPGMS.

Radecka E., *Kilka uwag na temat propozycji zmian w ustawie o parkach narodowych*, [w:] G. Dobrowolski, F. Nawrot, Ł. Strzępek (red.), *Na rozdrożach prawa publicznego i prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci profesora Ryszarda Mikosza*, TNOiK, Toruń 2024.

Radecka E., *Między ochroną deklaratywną a ochroną rzeczywistą. Prawo ochrony przyrody w świetle projektowanych zmian legislacyjnych*, „Przegląd Prawa Administracyjnego" 2026, nr 2 [w druku].

Radecka E., *Parki narodowe – wnioski de lege ferenda (cz. I)*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2022, t. 22, vol. 1.

Radecka E., *Parki narodowe – wnioski de lege ferenda (cz. II)*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2022, t. 22, vol. 2.

Radecka E., *Rezerwat jako prawna forma ochrony przyrody*, TNOiK, Toruń 2019.

Richardson K. i in., *Earth beyond seven of nine planetary boundaries*, „Science Advances" 2023, vol. 9, nr 37.

Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Global biodiversity outlook 5 – summary for policy makers*, Montréal 2020, https://www.cbd.int/GBO5.

Solon J., *Koncepcja 'ecosystem services' i jej zastosowania w badaniach ekologiczno-krajobrazowych*, „Problemy Ekologii i Krajobrazu" 2008, vol. 21.

Tusznio J., Pietrzyk-Kaszyńska A., Rechciński M., Olszańska A., Grodzińska-Jurczak M., *Application of the ecosystem services concept at the local level – challenges, opportunities, and limitations*, „Ecosystem Services" 2020, vol. 42.

Wang Z., Fu B., Wu X. i in., *Linking ecological resilience and ecosystem services to inform spatial conservation planning*, „Communications Earth & Environment" 2026, nr 7.

Summary

Legal protection of nature from the perspective of ecosystem services: selected issues on the example of Poland

Keywords: nature conservation law, ecosystem services, national park, nature reserve, ecosystem resilience.

The article assumes that the concept of ecosystem services may serve as an auxiliary interpretative tool in nature conservation law. Based on an analysis of the Polish Nature Conservation Act and selected forms of nature protection – with particular emphasis on national parks and nature reserves – it is demonstrated that ecosystem services do not constitute an autonomous legal good; nevertheless, the logic of their protection remains embedded in the existing legal framework. The article also identifies a discrepancy between the normative model of nature conservation and the practical implementation of nature protection in Poland. The study employs the dogmatic-legal method. The aim of the study is to determine whether, and to what extent, the concept of ecosystem services may serve as an auxiliary interpretative criterion for the provisions of the Nature Conservation Act,

as well as to assess – through the lens of this paradigm – the coherence between the statutory model of nature protection and its practical implementation in Poland.

DOI: 10.31648/sp.12629

Celina Siermińska-Warczak
Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
ORCID: 0000-0002-1823-6658
celinasw@ukw.edu.pl

Prawo do świadczenia pielęgnacyjnego w związku ze sprawowaniem opieki nad pasierbem

Wstęp

W dniu 1 stycznia 2024 r. weszła w życie nowelizacja przepisów ustawy o świadczeniach rodzinnych[1], dotycząca zasad ustalania prawa do świadczenia pielęgnacyjnego[2]. Zmiana ta wiązała się z wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego nowego rodzaju świadczenia – świadczenia wspierającego, które, w przeciwieństwie do świadczenia pielęgnacyjnego, jest skierowane do osób z niepełnosprawnościami, mającymi największe trudności w samodzielnym funkcjonowaniu, a nie do ich opiekunów. Wprowadzone zmiany realizują również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 października 2014 r., sygn. akt K 38/13[3], w którym Trybunał zakwestionował konstytucyjność przepisów różnicujących prawo do wsparcia ze względu na datę powstania niepełnosprawności.

Ustawodawca, nowelizując przepisy określające zasady przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, zrezygnował z dotychczasowego podziału osób uprawnionych do otrzymania tego świadczenia na dwie grupy, przyjmując, że każdy z podmiotów wymienionych w art. 17 ust. 1 u.ś.r., tj. 1) matka albo ojciec; 2) inne osoby, na których zgodnie z przepisami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego[4] ciąży obowiązek alimentacyjny, a także małżonkowie;

[1] Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1208 z późn. zm.), dalej jako u.ś.r.

[2] Nowelizacja wprowadzona ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym (Dz.U. poz. 1429 z późn. zm.).

[3] OTK-A 2014, Nr 9, poz. 104.

[4] Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 236), dalej jako k.r.o.

3) opiekun faktyczny dziecka[5]; 4) rodzina zastępcza, osoba prowadząca rodzinny dom dziecka, dyrektor placówki opiekuńczo-wychowawczej, dyrektor regionalnej placówki opiekuńczo-terapeutycznej albo dyrektor interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego, mogą otrzymać świadczenie pielęgnacyjne. Warunkiem jest, aby taka osoba sprawowała opiekę nad osobą w wieku do ukończenia 18. roku życia, legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności, łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Analizując katalog podmiotów obecnie uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, może budzić wątpliwości fakt, czy tego rodzaju świadczenie – na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 2 u.ś.r. – może zostać przyznane również ojczymowi lub macosze z tytułu opieki sprawowanej nad pasierbem, jako osobom, na których ciąży obowiązek alimentacyjny, a jeżeli tak, to w jakim zakresie organy administracji publicznej zobowiązane są prowadzić postępowanie wyjaśniające.

Podejmując próbę udzielenia odpowiedzi na to pytanie, zasadne jawi się zestawienie obecnych regulacji dotyczących zasad przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego z tymi obowiązującymi w poprzednim stanie prawnym wraz z utrwalonym na ich gruncie orzecznictwem sądów administracyjnych, a także przeprowadzenie analizy charakteru obowiązku, o którym mowa w art. 144 § 1 k.r.o., polegającego na spełnianiu przez ojczyma lub macochę świadczeń alimentacyjnych na rzecz pasierba, jeżeli odpowiada to zasadom współżycia społecznego.

Świadczenie pielęgnacyjne przed dniem 1 stycznia 2024 r.

Zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 17 u.ś.r. świadczenie pielęgnacyjne przysługiwało matce lub ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka albo opiekunowi prawnemu dziecka, jeżeli nie podejmowali lub rezygnowali z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności, przy czym przyznanie tego świadczenia uzależnione było od spełnienia kryterium dochodowego rodziny. Ten krąg podmiotów, do których było adresowane świadczenie pielęgnacyjne, został z dniem 2 stycznia 2009 r. poszerzony i objęto nim także

[5] Zgodnie z art. 3 pkt 14 u.ś.r. pod tym pojęciem należy rozumieć osobę faktycznie opiekującą się dzieckiem, jeżeli wystąpiła z wnioskiem do sądu rodzinnego o przysposobienie dziecka.

inne osoby, na których ciąży obowiązek alimentacyjny zgodnie z przepisami k.r.o.[6] Powyższa zmiana stanowiła wykonanie wyroków Trybunału Konstytucyjnego z 18 lipca 2008 r., sygn. akt P 27/07[7] i z 22 lipca 2008 r., sygn. akt P 41/07[8], którymi uznano za sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej[9] pominięcie wśród osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego innych członków rodziny, na których spoczywa obowiązek alimentacyjny, sprawujących opiekę nad niepełnoletnim, niesprawnym członkiem rodziny, a także nad innym członkiem rodziny wymagającym opieki. Jak zauważa Barbara K. Godlewska-Bujok, wymóg, aby osoba świadcząca opiekę była obciążona w stosunku do podopiecznego obowiązkiem alimentacyjnym, przyjmowano w każdej z kolejnych regulacji prawnych i mimo wielokrotnych nowelizacji u.ś.r. ustawodawca od warunku tego nigdy nie odstąpił[10].

Od 1 stycznia 2010 r. przy ustalaniu prawa do świadczenia pielęgnacyjnego przestało obowiązywać kryterium dochodowe[11]. Jednocześnie wskazano na zasady ustalania kręgu osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego i dodano ust. 1a do art. 17, zgodnie z którym osobie innej niż spokrewniona w pierwszym stopniu, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, przysługuje świadczenie pielęgnacyjne, w przypadku gdy nie ma osoby spokrewnionej w pierwszym stopniu albo gdy osoba ta nie jest w stanie sprawować opieki. W związku z gwałtownym wzrostem liczby osób ubiegających się o świadczenie pielęgnacyjne, z uwagi na zniesienie kryterium dochodowego warunkującego prawo do świadczenia pielęgnacyjnego (w 2011 r. liczba osób uprawnionych zwiększyła się o 100%), a także mając na uwadze, że wśród grupy świadczeniobiorców, którzy uzyskali prawo do świadczenia pielęgnacyjnego po 2010 r. w wyniku rozszerzenia katalogu osób uprawnionych do tego świadczenia, aż 83% były to osoby inne niż rodzice dzieci niepełnosprawnych, a znaczna część z nich stanowiła krąg osób nadużywających pomocy finansowej ze strony państwa[12], konieczne było inne określenie warunków przyznawania świadczenia pielęgnacyjnego, aby środki z budżetu państwa były

---

[6] Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 17 października 2008 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. Nr 223, poz. 1456), art. 1 pkt 8.

[7] OTK-A 2008, Nr 6, poz. 107.

[8] OTK-A 2008, Nr 6, poz. 109.

[9] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

[10] B.K. Godlewska-Bujok, *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, Warszawa 2014, komentarz do art. 17.

[11] Zmiana wprowadzona ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją wydatków budżetowych (Dz.U. z 2009 r., Nr 219, poz. 1706 z późn. zm.), art. 13 pkt 1c.

[12] Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 724, Sejm VII kadencji, https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=724 (data dostępu: 10.04.2026).

kierowane do adresatów rzeczywiście sprawujących opiekę nad bliskimi osobami niepełnosprawnymi i wymagającymi takiego wsparcia.

W tym celu od 1 stycznia 2013 r.[13] m.in. doprecyzowano katalog osób uprawionych do świadczenia pielęgnacyjnego. I tak, świadczenie pielęgnacyjne z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej przysługiwało matce albo ojcu, opiekunowi faktycznemu dziecka, osobie będącej rodziną zastępczą spokrewnioną, a także innym osobom, na których zgodnie z przepisami k.r.o. ciąży obowiązek alimentacyjny, z wyjątkiem osób o znacznym stopniu niepełnosprawności. Osoby, na których ciążył obowiązek alimentacyjny, inne niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, mogły jednak uzyskać świadczenie pielęgnacyjne po spełnieniu dodatkowych warunków. Było to możliwe gdy: rodzice osoby wymagającej opieki nie żyli, zostali pozbawieni praw rodzicielskich, byli małoletni lub legitymowali się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, gdy nie było innych osób spokrewnionych w pierwszym stopniu, były małoletnie lub legitymowały się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, a także gdy nie było opiekuna faktycznego dziecka albo osoby będącej rodziną zastępczą spokrewnioną lub legitymowali się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności[14]. Katalog ten nie uległ zmianie przez 11 lat, aż do 31 grudnia 2023 r.

Na gruncie przywołanych regulacji pojawiały się jednak problemy, których próbę rozstrzygnięcia podejmowały sądy administracyjne. Pierwszy z problemów, istotny z punktu widzenia prowadzonej analizy, który pojawił się przed 1 stycznia 2013 r., dotyczył tego, czy o świadczenie pielęgnacyjne może się skutecznie ubiegać osoba niewymieniona w art. 17 ust. 1 u.ś.r., której nie obciąża obowiązek alimentacyjny względem pełnoletniego członka rodziny, legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu znacznym, która nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad tym niepełnosprawnym członkiem rodziny. Sądy administracyjne w tej kwestii prezentowały rozbieżne linie orzecznicze.

Pierwsza z nich opierała się na prokonstytucyjnej wykładni przepisów art. 17 ust. 1 i 1a u.ś.r., uwzględniającej zasadę równości wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, opowiadając się za przyznaniem uprawnienia do świadczenia pielęgnacyjnego osobom opiekującym się niepełnosprawnymi spokrewnionymi w dalszym stopniu[15]. W sprawach tych chodziło o przyznanie

[13] Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1548).

[14] Por. art. 17 ust. 1a u.ś.r.

[15] Wyroki WSA w Łodzi: z 22 września 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 582/10, Lex nr 755841; z 25 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/Łd 943/11, Lex nr 1129376; z 28 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 33/12, Lex nr 1123284; wyrok WSA w Lublinie z 12 października 2010 r., sygn. akt II SA/Lu 593/10, Lex nr 753905; wyrok WSA w Białymstoku z 20 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Bk 776/10, Lex

świadczenia osobom opiekującym się: siostrzenicą, bratanicą, bratankiem, siostrą babki, stryjem i powinowatą (synową), mimo że na opiekunach nie ciążył obowiązek alimentacyjny w rozumieniu przepisów k.r.o. Ponadto w odniesieniu do zstępnych rodzeństwa sądy powoływały się na przepisy art. 934 i 935 § 1 Kodeksu cywilnego[16], zaliczające te osoby do kręgu ustawowych spadkobierców. Analogiczne stanowisko prezentował również Naczelny Sąd Administracyjny, który podkreślał, że inną osobą uprawnioną do świadczenia jest nie tylko spokrewniona w pierwszym stopniu czy kolejnym, na której ciąży obowiązek alimentacyjny, ale także każda spokrewniona, na której obowiązek ten nie ciąży, tj. będąca członkiem rodziny rozumianej tradycyjnie[17].

Zgodnie z drugą linią orzeczniczą prezentowaną równolegle zarówno przez wojewódzkie sądy administracyjne[18], jak i Naczelny Sąd Administracyjny[19] przyjmowano, że nie jest dopuszczalna wykładnia cytowanych przepisów inna niż gramatyczna. W wyrokach tych sądy akcentowały, że uwzględniając zmiany dokonane w wyniku nowelizacji przepisu art. 17 u.ś.r., która precyzyjnie wyznacza krąg osób uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego, sądy administracyjne nie mają kompetencji do zastępowania, w drodze wykładni prokonstytucyjnej, ustawodawcy w tworzeniu nowej normy prawnej ani do orzekania o zgodności z Konstytucją RP przyjętego rozwiązania ustawowego, polegającego na nieobjęciu aktem normatywnym innych osób.

Ostatecznie zagadnienie to zostało rozstrzygnięte uchwałą 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 5/13[20], w której stwierdzono, że osobie, której nie obciąża obowiązek alimentacyjny względem pełnoletniego członka rodziny legitymującego się orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu znacznym i która nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad tym niepełnosprawnym członkiem rodziny, w stanie prawnym przed dniem 1 stycznia 2013 r. nie przysługuje świadczenie pielęgnacyjne na podstawie art. 17 ust. 1 i 1a u.ś.r. W uchwale tej przesądzono, że krąg uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego wyznacza k.r.o., a dalszym krewnym pomoc przysługuje tylko wówczas, gdy niepełnosprawny nie ma innej osoby

---

nr 736470; wyrok WSA w Poznaniu z 27 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Po 821/10, Lex nr 953379; wyrok WSA w Warszawie z 15 lutego 2012 r., sygn. akt VIII SA/Wa 982/11, Lex nr 1116655.

16 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 z późn. zm.).

17 Wyroki NSA: z 10 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 1873/10, Lex nr 990201; z 18 lipca 2012 r., sygn. akt I OSK 198/12, ONSAiWSA 2013, Nr 4, poz. 69; z 25 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 1407/12, Lex nr 1360796.

18 Wyrok WSA w Poznaniu z 27 stycznia 2011 r., sygn. akt II SA/Po 821/10, Lex nr 953379; wyrok WSA we Wrocławiu z 15 lutego 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 775/11, Lex nr 1139688.

19 Wyroki NSA: z 9 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 1710/10, Lex nr 1070776; z 10 maja 2012 r., sygn. akt I OSK 2149/11, Lex nr 1404101; z 9 sierpnia 2012 r., sygn. akt I OSK 329/12, Lex nr 1386382.

20 ONSAiWSA 2014, Nr 3, poz. 36.

spokrewnionej w pierwszym stopniu lub gdy nie może ona sprawować nad nim opieki.

Do powyższej uchwały 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego odwoływała się część sądów administracyjnych, rozstrzygając inny problem, który pojawił się na gruncie regulacji obowiązujących od 1 stycznia 2013 r. Chodziło o dopuszczalność przyznania świadczenia pielęgnacyjnego ojczymowi (macosze) w związku z opieką sprawowaną nad pasierbem (pasierbicą) albo odwrotnie. Rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych w tym zakresie pojawiały się jednak aż do uchylenia powołanych przepisów art. 17 ust. 1 i ust. 1a u.ś.r. z dniem 31 grudnia 2023 r. Problem ten, mimo zmiany treści obowiązujących regulacji, pozostaje aktualny również obecnie.

Stosunek alimentacyjny między ojczymem lub macochą a pasierbem

Stosunek alimentacyjny między ojczymem (lub macochą) a pasierbem określany jest w literaturze przedmiotu jako stosunek pośrednio zależny, przez co należy rozumieć taką zależność, że najpierw dochodzi do powstania stosunku prawnego małżeństwa między ojczymem (lub macochą) a rodzicem małoletniego dziecka, następnie ze stosunku tego wynika stosunek powinowactwa między ojczymem (lub macochą) a pasierbem i wreszcie ze wspomnianego stosunku powinowactwa wynika stosunek alimentacyjny między ojczymem (lub macochą) a pasierbem[21].

Analizując dopuszczalność przyznania świadczenia pielęgnacyjnego ojczymowi lub macosze, a także pasierbowi przed dniem 1 stycznia 2024 r. sądy administracyjne prezentujące jedną z linii orzeczniczych podkreślały, że nie można normatywnego wyjątku uregulowanego w art. 144 § 1 zd. 2 i § 3 k.r.o., określającego roszczenie oświadczenie alimentacyjne, traktować jako obowiązku alimentacyjnego w rozumieniu przepisów k.r.o., do którego ustawodawca odesłał w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., skoro obowiązek alimentacyjny w przepisach tego kodeksu został unormowany odrębnie i normy dotyczące tego obowiązku stosuje się wobec świadczeń alimentacyjnych określonych w art. 144 § 1 i § 3 k.r.o. jedynie odpowiednio. Odpowiednie stosowanie dotyczy zatem tylko kwestii związanych z alimentacją w ramach przepisów k.r.o. i dlatego nie można uznać, aby oznaczało to nadanie świadczeniom alimentacyjnych charakteru obowiązku alimentacyjnego dla potrzeb stosowania przepisów spoza k.r.o., jeżeli w przepisach tych ustawodawca wyraźnie związał uprawnienie z obowiązkiem alimentacyjnym, a nie jedynie z odrębnie unormowanymi

[21] J.M. Łukasiewicz, *Alimentacja ojczyma (lub macochy) na rzecz pasierba*, „Prawo w Działaniu" 2021, nr 46, s. 154.

świadczeniami alimentacyjnymi[22]. Wskazywano na to, że o ile z przepisów wynika bezpośrednio, na kim ciąży obowiązek alimentacyjny, o tyle obciążenie zobowiązaniem alimentacyjnym z art. 144 k.r.o. zależy od orzeczenia sądu powszechnego. W konsekwencji do czasu wydania orzeczenia sądowego nie można mówić o obciążeniu obowiązkiem alimentacyjnym z mocy art. 144 § 2 k.r.o., a dalej nie zachodzi przesłanka z art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r., gdyż pasierba/ojczyma lub macochę nie obciąża obowiązek alimentacyjny zgodnie z przepisami k.r.o.[23] Z tym poglądem miała korespondować powołana uchwała 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 grudnia 2013 r., sygn. akt I OPS 5/13, w której stwierdzono, że niedopuszczalne jest sądowe uzupełnianie ustawowego katalogu uprawnień socjalnych, gdyż przepisy art. 32 ust. 1 i art. 67 Konstytucji RP nie mogą być samoistnym źródłem roszczeń.

Równolegle kształtowała się jednak odmienna linia orzecznicza, w której zakwestionowano, jakoby obowiązek z art. 144 k.r.o., także w zakresie wskazania podmiotu zobowiązanego do alimentacji, kreowany był wyłącznie z mocy orzeczenia sądu albo że obowiązek ten ma charakter ułomny bądź subsydiarny, w konsekwencji uznając, iż dopuszczalne jest przyznanie świadczenia pielęgnacyjnego pasierbowi albo ojczymowi w związku z opieką sprawowaną odpowiednio nad pasierbem albo ojczymem[24]. Sądy w różny sposób podchodziły jednak do kwestii aktualizacji obowiązku alimentacyjnego pasierba czy ojczyma. W części orzeczeń[25] akcentowano konieczność zbadania, czy zaktualizowały się przesłanki z art. 17 ust. 1a u.ś.r., mając na uwadze, że obowiązek alimentacyjny ojczyma lub macochy winien być traktowany na równi z obowiązkiem rodziców dziecka, jednak nie może wyprzedzać obowiązku alimentacyjnego rodziców dziecka[26]. W jedynym z nowszych orzeczeń Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu[27] uznał natomiast, że obowiązek alimentacyjny z art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. obejmuje także osoby wskazane w art. 144 § 1 i 2 k.r.o., przy czym ustalenie, że ojczym przyczyniał się do wychowania i utrzymania pasierba, a świadczenie alimentów na rzecz ojczyma jest uzasadnione zasadami współżycia społecznego, powinno nastąpić w toku postępowania administracyjnego. Jeszcze dalej poszedł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku[28],

---

[22] Wyrok NSA z 15 listopada 2017 r., sygn. akt I OSK 786/17, Lex nr 2426934.

[23] Wyrok WSA w Gliwicach z 27 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Gl 528/19, Lex nr 2698379; wyrok WSA w Krakowie z 14 grudnia 2022 r. sygn. akt III SA/Kr 818/22, Lex nr 3483863.

[24] Wyroki NSA: z 16 kwietnia 2020 r., sygn. akt I OSK 2947/19, Lex nr 3025618; z 2 marca 2022 r., sygn. akt I OSK 966/21, Lex nr 3335239.

[25] Wyroki NSA: z 9 marca 2012 r., sygn. akt I OSK 1982/11, Lex nr 1125345; z 2 marca 2022 r., sygn. akt I OSK 966/21, Lex nr 3335239.

[26] W wyrokach tych odwoływano się do uchwały SN z 4 kwietnia 1968 r., sygn. akt III CZP 27/68, ONSC 1969, Nr 1, s. 6.

[27] Wyrok z 6 maja 2024 r., sygn. akt II SA/Po 105/24, Lex nr 3722068.

[28] Wyrok z 14 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Bk 620/18, Lex nr 2639623. Orzeczenie to dotyczyło specjalnego zasiłku opiekuńczego, ale rozważania pozostają aktualne również na tle świadczenia pielęgnacyjnego, ze względu na zbliżone przesłanki przyznawania tych świadczeń.

który wywiódł, że linia powinowactwa stanowi wierne odwzorowanie linii pokrewieństwa, a stopień powinowactwa, podobnie jak stopień pokrewieństwa, ustala się według liczby urodzeń i odpowiada on stopniowi pokrewieństwa małżonka powinowatego[29]. W konsekwencji powinowactwo stopnia pierwszego odpowiada zatem zawsze pokrewieństwu pierwszego stopnia, w związku z czym dzieci współmałżonka, niebędące wspólnymi dziećmi małżonków (tj. pasierbica i pasierb), są w stosunku do drugiego współmałżonka powinowatymi pierwszego stopnia w linii prostej. Tym samym, w ocenie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, skoro zarówno syn, jak i pasierb – osoby wymagającej opieki – należą do odpowiadających sobie kręgów osób zobowiązanych do alimentacji, na obu z nich ciąży obowiązek alimentacyjny w równym stopniu. Taki pogląd powtórzył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy[30], który stwierdził, że ojczyma traktować należy jako zobowiązanego do alimentacji, tak jak jedno z rodziców.

Jak wcześniej wspomniano, od dnia 1 stycznia 2024 r. ustawodawca zrezygnował z podziału osób uprawnionych do otrzymania świadczenia pielęgnacyjnego na dwie grupy, przyjmując, że każdy z podmiotów wymienionych w art. 17 ust. 1 u.ś.r. może otrzymać świadczenie pielęgnacyjne. Warunkiem jest sprawowanie faktycznej opieki nad niepełnosprawnym dzieckiem w wieku do ukończenia 18. roku życia, a także niewystępowanie żadnej z przesłanek negatywnych wskazanych w art. 17 ust. 5 u.ś.r.[31] Nie ulega przy tym wątpliwości, że w związku z uchyleniem od dnia 1 stycznia 2024 r. przepisu art. 17 ust. 1a u.ś.r., w przypadku gdy o świadczenie pielęgnacyjne ubiegają się inne niż matka albo ojciec osoby, na których zgodnie z k.r.o. ciąży obowiązek alimentacyjny, brak jest obecnie na gruncie prawa administracyjnego

---

[29] Pogląd ten został zaaprobowany przez G. Jędrejkę, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, 2019, Lex, komentarz do art. 144.

[30] Wyrok z 1 lutego 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 923/21, Lex nr 3334140.

[31] Zgodnie z art. 17 ust. 5 u.ś.r., świadczenie pielęgnacyjne nie przysługuje, jeżeli: 1) osoba sprawująca opiekę ma ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, świadczenia pielęgnacyjnego lub zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów; 2) osoba wymagająca opieki została umieszczona lub przebywa w domu pomocy społecznej, zakładzie opiekuńczo-leczniczym, zakładzie pielęgnacyjno-opiekuńczym, placówce zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku, o której mowa w przepisach o pomocy społecznej, zakładzie karnym, zakładzie poprawczym, areszcie śledczym albo schronisku dla nieletnich; 3) osoba wymagająca opieki jest uprawniona za granicą do świadczenia na pokrycie wydatków związanych z opieką, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej; 4) na osobę wymagającą opieki inna osoba jest uprawniona za granicą do świadczenia na pokrycie wydatków związanych z opieką, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy o zabezpieczeniu społecznym stanowią inaczej; 5) na osobę wymagającą opieki jest ustalone prawo do specjalnego zasiłku opiekuńczego, prawo do świadczenia pielęgnacyjnego lub prawo do zasiłku dla opiekuna, o którym mowa w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów.

podstaw prawnych do badania przez organy pierwszeństwa osób zobowiązanych do alimentacji. Powyższe nie oznacza jednak, że bezwzględnie można przyjąć, iż na ojczymie lub macosze w każdym wypadku ciąży obowiązek alimentacyjny wobec pasierba, a w konsekwencji podmioty te zawsze będą mogły skutecznie ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne po spełnieniu pozostałych przesłanek, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r.

Wśród przedstawicieli doktryny prawa rodzinnego już od początku obowiązywania k.r.o. toczy się dyskusja dotycząca charakteru i kolejności obowiązku nałożonego na ojczyma i macochę wobec pasierba, który jest uregulowany w z art. 144 § 1 k.r.o. Kwestia ta była także analizowana przez sądy administracyjne na gruncie przywoływanych spraw dotyczących przyznania świadczenia pielęgnacyjnego, gdy art. 17 ust. 1a u.ś.r. nakazywał badanie pierwszeństwa obowiązku alimentacyjnego, jeżeli o świadczenie pielęgnacyjne ubiegały się inne osoby niż spokrewnione w pierwszym stopniu z osobą wymagającą opieki, na których zgodnie z k.r.o. ciąży obowiązek alimentacyjny. W związku ze zmianą stanu prawnego rozważania te nie zawsze będą jednak aktualne.

Zgodnie z art. 128 k.r.o. obowiązek dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania (obowiązek alimentacyjny), obciąża krewnych w linii prostej oraz rodzeństwo. Tym samym tylko stosunek pokrewieństwa, a więc pochodzenie jednej osoby od drugiej, wyznacza treść obowiązku alimentacyjnego. Wyjątkiem jest rodzeństwo, wobec którego ustawodawca przesądza o istnieniu obowiązku alimentacyjnego, mimo że jedna osoba nie pochodzi od drugiej. Nadto dopuszcza się powstanie stosunku alimentacyjnego także między osobami niespokrewnionymi, w relacji ojczym (macocha) – pasierb oraz pasierb – ojczym (macocha). Zgodnie bowiem z art. 144 § 1 k.r.o. dziecko może żądać świadczeń alimentacyjnych od męża swojej matki, niebędącego jego ojcem, jeżeli odpowiada to zasadom współżycia społecznego. Takie samo uprawnienie przysługuje dziecku w stosunku do żony swego ojca, niebędącej jego matką. Również mąż matki dziecka, niebędący jego ojcem, może żądać od dziecka świadczeń alimentacyjnych, jeżeli przyczyniał się do wychowania i utrzymania dziecka, a żądanie jego odpowiada zasadom współżycia społecznego. Takie samo uprawnienie przysługuje żonie ojca dziecka, niebędącej matką dziecka (art. 144 § 2 k.r.o.). Zgodnie zaś z art. 144 § 3 k.r.o. do obowiązku świadczeń przewidzianego w poprzedzających paragrafach stosuje się odpowiednio przepisy o obowiązku alimentacyjnym między krewnymi. Uzasadnieniem przyjęcia takiego rozwiązania jest założenie ustawodawcy, że w wyniku zawarcia małżeństwa z osobą posiadającą już dzieci między pasierbem (pasierbami) a macochą (ojczymem) wytwarza się podobna więź do więzi łączącej naturalne dziecko z rodzicem[32].

[32] S. Grzybowski, *Prawo rodzinne – zarys wykładu*, Warszawa 1980, s. 237.

Nadto zawieranie małżeństwa z osobą mającą już dzieci stanowi niejako podjęcie się obowiązku wspólnego wychowania i utrzymania dzieci, także tych dzieci, które mieli małżonkowie przed zawarciem małżeństwa[33].

Osią, wokół której prowadzono wśród przedstawicieli doktryny prawa rodzinnego dyskusje o kolejności obowiązku, o którym mowa w art. 144 k.r.o., były w szczególności dwie uchwały Sądu Najwyższego, wydane w krótkim odstępie czasu, formułujące niezgodne ze sobą dyrektywy interpretacyjne[34]. Aktualnie wyróżnić można trzy koncepcje w zakresie kolejności obowiązku alimentacyjnego, o którym mowa w art. 144 k.r.o.[35]

Pierwsza z nich uwzględnia dyrektywy z uchwały Sądu Najwyższego z 4 kwietnia 1968 r., sygn. akt III CZP 27/68[36] i opiera się na założeniu, że ze względu na podobieństwo relacji faktycznych między ojczymem lub macochą a pasierbem do relacji między rodzicami a dziećmi, w typowych okolicznościach, do obowiązku między powinowatymi należy odnosić reguły kolejności dotyczące stosunków między rodzicami a dziećmi. Tym samym w zakresie kolejności obowiązku alimentacyjnego należy w zasadzie ojczyma lub macochę traktować jak rodziców, a pasierba jak dziecko[37]. Oznacza to, że ojczym lub macocha obowiązani są zaspokajać potrzeby pasierbów w kolejności właściwej dla stosunków między rodzicami a dziećmi, o ile potrzeby pasierbów nie są zaspokojone przez ich rodziców naturalnych, a obciążenie świadczeniami alimentacyjnymi ojczyma lub macochy pozostaje w zgodności z zasadami współżycia społecznego, co uzasadnia się koniecznością zapewnienia pasierbowi optymalnych warunków życia i rozwoju, z ewentualnym wykorzystaniem środków przymusu[38]. Z tego też względu uznaje się, że obowiązek alimentacyjny macochy lub ojczyma wobec pasierba wyprzedza obowiązek pozostałych krewnych[39]. O zgodności żądania przez pasierba świadczeń alimentacyjnych od ojczyma lub macochy z zasadami współżycia społecznego może świadczyć przykładowo to, że został on dobrowolnie przyjęty do rodziny, ojczym lub macocha umożliwili mu wspólne zamieszkanie, traktując go jako jej członka i stawiając się w ten sposób w roli

---

33 A. Kawałko, H. Witczak, [w:] M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, 2023, Lex, komentarz do art. 144.

34 Szerzej: A. Szlęzak, *Kolejność obowiązku alimentacyjnego art. 144 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1982, nr 4, s. 125–142.

35 K. Osajda, [w:] K. Osajda (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, 2017, Legalis, komentarz do art. 144; K. Pietrzykowski, [w:] K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, 2025, Legalis, komentarz do art. 144.

36 OSNC 1969, Nr 1, poz. 6.

37 B. Dobrzański, *Kolejność obowiązku alimentacyjnego między pasierbami a ojczymem i macochą*, „Palestra" 1970, nr 3, s. 49.

38 T. Domińczyk, [w:] K. Piasecki (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2011, komentarz do art. 144.

39 Ibidem.

rodziców, również w zakresie dostarczania mu środków wychowania i utrzymania[40].

Druga z koncepcji przyjmuje, że obowiązek alimentacyjny obciążający powinowatych ma charakter subsydiarny względem obowiązku alimentacyjnego ich krewnych, w związku z czym ojczym lub macocha względem pasierba oraz pasierb względem ojczyma lub macochy są obowiązani do alimentacji dopiero w ostatniej kolejności[41]. Wskazuje się nadto, że obowiązek alimentacyjny powinowatych powstaje dopiero wtedy, gdy nie ma w ogóle osób zobowiązanych do alimentacji albo gdy te osoby nie są w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi lub gdy uzyskanie od nich alimentów na czas jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione[42].

Trzeci pogląd odwołuje się do uchwały Sądu Najwyższego z 28 maja 1968 r., sygn. akt III CZP 49/68[43], w której stwierdzono, że obowiązek alimentowania pasierba opiera się na zasadach współżycia społecznego i nie jest związany z kolejnością przewidzianą w art. 129 k.r.o. W uzasadnieniu tej uchwały podkreślono, że art. 144 § 3 k.r.o. należy rozumieć w tym sensie, iż odnosi się on do treści świadczeń alimentacyjnych, a nie do ich kolejności. Wyjaśniono także, że „tak elastyczne ujęcie obowiązku alimentacyjnego pasierba nie jest przypadkowe, lecz zamierzone przez ustawodawcę. (…) Ustawodawca, wprowadzając nowe, nie znane poprzednio roszczenie alimentacyjne pomiędzy pasierbami a ich ojczymem lub macochą, nie związał go z żadną określoną kolejnością, lecz podporządkował je wyłącznie zasadom współżycia społecznego, zezwalając sądowi na uwzględnienie lub oddalenie żądania alimentów opartego na art. 144 k.r.o., zależnie od okoliczności sprawy". Podsumowując powyższe rozważania, Sąd Najwyższy stwierdził, że tylko i wyłącznie zasady współżycia społecznego decydują o tym, czy mimo istnienia krewnych naturalnych zdolnych do dostarczenia środków utrzymania osobie poszukującej alimentów pasierb będzie również obciążony świadczeniami alimentacyjnymi.

Bez względu na przyjętą koncepcję co do momentu aktualizacji obowiązku, o którym mowa w art. 144 § 1 k.r.o., należy uznać, że obowiązek ten ma charakter obowiązku alimentacyjnego, który wynika z ustawy, a nie jest to obowiązek posiłkowy, kreowany wyłącznie na mocy orzeczenia sądu[44].

---

[40] J. Wierciński, [w:] J. Wierciński (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, 2014, Lex, teza 8.

[41] J. Gwiazdomorski, [w:] J.S. Piątowski (red.), *System prawa rodzinnego i opiekuńczego*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985, s. 1007–1009.

[42] J. Strzebińczyk, *Udział powinowatych dziecka w jego utrzymaniu i wychowaniu według k.r.o.*, Wrocław 1985, s. 67.

[43] OSNC 1969, Nr 3, poz. 39

[44] G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, 2017, Lex, komentarz do art. 144; wyrok NSA z 2 marca 2022 r., sygn. akt I OSK 966/21, Lex nr 3335239.

Postępowanie w sprawie ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego dla ojczyma lub macochy

Jak wcześniej wspomniano, aby dana osoba mogła skutecznie ubiegać się o świadczenie pielęgnacyjne, musi na niej ciążyć obowiązek alimentacyjny wywodzony z k.r.o. Analiza charakteru obowiązku świadczenia ojczyma lub macochy wobec pasierba, o którym mowa w art. 144 § 1 k.r.o., przesądza o tym, że obowiązek ten może zostać potraktowany jako obowiązek alimentacyjny, mimo pewnych różnic w stosunku do obowiązku dostarczania środków utrzymania, a w miarę potrzeby także środków wychowania krewnych w linii prostej oraz rodzeństwa, o którym mowa w art. 128 k.r.o. W konsekwencji co do zasady dopuszczalne będzie ustalenie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego ojczymowi lub macosze w związku z opieką sprawowaną nad pasierbem na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 2 u.ś.r., jako innym osobom, na których zgodnie z przepisami k.r.o. ciąży obowiązek alimentacyjny.

Warunkiem przyznania takiego świadczenia będzie niewątpliwie sprawowanie opieki nad osobą w wieku do ukończenia 18. roku życia, legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności albo orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Aby takie świadczenie mogło zostać przyznane, nie mogą również wystąpić negatywne przesłanki, o których mowa w art. 17 ust. 5 u.ś.r.

Mając na uwadze, że w doktrynie prawa rodzinnego, bez względu na przyjmowaną koncepcję w zakresie kolejności obowiązku alimentacyjnego ojczyma lub macochy wobec pasierba, podkreśla się, iż obowiązek powinowatych nie może wyprzedzać obowiązku alimentacyjnego rodziców, gdyż nie dałoby się to pogodzić z zasadami współżycia społecznego, ocenie autorki organy administracji publicznej, prowadząc postępowanie w sprawie ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, powinny dokonywać oceny, czy taki obowiązek alimentacyjny ojczyma lub macochy wobec pasierba się zaktualizował. Mimo że dokonywanie przez organy administracji publicznej we wstępnej fazie postępowania o przyznanie prawa do świadczenia pielęgnacyjnego ustaleń w zakresie tego, czy hipotetyczne żądanie świadczenia alimentacyjnego od macochy lub ojczyma jest uzasadnione zasadami współżycia społecznego, może budzić wątpliwości[45], wydaje się to niezbędne. Ustawodawca odsyła w art. 17 ust. 1 pkt 2 u.ś.r. do przepisów k.r.o. w zakresie dotyczącym kręgu osób obciążonych obowiązkiem alimentacyjnym, wyznaczając w ten sposób zakres podmiotowy ustawy i przesądzając, że osoby, na których ciąży

[45] Wyrok WSA w Krakowie z 14 grudnia 2022 r., sygn. akt III SA/Kr 818/22, Lex nr 3483863.

obowiązek alimentacyjny, są uprawnione do ubiegania się o świadczenie pielęgnacyjne. Organy orzekające w sprawie nie będą jednak w stanie tego ustalić, nie stosując art. 144 § 1 k.r.o. w jego całokształcie. Kluczowe w tym wypadku będzie zatem pojęcie zasad współżycia społecznego, o którym mowa w art. 144 § 1 k.r.o., warunkujące powstanie obowiązku alimentacyjnego ojczyma lub macochy wobec pasierba[46]. Dopiero bowiem po stwierdzeniu, że żądanie świadczeń alimentacyjnych przez pasierba od ojczyma lub macochy odpowiada zasadom współżycia społecznego, dojdzie do powstania obowiązku świadczeń alimentacyjnych między powinowatymi, a nie stosunku alimentacyjnego (tzw. potencjalnego obowiązku alimentacyjnego), który wiąże strony z chwilą powstania stosunku powinowactwa[47]. Istotne będą zatem wszelkie okoliczności prawne i faktyczne konkretnej sprawy administracyjnej, w tym m.in.: rzeczywisty układ relacji między stronami; czas trwania tych relacji; to, czy pasierb mieszka i jest wychowywany (lub był wychowywany) w rodzinie założonej przez zawarcie przez jego rodzica małżeństwa z macochą lub ojczymem, czy też z powodu tego małżeństwa, którego nie akceptuje, jest wychowywany przez drugiego z rodziców lub dziadków; czas trwania małżeństwa, z którego wynika powinowactwo; relacje między pasierbem a jego rodzicami itp.[48] Jednocześnie jeżeli dziecko ma oboje rodziców naturalnych, regułą powinno być przyjęcie, że zasady współżycia społecznego przemawiają przeciwko jego alimentacji przez ojczyma lub macochę albo pozwalają na konstruowanie takiego obowiązek dopiero w dalszej kolejności[49].

W tym miejscu należy zasygnalizować, że organy administracji publicznej nie są wyposażone w kompetencje do dokonywania pogłębionej, właściwej prawu cywilnemu oceny relacji rodzinnych, z uwzględnieniem klauzuli generalnej zasad współżycia społecznego. Zakres takiej oceny ogranicza bowiem zasada legalizmu, która determinuje sposób działania organów administracji publicznej. Niewątpliwie jednak kluczowe w tym wypadku będą ustalenia rodzinnego wywiadu środowiskowego. Podstawę do jego przeprowadzenia stanowi art. 23 ust. 4aa u.ś.r., który stanowi, że jeżeli w stosunku do osoby ubiegającej się lub pobierającej świadczenie pielęgnacyjne wystąpią wątpliwości dotyczące sprawowania opieki, o której mowa w art. 17 ust. 1, organ właściwy oraz wojewoda mogą zwrócić się do kierownika ośrodka pomocy społecznej, a w przypadku przekształcenia ośrodka pomocy społecznej

---

[46] Na konieczność dokonywania analogicznych ustaleń w zakresie aktualizacji obowiązku alimentacyjnego na gruncie postępowania administracyjnego wskazywał również WSA w Poznaniu w przywołanym wyroku z 6 maja 2024 r., sygn. akt II SA/Po 105/24, Lex nr 3722068.

[47] J.M. Łukasiewicz, *Podstawy obowiązku alimentacyjnego na gruncie art. 144 § 1 kro*, [w:] M. Nazar (red.), *Prawo cywilne – stanowienie, wykładnia i stosowanie. Księga pamiątkowa dla uczczenia setnej rocznicy urodzin profesora Jerzego Ignatowicza*, Lublin 2015, s. 221.

[48] K. Osajda, [w:] K. Osajda (red.), op. cit., komentarz do art. 144.

[49] B. Dobrzański, *Wzajemny obowiązek alimentacyjny między pasierbami i ojczymem lub macochą*, „Studia Cywilistyczne" 1971, nr 17, s. 28.

w centrum usług społecznych na podstawie przepisów ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych[50] – do dyrektora centrum usług społecznych, o przeprowadzenie rodzinnego wywiadu środowiskowego, o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej[51], w celu weryfikacji tych wątpliwości. Jak się podkreśla w orzecznictwie sądów administracyjnych, wywiad środowiskowy stanowi specyficzny, szczególny środek dowodowy, przy pomocy którego ustala się sytuację faktyczną osoby (rodziny) ubiegającej się o przyznanie świadczenia[52], zatem będzie on miał kluczowe znaczenie dla oceny rzeczywistego charakteru relacji między pasierbem wymagającym opieki a ojczymem lub macochą, w tym dla zbadania, czy za obciążeniem ojczyma lub macochy obowiązkiem alimentacyjnym przemawiają zasady współżycia społecznego.

Należy przy tym podkreślić, że przedmiotem oceny organów nie będzie istnienie po stronie wnioskodawcy ubiegającego się o świadczenie pielęgnacyjne obowiązku alimentacyjnego dla potrzeb stosowania przepisów k.r.o., lecz jedynie okoliczność dopuszczalności uznania takiej osoby za osobę obciążoną obowiązkiem alimentacyjnym wobec pasierba w rozumieniu art. 17 ust. 1 pkt 2 u.ś.r. Ustalenia te będą wywoływały skutki prawne wyłącznie na gruncie konkretnej sprawy administracyjnej.

Jednocześnie, kierując się wytycznymi zawartymi w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 listopada 2022 r., sygn. akt I OPS 2/22[53], trzeba przyjąć, że organy nie są uprawnione do badania kolejności powstawania obowiązku alimentacyjnego i stosowania reguł, o których mowa w art. 132 k.r.o., stanowiących, że obowiązek alimentacyjny zobowiązanego w dalszej kolejności powstaje dopiero wtedy, gdy nie ma osoby zobowiązanej w bliższej kolejności albo gdy osoba ta nie jest w stanie uczynić zadość swemu obowiązkowi lub gdy uzyskanie od niej na czas potrzebnych uprawnionemu środków utrzymania jest niemożliwe lub połączone z nadmiernymi trudnościami. Odesłanie zawarte w art. 17 ust. 1 pkt 4 u.ś.r. do przepisów k.r.o. ma bowiem ograniczony charakter w tym znaczeniu, że nie daje podstaw w procesie wykładni do odwoływania się do przepisów k.r.o. w zakresie szerszym niż to wynika z odesłania – tym bardziej że ustawodawca uchylił art. 17 ust. 1a u.ś.r., który przed dniem 1 stycznia 2024 r. autonomicznie na gruncie prawa administracyjnego regulował kolejność dostępu do świadczenia pielęgnacyjnego.

Dopuszczenie przyznania świadczenia pielęgnacyjnego ojczymowi lub macosze i uznanie ich z góry za osoby, na których zgodnie z k.r.o. ciąży obowiązek

---

[50] Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 165).

[51] Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 639).

[52] Wyrok WSA we Wrocławiu z 13 listopada 2024 r., sygn. akt IV SA/Wr 112/24, Lex nr 3786665.

[53] ONSAiWSA 2023, Nr 1, poz. 2.

alimentacyjny, bez zbadania, czy za obciążeniem ich obowiązkiem alimentacyjnym przemawiają zasady współżycia społecznego, stanowiłoby nadużycie. Jak wcześniej wspomniano, mimo że obowiązek alimentacyjny, o którym mowa w art. 144 § 1 k.r.o. jest obowiązkiem ustawowym, to jednak różni się on od obowiązku uregulowanego w art. 128 k.r.o. Jest on obwarowany wystąpieniem dodatkowej przesłanki w postaci zasad współżycia społecznego, które muszą przemawiać za obciążeniem ojczyma lub macochy obowiązkiem alimentacyjnym wobec pasierba i w taki sposób powinny ten obowiązek traktować również organy. Nadto, jak się zwraca uwagę w doktrynie, przez lata za normę społeczną uznawano jednakowe traktowanie przez ojczymów i macochy wszystkich wychowywanych dzieci, bez podziału na te wspólne i z innego związku, lecz obecnie rodziny są coraz częściej nietrwałe, co oznacza, że więzi między macochami i ojczymami a pasierbami nie mają szans przerodzić się w zbliżone do tych, jakie łączą rodziców z dziećmi[54]. Badanie spełnienia przesłanki „zasad współżycia społecznego" daje zatem także szansę na zapobiegnięcie nadużyciom prawa do świadczenia pielęgnacyjnego, gdy o tego typu świadczenie będą się ubiegały osoby sprawujące fikcyjną opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem, o luźnych z nim relacjach, wyłącznie w celu osiągnięcia korzyści finansowej.

Jedynie na marginesie trzeba zauważyć, że art. 144 k.r.o. nie może być stosowany w drodze analogii do relacji faktycznej między dzieckiem a partnerem (partnerką) jego rodzica, który pozostaje w związku nieformalnym (konkubinacie). Konkubent matki dziecka, który nie jest jednocześnie ojcem tego dziecka, nie ma wobec niego obowiązków wynikających z k.r.o., a zatem nie ma obowiązku alimentacyjnego[55]. W konsekwencji brak jest podstaw prawnych do ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego konkubentowi lub konkubinie, nawet jeżeli sprawują oni nad dzieckiem partnera opiekę w rozumieniu art. 17 u.ś.r.

Podsumowanie

Dokonując istotnej nowelizacji u.ś.r., ustawodawca w dalszym ciągu nie doprecyzował kluczowych przepisów tej ustawy, wyznaczających katalog podmiotów, które skutecznie mogą się ubiegać o świadczenie pielęgnacyjne. Analogicznie jak na gruncie poprzedniego stanu prawnego, wątpliwości może budzić dopuszczalność przyznania tego typu świadczenia ojczymowi

---

54 M. Romańska, *Zaspokajanie potrzeb osób z niepełnosprawnością przez najbliższych w wykonaniu obowiązku alimentacyjnego*, [w:] J. Jagielski, K. Małysa-Sulińska (red.), *Model świadczeń dla opiekunów osób z niepełnosprawnością*, 2024, Legalis.

55 Uchwała SN z 2 maja 1963 r., sygn. akt III CO 14/63, OSNC 1963, Nr 12, poz. 257; wyrok NSA z 9 stycznia 2008 r., sygn. akt I OSK 430/07, Lex nr 469688.

lub macosze, którzy będą sprawowali nad pasierbem opiekę, o której mowa w art. 17 ust. 1 u.ś.r., chociażby w sytuacji gdy żyją rodzice dziecka wymagającego opieki. Pogląd przedstawiony przez autorkę jest jednym z możliwych sposobów postępowania przez organy administracji publicznej orzekające w tego typu sprawach. Nie ulega wątpliwości, że z czasem kwestia ta będzie przedmiotem analizy sądów administracyjnych, które – wydając orzeczenia w tego rodzaju sprawach i formułując określone wytyczne – ukształtują praktykę działania organów na przyszłość. Niemniej jednak takie zjawisko należy ocenić negatywnie. Niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisów rodzi niepewność jego adresatów co do treści i obowiązków, natomiast organom mającym je stosować pozostawia nadmierną swobodę przy ustalaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego, wywołując trudności w stosowaniu prawa.

Jako zasadny jawi się zatem postulat *de lege ferenda*, aby uzupełnić art. 17 ust. 1 u.ś.r. o wyraźne wskazanie, czy do kręgu podmiotów uprawnionych do świadczenia pielęgnacyjnego należą również ojczym i macocha faktycznie sprawujący opiekę nad dzieckiem. Jednocześnie ustawodawca powinien określić relację ich uprawnienia do uprawnienia rodziców dziecka, przesądzając, czy ma ono charakter równorzędny, czy też aktualizuje się dopiero w razie niemożności wykonywania opieki przez rodziców.

Wykaz literatury

Dobrzański B., *Kolejność obowiązku alimentacyjnego między pasierbami a ojczymem i macochą,* „Palestra" 1970, nr 3.

Dobrzański B., *Wzajemny obowiązek alimentacyjny między pasierbami i ojczymem lub macochą,* „Studia Cywilistyczne" 1971, nr 17.

Fras M., Habdas M. (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, 2023, Lex.

Godlewska-Bujok B.K., *Ustawa o świadczeniach rodzinnych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

Grzybowski S., *Prawo rodzinne – zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1980.

Jędrejek G., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, 2017, Lex.

Jędrejek G., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, 2019, Lex.

Łukasiewicz J.M., *Alimentacja ojczyma (lub macochy) na rzecz pasierba*, „Prawo w Działaniu" 2021, nr 46.

Łukasiewicz J.M., *Podstawy obowiązku alimentacyjnego na gruncie art. 144 § 1 kro*, [w:] M. Nazar (red.), *Prawo cywilne – stanowienie, wykładnia i stosowanie. Księga pamiątkowa dla uczczenia setnej rocznicy urodzin profesora Jerzego Ignatowicza*, Wyd. UMCS, Lublin 2015.

Osajda K. (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, 2017, Legalis.

Piasecki K. (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2011.

Piątowski J.S. (red.), *System prawa rodzinnego i opiekuńczego*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1985.

Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, 2025, Legalis.
Romańska M., *Zaspokajanie potrzeb osób z niepełnosprawnością przez najbliższych w wykonaniu obowiązku alimentacyjnego*, [w:] J. Jagielski, K. Małysa-Sulińska (red.), *Model świadczeń dla opiekunów osób z niepełnosprawnością*, 2024, Legalis.
Strzebińczyk J., *Udział powinowatych dziecka w jego utrzymaniu i wychowaniu według k.r.o.*, Wyd. UWr, Wrocław 1985.
Szlęzak A., *Kolejność obowiązku alimentacyjnego art. 144 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1982, nr 4.
Wierciński J. (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, 2014, Lex.

Summary

The right to a care benefit for providing care for a stepchild

Keywords: administrative law, care benefit, alimony duty, stepfather, stepmother, stepchild.

The subject of the considerations contained in the article is the admissibility of granting a care benefit to a stepfather or stepmother under the amended provisions of the Family Benefits Act, effective as of January 1, 2024, in connection with the care provided for a stepchild. The study presents the history of the regulations governing the granting of the care benefit, along with the case law developed under the previous legal framework. It also discusses the nature of the obligation imposed on the stepfather or stepmother, as referred to in Article 144 § 1 of the Family and Guardianship Code, concluding that it is an alimony obligation. Consequently, according to the author, under the current legal framework, a stepfather or stepmother who provides care for a disabled child can successfully apply for a care benefit as other persons who, according to the provisions of the Family and Guardianship Code, are subject to the alimony obligation. However, a condition will be that, in the given factual circumstances, the principles of social coexistence support granting alimony benefits to the stepchild from the stepfather or stepmother.

DOI: 10.31648/sp.12476

Piotr Krzysztof Sowiński
Uniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0003-2210-5877
psowinski@ur.edu.pl

Niekończąca się opowieść? Kilka uwag na temat ponownie nowelizowanego art. 180 § 2 Kodeksu postępowania karnego oraz art. 41 § 4 Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia

Wstęp

Tytułowe pytanie, odwołujące się do literatury, nie jest przypadkowe, bowiem zarówno fantastyczna historia, opowiedziana przez Michaela Endego[1], jak i historia art. 180 § 2 Kodeksu postępowania karnego[2] zdają się nie mieć końca. O ile jednak pierwszy przypadek można tłumaczyć nieograniczoną wyobraźnią autora, o tyle w drugim przypadku chodzi o koncepcję leżącą u podstaw art. 180 § 2 k.p.k., zakładającą konieczność wyodrębnienia z ogółu tajemnic zawodowych takich, które wiążą się z wykonywaniem zawodów o szczególnej społecznej użyteczności.

Wyodrębnienia tego dokonano w najprostszy z możliwych sposobów, tj. poprzez ich „imienne" wyliczenie, co ma swoje dobre i złe strony. *In plus* takiej redakcji art. 180 § 2 k.p.k. należy policzyć jednoznaczność normatywną tego wyliczenia, mankamentem jest jednak konieczność periodycznego uzupełniania katalogu zawodów tam wymienionych. Niniejsza publikacja oparta na metodzie dogmatyczno-prawnej ma stanowić krytyczną ocenę zmian zainicjowanych rządowym projektem upublicznionym w 2025 r.[3], które nie

[1] M. Ende, *Die Unendliche Geschichte*, Stuttgart 1979, pierwsze pol. wyd. Warszawa 1986 w tłum. S. Lisieckiej.

[2] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 46 z późn. zm.), dalej jako k.p.k.

[3] Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1600, Sejm X kadencji, https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1600 (data dostępu: 18.10.2025), dalej jako projekt.

ograniczały się wyłącznie do rozwiązań karnoprocesowych, ale obejmowały zmiany z nimi ściśle skorelowane, dotyczące postępowania w sprawach o wykroczenia. Odpierając ewentualny zarzut co do pewnej syntetyczności tego opracowania, należy zauważyć, że jego przedmiotem nie jest powielanie starych prawd, lecz spojrzenie na procedowane rozwiązania, w tym także na te dotyczące art. 41 § 4 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia[4], któremu, jak dotąd, doktryna – co należy skonstatować z pewnym zdziwieniem – nie poświęciła należytej uwagi. Zasadniczo przedłożony tu tekst powstał na etapie prac projektowych, rzeczywistość potrafi jednak zaskoczyć, bo uchwaloną ustawę w dniu 13 marca 2026 r. zawetował Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej[5]. Projekt nie stanie się więc obowiązującym prawem, ale sam ten fakt nie zwalnia od krytycznej jego oceny, zwłaszcza że w uzasadnieniu odnośnej do decyzji kwestie tu poruszone nie zostały w ogóle dostrzeżone. Pominięcie tych kwestii nie umniejsza jednak ich znaczenia.

I.

Jeśli dobrze policzyć, to art. 180 k.p.k. nowelizowano jak do tej pory już siedmiokrotnie, a ośmiokrotnie, jeśli uwzględnić oczekującą na wejście w życie ustawę o zawodzie psychologa oraz samorządzie zawodowym psychologów[6]. Mnogość tych zmian zawdzięczamy wspomnianej koncepcji „imiennego" wyodrębnienia z grupy tajemnic zawodowych nienazwanych pewnych tajemnic i objęcia ich ochroną intensywniejszą niż ta, jaką zapewniano im do tej pory. Wobec niezdefiniowania – skądinąd zbędnego – przez przepisy kodeksowe samego „zawodu" i „tajemnicy zawodowej", organy procesowe zmuszone są sięgać do rozwiązań leżących poza treścią ustawy z 1997 r., ale też wobec nieistnienia jednej homogenicznej tajemnicy zawodowej tylko w ten sposób są w stanie ustalić granice podmiotowe i przedmiotowe obowiązku ciążącego na świadkach wykonujących częstokroć diametralnie różne zawody. Wielość, ale i różnorodność tych zawodów oddaje określenie przez art. 180 § 1 k.p.k. depozytariusza tajemnicy zawodowej mianem „osoby obowiązanej", a samej tajemnicy – pojemnym mianem „tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu". Na gruncie art. 180 § 2 k.p.k. dokonano wyodrębnienia pewnych zawodów i tajemnic z nimi związanych, ale też wyodrębnienie to dokonywane jest wyłącznie na użytek procesowy, co nie rzutuje na inne obszary

[4] Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 860 z późn. zm.), dalej jako k.p.w.

[5] Druk nr 2378, Sejm X kadencji, https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=2378 (data dostępu: 1.06.2026).

[6] Ustawa z dnia 23 stycznia 2026 r. o zawodzie psychologa oraz samorządzie zawodowym psychologów (Dz.U. poz. 187).

aktywności zawodowej danego świadka – profesjonalisty. „Imienne" wskazanie na daną tajemnicę, wobec odrzucenia kryterium przynależności danego zawodu do grupy „zawodów zaufania publicznego", sporadycznie obnaża nieprzezorność ustawodawcy. Jak bowiem inaczej scharakteryzować sytuację, w której art. 180 § 2 k.p.k. w jego pierwotnej postaci chronił tajemnicę adwokacką, ale już nie tajemnicę właściwą dla niemal bliźniaczego zawodu prawniczego, a mianowicie radcy prawnego? Metoda polegająca na sukcesywnym dodawaniu kolejnych zawodów nie jest optymalna – działania legislacyjne zawsze będą opóźnione w stosunku do potrzeb społecznych. Jest jednak metodą bodaj jedynie możliwą, bowiem alternatywa w postaci ukierunkowania art. 180 § 2 k.p.k. na ochronę „tajemnic związanych z wykonywaniem zawodu zaufania publicznego" jest zawodna. Wprawdzie o takich zawodach traktuje art. 17 ust. 1 Konstytucji RP[7], ale też ich nie kataloguje, a należytej konsekwencji w stosowaniu tego identyfikatora nie przejawia również ustawodawca zwykły. Choć bezspornie do takich zawodów należy zawód adwokata[8], radcy prawnego[9] czy lekarza[10], to normatywnie cechy tej ustawodawca nie uwypukla, choć nie ma on żadnych oporów, by przypisać ją notariuszowi[11] czy też rzecznikowi patentowemu[12], dla którego to profesjonalisty zabrakło wszak „miejsca" w art. 180 § 2 k.p.k. Myliłby się więc ten, kto uważałby, że to właśnie zaliczenie do zawodu zaufania publicznego przesądza o objęciu związanej z tym zawodem tajemnicy dyspozycją art. 180 § 2 k.p.k.[13], z pewnością jest jednak jedną z determinant takiego rozwiązania.

---

[7] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

[8] E. Kruk, *Obowiązek zachowania tajemnicy adwokackiej jako okoliczność uzasadniająca odmowę zeznań w trybie art. 180 § 2 k.p.k.*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, nr 4, s. 28; A. Koschel-Sturzbecher, *Stosunek pracy a wykonywanie zawodu adwokata*, „Palestra" 2021, nr 7–8, s. 235–236; M. Burdzik, C. Chowaniec, A. Nowak, *Tajemnica lekarska w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego z 10.06.2016 r.*, „Państwo i Prawo" 2019, nr 9, s. 128; zob. też ustawę z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1564 z późn. zm.).

[9] G. Maroń, *Instytucja ślubowania radcy prawnego w polskim porządku prawnym*, „Radca Prawny Zeszyty Naukowe" 2025, nr 1, s. 115; P.K. Sowiński, *Uchylenie tajemnicy zawodowej w trybie art. 180 § 2 k.p.k. a niezależność zawodowa radcy prawnego. Uwagi polemiczne*, „Radca Prawny Zeszyty Naukowe" 2023, nr 2, s. 92–93; zob. też ustawę z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 499 z późn. zm.).

[10] P. Stolarski, *Materialnoprawne i procesowe granice pozyskiwania i wykorzystania informacji objętych tajemnicą lekarską w sprawach podatkowych*, „Przegląd Podatkowy" 2025, nr 3, s. 35; D. Wąsik, *Tajemnica lekarska w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo" 2018, nr 1, s. 129; zob. też ustawę z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 37 z późn. zm.).

[11] Gwoli ścisłości art. 2 § 1 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 614 z późn. zm.) określa notariusza mianem „osoby zaufania publicznego", wiążąc jednak to miano z działaniem „w zakresie [jego] uprawnień".

[12] Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 778 z późn. zm.).

[13] A. Bojańczyk, *Karnoprocesowe znaczenie zgody dziennikarza na składanie zeznań co do okoliczności objętych tajemnicą zawodową (wokół postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia*

II.

Projektodawca zakładał rozszerzenie katalogu tajemnic chronionych w trybie art. 180 § 2 k.p.k. o tajemnicę tłumacza przysięgłego. Przyczyn tego stanu rzeczy nie trzeba długo szukać, wszak sam projektodawca wyjaśnił, że „zasadniczym powodem" tego kroku była potrzeba „zapobieżenia obchodzeniu przepisów o ochronie tajemnicy prawnie chronionej przez przesłuchanie tłumacza na okoliczność informacji nimi objętymi, np. przez przesłuchanie tłumacza co do treści rozmowy podejrzanego z obrońcą, w której to tłumacz uczestniczył"[14]. Powyższe nie musiało przekonywać, bo przecież w kodeksie funkcjonuje już zakaz z art. 199 k.p.k. stosowany odpowiednio *via* art. 204 § 3 k.p.k. także do tłumaczy. Inna sprawa, że deklarowany przez projektodawcę zamiar wypełnił on połowicznie, wszak zarówno art. 72 § 1 k.p.k., jak i art. 204 k.p.k. z zaprzysiężenia tłumacza nie czynią warunku jego dopuszczenia do czynności określonych w tych przepisach. Innymi słowy, tłumaczem w postępowaniu karnym może być równie dobrze tłumacz *ad hoc*, do którego zmieniony art. 180 § 2 k.p.k. – zgodnie z regułą exceptiones non sunt extendendae – nie mógłby znaleźć choćby tylko odpowiedniego zastosowania. Autor nie ma nic przeciwko rozszerzeniu art. 180 § 2 k.p.k. o dalsze zawody – wymaga tego dynamika zmian społecznych – byleby tylko *rationes* kolejnych zmian było właściwie dobrane. Chcąc zabezpieczyć poufność konsultacji obrończych, ale też spowiedzi[15], mediacji czy badań psychiatrycznych, w których między obcojęzycznym oskarżonym (penitentem, uczestnikiem mediacji lub badanym) a polskojęzycznym obrońcą (duchownym, mediatorem, psychiatrą) pośredniczy tłumacz, należało raczej poddać modyfikacji art. 178 pkt 1 i 2 i art. 178a k.p.k. oraz art. 52 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego[16], tak aby przewidziane w nich zakazy można było zastosować do każdego tłumacza pełniącego taką rolę. Inna sprawa, że w następstwie noweli art. 180 § 2 k.p.k. miał powstać zakaz względny, który nie chroniłby dostatecznie informacji ze swej natury bezwzględnie poufnych.

III.

Projektodawca, zakładając poszerzanie katalogu tajemnic zawodowych z art. 180 § 2 k.p.k. o tajemnicę tłumacza przysięgłego, przytoczył paralelne

2004 r.), „Palestra" 2005, nr 9–10, s. 36; F. Prusak, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 3, Warszawa 1999; D. Wąsik, op. cit., s. 129.

[14] Uzasadnienie poselskiego projektu nowelizacji Kodeksu postępowania karnego z dnia 3 marca 2002 r., s. 40, Lex.

[15] P.K. Sowiński, *Prawo świadka do odmowy zeznań w procesie karnym*, Warszawa 2004, s. 30–31.

[16] Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 917).

stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich w kwestii zagrożeń wynikających z dalszego utrzymywania stanu, w którym brak jest takiej regulacji. I choć ten sam Rzecznik słusznie odżegnuje się od poglądu Michała Rusinka[17], skądinąd nawiązującego do podobnego stanowiska Mieczysława Siewierskiego[18] co do możliwości wywiedzenia źródła obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej z norm deontologicznych[19], to zarazem zignorował argumenty przemawiające za możliwością wywiedzenia obowiązku zachowania tajemnicy z innych źródeł, w rezultacie opowiadając się za jego pochodzeniem wyłącznie „z przepisu prawa [stanowionego]"[20].

A przecież na możliwość wywiedzenia tajemnicy zawodowej także ze źródła pozaustawowego wskazywała już Barbara Kunicka-Michalska[21], która na gruncie art. 163 poprzedniego Kodeksu postępowania karnego[22] zauważyła, że określał on świadka jako „osobę obowiązaną do zachowania tajemnicy (…) związanej z wykonywaniem zawodu", a nie jako osobę „obowiązaną ustawowo (…)", co skutecznie rugowałoby inne źródła, a było powszechnie praktykowane na gruncie nieobowiązującego już art. 186 § 1 poprzedniego Kodeksu karnego[23] i jest nadal w użyciu przez art. 83 § 1 k.p.a. Wydaje się, że za prekursora szerokiego ujęcia źródeł tajemnicy zawodowej można uznać jednak Mariana Cieślaka, który swego czasu uważał, że „uwzględnienie tajemnicy zawodowej" w kontekście „względnego prawa do odmowy zeznań" było konieczne „niezależnie od tego, czy odpowiedni obowiązek zachowania [tej] tajemnicy jest unormowany w jakiejś ustawie szczególnej, czy też nie"[24].

Choć przed uchwaleniem współczesnych kodyfikacji karnych stanowisko to było co najmniej dyskusyjne, bo czyż świadek poddany obowiązkowi ustawowemu (złożenie zeznań) i pozaustawowemu (zachowanie tajemnicy) nie powinien dać pierwszeństwa temu pierwszemu? Jednak sytuacja uległa diametralnej zmianie wraz z uchwaleniem art. 266 § 1 obecnego Kodeksu karnego[25]. Przepis ten z równą surowością penalizuje ujawnienie lub wykorzystanie informacji „wbrew przepisom ustawy", jak i „przyjętemu na siebie zobowiązaniu", jeśli do zapoznania się z nią doszło m.in. „w związku z (…)

---

17 M. Rusinek, *Tajemnica zawodowa i jej ochrona w polskim procesie karnym*, Warszawa 2007, s. 49–51.

18 M. Siewierski, *Kodeks karny i prawo wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 1965, s. 327.

19 Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 września 2019 r., II.519.1184.2018II.519.1184.2018.MH, s. 2.

20 Ibidem.

21 B. Kunicka-Michalska, *Ochrona tajemnicy zawodowej w polskim prawie karnym*, Warszawa 1972, s. 171–172.

22 Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 13, poz. 96 z późn. zm.).

23 Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz.U. Nr 13, poz. 94 z późn. zm.).

24 M. Cieślak, *Zagadnienia dowodowe w procesie karnym*, t. 1, Warszawa 1955, s. 274.

25 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 383 z późn. zm.), dalej jako k.k.

wykonywaną pracą (…)". Pierwsze wskazanie odwołuje się do ustawowego źródła tajemnicy zawodowej, tj. do takiego, którego znaczenia w kontekście źródeł tajemnicy zawodowej nikt nie kwestionuje, natomiast drugie – do źródła pozaustawowego. Ich zrównaniu na gruncie materialnoprawnym powinno, jak się wydaje, towarzyszyć ich identyczne traktowanie na gruncie procesowym[26]. Jak jednak rzecz ma się do treści art. 180 § 2 k.p.k., który i przed, i po nowelizacji odwołuje się do zawodów mających swoje ustawowe korzenie, co dotyczy także źródeł odnośnych tajemnic? Otóż wydaje się, że właśnie ów brak ustawowego zakotwiczenia tajemnicy tłumacza *ad hoc* przyczynił się do niewłaściwego zakreślenia granic nowego zakazu dowodowego, bo w ślad za stanowiskiem Rzecznika Praw Obywatelskich przyjęto cokolwiek bezrefleksyjnie, że źródła tej konkretnej tajemnicy zawodowej nie można szukać gdzie indziej. Tymczasem, jak tutaj wykazano, źródłem tym może być zobowiązanie wynikające bądź to z umowy, bądź to z decyzji organu procesowego wzywającego daną osobę do udziału w postępowaniu. Inna sprawa, że przynajmniej w zakresie objętym dyspozycją art. 204 § 1 pkt 1 k.p.k. dałoby się wskazać na ustawowe źródło odnośnej tajemnicy, wszak tłumacz języka migowego – jako „osoba realizująca świadczenie" – zobowiązany jest przez art. 13 ustawy o języku migowym i innych środkach komunikowania się[27] do zachowania w tajemnicy „informacji związanych z osobą uprawnioną". Do podobnej konstatacji prowadzi wykładany w tym kierunku i odpowiednio stosowany – *via* art. 204 § 3 k.p.k. – „do tłumacza" przepis art. 199 k.p.k. Ten, w zakresie „złożonych wobec [tłumacza – i to każdego, nie tylko „tłumacza przysięgłego"] oświadczeń oskarżonego, dotyczących zarzucanego mu czynu", nakłada nań obowiązek zachowania tajemnicy, co wyklucza jego ewentualne zwolnienie, bo też art. 199 w zw. z art. 204 § 3 k.p.k. eryguje zakaz niezupełny bezwzględny[28], stanowiąc w stosunku do art. 180 § 2 k.p.k. *lex specialis*[29].

---

[26] P.K. Sowiński, *Prawo świadka*…, s. 152–153. Z poglądem tym polemizuje jednak M. Rusinek, podkreślający przy tej okazji odmienność *rationes* regulacji art. 266 § 1 k.k. oraz art. 180 § 1 k.p.k. Choć nie neguje on możliwości wywiedzenia obowiązku dyskrecji z innego źródła niż ustawa, to zarazem odmawia on prawa depozytariuszom tajemnic wywodzących się z tych innych źródeł prawa do odmowy zeznań w trybie art. 180 § 1 k.p.k. Inna sprawa, że odwołując się do art. 266 § 1 k.k., nawet przez moment nie optowałem za „objęciem zakresem prawa do odmowy zeznań zwyczajowych obowiązków dyskrecji", co wydaje mi się ten autor niezasadnie przypisywać. Czym innym jest bowiem źródło zobowiązaniowe, a czym innym zakorzenione w tradycji. Tak jednak: M. Rusinek, *Z problematyki zakazów dowodowych w postępowaniu karnym*, Warszawa 2019, s. 168–169.

[27] Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 20).

[28] T. Grzegorczyk, [w:] T. Grzegorczyk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2011, s. 476. Zob. też R.A. Stefański, S. Zabłocki (red.), *Kodeks postępowania karnego*, t. 2: *Komentarz do art. 167–296*, 2019, Lex.

[29] L.K. Paprzycki, [w:] J. Grajewski, S. Steinborn, L.K. Paprzycki, *Komentarz aktualizowany do art. 1–424 Kodeksu postępowania karnego*, 2015, Lex, komentarz do art. 199.

IV.

Tłumacz przysięgły – przy jednoczesnym zachowaniu innych warunków – podlega swego rodzaju certyfikacji w trybie określonym przez art. 2 ust. 1 pkt 6 i art. 4 ustawy o zawodzie tłumacza przysięgłego[30]. Ten sam akt nie przyznaje temu zawodowi cechy „zawodu zaufania publicznego", choć w taki właśnie sposób jest on pozycjonowany w nauce[31]. Sama tajemnica tłumacza przysięgłego przez art. 14 ust. 1 pkt 2 u.t.p. została ujęta w sposób możliwie szeroki, obejmując wiedzę co do „faktów i okoliczności, z którymi [tłumacz] zapoznał się w związku z tłumaczeniem", ale też została uznana za jeden z trzech – obok „wykonywania powierzonych zadań ze szczególną starannością i bezstronnością" (ust. 1 pkt 1) i „doskonalenia kwalifikacji zawodowych" (pkt 3) – obowiązków zawodowych. Na tajemnicę tłumacza przysięgłego składa się więc całe spektrum informacji, nie tylko te, które uzyskał, pełniąc którąś z ról procesowych. Ustawodawca nie przewidział wyłączeń *ex lege* od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej, jak uczynił to chociażby w art. 18 § 4 pkt 1 Prawa o notariacie[32] w odniesieniu do informacji udostępnianych na podstawie przepisów o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, choć podobnych obiekcji nie miał w przypadku adwokatów czy radców prawnych[33]. Znowelizowany art. 180 § 2 k.p.k. stałby się przepisem szczególnym w stosunku do art. 14 ust. 1 pkt 2 u.t.p., przy czym towarzysząca niedoszłej noweli zmiana art. 41 § 4 k.p.w. implikowałaby „przesunięcie" tajemnicy tłumacza przysięgłego z grupy „zwykłych" tajemnic zawodowych (art. 41 § 3 k.p.w.) do grupy tajemnic chronionych zakazem dowodowym bezwzględnym. W rezultacie powyższej noweli sąd utraciłby możliwość zwolnienia świadka z tajemnicy tłumacza przysięgłego na użytek sprawy wykroczeniowej.

V.

W ślad za poszerzeniem zakazu z art. 180 § 2 k.p.k. z dniem jej wejścia w życie nowelizacja miała pozbawiać skuteczności postanowienia o zwolnieniu z tajemnicy tłumacza przysięgłego wydane uprzednio w trybie § 1 tego

---

[30] Ustawa z dnia 25 listopada 2004 r. o zawodzie tłumacza przysięgłego (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1326), dalej jako u.t.p.

[31] D. Koźbiał, *Status prawny zawodu tłumacza przysięgłego*, Warszawa 2024, s. XXXV; M. Kądzielski, *Istota pracy tłumacza przysięgłego. Rozważania prawno-wittgensteinowskie*, „Lingua Legis" 2020, nr 28, s. 41.

[32] Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1001 z późn. zm.).

[33] Por. art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1564) oraz art. 3 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 499).

przepisu (art. 29 ust. 1 projektu), chyba że doszło już do przesłuchania depozytariusza tej tajemnicy. Ten ostatni warunek pozwalałby na wykorzystanie zeznań już wcześniej odebranych od świadków – tłumaczy przysięgłych. Takie rozwiązanie także w przyszłości stanowić może zbędną zachętę dla świadków objętych stosownym zwolnieniem do odwlekania momentu stawienia się przed organem procesowym, co w krajowych warunkach nie wymaga szczególnej pomysłowości czy wiedzy.

VI.

Rozwiązaniem dawno oczekiwanym i postulowanym[34] miała być zmiana zasad wykonalności postanowienia wydanego w trybie art. 180 § 2 k.p.k. Zmianę tę zakładało projektowane, nowe zdanie czwarte art. 180 § 2, stanowiąc przy okazji egzemplifikację możliwości przewidzianej przez art. 462 § 1 k.p.k. Rzecz jednak w tym, że zgodnie z koncepcją przyjętą na gruncie tego ostatniego przepisu i powieloną w projektowanym zdaniu czwartym art. 180 § 2 wykonanie wstrzymuje zażalenie, na które strona ma aż 7 dni, niekiedy liczonych od daty doręczenia odpisu postanowienia, jeśli – jak ma się to w postępowaniu przygotowawczym – sąd proceduje na posiedzeniu bez udziału stron (art. 460 zd. pierwsze w zw. z art. 180 § 2 zd. drugie k.p.k.). Nawet jeżeli organ procesowy, chcąc uniknąć komplikacji powstałych wskutek „przedwczesnego" przesłuchania któregoś z profesjonalistów wymienionych w art. 180 § 2 k.p.k., wstrzyma się z tą czynnością, to przecież powyższe zawdzięcza się raczej jego procesowej przezorności niż wyraźnemu nakazowi ustawowemu. Nadal więc lepszym rozwiązaniem byłoby wstrzymanie wykonalności do czasu uprawomocnienia się przedmiotowego postanowienia[35] (wszak lepsze jest wrogiem dobrego). W ślad za tymi zmianami projektodawca słusznie planował przyspieszenie toku instancji odwoławczej, obligując sąd do „rozpoznania zażalenia niezwłocznie", nie później niż przed upływem 7 dni od przekazania sądowi zażalenia wraz niezbędnymi aktami" (projektowane zd. piąte art. 180 § 2). Instrukcyjność tego rozwiązania dawała jednak pewne podstawy do zwątpienia w jego skuteczność.

Na krytykę zasługiwało ograniczenie nowych zasad suspensywności tylko do postanowień wydanych w trybie art. 180 § 2 k.p.k. i pominięcie postanowień wydanych na podstawie jego § 1. Jeśli miało to podkreślić odrębność ochrony tych tajemnic, to obrana przez ustawodawcę metoda była wadliwa. Czyż odrębność tę w wystarczającym stopniu nie sygnalizuje odmienność

[34] Wprawdzie postulowano, by przedmiotowa zmiana przybrała postać dodanego do art. 462 k.p.k. nowego, trzeciego paragrafu, ale trzeba przyznać, że projektowane rozwiązanie ze względów redakcyjnych jest poprawniejsze. Zob. P.K. Sowiński, *Prawo świadka*…, s. 224.

[35] Ibidem, s. 225.

przesłanek ewentualnego zwolnienia i wyłącznie sądowy tryb zwolnienia tajemnic wymienionych w art. 180 § 2 k.p.k.? Dopełnieniem analizowanych tu zmian był wreszcie art. 29 ust. 2 projektu, który nakazywał oceniać wykonalność postanowień wydanych na podstawie art. 180 § 2 k.p.k. przed datą wejścia w życie nowelizacji według przepisów obowiązujących w dniu ich wydania.

VII.

Analizując kwestie dostępu do tajemnic związanych z zawodami zaufania publicznego, nie sposób pominąć problematyki objętej art. 12 pkt 3 oraz przepisami art. 30 projektu. Pierwszy z tych przepisów zakładał nowelizację art. 41 § 4 k.p.w., drugi derogował częściowo moc postanowień wydanych przed nowelą w trybie tego samego art. 41 § 4 k.p.w.

Art. 12 pkt 3 projektu zakładał poszerzenie zakazu z art. 41 § 4 k.p.w., tak by obejmował on – poza obecnymi tam dzisiaj pięcioma tajemnicami, tj. tajemnicą adwokata, radcy prawnego, lekarza oraz dziennikarza i statystyczną – także tajemnicę notarialną, doradcy podatkowego i tajemnicę Prokuratorii Generalnej, co doprowadziłoby do poszerzenia zakresu zakazu bezwzględnego i odebrania sądowi możliwości zwolnienia z którejkolwiek z tych tajemnic. Rozszerzenie tego zakazu projektodawca kwitował lapidarnym stwierdzeniem, że nie ma „dostatecznych argumentów", by dotyczył on – jak ma się to obecnie – wyłącznie tajemnic adwokata, radcy prawnego, lekarza lub dziennikarza czy tajemnicy statystycznej, co było konstatacją tyleż poprawną, co niesatysfakcjonującą.

Wprawdzie art. 41 § 4 k.p.w. kultywuje na gruncie postępowania wykroczeniowego znane z procedury karnej heterogeniczne podejście do ochrony tajemnic zawodowych[36], to zarazem nierównorzędnie traktuje depozytariuszy tajemnic notarialnej, doradcy podatkowego czy tajemnicy Prokuratorii Generalnej, które ten sam ustawodawca na gruncie spraw o większym ciężarze gatunkowym objął przecież wzmożoną ochroną art. 180 § 2 k.p.k. Choć ten ostatni przepis – *via* art. 41 § 1 k.p.w. – nie został recypowany na grunt postępowania w sprawach o wykroczenia, w którym obowiązują własne, autonomiczne reguły przesłuchania depozytariuszy tajemnic zawodowych, to ich konstrukcja pozwala postawić ustawodawcy zarzut systemowej niekonsekwencji[37]. W państwie prawa nie można utrzymywać w postępowaniach penalnych dwóch reżimów ochrony takich tajemnic, jak notarialna, doradcy

[36] Zróżnicowanie to, ale już nie niespójność ochrony tajemnic zawodowych, konstatuje także Z. Kwiatkowski, *Zakazy dowodowe w postępowaniu w sprawach o wykroczenia*, „Przegląd Sądowy" 2004, nr 1, s. 178.

[37] Problemu tego zdają się jednak nie dostrzegać ani K. Dąbkiewicz, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz,* 2017, Lex, ani A. Kiełtyka, [w:] M. Rogalski (red.), *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, 2025, Lex, komentarz do art. 41.

podatkowego czy Prokuratorii Generalnej, z których jeden – ten wywodzący się z art. 180 § 2 k.p.k. – zakłada jej wzmożenie, drugi zaś – ten z art. 41 § 3 k.p.w. – ewidentne jej rozluźnienie, i to jeszcze w sprawach *ex definitione* o dużo niższej społecznej szkodliwości[38]. A przecież, wskutek posłużenia się przez art. 41 § 3 k.p.w. szerokim pojęciem „tajemnicy związanej z wykonywaniem zawodu", przepis ten stosuje się także do tych osób, które zalicza się do zawodów zaufania publicznego, w tym i do tych, które wykonują zawód notariusza, doradcy podatkowego oraz radcy Prokuratorii Generalnej. Mimo to mechanizmowi działania art. 41 § 3 k.p.w. jest bliżej do znanego nam z pierwotnej wersji art. 180 § 1 k.p.k. niż do tego z art. 180 § 2 k.p.k. Art. 41 § 3 k.p.w. w jego nadal obowiązującej postaci daje sądowi niemal nieograniczoną możliwość zwolnienia z każdej tajemnicy zawodowej, w tym także z tych, które ten sam ustawodawca objął dyspozycją art. 180 § 2 k.p.k., a nie objął treścią obecnego art. 41 § 4 k.p.w. Projektodawca, choć kwestię tę nader oszczędnie tłumaczy, przedmiotową sprzeczność nareszcie usuwa[39].

Od tego samego projektodawcy można było jednak oczekiwać czegoś więcej, mianowicie opatrzenia postanowienia zwalniającego świadka z obowiązku zachowania tajemnicy w trybie art. 41 § 3 k.p.w. jakimkolwiek, choćby tak ułomnym warunkiem, jak „dobro sprawiedliwości". Czyż bowiem absencja tego ostatniego nie została już wytknięta ustawodawcy przy okazji kontroli konstytucyjności[40] art. 180 § 1 k.p.k., który przed rokiem 2015 tego warunku także nie przewidywał, a co Trybunał Konstytucyjny uznał za stan niezgodny z art. 47 oraz z art. 51 ust. 2 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP? Testu zgodności nie przeszedłby także art. 41 § 3 k.p.w.; co więcej, przeciwko niemu przemawia dodatkowo i to, że stosuje się go w sprawach o mniejszym ciężarze gatunkowym. Problem nie jest nowy, autor analizował go już szczegółowo, nikt jednak nie wymaga od projektodawcy, by wsłuchiwał się w każdy, nawet solidnie umotywowany głos doktryny[41].

---

[38] Gwoli ścisłości w nauce był wyrażany kontrowersyjny pogląd co do „zapewnienia [tajemnicy zawodowej] dalej idącej ochrony [w postępowaniu w sprawach o wykroczenia] niż w postępowaniu karnym", ale też sformułowano go w czasie, gdy art. 180 § 1 k.p.k. – w przeciwieństwie do art. 41 § 3 zd. drugie k.p.w. – nie przewidywał możliwości zaskarżenia postanowienia o zwolnieniu z tajemnic tam wymienionych. Zob. W. Grzeszczyk, *Dowody w nowym kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia*, „Prokuratura i Prawo" 2001, nr 11, s. 13–14.

[39] Należy podkreślić, że mowa jest o stanie aktualnym na luty 2026 r. Ani bowiem ten projekt, ani oczekująca na wejście w życie ustawa z dnia 23 stycznia 2026 r. o zawodzie psychologa oraz samorządzie zawodowym psychologów (Dz.U. poz. 187) w art. 41 § 4 k.p.w. nie uwzględnia „tajemnicy psychologa", którą art. 134 tej ostatniej z dniem 19 maja 2028 r. dodaje się do art. 180 § 2 k.p.k. Od tego momentu datować się będzie więc podobna, choć odnosząca się tym razem tylko do tej tajemnicy nierównorzędność jej ochrony w sprawach karnych i wykroczeniowych.

[40] Wyrok TK z 13 grudnia 2011 r., sygn. akt K 33/08, OTK-A 2011, Nr 10, poz. 116.

[41] P.K. Sowiński, *Blaski i cienie artykułu 41 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w kontekście artykułu 31 ustęp 3 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2025, nr 1, s. 251–252.

VIII.

Wspomniany art. 30 projektu dotyczył postanowień wydanych w trybie art. 41 § 4 k.p.w. przed jego niedoszłym wejściem w życie, jeśli te zwalniały z tajemnicy notarialnej, doradcy podatkowego, tłumacza przysięgłego lub tajemnicy Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Projektodawca nie zdecydował się jednak na derogowanie ich mocy, zadowalając się uznaniem ich za „bezskuteczne", co miało się przełożyć na niemożność jakiegokolwiek ich wykonania po tej dacie. W toczących się sprawach projektodawca zamierzał zezwolić na wykorzystanie dowodów uzyskanych na podstawie tych postanowień, jeśli tylko te zostały wcześniej wykonane („doszło do przesłuchania osoby zwolnionej z tajemnicy"). Można się zastanowić, czy lepszym rozwiązaniem nie byłoby skopiowanie mechanizmu sprawdzonego w art. 186 § 1 k.p.k. i stosowanego już odpowiednio w postępowaniu w sprawach o wykroczenia dzięki odesłaniu z art. 41 § 1 k.p.w.

IX.

Na sam koniec przedstawionej tu analizy nie sposób pominąć problemu, który przy okazji nowelizacji art. 180 § 2 k.p.k. został przez projektodawcę… pominięty. Rzecz dotyczy bowiem jednej z przesłanek zwolnienia osoby obowiązanej do zachowania którejś z wymienionych w tym przepisie tajemnic zawodowych, mianowicie „dobra wymiaru sprawiedliwości". Wprawdzie autonomiczność projektodawcy nie podlega dyskusji, ale w jakim stopniu winien on pozostać obojętny na doktrynalną krytykę przesłanki, która może i została przez ustawodawcę przytoczona jako pierwsza, to przecież przez naukę uznawana jest za niepewną i zawodną. Faktem jest, że do dobra wymiaru sprawiedliwości odwoływał się już M. Cieślak, uznając je za swego rodzaju wyznacznik granic obowiązywania tajemnicy zawodowej, ilekroć bowiem w grę wchodził interes społeczny, ten obowiązek miał się kończyć („sięga tak daleko, jak daleko")[42]. Nawet jednak to nie powinno przesłaniać faktu, że wymiernym – a przez to poddającym się kontroli instancyjnej – kryterium zwolnienia z jednej z wymienionych w art. 180 § 2 k.p.k. tajemnic pozostaje niemożność ustalenia okoliczności na podstawie innego dowodu.

„Dobro wymiaru sprawiedliwości"[43] jako przesłanka zwolnienia nie sprawdza się[44], jest ona „niefortunna"[45], „niedookreślona"[46], „dość ogólna"[47], a przy

[42] M. Cieślak, op. cit., s. 274.

[43] Przesłankę tę nazywa się też „dobrem sprawy", tak cokolwiek nieprecyzyjnie F. Prusak, op. cit.

[44] Aczkolwiek mianem „wyraźnej" opatrzył ją T. Grzegorczyk, *Kodeks postępowania karnego*, t. 1: *Artykuły 1–467. Komentarz*, 2014, Lex.

[45] L.K. Paprzycki, [w:] J. Grajewski, S. Steinborn, L.K. Paprzycki, op. cit.

[46] P.K. Sowiński, *Uchylenie tajemnicy*…, s. 99.

[47] C. Kulesza, [w:] K. Dudka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 2023, Lex, komentarz do art. 180.

tym odznacza się „nieostrym (zamglonym) zakresem znaczeniowym”[48], co powoduje, że jej wykazanie jest w praktyce „utrudnione”[49]. Przesłanka ta jest w istocie rzeczy „klauzulą generalną”, a sam przepis „nie [zawiera] zamkniętego katalogu” zdarzeń odwołujących się do tego dobra, co daje „pole do nadużyć”[50]. Jeśli przyjąć, że „dobro wymiaru sprawiedliwości” jest wartością, która towarzyszy każdemu postępowaniu, to także i takiemu, w którym rozważana jest potrzeba zwolnienia z tajemnicy w trybie art. 180 § 2 k.p.k. Z dwóch przesłanek towarzyszących temu zwolnieniu pierwsza jest pewna, drugą należy dopiero ustalić. To samo „dobro wymiaru sprawiedliwości” jest wartością wielowymiarową i złożoną. Raz przejawia się ona w potrzebie przyspieszenia toku postępowania[51], innym razem pod postacią odstąpienia od zasadniczej właściwości sądu[52], kiedy indziej zaś – łącznego rozpoznania sprawy[53] czy też zabezpieczenia „realizacji jednej z fundamentalnych dla procesu karnego zasad – prawdy materialnej”[54], w każdym jednak przypadku jako konieczność zapewnienia temu samemu wymiarowi sprawiedliwości właściwego autorytetu. O ileż trudniej o realizację tego ostatniego w razie podjęcia próby zwolnienia z którejś z nazwanych tajemnic zawodowych w sprawie bagatelnej, choćby nawet ową niedookreśloną przesłankę identyfikować z koniecznością dokonania prawidłowych ustaleń faktycznych umożliwiających wydanie zgodnego z prawem rozstrzygnięcia[55]. Na możliwość rezygnacji z dowodu ingerującego w tajemnice wymienione w art. 180 § 2 k.p.k. w niektórych sprawach wskazuje art. 41 § 4 k.p.w., cóż więc stoi na przeszkodzie, by podobne – choć nie generalne – ograniczenie wprowadzić także w sprawach karnych, np. katalogując sprawy, w których uchylenie którejś z tajemnic tam wymienionych byłoby możliwe. Katalog tych spraw mógłby odwoływać się np. do wyliczenia, jakim operuje art. 240 § 1 k.k. Propozycje, by odnośne ograniczenie przybrało postać „zakresu lub listy dozwolonych

---

48 E. Kruk, op. cit., s. 34.

49 E. Kosowska-Korniak, *Prawnoprocesowe aspekty tajemnicy dziennikarskiej*, „Prokuratura i Prawo 2014, nr 2, s. 163; K. Dąbkiewicz, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do zmian 2015*, 2015, Lex.

50 E. Mądrecka, *W kwestii kolizji art. 180 § 2 kodeksu postępowania karnego i art. 6 Prawa o adwokaturze*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2012, nr 28, s. 159.

51 W. Grzeszczyk, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 2014, Lex.

52 J. Kosonoga, [w:] R.A. Stefański, S. Zabłocki (red.), *Kodeks postępowania karnego*, t. 1: *Komentarz do art. 1–166*, 2017, Lex, komentarz do art. 40

53 J. Grajewski, S. Steinborn, [w:] L.K. Paprzycki (red.), *Kodeks postępowania karnego*, t. 2: *Komentarz do art. 425–673*, 2013, Lex.

54 Postanowienie SN z 19 maja 2020 r., sygn. akt I KZ 8/20, OSNKW 2020, Nr 8, poz. 31; postanowienie SA w Szczecinie z 31 marca 2020 r., sygn. akt II AKz 139/20, OSASz 2020, Nr 1, s. 69–84; postanowienie SA w Gdańsku z 11 września 2019 r., sygn. akt II AKz 789/19, KSAG 2019, Nr 3–4, s. 210–215.

55 P.K. Sowiński, *Prawo świadka…*, s. 212–213, 217; podobnie: T. Razowski, *Zwolnienie świadka z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2010, nr 7–8, s. 148.

pytań lub wykazu spraw, o które mógłby zapytać [świadka] przesłuchujący”[56] z uwagi na dynamikę procesową, należy *a priori* odrzucić.

Podsumowanie

Zniweczona prezydenckim wetem nowelizacja art. 180 § 2 k.p.k. z pewnością nie jest ostatnią próbą jego zreformowania. Na taką ewentualność wskazują narastające wątpliwości co do objęcia jego dyspozycją tajemnicy lekarskiej, ale już nie tajemnic związanych z wykonywaniem innych zawodów medycznych, choć ich przedstawiciele mają zazwyczaj dostęp do tych samych danych, co preferencyjnie potraktowani przez ustawodawcę lekarze. Ponieważ jednak poszerzanie katalogu tajemnic zawodowych z art. 180 § 2 k.p.k. zdaje się odbywać w porządku losowym, nie sposób przewidzieć, który zawód doczeka się tej swoistej nobilitacji.

Rozszerzenie art. 180 § 2 k.p.k. wyłącznie o tłumacza przysięgłego nie zburzyłoby koncepcji leżącej u podstaw tego przepisu, zasadzającej się na ochronie tych tajemnic zawodowych, które wywodzą się z ustaw szczególnych, mogło wszak niezasadne zróżnicować sytuację osób parających się *de facto* podobnymi czynnościami zawodowymi i pełniących w procesie te same funkcje, nawet jeśli ich przygotowanie zawodowe było różne[57].

Próby nowelizacji art. 41 § 4 k.p.w. nie sposób przecenić – raz, że w bliższej perspektywie zmieniłaby ona dotychczasowe reguły pozyskania dowodu kolidującego z tajemnicą zawodową określonego rodzaju, a dwa, że w dalszej perspektywie zaświadczałaby dobitnie o możliwości normatywnego wyodrębnienia spraw, w których zwolnienie z określonych tajemnic zawodowych nie byłoby możliwe[58]. Choć projektodawca przy tworzeniu katalogu tych spraw posłużył się kryterium negatywnym („nie może zwolnić”), w jakimś sensie koresponduje to ze zgłaszanym przez autora niniejszego artykułu postulatem ograniczenia możliwości stosowania art. 180 § 2 k.p.k. do spraw

---

[56] K. Frąckowiak, *Karnoprocesowe aspekty ochrony tajemnicy adwokackiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 10, s. 84.

[57] Co do funkcji pełnionych w procesie karnym przez tłumacza zob. P.K. Sowiński, *Kształtowanie się instytucji tłumacza oraz prawa do tłumaczenia ustnego i pisemnego w polskim procesie karnym*, „Przegląd Sądowy” 2025, nr 7–8, s. 36–37, natomiast co do roli pełnionej tylko przez tłumacza przysięgłego zob. M. Kądzielski, op. cit., s. 41. Pewne jest, że roli tłumacza nie można sprowadzać tylko do „zapewnienia możliwości skutecznego prowadzenia postępowania dowodowego”, jest to bowiem stanowisko uwzględniające ledwie wycinek ich aktywności procesowej. Tak jednak: M. Jachimowicz, *Tłumacz w regulacjach procesowych i jego karnomaterialna ochrona*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2019, nr 2(34), s. 64.

[58] Za zakazem z art. 41 § 4 k.p.w. stoi „waga czynów, których dotyczy [przedmiotowe postępowania]” – tak: T. Grzegorczyk, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, 2012, Lex. Na związek tego zakazu z „małą (z reguły) szkodliwość społeczną wykroczeń” wskazuje z kolei J. Lewiński, *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, 2011, Lex.

poważniejszych[59]. Obecność w kodeksie z 2001 r. rozwiązania takiego, jakie znamy z art. 41 § 4, dobrze służy obniżeniu społecznych kosztów spraw sądowych[60], rodzi jednak wcale niepłonną nadzieję na pojawienie się podobnych ograniczeń także na gruncie procedury karnej.

Wykaz literatury

Bojańczyk A., *Karnoprocesowe znaczenie zgody dziennikarza na składanie zeznań co do okoliczności objętych tajemnicą zawodową (wokół postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 grudnia 2004 r.)*, „Palestra" 2005, nr 9–10.

Burdzik M., Chowaniec C., Nowak A., *Tajemnica lekarska w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego z 10.06.2016 r.*, „Państwo i Prawo" 2019, nr 9.

Cieślak M., *Zagadnienia dowodowe w procesie karnym*, t. 1, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1955.

Dąbkiewicz K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do zmian 2015*, 2015, Lex.

Dąbkiewicz K., *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, 2017, Lex.

Dudka K. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 2023, Lex.

Ende M., *Die Unendliche Geschichte*, Thienemann Verlag, Stuttgart 1979.

Frąckowiak K., *Karnoprocesowe aspekty ochrony tajemnicy adwokackiej*, „Studia Prawnoustrojowe" 2009, nr 10.

Grajewski J., Steinborn S., Paprzycki L.K., *Komentarz aktualizowany do art. 1–424 Kodeksu postępowania karnego*, 2015, Lex.

Grzegorczyk T., *Kodeks postępowania karnego*, t. 1: *Artykuły 1–467. Komentarz*, 2014, Lex.

Grzegorczyk T., *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, 2012, Lex.

Grzegorczyk T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, LexisNexis, Warszawa 2011.

Grzeszczyk W., *Dowody w nowym kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia*, „Prokuratura i Prawo" 2001, nr 11.

Grzeszczyk W., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, 2014, Lex.

Jachimowicz M., *Tłumacz w regulacjach procesowych i jego karnomaterialna ochrona*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury" 2019, nr 2(34).

Kądzielski M., *Istota pracy tłumacza przysięgłego. Rozważania prawno-wittgensteinowskie*, „Lingua Legis" 2020, nr 28.

Koschel-Sturzbecher A., *Stosunek pracy a wykonywanie zawodu adwokata*, „Palestra" 2021, nr 7–8.

Kosowska-Korniak E., *Prawnoprocesowe aspekty tajemnicy dziennikarskiej*, „Prokuratura i Prawo 2014, nr 2.

Koźbiał D., *Status prawny zawodu tłumacza przysięgłego*, C.H. Beck, Warszawa 2024.

Kruk E., *Obowiązek zachowania tajemnicy adwokackiej jako okoliczność uzasadniająca odmowę zeznań w trybie art. 180 § 2 k.p.k.*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2017, nr 4.

Kunicka-Michalska B., *Ochrona tajemnicy zawodowej w polskim prawie karnym*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1972.

Kwiatkowski Z., *Zakazy dowodowe w postępowaniu w sprawach o wykroczenia*, „Przegląd Sądowy" 2004, nr 1.

Lewiński J., *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, 2011, Lex.

[59] P.K. Sowiński, *Prawo świadka*…, s. 212.

[60] Ibidem.

Maroń G., *Instytucja ślubowania radcy prawnego w polskim porządku prawnym*, „Radca Prawny Zeszyty Naukowe" 2025, nr 1.
Mądrecka E., *W kwestii kolizji art. 180 § 2 kodeksu postępowania karnego i art. 6 Prawa o adwokaturze*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego" 2012, nr 28.
Paprzycki L.K. (red.), *Kodeks postępowania karnego*, t. 2: *Komentarz do art. 425–673*, 2013, Lex.
Prusak F., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 3, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1999.
Razowski T., *Zwolnienie świadka z obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo" 2010, nr 7–8.
Rogalski M. (red.), *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz*, 2025, Lex.
Rusinek M., *Tajemnica zawodowa i jej ochrona w polskim procesie karnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
Rusinek M., *Z problematyki zakazów dowodowych w postępowaniu karnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
Siewierski M., *Kodeks karny i prawo wykroczeń. Komentarz*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1965.
Sowiński P.K., *Blaski i cienie artykułu 41 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia w kontekście artykułu 31 ustęp 3 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2025, nr 1.
Sowiński P.K., *Kształtowanie się instytucji tłumacza oraz prawa do tłumaczenia ustnego i pisemnego w polskim procesie karnym*, „Przegląd Sądowy" 2025, nr 7–8.
Sowiński P.K., *Prawo świadka do odmowy zeznań w procesie karnym*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
Sowiński P.K., *Uchylenie tajemnicy zawodowej w trybie art. 180 § 2 k.p.k. a niezależność zawodowa radcy prawnego. Uwagi polemiczne*, „Radca Prawny Zeszyty Naukowe" 2023, nr 2.
Stefański R.A., Zabłocki S.(red.), *Kodeks postępowania karnego*, t. 1: *Komentarz do art. 1–166*, 2017, Lex.
Stefański R.A., Zabłocki S. (red.), *Kodeks postępowania karnego*, t. 2: *Komentarz do art. 167–296*, 2019, Lex.
Stolarski P., *Materialnoprawne i procesowe granice pozyskiwania i wykorzystania informacji objętych tajemnicą lekarską w sprawach podatkowych*, „Przegląd Podatkowy" 2025, nr 3.
Wąsik D., *Tajemnica lekarska w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo" 2018, nr 1.

Summary

A never-ending story? A few comments on the newly amended Article 180 § 2 of the Code of Criminal Procedure and Article 41 § 4 of the Code of Procedure in Misdemeanor Cases

Keywords: criminal procedure law, witness, professional secrecy, ad hoc interpreter, sworn interpreter, source of professional secrecy, exclusion of evidence.

Exemptions from professional secrecy are governed by Article 180 of the Code of Criminal Procedure. Paragraph 2 of that article identifies those types

of professional secrecy which, in the legislature's view, require enhanced protection; this is reflected, amongst other things, in the delegation to the court of the power to decide on any exemption from such secrecy. The pace of social change means that the list of such secrets is periodically expanded. The aim of this publication is to provide a critical assessment of the draft amendment debated in 2025, which proposed extending the provisions of Article 180 § 2 of the Code of Criminal Procedure to include sworn translators, whilst completely omitting *ad hoc* translators, even though the latter perform the same functions in criminal proceedings as their sworn counterparts. On the other hand, the proposed amendment to Article 41 § 4 of the Code of Procedure in Misdemeanour Cases is viewed positively, as it was intended to strengthen the protection of professional secrets hitherto excluded from this provision: notarial secrecy, tax adviser secrecy and the secrecy of the General Prosecutor's Office. The amendment to this provision was intended to prevent the lifting of these privileges for the purposes of proceedings in cases concerning minor offences, which would, in turn, extend the existing absolute prohibition on the admissibility of such evidence. In the author's view, the amendment to Article 41 § 4 of the Code of Procedure in Misdemeanour Cases could have been viewed more broadly as an illustration of the possibility of legally distinguishing cases in which an exemption from certain professional secrets would not be possible at all. In the longer term, this could have led to a change in the legislature's approach to the protection of the professional secrets listed in Article 180 § 2 of the Code of Criminal Procedure and to the categorisation of criminal cases in which such a waiver would not be permissible.

DOI: 10.31648/sp.12614

Edyta Sokalska
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
ORCID: 0000-0003-0903-7726
edyta.sokalska@uwm.edu.pl

Searching for the roots of American federalism – social contract and the idea of social solidarity and subsidiarity from the perspective of Johannes Althusius

Introductory remarks

The concepts of federalism and the federal state are often defined in various ways, as they are considered within different contexts. Studies on federalism have gained momentum in Europe with the development of the European Union[1]. Federalism has also become an attractive theory in light of the development of other international and supranational organizations. Its significance for the challenges of modern ecology and its impact on overcoming the global financial crisis are being analyzed, while the question of federalism's implications for the development of democracy and the protection of human rights is also being addressed[2]. Due to its very nature, federalism has become a subject of interdisciplinary research, highlighting not only its theoretical but also its practical dimensions. The appearance of modern federalism enabled new nation-states to create some instruments for the involvement of citizens in the public sphere of life. In the matter of the fact, federalism can promote democratic values in a wide range of matters[3].

[1] For more about the theories of federalism and subject related literature see, e.g. W. Bokajło, *Federalizm – rozwój idei i niektóre teorie*, [in:] W. Bokajło (ed.), *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wrocław 1998, pp. 140–141; J. Jaskiernia, *Ewolucja percepcji federalizmu w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2014, Vol. 31, pp. 306–307; E. Sokalska, *Legal and political dimensions of American federalism: development and interpretations*, Olsztyn 2018, pp. 7–8.

[2] M. Burgess, *Comparative federalism: theory and practice*, New York 2006, pp. 1–7.

[3] About the benefits of federalism to democracy see, e.g. D.J. Elazar, *Exploring federalism*, Tuscaloosa–London 1987, pp. 5–6; J.G. André, *Federalism and the future of democracy*, „Bajo Palabra. Revista de Filosofia" 2014, Vol. 9, pp. 88–93.

The historical evolution of federalism may be perceived as a multidimensional phenomenon. The research on American federalism occupies a significant place within the field of federalism, and the influence of American federalism on the development of federal concepts around the world is undeniable[4]. A large number of existing studies in the broader American literature have examined the origins of American federalism, however, despite the decades of research, this continues to be debated among the American scholars[5]. Federalist thought is not homogenous, and because of its diversity, presentation of the various positions and views on the premises of federalism poses difficulties. It is difficult to regard federalism as a self-contained ideology, since, according to Hendrik Burgmans, it constitutes, in a sense, a combination of doctrine and practice, thereby reflecting the paradoxes of modern politics[6]. Perhaps, it might be interesting to consider the fundamentals of American federalism in the context of its significance for the development of contemporary state systems.

The present study constitutes a part of the research on the roots of American federalism. Johannes Althusius (1557–1638), a German Calvinist, was one of the first systematic expositors of the federal political philosophy[7]. In fact, his thought had a pervasive direct and indirect influence on European

[4] M. Burgess, *Federalism and European Union: the building of Europe 1950–2000*, New York 2005, p. 13 ff.; idem, *In search of the federal spirit. New theoretical and empirical perspectives in comparative federalism*, Oxford 2012, passim; E. Sokalska, *Umowa jako podstawa amerykańskiego federalizmu w recepcji Vincenta Ostroma*, „Studia Prawnoustrojowe" 2018, Vol. 41, pp. 193–194.

[5] See the works of: J.F. Zimmerman, *Contemporary American federalism. The growth of national power*, 2nd ed., New York 2008; L.N. Gerston, *American federalism. A concise introduction*, New York 2007; R.F. Nagel, *The implosion of American federalism*, New York 2001; D.J. Elazar, *Exploring federalism*; M. Grodzins, *The future of American federalism*, [in:] D.J. Elazar (ed.), *Cooperation and conflict: readings in American federalism*, 2nd ed., Itasca 1969; J. Kincaid, *From cooperative to coercive federalism*, „The Annals of American Academy of Political and Social Science" 1990, Vol. 509, pp. 139–152; W.H. Riker, *The development of American federalism*, Hingham 1987; V. Ostrom, *The meaning of American federalism: constituting a self-governing society*, San Francisco 1991; idem, *The political theory of a compound republic: a reconstruction of the logical foundations of American democracy as presented in „The Federalist"*, Blacksburg 1971; idem, *The political theory of a compound republic: designing the American experiment*, Lincoln 1987; idem, *Federalizm amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządnego*, Warsaw–Olsztyn 1994. As far as Polish subject related literature is concerned, see, e.g. the studies of: A. Pułło, *System konstytucyjny USA*, Warsaw 1997; R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Warsaw 2009; K. Maćkowska, *Polskie studia nad modelem amerykańskiego federalizmu. Stan badań i postulaty badawcze*, „Prawo – Administracja – Kościół" 2004, Vol. 3, pp. 97–116; T. Wieciech, *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych*, *Kanady i Australii*, Kraków 2009; P. Laidler, *Konstytucja Stanów Zjednoczonych. Przewodnik*, Kraków 2007; R. Piotrowski, *Senat Stanów Zjednoczonych Ameryki. Struktura, funkcje*, Warsaw 2013; J. Jaskiernia, *Pozycja stanów w systemie federalnym USA*, Warsaw 1979; R.M. Małajny, *The ideological and social background of the American doctrine of division of power*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 2000, Vol. 45, pp. 51–74.

[6] H. Burgmans, *La pensée politique du fédéralisme*, Leyde 1969, pp. 31–41.

[7] Bert Drejer emphasizes that although Althusius is known as a Calvinist political theorist, he turns out to be addressing a range of issues more characteristic of the Renaissance than of the

and American political orders[8]. Although studies have been conducted by many authors, the influence of Johannes Althusius is still insufficiently explored. The primary objective of the study is to comprehensively analyse and evaluate the political philosophy of Johannes Althusius, with a specific focus on his pioneering contribution to the conceptual development and evolution of modern federalism and federal thought. Particular emphasis is placed upon the requirement of general common consent and its perception in the political reflection of Althusius as well as other key federal components considered by the philosopher.

Unfortunately, since the modest scope of this article does not allow for an exhaustive treatment of the subject, the present work is contributory in nature. The main questions the present study strives to answer are: What are the key components of federal states according to Johannes Althusius; What does pluralization of governance mean in symbiotic societies?

The work consists of three parts. In the first part of the article, there is a short exposition of the literary legacy of Althusius and presentation of his political philosophy based on the covenant theology. The second part of the publication is devoted to the Althusius' concept of pluralization of governance. The last section presents his approach to social solidarity and subsidiarity. In this particular study, a historical legal approach and doctrinal legal research, precisely – the analysis of legal texts (particularly – American Constitution)[9], were applied to address the research questions and to reach some conclusions.

Johannes Althusius and the covenantal tradition

Early modern Calvinists produced a rich tradition of natural law and natural rights thoughts shaping the law and the politics of protestant lands[10]. At the turn of the 17th century, Johannes Althusius presented one of the most original Calvinist natural law theories[11]. The influence of Althusius'

Reformation, see: B. Drejer, *Liberty and popular sovereignty Johannes Althusius (1563–1638) and humanist political thought*, PhD dissertation, Florence 2023, passim, DOI: 10.2870/0535.

[8] Cf. E. Sokalska, *Legal and political dimensions*…, p. 78.

[9] According to the Polish typology: historic-descriptive and formal-dogmatic methods.

[10] S.P. Kennedy, *Reforming the law of nature: natural law in the reformed tradition and the secularization of political thought, 1532–1688*, Edinburgh 2022, pp. 80–107. For more about the wider historical context see: J. Witte, Jr., *The reformation of rights: law, religion, and human rights in early modern Calvinism*, Cambridge 2008, 406 pp.; idem, *Johannes Althusius and the universal rule of natural laws and rights*, [in:] R. Domingo, J. Witte, Jr. (eds.), *Christianity and global law*, London 2020, pp. 112–126.

[11] See more in: J. Witte, Jr., *A demonstrative theory of natural law: Johannes Althusius and the rise of Calvinist jurisprudence*, „Ecclesiastical Law Journal" 2009, Vol. 11, Issue 3, p. 248;

political thought was gradually diminishing by the end of the 17th century, but it regained its renaissance in the late 19th century, particularly owing to the special attention of Otto von Gierke and other representatives of the German school of legal thought[12]. It is significant that that by that time Americans had just invented the modern federalism, which had its roots in individualism, and in the words of Michael Burgess "overshadowed the sort of covenantal, communitarian and pluralistic federal ideas originally derived from Bullinger and Althusius"[13]. In 20th century, Carl Joachim Friedrich translated from Latin some fragments of Althusius main work – *Politica*. He emphasized Calvinist interpretation as the basis for Althusius' concept of association. The thoughts of Althusisus inspired some liberal theories in England and Holland. The renewed academic interest in Althusius was carried over during the post world war era with various scholars exploring different aspects of Althusian federal political thought. In 1964, Frederick Carney translated the Althusius' work into English[14].

Althusius wrote his *Politica* at the beginning of the 17th century, when the medieval rules of government started to be anachronistic, and the sovereignty of the modern state came into existence. He introduced his political theory during the time of transition from the medieval plurality of rule to the sovereign territorial states. It was proved that the old order was unstable. A new generation modern political philosophers as Niccolò Machiavelli, Jean Bodin, or Thomas Hobbes were able to identify the roots of the problem as a dispersal of political power[15]. Some philosophers proposed the centralized and absolutistic system of the government. Althusius developed the basic principles of federalism by exclusion of some medieval elements from the political system. The main elements of a new system were the following:

---

idem, *A demonstrative theory of natural law: the original contribution of Johannes Althusius*, [in:] D.K. Hainworth, S.R. Peath (eds.), *Public theology for global society: essays in honour of Max L. Stackhouse*, Grand Rapids (MI) 2010, pp. 21–36.

12 Otto von Gierke – the leading representative of the movement – revealed the political thought of Althusius, and he pointed out its importance to the Western political theory. See: O. von Gierke, *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien. Zugleich ein Beitrag zur Geschichte der Rechtssystematik*, Breslau 1880. For more see: E. Sokalska, *Searching for the best legal interpretation and the deal formula of a state: Otto von Gierke and corporatism as the basis for a new federal state*, „Studia Prawnoustrojowe" 2022, Vol. 56, p. 273, DOI: 10.31648/sp.7646. About Gierke's interest in Althusius see: G.H. Sabine, *Politica Methodice Digesta of Johannes Althusius (Althaus). With an Introductiona by Carl Joavhim Frierrich (Cambridge: Harvard University Press. 1932. Pp. cxl, 436)*, „American Political Science Review" 1952, Vol. 26, Issue 4, p. 940, DOI: 10.2307/1947150; S.P. Kennedy, op. cit., pp. 98–99; J. Solis-Mullen, *Thoughts on Althusius and on the development of liberalism in Germany*, „Journal of Libertarian Studies" 2025, Vol. 29(2), p. 72, DOI: 10.35297/001c.147820.

13 M. Burgess, *Federalism and European Union*…, p. 14.

14 Cf. E. Sokalska, *Legal and political dimensions*…, p. 79.

15 T.O. Hueglin, *Early modern concepts for a late modern world. Althusius on community and federalism*, Toronto 1999, p. 2.

consent requirement, pluralization of the governance, subsidiarity and social solidarity[16].

It is significant that the political philosophy of Althusius was based on the covenant theology. The idea of people freely associating for common purposes through pacts of mutual commitment is the essence of the covenant tradition. The recent studies on the Anglo-American federal thought put forward the aspect of federalism that was not identified earlier. A new vision of a state was proposed by Enlightenment thinkers. The idea of the source of political power located in the sovereign people was put forward by some of them. Although the idea of social contract was rejected by David Hume, Adam Smith, or Adam Ferguson, e.g. John Locke and Jean Jacques Rousseau saw the social contract as the basis of power. It is significant that the federalist thought is different from the ideas of the representatives of the secular liberalism. Furthermore, a current called the *covenant theory* enriches the historical and philosophical understanding of federalism[17]. The important point here is that federalism can be perceived as the relationship between God and the world and people. It is based on covenants among the members of the society. The dynamic vision of the federal relations is connected with the covenantal perception of federalism[18].

The requirement of the general common consent is present in Altusius' theory[19]. The formal cause of people who join into human society is the *vita activa*, which means the active life of public good works and social interaction[20]. According to Althusius, the fundamental law is in some way a collection of certain covenants (*pacta*), by which some cities and provinces get closer and agree to establish the defined commonwealth. It is done by common work, counsel, and aid[21]. "When common consent is withdrawn from these covenants and stipulations, the commonwealth ceases to exist, unless these laws

16 E. Sokalska, *Legal and political dimensions…*, p. 80.

17 See here diverse attitudes to terms: *covenant*, *compact*, and *contract* in subject related literature – see: J.W. Skillen, *Covenant, federalism, and social justice*, „The Annual of the Society of Christian Ethics" 2000, Vol. 20, pp. 111–112.

18 According to Charles S. McCoy and J. Wayne Baker, it was Heinrich Bullinger (1504–1575) who wrote the first treatise that focused on the covenant. See: C.S. McCoy, J.W. Baker, *Fountainhead of federalism. Heinrich Bullinger and the Covenantal Tradition*, Louisville 1991, pp. 11–12. For more about the covenantal tradition and its representatives see: C.S. McCoy, *The federal tradition of theology and political ethics: background for understanding the U.S. constitution and society*, „The Annual of the Society of Christian Ethics" 1998, Vol. 8, p. 114; E. Sokalska, *Religious foundations of the social contract as the basis of American federalism from the perspective of Vincent Ostrom*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, Vol. 70, pp. 373–382, DOI: 10.31648/sp.11684.

19 T.O. Hueglin, *Johannes Althusius: medieval constitutionalist or modern federalist?*, „Publius: The Journal of Federalism" 1979, Vol. 9(4), pp. 9–41.

20 S.P. Kennedy, op. cit., p. 94.

21 Cf. E. Sokalska, *Religious foundations…*, p. 377.

are rejected and terminated by common consent, and new ones established, without harm to the commonwealth or impairment to its rights of sovereignty"[22]. Therefore, presented above principle regulates the joint decision-making process among the plural collective actors. In the opinion of Thomas Hueglin, in modern federal systems the consent requirement is mainly recognized "through various measures, ranging from qualified (or weighted) majority rule in upper legislative chambers, or both chambers as in the case of constitutional change, to unanimity and mutual veto rights in process of intergovernmental bargaining and agreement"[23]. For Althusius, it was the standard formula of medieval political practice to be sure, but consent was merely assumed, whereas the philosopher sought to organize it in a political process[24].

Pluralization of governance

From the perspective of Althusius, a state has its grounds in the natural relations. Families and then social corporations are the roots of political structures. For Althusius, the word *polity* has three principal connotations, "as noted by Plutarch. First, it indicates the communication of right (*jus*) in the commonwealth, which the Apostle calls citizenship. Then it signifies the manner of administering and regulating the commonwealth. Finally, it notes the form and constitution of the commonwealth by which all actions of the citizens are guided"[25]. It is significant that the Althusian concept of the genesis of a state was later adopted by some philosophers[26].

Althusius in his *Politica* establishes a new political science[27]. He "assigns a new role to politics, which is that of maintaining the sovereignty of symbiotic associations, so that the symbiosis may not be destroyed by human or political will"[28]. According to him, "people are united in one body by the agreement of many symbiotic associations and particular bodies, and brought together under one right. For families, cities, and provinces existed by nature prior to realms, and gave birth to them"[29]. The society is not a community of

---

[22] J. Althusius, *Politica [1614]. An abridged version of politics methodically set forth and illustrated with sacred and profane examples*, XIX, § 49.

[23] T.O. Hueglin, *Early modern concepts*…, p. 3.

[24] See more in: E. Sokalska, *Legal and political dimensions*…, p. 83; eadem, *Religious foundations*…, p. 377.

[25] J. Althusius, *Politica [1614]*…, I, § 5.

[26] W.S. Carpenter, *Foundations of modern jurisprudence*, New York 1958, pp. 45–46.

[27] Cf. M.R.R. Ossevaarde, *Three rival visions of politic enquiry: Althusius and the concept of sphere sovereignty*, „The Monist" 2007, Vol. 90, No. 1, p. 114.

[28] Ibidem.

[29] J. Althusius, *„Politica Methodice Digesta" of Johannes Althusius (Althaus)*, Cambridge 1932, p. 88.

individuals or community of communities but it is a symbiotic interdependence of population. Therefore, owing to the organic interdependency, people are able to establish families, churches, or schools[30]. There is a natural, mutual interdependence among the members of associations to which they willingly agree. Associations might be divided into *simple and private* (e.g. families or professional guilds) and *mixed and public* (e.g. cities, provinces, and commonwealth)[31].

According to Frederick S. Carney, Althusian public association "is derivative from the private association in that families and collegia, not individual persons, are directly constitutive of the city, and indirectly or directly of the province and commonwealth. For the private association »others would be able neither to arise nor to endure«"[32]. Moreover, the public association has jurisdiction over the determined territory, which the private association does not. Althusius departs from a distinction between public and private that is common in medieval Roman law. According to this distinction, *private* concerns contractual relations among individuals or the internal procedures of groups. *Public* refers to administrative agencies and divisions of the empire or the commonwealth. The author argues that the foundation of private or public associations is a symbiotic life. By appealing to such a symbiosis, the philosopher points out that "private and public associations should have essentially different sources of legitimacy and modes of operation from each other"[33].

In the perception of Althusius, pluralization of the governance does not mean only vertical division of power among two or three levels. It encompasses multifaceted governance in territorial societies of towns, provinces, and corporations, so that it can be treated as *societal federalism*[34]. The federal structure of governance demands that lower units would have the ability to self-governance, and they would be represented in the higher level of the legislative process. Therefore, multifaceted governance would bring some notable benefits. Societies and corporations reflect different status and different needs of their members because they simply differ. This is significant that some legal norms constituted at the higher level should meet the needs of the individual societies. In fact, some societies can introduce more liberal

---

[30] M.R.R. Ossevaarde, op. cit., p. 114. For more about the concept of symbiosis and symbiotic interdependence of individuals in Althusius' thought see: N. Vorster, *Symbiotic anthropology and politics in a postmodern age: rethinking the political philosophy of Johannes Althusius (1557–1638)*, „Renaissance and Reformation" 2015, Vol. 38, No. 2, pp. 27–52; J.W. Skillen, *The political theory of Johannes Althusius*, „Philosophia Reformata" 1974, Vol. 39, No. 3–4, p. 174.

[31] P. Overeem, *Johannes Althusius on public administration*, „Administrative Theory and Praxis" 2014, Vol. 36, No. 1, p. 36.

[32] F.C. Carney, *Translator's introduction*, [in:] J. Althusius, *Politica [1614]…*

[33] Ibidem.

[34] E. Sokalska, *Legal and political dimensions…*, p. 80.

law, some – more restrictive law, but it is important that legal regulations should be in harmony with the nature of societies. It is also important that the members of societies would agreed on such legal rules.

Althusius is of the opinion that societies and corporations are of different nature because they do not participate in the government at every level of the federal commonwealth. For example, guilds and trade associations take part only in the governance of the region or town, while legislative bodies of the republic consist of the representatives of the substantial territorial societies. There is a kind of federalization of the parts in the broader system. The voluntary agreement and the consent on solidarity are the main factors here. Members of a society comprehend in the collective sense. They do not perceive from the angle of an individual person. Their representatives made decisions, however, the position of the group should be agreed before, and such a practice should be the core of the republic. The meaning of an individual is not depreciated by him. Politics should serve the public good because every individual comes from a society[35].

The members of a given society should have the right to take part in the political process, so the government in the Althusius thought is an organized process of legislative meetings and communication, where a large number of groups in different administrative units share the power based on subsidiarity. At every level of the government, there should be representatives of all lower levels. This experience starts from the basic levels – as families, guilds, and trade associations. Such federalism is based on the subsidiarity that indicates a political commitment to leave the power on the lower level of the government as much as possible. Every lower level decides in its own what kind of activities it is able to undertake. Althusius remarks that the principle of subsidiarity means natural autonomy of all the societies. Some specific, local issues should be resolved at the lower level, and consequently, the issues that concern common business should be delegated to the higher level. This solution implies that the law which is created on the lower levels is more specific and reflects the local conditions[36]. The appointment of the authorities in the corporations is based on the consent and the pledge. Therefore, there is the necessity of the second contract between the community as a whole and the authorities that are appointed. It also concerns the final effect of the creation – the kingdom or republic. It is not the consent of individuals like in Thomas Hobbes' theory[37], but the contract of the

[35] Ibidem.

[36] Ibidem, p. 82.

[37] See more in: T. Hobbes, *Leviathan, or the matter, form, and a power of a common-wealth, ecclesiastical and civil*, London 1651, https://archive.org/details/leviathan00hobba/page/n5/mode/2up (accessed: 10.06.2026).

provinces. Althusian federalism has a lot in common with *consociational democracy*[38].

From the perspective of Thomas Hueglin the federal principle of pluralization of the governance matters "more than divided government or plural access to one government"[39]. It implies multilevel governance among the plurality of collective actors, i.e. cities, provinces, families, guilds, etc. It is essential for the federal mechanism that the smaller units do not only retain substantial rights of self-governance, but they are also represented in the legislative process in the larger and more encompassing units. However, such representation had never been a principal matter before, particularly in the older political regimes[40].

As Althusius suggests, the process of establishment of law is uncomplicated in symbiotic societies. People who stay within the same conditions are able to communicate and understand each other. At the higher level, for example, the level of republic, the law consists of common standards as far as the political, cultural, and economic life are concerned. The representatives of diverse societies are able to agree on some common legal regulations, rather than on specific rules. The law perceived as a code of the rules is essential to preserve the republic, the freedom, and the fair life[41].

The concept of social solidarity and subsidiarity

Solidarity and subsidiarity are two fundamental principles of modern socio-political structures. They complement one another but relate to different aspects of a community operation. Solidarity focuses on community and sharing, while subsidiarity focuses on the autonomy and support of the individual. Social solidarity and subsidiarity play important art in the Althusian concept of federalism. Althusius perceived participation as the actions of diverse societies from all the levels to obtain the good of a republic or a kingdom. According to him, a republic is an association of associations, a union of autonomous regional communities based on the principle of subsidiarity[42].

---

38 The term was developed by A. Lijphard, *Democracy in plural societies: a comparative explanation*, Yale 1977.

39 T.O. Hueglin, *Early modern concepts…*, p. 3.

40 See more in: T.O. Hueglin, *Johannes Althusius…*, pp. 9–41.

41 Althusius is of the opinion that, „this law and right (*lex* and *jus*) is the rule of things to be done and to be omitted by members of the realm individually and collectively, and this is prescribed for the conservation of the life of justice and the universal association. It is called by Seneca the bond that holds the commonwealth together, and a vital spirit that the city breathes, which if withdrawn leaves the city as nothing in itself except a burden and a prey. This right is the guiding light of civil life, the scale of justice, and preserver of liberty, a bulwark of public peace and discipline". See: J. Althusius, *Politica [1614]…*, X, § 4.

42 Cf. L. Chmielewska, *Johannes Althusius: pierwszy teoretyk federalizmu*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne" 2012, Vol. 9, p. 23.

Each of these bodies constitutes a source of the republic's authority. The republic is a society that is based on the alliance, which is confirmed by the parties. Therefore, the parties are obliged to take care of the good of the republic, and to provide the common work and advice. The establishment of a republic is the act ending the process of creation of the alliances at the lower stage. If one of the parties withdraws its approval, it means the final point of the republic. The changes in the state law oblige the members to agree on the legal system[43]. Althusius of the opinion that "the highest concern must be held for the fundamental law of the realm (*lex fundamentalis regni*) (…). By this law all the members of the realm have been brought together under one head and united in one body"[44].

It should be take into consideration that social solidarity cannot be reached in a short time but only if the material results of policymaking are acceptable to all as fair and reasonable. The form and content of governance cannot be separated. In the modern meaning of federalism, this is typically the matter of fiscal federalism and regional equalization. In the opinion of Althusius, it was rather a dialectical relationship between "the autonomous right of self-governance and a universal obligation to mutual sharing and aid expressed in the idea of subsidiarity"[45]. "A political community ought to possess all powers to pursue what it considers necessary and useful for the organization of political, social, and economic life"[46]. However, such pursuit cannot violate any "universal standards of fairness and well-being for the entire commonwealth"[47].

Althusius explores the subject of popular sovereignty. In contrast to the Jean Bodin's concept of never-ending absolute sovereignty, Althusius declares the principle of social sovereignty. Despite the fact that the power is attributed to the kings, princes, or clerks, they are only *leaseholders* of the power, because the whole power belongs to the people who are organized in diverse social groups. Thomas O. Hueglin is of the opinion that Althusius is in direct opposition to the *history-making definition of sovereignty* of Jean Bodin[48]. "Althusius is very clear: while the right of sovereignty can be administered by one or several rulers, the ownership of it belongs alone to the organized body of the people"[49]. The second part of this interpretation differs from the modern concept of popular sovereignty (in which the society is

43 E. Sokalska, *Legal and political dimensions*…, p. 84.

44 J. Althusius, *Politica [1614]*…, XIX, § 49.

45 T.O. Hueglin, *Early modern concepts*…, p. 4.

46 Ibidem.

47 Ibidem.

48 About the concept of internal sovereignty in a single state of Bodin see: P. Riley, *Three 17th century German theorist of federalism: Althusius, Hugo and Leibniz*, „Publius" 1976, Vol. 6, No. 3, p. 14.

49 T.O. Hueglin, *Early modern concepts*…, p. 4.

understood as sum of individuals who express their will through expressions of public opinion, general elections, referenda, etc). According to Althusius, the possession of sovereignty is shared by political communities of diverse size, which constitute the universal commonwealth[50]. To some extent it can be perceived as a kind of co-sovereignty shared among some collectivities that are partly autonomous.

It is interesting to consider that in the view of M.R.R. Ossewaarde, Althusius presented his own intellectual alternative to subsidiarity and sovereignty that is known as *sphere of sovereignty*[51]. The scholar is of the opinion that Althusius was neither a scholastic subsidiary thinker, nor the first federalist, arguing that "the principle of is grounded in Aristotelian metaphysics of the hierarchical part-whole relationship and political nature of man, Althusius' metaphysics is grounded in the Calvinist metaphysics that each association must fulfill the given responsibilities assigned to its according to its calling"[52].

When comparing the social concepts of Johannes Althusius and Thomas Hobbes we realize that the project of Althusius is not a fictional construct that explains the genesis of a state[53]. It concerns some whole integrities that had come into existence on the basis of the same character of alliance. Hobbes created the state based on the contract that was undertaken by isolated individuals who entered into a contract with a sovereign without any indirect steps. The individuals retained their ability to make some alliance but they inevitably lost their ability to create associations and social groups that were able to be equipped with the power. The power was not more their attribute. An omnipotent state had the ability to divide the power. Hobbes argued that the power was passed by the state, and some social alliances became the subject of the law thanks to the state's competence, not to the consent of the members of the social groups. In the concept of Althusius, we can identify the division of contracts that form the basis for the territorial or professional communities from the territorial agreements, which are the roots of the beginning of the kingdom or republic. The first contracts organize social life while the next ones determine the form of the government, and the governors are perceived as the administrators of the power[54].

---

[50] Ibidem.

[51] M.R.R. Ossevaarde, op. cit., p. 108.

[52] Ibidem, p. 107–108.

[53] See also here the reconstruction of Althusius' theory of *societas* and its comparison to the several contemporaries made by Gio Maria Tessarolo. She assumes that Althusius provided an innovative juridical interpretation of *societas*. See: G.M. Tessarolo, *The politics of societas and the early modern state*, „The Historical Journal" 2025, Vol. 68, pp. 308–328, DOI: 10.1017/S0018246X2400044X.

[54] L. Chmielewska, op. cit., p. 22.

Concluding remarks

Johannes Althusius emerged out of the reformist tradition. It was Otto von Gierke who resurrected scholarly interest in Johannes Althusius. By exclusion of some medieval elements from the political system, Althusius developed the basic principles of federalism, namely consent requirement, pluralization of the governance, subsidiarity and social solidarity. Unlike Jean Bodin (his contemporary), he did not argue for absolute state sovereignty, but he developed the idea of the federal structure of a state, where power was shared and limited among a number of associations, in order to resist against tyranny. He understood people to be not only naturally suited to political life but designed by God to develop political community[55].

General conceptualization of Althusian federalism influences the other central themes of political thought. The unity of the complex and elaborate federal polity would be inevitably based on the form of social contract, compact, or covenant. A covenant differs from a compact or a contract because they are secular phenomena, while a covenant should be rather considered in a religious context. It is significant that Althusian social contract is perceived as a compact not among individuals, but among communities, which are themselves constituted based on previous agreement. Exploring the subject of popular sovereignty, he developed the principles of social solidarity and subsidiarity.

It is interesting to consider that some key Althusian concepts, such as symbiotics, popular sovereignty, and the contractual structure of society might be identified as fundamental pillars of proto-federalist approach. Some argue that Johannes Althusius did not establish any theory of a modern state[56]. In fact, he did not use the term of *federal* or *federation*. Nevertheless, he is often referred to as the *first federalist* because of his structural approach to the organization of the state, in which power is divided among different levels of symbiotic associations. Althusian theory offers a distinctive alternative to modern state-centric sovereignty by prioritizing subsidiarity and pluralistic communities. It should be emphasized its relevance to contemporary federal structures, including modern European integration and decentralized governance.

References

Althusius J., *Politica [1614]. An abridged version of politics methodically set forth and illustrated with sacred and profane examples*, trans. F.S. Carney (ed.), foreword by D.J. Elazar, Liberty Found, Indianapolis 1995, http://oll.libertyfund.org.

[55] S.P. Kennedy, op. cit., p. 94.

[56] Cf. M.R.R. Ossevaarde, op. cit., p. 107.

Althusius J., *„Politica Methodice Digesta" of Johannes Althusius (Althaus)*, Harvard University Press, Cambridge 1932.
André J.G., *Federalism and the future of democracy*, „Bajo Palabra. Revista de Filosofia" 2014, Vol. 9.
Bokajło W., *Federalizm – rozwój idei i niektóre teorie*, [in:] W. Bokajło (ed.), *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wyd. UWr, Wrocław 1998.
Burgess M., *Federalism and European Union: the building of Europe 1950–2000*, Routledge/Taylor & Francis Group, New York 2005.
Burgess M., *In search of the federal spirit. New theoretical and empirical perspectives in comparative federalism*, Oxford University Press, Oxford 2012.
Burgmans H., *La pensée politique du fédéralisme*, A.W. Sijthoff, Leyde 1969.
Carney F.C., *Translator's introduction*, [in:] J. Althusius, *Politica [1614]. An abridged version of politics methodically set forth and illustrated with sacred and profane examples*, trans. F.S. Carney (ed.), foreword by D.J. Elazar, Liberty Found, Indianapolis 1995, http://oll.libertyfund.org.
Carpenter W.S., *Foundations of modern jurisprudence*, Appleton-Century-Crofts, New York 1958.
Chmielewska L., *Johannes Althusius: pierwszy teoretyk federalizmu*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne" 2012, Vol. 9.
Drejer B., *Liberty and popular sovereignty Johannes Althusius (1563–1638) and humanist political thought*, PhD dissertation, European University Institute, Florence 2023, DOI: 10.2870/0535.
Elazar D.J., *Exploring federalism*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa–London 1987.
Gerston L.N., *American federalism. A concise introduction*, M.E. Sharpe/Armonak, New York 2007.
Gierke von O., *Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien. Zugleich ein Beitrag zur Geschichte der Rechtssystematik*, Verlag von Wilhem Koebner, Breslau 1880.
Grodzins M., *The future of American federalism*, [in:] D.J. Elazar (ed.), *Cooperation and conflict: readings in American federalism*, 2nd ed., Peacock, Itasca 1969.
Hobbes T., *Leviathan, or the matter, form, and a power of a common-wealth, ecclesiastical and civil*, London 1651, https://archive.org/details/leviathan00hobba/page/n5/mode/2up.
Hueglin T.O., *Early modern concepts for a late modern world. Althusius on community and federalism*, Wilfrid Laurier University Press, Toronto 1999.
Hueglin T.O., *Johannes Althusius: medieval constitutionalist or modern Federalist?*, „Publius: The Journal of Federalism" 1979, Vol. 9(4).
Jaskiernia J., *Ewolucja percepcji federalizmu w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2014, Vol. 31.
Jaskiernia J., *Pozycja stanów w systemie federalnym USA*, PWN, Warsaw 1979.
Kennedy S.P., *Reforming the law of nature: natural law in the reformed tradition and the secularization of political thought, 1532–1688*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2022.
Kincaid J., *From cooperative to coercive federalism*, „The Annals of American Academy of Political and Social Science" 1990, Vol. 509.
Laidler P., *Konstytucja Stanów Zjednoczonych. Przewodnik*, Wyd. UJ, Kraków 2007.
Lijphard A., *Democracy in plural societies: a comparative explanation*, Yale University Press, Yale 1977.

Maćkowska K., *Polskie studia nad modelem amerykańskiego federalizmu. Stan badań i postulaty badawcze*, „Prawo – Administracja – Kościół" 2004, Vol. 3.
Małajny R.M., *The ideological and social background of the American doctrine of division of power*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 2000, Vol. 45.
McCoy C.S., *The federal tradition of theology and political ethics: background for understanding the U.S. constitution and society*, „The Annual of the Society of Christian Ethics" 1998, Vol. 8.
McCoy C.S., Baker J.W., *Fountainhead of federalism. Heinrich Bullinger and the covenantal tradition*, John Knox Press, Louisville 1991.
Nagel R.F., *The implosion of American federalism*, Oxford University Press, New York 2001.
Ossevaarde M.R.R., *Three rival visions of politic enquiry: Althusius and the concept of sphere sovereignty*, „The Monist" 2007, Vol. 90, No. 1.
Ostrom V., *Federalizm amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządnego*, Pol. Tow. Psychologiczne, Warsaw–Olsztyn 1994.
Ostrom V., *The meaning of American federalism: constituting a self-governing society*, Institute for Contemporary Studies, San Francisco 1991.
Ostrom V., *The political theory of a compound republic: a reconstruction of the logical foundations of American democracy as presented in „The Federalist"*, Center for Public Choice, Virginia Polytechnic Institute, Blacksburg 1971.
Ostrom V., *The political theory of a compound republic: designing the American experiment*, University of Nebraska Press, Lincoln 1987.
Overeem P., *Johannes Althusius on public administration*, „Administrative Theory and Praxis" 2014, Vol. 36, No. 1.
Piotrowski R., *Senat Stanów Zjednoczonych Ameryki. Struktura, funkcje*, Wyd. UW, Warsaw 2013.
Pułło A., *System konstytucyjny USA*, Wyd. Sejmowe, Warsaw 1997.
Riker W.H., *The Development of American federalism*, Kluwer Academic Publishers, Hingham 1987.
Riley P., *Three 17th century German theorist of federalism: Althusius, Hugo and Leibniz*, „Publius" 1976, Vol. 6, No. 3.
Sabine G.H., *Politica Methodice Digesta of Johannes Althusius (Althaus). With an Introductiona by Carl Joavhim Frierrich. (Cambridge: Harvard University Press.1932. Pp. cxl, 436)*, „American Political Science Review" 1952, Vol. 26, Issue 4, DOI: 10.2307/1947150.
Skillen J.W., *Covenant, federalism, and social justice*, „The Annual of the Society of Christian Ethics" 2000, Vol. 20.
Skillen J.W., *The political theory of Johannes Althusius*, „Philosophia Reformata" 1974, Vol. 39, No. 3–4.
Sokalska E., *Legal and political dimensions of American federalism: development and interpretations*, Wyd. UWM, Olsztyn 2018.
Sokalska E., *Religious foundations of the social contract as the basis of American federalism from the perspective of Vincent Ostrom*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, Vol. 70, DOI: 10.31648/sp.11684.
Sokalska E., *Searching for the best legal interpretation and the deal formula of a state: Otto von Gierke and corporatism as the basis for a new federal state*, „Studia Prawnoustrojowe" 2022, Vol. 56, DOI: 10.31648/sp.7646.
Sokalska E., *Umowa jako podstawa amerykańskiego federalizmu w recepcji Vincenta Ostroma*, „Studia Prawnoustrojowe" 2018, Vol. 41.

Solis-Mullen J., *Thoughts on Althusius and on the development of liberalism in Germany*, „Journal of Libertarian Studies" 2025, Vol. 29(2), DOI: 10.35297/001c.147820.
Tessarolo G.M., *The politics of societas and the early modern state*, „The Historical Journal" 2025, Vol. 68, DOI: 10.1017/S0018246X2400044X.
Tokarczyk R., *Prawo amerykańskie*, Wolters Kluwer, Warsaw 2009.
Vorster N., *Symbiotic anthropology and politics in a postmodern age: rethinking the political philosophy of Johannes Althusius (1557–1638)*, „Renaissance and Reformation" 2015, Vol. 38, No. 2.
Wieciech T., *Ustroje federalne Stanów Zjednoczonych*, *Kanady i Australii*, Wyd. UJ, Kraków 2009.
Witte J., Jr., *A demonstrative theory of natural law: Johannes Althusius and the rise of Calvinist jurisprudence*, „Ecclesiastical Law Journal" 2009, Vol. 11, Issue 3.
Witte J., Jr., *A demonstrative theory of natural law: the original contribution of Johannes Althusius*, [in:] D.K. Hainworth, S.R. Peath (eds.), *Public theology for global society: essays in honour of Max L. Stackhouse*, Eerdmans Publishing, Grand Rapids (MI) 2010.
Witte J., Jr., *Johannes Althusius and the universal rule of natural laws and rights*, [in:] R. Domingo, J. Witte, Jr. (eds.), *Christianity and global law*, Routledge, London 2020.
Witte J., Jr., *The reformation of rights: law, religion, and human rights in early modern Calvinism*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.
Zimmerman J.F., *Contemporary American federalism. the growth of national power*, 2nd ed., State University of New York Press, New York 2008.

Summary

Searching for the roots of American federalism – social contract and the idea of social solidarity and subsidiarity from the perspective of Johannes Althusius

Keywords: American law, federalism, solidarity, social contract, covenantal federalism, subsidiarity.

At the turn of the 17th century, Johannes Althusius presented one of the most original Calvinist natural law theories. The purpose of the study is an attempt to present the contribution of Johannes Althusius to the development of federalism and a federal thought. Particular emphasis is placed upon the requirement of general common consent and its perception in the political reflection of Althusius, as well as other key federal components considered by the philosopher. By exclusion of some medieval elements from the political system, Althusius developed the basic principles of federalism, namely the consent requirement (based on the covenant theology), pluralization of the governance, social solidarity and subsidiarity. Despite the fact that he did not apply the term of *federal* or *federation*, he is often referred to as the *first federalist* because of his structural approach to the organization of the state, in which power is divided among different levels of symbiotic associations.

Streszczenie

W poszukiwaniu korzeni amerykańskiego federalizmu – umowa społeczna oraz idea solidaryzmu społecznego i subsydiarności z perspektywy Johannesa Althusiusa

Słowa kluczowe: prawo amerykańskie, federalizm, solidaryzm, umowa społeczna, federalizm kontraktowy, subsydiarność.

Na przełomie XVI i XVII w. Johannes Althusius przedstawił jedną z najbardziej oryginalnych kalwińskich teorii prawa naturalnego. Celem niniejszego opracowania jest próba przedstawienia wkładu Johannesa Althusiusa w rozwój federalizmu i myśli federalnej. Szczególny nacisk położono na wymóg umowy społecznej i jej postrzeganie w refleksji politycznej Althusiusa, a także na inne kluczowe komponenty federalizmu rozważane przez filozofa. Wykluczając pewne elementy średniowieczne z systemu politycznego, Althusius sformułował podstawowe zasady federalizmu, a mianowicie wymóg zgody (oparty na teologii przymierza), pluralizację władzy, solidaryzm społeczny oraz subsydiarność. Mimo że nie używał terminu „federalny" ani „federacja", często określa się go mianem pierwszego federalisty ze względu na jego strukturalne podejście do organizacji państwa, w którym władza jest podzielona między różne poziomy symbiotycznych stowarzyszeń.

DOI: 10.31648/sp.13066

Jarosław Szczechowicz
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-4546-3178
jaroslaw.szczechowicz@uwm.edu.pl

Ewolucja funkcji zadośćuczynienia pieniężnego we współczesnej praktyce sądowej

Wstęp

Zgodnie z zawartą w tytule niniejszego opracowania myślą przewodnią zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę należy do podstawowych instrumentów ochrony interesów niemajątkowych jednostki w polskim prawie cywilnym. W związku z tym jego znaczenie systematycznie wzrasta wraz z rozwojem standardów ochrony dóbr osobistych, wzrostem społecznej wrażliwości na naruszenia sfery prywatności, godności i integralności człowieka, uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia oraz rosnącą rolą sądowej ochrony praw podmiotowych osób fizycznych i prawnych. W klasycznym ujęciu zadośćuczynieniu pieniężnemu przypisuje się przede wszystkim funkcję kompensacyjną, rozumianą jako złagodzenie cierpień fizycznych i psychicznych oraz dostarczenie poszkodowanemu ekonomicznie odczuwalnej satysfakcji. Współczesna praktyka orzecznicza potwierdza, że podstawową funkcją zadośćuczynienia pieniężnego jest pełna, realna kompensacja krzywdy (niemajątkowej szkody), a funkcje represyjna i prewencyjna są funkcjami uzupełniającymi, ale ściśle powiązanymi z funkcją kompensacją. W judykaturze coraz częściej podkreśla się, że ustalenie „odpowiedniej sumy pieniężnej" nie może abstrahować od stopnia winy sprawcy, sposobu naruszenia dobra chronionego, motywów działania, osiągniętej korzyści oraz potrzeby zapewnienia realnej skuteczności ochrony prawnej. Oznacza to, że obok funkcji kompensacyjnej coraz wyraźniej ujawniają się także aspekty prewencyjne, represyjne i aksjologiczne.

Celem artykułu jest ustalenie, czy w aktualnym orzecznictwie sądowym zadośćuczynienie pieniężne zachowuje wyłącznie charakter kompensacyjny, czy też staje się coraz częściej instrumentem realizującym również funkcję prewencyjną oraz represyjną. W tym kontekście można sformułować trzy

podstawowe pytania badawcze: po pierwsze, czy funkcja kompensacyjna nadal pozostaje funkcją dominującą; po drugie, czy dodatkowe funkcje współkształtują pojęcie „odpowiedniej sumy"; po trzecie, jakie kryteria są obecnie uznawane przez sądy za relewantne przy określaniu wysokości zadośćuczynienia pieniężnego. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną, polegającą na analizie przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących zadośćuczynienia pieniężnego, w szczególności art. 445, art. 446 § 4 oraz art. 448 Kodeksu cywilnego[1], uzupełnioną analizą aktualnego orzecznictwa, skoncentrowaną na judykatach Sądu Najwyższego, w których wyraźnie odniesiono się do funkcji zadośćuczynienia i kryteriów ustalania jego wysokości.

Funkcja kompensacyjna jako funkcja podstawowa zadośćuczynienia pieniężnego

Punktem wyjścia do rozważań nad zagadnieniami związanymi funkcjami zadośćuczynienia pozostaje utrwalone w judykaturze stanowisko, zgodnie z którym świadczenie to ma przede wszystkim służyć kompensacji krzywdy[2]. Pogląd ten znajduje również powszechną akceptację w piśmiennictwie. W tym ujęciu zadośćuczynienie pieniężne nie stanowi odpowiednika kary, lecz jest środkiem cywilnoprawnym, zmierzającym do złagodzenia skutków naruszenia dóbr prawnie chronionych[3].

Ochronę majątkową naruszanych dóbr osobistych – w brzmieniu nadanym od 15 września 2023 r.[4] – przewiduje art. 448 k.c., który w § 1 stanowi, że w razie naruszenia dobra osobistego sąd może przyznać temu, czyje dobro osobiste zostało naruszone, odpowiednią sumę tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę albo zasądzić odpowiednią sumę pieniężną na wskazany przez niego cel społeczny, niezależnie od innych środków potrzebnych do usunięcia skutków naruszenia. W przypadkach określonych w art. 445 § 1 i 2 oraz art. 446^2 k.c. ten, czyje dobro osobiste zostało naruszone, może – obok zadośćuczynienia pieniężnego – żądać zasądzenia odpowiedniej sumy na wskazany przez niego cel społeczny (art. 448 § 2 k.c.). W aktualnym stanie prawnym wyrządzenie krzywdy naruszeniem dóbr osobistych co do

[1] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 795), dalej jako k.c.

[2] Por. A. Szpunar, *Uwagi o funkcjach odpowiedzialności odszkodowawczej*, „Państwo i Prawo" 2003, nr 1, s. 17–26; J. Szczechowicz, *Odpowiedzialność cywilna posiadacza mechanicznego środka komunikacji za szkody wyrządzone w ruchu lądowym*, Olsztyn 2013, s. 211.

[3] Zob. wyroki SN z 10 marca 2006 r., sygn. akt IV CSK 80/05, OSNC 2006, Nr 10, poz. 175 i z 9 listopada 2007 r., sygn. akt V CSK 245/07, OSNC-ZD 2008, poz. 95.

[4] Do 15 września 2023 r., kiedy weszła w życie nowelizacja Kodeksu cywilnego z dnia 28 lipca 2023 r. (Dz.U. z 2023 r., poz. 1615), pokrzywdzony miał prawo nie tylko wybrać jedno z roszczeń, ale także dochodzić obu równocześnie.

zasady uprawnia uprawnionego do żądania – według własnego wyboru – albo zadośćuczynienia pieniężnego, albo odpowiedniej sumy na wskazany cel społeczny. Zatem pokrzywdzony może wybrać tylko jedno z dwóch roszczeń: zadośćuczynienie albo zapłatę odpowiedniej kwoty na cel społeczny (nie jest możliwa ich kumulacja). W wypadku naruszenia dóbr osobistych w postaci zdrowia (w razie wywołania rozstroju zdrowia lub uszkodzenia ciała) oraz wolności i integralności seksualnej, tj. w stanach faktycznych objętych zakresem zastosowania art. 445 § 1 i 2 k.c., może – obok zadośćuczynienia pieniężnego – żądać także zasądzenia odpowiedniej sumy na wskazany przez niego cel społeczny.

Tym samym art. 448 § 2 k.c. w nowym brzmieniu zachował możliwość kumulacji roszczeń (roszczenia o zadośćuczynienie i roszczenia o zapłatę odpowiedniej kwoty na cel społeczny) w przypadkach objętych hipotezą art. 445 § 1 i 2 oraz art. 446^2 k.c. w sytuacji uszkodzenia ciała lub wywołania rozstroju zdrowia oraz ciężkiego i trwałego uszkodzenia ciała, pozbawienia wolności oraz w przypadku skłonienia za pomocą podstępu, gwałtu lub nadużycia stosunku zależności do poddania się czynowi nierządnemu lub wywołania rozstroju zdrowia skutkującego niemożnością nawiązania lub kontynuowania więzi rodzinnej.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego podkreśla się, że roszczenie o zadośćuczynienie pieniężne spełnia nie tylko funkcję kompensacyjną, lecz również funkcje: satysfakcjonującą, represyjną oraz prewencyjno-wychowawczą. Na tle art. 445 k.c., jak i art. 448 k.c. przyjmuje się powszechnie, że zadośćuczynienie pieniężne za doznaną krzywdę ma przede wszystkim spełniać funkcję kompensacyjną, a pozostałe aspekty zadośćuczynienia (represyjny, prewencyjno-wychowawczy) mają jedynie charakter uzupełniający, dopełniając aspekt kompensacyjny tego świadczenia[5]. Powyższe stanowisko jest również akceptowane w doktrynie[6]. Można więc przyjąć, że przyznanie zadośćuczynienia pieniężnego na podstawie art. 448 k.c. albo art. 445 k.c. służy przede wszystkim funkcji kompensacyjnej, podczas gdy zasądzenie odpowiedniej sumy pieniężnej na wskazany cel społeczny ma wyraźnie represyjny oraz prewencyjno-wychowawczy charakter. W tym znaczeniu roszczenie z art. 448 k.c. można uznać za szczególną formę zadośćuczynienia, co nie zmienia jego zasadniczego charakteru jako swoistej kary cywilnej[7].

W najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego[8] konsekwentnie podkreśla się, że zasadniczym zadaniem odpowiedzialności odszkodowawczej

---

[5] Por. uchwałę SN z 3 października 2023 r., sygn. akt III CZP 22/23, OSNC 2024, Nr 5, poz. 48.

[6] J.J. Skoczylas, *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, Warszawa 2005, s. 31.

[7] Por. uchwałę pełnego składu Izby Cywilnej SN z 8 grudnia 1973 r., sygn. akt III CZP 37/73, OSNCP 1974, Nr 9, poz. 145.

[8] Por. uchwałę Sądu Najwyższego z 3 października 2023 r., sygn. akt III CZP 22/23, OSNC 2024, Nr 5, poz. 48.

jest wyrównanie szkody, także w jej wymiarze niemajątkowym, a zadośćuczynienie za doznaną krzywdę ma przede wszystkim spełniać funkcję kompensacyjną, natomiast elementy represyjne i prewencyjno-wychowawcze mają znaczenie uzupełniające. Tym samym zasądzenie pieniężnego zadośćuczynienia lub odpowiedniej sumy pieniężnej na cel społeczny realizuje nie tylko funkcję kompensacyjną, ale także funkcje: satysfakcjonującą, represyjną czy prewencyjno-wychowawczą. Należy dodać, że w wyroku Sądu Najwyższego z 21 lutego 2020 r.[9] wyjaśniono, że funkcje represyjna i prewencyjna (prewencyjno-wychowawcza), jakie powinno spełniać zadośćuczynienie pieniężne, są pochodnymi od funkcji kompensacyjnej i zachodzi między nimi zależność tego rodzaju, że zadośćuczynienie pieniężne, w którym nie uwzględniono albo uwzględniono, ale w niedostatecznym stopniu funkcji represyjnej i prewencyjnej, nie może w sposób prawidłowy spełniać także funkcji kompensacyjnej.

Stwierdzenia te stały się kanwą dla wyrażenia zapatrywania, zgodnie z którym główną funkcją tak ukształtowanej odpowiedzialności odszkodowawczej pozostaje zatem kompensacja krzywdy. Przyznana suma pieniężna ma bowiem stanowić przybliżony ekwiwalent poniesionej szkody niemajątkowej. Powinna ona wynagrodzić doznane cierpienia fizyczne i psychiczne, aby w ten sposób przynajmniej częściowo przywrócona została równowaga zachwiana na skutek popełnienia czynu niedozwolonego. Tym samym funkcja kompensacyjna powinna mieć istotne znaczenie dla ustalenia wysokości zadośćuczynienia. Pozostałe funkcje odpowiedzialności odszkodowawczej – represyjna i prewencyjna – są zasadniczo pochodną funkcji kompensacyjnej. Trzeba przy tym zauważyć, że stopień winy sprawcy może wpływać na rozmiar wyrządzonej krzywdy, a tym samym na wysokość zadośćuczynienia pieniężnego. Zasadniczym zadaniem odpowiedzialności odszkodowawczej jest wyrównanie szkody, a nie karanie sprawcy, co odnosi się zarówno do szkody majątkowej, jak i niemajątkowej. Takie ujęcie harmonizuje z zasadą proporcjonalności, wynikającą z art. 31 ust. 3 w zw. z art. 2 Konstytucji RP[10].

Rozszerzenie funkcji zadośćuczynienia

W najnowszym orzecznictwie Sądu Najwyższego coraz wyraźniej zaznacza się pogląd, zgodnie z którym funkcja kompensacyjna nie wyczerpuje całkowicie sensu zadośćuczynienia. Szczególnie istotne znaczenie ma w tym zakresie pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z 21 lutego 2020 r.[11],

[9] Sygn. akt I CSK 565/18, OSNC 2020, Nr 12, poz. 105.

[10] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

[11] Sygn. akt I CSK 565/18, OSNC 2020, Nr 12, poz. 105.

w którym stwierdzono, że represyjna i prewencyjna funkcja zadośćuczynienia pozostają pochodnymi funkcji kompensacyjnej, a ich niedostateczne uwzględnienie może prowadzić do tego, że świadczenie nie spełni prawidłowo nawet swego celu podstawowego. Stopień, w jakim zadośćuczynienie pieniężne powinno spełniać także funkcję represyjną oraz funkcję prewencyjną, nie jest stały. Świadczenie to powinno przynieść poszkodowanemu naruszeniem dóbr osobistych należną mu satysfakcję, stosowną do doznanej krzywdy, ale z uwzględnieniem okoliczności, w jakich doszło do naruszenia dóbr osobistych. Nasilenie represyjnego, a w konsekwencji także prewencyjnego oddziaływania zadośćuczynienia pieniężnego powinno mieć miejsce w razie ciężkiego naruszenia dóbr osobistych. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których naruszycielowi można przypisać winę umyślną, niskie pobudki i niegodziwy cel jego działania, dopuszczenie się naruszenia dóbr osobistych, mimo pełnej świadomości uwarunkowań prawnych podjętego działania, tj. jego bezprawności, kierowanie się chęcią osiągnięcia własnych korzyści, w tym korzyści majątkowych. Zadośćuczynienie pieniężne dla poszkodowanego za doznaną krzywdę powinno więc odpowiadać rozmiarom krzywdy. W razie zapłaty zadośćuczynienia pieniężnego poszkodowanemu, jego krzywdę kompensuje satysfakcja, jaką daje możliwość dysponowania pieniędzmi otrzymanymi od osoby odpowiedzialnej, a w razie zapłaty przez osobę odpowiedzialną sumy pieniężnej na wskazany przez poszkodowanego cel społeczny – satysfakcja wynikająca z przejawiającej się w ten sposób reakcji systemu prawnego na naruszenie dobra osobistego.

Z przywołanych orzeczeń Sądu Najwyższego wynika, że choć zadośćuczynienie powinno przede wszystkim realizować funkcję kompensacyjną, to zarazem spełnia ono także funkcje dodatkowe: represyjną i prewencyjną, pozostające pochodną funkcji kompensacyjnej. Z uwagi na podstawową zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej nie jest możliwe takie ukształtowanie wysokości zadośćuczynienia pieniężnego, aby spełniało ono wyłącznie funkcję represyjną i funkcję prewencyjną. W związku z tym nie spełnia należycie ani funkcji represyjnej, ani prewencyjnej, a tym samym także funkcji kompensacyjnej zadośćuczynienie pieniężne, którego wysokość jest relatywnie niska w stosunku do korzyści, jakie osiągnął albo zamierzał osiągnąć naruszyciel dóbr osobistych. Wzmocnienie prewencyjnego oddziaływania zadośćuczynienia pieniężnego powinno następować także wtedy, gdy istnieją przesłanki uzasadniające obawę, że naruszyciel może w przyszłości dopuszczać się podobnych czynów naruszających dobra osobiste. W okolicznościach, w których zadośćuczynienie pieniężne powinno w większym stopniu uwzględniać funkcję represyjną i funkcję prewencyjną, sąd powinien brać pod uwagę także sytuację majątkową sprawcy naruszenia dobra osobistego oraz korzyść majątkową, którą uzyskał albo zamierzał uzyskać wskutek naruszenia. Przyjęte rozwiązanie wynika z faktu, że zadośćuczynienie pieniężne, aby

mogło spełniać również te dwie dodatkowe funkcje, musi być odpowiednio dolegliwe ekonomicznie dla sprawcy, tak aby w przyszłości uniemożliwiać możliwość naruszania dóbr osobistych. Przyjęcie odmiennego rozwiązania prowadziłoby do sytuacji, w której ochrona dóbr osobistych miałaby charakter iluzoryczny.

Jak podkreśla się w piśmiennictwie[12], zgodnie z współczesnym orzecznictwem Sądu Najwyższego[13] przyznana suma zadośćuczynienia pieniężnego musi przedstawiać realną, ekonomicznie odczuwalną wartość i odpowiadać zarówno rozmiarowi cierpień, jak i aktualnym warunkom społeczno-gospodarczym. Sama kompensacja ma charakter ocenny, a nie matematyczny, co pozostawia sądowi szeroki, a nie dowolny zakres uznania. Wysokość zadośćuczynienia pieniężnego nie może przybrać takich rozmiarów, aby realizowało ono wyłącznie funkcję represyjną i funkcję prewencyjną, w oderwaniu od rodzaju naruszonego dobra osobistego i rozmiaru doznanej krzywdy. Ma ono umożliwić poszkodowanemu uzyskanie satysfakcji, która wpłynie korzystnie na jego samopoczucie i pozwoli zniwelować poczucie krzywdy wywołanej czynem niedozwolonym. Funkcja kompensacyjna zadośćuczynienia powinna być ujmowana szeroko, nie ograniczając się jedynie do finansowych korzyści przysparzanych w majątku poszkodowanego. W przypadku zadośćuczynienia kompensacja dokonuje się przede wszystkim w sferze psychicznej poszkodowanego, prowadząc do przywrócenia naruszonej równowagi emocjonalnej. Ma to szczególne znaczenie przy uszczerbku o charakterze niemajątkowym, gdzie pełna rekompensata nie jest możliwa do osiągnięcia[14].

Kryteria ustalania odpowiedniej sumy

Zasadniczo o wysokości zadośćuczynienia za doznaną krzywdę wskutek zawinionego naruszenia dóbr osobistych decydują kryteria, które wypracowano w orzecznictwie na gruncie art. 445 k.c. Podstawowym kryterium pozostaje rozmiar i intensywność doznanej krzywdy, ocenianej według kryteriów zobiektywizowanych, przy uwzględnieniu sytuacji osobistej i zawodowej poszkodowanego. Poprzez zapłatę zadośćuczynienia pieniężnego przywrócona zostaje pewna równowaga emocjonalna, naruszona przez doznane cierpienia fizyczne czy psychiczne. Jest to szczególnie ważne przy uszczerbku o charakterze niemajątkowym, gdzie pełna rekompensata nie jest możliwa do osiągnięcia.

---

[12] Por. R. Strugała, [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2025, Legalis; A Szpunar, *Zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową*, Bydgoszcz 1999, s. 78; Z. Radwański, *Zobowiązania. Część ogólna*, Warszawa 1997, s. 222; S. Garlicki, *Odpowiedzialność cywilna za nieszczęśliwe wypadki*, Warszawa 1971, s. 461.

[13] Por. np. wyrok SN z 8 października 2020 r., sygn. akt II CSK 766/18, Legalis nr 2502769.

[14] Zob. wyrok SN z 27 listopada 2018 r., sygn. akt I PK 208/17, Lex nr 2583111.

Przy ustalaniu odpowiedniej kwoty z tytułu zadośćuczynienia ocenie podlegają wartości niewymierne majątkowo, dlatego istotne jest, aby poszkodowany odczuł nie tylko ekonomicznie, ale także w sferze psychiki prawidłowość zastosowanego środka w powiązaniu z satysfakcją.

Z powołaniem się na kompensacyjną funkcję zadośćuczynienia w dawnym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmowano, że jego wysokość powinna przedstawiać realną i odczuwalną przez poszkodowanego wartość ekonomiczną, która jednak nie ma być nadmierna w stosunku do doznanej krzywdy. Wysokość zadośćuczynienia powinna więc być utrzymana w rozsądnych granicach, odpowiadających aktualnym warunkom i przeciętnej stopie życiowej społeczeństwa[15]. W ostatnich latach stanowisko to ulegało istotnej zmianie. Słusznie uznano, że kryterium ustalania wysokości zadośćuczynienia za krzywdę, polegającą na trwałym rozstroju zdrowia najcięższego stopnia, odwołujące się do przeciętnej stopy życiowej społeczeństwa, nie może prowadzić do podważenia kompensacyjnej funkcji zadośćuczynienia. W wyroku Sądu Najwyższego z 24 kwietnia 2019 r.[16] podniesiono, że ze względu na kompensacyjny charakter zadośćuczynienia jego wysokość musi przedstawiać odczuwalną wartość ekonomiczną, adekwatną do warunków gospodarki rynkowej. Natomiast powoływanie się na potrzebę utrzymania jego wysokości w rozsądnych granicach, odpowiadających aktualnym warunkom i przeciętnej stopie życiowej społeczeństwa, utraciło na znaczeniu ze względu na znaczne rozwarstwienie społeczeństwa pod względem poziomu życia i zasobności majątkowej. W konsekwencji kryterium wysokości zadośćuczynienia, odwołujące się do przeciętnej stopy życiowej społeczeństwa, ma jedynie charakter uzupełniający w stosunku do rozmiaru szkody niemajątkowej.

W orzecznictwie, jak i w piśmiennictwie[17] podkreśla się, że wprawdzie ustawodawca wskazał na to, iż suma pieniężna przyznana tytułem zadośćuczynienia powinna być odpowiednia, nie określił jednak zasad ustalania jej wysokości. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że o rozmiarze należnego zadośćuczynienia decyduje rozmiar doznanej krzywdy, zadośćuczynienie ma bowiem na celu naprawienie szkody niemajątkowej, wyrażającej się doznaną krzywdą w postaci cierpień fizycznych i psychicznych. Niedający się ściśle wymierzyć charakter krzywdy sprawia, że ustalenie jej rozmiaru, a tym samym i wysokości zadośćuczynienia, zależy od oceny sądu. Ocena ta powinna uwzględniać całokształt okoliczności sprawy. Przy ustalaniu rozmiaru cierpień powinny być uwzględniane zobiektywizowane kryteria oceny,

---

[15] Zob. np. wyroki SN z 21 marca 1985 r., sygn. akt III CRN 361/85, Lex nr 8701 i z 22 kwietnia 1985 r., sygn. akt II CR 94/85, Lex nr 8713.

[16] Sygn. akt IV CSK 45/18, Lex nr 2654517. Zob. też wyroki SN z 28 października 2015 r., sygn. akt II CSK 787/14, Lex nr 1948879 i z 10 stycznia 2023 r., sygn. akt II CSKP 962/22, Lex nr 3507323.

[17] A. Szpunar, *Zadośćuczynienie za szkodę…*, s. 81; M. Nesterowicz, [w:] J. Winiarz (red.), *Kodeks cywilny z komentarzem*, t. 1, Warszawa 1989, s. 78.

odniesione jednak do indywidualnych okoliczności danego wypadku. Oceniając rozmiar doznanej krzywdy, trzeba zatem wziąć pod rozwagę całokształt okoliczności, w tym rozmiar cierpień fizycznych i psychicznych, ich nasilenie i czas trwania, nieodwracalność następstw wypadku (kalectwo, oszpecenie), rodzaj wykonywanej pracy, szanse na przyszłość, poczucie nieprzydatności społecznej, bezradność życiową oraz między innymi inne okoliczności kształtujące wysokość zadośćuczynienia pieniężnego: rodzaj naruszonego dobra osobistego, zasięg naruszenia, czas jego trwania, intensywność cierpień psychicznych, nieodwracalność skutków, wpływ naruszenia na życie osobiste i zawodowe, wiek pokrzywdzonego, stopień społecznej ekspozycji naruszenia oraz konsekwencje dla pozycji zawodowej lub rodzinnej. W sprawach o naruszenie czci, dobrego imienia lub prywatności znaczenie ma również skala rozpowszechnienia bezprawnej treści, trwałość jej obecności w przestrzeni publicznej oraz możliwość odwrócenia skutków naruszenia[18].

Jednocześnie praktyka orzecznicza coraz mocniej akcentuje także kryteria odnoszące się do sprawcy naruszenia. Należą do nich przede wszystkim stopień winy, postać zamiaru, motywy działania, osiągnięta lub spodziewana korzyść majątkowa, zachowanie po naruszeniu, a także ryzyko powielania podobnych działań w przyszłości. Oznacza to, że pojęcie „odpowiedniej sumy" nie może być oceniane wyłącznie przez pryzmat subiektywnych przeżyć poszkodowanego. Odpowiedniość świadczenia pieniężnego oznacza bowiem również jego skuteczność jako środka prawnego, zdolnego do zapewnienia rzeczywistej ochrony dóbr osobistych i zapobieżenia instrumentalizacji naruszeń prawa[19].

Reasumując, zasada umiarkowanej wysokości zadośćuczynienia nie może oznaczać przyzwolenia na lekceważenie takich bezcennych wartości, jak zdrowie czy integralność cielesna, a okoliczności wpływające na określenie tej wysokości, jak i kryteria ich oceny muszą być zawsze rozważane indywidualnie w związku z konkretną osobą poszkodowanego i sytuacją życiową, w której się znalazł. Tym bardziej zasada ta nie może oznaczać przyzwolenia na lekceważenie najważniejszej wartości, jaką jest życie i zdrowie człowieka.

Wymiar aksjologiczny

Ewolucja funkcji zadośćuczynienia pieniężnego jest szczególnie widoczna na tle spraw o naruszenie dóbr osobistych. W tego rodzaju sprawach sądy coraz częściej odwołują się nie tylko do indywidualnego wymiaru krzywdy, lecz również do konieczności chroniony przez porządek prawny wartości, takich jak godność, prywatność, dobre imię czy integralność psychiczna.

---

[18] Por. np. wyrok SN z 28 kwietnia 2021 r., sygn. akt I CSKP 87/21, Lex nr 3175568.

[19] Por. wyrok SN z 28 czerwca 2023 r., sygn. akt II NSNc 98/23, Lex nr 3579326 i uchwałę SN z 3 października 2023 r., sygn. akt III CZP 22/23, OSNC 2024, Nr 5, poz. 48.

W tym sensie zadośćuczynienie nabiera także wymiaru aksjologicznego. Nie jest ono oczywiście sankcją karną, ale ma być wyrazem społecznej dezaprobaty dla określonego typu zachowania i potwierdza, że naruszenie dobra osobistego spotyka się z realną ekonomiczną ochroną prawną. Taki kierunek wykładni wzmacnia ochronną funkcję prawa cywilnego i odpowiada współczesnemu rozumieniu potrzeby skutecznej ochrony praw.

Wobec poczynionych uwag szczególnego znaczenia nabierają rozważania zawarte w uchwale Sądu Najwyższego z 3 października 2023 r., dotyczące zadośćuczynienia pieniężnego za naruszenie dóbr osobistych osoby prawnej. Sam fakt prowadzenia przez Sąd Najwyższy pogłębionej refleksji nad funkcjami zadośćuczynienia w kontekście ochrony dóbr osobistych osoby prawnej potwierdza, że problem ten ma obecnie znaczenie wykraczające poza tradycyjne rozumienie świadczenia jako środka czysto kompensacyjnego.

Ocena kierunku zmian

W odniesieniu do analizowanego zagadnienia należy stwierdzić, że nie ma podstaw do przyjęcia, iż współczesne orzecznictwo całkowicie zrywa z kompensacyjnym charakterem zadośćuczynienia. Mimo że zadośćuczynienie pieniężne nadal zachowuje przede wszystkim swój kompensacyjny charakter, nie można przyjąć, iż wzrost wysokości zasądzanych świadczeń jest wyłącznie konsekwencją zmian poziomu życia, inflacji czy ogólnego wzrostu zamożności społeczeństwa. Zjawisko to odzwierciedla również ewolucję funkcji zadośćuczynienia jako środka prawnego, którego celem jest zapewnienie efektywnej ochrony dóbr osobistych oraz przeciwdziałanie instrumentalizacji naruszeń prawa.

Analiza najnowszego orzecznictwa Sądu Najwyższego prowadzi do wniosku, że obecnie obserwujemy rzeczywistą ewolucję sposobu ujmowania funkcji zadośćuczynienia. Nie polega ona na odejściu od funkcji kompensacyjnej ani na zastąpieniu jej inną funkcją, lecz na jej wykładni w kierunku modelu kompensacyjno-prewencyjnego. W tym ujęciu funkcje uzupełniające współkształtują ocenę tego, jaka suma pieniężna stanowi „odpowiednie" zadośćuczynienie w okolicznościach konkretnej sprawy.

Wnioski

Przeprowadzona analiza orzecznictwa Sądu Najwyższego pozwala sformułować kilka wniosków końcowych. Po pierwsze, funkcja kompensacyjna nadal pozostaje podstawową funkcją zadośćuczynienia pieniężnego i zachowuje podstawowe znaczenie dla tej instytucji. Po drugie, współczesne orzecznictwo coraz wyraźniej uwzględnia również funkcję prewencyjną i funkcję represyjną,

zwłaszcza w sprawach dotyczących umyślnych lub rażących naruszeń dóbr osobistych. Po trzecie, ewolucja funkcji zadośćuczynienia pieniężnego znajduje odzwierciedlenie w rozszerzeniu katalogu kryteriów służących ustaleniu odpowiedniej sumy pieniężnej. Obejmuje on obecnie nie tylko okoliczności związane z rozmiarem doznanej krzywdy, lecz także elementy odnoszące się do sprawcy naruszenia, w szczególności stopień jego winy, motywację oraz sposób działania. Po czwarte, obserwowane tendencje nie świadczą o zmianie charakteru prawnego instytucji zadośćuczynienia pieniężnego, lecz o pogłębionej, funkcjonalnej wykładni tej instytucji, dostosowanej do współczesnych potrzeb zapewnienia skutecznej ochrony dóbr osobistych.

W konsekwencji należy uznać, że zadośćuczynienie pieniężne we współczesnym orzecznictwie zachowuje przede wszystkim charakter kompensacyjny, nie jest jednak postrzegane jako instrument służący realizacji wyłącznie tego celu. Coraz częściej pełni ono funkcję kompleksowej reakcji prawnej, łącząc kompensację z oddziaływaniem prewencyjnym, represyjnym oraz aksjologicznym. Tendencja ta świadczy o ewolucji sposobu rozumienia funkcji zadośćuczynienia, a nie o odejściu od jego kompensacyjnego charakteru.

Wykaz literatury

Garlicki S., *Odpowiedzialność cywilna za nieszczęśliwe wypadki*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1971.

Gniewek E., Machnikowski P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, 2025, Legalis.

Radwański Z., *Zobowiązania. Część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 1997.

Skoczylas J.J., *Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez władzę publiczną*, LexisNexis, Warszawa 2005.

Szpunar A., *Uwagi o funkcjach odpowiedzialności odszkodowawczej*, „Państwo i Prawo" 2003, nr 1.

Szpunar A., *Zadośćuczynienie za szkodę niemajątkową*, Branta, Bydgoszcz 1999.

Szczechowicz J., *Odpowiedzialność cywilna posiadacza mechanicznego środka komunikacji za szkody wyrządzone w ruchu lądowym*, ElSet, Olsztyn 2013.

Winiarz J. (red.), *Kodeks cywilny z komentarzem*, t. 1, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1989.

Summary

The evolution of the functions of monetary compensation for non-pecuniary harm in contemporary judicial practice

Keywords: monetary compensation, non-pecuniary harm, personal rights, compensatory function, preventive function, repressive function, Supreme Court case law.

For many years, the institution of monetary compensation for non-pecuniary harm has been the subject of intensive analysis in both legal doctrine

and case law. Although it has traditionally been given a primarily compensatory function, contemporary judicial practice shows a gradual change in understanding of the aims of this remedy. The increasing amounts of compensation awarded, the changing criteria used to determine these amounts and the growing importance of protecting personal rights raise the question of whether compensation retains an exclusively compensatory character or whether it also performs preventive and repressive functions in practice. This article argues that the compensatory function remains primary, although its contemporary interpretation also includes elements that serve to enhance the effectiveness of legal protection. The analysis focuses on recent Supreme Court case law, particularly judgments concerning the relationship between compensation and a preventive or repressive impact. It is concluded that the observed evolution does not alter the legal nature of compensation but rather deepens the functional understanding of this institution.

DOI: 10.31648/sp.12982

Mikołaj Truszkowski
Uniwersytet Łódzki
ORCID: 0000-0002-4262-5776
mikolaj.truszkowski@wpia.uni.lodz.pl

Płeć jako kryterium różnicowania sytuacji prawnej osób fizycznych – założenia konstytucyjnoprawne stanowienia mechanizmów uprzywilejowania wyrównawczego

Wstęp

Aksjologicznym fundamentem demokratycznego państwa prawnego jest zespół wzajemnie przenikających się wartości ustrojowych, wśród których kluczową rolę odgrywają praworządność, sprawiedliwość, godność człowieka, wolność oraz równość. Ostatnia z nich ma istotne znaczenie dla urzeczywistnienia idei społeczeństwa pluralistycznego[1]. Stanowi ona podwalinę nowożytnego, europejskiego konstytucjonalizmu. Jej doniosłość dostrzeżono bowiem już z 1789 r., wraz z proklamowaniem 26 sierpnia Deklaracji praw człowieka i obywatela. Stosownie do brzmienia art. 1 tego aktu prawnego „ludzie rodzą się i pozostają wolni i równi w swych prawach z punktu widzenia prawa. Różnice społeczne mogą opierać się tylko na użyteczności wobec społeczeństwa"[2]. Klauzula ta – na przestrzeni swojej ewolucji ustrojowej, będąc implementowana do ustaw zasadniczych kolejnych generacji – na stałe wpisała się w tradycję prawa konstytucyjnego[3].

[1] A. Sadowski, *Konstruowanie społeczeństwa pluralistycznego jako rozwiązywanie sprzeczności pomiędzy różnorodnością a wspólnotą*, „Pogranicze. Studia Społeczne" 2013, t. 22, s. 18.

[2] M. Podgórska, M. Rakowski, *Powszechna historia państwa i prawa: wybór tekstów źródłowych*, Łódź 2005, s. 51. Ustrojodawca rewolucyjny dokonał konkretyzacji przytoczonej zasady w art. 6 tego samego aktu normatywnego. Zgodnie z nim „[ustawa] powinna (…) być jednakowa dla wszystkich zarówno gdy broni, jak wówczas, gdy każe. Wszyscy obywatele są równi wobec prawa (…)".

[3] Szerzej zob. L. Garlicki, M. Zubik, *Uwagi do art. 32*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, 2016, Lex.

W literaturze przedmiotu przyjęto jednolicie, że konstytucyjna zasada równości, wyrażona w art. 32 ust. 1 zd. 1 Konstytucji RP[4] – „wszyscy są wobec prawa równi (…)", nie ma charakteru absolutnego[5]. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w stanowiskach Trybunału Konstytucyjnego, według którego „charakter zasady równości (…) nie wyklucza możliwości uznania za zgodne z Konstytucją RP odmiennego traktowania podmiotów podobnych"[6]. Co jednak istotne, klauzula ta nie statuuje nakazu dokonywania różnicowania sytuacji prawnej podmiotów nieposiadających jednakowej cechy prawnie relewantnej, gdy nie jest to uzasadnione[7].

Jedną z właściwości prawnie istotnych, mogących uzasadniać (w określonych stanach faktycznych) ingerencję w sferę konstytucyjnej zasady równości, jest płeć człowieka. W oparciu o to kryterium prawodawca statuuje mechanizmy uprzywilejowania wyrównawczego, przybierające postać dyskryminacji pozytywnej, a więc dążące do korygowania „nierównej" sytuacji faktycznej kobiet i mężczyzn w życiu społecznym, gospodarczym i publicznym. Koresponduje to konstytucyjną klauzulą równouprawnienia kobiet i mężczyzn (art. 33 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) oraz fundamentalnymi wartościami Unii Europejskiej, wyrażonymi w art. 8 w zw. z art. 10 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[8].

Innymi słowy, dopuszcza się możliwość „utrzymywania lub przyjmowania środków zapewniających specyficzne korzyści dla osób płci niedostatecznie reprezentowanej"[9]. Jednym z rozwiązań urzeczywistniających wspomnianą wartość jest projektowane unormowanie dotyczące gminnych (powiatowych, wojewódzkich) rad kobiet[10] czy też obecne w polskim porządku prawnym zróżnicowanie wieku emerytalnego. W tym aspekcie prawodawcy nie przysługuje jednak władza dyskrecjonalna. Nie ma wątpliwości, że stanowienie mechanizmów wyrównawczych musi odbywać się przy poszanowaniu standardów konstytucyjnych. Niemniej jednak kierunek współczesnego prawodawstwa uzasadnia podjęcie niniejszej problematyki i w tym

---

[4] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

[5] J. Uniejewski, A. Pazura, *Zasada równości wobec prawa – naruszenia a dyskryminacja*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka" 2013, nr 16, s. 167; M. Witkowska, *Zasada równości w stosunkach pracy na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2011, nr 1, s. 206.

[6] Wyrok TK z 15 kwietnia 2008 r., sygn. akt P 9/06.

[7] M. Truszkowski, A. Warston, *Glosa do Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2022 r., sygn. akt K 3/22*, „Przegląd Sejmowy" 2024, nr 3–4, s. 146.

[8] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r. z późn. zm.).

[9] Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r. z późn. zm.).

[10] Projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa, Sejm X kadencji, https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12404751/katalog/13172460#13172460 (data dostępu: 15.02.2026).

zakresie wymusza – niejako następczo – przedstawienie wymagań, które powinny być spełnione przy stanowieniu wskazanych rozwiązań normatywnych.

Celem niniejszego artykułu jest ustalenie, jakie przesłanki dopuszczalności kreowania mechanizmów korekcyjnych (w zakresie kryterium płci) statuuje Konstytucja RP. Dla realizacji tego założenia konieczne jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze: czym podyktowane jest wprowadzanie unormowań wyrównawczych; w jakich warunkach płeć może stanowić prawnie relewantne kryterium różnicowania sytuacji prawnej jednostek; jaki związek musi zachodzić między kryterium płci a regulowanym problemem społecznym.

Na potrzeby przeprowadzenia niniejszych rozważań autor posłużył się metodą formalno-dogmatyczną, uzupełnioną o techniki aksjologicznego i socjologicznego badania prawa. Dokonano również przeglądu literatury przedmiotu.

Płeć jako cecha prawnie relewantna

Analizę konstytucyjnoprawną należy rozpocząć od charakterystyki płci jako cechy prawnej, przy czym jej relewantność w odniesieniu do konkretnego mechanizmu wyrównawczego należy stwierdzić *a casu ad casum*. Zdaniem autora – w ujęciu abstrakcyjnym *in genere* – nie można uznać tej kategorii prawnej za uzasadnione kryterium różnicujące. Jednocześnie warto zaakcentować, że pojęcie płci nie zostało zdefiniowane przez prawodawcę, a przedstawiciele poszczególnych dyscyplin naukowych odwołują się do wypracowanych w ich ramach stanowisk teoretycznych. Słusznie przy tym zauważa Zuzanna Cupriak, że o ile Konstytucja RP oraz ustawodawstwo zwykłe posługuje się nazewnictwem poszczególnych płci, o tyle ich zamknięty katalog wynika z aktów normatywnych niższej rangi[11].

W krajowym porządku prawnym unormowano dwie płcie człowieka, tj. płeć żeńską („kobieta") oraz płeć męską („mężczyzna")[12]. W tym ujęciu widoczne jest silne, a przy tym wzajemne oddziaływanie koncepcji sformułowanych w naukach biologicznych i medycznych[13]. Nauki biologiczne dokonują bowiem rozróżnienia na płeć żeńską, męską oraz obojnactwo na podstawie cech pierwszo-, drugo- i trzeciorzędnych. Z kolei w naukach medycznych wyróżnia

[11] Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 grudnia 2023 r. w sprawie wzorów karty urodzenia i karty martwego urodzenia (Dz.U. z 2023 r., poz. 2733); Z. Cupriak, *Prawne pojęcie płci człowieka*, 2024, Legalis.

[12] J.M. Łukasiewicz, *Prawne aspekty zmiany płci w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2022, s. 7.

[13] Szerszej: G. Krawiec, *Koncepcje płci człowieka a prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 21–22.

się kategorię tzw. płci prawnej (metrykalnej, socjalnej), rozumianej jako „płeć podana przy urodzeniu lub ustalona przed sądem”[14]. Warto jednak podkreślić, że w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe przypisanie człowiekowi obojnactwa w rozumieniu prawnym czy też płci społeczno-kulturowej[15].

Płeć jest zatem cechą (właściwością) biologiczną każdego człowieka, nieprzesądzającą *in abstracto* o jej prawnie relewantnym znaczeniu[16]. Po pierwsze, nie każda właściwość biologiczno-fizjologiczna może stanowić cechę prawnie istotną. Po drugie, płeć jako metrykalna kategoria klasyfikacyjna należy do właściwości „wrażliwych” z perspektywy uznania za dopuszczalny wyjątek od konstytucyjnej klauzuli równości. Oznacza to, że zastosowanie kryterium płci wymaga szczególnej rozwagi ustawodawcy, obejmującej relewantność, proporcjonalność oraz związek z normami konstytucyjnymi[17]. Sąd konstytucyjny zauważył bowiem, że „po pierwsze, wprowadzone przez prawodawcę różnicowania muszą być racjonalnie uzasadnione. Muszą one mieć związek z celem i treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma. Po drugie, waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie podmiotów podobnych, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku ich różnego traktowania. Po trzecie, różnicowanie podmiotów podobnych musi znajdować podstawę w wartościach, zasadach lub normach konstytucyjnych”[18].

W kontekście podjętej problematyki, celem dla zapewnienia równości w znaczeniu materialnym – przy stanowieniu mechanizmów wyrównawczych, konieczne jest wykazanie, że: 1) swoistym „jądrem” wokół którego skoncentrowana jest nierówność faktyczna wymagająca korekty poprzez ustanowienie określonego rozwiązania normatywnego jest płeć (wówczas jest ona cechą prawnie relewantną)[19]; 2) istnieje zachowana równowaga między uchybieniem równości jako wartości konstytucyjnej a osiągniętą korzyścią przez interes publiczny[20]; 3) kryterium płci pozostaje w adekwatnym i bezpośrednim związku z celem i treścią regulacji.

---

[14] R. Ziemińska, *Płynność płci biologicznej i performatywność płci kulturowej*, „Kultura i Edukacja” 2015, nr 3, s. 249.

[15] Z. Cupriak, op. cit.

[16] Szerzej: A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze” 2011, nr 13, s. 3.

[17] Orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. akt K 10/96; M. Chmaj, *Równość wobec prawa i zakaz dyskryminacji*, [w:] M. Chmaj (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, Warszawa 2023, s. 98; M. Bajor-Stachańczyk, *Równouprawnienie kobiet i mężczyzn w wybranych obszarach oraz w przepisach mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć w Polsce*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2023, nr 1, s. 100.

[18] Wyrok TK z 2 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 13/02.

[19] K. Urbaniak, *Płeć a realizacja praw wyborczych*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2015, nr 9, s. 53.

[20] Ze względu na ograniczenia objętościowe, wymóg ten nie będzie przedmiotem analizy niniejszego artykułu. Zagadnienie proporcjonalności zostało dotychczas szeroko zaprezentowane

W literaturze przedmiotu zaznacza się jednocześnie szczegółowe wymogi kreowania mechanizmów wyrównawczych. Za Michałem Ziółkowskim należy podkreślić, że „wyróżnienie uprzywilejowania wyrównawczego jako odrębnej kategorii prawa konstytucyjnego wymaga w szczególności: (…) wskazania jego konstytucyjnej podstawy prawnej (…); rekonstrukcji przedmiotu obowiązku wynikającego z normy stanowiącej podstawę uprzywilejowania (…) określenia katalogu uprawnionych (…) wyznaczenia jego zakresu temporalnego (…) sprecyzowania wymogów testu kontroli konstytucyjności przepisów wprowadzających uprzywilejowanie (…)”[21].

Niezależnie od przyjmowanej grupy kryteriów warto nadmienić, że nadużycie jednego z tych elementów wiąże się z ryzykiem arbitralności przejawiającej się jako dyskryminacja ze względu na płeć[22]. Zakaz ten wyrażono w ramach klauzuli antydyskryminacyjnej (art. 32 ust. 2 Konstytucji RP), według której „nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny”. Do kryterium płci odnosi się *expressis verbis* art. 233 ust. 2 ustawy zasadniczej, dotyczący stanowienia ograniczeń w czasie stanu nadzwyczajnego – „niedopuszczalne jest ograniczenie wolności i praw człowieka i obywatela wyłącznie z powodu (…) płci (…)”[23]. Jeżeli zakaz ten odnosi się do sytuacji ekstraordynaryjnych w czasie bytu państwowości, to tym bardziej obowiązuje w toku jego „normalnego funkcjonowania”. Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w brzmieniu art. 33 Konstytucji RP, statuującym zasadę równouprawnienia kobiet i mężczyzn.

W ujęciu ustrojowym znaczenie owej klauzuli przejawia się w tym, że wszelkie odstępstwa od dyspozycji z niej wynikającej powinny mieć charakter nader wyjątkowy[24]. Determinuje ona zatem proces stanowienia i stosowania prawa[25] w ten sposób, że zakaz dyskryminacji ze względu na płeć nie ma charakteru deklaratoryjnego, lecz stanowi istotny i zarazem wiążący – wobec

---

w literaturze przedmiotu: A. Śledzińska-Simon, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019; A. Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Warszawa 2010; A. Stępkowski, *Między sprawiedliwością a treścią prawa stanowionego: kształtowanie się zasady proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 1.

[21] M. Ziółkowski, *Uprzywilejowanie wyrównawcze*, „Państwo i Prawo” 2016, nr 4, s. 99

[22] A. Kordik, *Wieloaspektowość zasady równości*, [w:] J. Blicharz, M. Błażewski, T. Kocowski, A. Kordik (red.), *Zasada równości wobec prawa a wykluczenie społeczne. Wybrane problemy i zagadnienia*, Wrocław 2023, s. 13.

[23] K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2012, s. 94; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 135.

[24] P. Tuleja, *Uwagi do art. 33*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 130–131.

[25] J. Podgórska-Rykała, *Polityka równości płci – wybrane regulacje prawa międzynarodowego i europejskiego*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2015, nr 2, s. 58.

organów władzy publicznej – standard konstytucyjny. Równość płci postrzegać można zatem jako jeden z determinantów sprawowania władzy publicznej oraz jako swoisty rygor nałożony przez Naród – jako suwerena – na swoich przedstawicieli, którzy w toku swej działalności powinni urzeczywistniać tę wysoko cenioną wartość ustrojową. W tym sensie klauzula równouprawnienia płci wyznacza nie tylko granice dopuszczalnej ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela, lecz określa również pozytywny kierunek działań państwa. Jednocześnie norma prawna wynikająca z art. 33 Konstytucji RP doprecyzowuje („wzmacnia") ogólną zasadę równości (art. 32 Konstytucji RP)[26].

W porządku konstytucyjnym każdego państwa występują okoliczności naruszające równość szans, sytuacji i rezultatów, które implikują wprowadzenie mechanizmów wyrównawczych. Pod ich pojęciem należy rozumieć rozwiązania prawne, mające na celu kompensowanie nierówności występujących w społeczeństwie[27]. Owe swoiste „przywileje" służą zapewnieniu równości faktycznej[28], a – jak słusznie zauważa Joanna Podgórska-Rykała – „równość powinna stać się rezultatem działania prawa"[29]. Ich istotę stanowi zróżnicowanie sytuacji prawnej przy jednoczesnym założeniu, że odstępstwo od klauzuli równości ma charakter czasowy lub sytuacyjny.

Przyczyny stanowienia mechanizmów tzw. uprzywilejowania wyrównawczego można podzielić na kilka, przenikających się wzajemnie grup:

1) nierówności historyczne – odnoszą się one do zakotwiczonej w przeszłości marginalizacji osób określonej płci, która wywarła trwały wpływ na ich obecną pozycję. Dotyczą w szczególności ograniczonego dostępu kobiet do stanowisk decyzyjnych (kierowniczych) – zjawisko tzw. szklanego sufitu[30];
2) nierówności strukturalne – dotyczą utrwalonych mechanizmów funkcjonowania instytucji społecznych, które prowadzą do uprzywilejowania przedstawicieli jednej płci kosztem drugiej. „Odnoszą się do kryteriów określających zyski ekonomiczne na rynku pracy, które w sposób niezamierzony i nieświadomy są kształtowane przez przekonania związane z płcią dotyczące niższej wartości umiejętności kobiet, ich kompetencji i zdolności"[31], w szczególności koncentracja zatrudnienia kobiet w sektorach gorzej wynagradzanych;

---

[26] Wyrok TK z 5 grudnia 2000 r., sygn. akt K 35/99.

[27] J. Podgórska-Rykała, *Zasada równości płci – wybrane regulacje prawa krajowego*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2017, nr 17, s. 25.

[28] M. Bajor-Stachańczyk, op. cit., s. 101.

[29] J. Podgórska-Rykała, *Polityka równości…*, s. 59.

[30] B. Totleben, W. Domagała, *Efekt szklanego sufitu w radach nadzorczych i zarządach polskich spółek akcyjnych*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie" 2024, nr 2, s. 79–94.

[31] European Research Council, *Nierówności strukturalne hamujące rozwój kobiet*, https://cordis.europa.eu/article/id/435736-how-structural-inequalities-within-society-hold-women-back/pl (data dostępu: 11.07.2026).

3) przeciwdziałanie dyskryminacji pośredniej – skoncentrowane na kontrakcji wobec sytuacji, w których pozornie neutralne kryteria lub praktyki prowadzą do niekorzystnych skutków dla jednej z płci, bez obiektywnego uzasadnienia[32]. Za przykład może służyć wymóg obligatoryjnych i występujących w krótkich interwałach czasowych szkoleń pracowniczych, które nie korespondują z biologicznym planem założenia rodziny;
4) względy społeczno-ekonomiczne – wynikają z potrzeby zapewnienia efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich oraz zwiększenia udziału kobiet w życiu gospodarczym i publicznym. Ukierunkowane są na przeciwdziałanie stereotypu tradycyjnej roli kobiety jako członka rodziny „zajmującego się domem i wychowaniem dzieci". Spłaszczane są poprzez programy aktywizujące aktywność zawodową kobiet;
5) przeciwdziałanie („przełamywanie") barierom biologiczno-kulturowym – służą eliminowaniu zarówno uwarunkowań wynikających z różnic biologicznych (w szczególności związanych z macierzyństwem[33]), jak i utrwalonych stereotypów ról płciowych oraz norm społecznych ograniczających rzeczywistą równość szans. Bariery te mają charakter pozaprawny, jednak wymagają reakcji prawodawcy poprzez odpowiednie instrumenty normatywne i polityki publiczne.

Związek między kryterium płci a specyfiką regulowanego problemu

Jak wynika z poczynionych rozważań, problematyka stanowienia mechanizmów wyrównawczych odnosi się zasadniczo do pozycji społecznej kobiety. Koresponduje to ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego, który zauważył, że „w rzeczywistości społecznej kobieta zajmuje z reguły pozycję słabszą (co jest m.in. wynikiem szczególnej roli kobiety w zakresie macierzyństwa i wychowania dzieci), istnieje konstytucyjne uzasadnienie dla wprowadzania regulacji nadających kobiecie pewne przywileje w porównaniu z mężczyzną, bo jest to instrument prowadzący do zapewnienia kobiecie rzeczywistego równouprawnienia"[34]. To z kolei znajduje swoje odzwierciedlenie w badaniach opinii społecznej z 2023 r., według których 38% respondentów

[32] J. Pacian, A. Pacian, A. Daniluk-Jarmoniuk, *Dyskryminacja bezpośrednia i pośrednia jako problem prawny i społeczny*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2012, nr 3, s. 85–87.

[33] Co do uznania takiej przyczyny za uzasadniającą wprowadzenie instrumentu wyrównawczego pojawiają się wątpliwości. Zob. wyrok TK z 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07; A. Śledzińska-Simon, *Kobiety i płeć w Konstytucji*, „Państwo i Prawo" 2022, nr 10, s. 81.

[34] Orzeczenie TK z 29 września 1997 r., sygn. akt K 15/97. Szerzej: M. Ziółkowski, *Zasada równości kobiet i mężczyzn*, „Państwo i Prawo" 2016, nr 2, s. 96–111.

podziela pogląd, że kobiety są gorzej traktowane przez rząd, a 28% uważa tak w odniesieniu do działań podejmowanych przez policję[35].

Ogólnie zarysowany problem społeczny nie stanowi uzasadnienia dla wprowadzania mechanizmów korekcyjnych we wszystkich aspektach życia politycznego i społeczno-gospodarczego. Prawodawca, podejmując rozstrzygnięcie ustawodawcze o kreacji instrumentu uprzywilejowania wyrównawczego, powinien wykazać związek między płcią jako kryterium wprowadzanego różnicowania a regulowanym problemem. Dla zapewnienia poszanowania dla wspomnianej klauzuli równości związek ten musi mieć charakter bezpośredni i relewantny[36].

Przybiera on tę postać, jeżeli płeć stanowi cechę istotną z perspektywy regulowanej problematyki. Innymi słowy, jest ona swoistym „jądrem" występujących nierówności. Istnieją zatem obiektywne różnice w sytuacji kobiet i mężczyzn. Płeć musi być zatem skorelowana z naturą problemu. W związku z tym proces wyrównawczy powinien być poprzedzony analizami i w następstwie tego oparty na obiektywnych oraz weryfikowalnych danych[37]. Szczególnie istotne stają się dane empirycznie weryfikowalne. Dodatkowo zróżnicowanie musi mieć charakter funkcjonalny. Oznacza to, że niedopuszczalne jest ustanawianie takowych mechanizmów, które nie są zdolne do korekty otoczenia zewnętrznego. Muszą cechować się one zdolnością korekcyjną rozumianą jako możliwość oddziaływania na nierówności[38].

W kontekście płci jako „jądra", wokół którego skoncentrowany jest problem społeczny, wydaje się nieadekwatne wprowadzenie omawianych rozwiązań normatywnych, gdy identyfikowane nierówności dotyczą w porównywalnym stopniu zarówno kobiet, jak i mężczyzn. W takim przypadku nie zachodzi relewantność płci, a stanowione różnicowanie przybiera charakter arbitralny. Na ustawodawcy ciąży zatem obowiązek wykazania, że problem społeczny występuje ze względu na płeć, a jego skutki dotykają jej jednych przedstawicieli[39]. Dysproporcja ta musi przybierać charakter systemowy, utrwalony i skoncentrowany na jednej z płci. Należy mieć bowiem na uwadze, że nierówności mogą wynikając z czynników innych niż płeć (np. miejsce zamieszkania, poziom wykształcenia). Mając na uwadze uznanie równości za zasadę ustrojową, nie jest dopuszczalne instrumentalizowanie kryteriów uzasadniających wprowadzenie ograniczenia w równym traktowaniu podmiotów prawa.

---

[35] *Równość płci? Jeszcze nie w Polsce*, https://www.ipsos.com/pl-pl/rownosc-plci-jeszcze-nie-w-polsce (data dostępu: 11.07.2026).

[36] A. Rytel-Warzocha, *„Dyskryminacja pozytywna" jako przejaw urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości społecznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2016, t. 35, s. 391.

[37] M. Ziółkowski, *Zasada równości*…, s. 103.

[38] J. Jaskulska, *Wiek emerytalny – uzasadnione zróżnicowanie czy przejaw dyskryminacji? Uwagi na tle ewolucji orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2021, nr 21, s. 540.

[39] Wyrok TK z 23 października 2007 r., sygn. akt P 10/07.

Po spełnieniu testu relewantności płci konieczne jest wykazanie zdolności korekcyjnej zastosowanego środka prawnego, rozumianej jako zdatność oddziaływania na zidentyfikowane nierówności. Istotna jest przy tym jego efektywność, a nie deklaratywność. W ten sposób wykluczyć należy instrumenty normatywne pozorne (symboliczne) od tych kwalifikujących się cechą transformacyjną. Zdolność wyrównawcza powinna być ukierunkowana na przeciwdziałanie źródłu nierówności[40], a nie zaś jedynie na jej skutkach. Implikuje to konieczność rozważenia podatności strukturalnej i systemowej. Ustawodawca powinien być w stanie wykazać, że wprowadzone rozwiązania doprowadzą do zmian, takich jak zwiększenie reprezentacji niedoreprezentowanej płci, zmniejszenie luki płacowej czy poprawa dostępu do określonych dóbr społecznych. W przeciwnym razie mechanizm uprzywilejowania wyrównawczego zatraca swoją funkcję kompensacyjną.

Należy też wspomnieć o ryzyku utrwalenia stereotypów poprzez nadmierne stosowanie mechanizmów korekcyjnych, które to uprzedzenia powinny być przezeń niwelowane. Statuowanie rozwiązań wyrównawczych może bowiem prowadzić do reprodukcji uproszczonych wyobrażeń o społecznych rolach kobiet i mężczyzn. Dlatego też ich kreowanie powinno być skorelowane z prowadzeniem kampanii społecznych[41]. Konieczne jest zatem, aby projektowane środki prawne były sformułowane w sposób neutralny (bez nadmiernej ekspresji politycznej). W tym kontekście warto zaznaczyć, że dopuszczalność uprzywilejowania wyrównawczego uzależniona jest od jego tymczasowego i celowego charakteru. Środki te powinny być stosowane jedynie do momentu osiągnięcia rzeczywistej równości szans[42], a ich utrzymywanie, mimo ustania przesłanek faktycznych, może prowadzić do utrwalenia nieuzasadnionych różnic w traktowaniu.

Związek między wprowadzanym mechanizmem wyrównawczym a normą konstytucyjną

Zdaniem autora w zakresie kreowania mechanizmów wyrównawczych istotne jest wykazanie poszanowania dla innych norm konstytucyjnych. Należy jednak zauważyć, że z perspektywy prawnej instrument korekcyjny stanowi odstępstwo od zasady równości wobec prawa, a sama Konstytucja RP nie kreuje *expressis verbis* owego pozytywnego obowiązku ustawodawcy.

---

[40] A. Ludera-Ruszel, *Działania pozytywne jako instrument realizacji zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu*, „Annales Universtatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G" 2015, nr 2, s. 137.

[41] N. Kosakowska-Berezecka, P. Pawlicka, A. Kalinowska-Żeleźnik, *New female roles versus gender stereotypes – situation of women in the public sphere*, [w:] M. Lipowski, Z. Nieckarz (red.), *Empiryczne oblicza psychologii zarządzania*, Gdynia 2012, s. 194.

[42] A. Rytel-Warzocha, op. cit., s. 393.

Trzeba zgodzić się z Agatą Luderą-Ruszel, że „działań pozytywnych nie należy rozważać w kategoriach wyjątku czy odstępstwa od zasady równości”[43]. Jak zauważono, wynika z tego ich cel – wyeliminowanie źródła pierwotnej nierówności faktycznej, a więc zapewnienie równości w znaczeniu materialnym. W tym sensie mechanizmy wyrównawcze stanowią nie tyle ograniczenie zasady równości, ile instrument służący jej pełnej konkretyzacji.

W związku z tym za M. Ziółkowskim warto zaznaczyć, że konieczność podejmowania działań korekcyjnych może wynikać z samej klauzuli równości, ale również zasad sprawiedliwości społecznej[44]. Koresponduje to z poglądem Trybunału Konstytucyjnego, który podkreślił, że „ocena konstytucyjności regulacji socjalnych różnicujących sytuację prawną kobiet i mężczyzn powinna być co do zasady dokonywana w oparciu o zasadę równości. Różnicowanie sytuacji prawnej jest dopuszczalne, jednak tylko wtedy, gdy przemawiają za tym inne, istotne argumenty konstytucyjne, np. zasada sprawiedliwości społecznej, nakazująca stworzenie kobiecie równoprawnej pozycji wobec mężczyzny”[45].

Nie bez znaczenia pozostaje również zasada ochrony godności człowieka (art. 30 Konstytucji RP), której poszanowanie jest obowiązkiem władz publicznych[46]. Godność osoby ludzkiej jako wartość konstytucyjna stanowi podstawę porządku prawnego, ale również jest jednym z determinantów stosowania Konstytucji RP. Ustrojodawca uznał ją bowiem za jeden z elementów „niewzruszonej podstawy Rzeczypospolitej Polskiej”. Nierówności strukturalne i utrwalone formy wykluczenia mogą prowadzić do naruszenia tej wartości, co uzasadnia podejmowanie działań o charakterze korekcyjnym.

Należy podkreślić, że relacja mechanizmów wyrównawczych do norm konstytucyjnych nie ma charakteru uniwersalnego i wymaga każdorazowej oceny w konkretnym stanie problemowym. Wydaje się, że ustawodawca powinien wykazać, że różnicowanie (po spełnieniu testu proporcjonalności oraz dodatkowych kryteriów wypracowanych w literaturze przedmiotu i orzecznictwie) nie narusza norm konstytucyjnych i jest uzasadnione realizacją określonych wartości i zasad konstytucyjnych.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych rozważań wynika, że płeć jako właściwość biologiczna człowieka nie jest uznawana *in genere* za cechę prawnie relewantną.

---

[43] A. Ludera-Ruszel, op. cit., s. 134.

[44] M. Ziółkowski, *Uprzywilejowanie wyrównawcze…*, s. 99; Szerzej: A. Domańska, *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym prawie konstytucyjnym*, Łódź 2001.

[45] Wyrok TK z 5 grudnia 2000 r., sygn. akt K 35/99.

[46] Szerzej: S. Zieliński, *Rozumienie godności człowieka i jej znaczenie w procesie stanowienia i stosowania prawa. Propozycja testu zgodności regulacji prawnych z zasadą godności człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 4, s. 107–127.

Jej „istotność" uzależniona jest bowiem od występującego problemu społecznego. W związku z tym, że Konstytucja RP formułuje ogólną klauzulę równości wobec prawa, każdorazowo wymaga się wykazania, iż występuje bezpośredni związek między kryterium płci a wprowadzanym instrumentem prawnym. Niemniej jednak mechanizmów uprzywilejowania wyrównawczego nie należy traktować jako odstępstwo od wspomnianej zasady ustrojowej. Służą one urzeczywistnieniu równości w znaczeniu materialnym poprzez przeciwdziałanie źródłu dysproporcji.

Wskazać należy na otwarty katalog przyczyn dla stanowienia mechanizmów korekcyjnych. Może to być wyeliminowanie nierówności historycznych, strukturalnych, przeciwdziałanie dyskryminacji pośredniej, barierom biologiczno-kulturowym czy dążenie do zmiany względów społeczno-ekonomicznych. Istotne jest jednak, aby występowała dysproporcja w zakresie traktowania przedstawicieli określonej płci. Wydaje się nieadekwatne wprowadzenie analizowanych rozwiązań normatywnych, gdy identyfikowane nierówności dotyczą w porównywalnym stopniu zarówno kobiet, jak i mężczyzn.

Dopuszczalność uprzywilejowania wyrównawczego pozostaje ściśle uzależniona od jego celowego (np. sytuacja kobiety w ciąży) albo tymczasowego charakteru. Mechanizmy te powinny być stosowane wyłącznie do momentu osiągnięcia rzeczywistej równości szans, stanowiąc instrument przejściowy, ukierunkowany na eliminację konkretnych dysproporcji. Utrzymywanie ich, mimo ustania przesłanek faktycznych, prowadziłoby natomiast do utrwalenia nieuzasadnionych różnic w traktowaniu, a tym samym do naruszenia aksjologicznych podstaw zasady równości.

Wykaz literatury

Bajor-Stachańczyk M., *Równouprawnienie kobiet i mężczyzn w wybranych obszarach oraz w przepisach mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć w Polsce*, „Zeszyty Prawnicze BAS" 2023, nr 1.

Chmaj M., *Równość wobec prawa i zakaz dyskryminacji*, [w:] M. Chmaj (red.), *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.

Cupriak Z., *Prawne pojęcie płci człowieka*, 2024, Legalis.

Domańska A., *Zasady sprawiedliwości społecznej we współczesnym prawie konstytucyjnym*, Wyd. UŁ, Łódź 2001.

Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Przemyśl–Rzeszów 2012.

Garlicki L., Zubik M., *Uwagi do art. 32*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, 2016, Lex.

Jaskulska J., *Wiek emerytalny – uzasadnione zróżnicowanie czy przejaw dyskryminacji? Uwagi na tle ewolucji orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2021, nr 21.

Kordik A., *Wieloaspektowość zasady równości*, [w:] J. Blicharz, M. Błażewski, T. Kocowski, A. Kordik (red.), *Zasada równości wobec prawa a wykluczenie społeczne. Wybrane problemy i zagadnienia*, Wyd. UWr, Wrocław 2023.

Kosakowska-Berezecka N., Pawlicka P., Kalinowska-Żeleźnik A., *New female roles versus gender stereotypes – situation of women in the public sphere*, [w:] M. Lipowski, Z. Nieckarz (red.), *Empiryczne oblicza psychologii zarządzania*, Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego, Gdynia 2012.

Krawiec G., *Koncepcje płci człowieka a prawo administracyjne*, Biuro RPO, Warszawa 2015.

Ludera-Ruszel A., *Działania pozytywne jako instrument realizacji zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu*, „Annales Universtatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G" 2015, nr 2.

Łukasiewicz J.M., *Prawne aspekty zmiany płci w wybranych państwach europejskich*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2022.

Pacian J., Pacian A., Daniluk-Jarmoniuk A., *Dyskryminacja bezpośrednia i pośrednia jako problem prawny i społeczny*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2012, nr 3.

Podgórska M., Rakowski M., *Powszechna historia państwa i prawa: wybór tekstów źródłowych*, Tomczak, Łódź 2005.

Podgórska-Rykała J., *Polityka równości płci – wybrane regulacje prawa międzynarodowego i europejskiego*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2015, nr 2.

Podgórska-Rykała J., *Zasada równości płci – wybrane regulacje prawa krajowego*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2017, nr 17.

Prokop K., *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Temida 2, Białystok 2005.

Rytel-Warzocha A., *„Dyskryminacja pozytywna" jako przejaw urzeczywistnienia zasady sprawiedliwości społecznej*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2016, t. 35.

Sadowski A., *Konstruowanie społeczeństwa pluralistycznego jako rozwiązywanie sprzeczności pomiędzy różnorodnością a wspólnotą*, „Pogranicze. Studia Społeczne" 2013, t. 22.

Stępkowski A., *Między sprawiedliwością a treścią prawa stanowionego: kształtowanie się zasady proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2006, nr 1.

Stępkowski A., *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Liber, Warszawa 2010.

Śledzińska-Simon A., *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wyd. UWr, Wrocław 2019.

Śledzińska-Simon A., *Kobiety i płeć w Konstytucji*, „Państwo i Prawo" 2022, nr 10.

Śledzińska-Simon A., *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, „INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze" 2011, nr 13.

Totleben B., Domagała W., *Efekt szklanego sufitu w radach nadzorczych i zarządach polskich spółek akcyjnych*, „Kwartalnik Nauk o Przedsiębiorstwie" 2024, nr 2.

Truszkowski M., Warston A., *Glosa do Wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 grudnia 2022 r., sygn. akt K 3/22*, „Przegląd Sejmowy" 2024, nr 3–4.

Tuleja P., *Uwagi do art. 33*, [w:] P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.

Uniejewski J., Pazura A., *Zasada równości wobec prawa – naruszenia a dyskryminacja*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka" 2013, nr 16.

Urbaniak K., *Płeć a realizacja praw wyborczych*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie" 2015, nr 9.

Witkowska M., *Zasada równości w stosunkach pracy na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2011, nr 1.
Zieliński S., *Rozumienie godności człowieka i jej znaczenie w procesie stanowienia i stosowania prawa. Propozycja testu zgodności regulacji prawnych z zasadą godności człowieka*, „Przegląd Sejmowy" 2019, nr 4.
Ziemińska R., *Płynność płci biologicznej i performatywność płci kulturowej*, „Kultura i Edukacja" 2015, nr 3.
Ziółkowski M., *Uprzywilejowanie wyrównawcze*, „Państwo i Prawo" 2016, nr 4.
Ziółkowski M., *Zasada równości kobiet i mężczyzn*, „Państwo i Prawo" 2016, nr 2.

Summary

Gender as a criterion for differentiating the legal status of natural persons – constitutional and legal principles underpinning the establishment of compensatory preferential treatment mechanisms

Keywords: law, principle of equality, equal rights, gender criterion, discrimination, differentiation of legal status, equality before the law.

Although equality before the law and equality of rights are formally guaranteed in the Constitution of the Republic of Poland, absolute equality does not exist. At the same time, the various circumstances in the country, particularly socio-economic ones, necessitate differentiation in the legal status of individuals and citizens based on a legally relevant characteristic. This situation also arises in the context of the distinction between women and men. In fact, there are circumstances of actual disparity in the realisation of the rights of one gender compared to the other. In such cases, the legislature may establish corrective mechanisms – legal institutions aimed at levelling the playing field and ensuring equality for a specific social group. This publication aims to determine the grounds for the admissibility of such mechanisms. The analysis uses a formal-dogmatic approach, combined with axiological and sociological methods, and includes a review of the relevant literature. The findings suggest that the creation of compensatory preferential mechanisms should be exceptionally rare. In the absence of a uniform normative framework for establishing them, it is necessary to determine whether gender is a specific source of inequality and whether there is a direct and adequate link between gender and the social problem in question. Any compensatory mechanism must address the root cause of actual inequality and be proportionate to the breach of equality in the formal sense. Furthermore, the state's positive obligation must be fulfilled in accordance with other constitutional norms.

DOI: 10.31648/sp.12759

Anna Wójtowicz-Dawid
Uniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0003-3437-3289
anwojtowicz@ur.edu.pl

Nowy model dochodowy jednostek samorządu terytorialnego a racjonalność planowania inwestycji publicznych

Wstęp

Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego (dalej jako JST) wymagają zapewnienia odpowiedniego poziomu środków finansowych. Z ustawy o finansach publicznych[1] wynika bowiem zasada, zgodnie z którą jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania jedynie w granicach wynikających z planu finansowego, z uwzględnieniem ustawowych ograniczeń odnoszących się do wydatków obligatoryjnych. W odniesieniu do JST regulacja ta pełni funkcję gwarancyjną, ponieważ ogranicza możliwość kreowania nowych zobowiązań ponad realne możliwości finansowe jednostki i sprzyja zachowaniu równowagi finansowej przy realizacji zadań inwestycyjnych.

Istotny dla analizowanego zagadnienia racjonalności planowania inwestycji przez JST jest fakt, że ustawodawca nie kształtuje w sposób jednoznaczny innych wymagań dla etapu planowania inwestycji. W praktyce obszar inwestycji realizowanych przez JST wykazuje:

1) ograniczenia fiskalne samorządu;
2) ryzyka związane z wieloletnim horyzontem zobowiązań;
3) napięcie między legalnością a racjonalnością wydatkowania;
4) presję społeczno-polityczną na realizację projektów „widocznych", niekiedy kosztem projektów bardziej efektywnych, lecz mniej spektakularnych.

[1] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1483 z późn. zm.), dalej jako u.f.p.

Wejście w życie od 1 stycznia 2025 r. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[2] stanowi istotną zmianę otoczenia prawno-finansowego inwestycji samorządowych. Reforma ukierunkowana została na zwiększenie stabilności dochodów JST oraz poprawę przewidywalności planowania finansowego. Inwestycje, będąc w samorządzie „funkcją" (w znaczeniu ekonomicznym i prawnym) zdolności do długofalowego planowania, rodzą wątpliwości odnośnie do relacji między zmianą modelu dochodowego a jakością decyzji inwestycyjnych.

Kluczowym punktem rozważań zawartych w niniejszym artykule nie jest ocena polityczna procesu planowania inwestycji, lecz analiza dogmatyczno-prawna: czy i w jakim stopniu nowe ramy dochodowe mogą sprzyjać racjonalności inwestowania, rozumianej jako działanie zgodne z normatywnym standardem gospodarowania środkami publicznymi. Standard ten jest w prawie polskim wyrażony przede wszystkim w art. 44 u.f.p., nakazujący dokonywanie wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Autorka stawia tezę, że nowy model dochodowy JST zwiększa zdolność kredytową i planistyczną samorządów (a więc potencjał inwestycyjny), ale jednocześnie uwypukla potrzebę podniesienia standardów prawnego uzasadnienia inwestycji: w szczególności dokumentowania racjonalności wariantów, efektywności wydatkowania środków, trwałości finansowej oraz kosztów utrzymania inwestycji w horyzoncie wieloletnim. Te elementy – choć częściowo zakorzenione w praktyce kontroli zarządczej – powinny być interpretowane jako konsekwencje normy art. 44 u.f.p., a nie jedynie rekomendacje tzw. dobrej administracji.

Reforma dochodów JST jako zmiana ram inwestowania (od 1 stycznia 2025 r.)

Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła kompleksową reformę systemu dochodowego JST, która zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2025 r. W wymiarze inwestycyjnym kluczowe znaczenie ma fakt, że reforma została zaprojektowana jako instrument wzmacniania stabilności finansów lokalnych oraz zwiększania przewidywalności planowania. Przewidywalność dochodów jest bowiem warunkiem racjonalnego zaciągania wieloletnich zobowiązań oraz planowania przedsięwzięć inwestycyjnych wykraczających poza perspektywę jednorocznej uchwały budżetowej.

[2] Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 1572 z późn. zm.).

Ustawodawca zredefiniował strukturę dochodów JST, zwiększając udział dochodów opartych na lokalnej bazie podatkowej, w szczególności z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych. W zamyśle projektodawcy ma to ograniczać uznaniowość transferów z budżetu państwa oraz zmniejszać wrażliwość budżetów lokalnych na doraźne decyzje polityczne. W efekcie dochody własne samorządów mają stymulacyjny charakter, sprzyjający długofalowym inwestycjom rozwojowym, a nie tylko finansowaniu bieżących zadań obligatoryjnych.[3]

Wprowadzone mechanizmy służą lepszemu dopasowaniu poziomu dochodów do zidentyfikowanych potrzeb finansowych jednostek, w tym w szczególności potrzeb inwestycyjnych. Założenie to znajduje odzwierciedlenie w konstrukcji nowych zasad ustalania i wyrównywania dochodów, które mają zapewnić bardziej adekwatne finansowanie zadań własnych w przekroju poszczególnych typów JST[4]. Z punktu widzenia gospodarki inwestycyjnej oznacza to potencjalne ograniczenie ryzyka niedoszacowania środków na przedsięwzięcia infrastrukturalne w gminach i powiatach o słabszej bazie podatkowej[5].

Inwestycyjne działania samorządu sporadycznie mieszczą się w perspektywie rocznej. Faza przygotowawcza, realizacja, rozliczenie, a następnie koszty utrzymania i eksploatacji rozkładają się w określonym przedziale czasowym, często dłuższym niż przedział dwóch czy trzech lat. Z tego powodu podstawową płaszczyzną prawną racjonalności inwestowania staje się nie tylko roczny budżet, ale również wieloletnia prognoza finansowa (dalej jako WPF) i wynikające z niej ograniczenia (np. horyzont czasowy prognozy dostosowany do okresu zobowiązań).

Z perspektywy dogmatycznej reforma dochodów JST nie zastępuje standardu art. 44 u.f.p., lecz zmienia warunki jego realizacji, tj. w systemie bardziej przewidywalnym łatwiej jest wykazać celowość i oszczędność w wymiarze wieloletnim, ale zarazem trudniej usprawiedliwiać decyzje inwestycyjne podejmowane bez pogłębionej analizy, gdyż argument „niepewności" dochodowej słabnie. Innymi słowy, stabilniejsze dochody podnoszą oczekiwania co do jakości procesu planowania. W efekcie to nie sama dostępność środków, lecz sposób ich wkomponowania w długookresową strategię rozwoju oraz spójność z WPF stają się głównym kryterium oceny zgodności działań inwestycyjnych JST z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, wynikającymi z u.f.p.

---

[3] *Nowa ustawa o dochodach jst*, https://finansepubliczne.pl/2024/11/15/nowa-ustawa-o-dochodach-jst/ (data dostępu: 18.05.2026).

[4] A. Kopańska, *Rewolucja w finansowaniu samorządów? Co zmieni nowa ustawa o dochodach JST*?, Warszawa 2025, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/01/A.Kopanska_Rewolucja.w.finansowaniu.samorzadow.pdf (data dostępu: 5.05.2026).

[5] M. Błażej, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2024*, Warszawa 2025, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5483/5/21/1/gospodarka_finansowa_jednostek_samorzadu_terytorialnego_2024.pdf (data dostępu: 10.05.2026).

Normatywny standard efektywności inwestycji samorządowych – art. 44 u.f.p. jako „twarde" kryterium racjonalności

W prawie finansów publicznych efektywność to zasada mająca wymiar normatywny. Art. 44 u.f.p. zawiera normę, która wyznacza kryteria legalnego wydatkowania środków publicznych, w tym wydatków inwestycyjnych.

Stanisław Owsiak zwraca uwagę na problem związany z brakiem jednolitych metod badania efektywności wydatkowania środków publicznych, co nie oznacza, że nie należy poszukiwać właściwych metod, odpowiednich dla danego stanu faktycznego[6].

Samorządy, realizując wiele zadań, mają swobodę w decyzjach co do liczby, jakości i sposobu czy zakresu ich wykonania. Jednocześnie samorządy, nawet tego samego szczebla, różnią się między sobą w zakresie m.in. zidentyfikowanych potrzeb mieszkańców, czynników przyrodniczych, demograficznych czy ekonomicznych, wpływających na wydatki danego rodzaju, zakres związany z realizowaniem danego zadania. Faktyczne potrzeby wydatkowe zidentyfikowane i ustalone dla danej jednostki sektora finansów publicznych, kształtowane szeregiem zróżnicowanych czynników, często niemierzalnych, pozwalają na ocenę adekwatności danej inwestycji w określonym momencie. Niejednokrotnie ocena adekwatności realizacji danego przedsięwzięcia nie jest prowadzona *ex ante*, a często realizowana tylko w sposób pośredni czy dopiero *ex post*, co wpływa na ocenę racjonalności dokonanych wydatków[7].

Ustawodawca, kształtując proces racjonalizacji wydatków publicznych, w u.f.p. nałożył na jednostki sektora finansów publicznych obowiązek dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod. Jest to szczególnie istotne przy inwestycjach, gdzie efekt nie jest tylko rezultatem rzeczowym (np. wybudowanie obiektu), ale również skutkiem długoterminowym, w tym społecznym, funkcjonalnym czy finansowym, powiązanym z kosztami utrzymania i odtworzenia. W przypadku inwestycji publicznych nie można pomijać elementów, takich jak: długoterminowe konsekwencje społeczne, funkcjonalne i finansowe, w tym koszty utrzymania, eksploatacji i odtworzenia majątku. W tym sensie racjonalność inwestycji samorządowej należy postrzegać jako kategorię wielowymiarową, powiązaną zarówno z legalnością działania, jak i z zasadą należytego gospodarowania środkami publicznymi wyrażoną w u.f.p. oraz rozwijaną w orzecznictwie regionalnych izb

[6] S. Owsiak, *Finanse publiczne, współczesne ujęcie*, Warszawa 2017, s. 316; również: U. Mandl, A. Dierx, F. Ilzkovitz, *The effectiveness and efficiency of public spending*, Brussels 2008, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication11902_en.pdf (data dostępu: 1.05.2026).

[7] A. Kopańska, op. cit.

obrachunkowych i sądów administracyjnych, strategiach rozwoju gminy, powiatu czy województwa, jak również analizami związanymi z demografią.

Wydatki mogą być ponoszone na cele i wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej danej jednostki. To na podstawie budżetu możliwe jest stwierdzenie, jakie zadania własne JST realizuje oraz które mają pierwszeństwo[8]. W ujęciu dogmatycznym należy zaproponować minimalny standard racjonalności inwestycji samorządowej jako obowiązek jednostki sektora finansów publicznych na etapie planowania:

- po pierwsze, zdefiniowanie celu publicznego projektu, rozumianego jako jednoznaczne powiązanie planowanego przedsięwzięcia z katalogiem zadań własnych bądź zleconych danej JST oraz ze strategią rozwoju lokalnego lub regionalnego;
- po drugie, wybór metody realizacji inwestycji (np. tradycyjna realizacja ze środków własnych i długu, etapowanie projektu, outsourcing określonych funkcji, partnerstwo publiczno-prywatne) powinien być poprzedzony analizą, która pozwala wykazać, że wybrana formuła zapewnia – w danych warunkach – najkorzystniejszy stosunek efektów do nakładów;
- po trzecie, niezbędne jest porównanie wariantów realizacyjnych co najmniej na poziomie racjonalnej argumentacji – nawet jeśli nie przybiera ono postaci rozbudowanego studium wykonalności, powinno pozostawiać ślad w dokumentacji, np. w uzasadnieniu uchwały, materiałach towarzyszących WPF, analizie *value for money*;
- po czwarte, JST powinna dokonać oceny trwałości finansowej przedsięwzięcia, tj. odpowiedzieć na pytanie, czy w całym okresie eksploatacji będzie w stanie utrzymać obiekt lub zapewnić świadczenie usług na założonym poziomie, przy realistycznym uwzględnieniu przyszłych dochodów, wydatków bieżących oraz limitów zadłużenia i spłaty zobowiązań;
- po piąte, konieczna jest identyfikacja i ograniczenie kluczowych ryzyk – w szczególności kosztowych (ryzyko wzrostu nakładów inwestycyjnych i eksploatacyjnych), terminowych (ryzyko opóźnień z wpływem na finansowanie i użytkowników) oraz prawnych (ryzyko zakwestionowania trybu udzielenia zamówienia, naruszeń dyscypliny finansów publicznych czy niezgodności z przepisami o pomocy publicznej);
- po szóste, podstawowym elementem jest zapewnienie ścisłej zgodności inwestycji z ramami planowania finansowego JST, a więc z budżetem i wieloletnią prognozą finansową, przy czym horyzont WPF powinien

[8] J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Katowice 2003, s. 187.

być adekwatny do okresu zaciąganych zobowiązań oraz czasu eksploatacji głównych składników majątku.

W ocenie autorki jedynie w przypadku rzetelnej analizy o charakterze szczegółowym, dostosowanym do specyfiki danej jednostki, jej stanu faktycznego, demograficznego, gospodarczego, powiązanego z faktycznymi potrzebami społeczności lokalnej można mówić o racjonalnym wydatkowaniu środków publicznych. Racjonalność w tym sensie nie jest kategorią wyłącznie ekonomiczną, lecz obejmuje również adekwatność projektu do potrzeb, proporcjonalność skali inwestycji do potencjału danej JST oraz spójność z celami polityki publicznej przyjętymi na szczeblu lokalnym i ponadlokalnym. Należy jednocześnie podkreślić, że wskazane elementy analizy nie wymagają stosowania zaawansowanej metodologii ekonomicznej jako warunku legalności działania – ustawodawca nie uzależnia zgodności z art. 44 ust. 3 u.f.p. od przeprowadzenia określonego typu badań ekonomicznych czy finansowych. Wystarczy, aby jednostka była w stanie wykazać, że podjęła decyzję inwestycyjną w sposób przemyślany, z wykorzystaniem dostępnych danych i narzędzi, zgodnie z zasadą efektywności z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków, a także w granicach wyznaczonych przez system planowania finansowego JST (budżet i WPF).

Tak rozumiany minimalny standard racjonalności inwestycji samorządowej pełni podwójną funkcję: 1) wyznacza ramy legalności działania organów JST na gruncie ustawy o finansach publicznych; 2) dostarcza praktycznego kryterium oceny przez organy nadzoru, regionalne izby obrachunkowe oraz sądy administracyjne, czy doszło do należytego gospodarowania środkami publicznymi. W konsekwencji jednostki, które rezygnują z pogłębionej analizy na etapie planowania, narażają się nie tylko na ryzyko nieefektywności inwestycji, lecz również na zarzut naruszenia art. 44 u.f.p. oraz potencjalne konsekwencje w zakresie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Granice prawnej oceny efektywności inwestycji – stanowisko orzecznictwa i doktryny

Spory o efektywność inwestycji samorządowych ujawniają się w postępowaniach dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, prowadzonych na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[9]. Postępowania te stają się swoistym „stres-testem" dla procesu decyzyjnego w JST,

[9] Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1484), dalej jako u.o.n.d.f.

wymuszając odtworzenie przesłanek decydujących o podjęciu decyzji realizacji danej inwestycji, sposobu wykorzystania instrumentów planowania finansowego oraz stopnia przestrzegania standardów wynikających z art. 44 u.f.p. Na tym tle orzecznictwo Głównej Komisji Orzekającej (dalej jako GKO) ma szczególne znaczenie, gdyż pokazuje, w jakich sytuacjach decyzja oparta na niewłaściwych przesłankach w zakresie realizacji inwestycji pozostaje w sferze dopuszczalnego ryzyka decyzyjnego, a w jakich staje się naruszeniem reguł gospodarki finansowej jednostki sektora finansów publicznych i podstawą do postępowania opartego na regułach dyscypliny finansów publicznych.

Analiza orzeczeń GKO w sprawach dotyczących gmin, w których realizowano zadania, pokazuje często stosowany w wyjaśnieniach argument stabilnej sytuacji finansowej JST jako okoliczności, która ma uzasadniać podjęcie decyzji o zaciągnięciu zobowiązań lub dokonaniu wydatków mimo braku odpowiednich środków w planie finansowym. GKO konsekwentnie podkreśla jednak, że przekroczenie planu wydatków, jako naruszenie limitu wynikającego z uchwały budżetowej lub planu finansowego jednostki, wyczerpuje znamiona czynu z art. 11 u.o.n.d.f., niezależnie od ogólnej kondycji finansowej JST. Stabilność finansowa może redukować ryzyko niewykonalności zobowiązań w rozumieniu art. 16 tej ustawy, ale nie zastępuje wymogu dochowania standardu racjonalności wydatku wynikającego z art. 44 ust. 3 u.f.p.[10] GKO, analizując określony stan faktyczny, kładzie akcent nie na warstwie merytorycznej, a na sferze formalno-planistycznej, w szczególności w sprawach, w których stwierdzono przekroczenie planu finansowego lub dokonanie wydatku z naruszeniem limitów wynikających z budżetu bądź planu finansowego jednostki. Komisja konsekwentnie podkreśla, że ujęcie wydatków w uchwale budżetowej lub planie finansowym stanowi z jednej strony upoważnienie do ich dokonania, z drugiej zaś wyznacza nieprzekraczalny limit,

[10] Przykładowo: orzeczenie GKO 17 września 2018 r., sygn. BDF1.4800.59.2018, dotyczące gminy, w której dokonano wydatków powodujących przekroczenie planu wydatków w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej. W uzasadnieniu pojawiło się wyraźne podkreślenie, że przekroczenie planu wydatków w poszczególnych paragrafach stanowi naruszenie dyscypliny, niezależnie od intencji i „obiektywnej potrzeby" zadania, https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=605ea01b-521a-402d-9ab1-8ee31787b4c7&groupId=764034 (data dostępu: 18.05.2026); orzeczenie GKO z 24 kwietnia 2017 r., sygn. BDF1.4800.7.2017, dotyczące gminy, w której doszło do zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków z przekroczeniem limitu określonego planem finansowym jednostki. Według GKO plan finansowy wyznacza nieprzekraczalny limit i że jego przekroczenie jest kwalifikowane jako naruszenie dyscypliny, niezależnie od subiektywnego przekonania organów o celowości wydatku, https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=9f56cb0d-16ad-4bfd-a9c0-c3db8984b20e&groupId=764034 (data dostępu: 18.05.2026); orzeczenie GKO z 28 maja 2018 r., sygn. BDF1.4800.24.2018, dotyczące gminy, w której doszło do przekroczenia kwoty wydatków ustalonej w planie finansowym budżetu gminy. W wyjaśnieniach wskazywano, że działanie nie było zamierzone ani umyślne, a sytuacja finansowa jednostki była stabilna co miało usprawiedliwi podjęcie decyzji o zaciągnięciu zobowiązania, https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=121562d8-58ee-4ccb-8040-a752f2db6f84&groupId=764034 (data dostępu: 18.05.2026).

którego naruszenie jest kwalifikowane jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych na gruncie art. 11 lub art. 15 u.o.n.d.f. Analizując tę problematykę z perspektywy inwestycji, ma ona znaczenie fundamentalne, gdyż już na etapie projektowania danej inwestycji, planowania jej realizacji, badania i weryfikacji z punktu obiektywnych potrzeb wspólnoty samorządowej, jej urzeczywistnienie może stać się źródłem odpowiedzialności, jeżeli zostanie zrealizowana z przekroczeniem planu finansowego lub bez odpowiedniego umocowania w aktach planowania finansowego.

W doktrynie prawa finansowego zwraca się uwagę, że zgodnie z przepisem art. 11 ust. 1 u.o.n.d.f. naruszeniem przepisów prawa jest dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków[11]. Oznacza to, że w ujęciu przedmiotowym wydatek to rozdysponowanie, alokacja środków publicznych, zaś w ujęciu podmiotowym o wydatku możemy mówić jako o podjęciu decyzji o wydatkowaniu środków na określony cel i w określonej wysokości[12]. W efekcie, wskazując zarówno na normatywną rolę art. 44 u.f.p., jak i na trudności interpretacyjne pojęć „upoważnienie", „przekroczenie upoważnienia" czy „plan finansowy" stosowanych w ustawie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, podkreśla się konieczność odwoływania do aktów planowania finansowego – budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej – jako podstawowego punktu odniesienia dla oceny legalności wydatkowania środków publicznych[13]. Takie ujęcie wzmacnia postawioną tezę, że racjonalność inwestycji w JST ma dwa nierozłączne wymiary: 1) wymiar merytoryczny, obejmujący cel, efekty i adekwatność projektu do potrzeb lokalnej wspólnoty; 2) wymiar formalno-planistyczny, odnoszący się do zgodności inwestycji z budżetem, WPF i limitami wynikającymi z tych aktów. Dopiero po spełnieniu łącznie tych przesłanek można mówić o działaniu zgodnym zarówno z art. 44 u.f.p., jak i z wymogami reżimu odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Zasady wydatkowania środków publicznych (celowość, oszczędność, efektywność) stanowią nie tylko standard etyczny czy zarządczy, lecz kryterium legalności gospodarowania środkami publicznymi. W szczególności podnosi się, że art. 44 u.f.p. jest przepisem kluczowym dla funkcjonowania całego

---

[11] K. Stelmaszczyk-Borszowska, *Upoważnienie do dokonywania wydatków – problemy definicyjne w świetle ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny" 2021, nr 2, s. 175, https://www.dyskurs.inp.uz.zgora.pl/index.php/DPiA/pl/article/view/125 (data dostępu: 3.05.2026).

[12] Zob. np. orzeczenia GKO z 23 listopada 2017 r., sygn. BDF1.4800.66.2017 i z 26 października 2016 r., sygn. BDF1.4800.103.2015.

[13] Szerzej na ten temat: K. Stelmaszczyk-Borszowska, op. cit.

sektora finansów publicznych, ponieważ wyznacza katalog kryteriów, którymi muszą kierować się jednostki, dokonując wydatków.

Pojęcie racjonalizacji wydatków nie doczekało się definicji legalnej. W literaturze przedmiotu podejmowano próby określenia znaczenia pojęcia racjonalizacji wydatkowania oraz wyznaczenia i skatalogowania kryteriów racjonalności systemu finansowego. Ze względu na posługiwanie się tym pojęciem w różnych kontekstach i zagadnieniach, można mówić o problemach z ustaleniem jednego zakresu znaczeniowego[14].

Do kryteriów racjonalności/racjonalizacji wydatkowania środków publicznych zalicza się: efektywność systemu, wewnętrzną zgodność norm i uregulowań systemowych, prostotę konstrukcji i spójność kryteriów oraz zasad regulujących gospodarkę finansową, a także zdolność systemu finansowego do samoregulacji[15].

Na gruncie analizy procesu racjonalizacji wydatków publicznych akcentuje się, że zasada „najlepszych efektów z danych nakładów" sprowadza się do relacji nakład–rezultat, a jednocześnie wymaga myślenia o wydatkach nie wyłącznie w kategoriach zgodności z planem, ale także w kategoriach optymalności doboru środków. Dla inwestycji samorządowych oznacza to obowiązek rozważenia alternatyw (wariantów), nawet jeśli w praktyce ma to postać krótszego uzasadnienia, a nie rozbudowanego studium wykonalności. Z punktu widzenia relacji inwestycji i mechanizmów zakupowych warto zauważyć, że normatywny charakter reżimu racjonalnego dysponowania środkami publicznymi w art. 44 u.f.p. jest tłem dla działań realizacyjnych w tym umów i procesu działania zamówień.

W ustaleniach kontrolnych Najwyższa Izba Kontroli odwołuje się w swoich dokumentach do standardu celowości, efektywności i oszczędności wydatków. W kontekście inwestycji istotne są zwłaszcza wnioski dotyczące potrzeby prowadzenia ewidencji i analiz pozwalających na ustalenie kosztów inwestycji oraz ich rozliczalności, a także zarządzania ryzykiem projektowym. Przykładowo w raporcie dotyczącym efektywności wydatkowania środków na inwestycje podkreślano znaczenie informacji o kosztach inwestycji i ich ewidencji, co jest warunkiem późniejszej oceny efektywności i gospodarności[16].

W raporcie dotyczącym efektywności wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe podniesiono, że często nie dysponują one kompletnymi informacjami o kosztach inwestycji, w tym o kosztach towarzyszących

---

[14] Szerzej na temat pojęcia racjonalności: A. Wójtowicz-Dawid, *Rationalising public expenditure*, „Financial Law Review" 2025, nr 40(4), s. 1–13.

[15] Z. Fedorowicz, *Racjonalny system finansowy. Główne kierunki reformy*, Warszawa 1984, s. 7 i nast.

[16] Szerzej: Najwyższa Izba Kontroli, *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe*, kontrola P/21/009, dostępna wraz z informacją o wynikach kontroli, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,23280.html (data dostępu: 5.05.2026).

oraz kosztach ponoszonych na etapie przygotowawczym, co utrudnia ocenę relacji między nakładami a osiągniętymi rezultatami rzeczowymi. Najwyższa Izba Kontroli wskazała również na potrzebę identyfikacji i monitorowania ryzyka projektowego, obejmującego m.in. ryzyko wzrostu kosztów, opóźnień realizacji czy zmian zakresu rzeczowego inwestycji, jako niezbędnego elementu prawidłowego zarządzania inwestycjami publicznymi. Wnioski te wzmacniają tezę, że budowa systemu informacji o kosztach i ryzykach inwestycji jest warunkiem nie tylko wewnętrznej kontroli zarządczej jednostki, lecz także zewnętrznej oceny legalności, gospodarności i efektywności wydatkowania środków publicznych, dokonywanej przez Najwyższą Izbę Kontroli[17].

Konsekwencje reformy dochodów JST dla racjonalności inwestowania: synteza dogmatyczna

Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego została zaprojektowana jako instrument stabilizacji systemu finansowania JST oraz zwiększenia przewidywalności dochodów, m.in. poprzez oparcie go w większym stopniu na udziałach w PIT i CIT naliczanych według algorytmu uwzględniającego „potrzeby finansowe" jednostek. Zwiększona stabilność i przewidywalność dochodów tworzą przestrzeń dla wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych i sprzyjają bardziej realistycznemu konstruowaniu wieloletniej prognozy finansowej. Metodologia opracowywania WPF przygotowana przez Ministerstwo Finansów podkreśla, że rzetelna prognoza dochodów jest warunkiem poprawnego ujęcia zobowiązań inwestycyjnych, w tym kosztów obsługi długu oraz wydatków eksploatacyjnych generowanych przez nowe zadania[18]. W systemie, w którym dochody JST są mniej uzależnione od uznaniowych transferów, a bardziej od przewidywalnych udziałów podatkowych, łatwiej jest zaplanować ścieżkę finansowania inwestycji w logice wieloletniej, a nie tylko rocznego budżetu.

Należy jednak zwrócić uwagę na to, że stabilność dochodowa wymusza podniesienie standardów należytej staranności po stronie organów JST. Jeśli łatwiej jest przewidzieć finansowanie w perspektywie kilkuletniej, trudniej jest usprawiedliwiać brak analizy wariantów realizacji i skutków inwestycji. Art. 44 u.f.p. wskazuje na to, że wymóg celowości, oszczędności i uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów powinien być realizowany z uwzględnieniem dostępnych informacji o sytuacji finansowej jednostki – a zatem im większa przewidywalność, tym wyższe oczekiwania co do

[17] Ibidem.

[18] Szerzej: Ministerstwo Finansów, *Metodologia opracowywania wieloletniej prognozy finansowej – aktualizacja 2022*, https://www.gov.pl/web/finanse/metodologia-opracowywania-wieloletniej-prognozy-finansowej--aktualizacja-2022 (data dostępu: 20.04.2026).

racjonalności procesu decyzyjnego. Stabilne dochody eliminują argument niepewności dochodowej jako usprawiedliwienie dla rezygnacji z pogłębionej analizy ekonomiczno-finansowej na etapie planowania danej inwestycji.

Art. 44 u.f.p. stanowi normatywną podstawę wymogu racjonalności wydatkowania, obejmującego nie tylko sam fakt realizacji inwestycji, lecz także wybór metody jej realizacji (np. tradycyjnej, etapowanej, w formule PPP) identyfikacji celów i efektów, jakie ma ona osiągnąć, oraz ocenę poziomu uzyskanych efektów. Przepis ten wymusza na jednostce sektora finansów publicznych ponoszenie wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady efektywności danych stosunku do poniesionych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków, co w przypadku inwestycji przekłada się na obowiązek porównania wariantów, analizy trwałości finansowej oraz identyfikacji ryzyk. W praktyce „lepszą" inwestycją samorządową nie jest jedynie ta, która przynosi atrakcyjne efekty rzeczowe, lecz taka, która spełnia jednocześnie dwa kryteria:

1) jest racjonalna merytorycznie tj. ma jasno zdefiniowany cel, mierzalne efekty i adekwatną skalę w stosunku do potrzeb lokalnej wspólnoty;
2) jest poprawna formalno-planistycznie tj. została ujęta i zbilansowana w budżecie oraz WPF, z poszanowaniem limitów wydatków i zobowiązań.

W tym świetle teza artykułu znajduje potwierdzenie – reforma dochodów JST tworzy korzystniejsze warunki ramowe dla poprawy jakości decyzji inwestycyjnych (przez stabilizację dochodów i wzmocnienie narzędzi planowania wieloletniego), lecz nie jest mechanizmem automatycznej poprawy efektywności. Realna poprawa wymaga równoległego rozwijania praktyk dokumentowania racjonalności decyzji, w szczególności na gruncie WPF i budżetu, oraz wzmacniania systemu kontroli zarządczej i analizy ryzyka, aby wykazać zarówno merytoryczną, jak i formalno-planistyczną racjonalność inwestycji.

Zakończenie

Nowy model dochodowy JST obowiązujący od 1 stycznia 2025 r. tworzy bardziej stabilne i przewidywalne ramy finansowania zadań lokalnych, co w naturalny sposób zwiększa potencjał inwestycyjny samorządów. Z perspektywy dogmatycznoprawnej reforma ta jednak nie przesądza o efektywności inwestycji. Efektywność – rozumiana jako celowość, oszczędność oraz uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów – jest w polskim prawie finansów publicznych normatywnie zakorzeniona w art. 44 u.f.p.

Na gruncie obowiązujących regulacji (*de lege lata*) zasadne jest przyjęcie, że art. 44 u.f.p. stanowi normatywną podstawę do wymagania od jednostek sektora finansów publicznych sporządzenia pisemnego uzasadnienia

inwestycji, obejmującego w szczególności: określenie celu publicznego, analizę podstawowych wariantów realizacji, oszacowanie kosztów w całym cyklu życia projektu, w tym kosztów utrzymania i odtworzenia, identyfikację kluczowych ryzyk oraz wykazanie zgodności przedsięwzięcia z budżetem i wieloletnią prognozą finansową. Skoro ustawodawca nakazuje dokonywanie wydatków w sposób celowy, oszczędny, przy zachowaniu zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod, to racjonalna wykładnia tego przepisu prowadzi do wniosku, że elementy te powinny znaleźć odzwierciedlenie w materialnej dokumentacji decyzyjnej, a nie wyłącznie w sferze ustnych uzasadnień.

Równolegle *de lege lata* uzasadnione jest wzmacnianie roli wieloletniej prognozy finansowej jako dokumentu służącego ocenie trwałości finansowej inwestycji, a nie tylko formalnej spójności danych liczbowych. Metodologia opracowywania WPF, przygotowana przez Ministerstwo Finansów, wprost wskazuje na to, że prognoza powinna odzwierciedlać skutki finansowe zaciąganych zobowiązań wieloletnich, w tym wydatków bieżących na utrzymanie majątku powstałego w wyniku inwestycji, oraz umożliwiać ocenę zdolności jednostki do obsługi długu. W tym kontekście zasadne jest również włączanie ustaleń kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego do dokumentacji inwestycyjnej jako dowodu należytej staranności organów JST, co koresponduje z rolą audytu wewnętrznego i kontroli zarządczej definiowaną w wytycznych Ministerstwa Finansów i Najwyższej Izby Kontroli jako instrumentów wspierających kierownika jednostki w zapewnianiu legalności, efektywności i gospodarności działań.

Na płaszczyźnie *de lege ferenda* można rozważyć doprecyzowanie tych standardów w kierunku większej jednolitości praktyki. Po pierwsze, zasadne wydaje się wprowadzenie – czy to w akcie prawnym, czy w wiążących wytycznych – minimalnych standardów analizy wariantów inwestycji, bez narzucania jednej, sztywnej metodologii, zwłaszcza dla projektów przekraczających określony próg wartości lub generujących istotne skutki finansowe w horyzoncie WPF. Po drugie, można postulować obowiązkowe ujmowanie w uzasadnieniu uchwał inwestycyjnych informacji o szacunkowych kosztach utrzymania i eksploatacji w całym okresie objętym WPF, co pozwoliłoby wprost powiązać decyzję inwestycyjną z oceną jej długookresowej wykonalności finansowej. Po trzecie, pożądane byłoby doprecyzowanie – choćby w formie wytycznych Ministra Finansów lub rekomendacji dla JST – relacji między art. 44 u.f.p. a wymogiem dokumentowania racjonalności inwestycji, tak aby wyraźnie wskazać, że spełnienie standardu celowości, oszczędności i „najlepszych efektów" zakłada istnienie odpowiedniej, pisemnej podstawy analitycznej w dokumentacji jednostki.

Konkludując, reforma dochodów JST jest istotnym czynnikiem wzmacniającym zdolność inwestowania, ale realna poprawa efektywności projektów

samorządowych wymaga wzmocnienia systemu poprzez standardy dokumentowania racjonalności inwestycji, oparte na istniejących normach prawa finansów publicznych i wspierane przez WPF oraz kontrolę zarządczą.

Wykaz literatury

Błażej M., *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2024*, GUS, Warszawa 2025, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5483/5/21/1/gospodarka_finansowa_jednostek_samorzadu_terytorialnego_2024.pdf.

Fedorowicz Z., *Racjonalny system finansowy. Główne kierunki reformy*, PWE, Warszawa 1984.

Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowoprawne*, Wyd. UŚ, Katowice 2003.

Kopańska A., *Rewolucja w finansowaniu samorządów? Co zmieni nowa ustawa o dochodach JST?,* Fundacja Batorego, Warszawa 2025, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2025/01/A.Kopanska_Rewolucja.w.finansowaniu.samorzadow.pdf.

Mandl U., Dierx A., Ilzkovitz F., *The effectiveness and efficiency of public spending*, European Commission, Brussels 2008, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication11902_en.pdf.

Ministerstwo Finansów, *Metodologia opracowywania wieloletniej prognozy finansowej – aktualizacja 2022*, https://www.gov.pl/web/finanse/metodologia-opracowywania-wieloletniej-prognozy-finansowej--aktualizacja-2022.

Najwyższa Izba Kontroli, *Efektywność wydatkowania środków na inwestycje przez jednostki budżetowe*, kontrola P/21/009, https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,23280.html.

Owsiak S., *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2017.

Stelmaszczyk-Borszowska K., *Upoważnienie do dokonywania wydatków – problemy definicyjne w świetle ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny" 2021, nr 2, https://www.dyskurs.inp.uz.zgora.pl/index.php/DPiA/pl/article/view/125.

Wójtowicz-Dawid A., *Rationalising public expenditure*, „Financial Law Review" 2025, nr 40(4).

Summary

The new revenue model for local government units and the rationality of public investment planning

Keywords: financial law, rationality, efficiency, investments, spending, local government revenue.

The reform of the local government financial system, which comes into force on 1 January 2025, introduces a new funding model for local authorities (hereinafter 'JST'). One of the main objectives of the reform is to increase the stability and predictability of these authorities' financial situation, which, among other things, affects their creditworthiness. The adopted solutions are

intended to influence the investment opportunities of local authorities through multi-year planning and the preparation of multi-year financial forecasts (hereinafter: WPF). The aim of this article is to assess whether the current Act on the Revenues of JST promotes rational and effective investment decisions by local authorities, or whether it is merely limited to improving formal financial stability without actually strengthening the standards of public fund management. The author analyses the concept of the efficiency of local government investment in the context of the principles of public fund management, in particular the principles of efficiency, economy and expediency in the use of public funds, as well as the concept of value for money. In the article, the author demonstrates that the new revenue model increases the investment potential of local self-governing bodies, but at the same time entails the risk of incorrect investment decisions due to a lack of sufficient analytical foundations. The thesis is put forward that a genuine improvement in the efficiency of local government investment requires not only stable sources of revenue, but also a raising of standards in the planning of public projects, including the mandatory use of analyses, such as economic analyses, the strengthening of the practical role of the project preparation phase (PPF) and administrative control, as well as the development of procedures for assessing alternatives, financial sustainability and the maintenance costs of investments as elements of due diligence in the management of public funds. The article is based on a dogmatic-legal approach with functional elements, in particular by referring to the normative standard for the use of public funds pursuant to Article 44 of the Public Finance Act (expediency, economy, efficiency and the optimal selection of methods and means).

DOI: 10.31648/sp.12900

Urszula K. Zawadzka-Pąk
Uniwersytet w Białymstoku
ORCID: 0000-0002-3774-4295
u.zawadzka@uwb.edu.pl

Istota, podstawy prawne i charakter zasad roczności i uprzedniości budżetowej we Francji i w Polsce

Wstęp

Obszarem badawczym niniejszego opracowania są dwie podstawowe zasady budżetowe, tj. roczność i uprzedniość, odnoszące się do zasadniczego planu finansowego państwa, który w Polsce znajduje się w ustawie budżetowej, natomiast we Francji w rocznej ustawie finansowej (fr. *la loi de finances de l'année*).

Celem artykułu jest ustalenie istoty, podstaw prawnych, a w konsekwencji charakteru roczności i uprzedniości we francuskim i w polskim porządku prawnym.

W opracowaniu posłużono się trzema uzupełniającymi się metodami badawczymi. Po pierwsze, wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną[1], która polega na ustaleniu treści obowiązującego prawa, jego analizie, wykładni, egzegezie. Po drugie, zastosowano metodę badań niereaktywnych[2], polegającą na analizie – w przypadku niniejszego artykułu – wcześniej opublikowanych wyników badań naukowych, orzecznictwa, raportów, a także publikacji internetowych w formie video. Po trzecie, chcąc wyjść poza prosty opis rzeczywistości[3], zestawiając rozwiązania przyjęte we Francji i w Polsce, zastosowano metodę prawno-porównawczą.

Zasady budżetowe formowały się w okresie, w którym „przywiązywano największe znaczenie do funkcji politycznej budżetu, tzn. kontroli ze strony

[1] K. Opałek, *Problemy metodologiczne nauki prawa*, Warszawa 1962, s. 61.

[2] E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, tłum. W. Betkiewicz i in., Warszawa 2004, s. 340–368.

[3] K. Sójka-Zielińska, *O stosowaniu metody porównawczej w historii prawa*, „Państwo i Prawo" 1963, nr 12, s. 837.

władzy ustawodawczej (parlamentu) gospodarki finansowej władzy wykonawczej"[4]. W doktrynie prawa polskiego zwrócono również uwagę na pragmatyczny i celowościowy aspekt zasad budżetowych jako przyczyniających się do optymalizacji realizacji zadań państwa, zgodnie z celami politycznymi i gospodarczymi[5]. Również przedstawiciele doktryny francuskiej[6] podkreślają, że zasady budżetowe mają wspólny cel, którym jest zapewnienie rzeczywiście skutecznego upoważnienia parlamentarnego udzielanemu władzy wykonawczej.

Celem uporządkowania wywodu naukowego na temat zasad budżetowych należy podkreślić, że te ostatnie, będąc jednocześnie zasadami prawa, mogą mieć dwojaki charakter: opisowy (postulatywny) – wtedy mają charakter zasad-norm – oraz charakter normatywny (dyrektywalny) – wówczas mamy do czynienia z zasadami-postulatami. Są to kategorie wprowadzone przez Jerzego Wróblewskiego[7], który „utożsamia zasadę prawa z normą prawną sformułowaną *expressis verbis* w przepisach lub z konsekwencją logiczną norm prawnych, natomiast pod pojęciem postulatu rozumie dyrektywę postępowania nieznajdującą odzwierciedlenia w obowiązujących *de lege lata* przepisach prawa"[8]. Jeśli chodzi o zasady budżetowe w pierwszym ujęciu, to chodzi o „wynikające z przepisów prawnych normy postępowania dotyczące gospodarki budżetowej państwa lub jednostki samorządu terytorialnego", z kolei w drugim ujęciu oznaczają one „postulaty formułowane w literaturze przedmiotu, wyznaczające pożądany wzorzec działania organów stosujących normy prawa finansowego dotyczący budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego[9].

Należy jednak zaznaczyć, że w Polsce relatywnie łatwo są formułowane w doktrynie nowe zasady budżetowe. Prawdopodobnie najszerszy katalog zasad budżetowych prezentowanych w polskiej doktrynie zawiera opracowanie przygotowane przez Henryka Dzwonkowskiego[10], które obejmuje aż dziewięć zasad budżetowych. Warto też dodać, że nie wszyscy autorzy wymieniają wśród zasad budżetowych roczność i uprzedniość, będące przedmiotem niniejszego opracowania, niektórzy zaś znajdują w tym katalogu miejsce tylko dla jednej z nich. W tej dziedzinie panuje wręcz swoistego rodzaju chaos

---

[4] C. Kosikowski, *Zasady budżetowe*, „Finanse" 1967, nr 5, s. 53.

[5] M. Weralski, *Budżet państwowy*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. 2, Warszawa 1982, s. 26; A. Walasik, *Stosowanie doktrynalnych zasad budżetowych w polskim prawie budżetowym*, „Państwo i Prawo" 1999, nr 1, s. 65.

[6] J.-P. Camby, *Budget et Parlement*, [w:] G. Orsoni (red.), *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*, Aix-Marseille–Paryż 2017, s. 107.

[7] J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 255–260

[8] Zob. M. Grzeszczuk, *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2016, nr 1.

[9] A. Hanusz, *Budżet państwa*, [w:] A. Hanusz (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2022, s. 113.

[10] H. Dzwonkowski, *Prawo budżetowe budżetu państwa*, [w:] H. Dzwonkowski, J. Gliniecka (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 76–81.

klasyfikacyjny. Przemysław Pest[11] dokonał zestawienia dwudziestu czterech podręczników opisujących zasady budżetowe. Ze wspomnianego wykazu wynika, że istnienie zasady roczności zostało potwierdzone w trzynastu opracowaniach, natomiast zasady uprzedniości jedynie w sześciu. Powyższe rozbieżności wynikają m.in. z faktu, że rzadko rozróżnia się zasady budżetowe w ujęciu normatywnym i postulowanym.

Inna sytuacja ma miejsce we Francji, gdzie raz ukształtowany katalog zasad budżetowych pozostaje praktycznie niezmienny, bowiem we francuskiej doktrynie panuje co do zasady powszechna zgoda w zakresie katalogu zasad budżetowych w odniesieniu do budżetu państwa, do których zalicza się roczność (fr. *l'annualité*), jedność (fr. *l'unité*), powszechność (fr. *l'universalité*), szczegółowość (fr. *la spécialité*), a obecnie również rzetelność (fr. *la sincérité*)[12]. Dodanie do tego katalogu tej ostatniej zasady nastąpiło w wyniku długiego procesu, w którym początkowo uczestniczyła Rada Konstytucyjna, a następnie wkroczył ustawodawca[13]. Jak widać, w katalogu tym nie ma miejsca dla zasady uprzedniości. Z drugiej jednak strony poza głównym nurtem doktrynalnym znajdują się nieliczne publikacje naukowe, traktujące o zasadzie uprzedniości budżetowej[14], której jednak nie należy traktować jako klasycznej zasady budżetowej, a bardziej jako konsekwencję zasady roczności.

Dodajmy, że na przestrzeni ostatniej dekady stan finansów publicznych we Francji i w Polsce różnił się w sposób nieznaczny, jeśli chodzi o kryterium deficytu publicznego, natomiast istotne różnice można zaobserwować w zakresie długu publicznego (por. tabela 1).

Tabela 1.

Deficyt i dług publiczny Francji i Polski w latach 2016–2025 (dane w % PKB)

Rok	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Deficyt publiczny										
Francja	-3,8	-3,4	-2,3	-2,4	-8,9	-6,6	-4,7	-5,4	-5,8	-5,1
Polska	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-6,9	-1,7	-3,4	-5,2	-6,4	-7,3
Dług publiczny										
Francja	98,1	98,8	98,5	98,2	114,9	112,8	111,4	109,5	112,6	115,6
Polska	54,1	50,4	48,2	45,2	56,6	53,0	48,8	49,5	54,8	59,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

[11] P. Pest, *Zasady budżetowe a współczesność*, Warszawa 2025, s. 57–64.

[12] J.-L. Albert, *Finances publiques*, Paryż 2022, s. 516.

[13] U.K. Zawadzka-Pąk, *Zasada rzetelności we francuskim prawie budżetowym*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2025, t. 37, s. 210.

[14] H. Check, S. Kott, *L'antériorité budgétaire, un principe à trois temps*, „Gestion & Finances Publiques" 2024, nr 4, s. 5–13.

Dane te są o tyle istotne w kontekście niniejszego opracowania, że rosnący deficyt we Francji staje się przyczyną sporów parlamentarnych dotyczących treści rocznej ustawy finansowej, a w konsekwencji naruszenia zasady uprzedniości. Éric Coquerel, który od 30 czerwca 2022 r. jest przewodniczącym Komisji ds. Finansów Zgromadzenia Narodowego, w wywiadzie telewizyjnym z 19 października 2025 r. w kontekście budżetu na rok 2026[15] stwierdził wprost, że jedną z przyczyn nieuchwalenia w terminie rocznej ustawy finansowej jest właśnie wysoki deficyt. By go obniżyć, rząd, przygotowując projekt ustawy finansowej na 2026 r., wybrał wariant ograniczania wydatków, w szczególności świadczeń socjalnych, podczas gdy partie mniejszościowe dążą do zwiększenia dochodów publicznych, w szczególności poprzez opodatkowanie najbogatszych grup społecznych.

Struktura artykułu przedstawia się w następujący sposób. Po dokonaniu w niniejszej sekcji wprowadzenia metodycznego i merytorycznego, w dalszej kolejności zostanie przedstawiona istota i podstawy prawne roczności i uprzedniości, co zwieńczą wnioski na temat charakteru prawnego tych zasad budżetowych.

Istota i podstawy prawne roczności budżetowej

W doktrynie francuskiej podkreśla się, że istota zasady roczności polega na przyznawaniu rocznego upoważnienia, które władza wykonawcza otrzymuje od władzy ustawodawczej w zakresie poboru dochodów i dokonywania wydatków. Zasada ta zapewnia trwałość uprawnień parlamentarnych i zapobiega sytuacji, w której władza wykonawcza raz otrzymawszy upoważnienie zaprzestanie zwracania się do parlamentu z wnioskami finansowymi[16].

Zasada roczności, nazywana niekiedy zasadą jednoroczności, po raz pierwszy ukształtowała się w Anglii w XVII w.[17], a następnie została przemodelowana i wpisania do Konstytucji Francji z 1791 r. jako efekt rewolucji francuskiej[18]. Choć istnieje też w doktrynie francuskiej stanowisko, zgodnie z którym zasada roczności zaczęła we Francji obowiązywać później, tj. od ustawy z 26 maja 1817 r.[19]. nie zmienia to faktu, że koncepcja, aby corocznie prezentować budżet, ukształtowała się zanim powstały trzy kolejne klasyczne

[15] *L'objectif est de battre ce budget!*, wywiad z E. Coquerelem z 19 października 2025 r., https://www.youtube.com/watch?v=B_pZVJK4qi8 (data dostępu: 1.06.2026).

[16] F. Waserman, *Finances publiques*, Paryż 2023, s. 31.

[17] D. Bouley, *Budget annuality and the complementary period in the French public finance law environment*, „IMF Public Financial Management Blog", 27 marca 2009 r., www.blog-pfm.imf.org (data dostępu: 1.06.2026).

[18] T. Papadopoulos, *Les principes budgétaires de l'Etat*, Saarbrückem 2010, s. 33.

[19] J.-P. Camby, op. cit.

zasady budżetowe, tj. jedność, powszechność i szczegółowość, gdyż to periodyczność budżetu była najbardziej pożądaną jego cechą, jako że umożliwiała deputowanym odnowienie upoważnienia w zakresie poboru podatków przez monarchę[20]. Historycznie zasada roczności miała zatem uzasadnienie polityczne[21]. Zasada roczności, wywodząca się z tzw. zasady zgody na podatek (fr. *le consentement àl'impôt*), od upoważnienia do pobierania podatków prowadzi do autoryzacji wydatków i jest efektem kompromisu między dwoma sprzecznościami. Z jednej strony rzetelna kontrola działań organów władzy wykonawczej wymaga tego, by upoważnienie parlamentu miało relatywnie krótki okres obowiązywania, z drugiej strony działania rządu wymagają pewnego czasu trwania, nie powinien być ograniczany przez zbyt ścisłą kontrolę. Rok kalendarzowy został uznany za stanowisko kompromisowe między tymi dwoma sprzecznymi wymogami[22].

Doktryny francuska i polska są zgodne co do celu zasady roczności, nadawanemu mu również współcześnie. Jest nim poddanie władzy wykonawczej regularnej kontroli ze strony parlamentu[23], a zatem zagwarantowanie organowi stanowiącemu budżet ciągłości i stałości decyzji oraz kontroli w zakresie gospodarki budżetowej"[24]. Ponadto zasada roczności realizuje zasadę „ciągłości i nieprzerwalności planistycznych, jawnych i demokratycznych podstaw prowadzenia gospodarki finansowej państwa"[25], jest „symptomem prawidłowego, normalnego działania państwa"[26]), gdyż ma chronić przed „próżnią budżetową", czyli „brakiem planistycznych podstaw faktycznego wydatkowania"[27].

W polskiej doktrynie wskazuje się również na to, że zasada roczności rozumiana jest jako „nakaz corocznego istnienia budżetu[28], implikujący istnienie corocznego konstytucyjnego obowiązku w stosunku do odpowiednich organów państwa"[29]. W konsekwencji oznacza to, że rząd został upoważniony do ponoszenia tylko w tych ramach czasowych wydatków i rozchodów oraz pobierania określonych ustawą budżetową dochodów i przychodów"[30]. W związku

---

[20] T. Papadopoulus, op. cit., s. 33.

[21] M. Bouvier, M.-Ch. Esclassan, J.-P. Lassale, *Finances publique*, Paryż 2025, s. 386.

[22] J. Buisson, *Annualité et pluriannualité*, [w:] G. Orsoni (red.), op. cit., s. 42–43.

[23] J.-P. Camby, op. cit.

[24] A. Hanusz, *Budżet państwa*, s. 123.

[25] T. Dębowska-Romanowska, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz,* t. 2, 2016, Legalis, komentarz do art. 219.

[26] Eadem, *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną,* Warszawa 2010, s. 223.

[27] Eadem, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., komentarz do art. 219.

[28] M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 99.

[29] K. Eckhardt, *Ograniczenia czasowe w konstytucyjnej procedurze uchwalania ustawy budżetowej*, [w:] M. Grybowski, B. Przywora (red.), *Konstytucyjne determinanty finansów publicznych – perspektywa polska i porównawcza. 66. Zjazd Katedr i Zakupów Prawa Konstytucyjnego*, Częstochowa 2025, s. 256–257.

[30] E. Feret, *Zasada roczności budżetu,* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza" 2003, nr 7, s. 56–57.

z tym do rocznych okresów odnosi się także organizację wykonywania budżetu, w której przyjęto zasadę, że okres, na jaki jest uchwalana ustawa budżetowa, powinien pokrywać się z okresem wykonywania tej ustawy[31].

Również we francuskiej doktrynie akcentuje się ten podwójny aspekt zasady roczności, która z jednej strony oznacza, że państwo ogranicza swój horyzont planowania do jednego roku, a zatem – interpretowana ściśle – zakazuje zapisywania w rocznej ustawie finansowej upoważnień na kilka lat. Z drugiej strony zasada roczności oznacza, że rząd jest zobowiązany wykorzystać przyznane upoważnienia w okresie jednego roku[32].

Obecnie w polskim porządku prawnym zasada roczności ma swoje niebudzące wątpliwości podstawy prawne w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.[33] Zgodnie z jej art. 219 ust. 1 „Sejm uchwala budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej". Konstytucja RP nie precyzuje, czy rok budżetowy powinien pokrywać się z rokiem kalendarzowym. Przesądza o tym natomiast art. 109 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[34], zgodnie z którym „rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy".

Interesująca sytuacja ma miejsce we Francji, w której zasada roczności (fr. *le principe d'annualité*) nie została wyrażona wprost we Konstytucji Francji, jednak we francuskiej doktrynie panuje powszechna zgoda co do tego, że ma ona podstawy konstytucyjne, gdyż tak uznał francuski sędzia konstytucyjny[35]. W konsekwencji, sięgając do genezy tej zasady, należy stwierdzić, że dokonywano jej konstytucjonalizacji, poczynając od lat 60. ubiegłego stulecia. Mianowicie francuski sędzia konstytucyjny, tj. Rada Konstytucyjna, w decyzji nr 60-8 z dnia 11 sierpnia 1960 r. uznała, że ustawodawca nie ma prawa odnawiać upoważnienia do pobierania dochodów parafiskalnych w trakcie roku. Następnie w decyzji nr 79-111 z dnia 30 grudnia 1979 r. powiązała zasadę roczności z ciągłością życia narodowego. Z kolei w decyzji nr 2001-448 DC z dnia 25 lipca 2001 r. wyraziła się bardziej jednoznacznie, uznając, że zasada roczności wynika z art. 47 Konstytucji z dnia 4 października 1958 r.[36] Rada Konstytucyjna potwierdziła również konstytucyjną zasadę roczności w decyzji nr 2012-653 z dnia 9 sierpnia 2013 r. dotyczącej Paktu Fiskalnego, stwierdzając, że „zasada roczności ustaw finansowych wynika z art. 34 i 47 Konstytucji i ma zastosowanie w ramach roku kalendarzowego". Art. 34 ust. 4 Konstytucji RF przewiduje w szczególności, że „ustawy finansowe określają dochody i wydatki państwa na warunkach i z zastrzeżeniami przewidzianymi

[31] Ibidem.

[32] M. Bouvier, M.-Ch. Esclassan, J.-P. Lassale, op. cit., s. 386.

[33] Dz.U. poz. 483 z późn. zm., dalej jako Konstytucja RP.

[34] Dz.U. z 2025 r., poz. 1483 z późn, zm., dalej jako ufp.

[35] É. Oliva, *Vers de nouveaux principes constitutionnels du droit des finances publiques?*, „Revue française d'administration publique" 2022, nr 2, s. 457–473.

[36] T.j. Dz.U. z 10 marca 2024 r., dalej jako Konstytucja RF.

w ustawie organicznej". Z kolei jej art. 47 ust. 1 przewiduje, że „parlament głosuje nad projektami ustaw finansowych na warunkach określonych w ustawie organicznej". W powyższych przepisach Konstytucji RF mowa jest o ustawie organicznej nr 2001-692 z dnia 1 sierpnia 2001, w skrócie nazywanej ustawą LOLF. Zgodnie z jej art. 1 ust. 1 „na warunkach i z zastrzeżeniami przewidzianymi w ustawie organicznej LOLF, ustawy finansowe określają na dany rok budżetowy (fr. *exercise*) charakter, wysokość i przeznaczenie dochodów oraz wydatki państwa, a także wynikającą z tego równowagę budżetową i finansową. Uwzględniają one określoną równowagę gospodarczą, a także cele i wyniki programów". Zasada roczności wyrażona została również w art. 1 ust. 2 tej ustawy, zgodnie z którym „rok budżetowy obejmuje rok kalendarzowy". Ponadto art. 6 ust. 2 ustawy LOLF przewiduje, że „budżet przedstawia wszystkie dochody i wydatki budżetowe państwa w ciągu jednego roku"[37].

Istota i podstawy prawne uprzedniości budżetowej

Konsekwencją wspomnianej zasady roczności jest wymóg uprzedniości[38]. Sięgając do jego genezy, we Francji został on zapożyczony z modelu westminsterskiego. Jego konsekwencją we francuskim porządku prawnym jest zakaz pobierania dochodów i dokonywania wydatków bez uprzedniej zgody (autoryzacji) parlamentu. Oznacza to, że upoważnienie musi być przyznane najpóźniej o północy 31 grudnia poprzedzającego rok budżetowy. Wymóg uprzedniości jest tak dalece zakorzeniony w praktyce francuskiego parlamentaryzmu, że deputowani w III i IV Republice mieli zwyczaj zatrzymywania wskazówek zegara, stojącego w sali plenarnej Zgromadzenia Narodowego, by nie wybiła ona nowego roku[39]. W 1983 r. Rada Konstytucyjna potwierdziła „troskę o terminowe, a zwłaszcza następujące przed rozpoczęciem roku budżetowego, uchwalenie upoważnień niezbędnych do zapewnienia ciągłości życia publicznego"[40]. Uprzedniość w stosunku do ustawy finansowej w okresie trwania V Republiki stała się regułą, jako że – nie licząc ostatnich dwóch lat – roczna ustawa finansowa nie była ogłoszona przed rozpoczęciem roku budżetowego jedynie dwukrotnie, tj. w 1962 r. i w 1979 r.[41] Przyczyną złamania wymogu uprzedniości w stosunku do budżetu na 1963 r. było przegłosowanie wniosku

---

[37] J. Buisson, op. cit.

[38] A. Guigue, *Le recours au principe de continuité de la vie nationale par le Conseil constitutionnel lors du contrôle des projets de loi de finances*, „Gestion & Finances Publiques" 2023, nr 5, s. 20.

[39] Ibidem.

[40] Rada Konstytucyjna, 19 lipca 1983 r., nr 83-161 DC, § 3.

[41] C. de Courson, *Rapport no 719 fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, Assemble Nationale*, 12 grudnia 2024 r., s. 5.

o wotum nieufności i rozpisanie nowych wyborów parlamentarnych, zaś w stosunku do budżetu na 1980 r. – uznanie przez Radę Konstytucyjną ustawy finansowej za niezgodną z Konstytucją RF.

Należy dodać, że odmiennie przedstawia się sytuacja w Polsce, gdzie brak ustawy budżetowej od 1 stycznia nowego roku budżetowego nie stanowi problemu z punktu widzenia pobierania dochodów publicznych. Wynika to z dwóch powiązanych ze sobą kwestii. Po pierwsze, zgodnie z art. 52 ufp ujęte w budżecie państwa dochody stanowią jedynie prognozy ich wielkości; po drugie, dochody publiczne są pobierane na podstawie odrębnych ustaw, w szczególności ustaw podatkowych.

Tadeusz Grodyński w krytycznym tonie odnosił się do sytuacji, w której brakuje w nowym roku budżetowym budżetu państwa[42]. Twierdził, że nieuchwalenie na czas budżetu będącego według przyjętej definicji „zestawieniem wydatków i dochodów dotyczących przyszłego okresu" jest zjawiskiem przeczącym wręcz istocie budżetu. Nieco odmienne stanowisko prezentuje współcześnie Teresa Dębowska-Romanowska[43], twierdząc, że ustawa budżetowa powinna być uchwalona „uprzednio albo wyjątkowo w terminie możliwie najkrótszym po początku roku budżetowego". Również we francuskiej doktrynie, poza tym, że definiując budżet, akcent kładzie się przede wszystkim na fakt, iż jest on aktem autoryzującym, a dokładnie serią upoważnień, które są przyznawane rządowi przez parlament, to jednak zwraca się uwagę, że te upoważnienia powinny być uprzednie, ponieważ powinny poprzedzać wykonywanie budżetu[44]. Jean-Pierre Camby[45], odwołując się do definicji jednego z klasycznych przedstawicieli prawa budżetowego, René Stourma, zwraca uwagę na fakt, że budżet, będąc aktem upoważniającym do pobierania dochodów i dokonywania wydatków, ma charakter zatwierdzenia uprzedniego. Rzeczywiście, we Francji do 2024 r ustawy finansowe były, z dwoma wspomnianymi wyjątkami, rozpatrywane, uchwalane i ogłaszane w trakcie ostatnich trzech miesięcy roku kalendarzowego[46].

Zasada uprzedniości w swojej konstrukcji jest bardzo prosta i oznacza wymóg, aby budżet na kolejny rok był uchwalony przed rozpoczęciem roku budżetowego[47]. Odnosi się ona zatem do prac nad opracowaniem i uchwaleniem ustawy budżetowej, które należy podjąć odpowiednio wcześniej, tak aby akt budżetowy obowiązywał już od 1 stycznia. Zasada uprzedniości, „oprócz niewątpliwego znaczenia politycznego, porządkuje i dyscyplinuje prace nad

[42] T. Grodyński, *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Kraków 1932, s. 293.

[43] T. Dębowska-Romanowska, *Prawo finansowe*…, s. 223.

[44] M. Bouvier, M.-Ch. Esclassan, J.-P. Lassale, op. cit., s. 333.

[45] J.-P. Camby, op. cit.

[46] P. Brunet, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paryż 2025, s. 799.

[47] A. Hanusz, *Budżet państwa*, s. 123.

budżetem, wymusza przygotowanie projektów budżetowych we właściwym terminie oraz terminowe ich uchwalanie”[48].

W polskim porządku prawnym brakuje podstaw prawnych zawierających wymóg uchwalenia ustawy budżetowej przed rozpoczęciem roku budżetowego. To jedna z głównych przyczyn, dlaczego w Polsce w praktyce zasada uprzedniości jest notorycznie nieprzestrzegana. We Francji, choć uprzedniość nie została podniesiona do rangi zasady budżetowej, to paradoksalnie stanowi wymóg prawny. Wynika to z faktu, że art. 39 ustawy LOLF zobowiązuje do przedłożenia projektu rocznej ustawy finansowej najpóźniej w pierwszy wtorek października. Jeżeli parlament nie uchwali rocznej ustawy finansowej w terminie 70 dni od dnia jej złożenia, to jej przepisy mogą zostać wprowadzone w życie na mocy rządowego ordonansu, zgodnie z art. 47 ust. 3 Konstytucji RF. Dodatkowo, zgodnie z art. 47 ust. 2 Konstytucji RF, jeżeli Zgromadzenie Narodowe nie uchwaliło ustawy w pierwszym czytaniu w terminie 40 dni od złożenia projektu, rząd kieruje projekt do Senatu, który musi podjąć decyzję w terminie 15 dni.

Celem zobrazowania funkcjonowania w praktyce uprzedniości budżetowej w tabeli 2 przedstawiono dane złożenia projektów ustaw budżetowych w Polsce i rocznych ustaw finansowych we Francji oraz dat ich ogłoszenia w obu państwach na przestrzeni ostatnich 10 lat.

Tabela 2.
Daty złożenia projektów ustaw budżetowych (finansowych) oraz ich ogłoszenia we Francji i w Polsce w latach 2017–2026

Rok budżetowy	**Francja**		**Polska**	
	Data złożenia projektu	**Data ogłoszenia ustawy**	**Data złożenia projektu**	**Data ogłoszenia ustawy**
2017	28.09.2016	29.12.2016	30.09.2016	17.01.2017
2018	27.09.2017	30.12.2017	26.09.2017	1.02.2018
2019	27.09.2018	28.12.2018	26.09.2018	1.02.2019
2020	27.09.2019	28.12.2019	24.12.2019	2.04.2020
2021	28.09.2020	29.12.2020	30.09.2020	30.01.2021
2022	22.09.2021	30.12.2021	1.10.2021	5.02.2022
2023	26.09.2022	30.12.2022	29.09.2022	8.02.2023
2024	27.09.2023	29.12.2024	29.09.2023	1.02.2024
2025	10.10.2024	14.02.2025	30.09.2024	20.01.2025
2026	30.09.2025	19.02.2026	30.09.2025	20.01.2026

Źródło: opracowanie własne na podstawie systemów informacji prawnej Legifrance i ISAP.

[48] J. Szołno-Koguc, *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H (Oeconomia)” 2005, vol. 39, s. 142.

Z powyższego zestawienia wynika, że we Francji wymóg uprzedniości na przestrzeni ostatniej dekady nie został zachowany jedynie dwukrotnie, tj. w stosunku do lat budżetowych 2025 i 2026. Naruszenie zasady uprzedniości jest skutkiem tego, że w obecnym pejzażu politycznym niezwykle trudno jest osiągnąć kompromis w sprawie budżetu[49], gdyż od 2022 r. władzę w tym kraju sprawują rządy mniejszościowe. W konsekwencji w pierwszych miesiącach lat 2025 i 2026 obowiązywały tzw. specjalne ustawy finansowe (fr. *loi de finances speciale*) – upoważnienie do pobieranie podatków i uruchomienia na mocy rządowego dekretu środków niezbędnych do zapewnienia ciągłości działania państwa. W tym samym czasie odmienna sytuacja miała miejsce w Polsce, gdyż w każdym roku z analizowanego okresu uprzedniość nie została zachowana i konieczne było zastosowanie awaryjnej procedury budżetowej w postaci prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie projektu ustawy budżetowej do czasu ogłoszenia ustawy budżetowej (na podstawie art. 145 ufp), przy czym trudno uznać sytuację w Polsce za stan kryzysu budżetowego.

Wnioski

Celem artykułu było ustalenie istoty, podstaw prawnych i charakteru roczności i uprzedniości budżetowej we francuskim i polskim porządku prawnym. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że w pewnym zakresie przyjęte rozwiązania są zbieżne w obu państwach, zaś w pewnym zakresie odmienne. Punktem wyjścia do wyciągnięcia wniosków mają ustalenia poczynione we wprowadzeniu dotyczące charakteru prawnego zasad budżetowych, które mogą mieć charakter albo opisowy (postulatywny) albo normatywny (dyrektywalny).

Zasada roczności zarówno we francuskim, jak i polskim porządku prawnym jest zasadą budżetową w obu powyższych ujęciach. Jednak należy wrócić uwagę na różnicę polegającą na tym, że w Polsce zasada roczności ma niebudzące podstawy konstytucyjne, wyrażone wprost w art. 219 ust. 1 Konstytucji RP, jak i ustawowe (art. 109 ust. 4 ufp), natomiast we Francji niebudzący wątpliwości charakter mają podstawy ustawowe (art. 1 ustawy LOLF), a podstawy konstytucyjne zostały wywiedzione przez Radę Konstytucyjną na podstawie art. 34 i 47 Konstytucji RF, ale nie wynikają wprost z Konstytucji RF. Ma to związek z faktem, że w prawie francuskim, w mniejszym stopniu niż w polskim porządku prawnym, obserwuje się bardzo istotną rolę orzecznictwa, w szczególności konstytucyjnego[50]. Poza tym aspektem dotyczącym podstaw

[49] P. Madec, M. Plane, R. Sampognaro, *Budget 2026: Un déficit de compromis*, „Policy brief" nr 154 z 26 lutego 2026 r., s. 2.

[50] M. Mariański, E. Piechota-Oloś, *Prawno-porównawcze aspekty regulacji zakresu tajemnicy skarbowej*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 68, s. 306, DOI: 10.31648/sp.11117.

prawnych różnice między polskim a francuskim porządkiem prawnym w zakresie zasady roczności budżetowej nie są istotne.

Jeśli natomiast chodzi o zasadę uprzedniości, to sytuacja jest bardziej zróżnicowana. We francuskim porządku prawnym uprzedniość nie jest traktowana jako zasada w ujęciu opisowym, jako że francuska doktryna jest konsekwentna w zaliczaniu do katalogu zasad budżetowych odnoszących się do budżetu państwa jedynie roczności, jedności, powszechności, szczegółowości, a ostatnio również rzetelności. Uprzedniość jednak we Francji stanowi wymóg prawny, wynikającym łącznie z art. 47 Konstytucji RF i art. 39 ust. 1 ustawy LOLF. Z kolei w Polsce zasada uprzedniości według części doktryny jest traktowana jako zasada budżetowa w ujęciu opisowym (dyrektywalnym), nie istnieje natomiast żaden przepis prawny, który w stosunku do ustawy budżetowej taki wymóg by zawierał.

Jako że w przypadku niektórych instytucji prawnych, jak np. regionalnych izb obrachunkowych[51], wzorowano się w Polsce na rozwiązaniach francuskich, warto by przeprowadzić szersze badania, w szczególności w zakresie budżetowych procedur awaryjnych, i rozważyć, czy nie należałoby wpisać do polskiego porządku prawnego wymogu uprzedniości w zakresie budżetu państwa, który jest specyficzny nie tylko dla Francji, ale również dla innych państw, w szczególności dla Niemiec[52] czy Stanów Zjednoczonych[53].

Wykaz literatury

Albert J.-L., *Finances publiques*, Dalloz, Paryż 2022.

Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, tłum. W. Betkiewicz i in., Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2004.

Bouley D., *Budget annuality and the complementary period in the French public finance law environment*, „IMF Public Financial Management Blog, 27 marca 2009 r., www.blog-pfm.imf.org.

Bouvier M., Esclassan M.-Ch., Lassale J.-P., *Finances publique*, LGDJ, Paryż 2025.

Brunet P., Hamon F., Troper M., *Droit constitutionnel*, LGDJ, Paryż 2025.

Buisson J., *Annualité et pluriannualité*, [w:] G. Orsoni (red.), *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*, Economica, Aix-Marseille–Paryż 2017.

[51] M. Mariański, L. Budner-Iwanicka, *Podstawy prawne funkcjonowania izb obrachunkowych w Polsce i we Francji. Wybrane aspekty prawnoporównawcze*, „Studia Prawnoustrojowe" 2024, nr 63, DOI: 10.31648/sp.9662; U.K. Zawadzka-Pąk, *Regionalne izby obrachunkowe we Francji*, „Finanse Komunalne" 2010, nr 11, s. 71–77.

[52] G. Kuca, *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Warszawa 2018, s. 66.

[53] P. Pest, *Government shutdown (zamknięcie rządu federalnego) jako skutek nieuchwalenia budżetu w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, [w:] E. Feret, P. Majka (red.), *Księga Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego „Misja prawa finansowego – wyzwania współczesności"*, Rzeszów 2023, s. 394.

Camby J.-P., *Budget et Parlement*, [w:] G. Orsoni (red.), *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*, Economica, Aix-Marseille–Paryż 2017.
Check H., Kott S., *L'antériorité budgétaire, un principe à trois temps*, „Gestion & Finances Publiques" 2024, nr 4.
De Courson C., *Rapport no 719 fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, Assemble Nationale*, 12 grudnia 2024 r.
Dębowska-Romanowska T., *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną,* C.H. Beck, Warszawa 2010.
Dzwonkowski H., *Prawo budżetowe budżetu państwa*, [w:] H. Dzwonkowski, J. Gliniecka (red.), *Prawo finansowe*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
Eckhardt K., *Ograniczenia czasowe w konstytucyjnej procedurze uchwalania ustawy budżetowej*, [w:] M. Grybowski, B. Przywora (red.), *Konstytucyjne determinanty finansów publicznych – perspektywa polska i porównawcza. 66. Zjazd Katedr i Zakupów Prawa Konstytucyjnego*, Uniwersytet Jana Długosza, Częstochowa 2025.
Feret E., *Zasada roczności budżetu,* „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza" 2003, nr 7.
Grodyński T., *Zasady gospodarstwa budżetowego w Polsce na tle porównawczym*, Polska Akademja Umiejętności, Kraków 1932.
Grzeszczuk M., *Zasada prawdy obiektywnej jako zasada stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia" 2016, nr 1.
Guigue A., *Le recours au principe de continuité de la vie nationale par le Conseil constitutionnel lors du contrôle des projets de loi de finances*, „Gestion & Finances Publiques" 2023, nr 5.
Hanusz A., *Budżet państwa*, [w:] A. Hanusz (red.), *Prawo finansowe*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2022.
Kosikowski C., *Zasady budżetowe*, „Finanse" 1967, nr 5.
Kuca G., *Procedura budżetowa we współczesnym prawie konstytucyjnym. Analiza porównawcza na przykładzie państw UE*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
L'objectif est de battre ce budget!, wywiad z E. Coquerelem z 19 października 2025 r., https://www.youtube.com/watch?v=B_pZVJK4qi8.
Madec P., Plane M., Sampognaro R., *Budget 2026: Un déficit de compromis*, „Policy brief" nr 154 z 26 lutego 2026 r.
Mariański M., Budner-Iwanicka L., *Podstawy prawne funkcjonowania izb obrachunkowych w Polsce i we Francji. Wybrane aspekty prawnoporównawcze*, „Studia Prawnoustrojowe" 2024, nr 63, DOI: 10.31648/sp.9662.
Mariański M., Piechota-Oloś E., *Prawno-porównawcze aspekty regulacji zakresu tajemnicy skarbowej*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 68, DOI: 10.31648/sp.11117.
Oliva É., *Vers de nouveaux principes constitutionnels du droit des finances publiques?*, „Revue française d'administration publique" 2022, nr 2.
Opałek K., *Problemy metodologiczne nauki prawa*, PWN, Warszawa 1962.
Papadopoulos T., *Les principes budgétaires de l'Etat*, Éditions universitaires européennes, Saarbrückem 2010.
Pest P., *Government shutdown (zamknięcie rządu federalnego) jako skutek nieuchwalenia budżetu w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, [w:] E. Feret, P. Majka (red.), *Księga Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Prawa Podatkowego „Misja prawa finansowego – wyzwania współczesności"*, Wyd. UR, Rzeszów 2023.
Pest P., *Zasady budżetowe a współczesność*, Wolters Kluwer, Warszawa 2025.

Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. 2, 2016, Legalis.
Sójka-Zielińska K., *O stosowaniu metody porównawczej w historii prawa*, „Państwo i Prawo" 1963, nr 12.
Szołno-Koguc J., *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H (Oeconomia)" 2005, vol. 39.
Walasik A., *Stosowanie doktrynalnych zasad budżetowych w polskim prawie budżetowym*, „Państwo i Prawo" 1999, nr 1.
Waserman F., *Finances publiques*, La documentation française, Paryż 2023.
Weralski M., *Budżet państwowy*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. 2, Warszawa 1982.
Wróblewski A., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Inst. Państwa i Prawa PAN, Warszawa 1959.
Zawadzka-Pąk U.K., *Regionalne izby obrachunkowe we Francji*, „Finanse Komunalne" 2010, nr 11.
Zawadzka-Pąk U.K., *Zasada rzetelności we francuskim prawie budżetowym*, „Studia Iuridica Toruniensia" 2025, t. 37.
Zubik M., *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2001.

Summary

The essence, legal basis, and nature of the budgetary principles of annuality and prior approval in France and Poland

Keywords: budget law, annuality, prior approval, state budget, budgetary principles.

Budgetary principles may be normative (directive) or descriptive (postulatory) in nature. Their purpose is to optimize the fulfillment of the state's tasks in accordance with political and economic objectives, as well as to ensure effective parliamentary authorization granted to the executive branch. The purpose of this article is to determine the essence, legal basis, and, consequently, the nature of the principles of annuality and prior approval in the French and Polish legal systems. The analysis conducted leads to the conclusion that, to a certain extent, the adopted solutions are convergent in both countries, while in other respects they differ. The principle of annuality in both the French and Polish legal systems is a budgetary principle in both normative (directive) and descriptive (postulatory) terms. As for the principle of prior approval, in the French legal system, it is not treated as a principle in a descriptive sense, but it is a legal requirement. In Poland, on the other hand, according to some legal scholars, the principle of prior approval is treated as a budgetary principle in a descriptive (directive) sense. however, there is no legal provision in the budget law that would contain such a requirement.

DOI: 10.31648/sp.12990

Elżbieta Zębek
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0002-8637-8391
elzbieta.zebek@uwm.edu.pl

Usługi ekosystemowe z perspektywy wykonywania usług wodnych w świetle prawa wodnego – studium przypadku rzeki Odry

Wstęp

W obecnych czasach – ze względu na narastającą presję antropogeniczną na środowisko oraz konieczność użytkowania i ochrony jego zasobów w sposób zrównoważony – wiele uwagi poświęca się problematyce usług ekosystemowych. Dyskurs nad relacją między funkcjonowaniem ekosystemów a korzyściami czerpanymi przez społeczeństwo został zapoczątkowany już w latach 70. XX w.[1] W literaturze międzynarodowej i krajowej brak jest jednak jednolitej definicji usług ekosystemowych i poza tym pojęciem funkcjonują np. usługi ekosystemów czy usługi środowiska. Przykładowo usługi ekosystemów zostały zdefiniowane jako dobra środowiskowe i usługi, które są korzyściami czerpanymi bezpośrednio lub pośrednio z funkcjonowania ekosystemów[2], podczas gdy usługi środowiska – jako walory i procesy przyrodnicze, a także efekty ich istnienia i funkcjonowania, dostarczające pozamaterialnych wartości niezbędnych do życia i rozwoju ludzkości oraz przyczyniające się do przebiegu gospodarczych procesów wytwórczych, ale fizycznie w tych procesach nieuczestniczące[3]. Usługi ekosystemowe można uznać za koncepcję

[1] R. Costanza, R. d'Arge, R. de Groot, S. Farber, M. Grasso, B. Hannon, K. Limburg, S. Naeem, R.V. O'Neill, J. Paruelo, R.G. Raskin, P. Sutton, M. van den Belt, *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, „Nature" 1997, vol. 387; J. Boyd, S. Banzhaf, *What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units*, „Ecological Economics" 2007, vol. 63(2–3).

[2] R. Costanza R. d'Arge, R. de Groot, S. Farber, M. Grasso, B. Hannon, K. Limburg, S. Naeem, R.V. O'Neill, J. Paruelo, R.G. Raskin, P. Sutton, M. van den Belt, op. cit., s. 255.

[3] B. Poskrobko, *Usługi środowiska jako kategoria ekonomii zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko" 2010, nr 1(37), s. 25.

naukową o charakterze interdyscyplinarnym wywodzącą się głównie z nauk przyrodniczych i ekonomicznych[4], która pojawiła się w doktrynie prawa ochrony środowiska. Należy zauważyć, że brak włączenia tego pojęcia na poziomie normatywnym w ramach współpracy i instrumentów planowania stanowi poważną lukę, ponieważ ma to znaczenie podczas podejmowania decyzji w zakresie użytkowania zasobami środowiska i kształtowania polityk ekologicznych[5]. Niemniej jednak koncepcja usług ekosystemowych ewaluowała w ciągu dwudziestu lat, od 1997 r., gdy po raz pierwszy oszacowano ekonomiczną wartość świadczeń przyrody (usług ekosystemowych) na całym świecie na poziomie średnio 33 bln dol. rocznie[6] oraz uporządkowano biologiczne i ekologiczne podstawy tego pojęcia[7], co doprowadziło do syntezy nauk ekologicznych i ekonomicznych. Termin „usługi ekosystemowe" zaczął być powszechnie stosowany w międzynarodowych doktrynach prawnych oraz strategiach ochrony środowiska. Idea ta stała się zatem skutecznym pomostem między podejściami ekologicznymi i ekonomicznymi, co pozwala lepiej zrozumieć funkcjonowanie i zarządzać ekosystemami naturalnymi. Jednak koncepcja usług ekosystemowych nadal pozostaje marginalna, szczególnie na poziomie normatywnym i wymaga zdefiniowania uwzględniając kapitał naturalny i społeczny[8]. Nie została też dotychczas spójnie ugruntowana w procesie kształtowania polityki UE, ale pojawia się w kilku politykach strategicznych, np. w Strategii na rzecz różnorodności biologicznej[9] czy Strategii Leśnej[10]. Jednakże istnieje znaczny potencjał włączenia usług ekosystemowych do polityk środowiskowych, np. poprzez wspólne metody monitorowania i oceny usług ekosystemowych oraz opracowanie dedykowanych mechanizmów finansowania[11]. W prawie polskim koncepcja usług ekosystemowych

---

[4] B. Fisher, R.K. Turner, *Ecosystem services: classification for valuation*, „Biological Conservation" 2008, nr 141; A. Lorek, *Usługi ekosystemów w aspekcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica" 2015, vol. 2(313), s. 99–100, DOI: 10.18778/0208-6018.313.07.

[5] B. Reyers, D.J. Roux, P.J. O' Farrell, *Can ecosystem services lead ecology on a transdisciplinary pathway?*, „Environmental Conservation" 2010, vol. 37(4), s. 510, DOI: 10.1017/S0376892910000846.

[6] R. Costanza, R. d'Arge, R. de Groot, S. Farber, M. Grasso, B. Hannon, K. Limburg, S. Naeem, R.V. O'Neill, J. Paruelo, R.G. Raskin, P. Sutton, M. van den Belt, op. cit., s. 259.

[7] G. Daily, S. Postel, K.S. Bawa, L. Kaufman, *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*, Washington (DC) 1997.

[8] R. Costanza, R. de Groot, L. Braat, I. Kubiszewski, L. Fioramonti, P. Sutton, S. Farber, M. Grasso, *Twenty years of ecosystem services: How far have we come and how far do we still need to go?*, „Ecosystem Services" 2017, vol. 28, s. 16, DOI: 10.1016/j.ecoser.2017.09.008.

[9] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia, COM/2020/380 final.

[10] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Nowa Strategia Leśna UE 2030, COM(2021) 572 final.

[11] I. Bouwma, Ch. Schleyerb, E. Primmer, K.J. Winklerd, P. Berrye, J. Young, E. Carmen, J. Špulerová, P. Bezák, E. Preda, A. Vadineanu, *Adoption of the ecosystem services concept in EU*

jest obszarem nadal jeszcze dokładnie niepoznanym i nie umiejscowionym w sposób bezpośredni w regulacjach prawnych.

Definiując pojęcie usług ekosystemowych, należy podkreślić, że są to usługi świadczone przez ekosystem, który – zgodnie z art. 2 Konwencji z Rio de Janeiro[12] – określany jest mianem dynamicznego zgrupowania roślin, zwierząt, mikroorganizmów wraz z ich nieożywionym środowiskiem wspólnie tworzącym jednostkę funkcjonalną. Nieco poszerzona definicja ekosystemu znajduje się w art. 2 ust. 2 lit. c dyrektywy karno-środowiskowej nr 2024/1203[13] – jako dynamiczny zespół roślin, zwierząt, grzybów i mikroorganizmów wraz z nieożywionym środowiskiem, wspólnie tworzącym jednostkę funkcjonalną i obejmujący typy siedlisk, siedliska gatunków i populacje gatunków. Ekosystem powinien także obejmować usługi ekosystemowe, ponieważ wtedy może przyczyniać się bezpośrednio lub pośrednio do dobrostanu człowieka. Ekosystem pełni również określone funkcje, które odnoszą się do naturalnych procesów w ekosystemie[14]. Ma to odzwierciedlenie w samej definicji usług ekosystemowych zawartych w rozporządzeniu nr 1143/2014[15] dotyczącym inwazyjnych gatunków obcych. Usługi ekosystemowe bowiem, zgodnie z art. 3 pkt 6 tego rozporządzenia, oznaczają bezpośredni lub pośredni wkład ekosystemów w dobrostan człowieka. Nieco inaczej definicja tego pojęcia została sformułowana w art. 3 pkt 3 dyrektywy nr 2025/2360[16] dotyczącej monitorowania gleby oraz w art. 2 pkt 14 rozporządzenia nr 2020/852[17] w sprawie zrównoważonych inwestycji – jako bezpośredni lub pośredni wkład ekosystemów w środowiskowe, gospodarcze, społeczne, kulturowe i inne korzyści, które ludzie czerpią z tych ekosystemów. Usługi ekosystemowe przynoszące korzyści ludziom można podzielić na następujące kategorie: 1) usługi zaopatrywania – produkcja żywności, wody, drewna, włókien i zasobów genetycznych; 2) usługi regulacyjne – regulacja klimatu, zapobieganie powodziom i chorobom,

policies ecosystem, „Services Ecosystem Services" 2018, vol. 29, s. 220, DOI: 10.1016/j.ecoser.2017.02.014.

[12] Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro dnia 5 czerwca 1992 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 184, poz. 1532).

[13] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2024/1203 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne i zastępująca dyrektywy 2008/99/WE i 2009/123/WE (Dz.U. L 2024/1203, 30.4.2024).

[14] Art. 3 rozporządzenia (UE) nr 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869 (Dz.U. L 2024/1991, 29.7.2024).

[15] Art. 3 pkt 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1143/2014 z dnia 22 października 2014 r. w sprawie działań zapobiegawczych i zaradczych w odniesieniu do wprowadzania i rozprzestrzeniania inwazyjnych gatunków obcych (Dz.U. L 317, 4.11.2014, s. 35–55).

[16] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2025/2360 z dnia 12 listopada 2025 r. w sprawie monitorowania i odporności gleby (Dz.U. L 2025/2360, 26.11.2025).

[17] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz.U. L 198, 22.6.2020, s. 13–43).

jakość wody; 3) usługi kulturowe – rekreacja i ekoturystyka; 4) usługi wspierające – procesy glebotwórcze, zapylanie i obieg składników pokarmowych[18].

Z literatury przedmiotu wynika, że w prawie polskim koncepcja usług ekosystemowych nie pojawia się w sposób bezpośredni, lecz domyślny. Jednakże mimo braku definicji legalnej usług ekosystemowych różne akty prawne zawierają wiele regulacji związanych z zarządzaniem ekosystemami i ich usługami. Ponadto w niektórych aktach prawnych w zakresie prawa ochrony środowiska koncepcja ta ma pewne odpowiedniki lub pośrednio skonstruowane instrumenty prawne[19]. Jednym z takich instrumentów są usługi wodne uregulowane w art. 35 prawa wodnego z 2017 r.[20] Usługi wodne polegają na zapewnieniu gospodarstwom domowym, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą możliwości korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza zakres powszechnego korzystania z wód, zwykłego korzystania z wód oraz szczególnego korzystania z wód. W ramach tego świadczone są usługi m.in. w zakresie zaopatrywania w wodę, a także odprowadzania oraz oczyszczania ścieków wraz z wodami opadowymi i roztopowymi. Zatem usługi wodne mogą być rozpatrywane ze względu na świadczenie ściśle powiązanych ze sobą dwóch kategorii usług ekosystemowych, tj. usługi zaopatrywania (pobór wody) oraz usługi regulacyjne (oczyszczanie wody). Te dwie formy są ze sobą powiązane również ze względów ekologicznych i hydrologicznych, bowiem od jakości wody zależy możliwość świadczenia usługi polegającej na ich poborze do różnych celów, tj. komunalnych, przemysłowych czy rolnictwa.

Celem artykułu jest określenie stanu prawnego oraz instrumentów prawnych dotyczących świadczenia usług wodnych, zadań administracji publicznej w zakresie usług wodnych związanych z poborem wód i odprowadzaniem ścieków oraz wzajemnych relacji pomiędzy pojęciem usługi wodne w ww. zakresie a usługi ekosystemowe. W artykule zastosowano metodę prawno-dogmatyczną, polegającą na analizie regulacji prawnych w zakresie

---

[18] *Millennium ecosystem assessment, ecosystems and human well-being: synthesis*, Washington (DC) 2005, https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf (data dostępu: 15.07.2026).

[19] Np.: K. Karpus, *Koncepcja „usług ekosystemowych" w prawie środowiskowym*, „Czasopismo Agrobiznesu i Rozwoju Obszarów Wiejskich" 2017, nr 4(46); R. Piekarski, *Koncepcja usług ekosystemów*, „Państwo i Społeczeństwo" 2020, nr 6; M. Nyka, *Koncepcja usług ekosystemowych w regulacjach działalności człowieka na morzu*, „Prawo Morskie" 2017, t. 33; M. Stępniewska, I. Zwierzchowska, A. Mizgajski, *Capability of the Polish legal system to introduce the ecosystem services approach into environmental management*, „Ecosystem Services" 2018, vol. 29, DOI: 10.1016/j.ecoser.2017.02.025; K. Mączka, P. Matczak, A. Pietrzyk-Kaszyńska, M. Rechciński, A. Olszańska, J. Cent, M. Grodzińska-Jurczak, *Application of the ecosystem services concept in environmental policy – a systematic empirical analysis of national level policy documents in Poland*, „Ecological Economics" 2016, vol. 128, DOI: 10.1016/j.ecolecon.2016.04.023.

[20] Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 960 z późn. zm.), dalej jako pr. wod.

usług wodnych w kontekście usług ekosystemów w UE i w Polsce oraz literatury przedmiotu i wybranego orzecznictwa. Rozważania w analizowanym zakresie zostały uzupełnione przez analizę przypadku rzeki Odry w zakresie odprowadzania ścieków do wód rzecznych a możliwości „świadczenia" usług wodnych/ekosystemowych przez ten ekosystem.

Koncepcja usług wodnych w prawie UE i w prawie polskim

Najważniejszym aktem prawnym w UE w zakresie zarządzania i ochrony zasobów wodnych jest Ramowa dyrektywa wodna nr 2000/60/WE[21], która wyznacza ramy ochrony śródlądowych wód powierzchniowych, wód przejściowych, wód przybrzeżnych i wód podziemnych. Głównym celem tej dyrektywy, określonym w art. 1, jest bowiem zapobieganie i ograniczanie zanieczyszczeniu, zrównoważone wykorzystanie wody, a także ochrona i poprawa środowiska wodnego. Założenie dyrektywy to zapewnienie dobrego stanu ekologicznego ekosystemów wodnych[22]. Na mocy postanowień art. 9 RDW wprowadzono system rozwiązań zrównoważonego gospodarowania zasobami wodnymi w postaci usług wodnych opartych na zasadzie zwrotu kosztów takich usług wodnych, przy uwzględnieniu kosztów ekologicznych i materiałowych zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci"[23]. Zasada zwrotu kosztów usług wodnych zawiera więc koszty środowiskowe i zasobowe. Te pierwsze dotyczą szkód w środowisku i ekosystemach, a zasobowe to utracone korzyści, które mogą być osiągnięte w przypadku, gdyby zasoby wodne oraz ich zdolność do samoodtworzenia nie były zmniejszane wskutek ich bieżącego użytkowania[24]. Według dyrektywy usługi wodne obejmują pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków. Zgodnie bowiem z art. 2 pkt 38 RDW usługi wodne określane są mianem wszystkich usług, które gospodarstwom domowym, instytucjom publicznym lub każdej

---

[21] Dyrektywa nr 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. L 327, 22.12.2000, s. 1–73), dalej jako RDW.

[22] Zob. więcej: E. Zębek, *Legal solutions of lake monitoring systems in Poland in compliance with the Water Framework Directive*, „Review of European and Comparative Law" 2022, vol. 48(2), DOI: 10.31743/recl.13419.

[23] M. Korycińska, J. Rudowski, J. Siegień, M. Wiącek, *Wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2024 r. (sygn. akt III OSK 2779/22) [dot. charakteru opłat za usługi wodne]*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2026, nr 1, s. 125–129.

[24] Szerzej: J. Rotko, *Zasada zwrotu kosztów usług wodnych i jej znaczenie prawne*, „Studia Prawnicze" 2016 nr 2; T. Godlewski, J. Stelmasiak, *Wybrane problemy implementacji unijnego prawa wodnego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2023, nr 7(21); P. Szuwalski, *Wprowadzanie ścieków komunalnych do wód lub do ziemi*, 2023, Lex; wyrok WSA w Opolu z 3 lipca 2019 r., sygn. akt I SA/Op 158/19, Lex nr 2699686.

działalności gospodarczej umożliwiają: a) pobór, piętrzenie, magazynowanie, uzdatnianie i dystrybucję wód powierzchniowych lub podziemnych oraz b) odbieranie i oczyszczanie ścieków, które następnie odprowadzane są do wód powierzchniowych. W odniesieniu do dostarczania i uzdatniania wody pitnej dopełnieniem RDW jest zmieniona dyrektywa nr 2020/2184[25], która określa bardziej rygorystyczne normy jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi oraz obliguje państwa członkowskie do zapewnienia dostępu do wody dla grup wrażliwych oraz monitorowania nowych zanieczyszczeń (np. PFAS, mikroplastik)[26]. Ważną kwestią jest lista substancji priorytetowych stwarzających poważne zagrożenie dla środowiska wodnego, których wartości dopuszczalne stężenia w wodach powierzchniowych zostały określone w dyrektywie nr 2008/105/WE[27], obejmującą 33 substancje oraz 8 innych substancji zanieczyszczających, do których w wyniku przeglądu w 2013 r. dodano 12 nowych substancji (m.in. farmaceutyki czy bisfenol A powstający podczas degradacji plastiku)[28]. Natomiast w odniesieniu do oczyszczania ścieków zastosowanie mają przepisy zmienionej dyrektywy nr 2024/3019[29] dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych. Dyrektywa ustanawia przepisy w zakresie zbierania, oczyszczania i odprowadzania ścieków komunalnych, których celem jest ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego, zgodnie z podejściem „Jedno zdrowie". Wprowadzone przepisy mają jednocześnie przyczynić się do stopniowej redukcji emisji gazów cieplarnianych do poziomu gwarantującego zrównoważenie i poprawy bilansu energetycznego działań związanych ze zbieraniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych, co ma przyspieszyć przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym. Ponadto dyrektywa ustanawia przepisy dotyczące powszechnego dostępu do systemu sanitarnego, przejrzystości sektora ścieków komunalnych, regularnego nadzoru odpowiednich parametrów dotyczących zdrowia publicznego w ściekach komunalnych oraz

[25] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2020/2184 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U. L 435, 23.12.2020, s. 1–62).

[26] E. Zębek, *Prawna ochrona wód powierzchniowych przed zanieczyszczeniem mikroplastikiem w UE i w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2023, R. XXVII, nr 4(61), DOI: 10.26881/gsp.2023.4.09.

[27] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/105/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie środowiskowych norm jakości w dziedzinie polityki wodnej, zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy Rady 82/176/EWG, 83/513/EWG, 84/156/EWG, 84/491/EWG i 86/280/EWG oraz zmieniająca dyrektywę 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 348, 24.12.2008, s. 84–97).

[28] M. Włodarczyk-Makuła, *Charakterystyka substancji priorytetowych dla środowiska wodnego*, „LAB – Laboratoria, Aparatura, Badania" 2015, R. XX, nr 4; J. Rotko, *Problem zanieczyszczenia wód śródlądowych substancjami chemicznymi w świetle prawa europejskiego oraz prawa krajowego – uwagi krytyczne*, „Studia Prawnicze" 2018, nr 4(216), s. 121, DOI: 10.5281/zenodo.2605298.

[29] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/3019 z dnia 27 listopada 2024 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych (Dz.U. L 2024/3019, 12.12.2024).

wdrażania zasady „zanieczyszczający płaci" (art. 1), szczególnie wobec producentów produktów leczniczych i kosmetycznych[30].

W prawie polskim usługi wodne, jak wcześniej wspominano, zostały zdefiniowane w art. 35 ust. 1 pr. wod. Ustawodawca w ust. 3 cytowanego artykułu wskazał katalog usług wodnych, do których należą: 1) pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych; 2) piętrzenie, magazynowanie lub retencjonowanie wód podziemnych i wód powierzchniowych oraz korzystanie z tych wód; 3) uzdatnianie wód podziemnych i powierzchniowych oraz ich dystrybucję; 4) odbiór i oczyszczanie ścieków; 5) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, obejmujące także wprowadzanie ścieków do urządzeń wodnych; 6) korzystanie z wód do celów energetyki, w tym energetyki wodnej; 7) odprowadzanie do wód lub do urządzeń wodnych – wód opadowych lub roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo w systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast; 8) trwałe odwadnianie gruntów, obiektów lub wykopów budowlanych oraz zakładów górniczych, a także odprowadzanie do wód – wód pochodzących z odwodnienia gruntów w granicach administracyjnych miast oraz 9) odprowadzanie do wód lub do ziemi wód pobranych i niewykorzystanych. Zatem katalog ten zawiera usługi w zakresie poboru zarówno wód powierzchniowych, jak i podziemnych wraz z ich uzdatnianiem do różnych celów oraz magazynowaniem, wykorzystanie wód do celów energetycznych, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, a także wód opadowych i roztopowych oraz pochodzących z odwodnienia gruntów miejskich. Charakterystyczne jest to, że przepisy w tym zakresie, zawarte w art. 35–36 pr. wod., nie regulują zasad korzystania z wód przez podmioty, ale zasady dostępu do usług wodnych świadczonych przez podmioty administrujące wodami na rzecz tych podmiotów. Taki sposób prowadzenia gospodarki wodnej przejawia się zatem w odejściu od reglamentacji korzystania z zasobów wodnych i wprowadzeniu reguł dostępu do tych zasobów[31]. Ponadto ustawodawca w art. 36 ust. 1 i 2 pr. wod. nałożył obowiązek stosowania przyrządów pomiarowych na podmioty korzystające z usług wodnych w zakresie poboru wód powierzchniowych lub podziemnych w ramach świadczenia usług wodnych, a także przy odprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi[32]. W pierwszym przypadku podmiot korzystający z usług wodnych jest obowiązany do pomiaru ilości pobranych wód, a w drugim – do

[30] J. Boguniewicz-Zabłocka, E. Łukasiewicz, A.G. Capodaglio, *Small agglomerations, big challenges: impact of the Urban Waste Water Treatment Directive (2024/3019) recast for wastewater management in Poland*, „Water" 2026, vol. 18(11), DOI: 10.3390/w18111298.

[31] M. Kruś, *Usługi wodne – nowa postać zarządzania gospodarką wodną*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2018, vol. 16(1), nr 3, s. 47; L. Osuch-Chacińska, *Korzystanie z wód i usługi wodne w świetle przepisów ustawy Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r.*, „Gospodarka Wodna" 2018, nr 10, s. 302–303.

[32] P. Szuwalski, *Prawo wodne. Komentarz do wybranych przepisów*, 2019, Lex.

ilości i temperatury wprowadzonych ścieków, jeżeli wprowadza do wód lub do ziemi ścieki w ilości średniej dobowej powyżej 0,01 m^3/s[33].

Za świadczenie usług wodnych pobierane są opłaty będące jednym z instrumentów zarządzania zasobami wodnymi wskazanymi w art. 11 pr. wod. Opłaty te składają się z opłaty stałej i/lub zmiennej. W przypadku opłaty za pobór wód składa się z opłaty stałej oraz opłaty zmiennej uzależnionej od ilości wód pobranych oraz rodzaju wód (powierzchniowe czy podziemne) oraz od przeznaczenia wody (art. 270 ust. 1 i 6 pr. wod.). W orzecznictwie podnosi się, że w przypadku tych opłat kluczowe znaczenie ma cel dostarczenia wody, czyli sposób jej wykorzystania przez odbiorcę, co jest uzasadnione w świetle regulacji art. 272 ust. 13 pr. wod., w którym wskazano, że podmiot obowiązany do ponoszenia opłat za usługi wodne pobierający wody podziemne lub wody powierzchniowe do różnych celów lub potrzeb, jest obowiązany zapewnić odrębny pomiar ilości wody pobieranej dla tych celów i potrzeb[34]. Natomiast w przypadku wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi opłata ta składa się z opłaty stałej oraz opłaty zmiennej, zależnej od ilości i jakości ścieków wprowadzanych w ramach pozwolenia wodnoprawnego albo pozwolenia zintegrowanego (art. 270 ust. 8 pr. wod.). Opłaty za usługi wodne są obliczane według ustalonych zasad określonych w pr. wod. przy uwzględnieniu górnych i jednostkowych stawek. Opłaty te są zróżnicowane w zależności od wymogów ochrony środowiska, uciążliwości dla środowiska substancji zawartych w ściekach, stopnia degradacji poszczególnych obszarów i zasobów oraz potrzeby zapewnienia szczególnej ochrony zasobów wód podziemnych i wód jezior[35]. Górne jednostkowe stawki opłat za usługi wodne zostały określone w art. 274 i 275 pr. wod., a jednostkowe stawki opłat w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 26 października 2023 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne[36].

Zadania i kompetencje władzy wodnej w zakresie usług wodnych w świetle prawa wodnego

Ustawodawca w art. 14 pr. wod. wskazał katalog organów właściwych w sprawach gospodarowania wodami, do których należą: 1) minister właściwy

---

33 B. Rakoczy, *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, 2018, Lex.

34 Wyrok WSA w Białymstoku z 11 września 2020 r., sygn. akt II SA/Bk 350/20, Lex nr 3060887.

35 Zob. także L. Osuch-Chacińska, *Wprowadzanie ścieków i wody do wód lub do ziemi oraz opłaty za te usługi wodne*, Warszawa 2018; B. Rakoczy, *Opłata za usługi wodne w zakresie retencji – zagadnienia materialnoprawne*, „Samorząd Terytorialny" 2019, nr 5, s. 43; M. Sobota, *European Pricing System for water services as an instrument for shaping the principle of cost recovery and the polluter pays principle*, „Ius Novum" 2022, nr 2, DOI: 10.26399/iusnovum.v16.2.2022.20/m; M. Mariański, E. Zębek, *Opłaty związane z zanieczyszczeniem wód we Francji i w Polsce. Analiza porównawcza*, „Prawo i Więź" 2025, nr 3(56), s. 162, DOI: 10.36128/PRIW.VI56.1084.

36 Dz.U. z 2023 r., poz. 2471.

do spraw gospodarki wodnej; 2) minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej; 3) Prezes Wód Polskich; 4) dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich; 5) dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich; 6) kierownik nadzoru wodnego Wód Polskich; 7) dyrektor urzędu morskiego; 8) wojewoda; 9) starosta; 10) wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Jak wynika z ww. katalogu, najważniejszą jednostką zarządzającą zasobami wodnymi jest Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wraz z organami wchodzącymi w skład jej struktury. Każdy z tych organów ma określone kompetencje dotyczące gospodarowania wodami wskazane w art. 14 ust. 6 wraz z art. 240 pr. wod. Zadania te są realizowane przez Wody Polskie w ramach funkcjonowania trzech podstawowych pionów merytorycznych: 1) pion ochrony przed powodzią i suszą, 2) pion usług wodnych i 3) pion zarządzania środowiskiem wodnym[37]. Zakres zadań pionu usług wodnych obejmuje prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących udzielania zgód wodnoprawnych, w tym przyjmowaniem zgłoszeń wodnoprawnych i wydawaniem pozwoleń wodnoprawnych[38]. Zgodnie bowiem z art. 389 pr. wod. na świadczenie usług wodnych wymagane jest pozwolenie wodnoprawne. Organem właściwym do wydawania pozwoleń wodnoprawnych, w przypadku korzystania z usług wodnych związanych z przedsięwzięciami lub instalacjami, o których mowa w art. 378 ust. 2a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska[39], czyli m.in. przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko[40], jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Wód Polskich, a w pozostałych przypadkach – dyrektor zarządu zlewni Wód Polskich (art. 397 ust. 1 pr. wod.). Ponadto Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie ustala opłaty za usługi wodne – dyrektor właściwego zarządu zlewni Wód Polskich (art. 272 pr. wod.) oraz zajmuje się kwestiami ewidencyjnymi. Zasady ewidencjonowania oraz udostępniania informacji związanych z korzystaniem z wód zostały określone w art. 302 pr. wod. Informacje te mogą być wykorzystywane przez organy administracji odpowiedzialne za gospodarowanie wodami, podmioty korzystające z wód i organizacje zainteresowane ich ochroną[41].

---

[37] Rozporządzenie Ministra Środowiska z 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (Dz.U. poz. 2506).

[38] E. Zębek, A. Napiórkowska-Krzebietke, *Działania prawne i naprawcze wobec szkód w środowisku wodnym. Studium przypadku katastrofy ekologicznej na rzece Odrze*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu" 2023, nr 3(79), DOI: 10.31268/ZPBAS.2023.52.

[39] T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 647 z późn. zm.

[40] T.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 670.

[41] K. Gruszecki, *Prawo wodne. Gospodarowanie wodami. Komentarz*, 2024, Lex.

Usługi ekosystemowe a usługi wodne – studium przypadku rzeki Odry

Analizując umiejscowienie usług wodnych w koncepcji usług ekosystemowych, można stwierdzić, że mają one bezpośrednie przełożenie na istotę i funkcjonowanie ekosystemów wodnych. Według bowiem tej koncepcji ekosystemy wodne mają istotny wkład w środowiskowe, gospodarcze, społeczne i kulturowe korzyści czerpane przez ludzi. Przede wszystkim „świadczą" usługi w zakresie dostarczania wody do różnych celów oraz są odbiornikiem ścieków, a także ich oczyszczania w procesie samooczyszczania. Zatem są źródłem wody wykorzystywanej przez ludzi oraz „neutralizatorem" ścieków w miarę swoich możliwości podczas procesów biologicznych i chemicznych, w wyniku czego zmniejsza się ich ilość, ładunek, stężenie, toksyczność, dostępność oraz rozprzestrzenianie. Należy zaznaczyć, że proces ten przebiega samoistnie, czyli bez ingerencji człowieka, aczkolwiek może być on wspomagany (art. 3 pkt 32d ustawy Prawo ochrony środowiska), np. poprzez oczyszczanie ścieków czy rekultywację jezior i renaturyzację rzek. Niestety, poprzez użytkowanie zasobów wodnych ulegają one zmniejszeniu w wyniku niewłaściwego „rabunkowego" poboru wód oraz zanieczyszczeniu i degradacji podczas niekontrolowanych zrzutów ścieków. Konsekwencją tego są nasilające się deficyty wody, szczególnie obecnie w dobie zmian klimatycznych[42], oraz ich nadmierne zanieczyszczenie, objawiające się np. zakwitami sinic lub glonów, zanikaniem gatunków dzikiej fauny i flory podlegającej także ochronie prawnej, degradacją siedlisk przyrodniczych, przez co nie nadają się do wykorzystania nawet do celów przemysłowych. Zatem „świadczenie" usług wodnych przez ekosystemy jeziorowe czy rzeczne, jeśli jest wykonywane w sposób niezrównoważony, może przyczynić się do ich degradacji, przez co w dalszej perspektywie nie będą mogły być kontynuowane te usługi.

Rozważania w ww. obszarze można zilustrować na przykładzie katastrofy ekologicznej w rzece Odrze, która miała miejsce w latach 2022 i 2023. W analizowanym przypadku Odra jako ekosystem rzeczny była odbiornikiem niekontrolowanego zrzutu ścieków pochodzenia górniczego, czyli silnie zasolonych[43]. Zgodnie z art. 35 ust. 3 pkt 5 pr. wod. wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi jest traktowane jako usługa wodna. Wody z odwodnienia kopalni mogą być szkodliwe dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, w tym jakości ekosystemów wodnych lub ekosystemów lądowych, bezpośrednio zależnych od ekosystemów wodnych, w szczególności powodując zanieczyszczenia

[42] E. Zębek, *Water deficits in the European Union as a consequence of climate change – legal and ecological aspects*, „Studia Prawnoustrojowe" 2023, nr 59, DOI: 10.31648/sp.8633.

[43] Raport BAS IOŚ-PIB, *Raport kończący prace zespołu ds. sytuacji w Odrze*, https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/12/raport-konczacy-prace-zespolu-ds-sytuacji-w-odrze-2.pdf (data dostępu: 26.07.2026).

wód cieku[44]. Można zatem uznać, że rzeka „świadczyła" usługi wodne w zakresie odprowadzania ścieków jako ich odbiornik i teoretycznie ich oczyszczania. Niemniej jednak zrzut tych ścieków miał na tyle silne natężenie i wysokie stężenie chlorków, że ekosystem rzeczny nie był w stanie ich „zneutralizować" w procesie samooczyszczania. Konsekwencją tego były zakwity złotej algi (*Prymnezium parvum*), która po wytworzeniu toksyny prymnezyny przyczyniła się do masowego ścięcia ryb na bardzo dużą skalę (tysiące ton), w tym też objętych prawną ochroną w ramach obszarów Natura 2000. W wyniku tego doszło nie tylko do wyginięcia ryb i innych organizmów wodnych na dużą skalę, ale też degradacji unikatowych siedlisk przyrodniczych. Taki zbiornik wodny zatem nie może pełnić już swoich funkcji ekosystemowych, czyli „świadczyć" jakichkolwiek usług wodnych (pobór wody, odbiornik ścieków), przez co zostaje wyłączony z użytkowania na wiele lat. Rzeka bowiem wymaga długotrwałego procesu renaturyzacji, polegającego na zarybieniu i odtworzeniu siedlisk przyrodniczych[45], co w przypadku tych unikatowych jest niemożliwe.

W celu odbudowy zdegradowanego ekosystemu rzeki Odry podjęto pewne działania legislacyjne. Jednym z nich było uchwalenie w 2023 r. ustawy o rewitalizacji rzeki Odry[46]. Przedmiotem regulacji ustawy stały się szczegółowe zasady i warunki przygotowania inwestycji mających na celu poprawę warunków środowiskowych rzeki Odry w zakresie ilości i jakości wody w tej rzece, a także środowiska wodnego oraz zwiększenie możliwości retencjonowania wody na obszarze zlewni tej rzeki. W ustawie zostały także uwzględnione działania mające na celu ustalenie zakresu oddziaływania antropogenicznego na rzekę Odrę oraz zasady realizacji działań mających na celu odbudowę ichtiofauny w rzece Odrze (art. 1). Poza przepisami zawartymi w art. 2, gdzie ustawodawca wskazał katalog 51 inwestycji mających na celu głównie uregulowanie koryta rzeki, które z całą pewnością nie przyczynią się do rewitalizacji rzeki Odry[47], zawarto przepisy pozwalające wzmocnić ochronę ekosystemu rzecznych. Te nowe rozwiązania prawne mają charakter systemowy i ich konsekwencją było wprowadzenie wielu zmian w prawie wodnym. Jednym z nich jest kwestia cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego. Warto zaznaczyć, że przed wydaniem pozwolenia wodnoprawnego organy władzy wodnej, odpowiedzialne za utrzymanie wód we właściwym stanie, powinny przeprowadzić analizę w odniesieniu do zastosowanych rozwiązań niezbędnych do osiągnięcia zamierzonego celu, czyli gwarantującego zrównoważony rozwój oraz rodzaju środków prawnych, których zastosowanie

---

[44] Wyrok WSA w Kielcach z 3 czerwca 2026 r., sygn. akt I SA/Ke 139/26, Lex nr 4105421.

[45] E. Zębek, *Prawna ochrona i odbudowa zdegradowanych ekosystemów wodnych na przykładzie rzeki Odry*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny" 2025, nr 3.

[46] Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry (Dz.U. z 2023 r., poz. 1963).

[47] Zob. E. Zębek, *Prawna ochrona i odbudowa…*, s. 138.

jest wystarczające do osiągnięcia zamierzonego efektu. Jeśli z przeprowadzonej oceny będzie wynikało, że takie rozwiązania występują, to powinny być one stosowane w pierwszej kolejności. Jednakże po dodaniu przez art. 13 pkt 30 ustawy o rewitalizacji rzeki Odry do art. 415 pkt 9 pr. wod. cofnięcie lub ograniczenie pozwolenia wodnoprawnego następuje wówczas, gdy dalsze korzystanie z wód na warunkach ustalonych w tym pozwoleniu będzie stwarzało stan zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi lub powstaniu poważnych szkód w środowisku, w szczególności z uwagi na występujące zmiany w środowisku wodnym[48]. Ustawodawca nałożył także obowiązek na władzę wodną (Wody Polskie, starostowie i marszałkowie) dokonania zbiorczego przeglądu pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń zintegrowanych na wprowadzanie ścieków do wód, do ziemi lub do urządzeń kanalizacyjnych, w obszarze zlewni rzeki Odry[49], co powinno wzmocnić nadzór i kontrolę nad podmiotami użytkującymi wody rzeczne poprzez wprowadzanie do nich ścieków.

Ponadto w analizowanej ustawie wprowadzono także zmiany w systemie opłat za usługi wodne poprzez nowe zwolnienie z opłaty zmiennej za wprowadzanie ścieków do wód i podwyższenie stawek opłaty zmiennej dla zakładów odprowadzających ścieki o zwiększonym zasoleniu. Ustawodawca bowiem w art. 270 ust. 9 pr. wod. uzależnił wysokość stawki opłaty zmiennej za wprowadzanie do wód lub do ziemi ścieków od zastosowanego w przedsiębiorstwie systemu oczyszczania lub podczyszczania lub systemu retencyjno-dozującego w odniesieniu do ścieków przemysłowych w zakresie chlorków i siarczanów. Zmiana ta powinna przyczynić się do zmobilizowania zakłady odprowadzające ścieki o zwiększonym zasoleniu, np. pochodzenia górniczego, do podejmowania działań inwestycyjnych, prowadzących do ograniczenia ilościowego i czasowego wstrzymania odprowadzania chlorków i siarczanów do wód w sytuacji wystąpienia suszy hydrologicznej[50]. Dodatkowo ustawodawca nałożył obowiązki w zakresie odpowiedniego zarządzania zrzutami wód zasolonych na zakłady, które dysponują systemami retencyjno-dozującymi. Przepisy te powiązane są z ww. ulgami w opłatach za usługi wodne, które mają zachęcać zakłady do wykonania i korzystania z takich systemów. Zakłady te jednak mają dobrowolność posiadania systemów retencyjno-dozujących, ponieważ jest to związane z bardzo dużymi kosztami oraz długim okresem zainstalowania takiego systemu. Należy zaznaczyć, że dla środowiska wodnego w okresie suszy lepszym rozwiązaniem jest odprowadzanie mniejszej ilości substancji zanieczyszczających przez dłuższy okres niż wstrzymanie zrzutu ścieków zawierających takie substancje przez krótszy

[48] Ibidem, s. 142–144; K. Gruszecki, op. cit.

[49] J. Maj, *Nowe obowiązki i kary administracyjne wprowadzone ustawą o rewitalizacji rzeki Odry*, 2023, Lex.

[50] Eadem, *Opłaty za usługi wodne w świetle ustawy o rewitalizacji rzeki Odry*, 2023, Lex.

okres[51], a następnie jednorazowy zrzut bardziej stężonych ścieków, co nie pozwoli ekosystemowi rzecznemu ich samooczyszczanie. Nowe przepisy także obejmują zaostrzenie kar finansowych za wykroczenia dotyczące gospodarki wodnej z 500 zł do przedziału od 1000 zł do 7500 zł. Wprowadzono także administracyjne kary pieniężne na poziomie od 5000 zł do 1 mln zł, np. za zaniedbania w gospodarki wodnej, które zagrażają życiu lub zdrowiu ludzi i środowisku wodnemu. Dotyczy to sytuacji, gdy w okresach obowiązywania ostrzeżenia przed suszą hydrologiczną na obszarze, na którym jest zlokalizowany odbiornik ścieków danego zakładu, nie wstrzymuje lub nie ogranicza wprowadzania do wód ścieków przemysłowych lub wód pochodzących z odwodnienia zakładów górniczych, zawierających chlorki i siarczany (art. 101a ust. 1 lub 3 pr. wod.)[52].

Podsumowanie

W wyniku przeprowadzonej analizy relacji między usługami ekosystemowymi a wodnymi wypracowanymi na podstawie przepisów unijnych w RDW i krajowych w pr. wod. można stwierdzić, że usługi wodne, polegające na poborze wód oraz odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków, wpisują się w sposób bezpośredni w koncepcję usług ekosystemowych. W klasyfikacji usług ekosystemowych pobór wody jest bowiem umiejscowiony w usługach zaopatrywania, a oczyszczanie wód – w usługach regulacyjnych. Dużą rolę w samym procesie świadczenia usług wodnych ma sam system zarządzania wodami wraz z katalogiem instrumentów prawnych, pełniących rolę reglamentacyjno-ochronną, a zwłaszcza zgody wodnoprawne oraz opłaty za usługi wodne. Nadzór nad ich funkcjonowaniem sprawuje władza wodna wykonywana przez Wody Polskie, na które ustawodawca nałożył wiele obowiązków i kompetencji w tym zakresie.

Należy zauważyć, że usługi wodne są zatem sformalizowanym ustawowym instrumentem prawno-ekonomicznym, podlegającym reglamentacji w postaci np. wymogu uzyskania zgody wodnoprawnej i opłatom za pobór wody czy wprowadzania ścieków do wód. Natomiast usługi ekosystemowe stanowią obecnie tło i punkt odniesienia dla usług wodnych. Ponadto należy zwrócić także uwagę, że realizacja usług wodnych w postaci poboru wód czy odprowadzania ścieków do wód ingeruje bezpośrednio w ekosystemy wodne i wpływa na ich zdolność do „świadczenia" tych usług, np. jako źródło wody czy oczyszczanie wód w procesie samooczyszczania. Przykładem może być kazus rzeki Odry, gdzie poprzez jej nadmierne zanieczyszczenie silnie zasolonymi

[51] Eadem, *Nowe obowiązki i kary…*
[52] Ibidem.

ściekami ekosystem ten został pozbawiony możliwości świadczenia jakichkolwiek usług wodnych, a procesy jej renaturyzacji będą długotrwałe. W związku z tym, aby zbiorniki wodne mogły wypełniać funkcje ekosystemowe/świadczyć usługi ekosystemowe, należy wzmocnić prawny system ich zarządzania i ochrony, szczególnie w zakresie monitoringu, kontroli i systemu zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Od efektywności funkcjonowania prawnego systemu zarządzania wodami zależy bowiem stan ekosystemów wodnych, a tym samym jakość świadczonych usług wodnych. Wprowadzone zmiany w pr. wod. po uchwaleniu ustawy o rewitalizacji rzeki Odry z 2023 r., mimo krytyki w zakresie planowanej jej zabudowy ograniczającej jej naturalną odbudowę, pozwoliły wzmocnić rangę instrumentów prawnych stosowanych w ramach usług wodnych w ochronie tego ekosystemu rzecznego. Dotyczy to wprowadzenia bardziej rygorystycznych przepisów w zakresie cofnięcia lub ograniczenia pozwolenia wodnoprawnego, nałożenia obowiązku na władzę wodną zbiorczego przeglądu pozwoleń wodnoprawnych i pozwoleń zintegrowanych na wprowadzanie ścieków do wód w obszarze zlewni rzeki Odry, a także zaostrzenie kar finansowych za wykroczenia dotyczące gospodarki wodnej. Zmiany te powinny przyczynić się do wzmocnienia ochrony wód rzecznych, ale niekoniecznie do jej szybszej odbudowy w procesie renaturyzacji.

Wykaz literatury

Boguniewicz-Zabłocka J., Łukasiewicz E., Capodaglio A.G., *Small agglomerations, big challenges: impact of the Urban Waste Water Treatment Directive (2024/3019) recast for wastewater management in Poland*, „Water" 2026, vol. 18(11), DOI: 10.3390/w18111298.

Bouwma I., Schleyerb Ch., Primmer E., Winklerd K.J., Berrye P., Young J., Carmen E., Špulerová J., Bezák P., Preda E., Vadineanu A., *Adoption of the ecosystem services concept in EU policies ecosystem*, „Services Ecosystem Services" 2018, vol. 29, DOI: 10.1016/j.ecoser.2017.02.014.

Boyd J., Banzhaf S., *What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units*, „Ecological Economics" 2007, vol. 63(2–3).

Costanza R., d'Arge R., de Groot R., Farber S., Grasso M., Hannon B., Limburg K., Naeem S., O'Neill R.V., Paruelo J., Raskin R.G., Sutton P., van den Belt M., *The value of the world's ecosystem services and natural capital*, „Nature" 1997, vol. 387.

Costanza R., de Groot R., Braat L., Kubiszewski I., Fioramonti L., Sutton P., Farber S., Grasso M., *Twenty years of ecosystem services: how far have we come and how far do we still need to go?*, „Ecosystem Services" 2017, vol. 28, DOI: 10.1016/j.ecoser.2017.09.008.

Daily G., Postel S., Bawa K.S., Kaufman L., *Nature's services: societal dependence on natural ecosystems*, Island Press, Washington (DC) 1997.

Fisher B., Turner R.K., *Ecosystem services: classification for valuation*, „Biological Conservation" 2008, nr 141.

Godlewski T., Stelmasiak J., *Wybrane problemy implementacji unijnego prawa wodnego w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2023, nr 7(21).

Gruszecki K., *Prawo wodne. Gospodarowanie wodami. Komentarz*, 2024, Lex.

Karpus K., *Koncepcja „usług ekosystemowych" w prawie środowiskowym*, „Czasopismo Agrobiznesu i Rozwoju Obszarów Wiejskich" 2017, nr 4(46).

Korycińska M., Rudowski J., Siegień J., Wiącek M., *Wyrok NSA z dnia 2 sierpnia 2024 r. (sygn. akt III OSK 2779/22) [dot. charakteru opłat za usługi wodne]*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego" 2026, nr 1.

Kruś M., *Usługi wodne – nowa postać zarządzania gospodarką wodną*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne" 2018, vol. 16(1), nr 3.

Lorek A., *Usługi ekosystemów w aspekcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica" 2015, vol. 2(313), DOI: 10.18778/0208-6018.313.07.

Maczka K., Matczak P., Pietrzyk-Kaszyńska A., Rechciński M., Olszańska A., Cent J., Grodzińska-Jurczak M., *Application of the ecosystem services concept in environmental policy – a systematic empirical analysis of national level policy documents in Poland*, „Ecological Economics" 2016, vol. 128, DOI: 10.1016/j.ecolecon.2016.04.023.

Maj J., *Nowe obowiązki i kary administracyjne wprowadzone ustawą o rewitalizacji rzeki Odry*, 2023, Lex.

Maj J., *Opłaty za usługi wodne w świetle ustawy o rewitalizacji rzeki Odry*, 2023, Lex.

Mariański M., Zębek E., *Opłaty związane z zanieczyszczeniem wód we Francji i w Polsce. Analiza porównawcza*, „Prawo i Więź" 2025, nr 3(56), DOI: 10.36128/PRIW.VI56.1084.

Millennium ecosystem assessment, ecosystems and human well-being: synthesis, Island Press, Washington (DC) 2005, https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf.

Nyka M., *Koncepcja usług ekosystemowych w regulacjach działalności człowieka na morzu,* „Prawo Morskie" 2017, t. 33.

Osuch-Chacińska L., *Korzystanie z wód i usługi wodne w świetle przepisów ustawy Prawo wodne z dnia 20 lipca 2017 r.,* „Gospodarka Wodna" 2018, nr 10.

Osuch-Chacińska L., *Wprowadzanie ścieków i wody do wód lub do ziemi oraz opłaty za te usługi wodne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Piekarski R., *Koncepcja usług ekosystemów*, „Państwo i Społeczeństwo" 2020, nr 6.

Poskrobko B., *Usługi środowiska jako kategoria ekonomii zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko" 2010, nr 1(37).

Rakoczy B., *Opłata za usługi wodne w zakresie retencji – zagadnienia materialnoprawne*, „Samorząd Terytorialny" 2019, nr 5.

Rakoczy B., *Prawo wodne. Praktyczny przewodnik*, 2018, Lex.

Raport BAS IOŚ-PIB, *Raport kończący prace zespołu ds. sytuacji w Odrze*, https://ios.edu.pl/wp-content/uploads/2022/12/raport-konczacy-prace-zespolu-ds-sytuacji-w-odrze-2.pdf.

Reyers B., Roux D.J., O' Farrell P.J., *Can ecosystem services lead ecology on a transdisciplinary pathway?*, „Environmental Conservation" 2010, vol. 37(4), DOI: 10.1017/S0376892910000846.

Rotko J., *Problem zanieczyszczenia wód śródlądowych substancjami chemicznymi w świetle prawa europejskiego oraz prawa krajowego – uwagi krytyczne*, „Studia Prawnicze" 2018, nr 4(216), DOI: 10.5281/zenodo.2605298.

Rotko J., *Zasada zwrotu kosztów usług wodnych i jej znaczenie prawne*, „Studia Prawnicze" 2016, nr 2.
Sobota M., *European Pricing System for water services as an instrument for shaping the principle of cost recovery and the polluter pays principle*, „Ius Novum" 2022, nr 2, DOI: 10.26399/iusnovum.v16.2.2022.20/m.
Stępniewska M., Zwierzchowska I., Mizgajski A., *Capability of the Polish legal system to introduce the ecosystem services approach into environmental management*, „Ecosystem Services" 2018, vol. 29, DOI: 10.1016/j.ecoser.2017.02.025.
Szuwalski P., *Prawo wodne. Komentarz do wybranych przepisów*, 2019, Lex.
Szuwalski P., *Wprowadzanie ścieków komunalnych do wód lub do ziemi*, 2023, Lex.
Włodarczyk-Makuła M., *Charakterystyka substancji priorytetowych dla środowiska wodnego*, „LAB – Laboratoria, Aparatura, Badania" 2015, R. XX, nr 4.
Zębek E., *Legal solutions of lake monitoring systems in Poland in compliance with the Water Framework Directive*, „Review of European and Comparative Law" 2022, vol. 48(2), DOI: 10.31743/recl.13419.
Zębek E., *Prawna ochrona i odbudowa zdegradowanych ekosystemów wodnych na przykładzie rzeki Odry*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny" 2025, nr 3.
Zębek E., *Prawna ochrona wód powierzchniowych przed zanieczyszczeniem mikroplastikiem w UE i w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2023, R. XXVII, nr 4(61), DOI: 10.26881/gsp.2023.4.09.
Zębek E., *Water deficits in the European Union as a consequence of climate change – legal and ecological aspects*, „Studia Prawnoustrojowe" 2023, nr 59, DOI: 10.31648/sp.8633.
Zębek E., Napiórkowska-Krzebietke A., *Działania prawne i naprawcze wobec szkód w środowisku wodnym. Studium przypadku katastrofy ekologicznej na rzece Odrze*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu" 2023, nr 3(79), DOI: 10.31268/ZPBAS.2023.52.

Summary

Ecosystem services from the perspective of water services provision under water law – a case study of the River Oder

Keywords: environmental law, ecosystem services, water services, legal and economic instruments, river ecosystem.

The concept of ecosystem services stems primarily from the natural and economic sciences and is currently being incorporated into environmental law. Although there is no legal definition of this concept in Polish law, many legal acts have established legal and economic instruments related to this concept. One example is water services, which are regulated under the Water Act of 2017. The aim of this article is to define the legal framework and legal instruments concerning the provision of water services, the responsibilities of public administration regarding water services related to water abstraction and wastewater discharge, and the interrelationship between the concept of water services and ecosystem services in the context of the

environmental disaster on the River Oder. As a result of the analysis of the relationship between ecosystem services and water services, it can be concluded that water services involving water abstraction, as well as wastewater discharge and treatment, fit directly within the concept of ecosystem services. The water management system itself, together with the range of legal instruments serving a regulatory and protective function – in particular water law permits and charges for water services – plays a major role in the very process of providing water services. Supervision of their operation is carried out by Wody Polskie, which has numerous responsibilities and powers in this regard. However, the provision of water services affects the ability of aquatic ecosystems to 'deliver' these services, as illustrated by the case of the River Oder. Consequently, in order for water bodies to fulfil their ecosystem functions and provide ecosystem services, the legal framework for their management and protection must be strengthened, particularly with regard to monitoring, control and crisis management systems. The legislative changes introduced following the enactment of the 2023 Act on the Revitalisation of the River Oder should help to strengthen the protection of river waters, but not necessarily lead to their faster restoration through renaturation.

DOI: 10.31648/sp.12814

Agnieszka Ziółkowska
Uniwersytet Śląski w Katowicach
ORCID: 0000-0002-9933-2667
agnieszka.ziolkowska@us.edu.pl

Grzegorz Krawiec
Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego
ORCID: 0000-0003-2949-5361
g.krawiec@urad.edu.pl

Housing accessibility as a determinant of educational mobility in Poland – a legal and socio-political perspective

Introduction

Contemporary decisions to pursue higher education cannot be reduced to a one-time act of enrolment; rather, they constitute a complex process involving the choice of city (only 15% of secondary school graduates decide to study in a different voivodeship[1]), the form of study, and the decision to remain within the education system despite economic barriers[2]. Data from the Student Portfolio 2025 report[3] illustrate the scale of the challenge: the average cost of student maintenance has risen to PLN 3,979.22, of which accommodation represents the largest burden (on average PLN 1,400, and in Warsaw up to PLN 4,000). Given low scholarship thresholds (PLN 1,570.50 net), these costs lead to a profound stratification of access to higher education.

[1] Instytut Badań Edukacyjnych, *Raport z badań dotyczących mobilności edukacyjnej i mieszkaniowej studentów*, 2015 (dane wewnętrzne; przytoczone w tekście źródło wtórne).

[2] P. Ciechanowski, A. Sarbinowski, *Kluczowe czynniki brane pod uwagę przy wyborze studiów na podstawie analizy fraz wyszukiwanych w Google*, „Zbliżenia Cywilizacyjne" 2023, No. 19(1), pp. 11–33; J. Szczepański, *Społeczne czynniki decyzji o wyborze kierunku studiów*, „Przegląd Socjologiczny" 1963, No. 16(2), pp. 64–80.

[3] Związek Banków Polskich, Warszawski Instytut Bankowości, *Portfel studenta 2025. Raport z badania projektu „Aktywny student"*, https://zbp.pl/getmedia/202503ea-24c7-4ca4-a353-677e097c4329/Portfel-Studenta_konferencja-ZBP (accessed: 20.06.2026).

A contemporary analysis of educational inequalities requires moving beyond simple economic indicators toward integrated theoretical frameworks, such as a synthesis of the concepts of P. Bourdieu, B. Bernstein, and A. Sen's capability approach[4]. Within this perspective, stable accommodation ceases to be treated merely as a cost and becomes a key factor enabling individuals to realise their educational potential by removing constraining factors. The absence of a systemic housing policy thus constitutes a structural barrier which – following Bernstein's theory – reinforces unequal codes of access to higher education, turning educational mobility into a privilege rather than a universally accessible path of development. From the perspective of social policy theory, the current situation of students in Poland exemplifies a dysfunction of public services. At the same time, the transition from a service-based model (student dormitories as affordable spaces for study and integration) to a market-based model (students as clients in the rental market), without adequate financial protection, contradicts the principle of equal opportunities. It should be noted that, given the relatively low level of graduate mobility, place of residence in Poland crystallises as a form of spatial capital. It determines access to other forms of capital – cultural and social – offered by prestigious academic centres. Individuals deprived of this resource (originating from peripheral regions) are subject to a process of pauperisation of university choice. The decisive factor ceases to be institutional prestige or educational offer, and instead becomes the availability of accommodation or geographical proximity, often resulting in the abandonment of optimal development paths in favour of local institutions with lower networking potential. In this context, it should be emphasised that the restriction of educational mobility is not merely an individual phenomenon but leads to the reproduction of structural social inequalities on a macro scale. The selection of university candidates occurs not only through formal mechanisms (examinations, rankings) but also through access to resources enabling physical participation in the educational process. Consequently, the higher education system – seemingly open – operates as a mechanism of hidden social selection, in which economic capital determines actual access to cultural capital.

The choice of an educational pathway is thus the result of multiple factors: from individual interests and earning potential, through university rankings, to the strategic selection of programmes with less demanding academic requirements[5]. Today, however, under conditions of rising inflation and increasing impoverishment of society (with extreme poverty rising to

[4] K. Dimopoulos, C. Koutsampelas, A. Tsatsaroni, *Towards a theoretical synthesis for explaining educational inequality. The framework of Sen-Bourdieu-Bernstein*, „European Educational Research Journal" 2021, Vol. 4.

[5] M. Michno, W. Lib, *Czynniki wpływające na wybór kierunku studiów*, „Edukacja – Technika – Informatyka" 2019, No. 4(30); B. Dembicka, I. Żdanuk, *Determinanty wyboru uczelni*

6.5% in 2022)[6], the key factor has become the availability of accommodation. Having a place in a student dormitory or access to an affordable room becomes a sine qua non condition for undertaking and continuing studies. The housing accessibility crisis forces young people to adopt survival strategies that constrain their geographical and social mobility. A deficit of approximately 400,000 dormitory places[7] means that as many as 46% of students are compelled to live with their families. This phenomenon forms part of a broader trend of youth housing dependence (the so-called "nesting") – data from the Ministry of Development and Technology (2024) indicate that the share of individuals aged 25–34 living with their parents increased from 43.5% in 2013 to 53% in 2025[8]. At the same time, despite difficult conditions, the aspirations of young people remain high: 45.9% of respondents declare a willingness to purchase property, and 37.6% to build a house[9]. This problem is systemic and pan-European in nature[10]. As analyses (2024) indicate, adequate housing conditions constitute a fundamental human right rather than a commodity; however, young adults remain the group most exposed to the effects of the crisis. The most dynamic increases were observed in countries such as Spain, Italy, and Ireland, demonstrating that the crisis affects even societies with traditionally high mobility and, in extreme cases, may result in homelessness[11]. The availability of small, low-cost housing for

i kierunku studiów w ocenie studentów i absolwentów polskich szkół wyższych, „Akademia Zarządzania" 2023, No. 7(3), pp. 385–390, DOI: 10.24427/az-2023-0050.

6 Główny Urząd Statystyczny, *Ubóstwo w Polsce w latach 2021 i 2022, 2023*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/ubostwo-w-polsce-w-latach-2021-i-2022,1,11.html (accessed: 20.06.2026); Główny Urząd Statystyczny, *Szkolnictwo wyższe i jego finanse w 2022 roku, 2023*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkolnictwo-wyzsze-i-jego-finanse-w-2022-roku,2,19.html (accessed: 20.06.2026); *Ubóstwo w Polsce: przewidywany wzrost w 2023 roku*, https://oko.press/ubostwo-2023-przewidywany-wzrost (accessed: 20.06.2026).

7 Związek Banków Polskich, Warszawski Instytut Bankowości, op. cit.

8 *Podstawowe wyzwania: zmagania mieszkaniowe młodzieży europejskiej*, https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/foundational-challenges-the-housing-struggles-of-europes-youth (accessed: 20.06.2026).

9 *Studenci na rynku nieruchomości 2021. Raport w ramach projektu „Aktywny student"*, Warsaw 2021, https://bde.wib.org.pl/wp-content/uploads/2022/01/AMRON-Studenci-na-rynku-nieruchomo-oci-2021.pdf (accessed: 20.06.2026).

10 L. Sotomayor, D. Tarhan, M. Vieta, S. McCartney, A. Mas, *When students are house-poor: urban universities, student marginality, and the hidden curriculum of student housing*, „Cities" 2022, Vol. 124, DOI: 10.1016/j.cities.2022.103572; K. Wiernicka-Ponikło, *Niezaspokojony popyt na mieszkania studenckie*, https://www.jll.pl/pl/wiadomosci/niezaspokojony-popyt-na-mieszkania-studenckie (accessed: 20.06.2026); J. Sarnowska, P. Pustułka, J. Kajta, J. Gajek, *„To jest w ogóle jakiś dramat". Sytuacja mieszkaniowa młodych ludzi w Polsce*, „Studia Socjologiczne" 2025, No. 1, pp. 59–90.

11 J.R. Hughes, S.E. Clark, W. Wood, S. Cakmak, A. Cox, M. Macinnis, B. Warren, E. Handrahan, B. Broom, *Youth homelessness: the relationships among mental health, hope, and service satisfaction*, „Journal of the Canadian Academy of Child and Adolescent Psychiatry" 2010, Vol. 19(4), pp. 274–283.

young people can realistically stimulate decisions to pursue higher education by reducing barriers to entry into the educational market in attractive academic centres[12]. Contemporary models of social policy, such as Housing First for Youth (HF4Y), increasingly emphasise that providing stable and secure accommodation is a fundamental prerequisite without which positive outcomes in other areas of young adults' lives cannot be achieved. Although these programmes were originally designed for groups at risk of homelessness, their assumptions confirm that housing security forms the basis for educational and professional activation of youth. Implementing a similar logic within the higher education system could effectively reduce barriers to entry into academia by treating a roof over one's head not as a reward for student status but as a necessary means of obtaining and maintaining it[13]. Providing low-cost accommodation is therefore not merely a supportive gesture but a key mechanism for equalising educational opportunities at the outset. From a dogmatic-legal perspective, it may be argued that the lack of adequate instruments to fulfil this function constitutes an indirect violation of the principle of equal access to education, as expressed both in the Constitution of the Republic of Poland and in international legal instruments (in particular: the Universal Declaration of Human Rights of 1948 – Article 26; the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966) – Article 13; Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights (1952) – Article 2; and the Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000) – Article 14). Consequently, while the formal accessibility of studies remains preserved, the material conditions of their realisation lead to the actual exclusion of a portion of potential beneficiaries of the higher education system.

The analysis of housing barriers faced by students in Poland reveals a profound regression of the welfare state's foundational assumptions, which in its classical form[14] aims at the decommodification of essential public services, that is, making access to them independent of market mechanisms. As P. Arak[15] demonstrates in his analysis of the evolution of this indicator, contemporary social systems undergo processes of recalibration that often lead to the actual exclusion of certain groups of beneficiaries. In the context of higher education, this implies that access to education and basic living

---

12 C. Enström Öst, M. Wilhelmsson, *The long-term consequences of youth housing for childbearing and higher education*, „Journal of Policy Modeling" 2019, Vol. 41(5), pp. 845–858, DOI: 10.1016/j.jpolmod.2019.05.008.

13 J. Woodhall-Melnik, C. Monette, C. Reiser, T. LeBlanc Haley, *Housing first for youth who experience homelessness: a systematic review*, „Urban Affairs Review" 2025, Vol. 61(5), pp. 1381–1415.

14 G. Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton 1990.

15 P. Arak, *De-commodification index for 20 OECD countries. Comparison of results for 1980 and 2010*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje" 2014, No. 25(2), pp. 55–71.

infrastructure should not depend on an individual's position in the market. Although the literature accurately diagnoses both the costs of education and the shortage of dormitory places, these two areas – housing policy and access to education – are typically analysed in isolation. This article addresses that gap by proposing an integrated approach based on a synthesis of the concepts of P. Bourdieu, B. Bernstein, and A. Sen. Such an approach makes it possible to conceptualise housing accessibility not as an individual social problem, but as a structural determinant of educational mobility, the absence of which leads to the systemic pauperisation of choice and the elitisation of higher education in Poland. The study constitutes a critical analysis of state dysfunction, which – through neglect in housing policy – permanently entrenches social inequalities and limits social justice in access to education. The authors focus their considerations on the following questions: whether and how the current state housing policy takes into account or overlooks the needs of students; how limitations in the supply of dormitory places and the situation on the rental market affect the educational mobility of young people; and whether existing financial support instruments (e.g. social scholarships) possess a real compensatory potential in the face of students' income inequalities and rising living costs.

Unmet housing needs of the population, including young people

Housing occupies a central position in the hierarchy of individual needs, fulfilling social, economic, and socialisation functions. In Poland, a structural deficit of housing resources has persisted for decades[16], and the actions undertaken thus far by public authorities sensu largo are assessed as insufficient, particularly affecting young people entering adulthood. Effective housing policy requires the integrated involvement of public, private, and social actors[17], as well as reliance on a long-term and coherent strategy[18]. The key objectives of such a policy include creating conditions that enable all citizens to acquire or rent housing, as well as ensuring adequate quality and accessibility of the housing stock[19]. A necessary condition (paradigm) in this

[16] B. Marona, K. Tomasik, *Problem dostępności mieszkań w Polsce w kontekście realizowanych programów polityki mieszkaniowej w Polsce*, „Studia BAS" 2023, No. 4(76), pp. 27–54.

[17] J. Pietrzak, I. Rącka, *Wybrane instrumenty polityki mieszkaniowej*, „Biuletyn SRMWW" 2018, No. 1(49).

[18] A. Miklaszewska, M. Marks-Krzyszkowska, P. Starosta*, Rozwój lokalny a polityka mieszkaniowa w gminach wiejskich*, Łódź 2024.

[19] P. Lis, *Polityka mieszkaniowa dla Polski. Dlaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo?*, Warsaw 2019, p. 2.

regard is its integration with the overall state policy as well as with sectoral policies[20].

Pursuant to Article 75 of the Constitution of the Republic of Poland, public authorities are obliged to pursue policies conducive to satisfying the housing needs of citizens. This provision co-shapes the content of statutory norms and determines the directions of their interpretation[21]; however, in jurisprudence its task-oriented and programmatic nature is emphasised. It does not constitute a direct basis for individual subjective claims[22]. When confronted with the actual costs of student maintenance[23] and relatively low thresholds for social assistance, this constitutional programmatic norm may exhibit limited "translatability" into the practical level of housing security for some students. Consequently, the realisation of the objective of "facilitating the satisfaction of housing needs" in this group is, to a significant extent, dependent on additional family or institutional support, which in this analysis is treated as a determinant (condition) constituting a barrier rather than as evidence of a causal relationship influencing educational decisions.

The principal strategic document in this area is the National Housing Programme[24]. However, the Supreme Audit Office (Najwyższa Izba Kontroli) issued a negative assessment of the functioning of the Mieszkanie Plus programme (2016–2021), pointing to a lack of coherent legal solutions and legislative inertia, which adversely affected individuals without creditworthiness[25], including students. At the same time, financial support instruments implemented in parallel – such as the First Home (Pierwsze Mieszkanie) and Housing for Start (Mieszkanie na start) programmes (2023b)[26] – respond only to a limited extent to the specific needs of the student population, particularly in the context of increasing price pressures. Responsibility for housing policy rests not only with central government authorities but also with local government units, which pursue their own housing policies conditioned

[20] T. Markowski, D. Drzazga, D. Sikora-Fernandez, L. Groeger, J. Danielwicz, *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej państwa*, Warsaw 2018, p. 19.

[21] Wyrok SN 8 września 2020 r., sygn. akt V CSK 532/18.

[22] Postanowienie NSA z 19 marca 2013 r., sygn. akt I OSK 1042/12.

[23] Związek Banków Polskich, Warszawski Instytut Bankowości, op. cit.

[24] A. Gołębiowska, D. Prokopowicz, *Narodowy Program Mieszkaniowy głównym normatywnym dokumentem określającym znowelizowaną politykę mieszkaniową państwa*, „International Journal of Legal Studies" 2017, No. 2(2), pp. 87–102; A. Przymeński, *Społeczne zapotrzebowanie na mieszkania dla gospodarstw domowych o niskich i bardzo niskich dochodach we współczesnej Polsce*, „Polityka Społeczna" 2017, No. 11–12, pp. 10–17.

[25] Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli „Funkcjonowanie Programu Mieszkanie Plus"*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,25564,vp,28330.pdf (accessed: 20.06.2026).

[26] Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Program „Pierwsze Mieszkanie"*, https://www.gov.pl/web/mieszkanie-dla-ciebie/program-pierwsze-mieszkanie (accessed: 20.06.2026); A. Szelągowska, *Bezpieczny kredyt 2% oraz konto mieszkaniowe jako elementy polityki mieszkaniowej w Polsce*, „Studia BAS" 2023, No. 4(76), pp. 55–84.

by local factors[27]. This results in a policy landscape that is differentiated yet still ineffective. Additionally, this pressure is significantly intensified by the internationalisation of higher education – foreign students already account for 8.5% of the student population (108.6 thousand individuals), which, in the context of a chronic shortage of dormitory places, exacerbates competition in the private rental market.

The key legal act regulating social forms of housing support is the Act of 1995 on certain forms of housing development, which defines the principles governing the operation of Social Housing Initiatives)[28]. Despite their non-profit character and preferential financing from the Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), they rarely address the needs of students. This is due to restrictive income criteria (Article 30 of the Act), participation requirements, and the prioritisation of individuals with stable employment status. As a consequence, students remain on the margins of systemic support, which compels them to modify their life strategies. These strategies include not only delaying decisions regarding independent living but also redefining educational and career pathways. In many cases, one observes the abandonment of academic aspirations in favour of earlier entry into the labour market, which in the long term leads to a reduction in the level of human capital in the economy and limits the social mobility of subsequent generations.

Empirical evidence of these barriers is provided by the sharp increase in the proportion of so-called "nesters" – individuals aged 25–34 (young adults who have completed or are nearing the end of their studies) living with their parents – which rose from 43.5% in 2013 to 51% in 2022[29]. In the literature, this phenomenon is often associated with delayed independence and housing precariousness, understood, inter alia, as insecurity, inadequacy, or lack of affordability of housing[30]. According to Guy Standing[31], students and graduates constitute the core of the precariat, for whom the lack of stable housing (housing precariousness) prevents the formation of professional identity and life autonomy. In the context of the student population, this mechanism

---

[27] K. Nowak, *Lokalna polityka mieszkaniowa jako instrument przeciwdziałania niekontrolowanej urbanizacji w miastach kurczących się*, „Problemy Rozwoju Miast" 2021, No. 71, pp. 128–138.

[28] R. Łapszyński, *Państwo wobec kryzysu mieszkaniowego. Dylematy polityki mieszkaniowej*, „Studia Socjologiczne" 2025, No. 1, pp. 59–90, DOI: 10.24427/az-2023-0050.

[29] Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Podstawowe informacje o mieszkalnictwie w Polsce*, https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/podstawowe-informacje-o-mieszkalnictwie-w-polsce (accessed: 20.06.2026).

[30] Eurofound, *Unaffordable and inadequate housing in Europe*, Publications Office of the European Union, 2022; G. Bolt, M. Czirfusz, *Precariousness and the financialization of housing*, https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/project-result-content/89f55067-12f5-44e6-a74d-f940d84ded71/PusH_Working_Paper_2_Precariousness_and_Financialization_end.pdf (accessed: 20.06.2026).

[31] G. Standing, *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*, Warsaw 2014.

deconstructs educational mobility, forcing defensive adaptive strategies – such as abandoning academic migration in favour of local institutions or choosing part-time modes of study in order to combine education with paid employment. This situation sheds light on the crisis of the welfare state, in which the low level of decommodification of housing needs transforms the right to education into a privilege conditioned by the economic capital of the family, thereby deepening social polarisation and the precarisation of young adults' life trajectories. This phenomenon should not be interpreted merely as a cultural choice, but rather as a forced adaptation to high housing costs. In the case of students, the boundary between "nesting" and "economically enforced immobility" becomes blurred. For mobile students, the lack of accessible accommodation becomes a structural barrier limiting the right to education and the freedom to choose developmental pathways, ultimately reinforcing social inequalities[32]. The standard and availability of student dormitories thus constitute a "hidden curriculum" of education, teaching students from less affluent backgrounds their "place in the hierarchy" by compelling them to accept precarious living conditions.

Table 1.

Comparison of the financial standing and educational barriers of students by mode of study (estimates for 2024/2025)

Category / Factors	Full-time Student	Part-time Student
Living costs (average)	Approx PLN 3900–4150	Approx PLN 3980
Tuition fees (monthly)	PLN 0	+ PLN 500–1200
Accommodation	Student dormitory (priority)	Private rental/hotel (during sessions)
Main source of funding	Parents (approx. 65%) / scholarship	Own employment/parents
Housing barrier	High (lack of a dormitory place often prevents undertaking studies in another city)	Very high (the cost of accommodation during sessions significantly increases the actual cost of a semester)
Drop-out risk	Moderate (mainly due to academic difficulties or insufficient means of subsistence)	High (work overload and lack of financial liquidity to cover tuition fees)
Financial condition	Relatively stable (with support)	High risk of deficit

Source: author's own elaboration.

[32] L. Sotomayor, D. Tarhan, M. Vieta, S. McCartney, A. Mas, op. cit.; C. Enström Öst, M. Wilhelmsson, op. cit.

Based on the analysis of the dynamics of living costs and the limited number of places in student dormitories, it can be concluded that, in the case of full-time students – given the glaring lack of adequate decommodification of housing needs by the state – the right to higher education is evolving into a privilege dependent on transfers from household budgets. This results in the phenomenon of forced immobility among candidates from peripheral regions, for whom the housing barrier becomes an insurmountable obstacle in the process of educational migration. In the case of part-time students, the unmet need for stable and affordable accommodation (including lodging facilities dedicated to teaching sessions) is compounded by the direct financial burden of tuition fees. Such an accumulation of expenses generates a state of permanent financial precariousness, in which the imperative of excessive paid work enters into a structural conflict with the programme requirements of higher education.

Consequently, part-time students in 2025 appear to be the group most exposed to the risk of economically driven withdrawal from higher education. Sectoral data[33] confirm this diagnosis, indicating that approximately 17% of the entire academic population considers discontinuing their education due to maintenance costs, with this indicator reaching critical levels among those burdened with tuition fees. This situation demonstrates that deficiencies in the state's housing policy undermine the meritocratic foundations of education, replacing the criteria of ability and effort with the criterion of financial capacity, thereby entrenching social divisions. In this perspective, the higher education system ceases to serve as a mechanism for reducing barriers to social advancement and instead begins to function as a mechanism for reproducing existing hierarchies. Limited access to housing resources leads to a situation in which individuals' intellectual potential is not fully utilised, generating losses not only at the individual level but also at the systemic level.

Availability and technical condition of student dormitories

Contemporary higher education in Poland operates within the context of significant infrastructural constraints in the area of accommodation. Student dormitories, although not constituting a mandatory component of university activity (Article 11(5) of the Law on Higher Education and Science), perform the function of a key instrument of social policy and a tool for promoting equal access to education[34]. The state declares support, yet relieves

[33] Związek Banków Polskich, Warszawski Instytut Bankowości, op. cit.

[34] Główny Urząd Statystyczny, *Ubóstwo w Polsce…*; Główny Urząd Statystyczny, *Szkolnictwo wyższe i jego…*; Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, *Akademiki*, https://www.wsb-nlu.edu.pl/pl/akademiki (accessed: 20.06.2026).

institutions of specific infrastructural obligations. An analysis of the relationship between state declarations and the actual availability of living resources reveals a phenomenon of institutional withdrawal. The fundamental problem lies in the failure to recognise student dormitories as an integral part of educational infrastructure, analogous to laboratories or libraries. Exempting universities from the obligation to provide accommodation for a specified proportion of students leads to the commercialisation of university housing resources (including the sale of older dormitories for development purposes) and creates an illusion of free choice in selecting fields of study. As a result, the system absolves the state of responsibility for transport and housing exclusion, shifting the economic risk of education entirely onto students' families. From the perspective of welfare state theory, student dormitories should serve as instruments of decommodification. Restoring their status as educational infrastructure (rather than merely social support facilities) is a necessary condition for returning to the standards of a modern, equitable welfare state, in which educational mobility is not constrained by the market price per square metre.

An analysis of the relationship between state declarations and the actual availability of living resources reveals a phenomenon of institutional withdrawal. This process is particularly evident in the context of technical standards: the majority of accommodation facilities in public universities consist of buildings constructed in previous decades, which do not meet contemporary requirements of architectural and transport accessibility. In light of the provisions of the Act of 19 July 2019 on ensuring accessibility for persons with special needs, the lack of systematic modernisation of student dormitories becomes an exclusionary barrier. As a result, declarative policies of social inclusion collide with a physical infrastructural barrier, which – within Amartya Sen's framework – constitutes a direct form of capability deprivation affecting a specific group of students whose educational mobility is constrained by the inadequacy of their living environment. Moreover, the allocation of these limited housing resources is subject to diverse intra-university procedures. For example, the University of Wrocław (2024) applies a centralised model in which the distribution of places takes into account both the dean's and the rector's pools. Allocation criteria are closely correlated with socio-economic conditions and academic performance[35], and priority determinants include, inter alia, documented disability and distance from the place of residence[36].

[35] Uniwersytet Jagielloński, *Akademiki UJ*, https://studiuje.uj.edu.pl/studenci/akademiki/uj (accessed: 20.06.2026).

[36] Regulamin mieszkańca domu studenckiego oraz tryb i zasady przyznawania miejsc w domach studenckich, zarządzenie Rektora Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu nr 103/2023.

From a sociological perspective, student dormitories function as centres of social integration; however, their potential is constrained by low technical standards. Consequently, this issue extends beyond the procedural sphere, affecting the quality of the living environment itself. The lack of architectural accessibility and insufficient facilities (multi-occupancy rooms, shared sanitary units) reduce the attractiveness of this offer in the eyes of new generations of students[37]. Moreover, maintaining this infrastructure at relatively low fees (PLN 450–1,200) generates a budget deficit for universities, which – given low levels of funding for higher education (approx. 1.1% of GDP) – forces them to seek alternative solutions, such as public-private partnerships[38]. However, the application of this model in practice often leads to a significant increase in fees, which contradicts the decommodification function, as student dormitories then become market commodities rather than public services.

Table 2.

Scale of the regression of accommodation infrastructure in relation to growing demographic needs

Specification	**2021/ 2022**	**2022/ 2023**	**2023/ 2024**	**2024/ 2025**	**Change (21/22 vs 24/25)**
Number of student dormitories	456	444	438	434	-4.8%
Number of dormitory places	112,430	115,285	113,500	111,958	-0.4%
Total number of students (thousands)	1,218.2	1,223.7	1,245.4	1,280.1	+5.1%
Number of international students (thousands)	89.4	102.2	105.4	108.6	+21.5%
Coverage rate of demand	approx. 9.2%	approx. 11%	approx. 9.1%	approx. 9–12%	downward trend

Source: author's own elaboration based on data from Statistics Poland (GUS) (2022, 2023, 2024, 2025) and ZBP & WIB (2025).

These data illustrate the process of a growing structural mismatch between the supply side of housing policy and dynamically changing demographic

[37] *Student za akademik płaci średnio od 450 zł do 1200 zł – pomimo pandemii ceny poszybowały w górę*, https://glos.pl/raport-student-za-akademik-placi-srednio-od-450-zl-do-1200-zl-pomimo-pandemii-ceny-poszybowaly-w-gore (accessed: 20.06.2026); *Akademiki w Polsce. Czy studenci mają gdzie mieszkać?*, https://demagog.org.pl/analizy_i_raporty/akademiki-w-polsce-czy-studenci-maja-gdzie-mieszkac/ (accessed: 20.06.2026).

[38] Najwyższa Izba Kontroli, Wystąpienie pokontrolne NIK KGP.411.009.06.2020 – Uniwersytet Jagielloński, Collegium Medicum w Krakowie, 2013.

conditions, as well as the ongoing internationalisation of higher education. The deepening deficit of accommodation units (a 4.8% decline in the number of facilities alongside a 5.1% increase in the student population) indicates a progressive erosion of the infrastructural dimension of the welfare state. In practice, this translates into the transfer of the costs of education to the level of household budgets and intensifies the precarisation of young adults' entry into independent life.

In response to the above-described crisis, the Ministry of Science and Higher Education has announced a programme of non-repayable grants from the Subsidy Fund. This instrument, implemented in cooperation with the Bank Gospodarstwa Krajowego, is intended to cover up to 80% of investment costs, with a total allocation of PLN 3 billion over a five-year period[39]. The contemporary model of higher education governance places strong emphasis on internationalisation indicators, which are associated not only with prestige in rankings but also with direct financial benefits (tuition fees from non-EU students). However, the implementation of this strategy without a parallel expansion of accommodation infrastructure leads to structural pressure on local housing markets, adversely affecting the poorest domestic students while also driving up private rental prices. International exchange students (e.g. within the Erasmus+ programme) are often given priority, as required by inter-university agreements. As a result, domestic students from peripheral regions – for whom a dormitory place is often the only opportunity to study in another city – are effectively excluded due to the lack of available places. Internationalisation thus becomes a process occurring at the expense of internal educational mobility.

Private rental market and the financial condition of students

The crisis in the availability of student dormitory places currently constitutes one of the main barriers to educational mobility in Poland. The shortage of resources in the public sector forces students to seek accommodation on the commercial market, which in recent years has involved extreme difficulties resulting from the overlapping effects of the war in Ukraine, the

[39] Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka oraz w części 67 – Polska Akademia Nauk*, https://www.gov.pl/web/nauka/wykonanie-budzetu-panstwa-w-2024-r-w-czesci-28--szkolnictwo-wyzsze-i-nauka-oraz-w-czesci-67--polska-akademia-nauk (accessed: 20.06.2026); D. Wieczorek, *Ustawa obejmująca remonty i budowę akademików jest gotowa*, https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9530543,wieczorek-ustawa-obejmujaca-remonty-i-budowe-akademikow-jest-gotowa.html (accessed: 20.06.2026).

influx of refugees, and high inflation dynamics[40]. This situation is further exacerbated by the ongoing internationalisation of higher education – in 2024, foreign students accounted for 8.5% of the student population (105,090 individuals), significantly increasing competition for housing resources, particularly in major urban centres[41]. The insufficient supply of places in public student dormitories generates specific tensions in student–institution relations and creates asymmetric market dynamics. Although the private student housing sector shows a growth trend, it currently covers only about 1% of total demand, offering standards and prices often beyond the reach of the average student[42], and therefore does not resolve the broader problem. As a result, the lack of real housing alternatives drastically weakens the bargaining position of students. Operating under conditions of market coercion, they are compelled to accept highly unfavourable rental conditions and regulations that often violate their personal rights and basic tenant protections[43].

The dynamics of rental costs exhibit significant regional variation. While in 2023 Bydgoszcz recorded an increase of 15.3% and Rzeszów 12%, cities such as Częstochowa and Gdańsk experienced declines (by 8.2% and 1.5%, respectively)[44]. Although the private market serves 37% of students, the growing price barrier (with accommodation consuming 35–40% of student budgets) forces a change in strategies – the share of commercial rentals fell to 30% in 2025, accompanied by an increase in the proportion of students living with their families to 46%[45].

As follows from the above comparison, despite the systematic increase in income thresholds qualifying students for social scholarships (from PLN 1,051.70 to PLN 1,570.50), the number of awarded benefits shows a downward trend (from 55.2 thousand in 2022/23 to 52.8 thousand in 2024/25). The principal legal act determining this dynamic is the Act of 28 November 2003 on family benefits. For years, the income threshold in higher education was rigidly linked to the amount specified in Article 5(1) of this Act, which is reflected in

---

40 Związek Banków Polskich, Warszawski Instytut Bankowości, op. cit.

41 Główny Urząd Statystyczny, *Szkolnictwo wyższe w roku akademickim 2024/2025*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkolnictwo-w-roku-akademickim-20242025,8,11.html (accessed: 20.06.2026); *Studenci cudzoziemcy 2024*, https://radon.nauka.gov.pl/raporty/studenci_cudzoziemcy_2024 (accessed: 20.06.2026).

42 *Nowe podejście do inwestycji w mieszkania studenckie*, https://bidrento.com/pl/nowe-podejscie-do-inwestycji-w-mieszkania-studenckie/ (accessed: 20.06.2026); *Poland student accommodation report*, https://www.cushmanwakefield.com/pl-pl/poland/insights/poland-student-accommodation-report (accessed: 20.06.2026).

43 D. Klatka, *Uczelnie w regulaminach akademików często łamią prawo*, https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art12770211-uczelnie-w-regulaminach-akademikow-czesto-lamia-prawo (accessed: 20.06.2026).

44 *Wynajęcie mieszkania na studiach – w którym mieście kosztuje najwięcej?*, https://serwisy.gazetaprawna.pl/nieruchomosci/artykuly/9299182 (accessed: 20.06.2026).

45 *Akademiki w Polsce*…; Związek Banków Polskich, Warszawski Instytut Bankowości, op. cit.

Table 3.

Evolution of state support and student living costs (2021–2025)

Academic year	Income threshold (net)	Number of social scholarships	Average monthly expenses	Emergency aid funds (PLN thousand)
2021/2022 (GUS)	PLN 1,051.70	52,402	approx. PLN 3,500	12,606 (beneficiaries)
2022/2023	PLN 1,051.70	55,267	PLN 3,867	41,234.8
2023/2024	PLN 1,294.40	53,900*	PLN 4,000*	29,403.6
2024/2025	PLN 1,570.50	52,800	PLN 4,150	33,169.9

* estimated values based on observed trends and dynamics of change.

Source: Author's own elaboration based on data from Statistics Poland (GUS) (2023, 2025), ZBP & WIB (2025), and 300Gospodarka (2025).

the "freezing" of the criterion at PLN 1,051.70 in the years 2021–2023. The lack of indexation of this threshold, combined with the increase in the minimum wage, led to the systemic exclusion of some students from the support system (the effect of being "too rich for assistance, too poor for the market"). Only the flexibilisation of these provisions allowed for a sharp increase in the threshold to PLN 1,570.50 in 2024/25. However, this phenomenon coincides with a rapid increase in average monthly student expenses, which rose by nearly PLN 650 over the analysed period. These data confirm the thesis that, despite the indexation of benefits, the real purchasing power of scholarships – whose eligibility criteria and income definitions directly replicate the mechanisms of the family benefits system – fails to keep pace with inflation-driven increases in the cost of living. This forces students to reduce expenditures, for example by sharing housing with their families (46% of cases in 2025) or by abandoning education altogether[46]. An important element of financial stabilisation remains the benefits referred to in Article 86 of the Law on Higher Education and Science, including social scholarships (also in increased amounts for students residing away from their place of permanent residence) and emergency grants for individuals in temporary financial hardship[47]. Despite the possibility of combining scholarships, full-time students encounter structural difficulties in obtaining additional income from employment – only 23% assess their situation on the labour market positively[48]. In response to these challenges, universities implement organisational solutions (e.g. elements of hybrid education), which may reduce commuting costs and partially alleviate housing pressure. However,

[46] Związek Banków Polskich, Warszawski Instytut Bankowości, op. cit.

[47] A. Jakubowski, [in:] A. Jakubowski (ed.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, Warsaw 2023, komentarz do art. 90.

[48] Związek Banków Polskich, Warszawski Instytut Bankowości, op. cit.

such measures do not replace systemic solutions in the area of housing accessibility. Point-based interventions, although important from an organisational perspective, are unable to compensate for structural infrastructural deficits. A systemic approach is therefore required, encompassing both an increase in the supply of student housing and a reform of financial support instruments (including further decoupling from rigid thresholds under the family benefits framework), so that they correspond more closely to market realities.

Under conditions of a drastic housing supply deficit, the student-tenant ceases to be an autonomous party to a civil law contract, becoming instead a hostage to information asymmetry and situational coercion. This phenomenon also requires analysis in the context of tenant rights protection within the specific institutional framework of higher education, where the absence of a genuine alternative (public) housing market fosters the perpetuation of contractual arrangements unfavourable to tenants. The situation is further aggravated by abuses on the part of landlords: ranging from the use of opaque legal language and the absence of formal contracts (the so-called grey zone) to unlawful data collection and demands for excessive deposits[49]. These practices constitute a form of symbolic exclusion and undermine the subjectivity of young adults. From the perspective of social policy, the condition of student tenant rights thus outlined demonstrates the inefficiency of a free-market model of meeting housing needs within this group[50]. Without state intervention aimed at professionalising the rental market and strengthening the role of universities as institutional guarantors of housing security for their students, this area will remain a zone of diminished civic standards. In the long term, the absence of legal safeguards deepens the sense of existential insecurity and alienation among a generation entering adulthood, which stands in contradiction to the principles of an inclusive welfare state. The consequence of this process is also the erosion of trust in public institutions and the delegitimisation of the state as a guarantor of fundamental social rights. Functioning under conditions of permanent uncertainty, young adults develop adaptive attitudes based on short-term rationality, which may have negative implications for social and economic stability.

Conclusion

The analysis of students' living conditions in Poland leads to the conclusion that there is a systemic dysfunction of state policy, which fails to fulfil the programmatic norm arising from Article 75 of the Constitution of the Republic

[49] *Akademiki w Polsce…*; D. Klatka, op. cit.

[50] S. Golinowska, *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Warsaw 2018.

of Poland. The systemic exemption of institutions from responsibility for living infrastructure renders constitutional guarantees illusory, resulting in the low effectiveness of existing legal instruments. The state promotes educational mobility while simultaneously failing to provide its material foundations. Although the housing needs of students remain unchanged, the underfunding of the higher education and housing sectors, combined with the lack of a coherent support framework, leads to the progressive elitisation of higher education. In an era of technological advancement, higher education is increasingly becoming a good accessible primarily to individuals from affluent backgrounds, while other students are forced to adapt to precarious conditions (low standards, shared sanitary facilities). The necessity of accepting regulations that infringe upon personal rights constitutes a form of negative socialisation into lower standards and, in extreme cases, may lead to homelessness[51] or the radicalisation of social attitudes[52]. Student dormitories should cease to be treated merely as an element of social assistance and instead become an essential component of educational infrastructure. Within the current socio-economic paradigm, housing conditions are no longer just a component of social support but have become a critical determinant of the continuity of education and a primary criterion in the choice of study mode. The lack of correlation between academic policy and state housing policy leads to the entrenchment of structural barriers that marginalise the importance of intellectual potential in favour of material resources, thereby undermining the inclusiveness of the Polish higher education system. In this sense, it is necessary to develop an integrated model of public policy in which higher education and housing are treated as interrelated areas of state intervention. The absence of such integration results in incoherent public action and limits the effectiveness of even well-designed sectoral instruments.

The critical shortage of places in student dormitories (used by only approx. 9–12% of the student population, with a deficit of 400,000 beds) and the drastic increase in living costs (averaging PLN 3,979.22 per month) generate the phenomenon of the pauperisation of educational choice. The decision to pursue higher education is no longer based on the prestige of the institution or the candidate's aptitudes but is reduced to the availability of accommodation or proximity to the place of residence. This process deepens transport exclusion, marginalising talents from peripheral regions and structurally limiting access to education by forcing a change in the mode of study or complete resignation from educational aspirations (drop-out). The demonstrated inadequacy of social scholarships (income threshold of PLN 1,570.50 net) in relation to market rental costs constitutes key evidence of the inefficiency of

[51] *Szczęśliwy finał historii studenta, który zamieszkał w samochodzie. „Mam już swój kąt"*, https://www.wprost.pl/kraj/11478371 (accessed: 20.06.2026).

[52] *Akademiki w Polsce…*

the student support system. Stratification in the context of housing rentals is not merely a price-related issue – it constitutes an act of structural exclusion. If the state fails to undertake corrective measures, the education system ceases to operate in the spirit of meritocracy and instead becomes a mechanism of wealth-based selection, blocking the advancement of individuals from lower social strata into academic and professional elites. This leads to the phenomenon of forced immobility, in which the intellectual potential of individuals from disadvantaged groups is squandered in favour of survival strategies under conditions of housing precariousness.

In conclusion, without a systemic solution to the housing problem, the process of full-time higher education for individuals from outside major academic centres becomes largely illusory, which in the long term threatens both economic innovation and social justice. The absence of a coherent housing policy constitutes a systemic failure that permanently entrenches social inequalities in Poland, including within the sphere of higher education. Without a radical shift towards an active welfare state policy – based on the expansion of public housing resources and the realistic adjustment of social transfers – the Polish higher education system will continue to deepen social polarisation, becoming a mechanism for preserving privilege rather than a tool for the genuine democratisation of life chances.

References

Akademiki w Polsce. Czy studenci mają gdzie mieszkać?, https://demagog.org.pl/analizy_i_raporty/akademiki-w-polsce-czy-studenci-maja-gdzie-mieszkac/.

Arak P., *De-commodification index for 20 OECD countries. Comparison of results for 1980 and 2010*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje" 2014, No. 25(2).

Bolt G., Czirfusz M., *Precariousness and the financialization of housing*, https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/project-result-content/89f55067-12f5-44e6-a74d-f940d84ded71/PusH_Working_Paper_2_Precariousness_and_Financialization_end.pdf.

Ciechanowski P., Sarbinowski A., *Kluczowe czynniki brane pod uwagę przy wyborze studiów na podstawie analizy fraz wyszukiwanych w Google*, „Zbliżenia Cywilizacyjne" 2023, No. 19(1).

Dembicka B., Żdanuk I., *Determinanty wyboru uczelni i kierunku studiów w ocenie studentów i absolwentów polskich szkół wyższych*, „Akademia Zarządzania" 2023, No. 7(3), DOI: 10.24427/az-2023-0050.

Dimopoulos K., Koutsampelas C., Tsatsaroni A., *Towards a theoretical synthesis for explaining educational inequality. The framework of Sen–Bourdieu–Bernstein*, „European Educational Research Journal" 2021, Vol. 4.

Enström Öst C., Wilhelmsson M., *The long-term consequences of youth housing for childbearing and higher education*, „Journal of Policy Modeling" 2019, Vol. 41, No. 5, DOI: 10.1016/j.jpolmod.2019.05.008.

Esping-Andersen G., *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton 1990.

Główny Urząd Statystyczny, *Szkolnictwo wyższe i jego finanse w 2022 roku*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkolnictwo-wyzsze-i-jego-finanse-w-2022-roku,2,19.html.

Główny Urząd Statystyczny, *Szkolnictwo wyższe w roku akademickim 2024/2025*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/szkolnictwo-w-roku-akademickim-20242025,8,11.html.

Główny Urząd Statystyczny, *Ubóstwo w Polsce w latach 2021 i 2022*, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/ubostwo-w-polsce-w-latach-2021-i-2022,1,11.html.

Gołębiowska A., Prokopowicz D., *Narodowy Program Mieszkaniowy głównym normatywnym dokumentem określającym znowelizowaną politykę mieszkaniową państwa*, „International Journal of Legal Studies" 2017, No. 2(2).

Golinowska S., *Modele polityki społecznej w Polsce i Europie na początku XXI wieku*, Fundacja Batorego, Warsaw 2018.

Hughes J.R., Clark S.E., Wood W., Cakmak S., Cox A., Macinnis M., Warren B., Handrahan E., Broom B., *Youth homelessness: the relationships among mental health, hope, and service satisfaction*, „Journal of the Canadian Academy of Child and Adolescent Psychiatry" 2010, Vol. 19, No. 4.

Instytut Badań Edukacyjnych, *Raport z badań dotyczących mobilności edukacyjnej i mieszkaniowej studentów*, 2015.

Jakubowski A. (ed.), *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, C.H. Beck, Warsaw 2023.

Klatka D., *Uczelnie w regulaminach akademików często łamią prawo*, https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art12770211-uczelnie-w-regulaminach-akademikow-czesto-lamia-prawo.

Łapszyński R., *Państwo wobec kryzysu mieszkaniowego. Dylematy polityki mieszkaniowej*, „Studia Socjologiczne" 2025, No. 1, DOI: 10.24427/az-2023-0050.

Lis P., *Polityka mieszkaniowa dla Polski. Dlaczego potrzeba więcej mieszkań na wynajem i czy powinno je budować państwo?*, Fundacja Batorego, Warsaw 2019.

Markowski T., Drzazga D., Sikora-Fernandez D., Groeger L., Danielwicz J., *Raport w sprawie polityki mieszkaniowej państwa*, PAN, Warsaw 2018.

Marona B., Tomasik K., *Problem dostępności mieszkań w Polsce w kontekście realizowanych programów polityki mieszkaniowej w Polsce*, „Studia BAS" 2023, No. 4(76).

Michno M., Lib W., *Czynniki wpływające na wybór kierunku studiów*, „Edukacja – Technika – Informatyka" 2019, No. 4(30).

Miklaszewska A., Marks-Krzyszkowska M., Starosta P., *Rozwój lokalny a polityka mieszkaniowa w gminach wiejskich*, Wyd. UŁ, Łódź 2024.

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka oraz w części 67 – Polska Akademia Nauk*, https://www.gov.pl/web/nauka/wykonanie-budzetu-panstwa-w-2024-r-w-czesci-28--szkolnictwo-wyzsze-i-nauka-oraz-w-czesci-67--polska-akademia-nauk.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Podstawowe informacje o mieszkalnictwie w Polsce*, https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/podstawowe-informacje-o-mieszkalnictwie-w-polsce.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii, *Program „Pierwsze Mieszkanie"*, https://www.gov.pl/web/mieszkanie-dla-ciebie/program-pierwsze-mieszkanie.

Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli „Funkcjonowanie Programu Mieszkanie Plus"*, https://www.nik.gov.pl/plik/id,25564,vp,28330.pdf.

Nowak K., *Lokalna polityka mieszkaniowa jako instrument przeciwdziałania niekontrolowanej urbanizacji w miastach kurczących się*, „Problemy Rozwoju Miast" 2021, No. 71.

Nowe podejście do inwestycji w mieszkania studenckie, https://bidrento.com/pl/nowe-podejscie-do-inwestycji-w-mieszkania-studenckie/.
Pietrzak J., Rącka I., *Wybrane instrumenty polityki mieszkaniowej*, „Biuletyn SRMWW" 2018, No. 1(49).
Podstawowe wyzwania: zmagania mieszkaniowe młodzieży europejskiej, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2025, https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/foundational-challenges-the-housing-struggles-of-europes-youth.
Poland student accommodation report, https://www.cushmanwakefield.com/pl-pl/poland/insights/poland-student-accommodation-report.
Przymeński A., *Społeczne zapotrzebowanie na mieszkania dla gospodarstw domowych o niskich i bardzo niskich dochodach we współczesnej Polsce*, „Polityka Społeczna" 2017, No. 11–12.
Sarnowska J., Pustułka P., Kajta J., Gajek J., *„To jest w ogóle jakiś dramat". Sytuacja mieszkaniowa młodych ludzi w Polsce*, „Studia Socjologiczne" 2025, No. 1.
Sotomayor L., Tarhan D., Vieta M., McCartney S., Mas A., *When students are house-poor: urban universities, student marginality, and the hidden curriculum of student housing,* „Cities" 2022, Vol. 124, DOI: 10.1016/j.cities.2022.103572.
Standing G., *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*, Wyd. Nauk. PWN, Warsaw 2014.
Studenci cudzoziemcy 2024, https://radon.nauka.gov.pl/raporty/studenci_cudzoziemcy_2024.
Studenci na rynku nieruchomości 2021. Raport w ramach projektu „Aktywny student", Warszawski Instytut Bankowości, Warsaw 2021, https://bde.wib.org.pl/wp-content/uploads/2022/01/AMRON-Studenci-na-rynku-nieruchomo-oci-2021.pdf.
Student za akademik płaci średnio od 450 zł do 1200 zł – pomimo pandemii ceny poszybowały w górę, https://glos.pl/raport-student-za-akademik-placi-srednio-od-450-zl-do-1200-zl-pomimo-pandemii-ceny-poszybowaly-w-gore.
Szczepański J., *Społeczne czynniki decyzji o wyborze kierunku studiów*, „Przegląd Socjologiczny" 1963, No. 16(2).
Szczęśliwy finał historii studenta, który zamieszkał w samochodzie. „Mam już swój kąt", https://www.wprost.pl/kraj/11478371.
Szelągowska A., *Bezpieczny kredyt 2% oraz konto mieszkaniowe jako elementy polityki mieszkaniowej w Polsce*, „Studia BAS" 2023, No. 4(76).
Ubóstwo w Polsce: przewidywany wzrost w 2023 roku, https://oko.press/ubostwo-2023-przewidywany-wzrost.
Uniwersytet Jagielloński, *Akademiki UJ*, https://studiuje.uj.edu.pl/studenci/akademiki/uj.
Uniwersytet Wrocławski, *Zasady zakwaterowania w domach studenckich Uniwersytetu Wrocławskiego na rok akademicki 2024/2025*, https://uwr.edu.pl/domy-studenckie-2/akty-prawne/.
Wieczorek D., *Ustawa obejmująca remonty i budowę akademików jest gotowa*, https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9530543,wieczorek-ustawa-obejmujaca-remonty-i-budowe-akademikow-jest-gotowa.html.
Wiernicka-Ponikło K., *Niezaspokojony popyt na mieszkania studenckie*, https://www.jll.pl/pl/wiadomosci/niezaspokojony-popyt-na-mieszkania-studenckie.
Woodhall-Melnik J., Monette C., Reiser C., LeBlanc Haley T., *Housing first for youth who experience homelessness: a systematic review*, „Urban Affairs Review" 2025, Vol. 61, No. 5.
Wynajęcie mieszkania na studiach – w którym mieście kosztuje najwięcej?, https://serwisy.gazetaprawna.pl/nieruchomosci/artykuly/9299182.
Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, *Akademiki,* https://www.wsb-nlu.edu.pl/pl/akademiki.

Związek Banków Polskich, Warszawski Instytut Bankowości, *Portfel Studenta 2025. Raport z badania projektu „Aktywny student”*, https://zbp.pl/getmedia/202503ea-24c7-4ca4-a353-677e097c4329/Portfel-Studenta_konferencja-ZBP.

Summary

Housing accessibility as a determinant of educational mobility in Poland – a legal and socio-political perspective

Keywords: housing law, student halls of residence, student flat rentals, housing accessibility, educational mobility.

The primary aim of this article is to analyse how state housing policy and the condition of university housing resources shape the educational choices of young people in Poland. In an era of high inflation, access to accommodation is becoming a sine qua non for academic study, often outweighing university prestige or the quality of educational offerings. The authors highlight a profound shortage of places in student dormitories and systemic underfunding of higher education (1.1% of GDP), which leads to the stratification of access to higher education. The absence of a coherent housing support framework results in the elitisation of studies, making them accessible primarily to individuals from affluent backgrounds and limiting the educational mobility of 46% of the student population. Using a dogmatic-legal method and secondary data analysis, the study reconstructs the key barriers. The analysis demonstrates that the current model of state policy and interventionism, rather than mitigating inequalities, reinforces systemic gaps that exclude students from public housing programmes. The conclusions indicate that the low level of decommodification of students' housing needs shifts the burden of educational costs onto household budgets. In the context of the erosion of the welfare state's protective functions, this intensifies the precarisation of young adults and hampers the long-term accumulation of human capital.

Streszczenie

Dostępność mieszkaniowa jako determinanta mobilności edukacyjnej w Polsce – perspektywa prawna i społeczno-polityczna

Słowa kluczowe: prawo mieszkaniowe, dostępność mieszkaniowa, polityka mieszkaniowa, domy studenckie, mobilność edukacyjna.

Podstawowym celem artykułu jest analiza wpływu polityki mieszkaniowej państwa oraz stanu zasobów mieszkaniowych uczelni na wybory edukacyjne

młodych ludzi w Polsce. W warunkach rosnących kosztów utrzymania dostęp do zakwaterowania staje się warunkiem rzeczywistego korzystania z prawa do szkolnictwa wyższego, często istotniejszym niż prestiż uczelni lub jakość oferty dydaktycznej. Autorzy wskazują na znaczny deficyt miejsc w domach studenckich, niedofinansowanie szkolnictwa wyższego oraz brak spójnego systemu wsparcia mieszkaniowego studentów. Zjawiska te prowadzą do stratyfikacji dostępu do studiów, ograniczenia mobilności edukacyjnej oraz pauperyzacji wyboru uczelni. Przy zastosowaniu metody dogmatycznoprawnej i analizy danych zastanych opracowanie rekonstruuje podstawowe bariery prawne, ekonomiczne i instytucjonalne. Wnioski wskazują na to, że obecny model interwencji państwa nie kompensuje nierówności, lecz przerzuca koszty kształcenia na gospodarstwa domowe, wzmacniając prekaryzację młodych dorosłych i ograniczając akumulację kapitału ludzkiego.

Glosy

DOI: 10.31648/sp.12217

Kamil Majewski
Uniwersytet Śląski w Katowicach
ORCID: 0000-0003-3775-2815
majewski.kamil.87@gmail.com

Realizacja obowiązku identyfikacji i weryfikacji tożsamości w procesie AML/CFT – uwagi na tle wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 2471/19

Wstęp

Obecnie obowiązujący w Polsce system przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[1] opiera się przede wszystkim na dwóch obowiązkach instytucji obowiązanych: 1) ocenie ryzyka prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu[2] na kilku poziomach (art. 27 oraz art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu[3]); 2) stosowaniu środków bezpieczeństwa finansowego (art. 33 ust. 1 UstAML). Jednym z kluczowych środków jest identyfikacja klienta oraz weryfikacja jego tożsamości. Obowiązki te zostały przypisane instytucjom obowiązanym w art. 34 ust. 1 pkt 1 UstAML oraz rozwinięte w kolejnych przepisach UstAML, w szczególności w art. 36 ust. 1 i w art. 37 ust. 1 UstAML. Cele realizacji tych obowiązków można określić jako bezpośrednie i pośrednie. Bezpośrednim celem tych rozwiązań ustawowych jest wyeliminowanie z obrotu anonimowości. Pośredni cel przejawia się w umożliwieniu śledzenia przepływów pieniężnych wraz z ich powiązaniem z konkretnymi podmiotami.

[1] Dalej jako AML/CFT. Pod określeniem AML/CFT należy rozumieć całokształt problematyki przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, ze szczególnym uwzględnieniem zasad i obowiązków wynikających z ustawy z dnia 1 marca 2018 r. przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

[2] Dalej jako ML/FT.

[3] Tj. Dz.U. z 2025 r., poz. 644, dalej jako UstAML.

Istotnym aspektem w procesie weryfikacji tożsamości klienta jest dostęp instytucji obowiązanej do odpowiednich zbiorów danych. Ze względu na doniosły charakter tych czynności niezastąpionym źródłem danych są rejestry prowadzone przez organy państwowe, w tym rejestr dowodów osobistych. Analiza orzecznictwa sądowego dotyczącego stosowania przepisów UstAML prowadzi do wniosku, że podejście do tych zagadnień nie jest jednolite wśród poszczególnych organów. Jednym z orzeczeń, w którym aspekty te zostały wyszczególnione, jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego[4] z 28 kwietnia 2020 r.[5], w którym NSA odniósł się do sporu między instytucją obowiązaną, próbującą uzyskać dostęp do ww. rejestru a Ministrem Cyfryzacji, będącym organem właściwym w sprawach tego rejestru. Wyrok ten i jego tezy stanowią przyczynek do szerszej dyskusji o podejściu do postrzegania obowiązku identyfikacji i weryfikacji tożsamości.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie ujawnionej w uzasadnieniu wyroku NSA wykładni przepisów UstAML oraz ocena ich słuszności w perspektywie obowiązujących przepisów prawa. W przeprowadzonych badaniach zostanie wykorzystana przede wszystkim metoda dogmatyczno-prawna.

Stan faktyczny sprawy i wyrok NSA

Tytułowym orzeczeniem NSA uchylił zarówno zaskarżony wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie[6], jak i decyzję Ministra Cyfryzacji w przedmiocie odmowy wyrażenia zgody na udostępnienie danych z rejestru dowodów osobistych[7]. W toku postępowania administracyjnego strona (później skarżąca) wskazała, że w związku z posiadanym zezwoleniem (krajowa instytucja płatnicza) oraz prowadzoną działalnością (udzielanie pożyczek) jest instytucją obowiązaną w rozumieniu przepisów UstAML. Taki status prawny implikuje konieczność realizacji obowiązków w zakresie AML/CFT, w tym obowiązku w postaci identyfikacji i weryfikacji klientów. W ocenie strony postępowania uzyskanie dostępu do danych zgromadzonych w tym rejestrze miało zwiększyć skuteczność i pewność weryfikacji klientów, dokonywanej w związku z wykonywaniem działalności w zakresie świadczenia usług płatniczych i udzielania pożyczek. Minister Cyfryzacji odmówił wyrażenia zgody na udostępnienie danych w trybie ograniczonej teletransmisji danych i wskazał m.in. na to, że dostęp do RDO nie umożliwia stronie realizacji obowiązków w zakresie stosowania wobec klientów środków bezpieczeństwa

[4] Dalej jako NSA.
[5] Sygn. akt II OSK 2471/19, Legalis nr 2419777.
[6] Dalej jako WSA w Warszawie.
[7] Dalej jako RDO.

finansowego, w tym weryfikacji klienta (brak wykazania interesu prawnego). W ocenie ministra zasadniczym źródłem informacji jest dokument, którym posługuje się klient oraz inne wiarygodne informacje, a dostęp do RDO w trybie ograniczonej teletransmisji danych nie umożliwi stronie faktycznej weryfikacji osoby. Jego zdaniem w ramach tego rodzaju dostępu nie następuje udostępnienie żadnych danych zgromadzonych w RDO, lecz porównanie danych posiadanych już przez podmiot dokonujący sprawdzenia z danymi zgromadzonymi w RDO, czego skutkiem jest uzyskanie potwierdzenia istnienia albo nieistnienia ważnego dowodu osobistego zawierającego określony zakres danych. Nie dochodzi zatem do identyfikacji osoby fizycznej czy też weryfikacji jej tożsamości. Przedmiotem usługi nie jest weryfikacja danych osoby, gdyż nie odnosi się ona do osoby (nie ma związku z osobą). WSA w Warszawie oddalił skargę, podkreślając, że skarżący jest instytucją obowiązaną w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 3 i 25 UstAML, na której spoczywa obowiązek w zakresie identyfikacji klienta i weryfikacji jego tożsamości, ale skarżąca nie wykazała, że uzyskanie dostępu do danych z RDO zapewnia wykonanie takiego obowiązku. W ocenie tego sądu skarżąca nie jest zobowiązana do weryfikacji prawdziwości dowodu osobistego klienta i prawdziwości danych zawartych w tym dowodzie. WSA w Warszawie dodał, że stosownie do art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych[8] udostępnienie danych w trybie ograniczonej teletransmisji danych sprowadza się do potwierdzenia istnienia ważnego dowodu osobistego zawierającego określone (ograniczone) dane. W ten sposób nie następuje ani identyfikacja osoby, która posługuje się tymi danymi, ani weryfikacja jej tożsamości. NSA ustalił, że w rozpatrywanej sprawie skarżąca posiadała interes prawny w dostępie do RDO, który wynika z nałożonych na nią obowiązków i sankcji za ich niewykonanie w przepisach UstAML.

Stan prawny i ocena tezy NSA

W analizowanej sprawie kluczowe są przepisy dotyczące dwóch zagadnień prawnych, tj. 1) rozwiązania zawartego w art. 68 ustDO (korzystanie z RDO w trybie ograniczonej teletransmisji danych); 2) obowiązków instytucji obowiązanej zawartych w przepisach UstAML. Należy w tym miejscu dodać, że przepisy UstAML i zakres obowiązków, jakie z nich wynikają, mają kluczowe znaczenie. Z tego powodu to przede wszystkim te przepisy będą przedmiotem dalszej analizy i poczynionego wywodu.

Szczegółowe rozważania nad obowiązkiem identyfikacji i weryfikacji tożsamości klientów instytucji obowiązanej należy rozpocząć od szerszego kontekstu,

[8] Tj. Dz.U. z 2025 r., poz. 1753, dalej jako ustDO.

czyli celów AML/CFT oraz założeń tego systemu, w tym roli instytucji obowiązanych[9]. Jak trafnie podnosi NSA w analizowanym wyroku, istotny jest w tym zakresie również kontekst europejski, gdyż obowiązujące w Polsce rozwiązania stanowią wyraz wdrożenia prawodawstwa europejskiego[10].

Cele AML/CFT są konsekwentnie ujawniane w preambułach prawodawstwa UE w zakresie AML/CFT[11] i opracowaniach organizacji międzynarodowych[12]. Z DyrAMLIV wynika, że pojawienie się w obrocie i następnie obracanie środkami pochodzącymi z nielegalnych źródeł może mieć negatywne konsekwencje zarówno dla sektora finansowego, jak również być zagrożeniem dla rynku wewnętrznego (motyw 1 DyrAMLIV). Zatem do zagadnień tych należy podchodzić szeroko.

Prawodawca UE identyfikuje potrzebę rozwijania instrumentów prawnokarnych, mających na celu ściganie przestępstw bazowych (przestępstwa pierwotne, źródłowe) i przestępstwa prania pieniędzy (przestępstwo wtórne), a także rozwiązań prewencyjnych, które skupiają się na zapobieganiu wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania

---

[9] Szerzej: K. Majewski, *Sytuacja prawna członka zarządu banku w formie spółki akcyjnej w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 70, s. 267–268; idem, *Rola prokuratora w systemie AML/CFT. Uwagi na tle przepisów ustawy AML*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 69, s. 429–430; B. Jagodziński, *Rola wywiadu finansowego w przeciwdziałaniu procederowi prania pieniędzy i w jego zwalczaniu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2012, nr 7, s. 87; M.A. Kędzierski, *Współpraca Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej na podstawie przepisów nowej ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2020, nr 22, s. 120.

[10] UstAML w jej obecnym brzmieniu wdraża przede wszystkim dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz. Urz. UE L z 2015 r., Nr 141, s. 73), dalej jako DyrAMLIV. Szerzej o prawodawstwie AML/CFT na poziomie europejskim zob. K. Majewski, *Ocena ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu instytucji obowiązanej w rozporządzeniu 2024/1624 z 31 maja 2024 r. na tle dotychczasowych rozwiązań prawnych*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2025, nr 3, s. 26–27; idem, *Obowiązek szkoleniowy w zakresie AML/CFT – uwagi na tle art. 52 ustawy AML*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2025, z. 3, s. 368; A. Golonka, *Polskie regulacje karne wobec „szóstej" dyrektywy anti-money laundering*, „Ius Novum" 2021, nr 1, s. 29.

[11] Więcej nt. historii prawodawstwa UE w tym zakresie zob. K. Majewski, *Historia europejskich rozwiązań prawnych w zakresie AML*, „Studia Administracyjne" 2025, nr 2(22), s. 31–42; M. Kuźmicz, *Analiza i porównanie przepisów prawa polskiego z regulacjami Unii Europejskiej w zakresie zwalczania prania pieniędzy w cyfrowym świecie*, „Studia Prawnoustrojowe" 2021, nr 52, s. 223–225.

[12] W tym zakresie chodzi przede wszystkim o Financial Action Task Force (FATF), czyli międzynarodową organizacją, która w wyniku prowadzonych analiz ustanawia międzynarodowe standardy dla organów międzynarodowych (w tym UE) i krajowych (w tym polskich). Szczegółowe informacje dotyczące FATF i jego działalności są dostępne na stronie internetowej: https://www.fatf-gafi.org/en/home.html.

terroryzmu. W tym ostatnim celu powstało na początku lat 90. ubiegłego wieku i jest konsekwentnie rozwijane do dziś prawodawstwo w zakresie AML/CFT[13], które w zdecydowanej większości jego rozwiązań prawnych jest adresowane do podmiotów innych niż instytucje wymiaru sprawiedliwości, w tym do instytucji obowiązanych i właściwych organów państwowych koordynujących, kontrolujących i nadzorujących realizację obowiązków wynikających z tych przepisów[14]. W ten sposób w przypadku prania pieniędzy i finansowania terroryzmu na pierwszy plan wyłoniło się przeciwdziałanie tym zjawiskom (działania prewencyjne), które jednocześnie sprzyja skutecznemu ściganiu przestępstw (działania represyjne). Perspektywa ta wymaga szerokiego podejścia do tej problematyki. Przytoczone okoliczności mają również istotne znaczenie w sprawie, będącej przedmiotem wspomnianego orzeczenia i jej głównemu wątkowi w postaci dostępu do danych zgromadzonych w RDO, jako narzędzia do realizacji jednego z zadań w zakresie AML/CFT.

Instytucja obowiązana to kategoria normatywna. Katalog podmiotów, którym przysługuje taki status, został zawarty w art. 2 ust. 1 UstAML[15]. Ze stanu faktycznego sprawy wynika, że strona (skarżąca) była instytucją obowiązaną na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 i 25 UstAML, a okoliczności te były bezsporne. Z tego powodu wątek ten nie będzie rozwijany w dalszej części wywodu.

Podstawowym elementem systemu AML/CFT oraz działalności instytucji obowiązanych[16] jest identyfikacja i ocena ryzyka prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz stosowanie środków bezpieczeństwa finansowego.

---

[13] W 2024 r. podjęto kolejne działania w kierunku rozwoju tego prawodawstwa w postaci przyjęcia trzech aktów prawnych UE, w tym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1624 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (Dz. Urz. UE L z 2024 r., s. 1624), które stanowi główny instrument prawny w zakresie AML/CFT. Szerzej o tym akcie zob. K. Majewski, *Ocena ryzyka…*, s. 28–29.

[14] Na ten temat w opracowaniach i rekomendacjach FATF zob. Międzynarodowe standardy zwalczania prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu i proliferacji. Zalecenia FATF z października 2025, s. 10–11, https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Fatf-recommendations.html (data dostępu: 12.05.2026).

[15] O specyfice niektórych instytucji obowiązanych zob. E. Wiszniowski, *Wymagania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz realizacja tego obowiązku na przykładzie biur rachunkowych*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości" 2014, nr 76(132), s. 147–163.

[16] W literaturze przedmiotu dokonano szczegółowego przedstawienia wielu innych obowiązków instytucji obowiązanych, w tym wdrożenia i funkcjonowania systemu zgłaszania naruszeń prawa w zakresie AML/CFT. System ten wraz z rozwojem prawodawstwa UE stał się przedmiotem odrębnego aktu prawnego, który chociaż wykracza poza problematykę AML/CFT również ją uwzględnia. Szerzej zob. K. Majewski, *Ewolucja systemu zgłaszania naruszeń prawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy z uwzględnieniem przepisów dyrektywy 2024/1640 z dnia 31 maja 2024 r.*, „Studia Prawnoustrojowe" 2026, nr 71, s. 263 i nast. W zakresie problematyki składania zawiadomień do właściwych organów zob. R. Lizak, *O dysonansie i konsonansie między „wskazaniem na podejrzenie" a „uzasadnionym podejrzeniem" w polskim reżimie AML/CFT*, „Monitor Prawa Bankowego" 2026, nr 1.

Pierwsza spośród wymienionych kategorii ma charakter wielopoziomowy, gdyż odnosi się do identyfikacji i oceny tego ryzyka na poziomie instytucji (art. 27 UstAML[17]) oraz na poziomie stosunków gospodarczych i klienta (art. 33 ust. 2 UstAML[18]). Obowiązek stosowania środków bezpieczeństwa finansowego wynika wprost z art. 33 ust. 1 UstAML. Katalog tych środków i zasady ich stosowania zostały ujęte w kolejnych przepisach tej ustawy. W literaturze przedmiotu podkreślano, że ocena ryzyka, o której mowa w art. 33 ust. 2 UstAML, nie jest środkiem bezpieczeństwa finansowego, ale od tej oceny zależy stosowanie poszczególnych środków[19]. Chociaż z art. 35 ust. 1 UstAML wynika, że środki bezpieczeństwa finansowego powinny być stosowane w określonych ustawowo przypadkach, z pozostałych przepisów UstAML oraz z charakteru poszczególnych środków wybrzmiewa wniosek, iż środki te powinny być stosowane w trybie ciągłym lub cyklicznym. Przykładowo, bieżące monitorowanie stosunków gospodarczych klienta, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 4 UstAML, jest zadaniem nieograniczonym w czasie. Innymi przykładami są: 1) art. 44a UstAML, który wprowadza obowiązek identyfikacji transakcji związanych z państwem trzecim wysokiego ryzyka i podejmowania określonych czynności w takich przypadkach; 2) art. 46 ust. 1 i 2 UstAML, który wymaga identyfikacji osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne i podejmowania określonych czynności w odniesieniu do takich klientów. W obu przytoczonych przypadkach skuteczna i prawidłowa realizacja obowiązków wymaga wykonywania zadań w sposób ciągły (przede wszystkim monitoring).

Jeżeli chodzi o środek bezpieczeństwa finansowego w postaci bieżącego monitorowania stosunków gospodarczych klienta, o którym mowa w art. 34 ust. 4 UstAML, to należy poczynić jeszcze jedną uwagę, istotną z punktu widzenia poruszanej problematyki. Przepis ten w katalogu otwartym wskazuje na minimalny zakres czynności, które powinny zostać podjęte w ramach bieżącego monitorowania. Jedną z trzech wymienionych czynności jest zapewnienie, że posiadane dokumenty, dane lub informacje dotyczące stosunków gospodarczych są na bieżąco aktualizowane. Co prawda przepis art. 34 ust. 4 lit. c UstAML zawiera zawężenie w postaci odniesienia do stosunków gospodarczych, lecz można go poczytywać za zasadę ogólną w postaci konieczności posiadania zawsze aktualnych danych i informacji, co pociąga za sobą konieczność

[17] K. Majewski, *Risk assessment (ML/FT) of the obliged entities – comments in the context of art. 27 of the AML Act*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2020, nr 4, s. 51–59. W zakresie nadchodzących zmian tego obowiązku instytucji obowiązanej zob. idem, *Ocena ryzyka*…, s. 25–41.

[18] Szerzej: A. Golonka, *Obowiązki banków związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w świetle znowelizowanych przepisów*, „Ius Novum" 2019, nr 2, s. 125–146.

[19] K. Majewski, *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10.08.2021 r., V SA/Wa 2574/21 – uwagi na tle art. 27 i 33 ustawy AML*, „Palestra" 2026, nr 2, s. 100.

wdrożenia mechanizmów, które będą to monitorowały. Taki wniosek wynika również z przepisów odnoszących się do innych środków bezpieczeństwa finansowego oraz ogólnego postulatu należytej staranności. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że jest to szczególnie istotne w przypadku klientów o podwyższonym ryzyku prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu[20].

Obowiązek stosowania środka bezpieczeństwa finansowego w postaci identyfikacji klienta oraz weryfikacji jego tożsamości wynika z art. 33 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 1 pkt 1 UstAML. Oczekiwany przez ustawodawcę sposób realizacji tego obowiązku wynika z art. 36 (ustalenie określonych w tym przepisie danych z rozróżnieniem na osoby fizyczne i osoby prawne lub jednostki organizacyjne) i art. 37 UstAML (określenie czynności składających się na weryfikację tożsamości). Nawet w przypadku osób prawnych i jednostek organizacyjnych istotnym elementem będzie identyfikacja i weryfikacja osób fizycznych, gdyż w przypadku tych podmiotów przepisy nakazują podejmowanie stosownych czynności w stosunku do osób umocowanych do działania w imieniu tych podmiotów i ich beneficjentów rzeczywistych. Zakres danych w każdym z tych przypadków jest różny, ale charakter obowiązków zbliżony.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 UstAML weryfikacja tożsamości klienta powinna polegać m.in. na potwierdzeniu ustalonych danych identyfikacyjnych na podstawie dokumentu stwierdzającego tożsamość osoby fizycznej, dokumentu zawierającego dane z wyciągu z właściwego rejestru lub innych dokumentów, danych lub informacji pochodzących z wiarygodnego i niezależnego źródła. Z art. 37 UstAML wynika nie tylko obowiązek podjęcia określonych czynności, lecz także kolejny standard postępowania w realizacji obowiązków AML/CFT. Standardem tym jest dochowywanie należytej staranności, co przejawia się również we wskazaniu, że niezbędne jest potwierdzanie poczynionych ustaleń w wiarygodnych i niezależnych źródłach. Istotność tego aspektu była również akcentowana w komunikatach Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (dalej jako GIIF)[21] oraz opracowaniach Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (dalej jako UKNF)[22], więc należy ją uznać za

[20] A. Górski, Ł. Świątek, [w:] M. Dyl, M. Królikowski (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 213, komentarz do art. 34; K. Gałęzowska, [w:] M. Nowakowski, *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 205–206, komentarz o art. 34.

[21] Komunikat nr 10 w sprawie stosowania przez instytucje obowiązane środka bezpieczeństwa finansowego, obejmującego weryfikację tożsamości klienta dostępny pod linkiem: https://www.gov.pl/web/finanse/komunikat-nr-10-w-sprawie-stosowania-przez-instytucje-obowiazane-srodka-bezpieczenstwa-finansowego-obejmujacego-weryfikacje-tozsamosci-klienta (data dostępu: 12.05.2026). Szerzej o kompetencjach GIIF do kształtowania praktyki w zakresie AML/CFT oraz stwierdzonych deficytach obecnie obowiązujących regulacji prawnych zob. K. Majewski, *Ustawowe kompetencje Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (GIIF) do kształtowania praktyki w zakresie AML/CFT*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2026, nr 1(227), s. 65–66.

[22] Stanowisko UKNF dotyczące procesów realizowanych przez instytucje obowiązane w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, które powinny zostać

oczekiwanie organów właściwych w sprawach AML/CFT. W treści art. 37 ust. 1 UstAML poszczególne rodzaje źródeł zostały zrównane, a priorytet przypisany cechom, które powinny one posiadać (wiarygodne i niezależne). Na podstawie literalnego brzmienia art. 37 UstAML można przyjąć, że w przypadku osób fizycznych dokument tożsamości jest podstawowym dokumentem służącym ustaleniu i potwierdzeniu (weryfikacji) danych dotyczących tej osoby, pod warunkiem że nie ma wątpliwości co do prawdziwości tego dokumentu. Podkreślenia wymaga, że przez art. 37 UstAML nie nałożono wprost obowiązku weryfikowania prawdziwości dokumentu tożsamości, ale jednocześnie stworzono uniwersalne ramy prawne do podejmowania dodatkowych czynności weryfikacyjnych. Takie działania są pożądane i powinny być podejmowane na zasadach ogólnych w uzasadnionych przypadkach, do których niewątpliwie należy powzięcie wątpliwości co do wiarygodności (prawidłowości) dokumentu stwierdzającego tożsamość wykorzystywanego w relacji z instytucją obowiązaną. Z tego punktu widzenia stanowisko prezentowane pierwotnie przez Ministra Cyfryzacji i następnie przez WSA w Warszawie w analizowanej sprawie jest uzasadnione, ale niekompletne, gdyż zakłada wyłącznie sytuację postulowaną (stan idealny) i nie przewiduje przypadku występowania w obrocie fałszywego dokumentu i posługiwania się nim. Oprócz tego podejście ministra do tej problematyki niweczy zaangażowanie i dążenie do należytej staranności instytucji obowiązanej w realizacji obowiązków w zakresie AML/CFT. Podkreślenia wymaga, że to nie jedyne negatywne skutki tego zjawiska. Takie rozstrzygnięcia organu administracji nie są spójne z rozwiązaniami postulowanymi (oczekiwanymi) przez GIIF i UKNF, czyli dochodzi do braku odpowiedniego uwzględnienia dorobku i oczekiwań poszczególnych organów, który w tym przypadku obniża skuteczność działań organów właściwych w sprawach AML/CFT.

Możliwość występowania w obrocie szeroko rozumianych dokumentów nieprawidłowych (fałszywych) implikuje konieczność wdrożenia mechanizmów identyfikujących takie dokumenty, a rezultat tych czynności jest użyteczny w ramach procesów AML/CFT. To zasada ogólna, która nie ogranicza się wyłącznie do dokumentów stwierdzających tożsamość osoby fizycznej. Podejmowanie takich działań jest również uzasadnione prezentowanymi w literaturze przedmiotu konsekwencjami globalnych kryzysów, które miały miejsce w ostatnich latach oraz postępującą cyfryzacją. Jak trafnie podkreśla Roksana Jocz, skutki tych zjawisk mają bezpośredni wpływ na procesy AML/CFT

uregulowane w procedurach wewnętrznych, s. 15, https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Stanowisko_UKNF_AML_CFT_97484.pdf (data dostępu: 12.05.2026). Szerzej o statusie oraz zadaniach KNF i UKNF w systemie AML/CFT zob. K. Majewski, *Involvement of the Polish Financial Supervision Authority in the Polish AML/CFT system*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2026, z. 1, s. 228 i nast.

i skuteczność tego systemu[23]. Realizowane przez instytucje obowiązane procesy AML/CFT wymagają ciągłego przeglądu i uzupełniania o elementy, które mitygują negatywny wpływ nowopowstałych czynników na profil ryzyka ML/FT. Jeżeli instytucja obowiązana w ramach dochowywania należytej staranności podejmuje dodatkowe czynności służące weryfikacji prawdziwości dokumentu stwierdzającego tożsamość, nie dopuszcza się naruszenia art. 37 ust. 1 UstAML z uwagi na to, że przepis ten mówi o możliwości weryfikacji na podstawie źródeł wiarygodnych i niezależnych. Taką postawę i wdrożone rozwiązania należy ocenić w kategoriach prawidłowej realizacji obowiązków w zakresie stosowania środków bezpieczeństwa finansowego rozumianych szeroko, które wynikają m.in. z art. 33 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 1 UstAML. W związku z tym, że są to obowiązki ustawowe podmiotu będącego instytucją obowiązaną, leżą one w sferze jego interesu prawnego.

Odnosząc poczyniony wywód do poglądu wyrażonego przez NSA w głosowanym wyroku, należy podkreślić, że na aprobatę i uznanie zasługuje dostrzeżenie tych aspektów przez NSA i szersze omówienie tych zagadnień w uzasadnieniu do wydanego orzeczenia. Takie działania, poza przywróceniem pożądanego stanu w komentowanej sprawie, przyczyniają się do kształtowania praktyki stosowania przepisów UstAML we właściwy sposób i stanowią cenne źródło wiedzy dla wszystkich uczestników systemu AML/CFT. Ze względu na preferowanie podejścia postulowanego przez organy właściwe w zakresie AML/CFT pośrednio stanowią również wzmocnienie tych organów i skuteczności ich działań.

Podsumowanie

Chociaż obecnie obowiązujące przepisy UstAML nie nakładają obowiązku weryfikacji prawdziwości każdego dokumentu stwierdzającego tożsamość, w niektórych przypadkach (powzięcie wątpliwości co do prawdziwości tego dokumentu przez instytucję obowiązaną) taka weryfikacja może okazać się niezbędna. Zatem instytucjom obowiązanym powinno umożliwiać się korzystanie z dostępnych narzędzi i zasobów (w tym RDO) w celu realizacji tego rodzaju ustawowych zadań. W związku z tym oraz ze wszystkimi okolicznościami przytoczonymi w ramach niniejszego wywodu pozytywnie należy

[23] R. Jocz, *Pranie pieniędzy w dobie globalnych kryzysów – nowe metody, nowe wyzwania*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 70, s. 141 i nast. W zagranicznej literaturze przedmiotu już w latach 90. XX w. wskazywano na zagrożenia wynikające z nowych technologii (rozwoju technologicznego), np. R. Saxena, *Cyberlaundering: the next step for money launderers*, „St. Thomas Law Review" 1998, vol. 10, nr 3, s. 688 i nast. W kolejnych latach prezentowano również te same poglądy: M.N. Boateng, *Global partnership should be the way forward to combat money laundering*, „Dickinson Law Review" 2022, vol. 126, nr 3, s. 842–843.

ocenić stanowisko NSA i zapadłe rozstrzygnięcie, w tym tezę, wedle której: 1) uzyskanie informacji o istnieniu albo nieistnieniu ważnego dowodu osobistego zawierającego określony zakres danych ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa finansowego; 2) ustalenia tożsamości klienta wyłącznie poprzez wylegitymowanie takiej osoby (okazanie przez nią dokumentu tożsamości) może okazać się w niektórych przypadkach niewystarczające (wątpliwości, co do prawdziwości dokumentu); 3) z art. 37 UstAML wynika, że weryfikacja tożsamości może polegać na potwierdzeniu ustalonych danych identyfikacyjnych również na podstawie danych lub informacji pochodzących z wiarygodnego i niezależnego źródła. Źródłem takim może być RDO i jego funkcjonalności.

Zapadłe rozstrzygnięcie NSA, poza przywróceniem pożądanego stanu w analizowanej sprawie, przyczynia się do kształtowania praktyki stosowania przepisów UstAML we właściwy sposób i stanowi cenne źródło wiedzy dla wszystkich uczestników systemu AML/CFT. Jest to o tyle istotne, że sprawa ta ujawnia również niepokojące zjawisko w postaci braku uwzględnienia przez właściwego w sprawach RDO Ministra dorobku publikacyjnego GIIF i UKNF z negatywnym skutkiem dla działalności organów właściwych w sprawach AML/CFT.

Niezależnie od zaprezentowanych wniosków uzasadnienie prezentowanego stanowiska NSA mogłoby ulec uzupełnieniu o elementy wskazane w niniejszym opracowaniu.

Wykaz literatury

Boateng M.N., *Global partnership should be the way forward to combat money laundering*, „Dickinson Law Review" 2022, vol. 126, nr 3.

Dyl M., Królikowski M. (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021.

Golonka A., *Obowiązki banków związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w świetle znowelizowanych przepisów*, „Ius Novum" 2019, nr 2.

Golonka A., *Polskie regulacje karne wobec „szóstej" dyrektywy anti-money laundering*, „Ius Novum" 2021, nr 1.

Jagodziński B., *Rola wywiadu finansowego w przeciwdziałaniu procederowi prania pieniędzy i w jego zwalczaniu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2012, nr 7.

Jocz R., *Pranie pieniędzy w dobie globalnych kryzysów – nowe metody, nowe wyzwania*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 70.

Kędzierski M.A., *Współpraca Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej na podstawie przepisów nowej ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2020, nr 22.

Kuźmicz M., *Analiza i porównanie przepisów prawa polskiego z regulacjami Unii Europejskiej w zakresie zwalczania prania pieniędzy w cyfrowym świecie*, „Studia Prawnoustrojowe" 2021, nr 52.

Lizak R., *O dysonansie i konsonansie między „wskazaniem na podejrzenie" a „uzasadnionym podejrzeniem" w polskim reżimie AML/CFT*, „Monitor Prawa Bankowego" 2026, nr 1.
Majewski K., *Ewolucja systemu zgłaszania naruszeń prawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy z uwzględnieniem przepisów dyrektywy 2024/1640 z dnia 31 maja 2024 r.*, „Studia Prawnoustrojowe" 2026, nr 71.
Majewski K., *Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10.08.2021 r., V SA/Wa 2574/21 – uwagi na tle art. 27 i 33 ustawy AML*, „Palestra. Pismo Adwokatury Polskiej" 2026, nr 2.
Majewski K., *Historia europejskich rozwiązań prawnych w zakresie AML*, „Studia Administracyjne" 2025, nr 2(22).
Majewski K., *Involvement of the Polish Financial Supervision Authority in the Polish AML/CFT system*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2026, z. 1.
Majewski K., *Ocena ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu instytucji obowiązanej w rozporządzeniu 2024/1624 z 31 maja 2024 r. na tle dotychczasowych rozwiązań prawnych*, „Roczniki Nauk Prawnych" 2025, nr 3.
Majewski K., *Obowiązek szkoleniowy w zakresie AML/CFT – uwagi na tle art. 52 ustawy AML*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2025, z. 3.
Majewski K., *Risk assessment (ML/FT) of the obliged entities – comments in the context of art. 27 of the AML Act*, „Roczniki Administracji i Prawa" 2020, nr 4.
Majewski K., *Rola prokuratora w systemie AML/CFT. Uwagi na tle przepisów ustawy AML*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 69.
Majewski K., *Sytuacja prawna członka zarządu banku w formie spółki akcyjnej w przepisach ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy*, „Studia Prawnoustrojowe" 2025, nr 70.
Majewski K., *Ustawowe kompetencje Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (GIIF) do kształtowania praktyki w zakresie AML/CFT*, „Przegląd Prawa Publicznego" 2026, nr 1(227).
Nowakowski M. (red.), *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
Saxena R., *Cyberlaundering: the next step for money launderers*, „St. Thomas Law Review" 1998, vol. 10, nr 3.
Wiszniowski E., *Wymagania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz realizacja tego obowiązku na przykładzie biur rachunkowych*, „Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości" 2014, nr 76(132).

Summary

Implementation of the obligation to identify and verify identity in the AML/CFT process – comments in the context of the judgment of the Supreme Administrative Court of 28 April 2020, case No. II OSK 2471/19

Keywords: anti-money laundering law, financial security measures, money laundering, identity verification.

This study addresses the implementation of the obligation to identify and verify identity within the AML/CFT process. This obligation is discussed

in the context of the Supreme Administrative Court's judgment of 28 April 2020 (case No. II OSK 2471/19). The judgment concerns a case involving access to the Personal Identity Card Register for the purpose of fulfilling the obligations of an obligated institution under the Polish Act on Combating Money Laundering and Terrorist Financing. The Supreme Administrative Court overturned the ruling of the Warsaw Provincial Administrative Court and the decision of the Minister of Digital Affairs, who had denied access to the register. The Supreme Administrative Court indicated that the purpose of obtaining information on the existence or non-existence of a valid identity document is to ensure financial security, and that the regulations allow for identity verification based on data or information from a reliable and independent source. The analysis concluded that the case was correctly decided and that the Supreme Administrative Court's argument is justified. However, the Supreme Administrative Court's judgment could have been supplemented with other circumstances arising from applicable regulations. These circumstances are outlined in this study.

DOI: 10.31648/sp.12655

Sławomir Zwolak
Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej. Filia w Stalowej Woli
ORCID: 0000-0002-4075-4400
s.zwolak@wsa.stalowa-wola.pl

Legitymacja procesowa strony w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 22 listopada 2023 r., sygn. akt II OSK 1539/22*

Wstęp

Glosowany wyrok dotyczy określenia statusu strony postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na budowę. Możliwość uczestniczenia w charakterze strony w procedurze pozwolenia na budowy jest wynikiem analizy przepisów prawa budowlanego, które odnoszą się regulacji określenia kręgu stron oraz zakresu definicji obszaru oddziaływania obiektu budowlanego. W opracowaniu podjęto rozważania dotyczące podstawy prawnej uczestniczenia w procedurze pozwolenia na budowę i określenia przesłanek potencjonalnego oddziaływania na nieruchomość sąsiednią w kontekście ograniczenia praw właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości sąsiednich.

Stan faktyczny

Wyrokiem wydanym 2 marca 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 2585/21[1] Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej jako WSA) w Warszawie, uwzględniając skargę J.S., uchylił decyzję Wojewody Mazowieckiego z dnia 21 października 2021 r., oraz poprzedzającą ją decyzję Prezydenta Miasta z dnia 9 lipca

* Lex nr 3707610.
[1] Lex nr 3327173.

2021 r. o odmowie uchylenia decyzji ostatecznej tego organu z dnia 20 maja 2020 r., zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej na rzecz R.D. pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego w zabudowie szeregowej i przebudowie części dachu istniejącego budynku mieszkalnego jednorodzinnego na działce w miejscowości W. We wznowionym toku postępowania organy obu instancji oceniły, że nie potwierdziły się twierdzenia skarżącego jakoby przedmiotowa inwestycja objęta pozwoleniem na budowę powodowała zacienianie czy też zalewanie jego nieruchomości w miejscowości W.

Projektowany budynek znajduje się w przepisowej odległości od granicy, a ponadto w odległości 13,86 m od budynku skarżącego i ma wysokość 9,65 m. Wojewoda zaznaczył, że zdaniem organu I instancji projektowany budynek nie wprowadza ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości, której właścicielem jest skarżący, a ponadto wnioskodawca nie przedstawił żadnego dowodu, że planowana inwestycja spowoduje ograniczenia w jej zabudowie, a to oznacza, iż skarżący nie wykazał interesu prawnego, który pozwoliłby za uznanie jej za stronę w postępowaniu w sprawie dotyczącej wydania pozwolenia na budowę. Wojewoda wyjaśnił nadto, że po wstępnej analizie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu osiedla, zatwierdzonego uchwałą Rady Miasta dla tego obszaru, nie zauważył, aby planowana inwestycja mogłaby spowodować brak możliwości zagospodarowania działki skarżącego zgodnie z jego zapisami. Wojewoda powołał się także na treść zasady wolności budowlanej wynikającej z art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[2]. Wskazał na związany charakter decyzji o pozwoleniu na budowę – inwestor ma zapewnione uzyskanie pozwolenia na budowę wówczas, gdy przedłożony przez niego projekt budowlany spełnia wymagania określone w art. 35 ust. 1 pr. bud., czyli jest zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo wymaganiami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także z wymogami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; projekt zagospodarowania terenu jest zgodny z przepisami techniczno-budowlanymi i kompletny, posiada wymagane opinie, uzgodnienia, pozwolenia, opracowania, sprawdzenia, a także wykonany został przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane, legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu – lub jego sprawdzenia – zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 pr. bud. W przedmiotowej sprawie wystąpił jedynie interes faktyczny skarżącego, który jest zainteresowany rozstrzygnięciem postępowania, jednak nie może on wykazać, że projektowana inwestycja powoduje bądź spowoduje w przyszłości jakiekolwiek ograniczenia w zagospodarowaniu jej nieruchomości, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Materiał dowodowy zgromadzony

[2] T.j. Dz.U. 2026 r., poz. 524 z późn. zm., dalej jako pr. bud.

w sprawie nie wskazuje na to, aby skarżący posiadał indywidualny interes prawny w przedmiotowym postępowaniu nadzwyczajnym. Wojewoda podkreślił również, że przedmiotowe postępowanie dotyczy oceny prawidłowości zaskarżonej decyzji Prezydenta Miasta z dnia 9 lipca 2021 r. pod kątem przepisów prawa materialnego i procesowego. Zaznaczył, że przedmiotowe postępowanie nie ma na celu ponownej oceny projektu budowlanego, a ustalenie, czy skarżącemu przysługiwał status strony w postępowaniu zakończonym decyzją Prezydenta Miasta z dnia 9 lipca 2021 r. Organ odwoławczy podniósł, że na tym etapie postępowania nie ma podstaw do podważania treści decyzji z 20 maja 2020 r., zezwalającej na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego w zabudowie szeregowej i przebudowę części dachu istniejącego budynku mieszkalnego jednorodzinnego na działce. Wskazał ponadto na to, że dopiero stwierdzenie, iż zaistniały przesłanki będące podstawą wznowienia postępowania stosownie do art. 145 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego[3] daje organowi możliwość analizy zaskarżonej decyzji pod względem zgodności z przepisami prawa, jednak biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, w opinii Wojewody materiał dowodowy zgromadzony w sprawie nie wskazuje, aby skarżący posiadał indywidualny interes prawny w przedmiotowym postępowaniu. W ocenie Wojewody, nie została spełniona przesłanka z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., a zaskarżona decyzja Prezydenta z 9 lipca 2021 r., została wydana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa materialnego i procedury administracyjnej.

Powyższą decyzję skarżący zaskarżył do WSA w Warszawie, który uwzględnił skargę, nie podzielając przedstawionej argumentacji organu. Po pierwsze, działka skarżącego bezpośrednio graniczy z działką, gdzie zaplanowano przedmiotową inwestycję[4]. Po drugie, nie można z podzielić poglądu organów, że w przedmiotowej sprawie mamy właśnie do czynienia z interesem faktycznym skarżącego. Niedopuszczalne jest uzależnianie przymiotu strony wyłącznie od negatywnego oddziaływania inwestycji na prawa osób trzecich czy też od naruszenia ich interesu prawnego[5]. Stroną tego postępowania powinny być zatem nie tylko osoby, których prawa zostają naruszone określonym rozwiązaniem projektowym, ale też takie, na których nieruchomości obiekt projektowany może oddziaływać, nawet jeśli z projektu budowlanego wynika, że spełniono wszystkie wymagania wynikające z prawa budowlanego i przepisów odrębnych[6]. WSA stwierdził, że nie do zaakceptowania jest pogląd, zgodnie z którym zachowanie warunków technicznych projektowanego obiektu budowlanego – i to nie tylko w odniesieniu do odległości obiektu od granicy

[3] T.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1691, dalej jako k.p.a.

[4] Zob. wyrok NSA z 15 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 3286/17, Lex nr 2774524.

[5] Zob. wyrok NSA z 17 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 2347/25, Lex nr 2313232.

[6] Zob. wyrok NSA z 23 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 26/14, Lex nr 2091951.

z sąsiednimi działkami – oznacza, iż właściciel sąsiedniej nieruchomości nie ma interesu prawnego bycia stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę.[7].

Wyrok WSA został przez inwestora zaskarżony skargą kasacyjną. NSA, po rozpoznaniu sprawy, uchylił wyrok WSA i oddalił skargę inwestora, uznając za zasadne zarzuty w skardze kasacyjnej dotyczące naruszenia art. 28 ust. 2 pr. bud. w zw. z art. 3 pkt 20 pr. bud. przez nieustalenie, czy inwestycja (wybudowanie budynku mieszkalnego w zabudowie szeregowej i przebudowa części dachu) oddziałuje na nieruchomość skarżącego w taki sposób, aby można go uznać za stronę postępowania. Zadaniem NSA w przedmiotowej sprawie należało zastosować art. 3 pkt 20 pr. bud., ustalając, czy nieruchomość skarżącego znajduje się w obszarze oddziaływania obiektu, który ma powstać w ramach planowanej inwestycji. Jak zauważył NSA, zgodnie z art. 28 ust. 2 pr. bud. stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się na obszarze oddziaływania obiektu. Zatem o statusie strony decydują granice obszaru oddziaływania projektowanego obiektu budowlanego, a nie interes faktyczny czy subiektywne odczucia właścicieli nieruchomości sąsiednich. Wynika z tego, że do uznania skarżącego jako strony postępowania dotyczącego pozwolenia na budowę nie jest wystarczające stwierdzenie, że nieruchomość bezpośrednio graniczy z terenem inwestycji, bowiem dla przyznania przymiotu strony konieczne jest wykazanie, że dana inwestycja wiąże się z ograniczeniem praw właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości sąsiednich. Z kolei w procedurze zgłoszenia niewielkich obiektów budowlanych, jak stwierdził NSA, nie przewiduje się możliwości uczestniczenia innych podmiotów niż inwestor, nawet gdy obszar oddziaływania projektowanego obiektu budowlanego wykracza poza granice działki objętej inwestycją.

Ocena stanowiska NSA

Dokonując analizy wyroku NSA, należy najpierw odnieść się do pojęcia strony postępowania administracyjnego, która przede wszystkim kategorią procesową, ponieważ jej pozycja w postępowaniu wynika z wielu różnych przepisów prawa[8]. Postępowanie administracyjne rozciąga się na różne sprawy z zakresu administracji publicznej, dlatego sięgnięcie do prawa budowlanego wskazuje na określony podmiot oraz buduje pojęcie interesu prawnego,

[7] Wyrok WSA w Warszawie z 2 marca 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 2585/21, Lex 3327173.

[8] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 185.

które jest łącznikiem między sferą stosowania prawa procesowego a prawem materialnym przy wszczęciu postępowania administracyjnego i w jego toku[9]. Zgodnie z art. 28 k.p.a. „stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek". Wykazanie interesu prawnego po stronie podmiotu skutkuje możliwością przypisania jej statusu strony w celu realizacji dyspozycji z art. 28 k.p.a. Jednak dopiero zbieg dwóch rodzajów regulacji w sferze prawnej wywołuje określony stan prawny, który przyznaje prawo do wystąpienia w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Przyjęta konstrukcja w przepisie art. 28 k.p.a została oparta na pojęciu interesu prawnego[10], co w rezultacie oznacza, że stroną postępowania jest ten podmiot, któremu można przypisać uprawnienie do udziału w postępowaniu, przy czym źródło uprawniające do udziału ma charakter procesowy i materialny – procesowy, gdyż tylko osoba uczestnicząca w sprawie może być stroną, a materialny, gdyż musi istnieć przepis prawa, który chroni jej interes pozytywny i negatywny. O charakterze strony nie może decydować jedynie wola osoby zainteresowanej, lecz dwa wymienione kryteria[11]. Elementem kwalifikującym dany podmiot jako stronę postępowania administracyjnego jest posiadanie interesu prawnego w załatwieniu sprawy. Interes prawny jest przesłanką bycia stroną, która podlega na stopniowaniu w tym sensie, że stopień jego ważności czy słuszności nie ma żadnego znaczenia prawnego ani z punktu widzenia posiadania statusu strony, ani z punktu widzenia zakresu uprawnień, z których podmiot legitymujący się takim interesem może korzystać w postępowaniu, ani też z punktu widzenia ochrony takiego interesu. Istotne jest jedynie to, czy taki interes istnieje u danego podmiotu[12]. Wynika z tego, że interes prawny może przejawiać się w prawie do uczestniczenia w postępowaniu jako strona, zaś aktualizować się w razie określonego zachowania się innego podmiotu[13]. Cechami interesu prawnego jest to, że jest on indywidualny, konkrety, aktualny, sprawdzalny obiektywnie, ale także przewidywalny w przyszłości, hipotetyczny[14]. Jego istnienie związane jest z daną sytuacją faktyczną podmiotu, który się z nim legitymuje, stając się tym samym stroną postępowania[15].

---

[9] T. Rowiński, *Interes prawny w procesie cywilnym i w procesie nieprocesowym*, Warszawa 1971, s. 22.

[10] B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., s. 184.

[11] W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 66.

[12] Z. Kmieciak, *Interes prawny stron w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2013, nr 1, s. 19.

[13] Ibidem, s. 27.

[14] A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 79.

[15] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 375.

W postępowaniu administracyjnym interes prawny strony jest oparty o legitymację procesową, którą należy rozpatrywać według norm prawa materialnego[16]. Oznacza to, że podstawą prawną do zaspokojenia określonego interesu prawnego musi być przepis materialnego prawa administracyjnego, który pozwoli odpowiedzieć na pytanie, kto ma interes prawny w określonym postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z art. 28 ust. 2 pr. bud. „stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu", który określany jest w sposób indywidualny dla każdego przypadku na podstawie przepisów odrębnych. Konstrukcja pojęcia strony w rozumieniu art. 28 ust. 2 pr. bud. składa się zatem z dwóch elementów, które muszą być jednocześnie spełnione: element podmiotowy ograniczający krąg podmiotów tylko do inwestora, właściciela, użytkownika wieczystego lub zarządy nieruchomości oraz element przedmiotowy, wymagający, aby nieruchomość znajdowała się w obszarze oddziaływania obiektu, rozumianym zgodnie z definicją legalną umieszczoną w art. 3 pkt 20 pr. bud.[17]

NSA słusznie zauważył, że do ustalenia kręgu stron w postępowaniu o pozwolenie na budowę rozstrzyga przepis art. 28 ust. 2 pr. bud., dlatego że stanowi on wobec regulacji art. 28 k.p.a. *lex specialis*, co oznacza, że stroną postępowania w sprawie pozwolenia na budowę jest ten, kto jest właścicielem, użytkownikiem wieczystym, zarządcą nieruchomości pozostającej w obszarze oddziaływania obiektu[18]. Za punkt wyjścia może posłużyć określony sposób rozumowania, że stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę jest w każdym przypadku inwestor, który inicjuje realizację danej inwestycji budowlanej. Na tym etapie ustalenie, kto jest inwestorem, nie powinno powodować żadnych trudności, gdyż zawsze będzie to podmiot, który złożył wniosek o wydanie pozwolenia na budowę[19]. Natomiast w stosunku do innych podmiotów status strony zależeć będzie od spełnienia dwóch kumulatywnych przesłanek: 1) posiadania tytułu do nieruchomości; 2) nieruchomość ta będzie znajdowała się w obszarze oddziaływania obiektu budowlanego[20].

W celu ustalenia kręgu stron postępowania trzeba posłużyć się następującymi wskazówkami. Po pierwsze, należy ustalić obszar oddziaływania obiektu i zidentyfikować nieruchomości znajdujące się na danym obszarze. Po drugie, należy zidentyfikować podmioty, które mają tytuł prawny do nieruchomości w obszarze oddziaływania obiektu, pamiętając, że chodzi wyłącznie

---

16 Wyrok NSA z 20 grudnia 2001 r., sygn. akt SA/Rz 847/00, Lex nr 1275550.

17 J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 197.

18 Wyrok NSA z 21 stycznia 2021 r., sygn. akt II OSK 2819/20, Lex nr 3120365.

19 K. Szocik, [w:] D. Kafar, J. Kornecki, K. Sielicki, M. Stachal, K. Szocik, *Prawo budowlane 2021 – nowe zasady realizacji inwestycji*, Warszawa 2021, s. 14.

20 D. Sypniewski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz,* Warszawa 2022, s. 241.

o tytuły wskazane w art. 28 ust. 2 pr. bud.[21] O ile nie ma wątpliwości co do źródeł interesu prawnego właściciela oraz użytkownika wieczystego, ponieważ prawa te wynikają z norm prawnych mieszczących się w przepisach Kodeksu cywilnego i ustawie dotyczącej gospodarki nieruchomościami, to jedynie kwestia zarządcy nieruchomości może powodować trudności. Zarządcą nieruchomości może być osoba fizyczna, działająca na zasadach określonych w art. 185–186a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[22]. Z całą pewnością zarządcą w tym znaczeniu będzie podmiot sprawujący tzw. trwały zarząd w rozumieniu art. 43 u,g.n., w imieniu którego działają osoby reprezentujące ten podmioty jako organy lub na podstawie udzielonych pełnomocnictw. W innych przypadkach kwestia uprawnienia podmiotu zarządzającego nieruchomością powinna być rozważana każdorazowo na tle konkretnego stanu faktycznego sprawy. Z doktryny prawa i orzecznictwa sądowego wynika, że status strony może przysługiwać: 1) podmiotowi, któremu nieruchomość została oddana w użytkowanie na podstawie art. 251 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[23]; 2) właścicielowi lokalu stanowiącego odrębny przedmiot własności lub osobie, której przysługuje spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, pod warunkiem wykazania własnego interesu prawnego[24]; 3) spółdzielni mieszkaniowej sprawującej zarząd nad mieniem należącym do spółdzielni na podstawie na podstawie art. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r., o spółdzielniach mieszkaniowych[25]; 4) wspólnocie mieszkaniowej reprezentowanej przez zarząd na podstawie art. 18 i 26 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali[26]; 5) zarządcy drogi znajdującej się w bezpośrednim sąsiedztwie nieruchomości, na której ma być zrealizowana inwestycja[27].

Jak wynika z powyższego, proces ustalania przymiotu strony postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na budowę oparty jest o przepis art. 28 ust. 2 pr. bud., stąd pytanie w kontekście orzeczenia NSA, jak będzie wyglądać określenie strony postępowania w procedurze zgłoszenia robót budowlanych. Otóż w tym przypadku NSA właściwie podniósł, że obecnie obowiązujące przepisy prawa budowlanego nie przewidują możliwości

---

[21] K. Szocik, [w:] D. Kafar, J. Kornecki, K. Sielicki, M. Stachal, K. Szocik, op. cit., s. 14.

[22] T.j. Dz.U. 2026 r., poz. 399, dalej jako u.g.n. Zob. też A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Strony i sąsiedztwo w sprawach budowlanych*, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Proces inwestycji budowlanych*, Warszawa 2015, s. 50.

[23] T.j. Dz.U. 2025 r., poz. 1071 z późn zm. Zob. WSA w Krakowie z 6 grudnia 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 853/19, Lex nr 2774707.

[24] Zob. wyrok NSA z 12 marca 2020 r., sygn. akt II OSK 1239/18, Lex nr 3015368.

[25] T.j. Dz.U. 2024 r., poz. 558 z późn. zm. Zob. wyrok NSA z 6 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2096/14, Lex nr 2083419.

[26] T.j. Dz.U. 2026 r. poz. 232. Zob. wyrok NSA z 3 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2208/10, Lex nr 1124179.

[27] D. Sypniewski (red.), op. cit., s. 241–142.

uczestniczenia innych podmiotów niż inwestor, nawet gdy obszar oddziaływania projektowanego obiektu budowlanego wykracza poza granice działki. Analiza przepisów prawa budowalnego wskazuje na to, że w postępowaniu dotyczącym zgłoszenia budowy lub innych robót budowlanych stroną tego postępowania jest wyłącznie inwestor. W postępowaniu zgłoszeniowym – w odróżnieniu od postępowania o pozwolenie na budowę – nie ma obowiązku informowania sąsiadów ani innych podmiotów, co oznacza, że nie mogą zostać stronami postępowania. Roboty budowlane realizowane na podstawie zgłoszenia należą do robot o mniejszym znaczeniu i skomplikowaniu oraz wpływie na otoczenie niż te, które są objęte obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę[28]. Zgłoszenie budowy lub innych robót budowlanych jest uproszczoną reglamentacji działalności budowlanej[29], która ma sprzyjać szybkości podjęcia przez inwestora określonych czynności budowlanych. W założeniu instytucja zgłoszenia budowlanego odnosi się do takiego katalogu inwestycji podlegających zgłoszeniu z projektem budowlanym, aby nie ingerował w sferę praw właścicieli, użytkowników wieczystych bądź zarządców nieruchomości sąsiadujących z działkami, na których realizowana ma być inwestycja. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, „zgłoszenie budowy jako instytucja prawna jest niewątpliwie wystarczająco skutecznym rozwiązaniem w odniesieniu do przedsięwzięć budowlanych o mniej skomplikowanym charakterze i znikomym oddziaływaniu na otoczenie”[30]. W kontekście możliwości uczestniczenia podmiotów innych niż inwestor w procedurze zgłoszeniowej zasadnicze znaczenie ma określenie obszaru oddziaływania obiektu budowlanego.

NSA w rozpatrywanej sprawie w szczególności podkreślił znaczenie regulacji art. 3 pkt 20 pr. bud., dotyczącego obszaru oddziaływania obiektu na status prawny strony postępowania o pozwolenie na budowę. W świetle aktualnego stanu prawnego obszarem oddziaływania obiektu, zgodnie z art. 3 pkt 20 pr. bud., jest „teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu”. Definicja obszaru oddziaływania obiektu budowlanego sugeruje, że jest to jeden z tzw. obszarów specjalnych – terenów, na których obowiązuje specjalny reżim prawny służący realizacji określonych celów społecznych. Na taką interpretację wskazuje sformułowanie, że jest to teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, czyli jest on w sposób formalny ustanowiony i istnieje w chwili wszczęcia postępowania administracyjnego[31]. Z kolei przez

[28] Zob. wyrok NSA z 6 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 307/08, Lex nr 530044.

[29] S. Jędrzejewski, *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Bydgoszcz 1995, s. 87.

[30] Wyrok TK z 20 kwietnia 2009 r., sygn. akt Kp 7/09, OTK-A 2011, Nr 3, poz. 26.

[31] M. Laskowska, *Ochrona interesów sąsiadów w procesie budowlanym po nowelizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 41.

określenie ograniczenia w zabudowie terenu ustawodawca wyraźnie ujął ograniczenie w otoczeniu obiektu budowlanego. Wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu powinno nastąpić na potrzeby każdej konkretnej sprawy przy wzięciu pod uwagę funkcji, formy, konstrukcji projektowanego obiektu i innych jego charakterystycznych cech oraz sposobu zagospodarowaniu terenu znajdującego się w otoczeniu projektowanego zamierzenia[32]. Oznacza to, że obszar oddziaływania inwestycji zależy od indywidualnych cech i parametrów projektowanej inwestycji, a także granic i zagospodarowania nieruchomości w jego otoczeniu. Ustalenie zatem obszaru oddziaływania obiektu musi następować każdorazowo, indywidualnie dla danego obiektu budowlanego[33]. Inaczej rzecz ujmując, pojęcie obszaru oddziaływania obiektu jest rekonstruowane w każdym postępowaniu prowadzonym dla indywidualnych inwestycji[34].

Obszar oddziaływania obiektu może być ograniczony do działki, na której realizowana jest inwestycja, ale również obejmować działki położone w bezpośrednim lub dalszym sąsiedztwie. Ustalenie obszaru oddziaływania obiektu wymaga zidentyfikowania przepisów odrębnych, które wprowadzają potencjalne ograniczenia w zabudowie danego terenu. Przez przepisy odrębne należy rozmieć wszystkie przepisy powszechnie obowiązujące, które wprowadzają ograniczenia w zabudowie danego terenu[35], w szczególności przepisy rozporządzeń określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przepisy z zakresu ochrony środowiska oraz zagospodarowania przestrzennego, ale także przepisy prawa cywilnego w zakresie ochrony prawa własności[36]. Ponadto przepisami odrębnymi mogą być także: przepisy z zakresu ochrony zabytków, ochrony przyrody, ochrony przeciwpożarowej, prawo wodne, prawo lotnicze, przepisy prawa miejscowego oraz stosowne przepisy wykonawcze do ustaw. Należy zauważyć, że obszar oddziaływania obiektu nie ogranicza się do obszaru, w którym następuje przekroczenie norm lub naruszenie zakazów wskazanych w przepisach odrębnych, bowiem również w stosunku do podmiotów określonych w art. 28 ust. 2 pr. bud. powinny być stronami postępowania, jeżeli powstanie uzasadnione podejrzenie istnienia wpływu inwestycji na ich nieruchomość, nawet jeżeli oddziaływanie jest dopuszczalne według przepisów odrębnych[37].

---

[32] D. Sypniewski (red.), op. cit., s. 59.

[33] H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 179.

[34] Wyrok WSA w Poznaniu z 7 grudnia 2010 r., sygn. akt II SA/Po 673/10, Lex nr 750065.

[35] Zob. wyrok NSA z 10 sierpnia 2021 r., sygn. akt II OSK 3181/18, Lex nr 3232089.

[36] Wyroki NSA: z 17 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 1899/13, Lex nr 1481894; z 26 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 1613/11, Lex nr 1217437; z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 1296/10, Lex nr 1083596; z 28 marca 2007 r., sygn. akt II OSK 208/06, Lex nr 340189.

[37] Wyrok NSA z 20 lipca 2021 r., sygn. akt II OSK 3112/20, Lex nr 3110826.

W świetle powyższego definicja zawarta w art. 3 pkt 20 pr. bud. nie wyjaśnia jednak pojęcia obszaru oddziaływania obiektu budowlanego wprost, lecz zawiera odesłanie do licznych regulacji, wprowadzających szczegółowe wymogi dotyczące odległości w zabudowie terenu. W sytuacji gdy wynikają z nich ograniczenia w zabudowie sąsiednich nieruchomości, należy uznać, że dana nieruchomość znajduje się w obszarze oddziaływania zaplanowanego obiektu[38]. Zatem obszar oddziaływania obiektu budowlanego można rozumieć jako obszar ograniczonego użytkowania w postaci otuliny obszaru chronionego przez przepisy odrębne.

Analizując wyrok NSA, należy podkreślić, że przepisy prawa nie przewidują możliwości dokonania zgłoszenia budowy obiektu, którego obszar oddziaływania wykraczałby poza granice działki lub działek, na których został on zaprojektowany. Zgodnie z art. 30 ust. 6 pkt 1 pr. bud. podstawą wniesienia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej sprzeciwu wobec dokonanego zgłoszenia jest sytuacja, gdy zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonywania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę. W związku z tym właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej zobowiązany będzie do wniesienia sprzeciwu wobec zgłoszenia w każdym przypadku, gdy dokonane zgłoszenie będzie ograniczało prawa właścicieli nieruchomości sąsiednich. Natomiast niewniesienie sprzeciwu przez właściwy organ w ustawowo określonym terminie niewątpliwie kończy postępowanie w sprawie wszczętej zgłoszeniem[39].

Zgodnie z aktualnym orzecznictwem sądów administracyjnych[40] prawidłowe stosowanie przez organ przepisu art. 3 pkt 20 pr. bud. na potrzeby ustalenia kręgu stron postępowania zakłada każdorazowo ustalenie wszystkich przepisów odrębnych, które wprowadzają ograniczenia w zagospodarowaniu danego terenu i na ich podstawie wyznaczenie terenu w otoczeniu obiektu budowlanego będącego przedmiotem postępowania. Wyznaczenie takiego obszaru następuje z uwzględnieniem funkcji, formy, konstrukcji projektowanego obiektu i innych jego cech charakterystycznych oraz sposobu zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu projektowanej inwestycji budowlanej[41]. Warto dodać, że na gruncie art. 3 pkt 20 pr. bud. wskazywanie na prawo

---

[38] R. Dziwiński, *Komentarz do zmian w prawie budowlanym*, „Prawo i Życie" z 16–18 maja 2003 r., s. 3.

[39] Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 375.

[40] Jak wynika z orzecznictwa sądów administracyjnych, wydanego już na podstawie aktualnie obowiązującej brzmienia art. 3 pkt 20 pr. bud., wciąż obszar oddziaływania obiektu jest rozumiany szeroko, jak przed nowelizacją prawa budowlanego. Zob. J. Maj, A. Kuna-Kasprzyk, *Proces inwestycyjno-budowlany. Poradnik dla organów administracji i inwestorów*, Warszawa 2023, s. 23 i przywołany tam wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 28 października 2021 r., sygn. akt II SA/Go 842/21, Lex nr 3264694.

[41] Wyroki NSA z 17 października 2023 r., sygn. akt II OSK 112/21, Lex nr 3634422 i z 1 marca 2022 r., sygn. akt II OSK 756/20, Lex nr 3513994.

własności co do zasady nie może stanowić podstawy interesu prawnego[42]. Nawet legitymowanie się prawem własności nieruchomości graniczącej z terenem inwestycji nie jest wystarczające do przyjęcia, że jej właściciel powinien być stroną postępowania w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę. Podobnie nie jest wystarczające też subiektywne odczucie określonego podmiotu do przyjęcia, że jego nieruchomość znajduje się w obszarze oddziaływania danego przedsięwzięcia[43]. Dla przyznania przymiotu strony konieczne jest wykazanie, że dana inwestycja wiąże się z ograniczeniem praw właścicieli, użytkowników wieczystych i zarządców nieruchomości sąsiednich.

Należy w pełni zgodzić się ze stwierdzeniem NSA, że o statusie strony decydują więc granice obszaru oddziaływania projektowanego obiektu budowlanego, nie zaś interes faktyczny czy subiektywne odczucia właścicieli nieruchomości sąsiednich. O tym, kto oprócz inwestora może być stroną postępowania w sprawie pozwolenia na budowę, nie decyduje pryzmat praw i obowiązków, lecz obszar oddziaływania inwestycji. NSA w przedmiotowej sprawie dość jasno stwierdził, że jeśli projekt budowlany przewiduje zachowanie minimalnych prawnych odległości nowej zabudowy od granicy działki, a także nie powoduje niezgodnego z prawem zacienienia nieruchomości sąsiedniej i nie powoduje zalewania wodami i ściekami na teren działki sąsiedniej, to trudno w tym stanie rzeczy przyznać status strony w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę właścicielowi nieruchomości sąsiedniej, gdyż podmiot taki musi jasno wskazać na przesłanki umożliwiające uznanie go za stronę postępowania.

Ponadto komentowany wyrok NSA, oprócz kwestii ustalenia strony postępowania administracyjnego, ma również niebagatelne znaczenie dla inwestora w świetle zaistniałego stanu faktycznego we wznowionym postępowaniu administracyjnym. Z wyroku wynika, że kompetencje organów administracji publicznej we wznowionym postępowaniu administracyjnym nie mogą być szersze niż w postępowaniu właściwym w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę. Oznacza to, że postępowanie wznowieniowe w sprawie zakończonej wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę nie może być traktowane jako postępowanie konkurencyjne, mające na celu wyłącznie obalenie wydanej decyzji, negujące całość postępowania i zgromadzonych w nim materiałów[44]. Fakt wznowienia postępowania nie może przyznawać stronie, która nie brała

---

[42] Należy zauważyć, że przepis art. 140 Kodeksu cywilnego może stanowić podstawę do wyprowadzenia interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym, ale tylko gdy przepis materialnego prawa administracyjnego odsyła do uwzględnienia w stosunkach administracyjnoprawnych w zakresie uprawnienia lub obowiązku prawa własności. Zob. wyroki NSA z 21 września 2022 r., sygn. akt II OSK 2407/19, Lex nr 3432539 i z 5 grudnia 2017 r., sygn. akt II OSK 346/17, Lex nr 2449251.

[43] Wyrok NSA z 21 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 3365/1, Lex nr 2783387.

[44] S. Zwolak, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2016 r., sygn. II OSK 2253/14*, „Studia Prawa Publicznego" 2019, nr 1, s. 170.

udziału w postępowaniu bez własnej winy, dodatkowych, nadzwyczajnych uprawnień. Dlatego niezadowolenie właściciela nieruchomości z tego powodu, że na sąsiedniej nieruchomości powstaje inwestycja, nie może powodować przeszkód w jej powstaniu.

Podsumowanie

Podsumowując, należy zgodzić się z wyrokiem NSA, że prawidłowe stosowanie przepisu art. 3 pkt 20 pr. bud. na potrzeby ustalenia kręgu stron postępowania zakłada każdorazowo ustalenie wszystkich przepisów odrębnych, które wprowadzają ograniczenia w zagospodarowaniu terenów sąsiednich nieruchomości. Na podstawie tych przepisów określany jest obszar oddziaływania inwestycji z uwzględnieniem funkcji, formy, konstrukcji projektowanego obiektu i innych jego cech charakterystycznych oraz sposobu zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu projektowanej inwestycji budowlanej. Analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego i literatury przedmiotu wskazuje na to, że w świetle przepisu art. 3 pkt 20 pr. bud. prawo własności – jako podstawa do bycia stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę – co do zasady nie może stanowić oparcia dla interesu prawnego. W konsekwencji legitymowanie się prawem własności nieruchomości graniczącej z terenem inwestycji nie jest wystarczające do przyjęcia, że jej właściciel powinien być stroną postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę. Również podstawą do bycia stroną postępowania administracyjnego w sprawie pozwolenia na budowę nie będą przesłanki dotyczące jakiekolwiek innego oddziaływania inwestycji na nieruchomości sąsiednie; będą to przesłanki wchodzące w zakres oddziaływania określonego w art. 3 pkt 20 pr. bud., a więc powodujące ograniczenia w zabudowie wynikające z odrębnych przepisów[45].

Wykaz literatury

Adamiak B., Korkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 1996.

Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, C.H. Beck, Warszawa 2008.

Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P., *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Dziwiński R., *Komentarz do zmian w prawie budowlanym*, „Prawo i Życie" z 16–18 maja 2003 r.

[45] Wyrok NSA z 28 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1126/19, Lex nr 3078553; wyrok WSA w Olsztynie z 20 lipca 2023 r., sygn. akt II SA/Ol 149/12, Lex nr 3599011.

Jędrzejewski S., *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Branta, Bydgoszcz 1995.
Kafar D., Kornecki J., Sielicki K., Stachal M., Szocik K., *Prawo budowlane 2021 – nowe zasady realizacji inwestycji*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
Kisilowska H., Sypniewski D., *Prawo budowlane*, LexisNexis, Warszawa 2012.
Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Drukarnia Narodowa, Lubin 1938.
Kmieciak Z., *Interes prawny stron w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 2013, nr 1.
Laskowska M., *Ochrona interesów sąsiadów w procesie budowlanym po nowelizacji*, „Samorząd Terytorialny" 2004, nr 5.
Maj J., Kuna-Kasprzyk A., *Proces inwestycyjno-budowlany. Poradnik dla organów administracji i inwestorów*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.
Niewiadomski Z. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
Plucińska-Filipowicz A., Wierzbowski M. (red.), *Proces inwestycji budowlanych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
Rowiński T., *Interes prawny w procesie cywilnym i w procesie nieprocesowym*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1971.
Sypniewski D. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
Zwolak S., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 2016 r., sygn. II OSK 2253/14*, „Studia Prawa Publicznego" 2019, nr 1.

Summary

Legal standing of a party in the proceedings for granting a building permit. Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of 22 November 2023, case No. II OSK 1539/22

Keywords: administrative law, construction law, party to the proceedings, building permit, area of influence of the facility.

The ruling discussed by the Supreme Administrative Court on 22 November 2023 (case No. II OSK 1539/22) concerns the determination of the status of a party to administrative proceedings relating to building permits. The article therefore aims to present the court's considerations in this regard. The Supreme Administrative Court's ruling concludes that, in order to be recognised as a party, it is necessary to demonstrate that the investment in question restricts the rights of owners, perpetual usufructuaries and managers of adjacent properties. The legal basis for party status in building permit proceedings is Article 28, Section 2, in conjunction with Article 3, Item 20 of the Building Law. The scope of the concept of a building's impact area as an area of limited use, protected by separate provisions, is crucial for determining party status.