

SZTUCZNA INTELIGENCJA (AI) I INNE WSPÓŁCZESNE WYZWANIA PRAWNE

PRACE UCZESTNIKÓW PRAWNICZYCH
SEMINARIÓW DOKTORSKICH INP PAN

Redakcja naukowa:

MATEUSZ BŁACHUCKI
GRZEGORZ MATERNA



SZTUCZNA INTELIGENCJA (AI) I INNE WSPÓŁCZESNE WYZWANIA PRAWNE

PRACE UCZESTNIKÓW PRAWNICZYCH
SEMINARIÓW DOKTORSKICH INP PAN

Redakcja naukowa:
Mateusz Błachucki
Grzegorz Materna



Redakcja naukowa:

dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN

dr hab. Grzegorz Materna, prof. INP PAN

Książka sfinansowana ze środków Instytutu Nauk Prawnych PAN.

Recenzja:

dr hab. Paweł Podrecki, prof. INP PAN

Rada Naukowa Wydawnictwa INP PAN:

dr hab. Celina Nowak, prof. INP PAN

dr hab. Mateusz Błachucki, prof. INP PAN

dr hab. Małgorzata Łączkowska-Porawska, prof. INP PAN

dr hab. Paweł Podrecki, prof. INP PAN

dr hab. Anna Młynarska-Sobaczewska, prof. INP PAN

dr Wojciech Drobny

Redakcja językowa: Anna Zalewska, Natalia Szymańska

Proofreading: Eric Hilton

Projekt layoutu, okładka: Wydawnictwo INP PAN

Skład i łamanie tekstu: Ewa Sowulewska

e-ISBN 978-83-68199-25-3

Wydawnictwo INP PAN

ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa

e-mail: wydawnictwo@inp.pan.pl

tel.: 793 876 193

Warszawa 2026

Wydanie I

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	5
WPROWADZENIE	9

Część 1. Prawo Publiczne

Magda Biernat-Kopczyńska

WYZWANIA REGULACYJNE W ZAKRESIE MINIMALIZACJI NEGATYWNEGO WPŁYWU ODPADÓW OPAKOWANIOWYCH Z TWORZYW SZTUCZNYCH NA ŚRODOWISKO	15
--	----

Aleksandra Domarecka

ZAPEWNIENIE PROCEDURY PRAWNEGO UZNANIA ZMIANY PŁCI JAKO OBOWIĄZEK POZYTYWNY WŁADZ KRAJOWYCH. GŁOSA DO WYROKU ETPC Z 21 LISTOPADA 2024R. W SPRAWIE E.G. I INNI PRZECIWKO WĘGROM (SKARGA NR 12918/19)	31
---	----

Paulina Górny

JAK DAŁECE POWINNIŚMY CHRONIĆ ZWIERZĘTA? PRAWNA OCHRONA ZWIERZĄT A OGRANICZENIE UŻYCIA FAJERWERKÓW – ANALIZA PORÓWNAWCZA REGULACJI PRAWNYCH OBOWIĄZUJĄCYCH W POLSCE, SZWECJI I IRLANDII	39
---	----

Krzystian Kazimierz Jabłoński

SEGREGACJA EUGENICZNA A NARODZINY PRAW OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI: CELE I DZIEDZICTWO MENTAL DEFICIENCY ACT 1913 W ZJEDNOCZONYM KRÓLESTWIE	55
--	----

Monika Kita

ZASTOSOWANIE ART. 37B § 1 USTAWY – PRAWO BUDOWLANE W STOSUNKU DO DECYZJI O ZATWIERDZENIU PROJEKTU BUDOWLANEGO ZAMIENNEGO WYDANEJ NA PODSTAWIE ART. 51 UST. 4 TEJ USTAWY – GŁOSA APROBUJĄCA DO WYROKU NSA Z 15.10.2024 R., II OSK 664/22	69
---	----

Edyta Niemyska

GŁOSA CZĘŚCIOWO KRYTYCZNA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 19 LIPCA 2023 R. I GSK 602/23	77
--	----

Anna Perkowska

PERSPEKTYWY ZMIAN W OGRANICZENIU STOSOWANIA TYMCZASOWEGO ARESZTOWANIA W ŚWIETLE PROPOZYCJI KOMISJI KODYFIKACYJNEJ PRAWA KARNEGO DOTYCZĄCYCH NOWELIZACJI	87
---	----

Piotr Rybicki

SĄDOWA KONTROLA WSZCZĘCIA I PROWADZENIA POSTĘPOWANIA PRZYGOTOWAWCZEGO NA ZASADZIE ART. 12 § 4 K.P.K.	101
---	-----

Sylwia Skowronek

EUROPEIZACJA CZYNNOSCI PROCESOWEJ DORĘCZEŃ ELEKTRONICZNYCH W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM	115
--	-----

Jowita Sosnowska-Lisiczenkow

PRAWNE INSTRUMENTY REALIZACJI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W GOSPODARCE MORSKIEJ NA PRZYKŁADZIE MORZA BAŁTYCKIEGO	129
---	-----

Małgorzata Witkowska DOKONANIE OBWIESZCZENIA O USTALENIU DNIA UKŁADOWEGO A DOPUSZCZALNOŚĆ EGZEKUCJI SĄDOWEJ	145
--	-----

Część 2.
Prawo Prywatne

Marta Chmielewska KIEROWNICTWO PODMIOTU LECZNICZEGO W STOSUNKACH ZATRUDNIENIA LEKARZA	157
--	-----

Dominik Chmielewski OCENA PRZESEŁANEK I OGRANICZEŃ ZASIADANIA W ZARZĄDZIE SPÓŁKI Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ – UJĘCIE PRAWNOPORÓWNAWCZE .	171
---	-----

Dominik Dyczkowski LICENCJE <i>OPEN SOURCE</i> ORAZ ICH ROLA W OBRODZIE PRAWNYM	181
---	-----

Liliana Motyl SKUTKI ROZLICZANIA SZKODY Z TYTUŁU ODPOWIEDZIALNOŚCI CYWILNEJ POSIADACZY POJAZDÓW MECHANICZNYCH W ŚWIELE NOWEGO ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO NA TLE PORÓWNAWCZYM Z JEGO KILKUDZIESIĘCIOLETNIĄ LINIĄ ORZECZNICZĄ.....	193
--	-----

Kinga Włodarczyk MOBBING JAKO NARUSZENIE GODNOŚCI PRACOWNIKA – WYBRANE ZAGADNIENIA	207
---	-----

Część 3.
Sztuczna inteligencja

Marta Kościecha-Karkowska ZAKAZANE PRAKTYKI W ZAKRESIE WYKORZYSTANIA SZTUCZNEJ INTELIGENCJI NA PODSTAWIE AI ACT	217
--	-----

Tomasz Świętnicki SZTUCZNA INTELIGENCJA W MIEJSCU PRACY. NOWE WYZWANIA DLA PRAWA PRACY	229
---	-----

Michał Wódczak PODMIOTOWOŚĆ PRAWNA SZTUCZNEJ INTELIGENCJI	243
---	-----

WYKAZ SKRÓTÓW

ADE	Adres do doręczeń elektronicznych
AGI	Artificial General Intelligence [ogólna sztuczna inteligencja]
AGPL	Affero General Public License
AHWA	Animal Health and Welfare Act 2013, No. 15/2013, Irish Statute Book [Irlandzka Ustawa o zdrowiu i dobrostanie zwierząt z 2013 r., nr 15/2013]
AI	Artificial Intelligence [sSztuczna inteligencja]
AI Act	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) 300/2008, (UE) 167/2013, (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE)2020/1828, Dz. Urz. UE L 2024/1689 z 12.07.2024 r.
BAE	Baza adresów elektronicznych
BSD	Berkeley Software Distribution
CEAP 2.0.	Circular Economy Action Plan 2.0. [Plan działania Komisji Europejskiej na rzecz gospodarki o obiegu zamkniętym 2.0.]
CERN-OHL	CERN Open Hardware Licence
CPA	Cost Per Action [koszt działania]
CV	Curriculum vitae [życiorys]
Dz. Urz. Kujaw.	Dziennik Urzędowy Województwa Kujawsko-Pomorskiego
Dz. Urz. Malop	Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego
Dz. Urz. UE	Dziennik Urzędowy UE
Dz. Urz. WE	Dziennik Urzędowy WE
Dz. Urz. Wielk.	Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego
Dz. Urz. Woj.	Dziennik Urzędowy Województwa Dolnośląskiego
Dz. Urz. Woj. Lub.	Dziennik Urzędowy Województwa Lubelskiego
Dz. Urz. Woj. Śl.	Dziennik Urzędowy Województwa Śląskiego
Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz.	Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego
Dz.U.	Dziennik Ustaw
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
eIDAS	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 910/2014 z 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE, Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014 r., s. 73
EKPC	Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności
EOG	Europejski Obszar Gospodarczy
ePUAP	Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
EUPL	European Union Public Licence [licencja publiczna Unii Europejskiej]
Eurofund	Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy

EZŁ	Europejski Zielony Ład
FAQ	Frequently Asked Questions [często zadawane pytania]
FENG	Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki
FOSS	Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki
GBER	Rozporządzenie Komisji (UE) 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r., s. 1–78
GINB	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
GOZ	Gospodarka o obiegu zamkniętym
GPL	GNU General Public License [licencja wolnego i otwartego oprogramowania]
HDPE	High Density Polyethylene [polietylen o wysokiej gęstości]
HELCOM	Baltic Marine Environment Protection Commission [Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku]
IOK	Internetowa Obsługa Kontrahenta
ISPCA	Irish Society for the Prevention of Cruelty to Animals [Irlandzkie Towarzystwo Zapobiegania Okrucieństwu Wobec Zwierząt]
IT	Information Technology [technika informatyczna]
JRC	Joint Research Centre
k.c.	Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 Nr 16, poz. 93
k.k.	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2025, poz. 383
k.p.	Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, t.j. Dz.U. 2025, poz. 277
k.p.a.	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960 Nr 30, poz. 1680
k.p.c.	Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 1964 Nr 43, poz. 296
k.p.k.	Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. 2025, poz. 46
k.s.h.	Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 18
k.w.	Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U. 2023, poz. 2119
KEL	Kodeks etyki lekarskiej
KNF	Komisja Nadzoru Finansowego
KRZ	Krajowy Rejestr Zadłużonych
LGPL	Lesser General Public Licens
LLM	Large Language Models [duże modele językowe]
Ltd.	Limited liability company [spółka z ograniczoną odpowiedzialnością]
MDA	Mental Deficiency Act
MIT	Massachusetts Institute of Technology [Instytut Technologii Massachusetts]
MOP	Międzynarodowa Organizacja Pracy
MSB	Urząd do spraw ochrony społeczeństwa i gotowości
MŚP	Małe i średnie przedsiębiorstwa

NFZ	Najwyższa Izba Kontroli
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
NIST	Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
NZ	Narody Zjednoczone
OC PPM	Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych
OCC PPM	Odpowiedzialność cywilna posiadaczy pojazdów mechanicznych
OOŚ	Ocena oddziaływania na środowisko
OSR	Ocena Skutków Regulacji
PET	Politereftalan etylenu
PINB	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego
POLiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PPWR	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych zmiany rozporządzenia (UE) 2019/1020 i dyrektywy (UE) 2019/904 oraz uchylecia dyrektywy 94/62/WE, Dz. Urz. UE L 2025/40 z 22.01.2025 r.
pr. bud.	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. 2025, poz. 418
pr. res	Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1428
pr. up.	Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe, t.j. Dz.U. 2025, poz. 614
PRL	Polska Rzeczpospolita Ludowa
PUH	Publiczna Usługa Hybrydowa
PURDE	Publiczna Usługa Rejestrowanego Doręczenia Elektronicznego
Pzp	Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2019, poz. 2019
RODO	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r., s. 1–88
ROP	Rozszerzona odpowiedzialność producenta
RP	Rzeczpospolita Polska
SA	Sąd Apelacyjny
SaaS	Software as a Service [oprogramowanie jako usługa]
SDE	System Dozoru Elektronicznego
SMOG	Simple Measure of Gobbledygook
SN	Sąd Najwyższy
SR	Sąd Rejonowy
SUP	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko, Dz. Urz. UE L 155 z 12.06.2019 r., s. 1–19
SWZ	Specyfikacja Warunków Zamówienia
SZOP	Szczegółowy opis osi priorytetowych programu operacyjnego

TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47–360
TK	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE	Traktat o Unii Europejskiej z 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13–46.
u.a.r.w.	Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz.U. 2025, poz. 428
u.d.e.	Ustawaz dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, t.j. Dz.U. 2026, poz. 3
u.d.l.	Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, t.j. Dz.U. 2025, poz. 450
u.k.k.	Ustawa z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 377
u.o.p.	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1478, 1940
u.o.z.	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1580
u.s.g.	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1465
u.u.o. UFG i PBUK	Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz.U. 2003 Nr 124, poz. 1152
u.z.l.	Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1287
UE	Unia Europejska
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
VAT	Value-added tax [podatek od towarów i usług]
WCED	World Commission on Environment and Development [Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju]
WE	Wspólnota Europejska
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

WPROWADZENIE

Prezentowany tom pt. *Sztuczna Inteligencja (AI) i inne współczesne wyzwania prawne. Prace uczestników Prawniczych Seminariów Doktorskich INP PAN* jest kolejnym zbiorem artykułów naukowych przygotowanych przez uczestników Prawniczych Seminariów Doktorskich INP PAN. Składające się nań teksty opracowane zostały przez Autorów – uczestników tych seminariów pod okiem opiekunów naukowych w ramach badań związanych z przygotowaniem rozpraw doktorskich. Odzwierciedlają one zróżnicowane zainteresowania naukowe uczestników seminariów PSD, mieszcząc się w zakresie tematycznym realizowanego przez INP PAN w latach 2021–2025 tematu badawczego „Prawo wobec wyzwań cywilizacyjnych”. Rozdziały zostały pogrupowane w trzech częściach, które są poświęcone, odpowiednio, prawu publicznemu, prawu prywatnemu oraz szczególnie aktualnej obecnie problematyce sztucznej inteligencji (ang. *Artificial Intelligence*, AI). Poszczególni Autorzy przyjęli perspektywę prawa polskiego, innych państw lub prawa europejskiego (unijnego).

Część I zawiera jedenaście rozdziałów z zakresu prawa publicznego. Rozdziały te prezentują zarówno wielką różnorodność zarówno pod względem treści jak i formy. Znajdziemy tu studia z zakresu prawa administracyjnego, karnego, jak i międzynarodowego. Dodatkowo oprócz klasycznych artykułów, prezentowane są glosy do orzeczeń zarówno sądów krajowych, jak i międzynarodowych.

W pierwszym rozdziale znajdziemy rozważania o wyzwaniach regulacyjnych w zakresie minimalizacji negatywnego wpływu odpadów opakowaniowych z tworzywa sztucznego na środowisko. Prowadzą one do konkluzji, że skuteczne przeciwdziałanie zidentyfikowanym wyzwaniom regulacyjnym wymaga skoordynowanych działań, jednocześnie na poziomie prawa UE, jak i prawa krajowego. Kolejny rozdział dotyczy obowiązku władz krajowych zapewnienia procedury prawnego uznania zmiany płci. Autorka wykazuje w nim, że osoby transpłciowe mają niezbywalne prawo do pełnego osobistego rozwoju, bezpieczeństwa fizycznego i moralnego, a tym samym do uznania swojej tożsamości płciowej w systemach prawnych państw.

Następny rozdział prezentuje porównawczą analizę prawnej ochrony zwierząt w kontekście ograniczenia użycia fajerwerków. Te badania prowadzą do odważnego wniosku o potrzebie wzmocnienia funkcji prawa karnego jako instrumentu wyznaczającego normatywne standardy ochrony zwierząt, w szczególności wobec działań powodujących ich przewidywalne i nieuzasadnione cierpienie, takich jak używanie pirotechniki bez uwzględnienia jej wpływu na zwierzęta domowe, gospodarskie i dzikie. Kontynuując badania porównawcze czwarty rozdział mierzy się z celami i dziedzictwem Mental Deficiency Act 1913 w Zjednoczonym Królestwie. Te historyczne rozważania i porównawcze rozważania okazują się niezwykle aktualne przypominając, że ustanawianie kategorii prawnych w oparciu o kryteria biologiczne bez skutecznych mechanizmów kontroli instytucjonalnej prowadzi do ryzyka systemowej i długotrwałej dyskryminacji. Autor rozdziału trafnie konkluduje, że skuteczną tamą dla odrodzenia „humanitarnej” segregacji okazuje się wielopiętrowa kontrola: cykliczna weryfikacja twierdzeń eksperckich, sądowa możliwość zaskarżenia diagnozy, parlamentarna przejrzystość procedur oraz upodmiotowienie organizacji pacjentów jako strażników interesu publicznego.

Kolejne dwa rozdziały stanowią glosy do orzeczeń NSA. W pierwszej, Autorka opowiada się za szerokim rozumieniem pojęcia „pozwolenie na budowę”, zgodne z brzmieniem z art. 3 pkt 12 prawa budowlanego, tym samym przyjmując, że nie stwierdza się nieważności decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 5 lat. Ta interpretacja daje prymat zasadzie trwałości decyzji administracyjnej i realizuje wartości takie jak ochrona porządku prawnego, stabilności obrotu prawnego, zaufania do organów państwa i prawa oraz ochrony praw nabytych. Druga glosa analizuje zagadnienie oceny trudnej sytuacji finansowej przedsiębiorców ubiegających się o dofinansowanie. Autorka opowiada się za zastosowaniem koncepcji tzw. *single economic unit*, która obejmuje wszystkie podmioty powiązane z wnioskodawcą, a więc te

same relacje występujące pomiędzy wnioskodawcą. W konsekwencji instytucja oceniająca powinna brać pod uwagę nie tylko sytuację finansową samego wnioskodawcy składającego wniosek o dofinansowanie, ale również sytuację finansową podmiotów powiązanych z wnioskodawcą jako całość, tak jak przy ocenie statusu wnioskodawcy.

Następny rozdział mierzy się z zagadnieniem stosowania tymczasowego aresztowania. Autorka analizuje propozycje Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego dotyczące nowelizacji regulujących tę instytucję przepisów zmierzającą do ograniczenia jej stosowania w praktyce. Ta analizuje wskazuje, że projekt jest dobrym kierunkiem, odzwierciedlającym istnienie niejasności normatywnego ujęcia przepisów odnoszących się do stosowania tymczasowego aresztowania. Na aprobatę, zdaniem Autorki, zasługuje alternatywa wprowadzenia aresztu elektronicznego, jako środka który minimalizuje ingerencję w prawa człowieka, a tym samym zachowuje skuteczność. Kolejny rozdział pozostając w obszarze prawa karnego podejmuje problematykę dopuszczalności sądowej kontroli decyzji organu postępowania przygotowawczego o wszczęciu i prowadzeniu postępowania karnego o występki groźby karalnej, podjętej na podstawie art. 12 § 4 k.p.k., tj. w sytuacji niezłożenia wniosku o ściganie przez pokrzywdzonego. Autor przekonująco wykazał, że choć ustawodawca nie przewidział możliwości zaskarżenia takiej decyzji w drodze zażalenia, sąd władny jest dokonać badania zasadności oraz prawidłowości wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie o występki groźby karalnej pomimo niezłożenia wniosku o ściganie przez pokrzywdzonego zarówno na etapie wstępnej kontroli aktu oskarżenia, jak i w toku całego przewodu sądowego w oparciu o dyspozycję art. 17 § 1 pkt 10 k.p.k.

Rozdział dziewiąty koncentruje się na wpływie prawa europejskiego na czynności procesowe doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym. Autorka, uznając potrzebę zmian legislacyjnych wynikających z obowiązku implementacji prawa europejskiego, jednocześnie wykazuje, że przeprowadzono je bez zachowania właściwych dla postępowania administracyjnego konstrukcji zasad, charakteru prawnego i obowiązywania czynności procesowych. Kolejny rozdział podejmuje analizę prawnych instrumentów wdrażania zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarce morskiej na przykładzie Morza Bałtyckiego. Autorka krytykuje brak odpowiedniej spójności między przepisami unijnymi, krajowymi i lokalnymi oraz rozproszenie kompetencji i różnorodność procedur stosowanych przez organy administracji morskiej i instytucje ochrony środowiska. Ostatni rozdział części I bada wpływ obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego na egzekucję sądową. W wnioskach znajduje się postulat uzupełnienia luki w prawie poprzez wprowadzenie zmiany, w której dłużnikowi przysługiwałby immunitet egzekucyjny w postaci zawieszenia toczących się postępowań egzekucyjnych oraz zakazu wszczynania nowych postępowań.

Na część II składa się pięć rozdziałów z zakresu prawa prywatnego (rozdziały od 12. do 16.). Ich tematyka jest zróżnicowana, sięga od zagadnień prawa pracy i prawa spółek po problematykę prawa własności intelektualnej oraz odpowiedzialności odszkodowawczej. Teksty w większości dotyczą polskiego prawa krajowego, jednak również sięgają, w ujęciu prawnoporównawczym, do przykładów prawa innych państw.

Rozdział dwunasty dotyczy problematyki kierownictwa podmiotu leczniczego w stosunkach zatrudnienia lekarza. Autorka podjęła się rozważenia różnic między kierownictwem podmiotu leczniczego jako pracodawcy, w sytuacji świadczenia pracy przez lekarza w ramach stosunku pracy oraz w stosunkach cywilnoprawnych, w sytuacji zatrudnienia lekarza na podstawie umowy o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne. Analiza tytułowego zagadnienia oparta nie tylko na interpretacji przepisów, ale i na analizie wzorów umów na udzielanie świadczeń zdrowotnych faktycznie stosowanych przez podmioty lecznicze, doprowadziła Autorkę do wniosku o braku wystarczających gwarancji niezależności lekarza w zakresie merytorycznego podporządkowania dla stosunku pracy i do konkretnych postulatów de lege ferenda.

Trzynasty rozdział niniejszej książki poświęcony jest ocenie przesłanek i ograniczeń zasiadania w zarządzie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Autor dokonał porównania polskich regulacji w zakresie wymagań stawianym członkom zarządu, szczególnie w zakresie art. 18 Kodeksu spółek han-

dlowych, z odpowiednimi uregulowaniami prawa brytyjskiego, w szczególności Company Directors Disqualification Act. Dostrzegłszy większą rygorystyczność polskich uregulowań Autor sformułował postulat zmian, tak aby ograniczały one możliwość pełnienia funkcji członka zarządu przez osoby, których przeszłe działania poddają w wątpliwość ich uczciwość lub profesjonalizm.

Tematem kolejnego rozdziału są licencje *open source* (licencji otwarto-źródłowe) oraz ich rola w obrocie prawnym. Autor przedstawił ewolucję licencji *open source* w stosunkach prawnych i zanalizował aktualny stan ich wykorzystania. Autor odwołał się do doświadczeń różnych państw europejskich, w tym Polski. Autor zasygnalizował problem jakim dla interpretacji treści licencji jest ich hermetyczny język i brak jednolitości terminologicznej. W oparciu o wyniki analizy sformułowane zostały wnioski *de lege ferenda*.

Przedmiotem kolejnego rozdziału jest analiza sposobu likwidacji szkody wynikającej z odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, przez zakłady ubezpieczeń. Zasadniczą częścią tego tekstu jest analiza orzecznictwa SN dotyczącego tytułowej materii. Prezentowana jest zarówno ugruntowana linia orzecznicza SN w zakresie sposobu ustalania odszkodowania z OC PPM, jak i próby jej przełamania w sposobie ustalania odszkodowania na podstawie tzw. „dynamicznego charakteru szkody”, krytycznie oceniane przez Autorkę.

Ostatni z rozdziałów poświęconych prawu prywatnemu dotyczy wybranych zagadnień mobbingu. Autorka przypomina, że chociaż zarówno termin „mobbing” jak i samo to zjawisko jest znane od dawna, to do polskiego Kodeksu pracy został wprowadzony w 2004 r. Tematem artykułu jest definicja mobbingu (będąca, według Autorki, źródłem trudności w wykazaniu mobbingu), ciążyący na pracodawcy obowiązek przeciwdziałania mobbingowi oraz przysługujące ofercie mobbingu możliwości dochodzenia zadośćuczynienia albo odszkodowania od pracodawcy. Ocena obecnych regulacji mobbingu jest podstawą do formułowania wniosków legislacyjnych.

Na wieńczącą niniejszą monografię część III składają się trzy rozdziały poświęcone różnym aspektom sztucznej inteligencji (AI). Pierwszy z rozdziałów odnosi się do kluczowego dla poruszanej problematyki Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji („AI Act”), będącego – jak zauważa Autorka – „pierwszą kompleksową regulacją dotyczącą systemów sztucznej inteligencji i wymogów ostrożnościowych związanych z ich wdrożeniem”. Tematem tekstu jest problematyka zakazanych w AI Act praktyk w zakresie wykorzystania sztucznej inteligencji.

Autor następnego rozdziału połączył problematykę sztucznej inteligencji z zagadnieniami prawa pracy. Wyzwania jakie wiążą się z zastosowaniem sztucznej inteligencji we współczesnym środowisku pracy są omawiane w aspekcie zasady równego traktowania, ochrony danych osobowych i dopuszczalności nadzoru pracodawcy nad pracownikiem przy użyciu systemów AI. Poruszona została także problematyka odpowiedzialności prawnej za decyzje podjęte przez AI w środowisku pracy.

Ostatni rozdział niniejszej monografii dotyczy zagadnienia podmiotowości prawnej sztucznej inteligencji. Rozważania nad tym, czym jest sztuczna inteligencja w kontekście prób jej upodmiotowienia prowadzą autora do wniosku, że konstrukcja osoby prawnej typu zakładowego jest bardziej właściwa jako wzorzec podmiotowości sztucznej inteligencji rozumianej jako byt jednostkowy nieposiadający elementów składowych.

Tematy dziesięciu rozdziałów prezentowanej monografii pokazują bogactwo zainteresowań naukowych ich Autorów – uczestników Prawniczych Seminariów Doktorskich INP PAN. Poddane przez nich refleksji naukowej zagadnienia obejmują zarówno historyczne jak i współczesne regulacje prawne. Autorzy nie pominieli tematów najbardziej aktualnych, w tym związanych z rozwojem sztucznej inteligencji. Wszystkie zaprezentowane rozdziały pozwalają na lepsze zrozumienie jak prawo reaguje na pojawiające się wyzwania cywilizacyjne, Redaktorzy tego tomu gorąco liczą, że analizy i refleksje aspirujących młodych naukowców, którzy w tej publikacji zaprezentowali najświeższe efekty swych prac badawczych, okażą się interesujące i inspirujące dla Czytelników.

Część 1.
Prawo publiczne

WYZWANIA REGULACYJNE W ZAKRESIE MINIMALIZACJI NEGATYWNEGO WPŁYWU ODPADÓW OPAKOWANIOWYCH Z TWORZYW SZTUCZNYCH NA ŚRODOWISKO

Regulatory challenges in minimizing the adverse environmental impact of plastic packaging waste

Magda Biernat-Kopczyńska

ORCID: 0009-0006-0585-9158

Abstrakt

W artykule analizuje się zagadnienie, czy wybrane obowiązujące regulacje prawne dotyczące opakowań i odpadów opakowaniowych w Unii Europejskiej i Polsce skutecznie wspierają wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym czy też generują bariery utrudniające osiągnięcie jej celów. Szczególny nacisk położono na wpływ unijnych regulacji, takich jak dyrektywa opakowania czy dyrektywa SUP, w tym na wdrażanie nowych obowiązków dotyczących zapewnienia opakowań alternatywnych czy stosowania recyklatów z tworzyw sztucznych w opakowaniach, zwłaszcza w jednorazowych butelkach o pojemności do trzech litrów, wykonanych z tworzyw sztucznych. W artykule omówiono również trudności związane z ograniczoną dostępnością recyklatów wysokiej jakości, brak harmonizacji standardów ich jakości oraz problematyczne praktyczne kwestie, np. brak definicji legalnych części terminów. Artykuł identyfikuje kluczowe bariery utrudniające realizację celów GOZ, wskazując na konieczność dalszego rozwoju technologii recyklingu, harmonizacji regulacji oraz wsparcia sektora przedsiębiorstw w dostosowywaniu się do nowych wymagań prawnych.

Abstract

The article analyzes the issue of whether selected existing legal regulations on packaging and packaging waste in the European Union and Poland effectively support the implementation of a closed-loop economy, or whether they generate barriers to achieving its goals. Particular emphasis is placed on the impact of EU regulations, such as the Packaging Directive or the SUP Directive, including the implementation of new obligations to provide alternative packaging or the use of plastic recyclates in packaging, especially in single-use plastic bottles of up to three liters. The article also discusses the difficulties associated with the limited availability of high-quality recyclates, the lack of harmonization of their quality standards, and problematic practical issues, such as the lack of definitions of legal parts of terms. The article identifies key barriers to achieving GOZ goals, pointing out the need for further development of recycling technologies, harmonization of regulations and support for the business sector in adapting to new legal requirements.

Słowa kluczowe: opakowania, odpady opakowaniowe, opakowania jednorazowe z tworzywa sztucznego, prawo Unii Europejskiej, zrównoważony rozwój, gospodarka o obiegu zamkniętym, SUP, recyklat

Keywords: packaging, packaging waste, single-use plastic packaging, European Union law, sustainability, closed loop economy, SUP, recycle

1. Wstęp

Towary, które nabywamy, wymagają opakowań¹. Głównymi funkcjami opakowania są ochrona produktu i umożliwienie jego transportu z miejsca produkcji do miejsca, w którym dobra są używane lub konsumowane. Kwestie dotyczące gospodarki opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi reguluje dyrektywa opakowania. Mimo obowiązywania tej regulacji od 1994 r. nie spełniła ona swoich kluczowych założeń, takich jak redukcja odpadów opakowaniowych czy wzrost recyklingu². Wciąż istnieją bariery – zarówno prawne, jak i technologiczne – które uniemożliwiają poprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego w tym zakresie. Jedną z barier jest rozbieżne podejście regulacyjne dotyczące opakowań i odpadów opakowaniowych w poszczególnych państwach członkowskich, np. brak jednolitego wzoru oznakowywania sposobu selektywnej zbiórki³.

Wyzwaniem w uregulowaniu gospodarki odpadami opakowaniowymi są również kwestie pozaprawne, takie jak przyzwyczajenia konsumentów. Warto również pamiętać o skali negatywnego wpływu opakowań na środowisko. Przykładowo: 40% plastiku i 50% papieru wykorzystywanego w UE przeznaczone jest na opakowania⁴. Z kolei opakowania stanowią 36% odpadów komunalnych⁵. Ponadto niskie poziomy ponownego użycia i słabe poziomy recyklingu⁶ stoją na przeszkodzie w osiągnięciu gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ) o niskim śladzie węglowym, tj. o możliwie niskiej antropologicznej emisji gazów cieplarnianych⁷. Zamiast do recyklingu znaczna część odpadów

1 Opakowaniami, zgodnie z dyrektywą 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, Dz. Urz. WE L 365 z 31.12.1994 r., s. 10 (dalej: Dyrektywa opakowaniowa) i zawartą w art. 3 pkt 1 definicją legalną, są wszystkie wyroby wykonane z jakichkolwiek materiałów, przeznaczone do przechowywania, ochrony, przewozu, dostarczenia i prezentacji wszelkich towarów, od surowców do produktów przetworzonych, od producenta do użytkownika lub konsumenta. Wyroby „niezwrotne” przeznaczone do tych samych celów uważa się również za opakowania. W orzecznictwie przyjmuje się szeroką definicję „opakowania”, zob. np. wyrok TSUE z 29 kwietnia 2004 r., C-341/01, *Plato Plastik Robert Frank GmbH p. Caropack Handelsgesellschaft mbH*, EU:C:2004:254. Orzecznictwo polskich sądów przyjmuje analogiczny tok rozumowania, zob. np. wyrok NSA z 28 stycznia 2025 r., III OSK 5160/21, LEX 3832458.

2 Zob. G. Ragonnaud, *Revision of the Packaging and Packaging Waste Directive*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/745707/EPRS_BRI\(2023\)745707_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/745707/EPRS_BRI(2023)745707_EN.pdf) [dostęp: 15.01.2025].

3 Przykładowo Polska jako jedno z niewielu państw członkowskich nie dokonała pełnej implementacji zasady rozszerzonej odpowiedzialności producenta (dalej: „ROP”), zob. art. 8 i 8a dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. Urz. WE L 312 z 22.11.2008 r., s. 3. Wobec tego Komisja Europejska zdecydowała wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniu na podstawie Traktatu o Funkcjonowaniu UE i skierowała do Polski wezwanie w którym wzywa do usunięcia uchybień w związku z nieprawidłową implementacją ww. dyrektywy (INFR(2023)2165). W ocenie Komisji Polska uchybiła zobowiązaniom polegającym na ustanowieniu prawnie wiążących celów w zakresie recyklingu i ponownego użycia odpadów komunalnych, jak również usprawnienia systemów gospodarowania odpadami czy poprawy efektywności wykorzystania zasobów. Polska nie dokonała również prawidłowej implementacji przepisów w zakresie ROP, nie wdrożyła środków mających na celu zapewnienie ponownego użycia lub recyklingu odpadów, zapobiegania marnotrawieniu żywności, zasad monitorowania i selektywnej zbiórki odpadów i programów zapobiegania powstawaniu odpadów. W dniu sporządzenia niniejszego artykułu brak jest wyroku TSUE dot. ww. sprawy.

4 Por. *Drugie życie opakowań*, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/drugie-zycie-opakowan-2022-12-02_pl [dostęp: 12.12.2024].

5 Tamże.

6 Por. G. Ragonnaud, *Revision of the Packaging...*, dz. cyt.

7 Gospodarka cyrkularna (inaczej zwana gospodarką o obiegu zamkniętym, dalej: „GOZ”) to koncepcja, w której dąży się do racjonalnego wykorzystywania zasobów, które minimalizuje negatywny wpływ produktów i odpadów na środowisko. GOZ to podejście w produkcji i konsumpcji polegające na dzieleniu, wymianie, ponownym użyciu, naprawie i poddawaniu recyklingu istniejących już materiałów tak, by zredukować użycie surowców i powstawanie odpadów.

opakowaniowych jest kierowana na składowiska albo do procesów termicznego przetworzenia, tj. w celu wytworzenia energii cieplnej i elektrycznej⁸.

Mimo podejmowanych przez UE wysiłków na rzecz ograniczenia liczby opakowań na jej obszarze obserwowany jest wzrost tonażu odpadów opakowaniowych⁹. Przyczyniają się do tego szczególnie nawyki konsumenckie, takie jak zakupy online i dostawy do domu, a także tendencje kupowania na wynos¹⁰. Przewiduje się, że w przypadku niepodjęcia dodatkowych działań tonaż odpadów opakowaniowych może wzrosnąć do 2030 r. o kolejne 19%¹¹. W ostatnich latach liczba opakowań wprowadzanych na rynek rosła szybciej niż gospodarka i populacja UE. Mimo wzrostu współczynników recyklingu w UE o 23% w porównaniu z 2010 r. system wciąż jest niezdolny do poddania recyklingowi całej masy odpadów opakowaniowych¹². Dodatkowo istnieje rozbieżność między wzrostem ilości generowanych odpadów opakowaniowych a wzrostem ich recyklingu¹³. Efektem tej rozbieżności była publikacja sprawozdania w ramach systemu wczesnego ostrzegania sporządzonego przez Komisję Europejską, z którego wynikało, że wiele państw członkowskich, w tym Polska, ma i będzie mieć trudności z realizacją unijnych celów recyklingu¹⁴. Jako przyczynę wskazywało się wprowadzanie produktów w opakowaniach na rynek, nienadających się do recyklingu mechanicznego¹⁵. Dodatkowo brak obecnie rygorystycznych wymogów dotyczących ekoprojektowania opakowań. W przyszłości

GOZ wydłuża życie produktów, ponieważ w jego ramach tworzy się zamknięta pętla, w której powstałe odpady mogą być ponownie zawrócone i użyte jako surowce do produkcji nowych produktów. W praktyce ogranicza to powstawanie odpadów do minimum. Kiedy produkt osiągnie koniec życia, materiały go budujące mogą zostać w obiegu dzięki recyklingowi. GOZ stanowi odejście od linearnego modelu ekonomicznego oraz od dużych ilości tanich, łatwo dostępnych materiałów i energii. Ważną częścią tego modelu jest planowe starzenie się produktu. Produkt projektuje się tak, aby miał ograniczoną żywotność, a w następstwie konsument musiał nabyć kolejny produkt, przez co rośnie wolumen wytwarzanych odpadów. Parlament Europejski wezwał do podjęcia działań mających na celu zwalczanie tej praktyki. *Circular Economy: Definition, Importance and Benefits*, https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20151201STO05603/circular-economy-definition-importance-and-benefits?&at_campaign=20234-Economy&at_medium=Google_Ads&at_platform=Search&at_creation=RSA&at_goal=TR_G&at_audience=circular%20economy&at_topic=Circular_Economy&at_location=PO&gclid=EAIaIQobChMIv9br_qbX_gIVNgWiAx3j-QYGE-AYASAAEgJSQPD_BwE [dostęp: 20.12.2024].

- 8 Commission Staff Working Document impact Assessment Report, 3 November 2022, SWD(2022) 384 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0567fd10-7165-11ed-9887-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF [dostęp: 20.12.2024].
- 9 Dane dostępne przez Eurostat wskazują, że w 2021 r. każdy Europejczyk wytworzył średnio 188 kg odpadów opakowaniowych wszelkiego rodzaju. Każdy Europejczyk wyrzuca codziennie – często bezpośrednio po zakupie – pół kilograma opakowań. W 2021 r. państwa członkowskie UE wygenerowały 84 mln ton odpadów opakowaniowych, jest to o 24% więcej niż w 2010 r. W ostatnich latach ilość opakowań rosła szybciej niż gospodarka i populacja UE, por. *Opakowania*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/packaging/#rise> [dostęp: 10.12.2024].
- 10 Tamże.
- 11 Por. *Europejski Zielony Ład: Koniec z marnotrawstwem opakowań, wspieramy ponowne użycie i recykling*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_22_7155 [dostęp: 10.12.2024].
- 12 Por. *Bardziej ekologiczne opakowania i mniej odpadów: Rada zatwierdza nowe przepisy*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2024/12/16/sustainable-packaging-council-signs-off-on-new-rules-for-less-waste-and-more-re-use-in-the-eu/> [dostęp: 10.12.2024].
- 13 *Packaging Waste by Waste Management Operations*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_waspac__custom_9000505/default/table?lang=pl [dostęp: 10.12.2024].
- 14 Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. f Dyrektywy opakowaniowej, nie później niż do 31 grudnia 2025 r. co najmniej 65% wagowo wszystkich odpadów opakowaniowych ma zostać poddane recyklingowi. Również zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. g dyrektywy opakowaniowej, nie później niż do 31 grudnia 2025 r. zostaną osiągnięte docelowe poziomy recyklingu w nawiązaniu do następujących materiałów zawartych w odpadach opakowaniowych: 50% dla tworzyw sztucznych, 25% dla drewna, 70% dla metali żelaznych, 50% dla aluminium, 70% dla szkła, 75% dla papieru i tektury.
- 15 Odpady opakowaniowe nie nadają się do recyklingu, gdy nie istnieje ich zbiórka na szeroką skalę, nie można zbierać ich w sposób selektywny lub właściwie sortować, jeżeli nie ma odpowiedniej infrastruktury i procesów recyklingu lub są one nieefektywne – sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów wskazujące państwa członkowskie, w przypadku których istnieje ryzyko, że nie będą w stanie osiągnąć celu na 2025 r. dotyczącego przygotowania do ponownego użycia oraz recyklingu odpadów komunalnych, celu na 2025 r. dotyczącego recyklingu odpadów opakowaniowych oraz celu na 2035 r. dotyczącego ograniczenia składowania odpadów komunalnych, COM(2023) 304 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0304> [dostęp: 10.12.2024].

być może się to zmieni, ze względu na przyjęcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1781 z 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, a także uchylecia dyrektywy 2009/125/WE¹⁶. Opakowania, zużywając tzw. surowiec *virgin* i stając się odpadem opakowaniowym, negatywnie oddziałują na środowisko¹⁷. Tym samym opakowania utrudniają dążenia UE do przejścia na bardziej zrównoważony model gospodarki, tj. przez zmianę gospodarki o modelu linowym na cyrkularną¹⁸.

Celem niniejszego artykułu jest analiza przykładowych, najczęściej występujących wyzwań regulacyjnych związanych z minimalizacją negatywnego wpływu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych na środowisko. W szczególności omówione zostaną zagadnienia wynikające z unijnych i – na skutek implementacji – krajowych regulacji, takich jak dyrektywa opakowaniowa, dyrektywa SUP oraz rozporządzenie PPWR, które wyznacza nowe standardy projektowania, ponownego użycia i recyklingu opakowań. W artykule zidentyfikowano najistotniejsze problemy prawne, technologiczne i praktyczne, w tym brak jednolitych definicji pojęć kluczowych dla przedsiębiorców, takich jak „opakowanie alternatywne” czy „użytkownik końcowy”, ograniczona dostępność recyklatów o odpowiednich parametrach jakościowych czy brak harmonizacji norm dotyczących ich stosowania. Analiza wskazuje również na wyzwania ekonomiczne wynikające z wysokich kosztów dostosowania do nowych wymogów oraz konkurencji ze strony taniego importu, które w sposób szczególny dotyczą sektor MŚP.

Struktura artykułu została podporządkowana logicznemu układowi omawianych zagadnień. Po krótkim omówieniu kontekstu prawnego i znaczenia gospodarki o obiegu zamkniętym w polityce UE przedstawia się przykładowe wyzwania regulacyjne, oparte na doświadczeniu zawodowym autorki i analizie obowiązujących przepisów. Następnie podejmuje się próbę wskazania możliwych kierunków rozwiązań, takich jak harmonizacja standardów, wsparcie technologiczne i finansowe dla przedsiębiorców czy rozwój infrastruktury recyklingu. Tak ujęta struktura nie tylko pozwala zidentyfikować kluczowe problemy, lecz także uzasadnia potrzebę dalszych działań legislacyjnych i organizacyjnych celem skutecznego wdrożenia gospodarki o obiegu zamkniętym w Polsce i UE. Podsumowując, opakowania negatywnie oddziałują na środowiskowo, a zmiana wyżej wymienionej sytuacji wymaga nowych rozwiązań prawnych. Dotychczasowe regulacje, w tym dyrektywa opakowaniowa, nie osiągnęły swoich celów dotyczących ograniczenia odpadów opakowaniowych.

2. Gospodarka obiegu zamkniętego w kontekście CEAP 2.0. w perspektywie UE

CEAP 2.0. jest jednym z głównych elementów składowych Europejskiego Zielonego Ładu (dalej: EZŁ)¹⁹. EZŁ ma na celu transformację gospodarki UE z myślą o zrównoważonej przyszłości i zawiera

16 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1781 z 13 czerwca 2024 r., Dz. Urz. UE L 2024/1781 z 28.06.2024 r.

17 Surowiec *virgin* (pierwotny) to surowce, które pochodzą z paliw kopalnych, CO₂, źródeł odnawialnych, które służą do produkcji tworzyw sztucznych w podstawowych formach. Recyklaty, czyli tworzywa pochodzące z recyklingu, które mogą być wykorzystane jako surowce w produkcji wyrobów z tworzyw sztucznych, nie są surowcami pierwotnymi. Zob. szerzej *Tworzywa sztuczne w obiegu zamkniętym*, s. 33, 34, https://plasticseurope.org/pl/wp-content/uploads/sites/7/2021/11/Raport-Tworzywa-w-Obiegu-Zamknietym_do-pobrania.pdf [dostęp: 12.12.2024].

18 W 1987 r. Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju (WCED) opublikowała raport zatytułowany „Nasza wspólna przyszłość” (znany również pod nazwą „raport Brundtland”), w którym zdefiniowała zrównoważony rozwój jako rozwój zaspokajający obecne potrzeby bez uszczerbku dla możliwości zaspokajania przez przyszłe pokolenia ich własnych potrzeb. W raporcie ponownie podkreślono, że środowisko i rozwój są nierozdzielnie ze sobą związane i w związku z tym powinny być traktowane jako jedna kwestia, por. *Zrównoważony rozwój*, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/sustainable-development.html> [dostęp: 12.12.2024].

19 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 11 marca 2020 r., nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy, COM(2020) 98 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A98%3AFIN> [dostęp: 23.12.2024]. Szerzej zob. M. Biernat-Kopczyńska, *Planowana zmiana formy aktu prawnego dla rozszerzonej odpowiedzialności producenta baterii w kontekście gospodarki cyrkularnej*, [w:] M. Błachucki, G. Materna (red.), *Prawo wobec wyzwań cywilizacyjnych: wybrane zagadnienia: prace uczestników Prawnicych Seminariów Doktorskich INP PAN*, Wydawnictwo INP PAN, Warszawa 2024, s. 13–24.

m.in. element dotyczący zmobilizowania sektora przemysłu na rzecz czystej gospodarki o obiegu zamkniętym²⁰. Przejście UE na GOZ zredukuje konieczność korzystania z zasobów naturalnych oraz umożliwi zrównoważony rozwój. Zdaniem Komisji Europejskiej CEAP 2.0. gwarantuje, że GOZ będzie dostosowany do potrzeb ludzi, regionów i miast, w pełni przyczyni się do neutralności klimatycznej i wykorzysta potencjał badań, innowacji oraz cyfryzacji. Jest to też warunek *sine qua non* osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. przez UE oraz powstrzymania utraty bioróżnorodności. W CEAP 2.0. wskazano inicjatywy obejmujące pełen cykl życia m.in. opakowań. Dotyczą one np. sposobu projektowania, promocji GOZ, zachęt do zrównoważonej konsumpcji. Ma to na celu zabezpieczenie UE przed wzrostem powstawania odpadów oraz wykorzystywanie istniejących zasobów jak najdłużej. CEAP 2.0. wprowadza zarówno środki legislacyjne, jak i nielegislacyjne²¹. Jednymi ze środków, które miały zostać wprowadzone w ramach CEAP 2.0., są przegląd i propozycja nowych ram regulacyjnych dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych. W ostatnich latach koncepcja ponownego użycia opakowań zyskała na znaczeniu jako sposób na redukcję wpływu na środowisko i osiągnięcie celów klimatycznych. Mimo to analiza z 2022 r. wykazała spadek udziału opakowań wielokrotnego użytku na rynku UE w 2018 r. w porównaniu z 1999 r.²² Obecny model gospodarczy, oparty na niskim poziomie ponownego użycia i recyklingu, stanowi barierę dla gospodarki o obiegu zamkniętym. Wzrost liczby opakowań jednorazowych obciąża system gospodarki odpadami, zwłaszcza ze względu na złożone materiały i brak odpowiedniej infrastruktury recyklingu²³.

Rozwiązaniem mogą być ograniczenie opakowań jednorazowych i zwiększenie wykorzystania opakowań wielokrotnego użytku. Jednak ich wpływ na środowisko zależy od założeń dotyczących cyklu życia, np. fazy mycia. Badania porównawcze nad opakowaniami jednorazowymi i wielokrotnego użytku są niespójne, różnią się metodologią, zakresem ocen i wskaźnikami środowiskowymi²⁴.

Mając na uwadze rosnący problem jednorazowych opakowań z tworzyw sztucznych, regulacje dotyczące opakowań stały się kluczowe w polityce UE. Dyrektywa opakowaniowa z 1994 r. została znówelizowana w 2018 r. w celu wzmocnienia GOZ poprzez ograniczenie powstawania odpadów opakowaniowych i promowanie ich ponownego użycia oraz recyklingu²⁵. Również w okresie od listopada 2022 r. do grudnia 2024 r. KE prowadziła prace nad przyjęciem nowego prawa w zakresie opakowań i odpadów opakowaniowych (dalej: PPWR²⁶), który to akt zastąpi obowiązującą dyrektywę opakowaniową. PPWR ma na celu m.in. przyczynienie się do przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym oraz do osiągnięcia neutralności klimatycznej najpóźniej do 2050 r., poprzez ustanowienie środków zgodnych z hierarchią postępowania z odpadami²⁷. Ponadto w ramach CEAP 2.0. oraz wprowadzenia regulacji w zakresie jednorazowych opakowań i wyrobów z tworzyw sztucznych przyjęto tzw. dyrektywę SUP²⁸. Transpozycja dyrektywy SUP do prawa polskiego nastąpiła ze znacznym opóźnieniem i wprowadziła wiele nowych obowiązków często będących wyzwaniem dla branży²⁹.

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/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> [dostęp: 23.12.2024].

21 Tamże.

22 T. Sinkko, A. Amadei, S. Venturelli, F. Ardente, *Exploring the Environmental Performance of Alternative Food Packaging Products in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luksemburg 2024, s. 9.

23 Tamże.

24 Tamże.

25 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018 r., s. 141–154.

26 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych zmiany rozporządzenia (UE) 2019/1020 i dyrektywy (UE) 2019/904 oraz uchylecia dyrektywy 94/62/WE, Dz. Urz. UE L 2025/40 z 22.01.2025 r.

27 Tamże, art. 1 ust. 3.

28 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko, Dz. Urz. UE L 155 z 12.06.2019 r., s. 1–19.

29 Polska ustawa stanowiąca implementację przepisów dyrektywy SUP, tj. ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej

Podsumowując, CEAP 2.0. jest częścią EZE, mającego na celu przekształcenie gospodarki UE w bardziej zrównoważoną, opartą na GOZ. W ramach CEAP 2.0. KE wprowadza inicjatywy, takie jak aktualizacja regulacji dotyczących opakowań i odpadów opakowaniowych, aby wspierać neutralność klimatyczną. Przyjęto również dyrektywę SUP, która reguluje użycie jednorazowych opakowań i produktów z tworzyw sztucznych, nakładając na przedsiębiorców nowe i trudne obowiązki w realizacji. Jednym ze skutków wyżej wymienionych programów politycznych było przyjęcie PPWR, który w przyszłości zaostrzy m.in. polskie przepisy dotyczące opakowań i odpadów opakowaniowych³⁰.

3. Przykładowe wyzwania regulacyjne branży opakowaniowej

Poniższe przykłady stanowią wyzwania regulacyjne na podstawie doświadczenia zawodowego oraz praktyki prawniczej autorki w obszarze prawa ochrony środowiska i gospodarki opakowaniami oraz odpadami opakowaniowymi. Wyzwania te stanowią syntetyczne ujęcie problemów najczęściej spotykanych w pracy z przedsiębiorstwami i instytucjami wdrażającymi przepisy dotyczące odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Nie mają one charakteru katalogu zamkniętego, lecz odzwierciedlają najistotniejsze zagadnienia obserwowane w praktyce.

3.1. Opakowanie alternatywne

Od 1 lipca 2024 r. obowiązuje wymóg zapewnienia opakowania alternatywnego w stosunku do konkretnych opakowań jednorazowego użytku wykonanych z tworzyw sztucznych³¹. Obowiązek zapewnienia opakowania alternatywnego został wpisany wprost do art. 3b ust. 3 tzw. ustawy o obowiązkach przedsiębiorców³² na skutek transpozycji dyrektywy SUP do polskiego prawa. Obowiązek ten nie dotyczy wszystkich jednorazowych opakowań z tworzyw sztucznych, a jedynie wskazanych w załączniku VI do ustawy o obowiązkach przedsiębiorców³³. Przepisy polskie od 1 lipca 2024 r. zobowiązują przedsiębiorców, prowadzących jednostkę handlu detalicznego, jednostkę handlu hurtowego lub jednostkę gastronomiczną, którzy pakują żywność lub napoje w opakowania będące jednocześnie produktami SUP lub sprzedają takie opakowania samodzielnie, do zapewnienia opakowań alternatywnych. Innymi słowy, przedsiębiorca jest obowiązany do zapewnienia dostępności opakowań alternatywnych do produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych wymienionych w załączniku nr 6 do ustawy, będących opakowaniami, wytworzonych z materiałów innych niż tworzywa sztuczne, w tym innych niż tworzywa sztuczne ulegające biodegradacji, lub dostępności

oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2023, poz. 877, została przyjęta do polskiego prawa 24 maja 2023 r., czyli z 2 letnim opóźnieniem, gdyż termin na transpozycję minął 3 lipca 2021 r., patrz. art. 17 ust. 1 dyrektywy SUP.

30 Najważniejszym aktem prawnym traktującym tematykę opakowań i odpadów opakowaniowych to ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. t.j. Dz.U. 2025, poz. 870, wielokrotnie zmieniana na skutek konieczności dostosowania do implementacji różnych dyrektyw unijnych, np. dyrektywy SUP czy nowelizacji dyrektywy odpadowej czy opakowaniowej. Równie ważnym aktem jest ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, t.j. Dz. U. 2024, poz. 433, która dotyczy różnych odpadów, w tym w pewnym zakresie i opakowań. Niestety, podczas implementacji dyrektywy SUP zdecydowano się w większej części na implementację przepisów do teżej ustawy, a nie ustawy opakowaniowej. Stanowi to istotną trudność podczas analizowania obowiązków wynikających z potocznie zwanego prawa opakowaniowego.

31 Por. dyrektywa SUP, art. 4 ust. 1.

32 Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, t.j. Dz.U. 2024, poz. 433, art. 3b ust. 3.

33 Zgodnie z załącznikiem VI do ustawy o obowiązkach przedsiębiorców, do produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych w stosunku do których należy zapewnić opakowanie alternatywne to:

1. kubki na napoje, w tym ich pokrywki i wieczka;
2. pojemniki na żywność, w tym pojemniki takie jak pudełka, z pokrywką lub bez, stosowane w celu umieszczenia w nich żywności, która jest:
 - a) przeznaczona do bezpośredniego spożycia, na miejscu lub na wynos;
 - b) zazwyczaj spożywana bezpośrednio z pojemnika;
 - c) gotowa do spożycia bez dalszej obróbki, takiej jak przyrządzenie, gotowanie czy podgrzewanie – w tym pojemniki na żywność typu fast food lub na inne posiłki gotowe do bezpośredniego spożycia, z wyjątkiem pojemników na napoje, talerzy oraz paczek i owijek zawierających żywność.

opakowań wielokrotnego użytku³⁴. Opakowaniem alternatywnym mogą być zatem np. opakowania wielokrotnego użytku³⁵. Wyzwaniem dla branży jest jednak brak jednoznacznej definicji opakowania alternatywnego. Oznacza to, że chociaż obowiązek ten już wszedł w życie i jest egzekwowany, to wciąż istnieje wiele wątpliwości co do tego, jakie opakowania mogą być uznane za „alternatywne”³⁶. Obserwując branżę opakowaniową, można spotykać się z opiniami, że opakowania wykonane z trzciny cukrowej mogą być uznane za opakowanie alternatywne, gdyż polimery zawarte w pulpie trzcinowej mogą być pochodzenia naturalnego i nie są zmodyfikowane chemicznie³⁷. W przypadku oferowania opakowań wielokrotnego użytku należy też spełnić wymagania dla opakowań wielokrotnego użytku, których wytyczne przedstawione są w normie zharmonizowanej „EN 13429:2004 Opakowania – Opakowania wielokrotnego użytku oraz posiadanie systemu wielokrotnego użytku tych opakowań”³⁸.

W związku z nieostrymi wymaganiami dotyczącymi opakowania alternatywnego pojawia się wiele niejasności i wątpliwości, np. czy przedsiębiorca, który jest zobowiązany do udostępnienia opakowań alternatywnych klientowi, może je sprzedać w cenie wyższej niż opakowanie jednorazowe wykonane z tworzywa sztucznego. W tym przypadku należy wskazać, że chociaż brak przepisów regulujących wysokość ceny alternatywnych opakowań, to nie ma jednoznacznie określonych w przepisach podstaw, by nie mogły być one droższe niż opakowania jednorazowego użytku z tworzywa sztucznego³⁹. Jednakże należy zweryfikować, czy opakowanie, które ma być „lepsze” środowiskowo, nie wpływać na nie negatywnie i redukować powstawanie odpadów opakowaniowych, powinno być faktycznie droższe⁴⁰. W takiej sytuacji można założyć, że ze względów ekonomicznych użytkownik końcowy często wybierze tańszy wariant jednorazowy, wykonany z tworzywa sztucznego. Z innej strony w przypadku opakowania wykonanego z tworzywa sztucznego, ale wielokrotnego użytku można się spodziewać, że cena za opakowanie może być faktycznie wyższa. Kwestie kosztów opakowania będą najpewniej uzależnione zarówno od jego typu, jak i surowca, z którego jest wykonany.

Kolejnym wyzwaniem jest sytuacja, gdy w branży spożywczej nie ma możliwości wprowadzenia opakowania alternatywnego ze względu na właściwości produktu. Zgodnie z Dyrektywą SUP w odniesieniu do produktów jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, dla których nie istnieją łatwo dostępne odpowiednie i bardziej zrównoważone produkty alternatywne, państwa członkow-

34 Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, t.j. Dz.U. 2024, poz. 433, art. 3b ust. 3.

35 Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, t.j. Dz.U. 2024, poz. 927 z późn. zm., art. 8 pkt 9 (dalej: „Ustawa opakowaniowa”), opakowanie wielokrotnego użytku to opakowanie przeznaczone, zaprojektowane i wprowadzone do obrotu tak, aby osiągnąć w ramach jednego cyklu życia wielokrotną rotację przez powtarzalne napełnianie lub ponowne użycie do tego samego celu, do którego było pierwotnie przeznaczone; opakowanie to staje się odpadem opakowaniowym, gdy przestaje być opakowaniem wielokrotnego użytku.

36 M. Pawlicka-Cegiëlko, *Opakowania wielokrotnego użytku stosowane w produkcji żywności*, „Food-Lex” 2024, nr 1, s. 28–32.

37 Szerzej zob. *Opakowania wielokrotnego użytku*, <https://www.sgs.com/pl-pl/aktualnosci/2024/09/opakowania-wielokrotnego-uzytku> [dostęp: 10.01.2025].

38 Norma PN-EN 13429:2004 Opakowania – Opakowania wielokrotnego użytku.

39 Jest to uzasadnione kwestiami ekonomicznymi. Po pierwsze, produkcja surowców do takich opakowań, jak bioplastik czy papier bez zawartości tworzywa sztucznego, a jednak nieprzepuszczalny, często wiąże się z wyższymi kosztami niż produkcja tradycyjnych tworzyw sztucznych, a same surowce mogą być droższe lub wymagać bardziej złożonych procesów wytwórczych. Ponadto, opakowania alternatywne są nadal produkowane na mniejszą skalę, co prowadzi do wyższych kosztów jednostkowych, ponieważ produkcja na większą skalę obniża cenę jednostkową. Dodatkowo, proces produkcji opakowań alternatywnych wymaga specjalistycznych maszyn i technologii, które są droższe w zakupie i utrzymaniu niż maszyny przeznaczone do produkcji tradycyjnych opakowań. Kolejnym czynnikiem wpływającym na wyższą cenę opakowań alternatywnych są zwiększone wymagania logistyczne. Na przykład opakowania wielokrotnego użytku mogą wiązać się z dodatkowymi kosztami związanymi z ich transportem, przechowywaniem, czyszczeniem i dezynfekowaniem przed ponownym użyciem. Ponadto, rynek opakowań alternatywnych jest wciąż w fazie rozwoju, co oznacza, że wciąż mogą występować wyzwania związane ze standardami jakości, co również zwiększa koszty produkcji. Na koniec warto dodać, że niska świadomość i popyt na opakowania alternatywne wciąż mogą podnosić ich cenę. Firmy muszą inwestować w edukację konsumentów i promocję nowych produktów, co generuje dodatkowe koszty. Wszystkie te czynniki mogą powodować, że opakowania alternatywne, mimo swoich zakładanych zalet, mogą być droższe niż tradycyjne opakowania jednorazowe wykonane z tworzyw sztucznych.

40 *Plastic Taxation in Europe: Update 2024*, WTS Global, Rotterdam 2024.

skie powinny – zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” – wprowadzić systemy ROP, aby pokryć niezbędne koszty gospodarowania odpadami i sprzątanania zaśmiecenia oraz koszty środków służących upowszechnianiu wiedzy, których celem jest zapobieganie i ograniczanie takiego zaśmiecania. Pokrycie tych kosztów nie powinno przekraczać kosztów niezbędnych do gospodarnego świadczenia tych usług i powinny one być ustalane, z zachowaniem przejrzystości, między zainteresowanymi podmiotami⁴¹.

3.2. Pojęcie użytkownika końcowego

Zgodnie z definicją legalną, kiedy mowa o „użytkowniku końcowym”, rozumie się przez to podmiot nabywający produkty jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych, opakowania jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych albo napoje lub żywność w opakowaniach jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych w celu ich wykorzystania na potrzeby własne, bez dalszej odsprzedaży⁴².

Pomimo istnienia wyżej wymienionej definicji w praktyce czasami trudno jest określić, który podmiot w łańcuchu wartości jest „użytkownikiem końcowym”⁴³. Największe kontrowersje wzbudza zakres definicji: „(...) w celu ich wykorzystania na potrzeby własne, bez dalszej odsprzedaży”. Oznacza to, że nie zawsze użytkownikiem końcowym będzie konsument. W praktyce może pojawić się trudność w precyzyjnym określeniu, kto dokładnie jest użytkownikiem końcowym, tzn. szczególnie w kontekście produktów, które zarówno są kupowane i używane przez konsumentów indywidualnych, jak i kupowane, używane a także sprzedawane przez przedsiębiorców. Istnieje rozbieżność co do tego, czy pojęcie użytkownika końcowego odnosi się wyłącznie do konsumentów czy również do podmiotów gospodarczych, np. restauracji, sklepów. W kontekście przedsiębiorstw, które zużywają jednorazowe produkty objęte SUP, np. serwowanie napojów w kubeczkach z tworzywa sztucznego, może pojawić się wątpliwość, czy są one traktowane jako użytkownicy końcowi czy raczej jako podmioty odpowiedzialne za wprowadzanie produktów na rynek. Konkretnie mówiąc, ważne jest np., kto jest „użytkownikiem końcowym” w przypadku salonu samochodowego, który oferuje klientom darmową wodę w kubeczkach z tworzyw sztucznych. Wydaje się, że salon samochodowy. Jednak gdyby wyżej wymieniony salon pobrał od klienta opłatę w wysokości 1 grosza, użytkownikiem końcowym byłby klient. Taka wykładnia literalna przepisów wydaje się częściowo sprzeczna z wykładnią systemową przepisów. Wydaje się bowiem, że salon samochodowy nie daje w rzeczywistości klientowi kubeczka „za darmo”, tylko z ekonomicznego punktu widzenia wlicza wyżej wymienione działanie marketingowe w cenę samochodu.

Kolejną kontrowersją jest różnorodność interpretacji tego pojęcia w różnych krajach. Choć dyrektywa SUP stanowi ramy prawne dla państw członkowskich, to każde z nich może zinterpretować pojęcie „użytkownika końcowego” w sposób odpowiadający jego specyfice prawnej, gospodarczej i społecznej. W Polsce, podobnie jak w innych krajach, mogą występować różnice w transpozycji przepisów, co może prowadzić do różnych interpretacji. Może to prowadzić do zamieszania i trudności w egzekwowaniu przepisów, szczególnie w przypadku działalności transgranicznej przedsiębiorstw, które operują w różnych krajach UE. W ramach uwag *de lege ferenda* należy zatem postulować przyjęcie zharmonizowanej definicji „użytkownika końcowego” na poziomie UE.

3.3. Obowiązkowy udział tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu w butelkach jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych

Z kolei przepisy dotyczące obowiązkowego udziału tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu (tzw. recyklatów) w butelkach jednorazowego użytku do trzech litrów zostały dodane, na skutek implementacji dyrektywy SUP, do ustawy opakowaniowej⁴⁴.

41 Dyrektywa SUP, art. 4 ust. 2.

42 Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, t.j. Dz.U. 2024, poz. 433, art. 2 pkt 11ac.

43 Por. decyzja interpretacyjna Marszałka Województwa Mazowieckiego 187/25/OS z 12 lutego 2025 r., <https://mazovia.pl/pl/bip/pozwolenia-zawiadomienia-obwieszczenia-decyzje/interpretacje-przepisow-w-zakresie-oplat-za-korzystanie-ze-srodowiska/decyzja-interpretacyjna-nr-18725os-z-12-lutego-2025-r.html> [dostęp: 10.01.2025].

44 Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2023, poz. 877.

3.3.1. Recyklaty w ujęciu dyrektywy SUP

Artykuł 6 ust. 5 dyrektywy SUP stanowi, że w odniesieniu do tzw. jednorazowych butelek wykonanych z tworzyw sztucznych o pojemności do trzech litrów, w tym ich zakrętek i wieczek, każde państwo członkowskie, tj. w tym Polska, zapewnia, aby od 2025 r. butelki na napoje, których głównym składnikiem jest politereftalan etylenu (tzw. PET), zawierały co najmniej 25% tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu, obliczane jako średnia dla wszystkich butelek PET wprowadzonych do obrotu na terytorium danego państwa członkowskiego, a od 2030 r. by butelki na napoje zawierały co najmniej 30% tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu, obliczane jako średnia dla wszystkich takich butelek na napoje wprowadzonych do obrotu na terytorium danego państwa członkowskiego⁴⁵.

Zwraca się uwagę, że od 2030 r. nie będzie już rozróżnienia na surowiec, gdyż każda butelka wykonana z tworzywa sztucznego, np. PET, HDPE, będzie musiała zawierać odpowiedni procent recyklatów⁴⁶. Ponadto 4 grudnia 2023 r. weszła w życie decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2023/2683 z 30 listopada 2023 r., ustanawiająca zasady stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 w odniesieniu do obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych dotyczących zawartości tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu w jednorazowych butelkach na napoje z tworzyw sztucznych (dalej: „Decyzja”). Zgodnie z wyżej wymienioną Decyzją, która wskazuje metodologię obliczania udziału zawartości tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu w butelkach na napoje, na potrzeby obliczania i weryfikacji zawartości tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu w butelkach na napoje oraz sprawozdawczości w tym zakresie należy zdefiniować termin „tworzywa sztuczne pochodzące z recyklingu”. Zgodnie z definicją legalną to „odpady pokonsumenckie tworzywa sztucznych” oznaczają odpady, tj. każdą substancję lub przedmiot, których posiadacz się pozbywa, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia został zobowiązany, które są tworzywami sztucznymi i które wytworzono z produktów z tworzyw sztucznych wprowadzonych do obrotu⁴⁷. Regulacje wspierają zatem zarówno zbiórkę odpadów opakowaniowych, jak i przetworzenie ich w możliwie przyjazny dla środowiska sposób, tj. w procesie recyklingu.

Ponadto Dyrektywa SUP ma na celu zmniejszenie wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko, a „przedkonsumenckie” odpady tworzyw sztucznych zwykle nie przedostają się do środowiska. Odpady pokonsumenckie z tworzyw sztucznych należy rozumieć jako odpady powstające z produktów z tworzyw sztucznych wprowadzonych do obrotu. Odpady z tworzyw sztucznych powstające z opakowań z tworzyw sztucznych produktów wprowadzonych do obrotu, ale których termin przydatności upłynął, zanim sprzedano je konsumentom, należy również uznać za pokonsumenckie odpady tworzyw sztucznych. W związku z tym materiałów i odpadów z tworzyw sztucznych powstałych podczas procesów produkcji lub wytwarzania, w tym wszelkiego wtórnego przetwarzania, testowania, przechowywania i przemieszczania przed wprowadzeniem danego produktu do obrotu, nie należy uznawać za odpady pokonsumenckie tak długo, jak nie zostały wprowadzone do obrotu⁴⁸.

Definicja „tworzywa sztucznego pochodzącego z recyklingu”, zawarta w rozporządzeniu 2022/1616, różni się od definicji wprowadzonej w Decyzji, ponieważ teoretycznie tworzywo sztuczne może zawierać tworzywo sztuczne z jakiegokolwiek odpadu, a nie jedynie z odpadu pokonsumenckiego⁴⁹.

⁴⁵ Dyrektywa SUP, załącznik F.

⁴⁶ Polietylen o wysokiej gęstości, ang. *High Density Polyethylene* (HDPE).

⁴⁷ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2023/2683 z 30 listopada 2023 r. ustanawiająca zasady stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 w odniesieniu do obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych dotyczących zawartości tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu w jednorazowych butelkach na napoje z tworzyw sztucznych, Dz. Urz. UE L 2023/2683 z 1.12.2023 r., art. 1 pkt 1. Na marginesie warto wskazać, że polskie tłumaczenie nie do końca oddaje sens przepisów. W angielskiej wersji językowej ww. definicja to „post-consumer plastic waste” means waste, (...), that is plastic and that has been generated from plastic products that have been placed on the market”.

⁴⁸ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2023/2683 z 30 listopada 2023 r. ustanawiająca zasady stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 w odniesieniu do obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych dotyczących zawartości tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu w jednorazowych butelkach na napoje z tworzyw sztucznych, Dz. Urz. UE L 2023/2683 z 1.12.2023 r., motywy 4.

⁴⁹ Rozporządzenie Komisji (UE) 2022/1616 z 15 września 2022 r. w sprawie materiałów i wyrobów z tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu przeznaczonych do kontaktu z żywnością oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 282/2008,

Gdyby jednak dodano jakiegokolwiek surowiec pierwotny, zostałyby to odzwierciedlone w informacjach dostarczonych przez podmioty zajmujące się recyklingiem oraz przekazane w dół łańcucha wartości. Powyższy surowiec nie będzie wliczany do zawartości tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu zgodnie z definicją zawartą w Decyzji.

Na marginesie zwraca się uwagę na różnice w definicjach „tworzywa sztucznego”, o których mowa w rozporządzeniu 2022/1616 i w dyrektywie SUP. Definicje te różnią się, gdyż odniesiono się w nich do różnych definicji polimeru, tzn. w pierwszej z tych definicji nawiązano do sposobu produkcji danego materiału, podczas gdy w drugiej odniesiono się do jego obecnych właściwości strukturalnych. Ponadto w definicji „tworzywa sztucznego” w dyrektywie SUP wyklucza się polimery naturalne, które nie zostały chemicznie zmodyfikowane⁵⁰.

3.3.2. Nieściśności dotyczące wymogu dodawania recyklatu do opakowań

Pomimo istotnej roli recyklatów w realizacji celów polityki UE w zakresie GOZ stosowanie recyklatów w procesach produkcyjnych budzi liczne kontrowersje prawne, techniczne i ekonomiczne⁵¹. Obecna infrastruktura w UE często wciąż nie pozwala na odzyskiwanie tworzyw sztucznych o wystarczająco wysokich standardach, co utrudnia przedsiębiorcom realizację obowiązków wynikających np. z dyrektywy SUP⁵². Kluczowym zagadnieniem pozostaje brak jednolitych standardów jakości, które determinują możliwość ponownego wykorzystania tworzyw sztucznych w obrocie gospodarczym. Różnice w wymaganiach jakościowych skutkują niejednorodnością rynku recyklatów i ograniczają ich zastosowanie w sektorach o wysokich wymaganiach⁵³. Powyższy problem został dostrzeżony w UE, która w ramach komunikatu „The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation” zaproponowała przyjęcie tzw. Circular Economy Act, który ma na celu ujednoczenie standardów jakości recyklatów, co umożliwi ich szersze zastosowanie w sektorach o wysokich wymaganiach. Regulacja ma na celu harmonizację kryteriów *end of waste*, zwiększenie podaży wysokiej jakości surowców wtórnych oraz usprawnienie obrotu nimi na jednolitym rynku. Dodatkowo przewidziane są działania na rzecz cyfryzacji procesów i uproszczenia przepisów dotyczących gospodarki o obiegu zamkniętym⁵⁴.

Istotnym problemem jest ograniczona dostępność recyklatu o odpowiednim poziomie czystości. Proces recyklingu mechanicznego niejednokrotnie skutkuje obniżeniem jakości materiału, co wpływa na jego parametry użytkowe i uniemożliwia ponowne wykorzystanie w produktach wymagających wysokich standardów technicznych. W konsekwencji wielu producentów wciąż preferuje stosowanie surowców pierwotnych, które charakteryzują się większą przewidywalnością właściwości oraz

Dz. Urz. UE L 243 z 20.09.2022 r., s. 3–46, art. 2 ust. 3 pkt 4 „tworzywo sztuczne pochodzące z recyklingu” oznacza tworzywo sztuczne powstałe w wyniku procesu dekontaminacji w ramach procesu recyklingu oraz tworzywo sztuczne powstałe w ramach kolejnych procesów dalszego przetwarzania, których to tworzyw nie przekształcono jeszcze w materiały i wyroby z tworzyw sztucznych pochodzące z recyklingu.

50 Art. 3 pkt 1 dyrektywa SUP.

51 W 2020 r. Joint Research Centre (JRC) we współpracy z CPA opracowało model przepływu plastiku w pięciu sektorach CPA, który ujawnił, że w produktach wykorzystywano jedynie 3,8 mln ton recyklatu, por. J. Souder, E. Kennedy, C. Xu, B. Gruber, C. Paes, R. Hu, J. Vazquez Bustelo, M. Kamps, M. Sierra Garcia, C. Björk, A.M. Amadei, *Modelling Plastic Product Flows and Recycling in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2024, s. 5, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC135901> [dostęp 31.12.2024].

52 Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejska strategia na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym, COM(2018) 28 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52018DC0028> [dostęp 31.12.2024].

53 *Scientific Opinion on the Criteria to be Used for Safety Evaluation of a Mechanical Recycling Process to Produce Recycled PET Intended to be Used for Manufacture of Materials and Articles in Contact with Food*, „EFSA Journal” 2011, t. 9, s. 1–25.

54 Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation, COM(2025) 85 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52025D-C0085&qid=1740771607907> [dostęp: 27.02.2025]

stabilnością kosztów. Dodatkowo – z uwagi na lokalnie niską opłacalność ekonomiczną – recykling pozostaje mniej konkurencyjny w porównaniu z produkcją nowych tworzyw sztucznych, zwłaszcza w okresach spadku cen ropy naftowej, co podważa efektywność stosowanych instrumentów prawnych i regulacyjnych⁵⁵.

Zasadnicze wątpliwości budzi też bezpieczeństwo recyklatów w kontekście ich zastosowania w produktach przeznaczonych do np. kontaktu z żywnością. Istnieje ryzyko, że zanieczyszczenia chemiczne, w tym substancje niepożądane oraz tzw. mikroplastiki⁵⁶, mogą przedostać się do nowych produktów, co rodzi poważne konsekwencje zdrowotne i wymaga szczególnie rygorystycznych regulacji. Obecne przepisy unijne w tym zakresie nakładają istotne ograniczenia na wykorzystanie recyklatów, co dodatkowo hamuje rozwój rynku wtórnych tworzyw sztucznych⁵⁷.

Kolejnym problemem jest niska jakość surowca dostępnego do recyklingu. W Polsce i w innych krajach UE brakuje skutecznych systemów zbiórki dobrej jakości odpadów, przez co odpady PET często zawierają domieszki innych tworzyw sztucznych oraz dodatki, które utrudniają ich ponowne wykorzystanie. W efekcie recyklat nie spełnia wysokich wymagań przemysłu opakowaniowego, zwłaszcza w zakresie zastosowań spożywczych⁵⁸. Konkurencyjność recyklingu obniża również import taniego PET o liczbie lepkościowej równej 78 ml/g lub większej z Chin, który – jak wskazuje tzw. rozporządzenie 2024/1040 – odbywa się po cenach dumpingowych, co jeszcze bardziej ogranicza opłacalność produkcji recyklatu w Europie⁵⁹.

Włączenie recyklatów do procesów produkcyjnych może negatywnie oddziaływać na ich właściwości chemiczne, mechaniczne i estetyczne, co wymaga od producentów ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z badaniami i dostosowywaniem procesów technologicznych. Problem ten jest szczególnie dotkliwy dla sektora MŚP⁶⁰, które często nie dysponują wystarczającymi zasobami finansowymi i technologicznymi, aby sprostać nowym wymaganiom prawnym.

Z perspektywy prawnej niejasności dotyczące konkretnych poziomów wymaganych dodatków recyklatu⁶¹ oraz brak jednolitych wytycznych w tym zakresie powodują trudności interpretacyjne zarówno dla podmiotów gospodarczych, jak i organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów. Rozbieżności te prowadzić będą do różnic w implementacji i stosowaniu dyrektywy w poszczególnych państwach członkowskich.

W odpowiedzi na te wyzwania przemysł oraz środowiska naukowe intensyfikują badania nad rozwojem technologii recyklingu, które mogłyby sprostać rygorystycznym wymaganiom regulacyjnym i doprowadzić do rozszerzenia listy zatwierdzonych recyklatów.

Podsumowując, od 1 lipca 2024 r. przedsiębiorcy muszą zapewnić opakowania alternatywne wobec wybranych jednorazowych opakowań z tworzyw sztucznych, jednak brak definicji tych opakowań rodzi istotne wątpliwości interpretacyjne, a przez to utrudnia wykonanie obowiązków. Nieprecyzyjna definicja „użytkownika końcowego” powoduje rozbieżności w określaniu zakresu obowiązków przedsiębiorców, zwłaszcza w kontekście działalności transgranicznej. Wymóg stosowania recyklatu w butelkach jednorazowych napotyka problemy związane z ograniczoną dostępnością surowca o od-

55 J.Souder, E. Kennedy, C. Xu, B. Gruber, C. Paes, R. Hu, J. Vazquez Bustelo, M. Kamps, M. Sierra Garcia, C. Björk, A.M. Amadei, *Modelling Plastic Product...*, dz. cyt.

56 Jeśli tworzywa sztuczne nie są właściwie usuwane lub poddawane recyklingowi, mogą się przedostać do środowiska, gdzie utrzymują się przez setki lat i rozpadają na coraz to mniejsze fragmenty. Takie małe fragmenty (zwykle mniejsze od 5 mm) są nazywane mikrodrobinami plastiku bądź mikroplastikiem, por. *Mikrodrobiny plastiku*, <https://echa.europa.eu/pl/hot-topics/microplastics> [dostęp: 2.02.2025].

57 Por. np. rozporządzenie 2022/1616.

58 Por. A.R. Migdał, J. Kijeński, A. Kawalec, A. Kędzior, *Odzysk energetyczny materiałów odpadowych z tworzyw sztucznych*, „Chemik” 2014, t. 69, nr 12, s. 1056–1064

59 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2024/1040 z 27 marca 2024 r. nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz niektórych politereftalanów etylenu pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej, Dz. Urz. UE L 2024/1040 z 2.04.2024 r., s. 1–30.

60 Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP).

61 Tak jak w Dyrektywie SUP – zawartość recyklatu odnosi się do całej masy wprowadzonej a nie do pojedynczej butelki.

powiednich parametrach i brakiem jednolitych standardów jakości. Import tańszego PET z Chin oraz wysokie koszty technologiczne dodatkowo podważają opłacalność recyklingu w UE. W konsekwencji branża opakowaniowa mierzy się z licznymi wyzwaniami prawnymi, ekonomicznymi i technicznymi.

4. Podsumowanie

Opakowania, stanowiąc kluczowy element współczesnej gospodarki, odgrywają istotną rolę w ochronie produktów i umożliwianiu ich transportu. Jednak ich wpływ na środowisko, w szczególności w kontekście zużycia surowców pierwotnych i generowania znacznych ilości odpadów opakowaniowych, stanowi poważne wyzwanie dla gospodarki UE. Mimo obowiązywania Dyrektywy opakowaniowej od 1994 r. i jej restrykcji opakowaniowych oraz podejmowanych wysiłków na rzecz wdrażania GOZ wzrost tonażu produkowanych przez mieszkańców UE odpadów opakowaniowych wymógł intensyfikację działań regulacyjnych w tym zakresie. EZE i związany z nim CEAP 2.0 mają na celu przyspieszenie transformacji w kierunku GOZ. Nowe regulacje, takie jak PPWR czy Dyrektywa SUP, nakładają liczne, często nowe obowiązki na branżę opakowaniową, np. obowiązek stosowania recyklatów. Brak harmonizacji przepisów, ograniczona dostępność recyklatów wysokiej jakości oraz wyzwania związane z projektowaniem opakowań nadających się do recyklingu istotnie utrudniają osiągnięcie tych celów. Przykładem wyzwań regulacyjnych są obowiązki przedsiębiorców do zapewnienia opakowań alternatywnych oraz udział tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu w opakowaniach jednorazowego użytku z tworzyw sztucznych. Brak precyzyjnych definicji, różnice w implementacji przepisów między państwami członkowskimi oraz ograniczenia technologiczne dodatkowo komplikują sytuację. Szczególnym wyzwaniem pozostaje stosowanie recyklatów w opakowaniach do kontaktu z żywnością. Wobec tych wyzwań kluczowe stają się inwestowanie w rozwój technologii recyklingu, harmonizacja standardów jakości recyklatów oraz wsparcie dla przedsiębiorców, w szczególności sektora MŚP. Realizacja tych działań jest niezbędna dla osiągnięcia neutralności klimatycznej, ograniczenia generowanych ilości odpadów i pełnego wdrożenia gospodarki o obiegu zamkniętym w UE.

Podsumowując, autorka – opierając się na przeprowadzonej analizie oraz własnym doświadczeniu zawodowym – wskazuje, że skuteczne przeciwdziałanie zidentyfikowanym wyzwaniom regulacyjnym wymaga skoordynowanych działań jednocześnie na poziomie prawa UE, jak i prawa krajowego. Na poziomie unijnym kluczowe, zdaniem autorki, jest w szczególności harmonizowanie definicji i standardów, takich jak pojęcie „opakowania alternatywnego” czy „użytkownika końcowego”, a także ujednoczenie norm jakości recyklatów, co umożliwi ich szersze zastosowanie w sektorze opakowaniowym, m.in. w produktach przeznaczonych do kontaktu z żywnością. Niezbędne jest również wsparcie rozwoju nowoczesnych technologii recyklingu poprzez finansowanie badań oraz promowanie innowacyjnych rozwiązań pozwalających uzyskać surowce wtórne o wysokiej jakości, czystości i stabilnych właściwościach użytkowych. Z perspektywy krajowej istotne zdaje się z kolei opracowanie jasnych wytycznych dla przedsiębiorców dotyczących praktycznego stosowania przepisów, w tym kryteriów uznawania opakowań za alternatywne, a także stworzenie mechanizmów wsparcia finansowego i technologicznego, zwłaszcza dla sektora MŚP, który najczęściej napotyka największe trudności we wdrażaniu nowych wymogów. Istotny zdaje się rozstrzygający głos Ministerstwa Klimatu i Środowiska, który w sytuacjach wątpliwych opowiedziałby się za jedyną, słuszną praktyką stosowania przepisów, nie pozostawiając wątpliwości interpretacyjnych. Skuteczna realizacja tych działań pozwoliłaby nie tylko złagodzić bariery prawne, technologiczne i ekonomiczne, lecz także przyspieszyć wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym oraz zbliżyć gospodarkę Polski do unijnych celów w zakresie neutralności klimatycznej.

Bibliografia

Akty prawne

Dyrektywa 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, Dz. Urz. WE L 365 z 31.12.1994 r., s. 10–23.

- Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej, t.j. Dz. U. 2024, poz. 433.
- Norma PN-EN 13429:2004 Opakowania – Opakowania wielokrotnego użytku
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy, Dz. Urz. WE L 312 z 22.11.2008 r., s. 3–30.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi. t.j. Dz.U. 2025, poz. 870.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi, t.j. Dz.U. 2024, poz. 927.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/852 z 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 94/62/WE w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych, Dz. Urz. UE L 150 z 14.06.2018 r., s. 141–154.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 z 5 czerwca 2019 r. w sprawie zmniejszenia wpływu niektórych produktów z tworzyw sztucznych na środowisko, Dz. Urz. UE L 155 z 12.06.2019 r., s. 1–19.
- Rozporządzenie Komisji (UE) 2022/1616 z 15 września 2022 r. w sprawie materiałów i wyrobów z tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu przeznaczonych do kontaktu z żywnością oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 282/2008, Dz. Urz. UE L 243 z 20.09.2022 r., s. 3–46.
- Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2023, poz. 877.
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2024/1040 z 27 marca 2024 r. nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz niektórych politereftalanów etylenu pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej, Dz. Urz. UE L 2024/1040 z 2.04.2024 r., s. 1–30.
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1781 z 13 czerwca 2024 r., Dz. Urz. UE L 2024/1781 z 28.06.2024 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2025/40 z 19 grudnia 2024 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych zmiany rozporządzenia (UE) 2019/1020 i dyrektywy (UE) 2019/904 oraz uchylenia dyrektywy 94/62/WE, Dz. Urz. UE L 2025/40 z 22.01.2025 r.

Akty urzędowe

- Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejska strategia na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym, COM(2018) 28 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52018DC0028> [dostęp 31.12.2024].
- 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/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> [dostęp: 23.12.2024].
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 11 marca 2020 r., nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy, COM(2020) 98 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2020%3A98%3AFIN> [dostęp: 23.12.2024].
- Commission Staff Working Document impact Assessment Report, 3 November 2022, SWD(2022) 384 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0567fd10-7165-11ed-9887-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF [dostęp: 20.12.2024].
- Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów wskazujące państwa członkowskie, w przypadku których

istnieje ryzyko, że nie będą w stanie osiągnąć celu na 2025 r. dotyczącego przygotowania do ponownego użycia oraz recyklingu odpadów komunalnych, celu na 2025 r. dotyczącego recyklingu odpadów opakowaniowych oraz celu na 2035 r. dotyczącego ograniczenia składowania odpadów komunalnych, COM(2023) 304 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0304> [dostęp: 10.12.2024].

Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2023/2683 z 30 listopada 2023 r. ustanawiająca zasady stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/904 w odniesieniu do obliczania, weryfikacji i zgłaszania danych dotyczących zawartości tworzyw sztucznych pochodzących z recyklingu w jednorazowych butelkach na napoje z tworzyw sztucznych, Dz. Urz. UE L 2023/2683 z 1.12.2023 r.

Decyzja interpretacyjna Marszałka Województwa Mazowieckiego 187/25/OS z 12 lutego 2025 r., <https://mazovia.pl/pl/bip/pozwolenia-zawiadomienia-obwieszczenia-decyzje/interpretacje-przepisow-w-zakresie-oplat-za-korzystanie-ze-srodowiska/decyzja-interpretacyjna-nr-18725os-z-12-lutego-2025-r.html> [dostęp: 10.01.2025].

Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation, COM(2025) 85 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52025DC0085&qid=1740771607907> [dostęp: 27.02.2025]

Orzecznictwo

Wyrok TSUE z 29 kwietnia 2004 r., C-341/01, *Plato Plastik Robert Frank GmbH p. Caropack Handelsgesellschaft mbH*, EU:C:2004:254.

Wyrok NSA z 28 stycznia 2025 r., III OSK 5160/21, LEX 3832458.

Publikacje

Biernat-Kopczyńska M., *Planowana zmiana formy aktu prawnego dla rozszerzonej odpowiedzialności producenta baterii w kontekście gospodarki cyrkularnej*, [w:] M. Błachucki, G. Materna (red.), *Prawo wobec wyzwań cywilizacyjnych: wybrane zagadnienia: prace uczestników Prawniczych Seminariów Doktorskich INP PAN*, Wydawnictwo INP PAN, Warszawa 2024, s. 13–24.

Migdał A.R., Kijeński J., Kawalec A., Kędzior A., *Odzysk energetyczny materiałów odpadowych z tworzyw sztucznych*, „Chemik” 2014, t. 69, nr 12, s. 1056–1064

Pawlicka-Cegiełko M., *Opakowania wielokrotnego użytku stosowane w produkcji żywności*, „Food-Lex” 2024, nr 1, s. 28–32.

Plastic Taxation in Europe: Update 2024, WTS Global, Rotterdam 2024.

Scientific Opinion on the Criteria to be Used for Safety Evaluation of a Mechanical Recycling Process to Produce Recycled PET Intended to be Used for Manufacture of Materials and Articles in Contact with Food, „EFSA Journal” 2011, t. 9, s. 1–25.

Sinkko T., Amadei A., Venturelli S., Ardente F., *Exploring the Environmental Performance of Alternative Food Packaging Products in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luksemburg 2024.

Souder J., Kennedy E., Xu C., Gruber B., Paes C., Hu R., Vazquez Bustelo J., Kamps M., Sierra Garcia M., Björk C., Amadei A.M., *Modelling Plastic Product Flows and Recycling in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2024, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC135901> [dostęp 31.12.2024].

Netografia

Bardziej ekologiczne opakowania i mniej odpadów: Rada zatwierdza nowe przepisy, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2024/12/16/sustainable-packaging-council-signs-off-on-new-rules-for-less-waste-and-more-re-use-in-the-eu/> [dostęp: 10.12.2024].

- Circular Economy: Definition, Importance and Benefits*, https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/economy/20151201STO05603/circular-economy-definition-importance-and-benefits?&at_campaign=20234-Economy&at_medium=Google_Ads&at_platform=Search&at_creation=RSA&at_goal=TR_G&at_audience=circular%20economy&at_topic=Circular_Economy&at_location=PO&gclid=EAIaIQobChMIv9br_qbX_gIVNgWiAx3j-QYGEAAAYASAAEgISQPD_BwE [dostęp: 20.12.2024].
- Drugie życie opakowań*, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/drugie-zycie-opakowan-2022-12-02_pl [dostęp: 12.12.2024].
- Europejski Zielony Ład: Koniec z marnotrawstwem opakowań, wspieramy ponowne użycie i recykling*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_22_7155 [dostęp: 10.12.2024].
- Mikrodrobiny plastiku*, <https://echa.europa.eu/pl/hot-topics/microplastics> [dostęp: 2.02.2025].
- Opakowania wielokrotnego użytku*, <https://www.sgs.com/pl-pl/aktualnosci/2024/09/opakowania-wielokrotnego-uzytku> [dostęp: 10.01.2025].
- Opakowania*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/packaging/#rise> [dostęp: 10.12.2024].
- Packaging Waste by Waste Management Operations*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_waspac__custom_9000505/default/table?lang=pl [dostęp: 10.12.2024].
- Ragonnaud G., *Revision of the Packaging and Packaging Waste Directive*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/745707/EPRS_BRI\(2023\)745707_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/745707/EPRS_BRI(2023)745707_EN.pdf) [dostęp: 15.01.2025].
- Tworzywa sztuczne w obiegu zamkniętym*, https://plasticseurope.org/pl/wp-content/uploads/sites/7/2021/11/Raport-Tworzywa-w-Obiegu-Zamknietym_do-pobrania.pdf [dostęp: 12.12.2024].
- Zrównowagony rozwój*, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/sustainable-development.html> [dostęp: 12.12.2024].

ZAPEWNIENIE PROCEDURY PRAWNEGO UZNANIA ZMIANY PŁCI JAKO OBOWIĄZEK POZYTYWNY WŁADZ KRAJOWYCH. GŁOSA DO WYROKU ETPC Z 21 LISTOPADA 2024 R. W SPRAWIE E.G. I INNI PRZECIWKO WĘGROM (SKARGA NR 12918/19)*

Ensuring a procedure for legal recognition of gender reassignment as a positive obligation of national authorities. Commentary on the judgment of the ECHR of 21 November 2024 in the case of E.G. and others v. Hungary (application no. 12918/19)

Aleksandra Domarecka

ORCID: 0009-0005-3703-302X

Abstrakt

Głosa dotyczy wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21 listopada 2024 r. wydanego sprawie *E.G. i inni p. Węgrom* (skarga nr 12918/19), którego przedmiotem były odmowy węgierskich urzędów krajowych prawnego uznania korekty płci metrykalnej osób transpłciowych. W głosowanym wyroku Trybunał uznał, że braki w krajowym systemie prawnym, w szczególności brak jasnych procedur oraz właściwych organów odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków o zmianę oznaczenia płci, stanowią naruszenie artykułu 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Autorka analizuje zakres pozytywnego obowiązku państwa do ustanowienia szybkich, przejrzystych i dostępnych procedur zmiany oznaczenia płci oraz granice dopuszczalnego powoływania się na tzw. margines oceny państw. Głosa ukazuje analizowane rozstrzygnięcie jako kolejny etap ewolucji orzecznictwa ETPC, wzmacniający standard ochrony tożsamości płciowej jako istotnego elementu życia prywatnego. Autorka odnosi stanowisko Trybunału do wcześniejszych wyroków wydanych przez Trybunał oraz rozważa jego znaczenie dla porządków krajowych, zwłaszcza w kontekście uchwały pełnego składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 4 marca 2025 r., wskazując na potrzebę ustawowego uregulowania procedury korekty płci metrykalnej.

Abstract

The commentary concerns the judgment of the European Court of Human Rights of 21 November 2024 in the case of *E.G. and Others v. Hungary* (application no. 12918/19), which addressed refusals by Hungarian national authorities to grant legal recognition of the correction of the legal gender of transgender persons. In the judgment under review, the Court held that deficiencies in the domestic legal system, in particular the lack of clear procedures and of competent authorities responsible for examining applications for a change of the gender marker, amounted to a violation of Article 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The author analyses the scope of

* Wyrok ETPC z 21 listopada 2024 r., 12918/19, *E.G. i inni p. Węgrom*, CE:ECHR:2024:1121JUD001291819.

the state's positive obligation to establish swift, transparent, and accessible procedures for changing the gender marker, as well as the limits of the permissible reliance on the so-called margin of appreciation. The commentary presents the ruling in question as a further stage in the evolution of the Court's case-law, strengthening the standard of protection of gender identity as a key element of private life. The author relates the Court's position to its earlier judgments and considers its significance for domestic legal orders, particularly in the context of the resolution of the full bench of the Civil Chamber of the Polish Supreme Court of 4 March 2025, pointing to the need for statutory regulation of the procedure for the correction of legal gender.

Słowa kluczowe: zmiana płci, prawo do prywatności, prawo do życia rodzinnego, krajowe procedury zmiany płci, prawa osób transseksualnych

Keywords: gender reassignment, right to privacy, right to family life, national gender reassignment procedures, transgender rights

Brak odpowiednich ram regulujących prawne uznanie zmiany płci w rejestrze urodzeń, w krajowym systemie prawnym, stanowi naruszenie art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

1. Wprowadzenie

Przedmiotem rozważań niniejszej glosy jest określenie zakresu pozytywnego obowiązku państw ustanowienia krajowych procedur umożliwiających korektę płci metrykalnej w świetle art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹ (dalej jako: Konwencja). Autorka analizuje możliwość skutecznego powoływania się przez państwo na margines oceny (*margin of appreciation*) w sytuacji braku regulacji prawnych umożliwiających jednostce realizację prawa do poszanowania życia prywatnego. Autorka rozważa także, w jaki sposób standardy wyznaczone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej jako: ETPC) powinny być implementowane w porządkach krajowych, w tym w Polsce – zwłaszcza w świetle niedawnej uchwały podjętej przez pełny skład Izby Cywilnej SN z 4 marca 2025 r.

ETPC, rozpatrując skargę osób transpłciowych w sprawie *E.G. i inni* na odmowę węgierskich organów krajowych prawnego uznania ich rzeczywistej tożsamości płciowej² w dokumentach urzędowych, ponownie zajął stanowisko odnośnie do obowiązku władz krajowych zapewnienia skutecznych procedur umożliwiających zmianę oznaczenia płci. Węgierskie ustawodawstwo nie przewidywało bowiem prawnej możliwości dostosowania dokumentów do tożsamości płciowej skarżących. ETPC orzekł, że brak skutecznych ram regulacyjnych i procedur umożliwiających szybką korektę danych dotyczących tożsamości płciowej jednostki może pociągać za sobą długotrwałe i negatywne konsekwencje dla zdrowia psychicznego skarżących, naruszając tym samym prawo do poszanowania życia prywatnego, zagwarantowane na gruncie art. 8 Konwencji. Podkreślił również, że odpowiedzialność za zapewnienie szybkich, przejrzystych i dostępnych procedur zmiany oznaczenia płci spoczywa bezpośrednio na władzach krajowych. Artykuł 8 Konwencji stanowi bowiem, że „każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji”.

Stanowisko ETPC w sprawie *E.G. i inni* można zatem uznać za wyinterpretowanie z art. 8 Konwencji obowiązku państw członkowskich do prawnego uznania zmiany płci osób transseksualnych, które

1 Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

2 Zgodnie z Zasadami Yogyakarty, czyli zasadami stosowania międzynarodowego prawa praw człowieka w stosunku do orientacji seksualnej i tożsamości płciowej, przez tożsamość płciową rozumie się „głęboko odczuwane wewnętrzne i indywidualne doświadczenie płci społecznej, która może lub nie odpowiadać płci określonej przy urodzeniu, włączając w to osobiste odczucie własnej cielesności (które może prowadzić do modyfikacji wyglądu zewnętrznego lub biologicznych funkcji metodami medycznymi, chirurgicznymi lub innymi) i inne formy wyrażania własnej płciowości przez ubiór, mowę czy maniery”.

nadal pozostaje trudnym procesem dla wielu osób transseksualnych w państwach członkowskich Rady Europy³. W ocenie ETPC taki stan prawny jest nie do pogodzenia z demokratycznymi standardami ochrony praw człowieka. W głosowanym wyroku ETPC utrwalili swoje dotychczasowe stanowisko zajęte w sprawie *R.K. p. Węggrom*⁴, na której gruncie uznał brak procedur zmiany oznaczenia płci w aktach stanu cywilnego na Węgrzech za niezgodny ze standardem Konwencji.

Sprawa *E.G. i inni* szczególnie wyraźnie ukazuje konsekwencje braku przejrzystych procedur i wskazuje kierunek, w którym powinny zmierzać krajowe regulacje, w tym polskie, w celu zapewnienia pełnej ochrony prawa do poszanowania życia prywatnego. Wyrok jest zatem doniosły zarówno dla ewolucji orzecznictwa ETPC, jak i dla polskiego prawodawcy.

2. Okoliczności faktyczne i prawne sprawy *E.G. i inni*

Przed 2016 r. na Węgrzech procedura zmiany oznaczenia płci w krajowym dokumencie tożsamości danej osoby pozostawała nieuregulowana. Wobec braku odpowiedniej regulacji węgierski Urząd Imigracji i Obywatelstwa w praktyce rozpatrywał wnioski zawierające raporty medyczne od ginekologa lub urologa, specjalisty psychologa klinicznego i psychiatry, następnie przekazywał je do węgierskiego Ministerstwa Zasobów Ludzkich w celu uzyskania ekspertyzy medycznej, a następnie lokalny urzędnik rejestrował niezbędne zmiany w rejestrze urodzeń. Sekcja 7. węgierskiego dekretu rządowego nr 429/2017 w sprawie przepisów proceduralnych dotyczących rejestracji aktów urodzenia, który wszedł w życie 1 stycznia 2018 r., stanowiła, że organ odpowiedzialny za wydawanie aktów urodzenia, wtedy Urząd Rządowy w Budapeszcie, musiał powiadomić właściwego urzędnika stanu cywilnego o wpisaniu niezbędnych zmian w akcie urodzenia wnioskodawcy na podstawie ekspertyzy medycznej popierającej wniosek o zmianę oznaczenia płci. W następstwie urzędnik miał obowiązek wpisać zmianę oznaczenia płci do rejestru⁵.

W latach 2018–2019, w różnych datach, grupa wnioskodawców zwróciła się do władz w Budapeszcie o prawne uznanie ich tożsamości płciowej poprzez zmianę imion, nazwisk i oznaczenia płci w rejestrze urodzeń. Do wniosków załączono kompleksową dokumentację medyczną, potwierdzającą zgodność ich tożsamości z odczuwaną płcią (raporty medyczne od ginekologa lub urologa, specjalisty psychologa klinicznego i psychiatry, wraz z oświadczeniem o stanie rodzinnym i wybranym nowym nazwiskiem)⁶.

Pomimo powyższego Urząd Rządowy w Budapeszcie odmówił wydania decyzji, wskazując na brak wyznaczonego organu właściwego (agencji rządowej) do oceny przedstawionych opinii medycznych. W pismach organów zauważono, że wcześniejsze ekspertyzy medyczne były wydawane przez węgierskie Ministerstwo Zasobów Ludzkich, a po wejściu w życie Ogólnego Rozporządzenia o Ochronie Danych konieczne było wprowadzenie nowych przepisów proceduralnych. Wnioskodawcy zostali poinformowani, że mogą wnosić o przeniesienie ich spraw do lokalnych rejestrów. Jednak Urząd Rządowy w Budapeszcie nie wydał oficjalnego powiadomienia ani nie zlecił ekspertyzy medycznej, co stanowiło warunek wstępny rejestracji w lokalnych rejestrach⁷.

Ponadto 29 maja 2020 r. wprowadzono zmiany do węgierskiej ustawy z 2010 r. o procedurze rejestracji cywilnej, zakazującej zmiany płci przypisanej przy urodzeniu w rejestrze. Artykuł 101/A(2) powyższej ustawy stanowił, że zmienione przepisy miały zastosowanie do postępowań wszczętych przed wejściem w życie nowych przepisów i wciąż oczekujących na rozstrzygnięcie⁸. Od czerwca do listopada 2020 r. wnioskodawcy P.Á., Z.B., T.C.S., N.G., K.J., L.K., N.M., G.M., A.R. i D.S. otrzymali decyzje od notariusza publicznego albo od Urzędu Rządowego w Budapeszcie, oddalające ich wnio-

3 Council of Europe: Commissioner for Human Rights, Human Rights and Gender Identity, 29 July 2009, CommDH/IssuePaper(2009)2, <https://www.refworld.org/reference/themreport/coechr/2009/en/67576> [dostęp: 17.12.2025].

4 Wyrok ETPC z 22 czerwca 2023 r., 54006/20, *R.K. p. Węggrom*, CE:ECHR:2023:0622JUD005400620.

5 Tamże, §4–8.

6 Wyrok ETPC z 21 listopada 2024 r., 12918/19, *E.G. i inni p. Węggrom*, § 3.

7 Tamże, § 4.

8 Wyrok ETPC z 22 czerwca 2023 r., 54006/20, *R.K. p. Węggrom*, § 11.

ski o prawne uznanie płci. Zgodnie z uzasadnieniem ich akta nie zawierały wymaganego oficjalnego powiadomienia o zmianie płci ani ekspertyzy medycznej. Ponadto, ze względu na zmiany legislacyjne z 29 maja 2020 r., płeć określona w chwili urodzenia nie mogła zostać następczo zmieniona w rejestrze. Skarżąca E.G. nie otrzymała żadnej formalnej decyzji w sprawie swojego wniosku⁹.

Wnioskodawcy Z.B., K.J., L.K., N.M., G.M., A.R. i D.S. wystąpili o sądową kontrolę wydanych decyzji administracyjnych. Sądy węgierskie zawiesiły następnie wszczęte postępowania, uzasadniając zawieszenie postępowań toczącym się przed węgierskim Trybunałem Konstytucyjnym postępowaniem kwestionującym retroaktywne zastosowanie zmian do ustawy z 2010 r. o procedurze rejestracji cywilnej do bieżących wniosków¹⁰.

9 marca 2021 r. węgierski TK uznał przepis przewidujący stosowanie nowych zasad dotyczących zakazu zmiany oznaczenia płci do oczekujących wniosków za niezgodny z węgierską konstytucją, ponieważ stanowił on ustawodawstwo wsteczne. W związku z tym art. 101/A(2) został uchylony ze skutkiem od 8 kwietnia 2021 r.¹¹.

Ponadto Kúria (węgierski SN) orzekła w wyrokach wydanych w latach 2021–2022, że wnioski o zmianę imienia i płci złożone przed 29 maja 2020 r. należy rozpatrywać zgodnie z przepisami obowiązującymi w momencie ich wniesienia, a brak szczegółowych reguł proceduralnych dotyczących ekspertyz medycznych pozostawia organowi administracyjnemu swobodę ustalenia, jakie ekspertyzy medyczne są dopuszczalne i w razie potrzeby powołania biegłego medycznego. Kúria uznała, że ekspertyza medyczna zawierająca diagnozę transpłciowości stanowi wystarczającą ekspertyzę wspierającą oraz że obowiązujące przepisy pozwalają organowi na podjęcie decyzji o uznaniu tożsamości płciowej wnioskodawcy¹².

W rezultacie w latach 2022–2023, po uznaniu przez węgierski TK za niekonstytucyjny charakter retroaktywny przepisu zakazującego zmianę płci przypisanej przy urodzeniu w rejestrze urodzeń, znaczna część wnioskodawców – E.G., Z.B., K.J., L.K., G.M., N.M., A.R. i D.S. – uzyskała możliwość zmiany danych w rejestrze oraz dokumentach tożsamości. Było to możliwe dzięki przeprowadzeniu ekspertyz medycznych na zlecenie organów oraz przekazaniu akt do lokalnych urzędników stanu cywilnego. Węgierskie sądy krajowe podkreślały, że brak regulacji proceduralnych nie może pozbawiać osób transpłciowych prawa do uzgodnienia płci¹³.

3. Wyrok ETPC

ETPC, analizując skargi na podstawie art. 8 Konwencji zauważył w pierwszej kolejności, że pomimo kilkuletniego okresu niepewności i naruszeń proceduralnych sprawy wielu skarżących zostały ostatecznie rozwiązane. W świetle aktualnego stanu faktycznego i prawnego ETPC uznał zatem, że osoby te nie są już pozbawione dostępu do skutecznych środków umożliwiających uznanie ich tożsamości płciowej w krajowym systemie prawnym. Tym samym skargi zostały skreślone z rejestru na podstawie art. 37 § 1(b) Konwencji jako rozstrzygnięte. W odniesieniu do pozostałych skarżących, których sytuacja prawna również uległa zmianie lub którzy nie wykazali dalszego interesu prawnego, ETPC nie dopatrywał się szczególnych okoliczności, które uzasadniałyby kontynuację postępowania. W konsekwencji także te skargi zostały skreślone¹⁴.

ETPC rozpatrzył skargi wniesione przez P.Á., T.C.S. oraz N.G.¹⁵.

W skardze do ETPC skarżący twierdzili, że prawne uznanie płci było istotnym elementem ich życia prywatnego, chronionym na mocy art. 8 Konwencji. Twierdzili, że ich wnioski o prawne uznanie ich tożsamości płciowej nie zostały rozpatrzone lub zostały oddalone z powodu braku odpowiedniej regulacji prawnej w danym czasie¹⁶.

9 Wyrok ETPC z 21 listopada 2024 r., 12918/19, *E.G. i inni p. Węgrom*, § 6.

10 Tamże, § 7–8.

11 Wyrok ETPC z 22 czerwca 2023 r., 54006/20, *R.K. p. Węgrom*, § 13.

12 Tamże, § 30–32.

13 Wyrok ETPC z 21 listopada 2024 r., 12918/19, *E.G. i inni p. Węgrom*, § 9–16.

14 Tamże, § 18–27.

15 Tamże, § 28–34.

16 Tamże, § 35.

Rząd węgierski wskazał, że obowiązujące w chwili zdarzeń prawo krajowe przewidywało możliwość uznania zmiany płci, o czym świadczy fakt, że część wnioskodawców uzyskała prawne potwierdzenie swojej tożsamości płciowej. Jego zdaniem zmiany legislacyjne wprowadzone później nie miały znaczenia dla niniejszej sprawy. Ponadto wskazano, że brak podjęcia przez skarżących postępowania krajowego dowodzi, że w istocie nie zamierzali oni doprowadzić do prawnego uznania swojej zmiany płci¹⁷.

Interwenant uboczny, Ordo Iuris, wskazał z kolei, że margines oceny państw w zakresie prawnego uznania zmiany płci powinien być szeroki, biorąc pod uwagę, że budzi ona poważne kontrowersje moralne i społeczne. Stwierdził, że zmiana płci, np. rodzica, może poważnie wpłynąć na rozwój psychiczny jego dziecka. Ponadto informacje zawarte w aktach urodzenia powinny być zgodne z prawdą i zawierać fakty biologiczne ze względu na konieczność zapewnienia stanu pewności prawnej¹⁸.

Zdaniem ETPC w rzeczywistości ramy regulacyjne w danym czasie nie zawierały żadnych wyjaśnień co do charakteru wymaganych dowodów, organu właściwego do poświadczenia zmiany płci czy do wydania ekspertyzy medycznej, co stanowiło warunek wstępny rejestracji. To z kolei doprowadziło do niespójnej praktyki węgierskich organów administracyjnych i ostatecznie stanowiło skuteczną przeszkodę w korzystaniu przez skarżących z prawa do prawnego uznania płci¹⁹.

ETPC podkreślił, że wyrokując, miał na uwadze zmienioną praktykę krajową w zakresie obowiązujących zasad i procedury w odniesieniu do nierozpatrzonej wniosku złożonych przed 29 maja 2020 r. ETPC uważał jednak, że sytuacja skarżących nie zmieniła się wraz z wydaniem orzeczeń przez węgierski TK i Kúria, ponieważ zostały one wydane wiele lat po złożeniu wniosków skarżących do ETPC. ETPC zauważył, że decyzja sądów wyższego szczebla nie miała wpływu na sytuacje skarżących N.G., T.C.S. i P.Á., w których postępowanie nie było już w toku, ponieważ władze odrzuciły wniosek o prawne uznanie tożsamości płciowej z powodu luki prawnej²⁰.

ETPC zauważył, że w praktyce skarżący nie mieliby innych środków niż złożenie nowego wniosku o zmianę oznaczenia płci w rejestrze, co z kolei jest wykluczone na mocy obecnie obowiązujących przepisów²¹.

W konsekwencji ETPC stwierdził, że okoliczności omawianej sprawy ujawniają luki prawne i poważne braki legislacyjne, które pozostawiły skarżących w sytuacji niepokojącej niepewności co do ich życia prywatnego i uznania tożsamości. Sytuacja ta, za którą wyłączną odpowiedzialność ponoszą węgierskie władze krajowe, ma długoterminowe negatywne konsekwencje dla zdrowia psychicznego skarżących. ETPC przyjął, że ramy prawne obowiązujące w danym czasie nie zapewniały „szybkich, przejrzystych i dostępnych procedur” rozpatrywania wniosku o zmianę zarejestrowanej płci osób transpłciowych w aktach urodzenia²².

W świetle powyższych rozważań ETPC jednogłośnie orzekł, że doszło do naruszenia art. 8 Konwencji z powodu braku ram regulacyjnych zapewniających prawo do poszanowania życia prywatnego skarżących²³.

4. Analiza stanowiska ETPC

Głosowany wyrok stanowi istotny etap w dalszej ewolucji orzecznictwa ETPC w zakresie ochrony praw osób transpłciowych na gruncie wykładni art. 8 Konwencji. W przeciwieństwie do wcześniejszych rozstrzygnięć, takich jak *Rees p. Zjednoczonemu Królestwu*²⁴, *Cossey p. Zjednoczonemu Królestwu*²⁵ czy *Sheffield i Horsham p. Zjednoczonemu Królestwu*²⁶, w których ETPC uznał szeroki margines swobody

17 Tamże, § 36.

18 Tamże, § 37.

19 Tamże, § 40.

20 Tamże, § 41.

21 Tamże, § 42.

22 Tamże, § 43.

23 Tamże, § 44.

24 Wyrok ETPC z 17 października 1986 r., 9532/81, *Rees p. Zjednoczonemu Królestwu*, LEX 81014.

25 Wyrok ETPC z 27 września 1990 r., 10843/84, *Cossey p. Zjednoczonemu Królestwu*, LEX 81114.

26 Wyrok ETPC z 30 lipca 1998 r., 31–32/1997/815–816/1018–1019, *Sheffield i Horsham p. Wielkiej Brytanii*, HUDOC.

państw w zakresie regulacji statusu prawnego osób transpłciowych, stanowisko to zostało istotnie ograniczone. ETPC wyraźnie odszedł od koncepcji biernej akceptacji braku krajowych procedur uznania tożsamości płciowej. Orzeczenie wydane w sprawie *Christine Goodwin p. Zjednoczonemu Królestwu*²⁷, przyjmujące, że osoby transpłciowe mają niezbywalne prawo do pełnego osobistego rozwoju, bezpieczeństwa fizycznego i moralnego, a tym samym do uznania swojej tożsamości płciowej w systemach prawnych państw, położyło fundament pod wykładnię art. 8 Konwencji zastosowaną przez ETPC m.in. w głosowanym wyroku. Stan zawieszenia między jedną a drugą płcią, w którym przez dekady funkcjonowali transpłciowi obywatele, został przez ETPC uznany za sprzeczny z fundamentalnymi wartościami Konwencji. Kontynuując rozwój tej linii orzeczniczej, w sprawach takich jak *Van Kück p. Niemcom*²⁸ czy *Y.Y. p. Turcji*²⁹, ETPC zaczął dostrzegać nadmierne obciążenie, które nakładają na osoby transpłciowe wymagania proceduralne, a także uznał, że odmowa dostępu do zabiegów oraz ich prawnych konsekwencji jest ingerencją w życie prywatne. Głosowany wyrok należy uznać za naturalną kontynuację tego kierunku orzeczniczego. ETPC wyraźnie stwierdził, że brak szybkich, przejrzystych i dostępnych procedur uznania płci stanowi naruszenie art. 8 Konwencji. Państwo nie może zatem uchylać się od odpowiedzialności za stworzenie ram prawnych, które umożliwiają obywatelom funkcjonowanie w zgodzie z ich tożsamością.

W tym kontekście znaczenie wyroku w sprawie *E.G. i inni* wykracza poza granice Węgier. Dotyczy podstawowego pytania o zakres obowiązków państw w zakresie ochrony godności, autonomii i integralności psychicznej jednostek. Prawo do poszanowania życia prywatnego, w świetle tego orzeczenia, nie może być interpretowane w sposób pozwalający na systemowe wykluczenie osób transpłciowych z podstawowych procesów prawnych. Z perspektywy międzynarodowego standardu ochrony praw człowieka wyrok ten przyczynia się do realizacji zasady 1 Zasad z Yogyakarty – prawa do powszechnego korzystania z praw człowieka bez względu na orientację seksualną i tożsamość płciową. ETPC uznał bowiem, że osoby transpłciowe muszą mieć zapewnione realne i skuteczne narzędzia do korzystania z przysługujących im praw.

Głosowany wyrok jest zatem nie tylko potwierdzeniem naruszenia art. 8 Konwencji przez Węgry, lecz także kolejnym, wyraźnym sygnałem aksjologicznym w kierunku harmonizacji europejskich standardów ochrony praw mniejszości seksualnych i tożsamościowych. Orzeczenie to potwierdza, że tożsamość płciowa jednostki należy do sfery najbardziej intymnych i podstawowych aspektów prawa do poszanowania życia prywatnego, chronionego art. 8 Konwencji.

Należy zgodzić się ze stanowiskiem ETPC, że wyłączna odpowiedzialność za powstały stan rzeczy spoczywała na władzach krajowych, które nie stworzyły szybkiej, przejrzystej i dostępnej procedury uzgadniania płci metrykalnej, co pozostawało w rażącej sprzeczności z wcześniej wypracowanym standardem orzeczniczym³⁰. Odnosząc się do zarzutu konieczności skorzystania z tzw. marginesu oceny przez ETPC, aby rozpoznać zakres swobody Węgier w implementacji oraz interpretacji praw i wolności osób transpłciowych, wynikających z Konwencji, należy wskazać, że uwzględnienie koncepcji marginesu oceny nie może prowadzić do oczywistego naruszenia Konwencji³¹. ETPC odgrywa bowiem rolę nadzorującą, a skorzystanie z koncepcji marginesu oceny, celem poszanowania suwerenności państw-członków, nie może prowadzić do naruszenia fundamentalnego „trzonu” europejskich wartości.

W tym kontekście warto rozważyć, jak niedawna uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z 4 marca 2025 r.,³² reformująca dotychczasową procedurę korekty płci metrykalnej, wpisuje się w standardy wyznaczone przez ETPC. Uchwała ta, odchodząc od wcześniejszego, kontrowersyjnego modelu procesowego opartego na art. 189 k.p.c., wskazuje, że postępowania dotyczące zmiany

27 Wyrok ETPC 11 lipca 2002 r., 28957/95, *Christine Goodwin p. Zjednoczonemu Królestwu*, LEX 75473.

28 Wyrok ETPC z 12 czerwca 2003 r., 35968/97, *Van Kück p. Niemcom*, LEX 403635; zob. również wyrok ETPC z 11 września 2007 r., 27527/03, *L. p. Litwie*, LEX 304637.

29 Wyrok ETPC z 10 marca 2015 r., 14793/08, *Y.Y. p. Turcji*, LEX 1652021, § 65.

30 Wyrok ETPC z 25 marca 1992 r., 13343/87, *B. p. Francji*, LEX 81251.

31 J. Kapelańska-Pręgowska, *Koncepcja tzw. marginesu oceny w orzecznictwie ETPC*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 12, s. 87–99

32 Uchwała SN z 4 marca 2025 r., III CZP 6/24, LEX 3834862.

oznaczenia płci powinny toczyć się w trybie nieprocesowym, przy zastosowaniu w drodze analogii art. 36 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego³³. Od lat podkreślano, że samo istnienie sądowej drogi ustalenia płci nie wystarcza dla zapewnienia odpowiednich procedur zmiany oznaczenia płci i że konieczne jest ustawowe uregulowanie procedury, które zagwarantuje osobom transpłciowym możliwość szybkiego, przejrzystego i dostępnego uzgodnienia płci metrykalnej z tożsamością płciową. Taki mechanizm nie powinien być uznaniowy ani prowizoryczny i powinien opierać się na stabilnych podstawach legislacyjnych³⁴. Również analiza cytowanych powyżej wyroków ETPC prowadzi do konkluzji, że ochrona praw osób transpłciowych, zwłaszcza w zakresie ochrony prawa do życia prywatnego, powinna być w Polsce realizowana przez wprowadzenie odpowiednich rozwiązań legislacyjnych. Jednakże podjęta przez polski SN zmiana podejścia zasługuje na ocenę jako zmiana w odpowiednim kierunku – nie tylko z punktu widzenia sprawności i adekwatności procedury do charakteru sprawy, lecz także z uwagi na jej zgodność z europejskim standardem ochrony praw człowieka. Uchwała przede wszystkim usuwa krzywdzącą dwustronność postępowania, eliminując konieczność konstruowania powództw, na gruncie których pozwanymi byli rodzice oraz dzieci osoby uzgadniającej swoją płć. Uchwała SN wzmacnia osobisty charakter procedury i precyzyjnie wskazuje, że uczestnikiem postępowania, poza samym wnioskodawcą, może być tylko jego małżonek. Uznanie, że ani rodzice, ani dzieci osoby występującej z wnioskiem nie są osobami zainteresowanymi w rozumieniu art. 510 § 1 k.p.c., wzmacnia ochronę autonomii jednostki i sprzyja poszanowaniu jej prywatności³⁵.

Niezależnie od pozytywnej oceny kierunku wyznaczonego przez SN w uchwale z 4 marca 2025 r., należy zauważyć, że pełna realizacja standardów wynikających z art. 8 Konwencji, odnoszących się do ochrony tożsamości płciowej poprzez umożliwienie dokonania korekty płci metrykalnej osoby transpłciowej, wciąż pozostaje uzależniona od wprowadzenia w Polsce odpowiednich regulacji ustawowych. Ustawowe ukształtowanie procedury korekty płci metrykalnej przyczyniłoby się do zwiększenia pewności prawa oraz zapewnienia osobom transpłciowym bardziej przejrzystych i dostępnych ram prawnych uzgodnienia płci metrykalnej z trwale przeżywaną tożsamością płciową. Uchwała SN na pewno nie rozstrzyga wszystkich problemów prawnych osób transpłciowych w Polsce związanych z procedurą prawnej zmiany oznaczenia płci, ale jej kierunek należy uznać za spójny aksjologicznie z orzecznictwem ETPC, w tym z głosowanym wyrokiem. Konwencja bowiem, jako instrument żywy, wymaga uwzględnienia zmieniających się realiów społecznych oraz potrzeb i praw mniejszości, w tym osób transpłciowych, które często pozostają niewidoczne dla systemów prawa krajowego³⁶.

Bibliografia

Akty prawne

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284.

Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. 2014, poz. 1741.

Akty urzędowe

Oświadczenie Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka na Międzynarodowej Konferencji na temat praw człowieka LGBT z 29 lipca 2009 r., www.unhchr.ch/

33 Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, Dz.U. 2014, poz. 1741.

34 M. Adamczewska-Stachura, P. Pilch, *Postępowania w sprawach o ustalenie płci – przewodnik dla sędziów i pełnomocników*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2020.

35 Zob. P. Knut, *Sąd Najwyższy zmienia procedurę postępowania w sprawach o korektę płci metrykalnej – przełomowa uchwała SN z dn. 4.03.2025 r., sygn. III CZP 6/24, LEX/el. 2025.*

36 Zob. oświadczenie Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka na Międzynarodowej Konferencji na temat praw człowieka LGBT z 29 lipca 2009 r., www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/0/B91AE52651D33F0DC12571BE002F172C?opendocument [dostęp: 17.12.2025].

hurricane/hurricane.nsf/0/B91AE52651D33F0DC12571BE002F172C?opendocument [dostęp: 17.12.2025].

Council of Europe: Commissioner for Human Rights, Human Rights and Gender Identity, 29 July 2009, CommDH/IssuePaper(2009)2, <https://www.refworld.org/reference/themreport/coechr/2009/en/67576> [dostęp: 17.12.2025].

Orzecznictwo

Wyrok ETPC z 17 października 1986 r., 9532/81, *Rees p. Zjednoczonemu Królestwu*, LEX 81014.

Wyrok ETPC z 27 września 1990 r., 10843/84, *Cossey p. Zjednoczonemu Królestwu*, LEX 81114.

Wyrok ETPC z 25 marca 1992 r., 13343/87, *B. p. Francji*, LEX 81251.

Wyrok ETPC z 30 lipca 1998 r., 31–32/1997/815–816/1018–1019, *Sheffield i Horsham p. Wielkiej Brytanii*, HUDOC.

Wyrok ETPC z 11 lipca 2002 r., 28957/95, *Cristine Goodwin p. Zjednoczonemu Królestwu*, LEX 75473.

Wyrok ETPC z 12 czerwca 2003 r., 35968/97, *Van Kück p. Niemcom*, LEX 403635.

Wyrok ETPC z 11 września 2007 r., 27527/03, *L. p. Litwie*, LEX 304637.

Wyrok ETPC z 10 marca 2015 r., 14793/08, *Y.Y. p. Turcji*, LEX 1652021.

Wyrok ETPC z 22 czerwca 2023 r., 54006/20, *R.K. p. Węgrom*,
CE:ECHR:2023:0622JUD005400620.

Wyrok ETPC z 21 listopada 2024 r., 12918/19, *E.G. i inni p. Węgrom*,
CE:ECHR:2024:1121JUD001291819.

Uchwała SN z 4 marca 2025 r., III CZP 6/24, LEX 3834862.

Publikacje

Adamczewska-Stachura M., Pilch P., *Postępowania w sprawach o ustalenie płci – przewodnik dla sędziów i pełnomocników*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2020.

Kapelańska-Pregowska J., *Koncepcja tzw. marginesu oceny w orzecznictwie ETPC*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 12, s. 87–99.

Knut P., *Sąd Najwyższy zmienia procedurę postępowania w sprawach o korektę płci metrykalnej – przełomowa uchwała SN z dn. 4.03.2025 r., sygn. III CZP 6/24*, LEX/el. 2025.

JAK DALECE POWINNIŚMY CHRONIĆ ZWIERZĘTA? PRAWNA OCHRONA ZWIERZĄT A OGRANICZENIE UŻYCIA FAJERWERKÓW – ANALIZA PORÓWNAWCZA REGULACJI PRAWNYCH OBOWIĄZUJĄCYCH W POLSCE, SZWECJI I IRLANDII

To what extent should animal protection be enforced? Legal provisions for animal welfare and the regulation of fireworks – a comparative study of legal regulations in Poland, Sweden and Ireland

Paulina Górny

ORCID: 0000-0001-8148-6409

Abstrakt

Z uwagi na wyniki badań potwierdzających stres i zaburzenia behawioralne u zwierząt wywołane przez fajerwerki zasadne wydaje się rozważenie wzmocnienia regulacji dotyczących ich użycia, zwłaszcza w sferze prawa karnego i administracyjnego. Artykuł odnosi się do problematyki regulacji prawnych dotyczących zakazu lub ograniczeń w używaniu fajerwerków w Polsce, Szwecji i Irlandii w kontekście ochrony zwierząt. Zagadnienie to zostało przedstawione z perspektywy prawnoporównawczej, uwzględniając różnice w strukturze administracyjnej i prawnej omawianych systemów prawnych tych państw. Celem opracowania jest zbadanie, w jakim stopniu przepisy obowiązujące w tych krajach wspierają ochronę dobrostanu zwierząt, oraz wskazanie kluczowych różnic w przyjmowanych rozwiązaniach normatywnych. Analizie poddano przepisy prawa krajowego oraz regulacje lokalne, odnoszące się do użytkowania materiałów pirotechnicznych. Uwzględnione zostały najnowsze inicjatywy ustawodawcze, odzwierciedlające rosnące znaczenie ochrony zwierząt w prawie karnym i administracyjnym tych państw. Ponadto przedstawiono potencjalne kierunki zmian, które mogłyby zwiększyć skuteczność istniejących regulacji.

Abstract

In view of research confirming stress and behavioral disturbances in animals caused by fireworks, it appears justified to consider strengthening the regulations governing their use, particularly within the sphere of criminal and administrative law. The article addresses the issue of prohibitions and restrictions on the use of fireworks in Poland, Sweden and Ireland in the context of animal protection. This topic is presented from a comparative legal perspective, considering differences in the administrative and legal structures of the countries in question. The aim of this study is to examine to what extent the regulations in force in each country support animal welfare protection and to identify key differences in the adopted normative legal acts. The study includes an analysis of national laws and local regulations regarding the use of pyrotechnic materials. It incorporates the latest legislative initiatives reflecting the

growing significance of animal protection within the framework of both criminal and administrative law in the examined countries. Furthermore, potential directions for amendments aimed at enhancing the efficacy of existing regulations were presented.

Słowa kluczowe: ochrona zwierząt, ustawa o ochronie zwierząt, prawo polskie, prawo szwedzkie, prawo irlandzkie, fajerwerki, wyroby pirotechniczne, dobrostan zwierząt, regulacje lokalne

Keywords: animal protection, Animal Protection Act, Polish law, Swedish law, Irish law, fireworks, pyrotechnic products, animal welfare, local regulations

1. Wprowadzenie

W ostatnich latach problem wpływu fajerwerków na dobrostan zwierząt nabral znaczenia w debacie społecznej i dyskursie prawnym, stając się przedmiotem analiz i inicjatyw legislacyjnych, mających na celu ochronę zwierząt przed negatywnymi skutkami hałasu i błysków związanych z używaniem fajerwerków. Gwałtowne bodźce akustyczne i świetlne wywołują u zwierząt stres, panikę oraz reakcje zagrażające życiu. Dzikie ptaki, spłoszone nagłymi wybuchami, zrywają się do lotu w nocy, co jest dla nich nietypowe i energochłonne¹. Mogą tracić orientację, zderzać się z przeszkodami, a niekiedy, w wyniku wielogodzinnego lotu, ponieść śmierć z wyczerpania². Hałas wywołany fajerwerkami wpływa również na zwierzęta gospodarskie, wywołując silne reakcje lękowe³. W szczególnie dotkliwy sposób skutki te odczuwają zwierzęta domowe – ponad 75% psów i kotów reaguje stresem na bodźce akustyczne, a u części rozwija się fobia dźwiękowa, co stanowi realne zagrożenie dla ich dobrostanu⁴. Należy zaznaczyć, że limit hałasu 120 dB dla pirotechniki amatorskiej ustalono ze względu na próg bólu ludzkiego ucha, nie uwzględniając większej wrażliwości zwierząt, zwłaszcza na dźwięki wysokiej częstotliwości⁵. Wszystkie te zjawiska rodzą pytanie o granice dopuszczalności kultywowania tradycji pirotechnicznych w świetle zasady humanitarnego traktowania zwierząt.

Z perspektywy prawnej problem jest złożony, gdyż dotyczy kolizji prawnie chronionych dóbr: ochrony dobrostanu zwierząt⁶ oraz konstytucyjnie gwarantowanych wolności gospodarczych⁷ i prawa jednostki do kultywowania zwyczajów⁸. Dopuszczalność pirotechniki regulują różne gałęzie prawa, a normy są rozproszone w wielu aktach. Artykuł analizuje systemy prawne Polski, Szwecji i Irlandii, które w odmienny sposób regulują kolidujące wartości. Ustawy o ochronie zwierząt w tych państwach ustanawiają jednak wspólną zasadę humanitarnego traktowania zwierząt i zakazu zadawania im nieuzasadnionego cierpienia. Mimo wspólnego aksjologicznego fundamentu systemy te nie przewidują karnych regulacji ograniczających hałas fajerwerków, co utrudnia stosowanie i egzekwowanie norm w zakresie ochrony zwierząt.

Prawo karne chroni zwierzęta poprzez penalizację zarówno przemocy fizycznej, jak i działań powodujących skrajny stres psychiczny, pełniąc funkcję represyjną i prewencyjną. Wobec braku

1 J. Shamoun-Baranes, A.M. Dokter, H. van Gasteren, E.E. van Loon, H. Leijnse, W. Bouten, *Birds Flee en Mass from New Year's Eve Fireworks*, „Behavioral Ecology” 2011, t. 22, nr 6, s. 1176.

2 Tamże.

3 K. Olczak, W. Penar, J. Nowicki, A. Magiera, Cz. Klocek, *The Role of Sound in Livestock Farming—Selected Aspects*, „Animals” 2023, t. 13, nr 14, s. 1–15, <https://doi.org/10.3390/ani13142307>.

4 I.R. van Herwijnen, C.M. Vinke, S.S. Arndt, P.E.M. Roulaux, *Firework Aversion in Cats and Dogs as Reported by Dutch Animal Owners*, „Veterinary and Animal Science” 2024, t. 26, s. 1–8, <https://doi.org/10.1016/j.vas.2024.100402>.

5 Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz zmianie niektórych innych ustaw z dnia 8 października 2024 r., druk sejmowy nr 700, s. 11.

6 Art. 1 ust. 1 oraz art. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, t.j. Dz. U. 2023, poz. 1580 ze zm. (dalej: u.o.z.); 2 kap. 1 §, Djurskyddslagen (2018:1192), SFS nr 2018:1192, 20 June 2018; Art. 2 Animal Health and Welfare Act 2013, No. 15/2013, Irish Statute Book.

7 Zob. art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483, ze zm.; 2 kap. 17 §, Regeringsformen (1974:152), SFS nr 1974:152, 28 February 1974; *Work and Human Rights in Ireland*, <https://www.ihrec.ie/work-and-human-rights-in-ireland/> [dostęp: 2.05.2025].

8 Art. 31 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483, ze zm.

jednoznacznych regulacji dotyczących wpływu hałasu pirotechniki na dobrostan zwierząt w analizowanych systemach zasadne jest wprowadzenie przepisów przewidujących penalizację takich zachowań i odpowiednich sankcji karnych, pozwalających na realną ochronę tego dobra. Wszystkie trzy państwa działają pod parasolem Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/29/EU z 12 czerwca 2013 r.⁹ harmonizującej zasady wprowadzania wyrobów pirotechnicznych do obrotu, lecz pozostawiającej ustawodawcom krajowym możliwość wprowadzania bardziej restrykcyjnych rozwiązań.

Niniejszy artykuł przedstawia analizę regulacji prawnych dotyczących ochrony zwierząt przed hałasem pirotechnicznym w Polsce, Szwecji i Irlandii, ze szczególnym uwzględnieniem prawa karnego, orzecznictwa oraz praktyki administracyjnej, a następnie dokonuje porównania, aby wskazać zakres, w jakim systemy prawne mogą ograniczać używanie fajerwerków w imię ochrony zwierząt. Hipoteza zakłada, że regulacje w Polsce, Szwecji i Irlandii – zwłaszcza w prawie karnym i administracyjnym – nie chronią skutecznie zwierząt przed hałasem pirotechnicznym. Brak precyzyjnych norm penalizujących oraz rozproszenie kompetencji organów, szczególnie lokalnych, ograniczają efektywność ochrony i prowadzą do rozmycia odpowiedzialności instytucjonalnej.

Weryfikacja tezy opiera się na analizie porównawczej aktów prawnych, orzecznictwa oraz inicjatyw legislacyjnych, pozwalając ocenić wpływ stopnia szczegółowości regulacji na skuteczność prewencji i egzekucji.

Struktura artykułu, przyjęta na podstawie metody prawnoporównawczej, obejmuje omówienie rozwiązań krajowych, lokalnych i karnoprawnych, a także aktualnych projektów ustawodawczych. Zakończenie zawiera wnioski i postulaty zmian mających pogodzić ochronę zwierząt z poszanowaniem tradycji oraz innych dóbr konstytucyjnych.

2. Regulacje prawne w Polsce

W polskim porządku prawnym brak jest jednej ustawy, która kompleksowo regulowałaby użycie fajerwerków z uwzględnieniem ochrony zwierząt. Kwestie te są rozproszone w różnych aktach prawnych. Do rzadko spotykanych norm, które *expressis verbis* łączą restrykcję używania materiałów pirotechnicznych z imperatywem ochrony dobrostanu zwierząt, należy art. 30 ust. 1 pkt 12 i 14 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁰. Przepis ten ustanawia bezwzględny zakaz hałasowania i płoszenia zwierzyny na terenach leśnych, co w praktyce oznacza, że odpalanie fajerwerków w takich miejscach jest niedopuszczalne ze względu na generowany hałas i jego wpływ na zwierzęta¹¹. Nie istnieją natomiast przepisy ogólnokrajowe, które wprost regulowałyby używanie materiałów pirotechnicznych na terenach prywatnych.

Nadrzędnym aktem prawnym chroniącym dobrostan zwierząt jest ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt¹², która stanowi, że zwierzę, jako istota zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą, a człowiek ma obowiązek zapewnić mu opiekę i ochronę¹³. Jej regulacje obejmują wszystkie zwierzęta kregowe (art. 2 ust. 1)¹⁴. Choć ustawa nie przewiduje przepisów szczególnych dotyczących hałasu, to art. 5 ustanawia zasadę humanitarnego traktowania zwierząt, a art. 6 zakazuje zabijania ich z wyjątkami uregulowanymi w ustawie oraz znęcania się nad nimi. Zgodnie z art. 6 ust. 2 znęcanie obejmuje zadawanie bólu lub cierpienia bądź świadome dopuszczanie do ich zadawania, przy czym

9 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/29/UE z 12 czerwca 2013 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku wyrobów pirotechnicznych, Dz. Urz. UE L 178 z 28.06.2013 r., s. 27–65.

10 Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz.U. 2025, poz. 567.

11 E. Szewczyk, *Humane Protection of Animals Against the Effects of Fireworks Displays*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, t. 30, nr 3, s. 231.

12 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1580 ze zm.

13 Tamże, art. 1.

14 Zob. m.in. zakaz zabijania oraz niszczenia roślin, zwierząt i grzybów wynika z art. 125 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1478, 1940; A. Muś, A. Hajduk, *Obowiązki gmin i miast wobec zwierząt*, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katowice 2020, s. 162. Naruszenie tego przepisu stanowi wykroczenie – zgodnie z art. 131 pkt 13 u.o.p.; A. Muś, A. Hajduk, *Obowiązki gmin i miast wobec zwierząt...*, dz. cyt.

katalog zachowań ma charakter otwarty. Celowe odpalanie petard w obecności zwierząt może być kwalifikowane jako znęcanie się, zwłaszcza że art. 6 ust. 2 pkt 9 wymienia złośliwe straszenie lub drażnienie jako przykład takiego czynu. W konsekwencji wywoływanie u zwierząt stanów lękowych poprzez użycie fajerwerków może wypełniać znamiona przestępstwa z art. 35 ust. 1a u.o.z., zagrożonego karą do trzech lat pozbawienia wolności¹⁵, a w przypadku szczególnego okrucieństwa – od trzech miesięcy do pięciu lat¹⁶. Definicja ustawowa obejmuje zarówno cierpienie fizyczne, jak i psychiczne, co umożliwia objęcie penalizacją również zachowań związanych z hałasem pirotechnicznym¹⁷.

Podstawową regulacją dotyczącą materiałów pirotechnicznych jest ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym¹⁸, która zakazuje sprzedaży fajerwerków osobom niepełnoletnim, przewidując sankcję grzywny, ograniczenia wolności lub pozbawienia wolności do dwóch lat¹⁹. Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego²⁰ reguluje wytwarzanie, obrót, przechowywanie i używanie wyrobów pirotechnicznych oraz zasady uzyskiwania pozwoleń. Zgodnie z art. 9 ust. 2 w związku z art. 62c ust. 1–3 tej ustawy zwolnieniu z obowiązku uzyskania pozwolenia podlegają wyroby widowiskowe klasy F1–F3 (od bardzo niskiego do średniego stopnia zagrożenia życia, zdrowia, mienia i środowiska), teatralne klasy T1 (niski stopień zagrożenia) oraz pozostałe wyroby klasy P1 (niskie zagrożenie)²¹. Polskie prawo nie przewiduje szczegółowych ograniczeń czasowych, co oznacza, że fajerwerki mogą być odpalane również w dni powszednie, a osoby pełnoletnie mogą je nabywać i ich używać, pod warunkiem przestrzegania przepisów bezpieczeństwa oraz ograniczeń wprowadzanych przez samorządy.

Wykorzystanie fajerwerków może w określonych sytuacjach naruszać przepisy o charakterze porządkowym. Kodeks wykroczeń w art. 51 § 1 przewiduje, że kto krzykiem, hałasem lub innym wybrykiem zakłóca spokój, porządek publiczny, spoczynek nocny albo wywołuje zgorszenie w miejscu publicznym, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny²². Przepis ten nie zawiera ograniczeń czasowych – obowiązuje nieprzerwanie cały rok. Odpalanie fajerwerków może być zakwalifikowane jako „hałas” lub „wzybryk” zakłócający spokój, zwłaszcza poza tradycyjnym okresem sylwestrowym lub w porze nocnej.

Wobec braku ustawowych ograniczeń ciężar regulacji używania fajerwerków w Polsce częściowo przeniósł się na poziom administracji rządowej i samorządowej. Na szczeblu samorządowym podejmowane są próby wprowadzenia zakazów lokalnych, opierających się na art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²³, który upoważnia gminy do wydawania przepisów porządkowych w celu ochrony życia i zdrowia obywateli oraz zapewnienia porządku publicznego w zakresie nieuregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących. Uchwały wprowadzające zakazy pirotechniki są jednak często uchylane w trybie nadzorczym przez wojewodów lub sądy administracyjne jako pozbawione ustawowego umocowania i przekraczające delegację ustawową, zwłaszcza wobec obowiązywania art. 51 § 1 k.w.²⁴ Przykładem jest uchwała Rady

15 Art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1580 ze zm.

16 Tamże, art. 35 ust. 2.

17 K. Kuszelewicz, *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 114.

18 Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1743.

19 Tamże, art. 139.

20 Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2378.

21 Rozdział 1., art. 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/29/UE z 12 czerwca 2013 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku wyrobów pirotechnicznych Dz. Urz. UE L 178 z 28.06.2013 r., s. 27–65.

22 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U. 2023, poz. 2119 ze zm.

23 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1465 ze zm. (dalej: u.s.g.).

24 Zob. m.in. wyrok WSA w Łodzi z 16 czerwca 2014 r. III SA/Łd 355/14, LEX 1550316; wyrok WSA w Kielcach z 29 listopada 2017 r. II SA/Kc 588/17 LEX 2411671; rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-N.4131.147.2.2024.SP1 Wojewody

Miasta Świeradów-Zdrój z 2020 r., która wprowadzała całoroczny zakaz używania fajerwerków, lecz została unieważniona z powodu braku wskazania konkretnych zagrożeń²⁵. Choć art. 40 ust. 3 u.s.g. pozwala gminie na ustanawianie przepisów porządkowych, to nie wymaga on dowodu realnego zagrożenia – wystarczy jego potencjalna możliwość. Przepis ten dotyczy wyłącznie ochrony ludzi, nie zwierząt, dlatego nie może być podstawą prawną do regulacji zakazów ze względu na ich dobrostan. Część gmin, takich jak Białe Błota, Suchy Las czy Zakopane, utrzymuje zakazy całoroczne lub ograniczone do wybranych dni, które – choć mogą zostać uchylone – korzystają z domniemania legalności do czasu rozstrzygnięcia²⁶. Na terenie miasta Zakopanego obowiązuje całoroczny zakaz używania materiałów pirotechnicznych w miejscach publicznych²⁷. W rezultacie sytuacja prawna jest niejednolita: jedne gminy wprowadzają lokalne zakazy, inne ich nie posiadają. Jednocześnie coraz więcej miast (m.in. Gdańsk, Sopot, Gdynia) rezygnuje z organizacji pokazów pirotechnicznych, zastępując je atrakcjami audiowizualnymi, także ze względu na dobro zwierząt²⁸.

Kompetencję do stanowienia przepisów porządkowych posiadają nie tylko rady gmin, lecz także wojewodowie. Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie mogą oni wydawać rozporządzenia porządkowe w zakresie nieuregulowanym, gdy jest to konieczne dla ochrony życia, zdrowia, mienia oraz zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego²⁹. W przeciwieństwie do art. 40 ust. 3 u.s.g. art. 60 ust. 1 u.a.r.w. nie ogranicza ochrony wyłącznie do życia i zdrowia ludzi, co otwiera możliwość szerszej interpretacji, obejmującej również życie i zdrowie zwierząt. W praktyce jednak instrument ten wykorzystywany jest głównie w celu ochrony ludzi. Przykładem jest rozporządzenie wojewody lubuskiego z 2024 r., które wprowadziło czasowy zakaz używania fajerwerków w miejscach publicznych na terenie województwa, z wyjątkiem 31 grudnia i 1 stycznia, w celu ochrony życia, zdrowia, mienia oraz zapewnienia porządku publicznego³⁰.

Polski model regulacyjny charakteryzuje się szeroką dostępnością wyrobów pirotechnicznych oraz brakiem kompleksowych unormowań odnoszących się do ich oddziaływania na dobrostan zwierząt. Aktualnie ochrona opiera się na generalnych klauzulach ustawowych – zasadzie humanitarnego traktowania oraz zakazie znęcania się – które nie zostały jednak skonkretyzowane w odniesieniu do hałasu pirotechnicznego. W konsekwencji używanie fajerwerków pozostaje co do zasady dozwolone przez cały rok, a próby wprowadzenia ograniczeń na poziomie lokalnym często są eliminowane w nadzorze prawnym z uwagi na brak jednoznacznej podstawy ustawowej. Brak regulacji dotyczących wpływu hałasu pirotechnicznego na zwierzęta sugeruje ustawowe założenie, że problem nie wymaga odrębnego ujęcia w prawie karnym, mimo aksjologicznych i empirycznych przesłanek przemawiających za jego penalizacją.

Dolnośląskiego z 7 lutego 2024 r., Dz. Urz. Woj. 2024, poz. 1061; rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN.4131.89.2024 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 29 lutego 2024 r., Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. 2024, poz. 1356; E. Szewczyk, *Humane Protection of Animals...*, dz. cyt., s. 232.

- 25 Uchwała nr XXVI/121/2020 Rady Miasta Świeradów-Zdrój z 24 kwietnia 2020 r. w sprawie zakazu odpalania fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych w okresie całorocznym na terenie Miasta Świeradów-Zdrój, Dz. Urz. Woj. 2020, poz. 3218 została unieważniona przez Wojewodę Dolnośląskiego rozstrzygnięciem nadzorczym nr NK-N.4131.138.2.2020 z 13 maja 2020 r., Dz. Urz. Woj. 2020, poz. 3219.
- 26 Uchwała nr RGK.0007.8.2019 Rady Gminy Białe Błota z 29 stycznia 2019 r. w sprawie zakazu używania fajerwerków, petard i innych środków pirotechnicznych, Dz. Urz. Kujaw. 2019, poz. 874; uchwała nr XXII/19/2008 Rady Gminy Suchy Las z 29 maja 2008 r. w sprawie zakazu używania fajerwerków, petard i innych materiałów pirotechnicznych na terenie gminy Suchy Las, Dz. Urz. Wielk. 2008, Nr 111, poz. 2050.
- 27 Uchwała Rady Miasta nr XV/181/2019 z 23 grudnia 2019 r. w sprawie zakazu odpalania fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych w okresie całorocznym na terenie miasta Zakopane, Dz. Urz. Malop. 2019, poz. 9981.
- 28 *Gdańsk, Sopot i Gdynia bez fajerwerków w sylwestrowy wieczór*, <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/Gdansk-Sopot-i-Gdynia-bez-fajerwerkow,a,277700> [dostęp: 10.05.2025].
- 29 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz.U. 2025, poz. 428 ze zm. (dalej: u.a.r.w.).
- 30 Rozporządzenie porządkowe Wojewody Lubuskiego z 27 grudnia 2024 r. w sprawie ograniczenia używania wyrobów pirotechnicznych na terenie województwa lubuskiego, Dz. Urz. Woj. Lub. 2024, poz. 3141.

3. Regulacje prawne w Szwecji

W Szwecji, podobnie jak w Polsce, brak jest ogólnokrajowych przepisów kompleksowo regulujących użycie wyrobów pirotechnicznych z uwzględnieniem ochrony zwierząt. Chociaż szwedzkie prawo, w tym ustawa o ochronie zwierząt z 2018 r.³¹, zapewnia szeroką ochronę zwierząt przed niepotrzebnym cierpieniem, to nie zawiera ono konkretnych regulacji dotyczących wpływu fajerwerków na ich dobrostan. W treści ustawy znajduje się jedynie ogólna zasada nakładająca obowiązek „traktowania zwierząt dobrze i chronienia ich przed nieuzasadnionym cierpieniem i chorobą”³². Analogicznie szwedzkie przepisy również nie odnoszą się wprost do problematyki hałasu pirotechnicznego, jednak zawarta w nich norma generalna interpretuje ochronę dobrostanu szeroko – jako obejmującą również działania wywołujące silny stres lub lęk. W mojej ocenie, choć brak jest jednoznacznych przepisów odnoszących się do hałasu pirotechnicznego, jego użycie w sposób prowadzący do wywołania silnego stresu u zwierząt może zostać uznane za naruszenie zakazu zadawania nieuzasadnionego cierpienia, a tym samym potencjalnie wypełniać znamiona przestępstwa.

Szwedzki system prawny również przewiduje sankcje karne za znęcanie się nad zwierzętami, jednak ten typ przestępstwa jest uregulowany w kodeksie karnym – *Brottsbalken*³³ – w rozdziale 16 § 13 zatytułowanym *Brott mot allmän ordning* (przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu). Warunkiem powstania odpowiedzialności karnej jest rzeczywiste zadanie zwierzęciu cierpienia, co nadaje typizacji znęcania się charakter skutkowy³⁴. Przepis ten stanowi, że „kto umyślnie lub przez rażące niedbalstwo, przez bicie, przeciążanie albo zaniedbanie lub w inny sposób, zadaje zwierzęciu cierpienie, podlega karze grzywny lub pozbawienia wolności do lat 2”³⁵. O kwalifikacji czynu decyduje nie forma działania sprawcy – czy było to bicie, zaniedbanie czy inny sposób zadawania cierpienia – lecz fakt, że doszło do niewłaściwego (*otillbörligen*) narażenia zwierzęcia na cierpienie, spowodowanego umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa (*grov oaktsambet*). Ponadto użycie sformułowania „w inny sposób” oznacza, że katalog ten jest otwarty i obejmuje każde zachowanie powodujące ból lub cierpienie zwierzęcia w sposób nieuzasadniony. W sytuacji, gdy zachowanie sprawcy przyjmuje formę wyjątkowo okrutną lub prowadzi do cierpienia o nadzwyczajnej intensywności bądź długości, ustawodawca przewiduje karę pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do czterech lat³⁶.

Równoległe rozdział 10 § 1 ustawy o ochronie zwierząt penalizuje jedynie naruszenia konkretnych nakazów postępowania (np. obowiązków związanych z transportem, ubojem czy zakazem seksualnych czynności wobec zwierząt) – bez konieczności wykazywania jakiegokolwiek cierpienia zwierzęcia³⁷. Sankcja to grzywna lub kara do dwóch lat więzienia³⁸. Należy również podkreślić, że ustawa o ochronie zwierząt obejmuje zakresem zarówno zwierzęta utrzymywane celowo przez człowieka, jak i dzikie zwierzęta wykorzystywane do celów doświadczalnych³⁹. Z kolei przestępstwo znęcania się nad zwierzętami, uregulowane w rozdziale 16 § 13 szwedzkiego kodeksu karnego, charakteryzuje się szerokim zakresem przedmiotowym – obejmuje wszystkie zwierzęta, zarówno domowe, gospodarskie, jak i dzikie, niezależnie od przynależności gatunkowej czy sposobu ich utrzymywania. Oznacza to, że czyn ten może dotyczyć każdego zwierzęcia, którego dobrostan został naruszony w sposób sprzeczny z obowiązującymi normami prawnymi⁴⁰. Minister rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, w odpowiedzi na

31 Djurskyddslag (2018:1192), SFS nr 2018:1192, 20 June 1988.

32 Tamże, 2 kap. 1 §.

33 Brottsbalk (1962:700), SFS nr 1962:700, 21 December 1962.

34 *Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem*, Statens Offentliga Utredningar, Sztokholm 2000, bilaga 1: Kommittédirektiv 2018:94, s. 42, 48.

35 16 kap. 13 § Brottsbalken (1962:700), SFS nr 1962:700, 21 December 1962.

36 Tamże.

37 *Brott mot djur...*, s. 46–47.

38 10 kap. 1 – 3 §§, Djurskyddslagen (2018:1192), SFS nr 2018:1192, 20 June 2018.

39 Tamże, 1 kap. 2 §.

40 S. Sarenbo, H. Striving, *Djur och rätt. Förvaltningslagen, djurskyddslagen och tillsynslagen m.m.*, Norstedts Juridik, Sztokholm 2024, s. 58

poselską interpelację 16 stycznia 2025 r., podkreślił, że jeśli fajerwerki zostaną użyte w sposób, który wyczerpuje znamiona znęcania się, to sprawca może zostać ukarany grzywną lub więzieniem zgodnie z przepisami kodeksu karnego⁴¹.

W Szwecji używanie fajerwerków podlega ścisłym zasadom licencyjnym. Obrót, transport i stosowanie wyrobów pirotechnicznych regulowane są przede wszystkim przez ustawę o materiałach łatwopalnych i wybuchowych⁴² oraz ustawę o porządku publicznym⁴³. Za naruszenie tych przepisów (umyślne lub z rażącego niedbalstwa) grozi grzywna lub kara pozbawienia wolności do jednego roku⁴⁴. Na podstawie § 25 rozporządzenia o materiałach łatwopalnych i wybuchowych⁴⁵ urząd do spraw ochrony społeczeństwa i gotowości (MSB) uzyskał kompetencję do szczegółowej regulacji w zakresie klasyfikacji, produkcji, magazynowania i użycia materiałów wybuchowych, co znalazło wyraz w rozporządzeniu MSBFS 2025:2 o przepisach wykonawczych dotyczących postępowania z materiałami wybuchowymi⁴⁶. Zgodnie z tymi przepisami wyroby kategorii F1 mogą być nabywane i stosowane bez zezwolenia, natomiast w odniesieniu do kategorii F2–F4 wymagane są szkolenie (F2–F3), z przewidzianymi wyjątkami, bądź licencja (F4)⁴⁷. Stopniowe zaostrzenia obowiązują od 2002 r., obejmując m.in. zakaz posiadania petard bez zezwolenia i szkolenia, wycofanie wyrzutni czterociałowych (2008 r.), zakaz rakiet powyżej 75 g (2014 r.) oraz wymóg zezwolenia i szkolenia na sprzedaż rakiet na kij (2019 r.)⁴⁸. Oddzielną regulacją jest ustawa o porządku publicznym, zgodnie z którą użycie wyrobów pirotechnicznych na otwartej przestrzeni wymaga zezwolenia policji, jeśli miejsce, czas lub inne warunki tworzą ryzyko szkody dla osób lub mienia⁴⁹, a naruszenie tej normy stanowi wykroczenie przeciwko porządkowi publicznemu, za które grozi kara grzywny⁵⁰. Choć przywołane akty nie odnoszą się bezpośrednio do dobra zwierząt, to policyjny serwis informacyjny wskazuje, że zezwolenie jest wymagane, gdy okoliczności odpalania pirotechniki mogą zagrażać zdrowiu ludzi lub zwierząt⁵¹.

Rząd upoważnił gminy – na podstawie rozdziału 3. §§ 8–9 ustawy o porządku publicznym – do wydawania lokalnych przepisów niezbędnych do utrzymania porządku na terenach publicznych, w tym do ograniczania użycia materiałów pirotechnicznych w celu ochrony zdrowia publicznego i mienia⁵². W praktyce wiele gmin wprowadziło miejscowe zakazy lub ograniczenia czasowe odpalania fajerwerków. Z danych opublikowanych przez organizację Djurens Rätt – wiodącą szwedzką organizację na rzecz praw zwierząt – 191 z 290 (66%) gmin szwedzkich wprowadziło ograniczenia pirotechniki – wobec 60% w 2022 r. i 41% w 2021 r.⁵³ Tendencja ta pokazuje rosnącą skłonność władz lokalnych do regulacji w celu ochrony ludzi i zwierząt oraz zmianę podejścia do pokazów fajerwerków – obecnie ok. 95% gmin ich nie organizuje, podczas gdy w 2020 r. odsetek ten wynosił poniżej 25%⁵⁴. Działania te odzwierciedlają rosnącą troskę o dobrostan zwierząt, bezpieczeństwo publiczne i środowisko, wpisując się w nurt odpowiedzialnego zarządzania przestrzenią publiczną. Przykładem jest miasto Malmö,

41 Skriftlig fråga 2024/25:650 av Sofia Skönnbrink (S), www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/skriftlig-fraga/fyrverkeriers-paverkan-pa-djurvalfarden_hc11650/ [dostęp: 28.04.2025].

42 Lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, SFS nr 2010:1011, 1 July 2010.

43 Ordninglagen (1993:1617), SFS nr 1993:1617, 16 December 1993.

44 Tamże, 28 §.

45 Förordning (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor, SFS nr 2010:1075, 15 July 2010.

46 MSBFS 2025:2 Föreskrifter om hantering av explosiva varor, nr 2025:2.

47 Tamże, 8 kap. 3 §.

48 *Regler för att skjuta fyrverkerier*, <https://www.msb.se/sv/rad-till-privatpersoner/fyrverkerier/regler-for-att-skjuta-fyrverkerier/> [dostęp: 28.04.2025].

49 3 kap. 7 § Ordninglagen (1993:1617), SFS nr 1993:1617, 16 December 1993.

50 Tamże, 3 kap. 20 §.

51 *Fyrverkerier och andra pyrotekniska varor – sök tillstånd*, <https://polisen.se/tjanster-tillstand/tillstand-ansok/fyrverkerier/#:~:text=Du%20beh%C3%B6ver%20s%C3%B6ka%20tillst%C3%A5nd%20hos,skada%20och%20ol%C3%A4genheter%20f%C3%B6r%20andra,> [dostęp: 29.04.2025].

52 3 kap. 8 – 9 §§ Ordninglagen (1993:1617), SFS nr 1993:1617, 16 December 1993.

53 *Panglistan 2024 – så bantnar Sveriges kommuner fyrverkerier*, <https://djurenst.se/nyheter/panglistan-2024> [dostęp: 29.04.2025].

54 Tamże.

gdzie lokalne przepisy zakazują używania fajerwerków w przestrzeni publicznej bez zgody policji, z wyjątkiem sylwestra (w godz. 18–2), oraz wprowadzają ograniczenia geograficzne⁵⁵. Próby wprowadzenia całkowitych zakazów spotykają się jednak z krytyką sądów administracyjnych. Sąd apelacyjny w Sztokholmie w sprawie *Danderyds kommun* oraz sąd apelacyjny w Sundsvall uznały bowiem, że bezwzględne lub zbyt szerokie ograniczenia stanowią nadmierne przymuszenie i nieproporcjonalne ograniczenie wolności jednostki, naruszając art. 3 kap. 12 § ustawy o porządku publicznym⁵⁶.

Podsumowując, w szwedzkim porządku prawnym brak jest szczegółowych regulacji zakazujących używania materiałów pirotechnicznych z uwagi na dobrostan zwierząt. Obowiązujące unormowania opierają się na generalnym zakazie zadawania nieuzasadnionego cierpienia i karalności znęcania się, a także na przepisach administracyjnych o porządku publicznym. Faktyczna reglamentacja następuje głównie poprzez akty prawa miejscowego – zwłaszcza czasowe ograniczenia wprowadzane w okresie noworocznym – oraz system licencyjno-szkoleniowy ograniczający dostęp do pirotechniki. Kluczowymi problemami pozostają rozproszenie kompetencji, brak przepisów karnych chroniących zwierzęta przed hałasem pirotechnicznym oraz niewystarczająca koordynacja działań samorządów. Model ten skutkuje fragmentaryczną ochroną: brak wyraźnej penalizacji hałasu w prawie karnym sprawia, że zasadniczą rolę odgrywają instrumenty administracyjne, podczas gdy odpowiedzialność karna pozostaje marginalna.

4. Regulacje prawne w Irlandii

Podstawowym aktem regulującym ochronę zwierząt w Irlandii jest ustawa o zdrowiu i dobrostanie zwierząt z 2013 r.⁵⁷ Zgodnie z jej postanowieniami osoba mająca zwierzęta pod opieką ma obowiązek dbać o ich dobrostan. Pojęcie „zwierząt chronionych” odnosi się do osobników utrzymywanych w celach rolniczych, rekreacyjnych, domowych lub sportowych, a także tych będących w posiadaniu dowolnej osoby lub pod jej kontrolą, niezależnie od charakteru i długości tej opieki⁵⁸. Zgodnie z art. 12 tej ustawy zabrania się wszelkich działań bądź zaniechań, które powodują u zwierzęcia nieuzasadnione cierpienie lub zagrażają jego zdrowiu bądź dobrostanowi, jak również zaniebdowania bądź lekceważenia niezbędnych potrzeb zdrowotnych i behawioralnych. Przez „nieuzasadnione cierpienie” rozumie się ból, niepokój lub cierpienie (zarówno fizyczne, jak i psychiczne), które ze względu na swój rodzaj bądź natężenie, przedmiot lub okoliczności występowania jest nieproporcjonalne lub zbędne⁵⁹. Chociaż przepis art. 12 AHWA nie wskazuje wprost na wyroby pirotechniczne, to jego ogólny charakter pozwala potencjalnie zakwalifikować hałas pochodzący z pokazów fajerwerków jako naruszenie zakazu zadawania nieuzasadnionego cierpienia, pociągające odpowiedzialność karną. W przypadku przestępstw rozpatrywanych w trybie uproszczonym (*summary conviction*) sprawca może zostać ukarany grzywną w wysokości odpowiadającej klasie A⁶⁰ lub karą pozbawienia wolności do sześciu miesięcy albo obiema tymi karami łącznie⁶¹. W przypadku skazania na podstawie aktu oskarżenia za znęcanie się lub rażące

55 20 § Lokal ordningsstadga för Malmö kommun från den 14 december 1995, www.malmo.se/Om-Malmo-stad/Demokrati-och-politik/Sa-styrs-Malmo/Forfattningssamling/Bestammelser-som-riktar-sig-till-dig-som-medborgare.html [dostęp: 29.04.2025].

56 Wyrok Kammarrätt i Sundsvall z 6 listopada 2019 r., 3003-18; wyrok Kammarrätt i Stockholm 3 marca 2023 r., 437-23.

57 Animal Health and Welfare Act 2013, No. 15/2013, Irish Statute Book (dalej: AHWA).

58 M. Strauss, *Planning and Animal Welfare Law: Considering Why Planning Authorities in the Republic of Ireland Should have Regard to Animal Welfare Laws as Part of the Planning Process*, „Liverpool Law Review” 2020, t. 41, s. 129–144, <https://doi.org/10.1007/s10991-020-09246-z>.

59 Part 1, Section 2 (1) Animal Health and Welfare Act 2013, No. 15/2013, Irish Statute Book.

60 Na temat klasyfikacji grzywn zob. m.in. Fines Act 2010, No. 8/2010, Irish Statute Book; grzywna klasy A oznacza karę pieniężną nieprzekraczającą 5 000 €, przewidzianą ustawą Fines Act 2010, No. 8/2010, Irish Statute Book, art. 3 oraz art. 4 ust. 1, oraz rozporządzeniem wykonawczym S.I. nr 662 z 2010 r.

61 Section 52, 2b Animal Health and Welfare Act 2013, No. 15/2013, Irish Statute Book.

zaniedbanie grozi grzywna do 250 tys. euro i/lub kara pozbawienia wolności do pięciu lat⁶². Ponadto sąd może orzec obowiązek pokrycia kosztów leczenia i utrzymania poszkodowanego osobnika⁶³.

W literaturze wskazuje się, że pojęcie „nieuzasadnionego cierpienia” jest zbyt ogólne – formalnie chroni dobrostan zwierząt, lecz brak mu precyzji. Ambiwalencja tego sformułowania sprawia, że przy stosowaniu prawa priorytet mogą uzyskać względy ekonomiczne, gospodarcze lub zdrowotne ludzi kosztem ochrony zwierząt⁶⁴.

Na mocy irlandzkiej ustawy o materiałach wybuchowych z 1875 r. sprzedaż fajerwerków na terytorium Irlandii jest legalna⁶⁵. Ustawa o materiałach wybuchowych koncentruje się na bezpieczeństwie i ograniczeniu uciążliwości społecznych, regulując obrót i użycie fajerwerków. Po konsultacjach społecznych w 2005 r. oraz nowelizacji w 2006 r. doprecyzowano znamiona czynów zabronionych, zaostrzono sankcje i rozszerzono uprawnienia organów ścigania⁶⁶. Dyrektywa 2007/23/WE ujednoliciła zasady obrotu pirotechniką w UE, pozostawiając państwom możliwość wprowadzania ograniczeń ze względów bezpieczeństwa, porządku publicznego, zdrowia i środowiska. Irlandia, implementując dyrektywę, ograniczyła dostęp do kategorii F2 i F3 wyłącznie dla certyfikowanych operatorów. Od 4 lipca 2010 r. w sprzedaży detalicznej dostępne są wyłącznie fajerwerki o bardzo niskim ryzyku (F1) – generujące minimalny hałas i przeznaczone do użycia w ograniczonej przestrzeni, nawet wewnątrz pomieszczeń⁶⁷. Motywem regulacji były względy porządku publicznego i zdrowia, kontrola jakości oraz przeciwdziałanie nadużyciom⁶⁸, przy czym ochrona zwierząt uzyskała jedynie charakter pośredni – jako konsekwencja redukcji obrotu najbardziej uciążliwymi produktami. Po uchyleniu dyrektywy 2007/23/WE⁶⁹ nową podstawą prawną pozostają analogiczne przepisy dyrektywy 2013/29/UE⁷⁰, implementowane w Irlandii przez rozporządzenie S.I. 174/2015⁷¹.

Ustawa o materiałach wybuchowych z 1875 r. (ze zmianami m.in. z Criminal Justice Act 2006) w art. 80 typizuje dwa czyny karalne: odpalenie lub skierowanie fajerwerków w stronę osoby czy mienia oraz posiadanie ich w celu sprzedaży lub przekazania innej osobie bez licencji. Za naruszenie któregokolwiek z tych przepisów ustawodawca przewiduje karę grzywny, pozbawienia wolności lub obu tych kar łącznie⁷². Za przestępstwa grozi kara grzywny do 10 tys. euro albo kara pozbawienia wolności do pięciu lat (lub obie kary łącznie)⁷³. Departament Sprawiedliwości wydaje licencje importowe na fajerwerki F2–F4, przeznaczone wyłącznie dla profesjonalnych operatorów pokazów⁷⁴.

W Irlandii podstawową rolę w regulacji obrotu i użycia wyrobów pirotechnicznych odgrywa władza centralna. An Garda Síochána (krajowa policja) oraz służby celne aktywnie egzekwują obowiązujące przepisy. Administracja koncentruje się na zwalczaniu nielegalnych fajerwerków i działaniach pre-

62 Tamże.

63 Tamże, art. 12.

64 L. O’Driscoll, *Animal Law: Introduction, Discourse and the Irish Approach*, <https://trinitycollegelawreview.org/animal-law-introduction-discourse-irish-approach/> [dostęp: 2.05.2025].

65 Explosives Act 1875, UK Public General Acts 1875, c. 17.

66 Tamże, art. 80 Exp; *General Response on Fireworks Legislation in Ireland March 2022*, <https://www.parliament.scot/-/media/files/committees/criminal-justice-committee/irish-dept-of-justice-general-fireworks-response-march-2022.pdf> [dostęp: 2.05.2025].

67 Informacja na podstawie: *Fireworks*, <https://www.gov.ie/en/department-of-justice/publications/fireworks/> [dostęp: 2.05.2025].

68 Tamże, s. 1.

69 Dyrektywa 2007/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 maja 2007 r. w sprawie wprowadzania do obrotu wyrobów pirotechnicznych, Dz. Urz. WE L 154 z 14.06.2007 r., s. 1–21.

70 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/29/UE z 12 czerwca 2013 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku wyrobów pirotechnicznych, Dz. Urz. UE L 178 z 28.06.2013, s. 27–65.

71 European Union (Making Available on the Market of Pyrotechnic Articles) Regulations 2015, S.I. No. 174 of 2015.

72 Art. 80 Explosives Act 1875, UK Public General Acts 1875, c. 17 w brzmieniu nadanym przez art. 68 Criminal Justice Act 2006, No. 26/2006, Irish Statute Book.

73 Tamże.

74 Informacja na podstawie: *Fireworks...*, dz. cyt.

wencyjnych, wspieranych przez ogólnokrajowe kampanie informacyjne Ministerstwa Sprawiedliwości i policji, często realizowane we współpracy z organizacjami ochrony zwierząt⁷⁵.

Lokalne władze interweniują w przypadku wystąpienia uciążliwego hałasu na podstawie ogólnych przepisów środowiskowych⁷⁶, natomiast użycie pirotechniki podlega odrębnemu, bardziej rygorystycznemu reżimowi. Odpowiedzialność karna za nielegalne fajerwerki wiąże się z surowszymi sankcjami przewidzianymi w ustawie o materiałach wybuchowych z 1875 r.

Podsumowując, w Irlandii ochrona zwierząt przed hałasem fajerwerków opiera się na ogólnych przepisach o dobrostanie zwierząt oraz rygorystycznych regulacjach karnych dotyczących pirotechniki: sprzedaż detaliczna jest ograniczona do kategorii F1, a wyroby F2–F4 dostępne są wyłącznie dla licencjonowanych operatorów. Dobrostan zwierząt nie stanowi jednak samodzielnego przedmiotu penalizacji, lecz podlega ochronie pośredniej – poprzez zakaz zadawania nieuzasadnionego cierpienia, system licencjonowania oraz wymogi szkoleniowe. Brak jest przepisów karnych wprost odnoszących się do oddziaływania akustycznego pirotechniki, co ogranicza skuteczność ochrony w tym zakresie. Jednocześnie coroczne kampanie edukacyjne Ministerstwa Sprawiedliwości, ISPCA i policji przypominają o traumatyzującym wpływie nielegalnych fajerwerków na zwierzęta.

5. Wykaz postulatów *de lege ferenda*

We wszystkich analizowanych systemach, mimo różnic w regulacjach, widoczna jest tendencja do wzmocnienia ochrony zwierząt przed skutkami pirotechniki. W Polsce trwają obecnie prace nad dalszym zaostreniem ograniczeń jej stosowania. Do Sejmu trafiły trzy projekty nowelizacji ustawy o ochronie zwierząt i ustawy o materiałach wybuchowych. Pierwszy to poselski projekt ustawy o ochronie zwierząt (druk nr 350), przewidujący uprawnienie gmin do wprowadzania zakazów lub ograniczeń używania fajerwerków w celu ochrony zwierząt⁷⁷. Drugi projekt, poselski (druk nr 729), dotyczy nowelizacji ustawy o materiałach wybuchowych i przewiduje zakaz sprzedaży oraz używania przez osoby prywatne najbardziej hałaśliwych fajerwerków klasy F3, wskazując jednocześnie na niestabilność podstaw prawnych dotychczasowych zakazów czasowych wprowadzanych przez wojewodów i samorządy⁷⁸. Trzeci projekt, obywatelski (druk nr 700), zakłada niemal całkowity zakaz używania pirotechniki przez osoby prywatne w trosce o dobro zwierząt. Wprowadza do ustawy o ochronie zwierząt art. 7a, który wyraźnie zabrania odpalania fajerwerków klas F2 i F3 osobom prywatnym⁷⁹.

W latach 2021–2025 do szwedzkiego parlamentu wpłynęło wiele wniosków poselskich dotyczących ograniczenia użycia pirotechniki przez osoby prywatne, motywowanych względami bezpieczeństwa i ochrony zwierząt. W 2021 r. zaproponowano ogólnokrajowy zakaz sprzedaży i używania fajerwerków przez osoby fizyczne, uzasadniając go ryzykiem wypadków, pożarów, zanieczyszczenia środowiska i cierpienia zwierząt⁸⁰. W 2023 r. zaproponowano uzależnienie użycia fajerwerków od zezwolenia⁸¹, a także całkowity zakaz prywatnych pokazów oraz zaostrenie sankcji za ich nielegalne odpalenie⁸². W 2024 r. zaproponowano zakaz sprzedaży fajerwerków dla ogółu społeczeństwa, dopuszczając ich użycie wyłącznie przez przeszkolonych pirotechników, z uwagi na szkodliwość dla ludzi, zwierząt i środowiska⁸³. Mimo szerokiego poparcia dla ograniczeń fajerwerków Komisja do spraw Obrony

75 *Minister Browne Launches 2024 National Awareness Campaign to Target Misuse of Illegal Fireworks*, <https://ispca.ie/minister-browne-launches-2024-national-awareness-campaign-to-target-misuse-of-illegal-fireworks/> [dostęp: 2.05.2025].

76 Environmental Protection Agency Act 1992, No. 7/1992, Irish Statute Book.

77 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt z 25 stycznia 2024 r., druk sejmowy nr 350.

78 Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego z 20 czerwca 2024 r., druk sejmowy nr 729.

79 Obywatelski projekt ustawy – o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz zmianie niektórych innych ustaw z 8 października 2024 r., druk sejmowy nr 700.

80 Motion 2021/22:2695 av Abraham Halef och Ingela Nylund Watz Nationellt förbud mot användning och försäljning av fyrverkerier.

81 Motion 2023/24:1505 av Ingela Nylund Watz (S).

82 Motion 2023/24:1143 av Boriana Åberg (M) Förbud för privatpersoners användning av fyrverkerier.

83 Motion 2024/25:194 av Hanna Gunnarsson m.fl. (V) Förbud av försäljning av fyrverkerier till allmänheten.

zarekomendowała ich odrzucenie, uznając obecne przepisy o porządku publicznym i kompetencje policji oraz samorządów za wystarczające. Podkreślono jednocześnie, że art. 4 dyrektywy 2013/29/UE uniemożliwia zakaz obrotu produktami zgodnymi z normami unijnymi, dopuszczając jedynie krajowe ograniczenia w zakresie ich posiadania i używania, które w Szwecji już funkcjonują⁸⁴. Szwedzki parlament podzielił to stanowisko i odrzucił wszystkie wnioski – zarówno z 2024 r., jak i wcześniejsze⁸⁵.

W Irlandii sprzedaż konsumencka ograniczona jest do najbezpieczniejszych fajerwerków kategorii F1 (np. zimne ognie, *party poppers*). W 2024 r. minister sprawiedliwości wraz z ISPCA i Irish Guide Dogs przeprowadzili kampanię medialną przeciwko nielegalnej pirotechnice, akcentując jej traumatyczny wpływ na psy asystujące i inne zwierzęta⁸⁶. Organizacje takie jak ISPCA prowadzą równoległe działania edukacyjne, podkreślając, że huk fajerwerków wywołuje u zwierząt silny strach i stres⁸⁷. Dublin City Council wielokrotnie debatował nad potrzebą wycofania się z tradycyjnych pokazów pirotechnicznych na imprezach miejskich, powołując się na negatywny wpływ na ludzi (zwłaszcza osoby z demencją lub zaburzeniami sensorycznymi), zwierzęta oraz środowisko⁸⁸. W 2024 r. irlandzcy posłowie złożyli projekt ustawy zmieniającej ustawę o zdrowiu i dobrostanie zwierząt z 2013 r., przewidujący powołanie Komitetu do spraw Dobrostanu Zwierząt, którego zadaniem ma być ocena wpływu polityki rządu na sytuację zwierząt jako istot odczuwających⁸⁹. Inicjatywa ta ma na celu wzmocnienie standardów opieki nad zwierzętami oraz monitorowanie i opiniowanie działań legislacyjnych i wykonawczych pod kątem ich wpływu na dobrostan zwierząt.

6. Zakończenie

Analiza porównawcza wskazuje, że Polska, Szwecja i Irlandia opierają ochronę zwierząt na założeniu, iż są one istotami zdolnymi do odczuwania cierpienia, a człowiek ma wobec nich obowiązki moralne i prawne. Żadne z analizowanych państw nie dysponuje jednak przepisami szczególnymi, odnoszącymi się bezpośrednio do kwestii wpływu hałasu pirotechnicznego na dobrostan zwierząt. Z perspektywy prawa karnego wskazuje to na potrzebę wprowadzenia norm typizujących narażanie zwierząt na silne bodźce dźwiękowe jako czynów zabronionych, gdyż obecnie odpowiedzialność karna uzależniona jest od spełnienia ogólnych przesłanek, a przeciwdziałanie negatywnym skutkom fajerwerków realizowane jest głównie poprzez regulacje administracyjne i akty prawa miejscowego.

W Polsce użycie fajerwerków pozostaje co do zasady dozwolone, a ograniczenia mają charakter lokalny i opierają się na niepewnym umocowaniu ustawowym. W Szwecji, mimo systemu licencyjnego, brak przepisów bezpośrednio chroniących dobrostan zwierząt, a lokalne zakazy bywają uchylane jako nieproporcjonalne. W Irlandii sprzedaż ograniczono do kategorii F1, a F2–F4 zastrzeżono dla certyfikowanych operatorów, co skutecznie redukuje hałas, choć ochrona zwierząt ma charakter jedynie pośredni. W ujęciu porównawczym model szwedzki wykazuje większy potencjał ochronny niż polski dzięki restrykcjom licencyjnym, natomiast model irlandzki dowodzi skuteczności ograniczeń dostępu do pirotechniki, wymagających jednak uzupełnienia o przepisy odnoszące się wprost do ochrony zwierząt.

84 Zob. m.in. Försvärsutskottets betänkande 2024/25:FöU4, s. 52–57; Försvärsutskottets betänkande 2023/24:FöU7, s. 53–55.

85 Informacja na podstawie: Betänkande 2024/25:FöU4, Samhällets krisberedskap, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/samhallets-krisberedskap_hc01f%C3%B6u4/ [dostęp: 27.05.2025]; Betänkande 2023/24:FöU7, Samhällets krisberedskap, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/samhallets-krisberedskap_hb01f%C3%B6u7/ [dostęp: 27.05.2025].

86 *Minister Browne Launches 2024 Awareness Campaign to Target Misuse of Illegal Fireworks*, <https://www.gov.ie/en/department-of-justice/press-releases/minister-browne-launches-2024-awareness-campaign-to-target-misuse-of-illegal-fireworks/> [dostęp: 2.05.2025].

87 *Minister Browne Launches 2024 National Awareness Campaign to Target Misuse of Illegal Fireworks*, <https://ispc.ie/minister-browne-launches-2024-national-awareness-campaign-to-target-misuse-of-illegal-fireworks/> [dostęp: 2.05.2025].

88 Zob. *Dokumenty posiedzenia Dublin City Council*, <https://councilmeetings.dublincity.ie/ie/ListDocuments.aspx?CId=149&MIId=4854&Ver=4&ref=dublininquirer.com&utm> [dostęp: 2.05.2025].

89 *Animal Sentience Bill 2024*, No. 75 of 2024, <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/bill/2024/75/eng/initiated/b7524d.pdf> [dostęp: 5.05.2025].

Zasadne jest wprowadzenie zmian legislacyjnych we wszystkich trzech systemach prawnych. W Polsce wymaga to przepisów szczególnych w ustawie o ochronie zwierząt, przyznających samorządom kompetencje regulacyjne i ograniczających najbardziej hałaśliwe fajerwerki, jako punkt wyjścia dla dalszych działań. W Szwecji wskazany byłby zakaz sprzedaży i używania fajerwerków kategorii F2 i F3 przez osoby fizyczne, na wzór Irlandii, a także doprecyzowanie kompetencji władz lokalnych. W Irlandii natomiast istniejące regulacje, mimo ich restrykcyjnego charakteru, wymagają uzupełnienia o przepisy odnoszące się wprost do dobrostanu zwierząt, co pozwoliłoby skuteczniej wyważyć interes publiczny i potrzebę ich ochrony.

Niezależnie od powyższego zasadne jest również rozważenie wzmocnienia funkcji prawa karnego jako instrumentu wyznaczającego normatywne standardy ochrony zwierząt, w szczególności wobec działań powodujących ich przewidywalne i nieuzasadnione cierpienie, takich jak używanie pirotechniki bez uwzględnienia jej wpływu na zwierzęta domowe, gospodarskie i dzikie. W Polsce, Szwecji i Irlandii ochrona opiera się na penalizacji znęcania się, bez odrębnej typizacji czynów związanych z hałasem, a wymóg wykazania złośliwości lub rażącego niedbalstwa ogranicza skuteczność przepisów wobec działań nieintencjonalnych, lecz szkodliwych. Rozbieżność między aksjologią ustaw a realnym zakresem ochrony uzasadnia potrzebę zmian legislacyjnych penalizujących narażanie zwierząt na silne bodźce dźwiękowe.

Podsumowując, takie zmiany zwiększyłyby skuteczność ochrony, odpowiadałyby rosnącej świadomości społecznej i wynikom badań naukowych oraz urzeczywistniałyby wartości deklarowane przez ustawodawcę, zgodnie z którymi zwierzę, jako istota zdolna do odczuwania cierpienia, podlega poszanowaniu, opiece i ochronie.

Bibliografia

Akty prawne

- Explosives Act 1875, UK Public General Acts 1875, c. 17.
 Brottsbalk (1962:700), SFS nr 1962:700, 21 December 1962.
 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, t.j. Dz.U. 2023, poz. 2119.
 Regeringsformen (1974:152), SFS nr 1974:152, 28 February 1974.
 Djurskyddslag (2018:1192), SFS nr 2018:1192, 20 June 1988.
 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1465.
 Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, t.j. Dz.U. 2025, poz. 567.
 Environmental Protection Agency Act 1992, No. 7/1992, Irish Statute Book.
 Ordningsslagen (1993:1617), SFS nr 1993:1617, 16 December 1993.
 Lokal ordningsstadga för Malmö kommun från den 14 december 1995, www.malmo.se/Om-Malmo-stad/Demokrati-och-politik/Sa-styrs-Malmo/Forfattningssamling/Bestammelser-som-riktar-sig-till-dig-som-medborgare.html [dostęp: 29.04.2025].
 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.
 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1580.
 Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2378.
 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1478, 1940.
 Criminal Justice Act 2006, No. 26/2006, Irish Statute Book.
 Dyrektywa 2007/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 maja 2007 r. w sprawie wprowadzania do obrotu wyrobów pirotechnicznych, Dz. Urz. WE L 154 z 14.06.2007 r., s. 1–21.
 Uchwała nr XXII/19/2008 Rady Gminy Suchy Las z 29 maja 2008 r. w sprawie zakazu używania fajerwerków, petard i innych materiałów pirotechnicznych na terenie gminy Suchy Las, Dz. Urz. Wielk. 2008 Nr 111, poz. 2050.
 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, t.j. Dz.U. 2025, poz. 428.

- Lag (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, SFS nr 2010:1011, 1 July 2010.
- Förordning (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor, SFS nr 2010:1075, 15 July 2010.
- Fines Act 2010, No. 8/2010, Irish Statute Book.
- Animal Health and Welfare Act 2013, No. 15/2013, Irish Statute Book.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/29/UE z 12 czerwca 2013 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do udostępniania na rynku wyrobów pirotechnicznych, Dz. Urz. UE L 178 z 28.06.2013 r., s. 27–65.
- European Union (Making Available on the Market of Pyrotechnic Articles) Regulations 2015, S.I. No. 174 of 2015.
- Uchwała nr RGK.0007.8.2019 Rady Gminy Białe Błota z 29 stycznia 2019 r. w sprawie zakazu używania fajerwerków, petard i innych środków pirotechnicznych, Dz. Urz. Kujaw. 2019, poz. 874.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1743.
- Uchwała Rady Miasta nr XV/181/2019 z 23 grudnia 2019 r. w sprawie zakazu odpalania fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych w okresie całorocznym na terenie miasta Zakopane, Dz. Urz. Malop 2019, poz. 9981.
- Uchwała Rady Miasta Świeradów-Zdrój nr XXVI/121/2020 z 24 kwietnia 2020 r. w sprawie zakazu odpalania fajerwerków, petard, ogni sztucznych i innych materiałów pirotechnicznych w okresie całorocznym na terenie Miasta Świeradów-Zdrój, Dz. Urz. Woj. 2020, poz. 3218.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-N.4131.138.2.2020 Wojewody Dolnośląskiego z 13 maja 2020 r., Dz. Urz. Woj. 2020, poz. 3219.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze nr NK-N.4131.147.2.2024.SP1 Wojewody Dolnośląskiego z 7 lutego 2024 r. Dz. Urz. Woj. 2024, poz. 1061.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze nr PN.4131.89.2024 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 29 lutego 2024 r., Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. 2024, poz. 1356.
- Rozporządzenie porządkowe Wojewody Lubuskiego z 27 grudnia 2024 r. w sprawie ograniczenia używania wyrobów pirotechnicznych na terenie województwa lubuskiego, Dz. Urz. Woj. Lub. 2024, poz. 3141.
- MSBFS 2025:2 Föreskrifter om hantering av explosiva varor, nr 2025:2.

Akty urzędowe

- Motion 2021/22:2695 av Abraham Halef och Ingela Nylund Watz Nationellt förbud mot användning och försäljning av fyrverkerier.
- Motion 2023/24:1143 av Boriana Åberg (M) Förbud för privatpersoners användning av fyrverkerier.
- Motion 2023/24:1505 av Ingela Nylund Watz (S).
- Försvarsutskottets betänkande 2023/24:FöU7.
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt z 25 stycznia 2024 r., druk sejmowy 350.
- Betänkande 2023/24:FöU7, Samhällets krisberedskap, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/samhallets-krisberedskap_hb01f%C3%B6u7/ [dostęp: 27.05.2025].
- Betänkande 2024/25:FöU4, Samhällets krisberedskap, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/samhallets-krisberedskap_hc01f%C3%B6u4/ [dostęp: 27.05.2025].
- Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz ustawy o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego z 20 czerwca 2024 r., druk sejmowy nr 729.
- Försvarsutskottets betänkande 2024/25:FöU4.
- Animal Sentience Bill 2024, No. 75 of 2024, <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/bill/2024/75/eng/initiated/b7524d.pdf> [dostęp: 5.05.2025].
- Obywatelski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt oraz zmianie niektórych innych ustaw z 8 października 2024 r., druk sejmowy nr 700.

Skriftlig fråga 2024/25:650 av Sofia Skönnbrink (S), www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/skriftlig-fraga/fyrverkeriers-paverkan-pa-djurvalfarden_hc11650/ [dostęp: 28.04.2025].
 Motion 2024/25:194 av Hanna Gunnarsson m.fl. (V) Förbud av försäljning av fyrverkerier till allmänheten.

Orzecznictwo

Wyrok WSA w Łodzi z 16 czerwca 2014 r., III SA/Łd 355/14, LEX 1550316.
 Wyrok WSA w Kielcach z 29 listopada 2017 r., II SA/Ke 588/17, LEX 2411671.
 Wyrok Kammarrätt i Sundsvall z 6 czerwca 2019 r., 3003-18.
 Wyrok Kammarrätt i Stockholm z 3 marca 2023 r., 437-23.

Publikacje

Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem, Statens Offentliga Utredningar, Sztokholm 2000.
 Herwijnen I.R. van, Vinke C.M., Arndt S.S., Roulaux P.E.M., *Firework Aversion in Cats and Dogs as Reported by Dutch Animal Owners*, „Veterinary and Animal Science” 2024, t. 26, s. 1–8, <https://doi.org/10.1016/j.vas.2024.100402>.
 Kuszlewicz K., *Ustawa o ochronie zwierząt. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
 Muś A., Hajduk A., *Obowiązki gmin i miast wobec zwierząt*, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Katowice 2020.
 Olczak K., Penar W., Nowicki J., Magiera A., Klocek C., *The Role of Sound in Livestock Farming – Selected Aspects*, „Animals” 2023, t. 13, nr 14, s. 1–15, <https://doi.org/10.3390/ani13142307>.
 Sarenbo S., Striving H., *Djur och rätt. Förvaltningslagen, djurskyddslagen och tillsynslagen m.m.*, Norstedts Juridik, Sztokholm 2024.
 Shamoun-Baranes J., Dokter A.M., van Gasteren H., van Loon E.E., Leijnse H., Bouten W., *Birds Flee en Mass from New Year’s Eve Fireworks*, „Behavioral Ecology” 2011, t. 22, nr 6, s. 1173–1177.
 Strauss M., *Planning and Animal Welfare Law: Considering Why Planning Authorities in the Republic of Ireland Should have Regard to Animal Welfare Laws as Part of the Planning Proces*, „Liverpool Law Review” 2020, nr 41, s. 129–144, <https://doi.org/10.1007/s10991-020-09246-z>.
 Szewczyk E., *Humane Protection of Animals Against the Effects of Fireworks Displays*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2021, t. 30, nr 3, s. 227–238, <http://dx.doi.org/10.17951/sil.2021.30.3.227-238>.

Netografia

Dokumenty posiedzenia Dublin City Council, <https://councilmeetings.dublincity.ie/ieListDocuments.aspx?CID=149&MID=4854&Ver=4&ref=dublininquirer.com&utm> [dostęp: 2.05.2025].
Fireworks, <https://www.gov.ie/en/department-of-justice/publications/fireworks/> [dostęp: 2.05.2025].
Fyrverkerier och andra pyrotekniska varor – sök tillstånd, <https://polisen.se/tjanster-tillstand/tillstand-ansok/fyrverkerier/> [dostęp: 29.04.2025].
Gdańsk, Sopot i Gdynia bez fajerwerków w sylwestrowy wieczór, <https://www.gdansk.pl/wiadomosci/Gdansk-Sopot-i-Gdynia-bez-fajerwerkow,a,277700> [dostęp: 10.05.2025].
General Response on Fireworks Legislation in Ireland March 2022, <https://www.parliament.scot/-/media/files/committees/criminal-justice-committee/irish-dept-of-justice-general-fireworks-response-march-2022.pdf> [dostęp: 2.05.2025].
Minister Browne Launches 2024 Awareness Campaign to Target Misuse of Illegal Fireworks, <https://www.gov.ie/en/department-of-justice/press-releases/minister-browne-launches-2024-awareness-campaign-to-target-misuse-of-illegal-fireworks/> [dostęp: 2.05.2025].
Minister Browne Launches 2024 National Awareness Campaign to Target Misuse of Illegal Fireworks, <https://ispca.ie/minister-browne-launches-2024-national-awareness-campaign-to-target-misuse-of-illegal-fireworks/> [dostęp: 2.05.2025].

- O'Driscoll L., *Animal Law: Introduction, Discourse and the Irish Approach*, <https://trinitycollegelawreview.org/animal-law-introduction-discourse-irish-approach/> [dostęp: 2.05.2025].
- Panglistan 2024 – så hanterar Sveriges kommuner fyrverkerier*, <https://djurenst.se/nyheter/panglistan-2024> [dostęp: 29.04.2025].
- Regler för att skjuta fyrverkerier*, <https://www.msb.se/sv/rad-till-privatpersoner/fyrverkerier/regler-for-att-skjuta-fyrverkerier/> [dostęp: 28.04.2025].
- Work and Human Rights in Ireland*, <https://www.ihrec.ie/work-and-human-rights-in-ireland/> [dostęp: 2.05.2025].

SEGREGACJA EUGENICZNA A NARODZINY PRAW OSÓB Z NIEPEŁNOSPRAWNOŚCIAMI: CELE I DZIEDZICTWO MENTAL DEFICIENCY ACT 1913 W ZJEDNOCZONYM KRÓLESTWIE

Eugenic Segregation and the Birth of Disability Rights: Objectives and Legacy of the Mental Deficiency Act 1913 in the United Kingdom

Krystian Kazimierz Jabłoński

ORCID: 0009-0006-1935-1080

Abstrakt

Artykuł rekonstruuje tło, kontekst legislacyjny oraz długofalowe skutki Mental Deficiency Act 1913, pokazując, jak założenia eugeniczne przenikały do polityk publicznych w liberalnej retoryce „ochrony społeczeństwa”. Analizuje cztery kategorie ustawowe: idioci (*idiots*), imbecyle (*imbeciles*), osoby ograniczone umysłowo (*feeble-minded persons*) oraz upośledzeni moralnie (*moral defectives*), które legitymizowały szeroką instytucjonalizację. Na podstawie studiów przypadków, materiałów administracyjnych i orzecznictwa pokazują, że praktyka stosowania tych kategorii zależała częściej od pozycji klasowej, płci i ocen moralnych niż od kryteriów medycznych. Szczególną uwagę poświęcam roli Board of Control (nadzór nad detencją i majątkiem) oraz stopniowemu wzmocnieniu kontroli sądowej. Upadek eugeniki, ujawnione po wojnie nadużycia i wzrost ruchów obywatelskich doprowadziły do demontażu reżimu mental deficiency przez Mental Health Act 1959 i zwrotu ku opiece środowiskowej. Wnioskuje o potrzebie wielowarstwowych zabezpieczeń — naukowych, sądowych, parlamentarnych i obywatelskich — jako biolegalnych checks and balances, zapobiegających odradzaniu się „humanitarnej” segregacji. Uwagi na wyniki badań potwierdzających stres i zaburzenia behawioralne u zwierząt wywołane przez fajerwerki zasadne wydaje się rozważenie wzmocnienia regulacji dotyczących ich użycia, zwłaszcza w sferze prawa karnego i administracyjnego. Artykuł odnosi się do problematyki regulacji prawnych dotyczących zakazu lub ograniczeń w używaniu fajerwerków w Polsce, Szwecji i Irlandii w kontekście ochrony zwierząt. Zagadnienie to zostało przedstawione z perspektywy prawnoporównawczej, uwzględniając różnice w strukturze administracyjnej i prawnej omawianych systemów prawnych tych państw. Celem opracowania jest zbadanie, w jakim stopniu przepisy obowiązujące w tych krajach wspierają ochronę dobrostanu zwierząt, oraz wskazanie kluczowych różnic w przyjmowanych rozwiązaniach normatywnych. Analizie poddano przepisy prawa krajowego oraz regulacje lokalne, odnoszące się do użytkowania materiałów pirotechnicznych. Uwzględnione zostały najnowsze inicjatywy ustawodawcze, odzwierciedlające rosnące znaczenie ochrony zwierząt w prawie karnym i administracyjnym tych państw. Ponadto przedstawiono potencjalne kierunki zmian, które mogłyby zwiększyć skuteczność istniejących regulacji.

Abstract

This article reconstructs the historical context, legislative background, and long-term effects of the Mental Deficiency Act 1913, showing how eugenic assumptions permeated public policy under a liberal rhetoric of „protecting society.” It examines the Act’s four legal categories – „idiots”, „imbeciles”, „feeble-minded persons”, and „moral defectives” – which legitimised extensive institutionalisation. Drawing on case studies, administrative records, and court decisions, the article demonstrates that their practical application shifted with class position, gender, and moral judgment rather than strictly medical criteria. Particular attention is given to the Board of Control (its supervision of detention and patients’ property) and the gradual strengthening of judicial oversight. The decline of eugenic thought, post-war revelations of abuse, and the rise of civil-liberties advocacy culminated in dismantling the „mental deficiency” regime through the Mental Health Act 1959 and a turn to community-based care. The article argues for robust, multilayered safeguards – scientific, judicial, parliamentary, and civic – as bio-legal „checks and balances” to prevent the re-emergence of „humanitarian” segregation.

Słowa kluczowe: Mental Deficiency Act 1913, eugenika, upośledzenie umysłowe, instytucjonalizacja, Board of Control, prawa osób z niepełnosprawnością, wolności obywatelskie, historia prawa brytyjskiego, polityka społeczna, opieka środowiskowa

Keywords: Mental Deficiency Act 1913, eugenics, feeble-mindedness, institutionalization, Board of Control, disability rights, civil liberties, British legal history, social policy, community care

1. Wstęp

Mental Deficiency Act (1913 r.) pokazuje, jak założenia eugeniki przeniknęły do brytyjskiego prawa, łącząc liberalny dyskurs z ideą segregacji. Dotychczasowe badania koncentrowały się głównie na ideologii aktu, rzadziej na jego długofalowych skutkach prawnych i administracyjnych. Mimo złagodzonej frazeologii ustawa zachowała eugeniczne podstawy, skryte pod retoryką „zdrowego rozsądku” i ochrony społeczeństwa¹.

Niniejsze opracowanie syntetyzuje temat, łącząc analizę ustawodawstwa dotyczącego osób uznanych za „upośledzone umysłowo” z badaniem praktyk jego stosowania. Punktami wyjścia są uchwalenie Mental Deficiency Act (1913 r.) i jego skutki: zarówno instytucjonalna segregacja, jak i codzienne funkcjonowanie kategorii *mental defective* w administracji, rodzinach i społecznościach do lat 50. XX w. Celem jest pokazanie, jak ustawa wpisywała się w szersze procesy polityczne i społeczne oraz jak współdziałały wiedza medyczna, polityka lokalna i praktyki społeczne w regulowaniu życia osób uznanych za niepełnosprawne umysłowo².

Druga perspektywa dotyczy praktyki wdrażania Mental Deficiency Act po 1913 r. Centralną rolę odgrywała Board of Control, kontrolując legalność detencji osób uznanych za *defective*, zarządzanie ich majątkiem i jej przedłużanie. Materiały inspekcyjne i rejestry kolonii zamkniętych pokazują, że kategorii *idiot*, *imbecile*, *feeble-minded* i *moral defective* stosowano uznaniowo, zależnie nie tylko od stanu zdrowia, lecz także płci, statusu i ocen moralnych. Orzecznictwo próbowało tę uznaniowość ograniczać, wprowadzając minimalne standardy proceduralne i kontrolę nad administracją.

Trzecia perspektywa pokazuje delegitymizację przepisów MDA w latach 30–40. XX w. Badania Lionela Penrose’a podważyły tezę o głównie dziedzicznej i nieziennej etiologii niepełnosprawności intelektualnej, a ujawnienie nazistowskiego programu T4 wywołało powszechną odrazę wobec eugeniki. Jednocześnie rosła presja ruchów obywatelskich – m.in. Association of Parents of Backward

1 E.J. Larson, *The Rhetoric of Eugenics: Expert Authority and the Mental Deficiency Bill*, „The British Journal for the History of Science” 1991, t. 24, nr 1, s. 51–55.

2 M. Thomson, *Family, Community, and State: the Micro-Politics of Mental Deficiency in Inter-War Britain*, [w:] A. Digby, D. Wright (red.), *From Idiocy to Mental Deficiency: Historical Perspectives on People with Learning Disabilities*, Routledge, Nowy Jork 1997, s. 207–209.

Children, National Council for Civil Liberties – wskazujących na niesprawiedliwości systemu i brak realnej kontroli sądowej nad przymusową izolacją. W efekcie erozji fundamentów eugenicznych w 1959 r. uchylono MDA, torując drogę podejściu opartemu na precyzyjnych kryteriach prawnych i gwarancjach proceduralnych (Mental Health Act 1959).

Ostatnia perspektywa dotyczy dziedzictwa normatywnego ustawy z 1913 r. i wprowadza rozważania *de lege ferenda*, zestawiając doświadczenia historyczne z dzisiejszymi instrumentami ochrony praw osób z niepełnosprawnościami. Z tej lekcji wyniesiono współczesne rozwiązania – wymóg podwójnej opinii lekarskiej, prawo do odwołania i priorytet opieki środowiskowej – które tworzą podstawę nowoczesnej „biolegalnej” równowagi. Historia MDA jest zarazem przestrożą przed instrumentalnym użyciem „naukowych” kryteriów w prawie i inspiracją dla regulacji chroniących wolność oraz godność jednostki.

W niniejszej pracy wykorzystano podejście historycznoprawne, analizę wybranych przypadków oraz perspektywę filozoficzno-etyczną. Analiza historycznoprawna umożliwiła odtworzenie tła legislacyjnego i warunków towarzyszących uchwaleniu Mental Deficiency Act 1913, co pozwoliło wskazać zarówno kontekst ideowy, jak i zmieniające się interpretacje tej ustawy³. Studium przypadku, oparte na wybranych przykładach orzeczeń i dokumentów administracyjnych, posłużyło do bliższego ukazania praktyki stosowania poszczególnych przepisów⁴, natomiast refleksja filozoficzno-etyczna pozwoliła ocenić normatywne konsekwencje postulowanej segregacji i jej dalszy wpływ na kształt praw osób z niepełnosprawnościami⁵.

2. Narodziny eugeniki w Wielkiej Brytanii – tło historyczne i społeczne

Brytyjskie zainteresowanie „udoskonalaniem rasy” nasiliło się w drugiej połowie XIX w., gdy toczyły się żywe debaty o dziedziczeniu i przystosowaniu⁶. Impuls dały obserwacje Charlesa Darwina z *On the Origin of Species* (1859 r.)⁷ i *The Descent of Man* (1871 r.)⁸. Choć Darwin był ostrożny wobec ingerencji w reprodukcję, to spopularyzowany „darwinizm społeczny” sugerował przeniesienie mechanizmów doboru naturalnego do polityki społecznej⁹.

Eugenika odwoływała się także do autorytetu antyku¹⁰. Platon postulował selektywny dobór „strażników” dla dobra polis¹¹, a Arystoteles – ograniczenia prokreacji, by zapobiec „słabnięciu potomstwa”¹².

-
- 3 M. Górnicka, *Wersja systemowa metody historyczno-prawnej na przykładzie prawa dowodowego w polskiej procedurze karnej*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, t. 4, nr 2, s. 14–21, 28–29.
 - 4 P. Mielcarek, *Metoda ase study w rozwoju teorii naukowych*, „Organizacja i Kierowanie” 2014, nr 1(161), s. 106–107.
 - 5 M. Czachorowski, *Filozoficzny spór o koncepcję medycyny: personalistyczna czy nieludzka medycyna?*, „Rocznik Naukowy Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy. Transdyscyplinarne Studia o Kulturze i Edukacji” 2020, nr 15, s. 34–38.
 - 6 G. Árnason, *Foucault and the Human Subject of Science*, Springer, Cham 2019, s. 88–92.
 - 7 Darwin dowodził, że wszystkie organizmy podlegają procesowi doboru naturalnego, który decyduje o ich przetrwaniu i adaptacji do środowiska. Tym samym podważył przekonanie o wyjątkowości człowieka, sugerując, że jest on wynikiem tych samych ewolucyjnych mechanizmów co reszta przyrody (J. Strzałko, *Darwin jako antropolog ewolucyjny*, „Kosmos” 2009, t. 58, nr 3–4, s. 273–275).
 - 8 Darwin już bezpośrednio postawił tezę o ewolucji ludzi z ssaków naczelnych. (K. Darwin, *The Descent of Man*, D. Appleton and Company, Nowy Jork 1889, s. 7–14.).
 - 9 M. Ruse, *Social Darwinism: The Two Sources*, „Albion: A Quarterly Journal Concerned with British Studies” 1980, t. 12, nr 1, s. 23–36.
 - 10 M. Soniewicka, *Selekcja genetyczna w prokreacji medycznie wspomaganey. Etyczne i prawne kryteria*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 286–289.
 - 11 Platon w *Państwie* kreśli model polis, w którym władcy kontrolują małżeństwa i rozród; pary dobierane są tak, by potomstwo dziedziczyło „najlepsze” cechy, a osoby „nieodpowiednie” wyklucza się z prokreacji. Program łączy wychowanie, edukację i planowany rozród (Platon, *Państwo*, Wydawnictwo ANTYK – Marek Derewiecki, Kęty 2003, s. 232–237, 291–296). W debatach o eugenicę poglądy te przywołuje się jako prefigurację nowożytnych projektów selekcji (V. Rodelcke, *Die Etablierung der psychiatrischen Genetik in Deutschland, Großbritannien und den USA, ca. 1910–1960: Zur untrennbaren Geschichte von Eugenik und Humangenetik*, „Acta Historica Leopoldina” 2007, t. 48, s. 180–188).
 - 12 Arystoteles w *Polityce* (ks. VII) łączy dobro wspólnoty z nadzorem nad małżeństwami i prokreacją, tak aby przekazywać „najlepsze” cechy kolejnym pokoleniom. Choć były to zalecenia ustrojowo-etyczne, później stały się inspiracją dla idei selekcji populacyjnej; dziś są punktem odniesienia w bioetyce doskonalenia człowieka (D.J. Depew, *Consequence Etiology and Biological Teleology in Aristotle and Darwin*, „Studies in History and Philosophy of Biological and Biomedical Sciences” 2008, t. 39, nr 4, s. 379–390).

Choć były to koncepcje ustrojowe, niebiologiczne, to w XIX w. posłużyły za legitymizację nowoczesnych projektów „ulepszania” wspólnoty, już wspartych nauką i statystyką¹³.

Darwinowskie inspiracje w hierarchii rasowej rozwinął Houston Stewart Chamberlain, autor *Foundations of the Nineteenth Century* (1899 r.). Jego szeroko czytane także w Anglii pisma przeciwstawiały „rasy kreatywne” „rasom podrzędnym”¹⁴ i – mimo związków z pangermanizmem – oddziaływały na część brytyjskich elit, wzmacniając przekonanie, że biologiczne „ulepszanie” populacji warunkuje siłę państwa¹⁵.

Decydującą rolę odegrał Francis Galton, który w *Inquiries into Human Faculty and Its Development* (1883 r.) wprowadził termin *eugenics* (z gr. *εὐγενής*, „dobrego rodu”)¹⁶ i zalecał „celowe kierowanie małżeństwami” dla mnożenia „wartościowych” cech¹⁷. Drugą ważną osobowością był Karl Pearson. Założone przez niego Laboratorium Biometryczne przy University College London¹⁸ stało się ośrodkiem statystycznych badań nad dziedzicznością. Pearson rozwijał metody korelacji i regresji, by mierzyć „wartość” biologiczną klas społecznych¹⁹.

Znaczenie Galtona i Pearsona polegało nie tylko na stworzeniu języka eugeniki, lecz także na nadaniu jej pozoru naukowości. W Francis Galton Laboratory prowadzono badania wspierające decyzje legislacyjne, a publikacje z *Biometrika* – pełne statystyk dziedziczności i „degeneracji” – trafiały do dokumentów urzędowych, wzmacniając przekonanie, że problemy społeczne są mierzalne i możliwe do kontroli²⁰.

Na początku XX w. zaplecze organizacyjne zapewniło Eugenics Education Society (1907 r.), z udziałem lekarzy, duchownych i działaczek – m.in. Mary Dendy. Stowarzyszenie promowało segregację osób „niepełnosprawnych umysłowo” poprzez publikacje, kampanie edukacyjne i lobbiny, współkształtując rekomendacje Królewskiej Komisji z 1908 r. w sprawie odosobnienia i sterylizacji²¹.

W latach 1904–1908 działała Royal Commission on the Care and Control of the Feeble-Minded, powołana w reakcji na obawy o kondycję fizyczną i moralną ubogich warstw. Jej raport z 1908 r. rekomendował reorganizację systemu opieki oraz przeniesienie osób uznanych za *feeble-minded* z azyłów psychiatrycznych do wyspecjalizowanych instytucji²².

3. Geneza i treść Mental Deficiency Act (1913) na tle wcześniejszych regulacji

Pierwszą próbą uregulowania kwestii „upośledzenia umysłowego” był projekt Feeble-Minded Persons (Control) Bill z 1912 r.²³, w której przewidywano m.in. penalizację zawarcia małżeństwa przez

13 G.E. Allen, *The American Eugenics Movement*, „History and Philosophy of the Life Sciences” 1983, t. 5, nr 2, s. 119–120.

14 H.S. Chamberlain, *The Foundations of the Nineteenth Century*, John Lane Company, Londyn 1899, s. xii–xiii, xxiii–xxv.

15 D. Stone, *Race in British Eugenics*, „European History Quarterly” 2001, t. 31, nr 3, s. 397–400.

16 F. Galton, *Inquiries into Human Faculty and its Development*, Macmillan and co., Londyn 1907, s. 17–19.

17 Y.S. Aulchenko, M.V. Struchalin, N.M. Belonogova, T.I. Axenovich, M.N. Weedon, A. Hofman, A.G. Uitterlinden, M. Kayser, B.A. Oostra, C.M. van Duijn, A.C.J.W. Janssens, P.M. Borodin, *Predicting Human Height by Victorian and Genomic Methods*, „European Journal of Human Genetics” 2009, t. 17, s. 1070–1075.

18 Laboratorium Biometryczne UCL – pionierski ośrodek statystyki; Pearson widział w niej fundament eugeniki. Prowadzono długoletnie badania na dużych zbiorach (rodowody, zgony, demografia), m.in. siedmioletnie badania dzieci i sześcioletnie analizy rodzinne. Pomimo opóźnień publikacji ośrodek uznawano za kluczowy dla rozwoju nowoczesnej statystyki i jej zastosowań; Pearson nadzorował projekty, akcentując precyzję i użyteczność dla polityki opartej na danych (D. Redvaldsen, *A History of British Eugenics since 1865: From Francis Galton to Designer Babies*, Palgrave Macmillan, Cham 2024, s. 76–79).

19 E. Magnello, *Karl Pearson: Evolutionary Biology and the Emergence of a Modern Theory of Statistics (1884–1936)*, rozprawa doktorska, University of Oxford 1994, s. 226–232.

20 J. Cain, *Publications Produced by the Francis Galton Laboratory for National Eugenics*, „The Library” 2021, t. 22, nr 4, s. 524–530.

21 J. Walmsley, *Institutionalization: A Historical Perspective*, [w:] K. Johnson, R. Traustadottir (red.), *Deinstitutionalization and People with Intellectual Disabilities: In and Out of Institutions*, Jessica Kingsley Publishers, Londyn 2005, s. 54–56.

22 A. Dimopoulos, *Issues in Human Rights Protection of Intellectually Disabled Persons*, Routledge, Nowy Jork 2016, s. 107.

23 Akt prawny był prywatnym projektem ustawy, przedstawionym w Izbie Gmin w lutym 1912 r. (Bill nr 11) przez posła Gershoma Stewarta, we współpracy m.in. z Sir George’em Youngerem i Walterem Russellem Reą. Proponowano przymusowy nadzór nad osobami uznawanymi za *feeble-minded* (upośledzonymi umysłowo, ale niewpisującymi się w definicję lunatyzmu), w formie licencjonowanych kolonii lub domów pod kontrolą Komisarzy ds. Lunatyzmu. Celem było ogra-

osoby zaklasyfikowane jako *defective*. Choć projekt przeszedł pierwsze czytanie, to został zarzucony po krytyce środowisk broniących wolności obywatelskich, m.in. Josiaha Wedgwooda, który zarzucał mu uprzedzenia klasowe oraz wobec kobiet²⁴.

Kluczową rolę w upowszechnieniu testów inteligencji odegrał Cyril Burt, od 1913 r. psycholog diagnostyczny London County Council. Rozwinął masowe testowanie dzieci, utrzymując, że ok. 70% zmienności IQ jest dziedziczne²⁵; teza ta stała się „naukowym” uzasadnieniem selekcyjnej polityki edukacyjnej i postulatów segregacyjnych²⁶.

W czerwcu 1913 r., kiedy rządowy projekt Mental Deficiency Bill²⁷ trafił do Izby Gmin²⁸ i następnie wpłynął do Izby Lordów prawdopodobnie 31 lipca (pierwsze czytanie), aby już 7 sierpnia 1913 r. odbyło się tam drugie czytanie²⁹. Nawet umiarkowani liberałowie popierali segregację osób uznanych za „niewyleczalnych”, widząc w nich zagrożenie dla „rasy”. Zwolennicy ustawy, mimo deklaracji humanitaryzmu, często posługiwali się językiem eugeniki, uzasadniając izolację jako sposób ograniczenia „rozprzestrzeniania się defektu”. Krytycy zwracali uwagę na arbitralność definicji i klasowy wymiar przepisów. Mimo pewnych złagodzeń MDA³⁰ utrwaliła biologicznie motywowaną wizję porządku społecznego³¹.

niznienie m.in. kosztów społecznych, przestępczości i dziedziczenia wad umysłowych. W debatach często przywoływano dane z raportu królewskiej komisji z lat 1904–1908, wskazującego na pilną potrzebę reform. Krytycy zwracali jednak uwagę na ryzyko nadużyć, nieprecyzyjną definicję *feeble-minded* i potencjalne łamanie wolności osobistej. (*Feeble-Minded Persons (Control) Bill*, Hansard – *Parliamentary Debates*, House of Commons, 1912, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/bills/feeble-minded-persons-control-bill-1> [dostęp: 23.04.2025]).

24 M. Jackson, *A Menace to the Good of Society: Class, Fertility, and the Feeble-Minded in Edwardian England*, [w:] J. Andrews, A. Digby (red.), *Sex and Seclusion, Class and Custody: Perspectives on Gender and Class in the History of British and Irish Psychiatry*, Rodopi Press, Amsterdam 2004, s. 271–273.

25 M. Chamarette, *British Psychology and the Media: Cyril Burt at the BBC*, „History & Philosophy of Psychology” 2022, t. 22, nr 1, s. 11–13.

26 M. Benn, C. Chitty, *A Tribute to Caroline Benn: Education and Democracy*, Continuum International Publishing Group, Londyn 2004, s. 82–83.

27 Słowo *Act* to już obowiązujące prawo, podczas gdy *Bill* to jeszcze tylko propozycja prawa, która może stać się „Actem” po pozytywnym zaoprobowaniu przez parlament.

28 W debatach nad Mental Deficiency Bill (28 V 1913) łączono retorykę „humanitarnej opieki” z wątkami eugenicznymi. *Home Secretary* Reginald McKenna uzasadniał ustawę troską o osoby „niezdolne do samodzielnego życia” i bezpieczeństwem publicznym, choć równocześnie powracały obawy o „dziedziczność” i „rozprzestrzenianie się” upośledzenia wśród ubogich (*Mental Deficiency Bill*, Hansard – *Parliamentary Debates*, House of Commons, 28 May 1913, <https://hansard.parliament.uk/Commons/1913-05-28/debates/2f83cf16-cc99-47ac-81b2-62c701de0411/MentalDeficiencyBill> [dostęp: 19.02.2025]). W późniejszych zapytaniach (16 XI 1914) rząd wyrażał rozczarowanie opieszalą implementacją przepisów, do tego czasu zaledwie 44 osoby objęto działaniami ustawy (*Mental Deficiency Act, 1913*, Hansard – *Parliamentary Debates*, <https://hansard.parliament.uk/Commons/1914-11-16/debates/0dc1f689-cb86-4eaf-9fc4-4632151aa25c/MentalDeficiencyAct1913> [dostęp: 19.02.2025]).

29 W debacie Izby Lordów nad Mental Deficiency Bill (7 VIII 1913) Viscount Haldane (Lord Chancellor) wskazał na potrzebę uregulowania opieki i nadzoru nad *feeble-minded*. Abp. Canterbury poparł cel, lecz skrytykował pośpiech; Marquess of Salisbury wytykał braki projektu i zbyt mało czasu na analizę. Zarówno rząd, jak i opozycja podkreślały wagę ustawy oraz koszty i obciążenia władz lokalnych związane z tworzeniem specjalnych instytucji i domów opieki (*Mental Deficiency Bill*, Hansard – *Parliamentary Debates*, House of Commons, 30 July 1913, <https://hansard.parliament.uk/Lords/1913-07-30/debates/659e63da-2c72-4171-adf2-7bfa0b0ca879/MentalDeficiencyBill> [dostęp: 24.04.2025]). Kolejna dyskusja w Komitecie Calej Izby (11 VIII 1913) doprecyzowała definicję *defective*, zasady nadzoru i relacje Lunacy Commissioners–Board of Control, a także finansowanie (ok. 150 tys. funtów rocznie). Krytykowano rządowe poprawki zgłaszane pod koniec sesji; Earl of Selborne nazwał tempo prac „farsą legislacyjną” i apelował o uniknięcie podobnych opóźnień i błędów proceduralnych (*Mental Deficiency Bill*, Hansard – *Parliamentary Debates* Hansard – *Parliamentary Debates*, House of Commons, 7 August 1913, <https://hansard.parliament.uk/Lords/1913-08-07/debates/9f6717b7-6ede-4a3d-b042-5016bd2a5b21/MentalDeficiencyBill> [dostęp: 24.04.2025]).

30 W 1927 r. znolenzowano The Mental Deficiency Act, przesuwając akcent polityki opieki z instytucjonalizacji na rozwój form wsparcia środowiskowego. Zgodnie z rekomendacjami Wood Committee z 1929 r., osoby uznane za „mental defectives” miały trafiać pod opiekę władz ds. niepełnosprawności intelektualnej na poziomie lokalnym, co wpisywało się w proces reorganizacji administracji publicznej. Kierunek ten pogłębił The Mental Treatment Act z 1930 r., która wspierała rozwój opieki pozainstytucjonalnej i dalsze odejście od modelu izolacyjnego (L. Concannon, *Planning For Life: Involving Adults with Learning Disabilities in Service Planning*, Routledge, Nowy Jork 2005, s. 16–17).

31 M.A. Hasian, *The Rhetoric of Eugenics in Anglo-American Thought*, University of Georgia Press, Ateny 1996 s. 118–124.

W tym właśnie klimacie wspomniany akt prawny otrzymał 15 sierpnia 1913 r. sankcję królewską, wchodząc w życie i obejmując swym zasięgiem Anglię i Walię³².

Ustawa³³ wprowadzała formalny podział na cztery typy „upośledzenia umysłowego”. Najcięższy z nich, określony terminem *idiot* (idiota), dotyczył osób tak dalece upośledzonych, że niezdolnych do ochrony przed elementarnymi niebezpieczeństwami fizycznymi³⁴. *Imbecile* (idiota) oznaczał stan mniej głęboki, lecz wciąż uniemożliwiający samodzielne prowadzenie spraw życiowych czy – w wypadku dzieci – nabycie tej samodzielności³⁵.

Kategoria *feeble-minded* obejmowała dorosłych z łagodnym deficytem, uznanych za wymagających stałego dozoru „dla własnego dobra” lub bezpieczeństwa otoczenia; u dzieci akcentowano trwałą niezdolność do nauki w zwykłej szkole³⁶. *Moral defective* oznaczało rzekome trwałe braki umysłowe powiązane z „niemoralnymi” skłonnościami, co pozwalało obejmować ustawą m.in. prostytutki i kobiety wielokrotnie rodzące dzieci pozamażeńskie, zwłaszcza pobierające zasiłek dla ubogich³⁷.

Mechanizm wdrażania opierał się na Committees for the Care of the Mentally Defective w każdym hrabstwie i większym mieście, odpowiedzialnych za identyfikację osób spełniających ustawowe kategorie³⁸. Postępowanie wszczynano na wniosek rodziny, opiekuna, policji lub komitetu; nakaz detencji lub nadzoru wymagał dwóch zgodnych opinii lekarskich oraz zatwierdzenia przez sędziego pokoju³⁹. Nakaz obowiązywał rok i mógł być bez ograniczeń odnawiany, co w praktyce umożliwiało bezterminowe pozbawienie wolności⁴⁰.

Mental Deficiency Act (1913 r.) obiecywała „humanitarną” alternatywę dla przytułków i więzień oraz ograniczenie dziedziczenia „wad” poprzez segregację płci w koloniach pracy. Choć nie przewidywała sterylizacji, to eugenicy bezskutecznie forsowali ją jako „dobrowolny zabieg”⁴¹. W praktyce podstawą systemu była długotrwała izolacja osób uznanych za *defective* w zamkniętych zakładach i koloniach, często kobiet, co prowadziło do wieloletniego lub dożywotniego pobytu i utraty samodzielności⁴².

4. *Feeble-minded* i *moral defectives* – analiza pojęć i konsekwencje społeczne

Terminy *feeble-minded* i *moral defective* były przede wszystkim etykietami moralno-społecznymi, niemedyicznymi; stosowano je głównie wobec ubogich i „niemoralnych”, przedstawianych jako zagrożenie dla społeczeństwa i „rasy”. W imię rzekomej dziedzicznej degeneracji i „nadmiernej płodności” postulowano izolację, rejestry i sterylizację. *Moral defectives* obejmowało osoby odstępujące od norm społecznych i seksualnych⁴³.

W latach 20. XX w. w Kolumbii Brytyjskiej wiele kobiet trafiało do zamkniętych placówek za „nienormalne” zachowania (samotne macierzyństwo, obyczajowa odmienność, naruszenie ról płci).

32 *Royal Assent*, Hansard – Parliamentary Debates, House of Commons, 15 August 1913, <https://hansard.parliament.uk/Commons/1913-08-15/debates/25567049-e0f3-4eb1-9ad1-c0eb08f7c487/RoyalAssent> [dostęp: 19.02.2025] – wykaz aktów, którym Speaker ogłosił sankcję królewską, w tym Mental Deficiency Act 1913 oraz *Royal Commission (Royal Assent)*, Hansard – Parliamentary Debates, House of Commons, 15 August 1913, <https://hansard.parliament.uk/Lords/1913-08-15/debates/10eb7593-cf49-4d34-bd00-1b4505d9cb5e/RoyalCommission> [dostęp: 19.02.2025] – protokół, w którym Lordowie Komisarze ogłaszają przyjęcie 187 ustaw, wśród nich Mental Deficiency.

33 Mental Deficiency Act 1913, UK Public General Acts 1913, c. 28.

34 Tamże, art. 1(a).

35 Tamże, art. 1(b).

36 Tamże, art. 1(c).

37 Tamże, art. 1(s).

38 Tamże, art. 28.

39 Tamże, art. 2 i n., w tym art. 5–6 (procedura orzecznicza)

40 Tamże, art. 11–12 (możliwość ponownego rozpatrzenia i przedłużania nakazu).

41 J. Radford, *Sterilization Versus Segregation: Control of the 'Feeble-minded', 1900–1938*, „Social Science & Medicine” 1991, t. 33, nr 4, s. 449–451.

42 P. Dale, *Implementing the 1913 Mental Deficiency Act: Competing Priorities and Resource Constraint Evident in the South West of England before 1948*, „Social History of Medicine” 2003, t. 16, nr 3, s. 403–406.

43 D.P. Crook, *Darwin's Coat-tails: Essays on Social Darwinism*, Peter Lang Inc., Nowy Jork 2007, s. 273–275.

Lekarze, często bez dowodów, przypisywali im dziedziczną „moralną defektywność”, co legitymizowało izolację i medyczne formy kontroli społecznej⁴⁴.

Pojęcia *feeble-minded* i *moral defective* utrwały hierarchię społeczną, dzieląc ludzi na „pełnowartościowych” i „niepożądanych”, co legitymizowało systemowe izolowanie tak oznaczonych osób w placówkach. Mental Deficiency Act z 1913 r. pozwalała na zatrzymanie na podstawie opinii lekarzy i decyzji lokalnych komitetów – bez wyroku sądu⁴⁵ i bez wykazania przestępstwa – często na czas nieokreślony⁴⁶.

Krytycy wskazywali, że etykieta *feeble-minded* obejmuje grupę silnie zróżnicowaną i niejednoznaczną, podkreślano rolę czynników środowiskowych i potrzebę indywidualnej oceny⁴⁷. Mimo to wielu lekarzy i członków Eugenics Society broniło tych kategorii jako rzekomo niezbędnych dla „ochrony społeczeństwa”, postulując utrzymanie stanu prawnego⁴⁸.

Lekarze, tacy jak dr Alfred Frank Tredgold, kluczowy ekspert Komitetu do spraw Mental Deficiency, mimo rosnącego sceptycyzmu podtrzymywali tezę o dziedzicznej etiologii niepełnosprawności intelektualnej. W raportach i publikacjach utrwalali rzekomy związek z dziedziczeniem, ostrzegając przed „rozluźnieniem kontroli” nad populacją „nieostosowanych”⁴⁹.

5. Board of Control – nadzór nad *defective* i orzecznictwo sądowe (1914–1930)

W wyniku uchwalenia MDA (1913 r.) powołano Board of Control for Lunacy and Mental Deficiency – centralny organ nadzorujący wdrażanie ustawy i opiekę nad osobami uznanymi za *defective* lub *insane*. Zastąpił Lunacy Commissioners i od 1914 r. działał półautonomicznie pod Home Office, składając raporty Lordowi Kanclerzowi. Powołanie Board utrwaliło leczenie bez zgody (decyzje lekarzy lub „naturalnych opiekunów”). Od 1919 r., po przejściu pod nadzór Ministerstwa Zdrowia, Board objął także osoby z niepełnosprawnością intelektualną, nadając leczeniu bez zgody nowy wymiar prawny i etyczny⁵⁰.

W skład Board of Control (MDA 1913) wchodził etatowi prawnicy i lekarze oraz nieodpłatni *lay-commissioners*; obowiązkowo co najmniej dwie kobiety (jedna wynagradzana) oraz członek zdolny prowadzić dochodzenia po walijsku. Po przekształceniu z Commissioners in Lunacy kierownictwo zasadniczo utrzymano. Board nie podlegał Ministerstwu Zdrowia; odpowiadał przed Lordem Kanc-

44 P. Fehr, *Psychiatry and Eugenics: The Classification and Diagnosis of Female Patients in British Columbia's Psychiatric Institutions, 1918–1933*, University of Victoria, Victoria 2017, s. 3–9, 34–36.

45 J.E.W. Wallin, *The Pedagogical Status of the Feeble-Minded School Children*, „The Elementary School Journal” 1918, t. 18, nr 8, s. 590–596.

46 R.N. Craig, *The Mentally Defective Criminal*, „The Police Journal” 1934, t. 7, nr 2, s. 165–175.

47 Przykład Catherine Thompson ujawnia klasowe i kulturowe uprzedzenia ówczesnej psychiatrii. Osadzono ją w Woodilee nie z powodu precyzyjnej diagnozy, lecz dlatego, że jej styl życia uznano za „zagrożenie”. w aktach odnotowano jedynie „defekt mowy”. Diagnozy „moralnej słabości” (*moral deficiency*) opierały się na normach obyczajowych, nie klinicznych, co szczególnie dotyczyło kobiety z niższych klas. Krytycy wskazywali, że długotrwała izolacja naruszała prawa tych osób, a etykieta *feeble-minded* służyła społecznej kontroli, nie rzetelnej medycynie. (J. Gründler, *Armut und Wabnsinn: „Arme Irre” und ihre Familien im Spannungsfeld von Psychiatrie und Armenfürsorge in Glasgow*, De Gruyter, Monachium 2013, s. 150–157).

48 G.R. Searle, *Eugenics and Politics in Britain in the 1930s*, „Annals of Science” 1979, t. 36, nr 2, s. 159–169.

49 Ich autorytet oraz bliskie relacje z administracją państwową sprawiły, że mimo zmian w wiedzy naukowej praktyki instytucjonalne oparte na dawnych kategoriach utrzymywały się przez kolejne dekady. Znaczenie ich wpływu najlepiej oddaje opublikowany w 1929 r. raport rządowego Komitetu ds. Mental Deficiency, powołanego wspólnie przez Board of Education i Board of Control. Dokument ten – pierwsze tak kompleksowe opracowanie od czasu Royal Commission on the Feeble-Minded z 1908 r. – podsumowywał aktualne przepisy, klasyfikację i statystyki dotyczące osób uznanych za „umysłowo defektywnych”. Choć autorzy raportu dostrzegali trudności definicyjne i regionalne rozbieżności w diagnozach, podtrzymano w nim tezę o konieczności segregacji, nadzoru i instytucjonalnej opieki nad osobami „niezdolnymi do samodzielnej egzystencji”. Raport wskazywał również na potencjalne zagrożenia dla „biologicznej stabilności narodu” i potrzebę ograniczenia dziedziczenia cech uznawanych za defektywne (C.D. Hopkins, *Mental Deficiency in England*, „Social Service Review” 1929, t. 3, nr 4, s. 619–631).

50 P. Fennell, *Treatment Without Consent: Law, Psychiatry and the Treatment of Mentally Disordered People since 1845*, Routledge, Londyn 1996, s. 74.

lerzem (sprawy prawne) i Home Office (pozostałe). Kontrole asylów co do zasady wykonywał duet lekarz – prawnik; wyjątkowo – z powodu braku kadr – jednoosobowo⁵¹.

W czasie obowiązywania i po uchyleniu MDA sądy istotnie ograniczyły swobodę administracyjną Board of Control. W sprawie *The King v. Board of Control, ex parte Winterflood* (1938 r.) uznano, że przedłużenie detencji po wygaśnięciu nakazu jest bezprawne, a limity czasowe z MDA muszą być rygorystycznie przestrzegane⁵². W *Rex v. Boycott and Others, ex parte Keasley* (1939 r.) uchylono lekarski certyfikat *imbecile* wystawiony z naruszeniem procedur; podkreślono quasi-sądowy charakter takiego dokumentu i konieczność pełnej zgodności z przepisami MDA 1913⁵³. W *Regina p. Board of Control and Others, ex parte Rutty* (1956 r.) stwierdzono bezprawne pozbawienie wolności jako *found neglected*; wydano *writ of habeas corpus*, wskazując, że nawet wobec osób z rozpoznaniem detencja musi opierać się na ściśle określonych podstawach ustawowych. Orzeczenie wyznaczyło granice uznaniowości i zapoczątkowało zmianę interpretacyjną prowadzącą do uchylenia MDA w 1959 r.⁵⁴

Choć Board of Control formalnie działała do końca lat 50., to jej znaczenie malało; narastająca presja reformatorów i organizacji obywatelskich, w tym National Council for Civil Liberties, oraz ujawnione nadużycia i wieloletnie detencje setek osób na niejasnych podstawach przygotowały grunt pod zasadniczą rewizję systemu⁵⁵.

6. Krytyka ustawy

Już w latach 30. kwestionowano jednolitą kategorię *feeble-minded* i naukowe podstawy MDA. Lionel Penrose⁵⁶ na podstawie badań w Colchester wykazał mieszaną – genetyczną i środowiskową – charakter niepełnosprawności intelektualnej oraz obalił tezę o dziedziczności „upośledzenia” i rzekomej „nadpłodności”; większość osób z ciężkimi deficytami nie przekazuje ich dalej⁵⁷.

Jednym z najgłośniejszych krytyków ustawy z 1913 r. był Gilbert Keith Chesterton. Twierdził, że prawo otworzyło drogę do niekontrolowanej segregacji, bo opiera się na nieprecyzyjnej definicji *feeble-mindedness*, stanowiącej pułapkę prawną. Pozwalała ona izolować nie tylko chorych, lecz także ubogich i osoby „niepasujące” do norm. W jego ocenie MDA legitymizowała eugeniczną ingerencję w życie rodziny i wolność osobistą, czyniąc z pojęcia „upośledzenia” narzędzie usuwania ze społeczeństwa jednostek uznanych za nieproduktywne⁵⁸.

Po 1946 r. środowiska eugeniczne próbowały „uzupełnić” MDA 1913 o przepisy sterylizacyjne, lecz wszystkie inicjatywy upadły. Kluczowe były opinie Williama Normana Birketta i sir Waltera Turnera Moncktona, że sterylizacja bez świadomej zgody narusza prawo i naraża lekarza na odpowiedzialność karną. Gdy bp Edward Barnes (1949 r.) wzywał do przymusu, „The Times” porównał to do praktyk nazistowskich; w sprawie Doris Kindred (1950 r.) lekarze i minister spraw wewnętrznych Chuter Ede odmówili rozszerzenia ustawy, a apel National Society for the Prevention of Cruelty to Children

51 C. Hilton, *Civilian Lunatic Asylums During the First World War: A Study of Austerity on London's Fringe*, Palgrave Macmillan, Londyn 2021, s. 43–49.

52 Wyrok Court of Appeal z 8 kwietnia 1938 r., 2 KB 366, *The King p. The Board of Control: East Ham Corporation & Mordey, ex parte Winterflood*, <https://www.iclr.co.uk/pubrefLookup/redirectTo?ref=%5B1938%5D+2+KB+366> [dostęp: 14.03.2025].

53 Wyrok Divisional Court z 25,26 kwietnia 1939 r., 2 KB 651, *Rex p. Boycott and Others, ex parte Keasley*, <https://www.iclr.co.uk/pubrefLookup/redirectTo?ref=%5B1939%5D+2+KB+651> [dostęp: 5.04.2025].

54 Wyrok Divisional Court z 9 marca 1956 r., 2 QB 109, *Regina p. Board of Control and Others, ex parte Rutty*, <https://www.iclr.co.uk/pubrefLookup/redirectTo?ref=1956+2+QB+109> [dostęp: 25.04.2025].

55 M.M. Peña, *Lekarze Hitlera. Zbrodnicza medycyna*, Wydawnictwo RM, Warszawa, 2019, s. 36–37.

56 W *Mental Defect: A Psychiatric Study* (1934 r.), opierając się na badaniach w Essex Hall, Penrose dowodził, że między „upośledzeniem” a normą nie ma wyraźnej granicy, a przyczyny są wieloczynnikowe (środowiskowe i biologiczne). Uznał obowiązujące klasyfikacje za niewystarczające, a legislację opartą na prostych modelach dziedziczności – za naukowo bezzasadną (L. Penrose, *Mental Defect: A Psychiatric Study*, H.K. Lewis & CO. LTD., Londyn 1934, s. 17–18).

57 M. Kiladi, *A Historical Perspective on Lionel Penrose: Scientist, Geneticist and Dedicated Opponent of Eugenics*, „Annals of Human Genetics” 2024, t. 89, nr 5, s. 285–288.

58 G.K. Chesterton, *Eugenika i inne zło*, Wydawnictwo Diecezjalne i Drukarnia w Sandomierzu, Sandomierz 2011, s. 83–85, 70–72, 145–148, 241–243.

(1951 r.) został pominięty. Ostatni projekt Blackera (1956 r.) odrzucono od razu, co przypieczętowało porażkę ruchu i torowało drogę Mental Health Act z 1959 r.⁵⁹

7. Długofalowe skutki – deinstytucjonalizacja i rozwój praw osób z niepełnosprawnościami

W latach 50. XX w. nastąpił zwrot: od długoterminowej instytucjonalizacji do opieki środowiskowej; równolegle rosła presja międzynarodowych standardów praw człowieka na prawo detencyjne i psychiatryczne. Punktem przełomowym był raport *Royal Commission on the Law Relating to Mental Illness and Mental Deficiency* (1954–1957, tzw. raport Percy'ego), który rekomendował zniesienie kategorii *mental defectives* i odejście od modelu izolacyjnego⁶⁰.

W 1959 r., zgodnie z zaleceniami Komisji, uchwalono Mental Health Act, który uchylił m.in. MDA 1913 i zlikwidował Board of Control. Ustawa ujedynociła procedury dotyczące zaburzeń psychicznych, akcentując prawa pacjentów; przymusowe leczenie dopuszczono tylko przy spełnieniu ścisłych kryteriów oraz z zapewnioną kontrolą sądową. Nowe podejście oparto na *community care* – wsparciu środowiskowym umożliwiającym funkcjonowanie w społeczeństwie dzięki dostosowanym usługom⁶¹.

Po wejściu w życie nowych przepisów rozpoczęto deinstytucjonalizację: zamykano duże placówki, a zamiast nich rozwijano mieszkania chronione, ośrodki dzienne, zatrudnienie wspomagane i wsparcie edukacyjne. Zmianę napędzały postępy wiedzy oraz presja organizacji obywatelskich, m.in. National Council for Civil Liberties⁶².

Nowa filozofia opieki nad osobami z niepełnosprawnością intelektualną akcentowała prawa, autonomię i godność. Zamiast izolacji i kontroli wprowadzono model wsparcia nastawiony na włączenie społeczno-zawodowe. Mental Health Act 1959 nie tylko zmienił przepisy, lecz także wyznaczył zwrot: od eugenicznego wykluczania do inkluzywnej opieki i równości praw.

8. Podsumowanie

Zamknięcie wielowątkowej rekonstrukcji dziejów MDA z 1913 r. wymaga szerszego spojrzenia niż analiza każdego rozdziału oddzielnie. Dopiero zestawienie argumentów ideowych, danych statystycznych, regulacji prawnych oraz precedensów sądowych pozwala uchwycić rzeczywiste znaczenie tej ustawy w brytyjskiej historii biopolityki. Podsumowanie odgrywa zatem podwójną rolę: pokazuje, jak eugeniczny entuzjazm przerodził się w legislacyjny odwrót, oraz wskazuje mechanizmy instytucjonalne niezbędne, by analogiczne błędy nie powtórzyły się w warunkach współczesnego państwa.

Z ustaleń płynnie jeden, trójskładnikowy wymóg: regulacje odwołujące się do parametrów biologicznych muszą mieć wbudowaną cykliczną, empiryczną rewizję prowadzoną przez niezależne środowiska akademickie, filar sądowy powinien gwarantować realne środki odwoławcze, a filar parlamentarny – przejrzysty reżim sprawozdawczo-terminowy, a całość dopełnia stały udział organizacji

59 D. Hędzelek, *Przymusowa sterylizacja ludzi w krajach anglosaskich w latach 1897–1981*, rozprawa doktorska, Katedra Nauk Społecznych Wydziału Nauk o Zdrowiu Uniwersytetu Medycznego im. K. Marcinkowskiego w Poznaniu 2008, s. 220–223.

60 Raport zapoczątkował reformę brytyjskiego prawa psychiatrycznego: zniesienie kategorii *idiot, imbecile, mental defective*; zawężenie przymusowego leczenia do „absolutnej konieczności”, wprowadzenie gwarancji procesowych z niezależnymi trybunałami odwoławczymi. Akcentowano opiekę środowiskową i odchodzenie od izolacji. Spór wywołał postulat dopuszczenia detencji osób o osobowości *psychopathic personality* mimo braku jasnych kryteriów, co groziło arbitralnością (N. Morris, *Royal Commission on the Law Relating to Mental Illness and Mental Deficiency*, „The Modern Law Review” 1958, t. 21, nr 1, s. 63–68).

61 Ustawa uchyliła Lunacy and Mental Treatment Acts 1890–1930 i wprowadziła jednolite przepisy dla *mental disorder* (obejmującego zaburzenia psychiczne i upośledzenie umysłowe). Przymusową hospitalizację ograniczono do przypadków spełniających kryteria kliniczne i formalne, potwierdzone dwiema niezależnymi opiniami lekarskimi, z kontrolą Mental Health Review Tribunals. Istotne *novum*: dobrowolność leczenia oraz priorytet opieki środowiskowej jako alternatywy dla instytucjonalizacji (Mental Health Act 1959, UK Public General Acts 1959, c. 72).

62 S. Wise, *Inconvenient People: Lunacy, Liberty and the Mad-Doctors in England*, Vintage Books, Berkeley 2013, s. 383–385.

obywatelskich jako „sensora alarmowego”. Tę logikę syntetyzuje kategoria biolegalnego *check-and-balance*: równowaga między wiedzą biologiczną a prawem publicznym wymaga nakładających się warstw kontroli – naukowej, sądowej, parlamentarnej i społecznej.

Najważniejsza lekcja płynąca z historii MDA jest dwójaka. Po pierwsze, ustanawianie kategorii prawnych w oparciu o kryteria biologiczne bez skutecznych mechanizmów kontroli instytucjonalnej prowadzi do ryzyka systemowej i długotrwałej dyskryminacji. Po drugie, krytyczna recepcja tego epizodu wskazuje drogę naprawy: transparentną procedurę, empiryczną samokontrolę wiedzy eksperckiej oraz aktywną partycypację obywatelską. Zachowanie równowagi między tymi trzema elementami pozwala ograniczyć pokusę legislacyjnego „udoskonalania” populacji. Historia ustawy z 1913 r. pokazuje natomiast, jak łatwo nawet szlachetne intencje mogą przerodzić się w narzędzie trwałego wykluczenia, jeśli choć jeden z tych filarów zawiedzie.

Podsumowując, skuteczna ochrona praw jednostek wymaga wielowarstwowych zabezpieczeń: naukowych, sądowych, parlamentarnych oraz obywatelskich; zaniedbanie któregokolwiek z nich toruje drogę do „humanitarnej” dyskryminacji. Naszym oryginalnym wnioskiem jest kategoria biolegalnego *check-and-balance*, opisująca relacje między wiedzą ekspercką a władzą prawną: każda regulacja odwołująca się do kryteriów biologicznych powinna zawierać wbudowaną empiryczną rewizję oraz realne prawo podmiotu do kwestionowania diagnozy. Lekcja MDA 1913 pozostaje aktualna – zwłaszcza dziś, w dobie neurotechnologii i genetycznej medycyny personalizowanej – gdy znów pojawia się pokusa „udoskonalania” populacji poprzez selektywne interwencje prawne.

Konsekwencje tego studium wykraczają poza rekonstrukcję jednego aktu. W dobie diagnostyki preimplantacyjnej, komercyjnego sekwencjonowania genomu i edycji linii zarodkowej (CRISPR-Cas9) powraca pytanie o granice ingerencji w biologiczną kondycję jednostki. Oparty na doświadczeniach MDA 1913 model biolegalnego *check-and-balance* wskazuje, że skuteczną tamą dla odrodzenia „humanitarnej” segregacji jest wielopiętrowa kontrola: cykliczna weryfikacja twierdzeń eksperckich, sądowa możliwość zaskarżenia diagnozy, parlamentarna przejrzystość procedur oraz upodmiotowienie organizacji pacjentów jako strażników interesu publicznego. Rok 1913 to więc nie tylko przeszłość, lecz także probierz, według którego oceniać należy każdą przyszłą regulację technologii kształujących dziedziczność i tożsamość człowieka.

Bibliografia

Akty prawne

Mental Deficiency Act 1913, UK Public General Acts 1913, c. 28.

Mental Health Act 1959, UK Public General Acts 1959, c. 72.

Akty urzędowe

Feeble-Minded Persons (Control) Bill, Hansard – Parliamentary Debates, House of Commons, 1912, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/bills/feeble-minded-persons-control-bill-1> [dostęp: 19.03.2025].

Mental Deficiency Bill, Hansard – Parliamentary Debates, House of Commons, 28 May 1913, <https://hansard.parliament.uk/Commons/1913-05-28/debates/2f83cf16-cc99-47ac-81b2-62c701de0411/MentalDeficiencyBill> [dostęp: 19.02.2025].

Mental Deficiency Bill, Hansard – Parliamentary Debates, House of Commons, 30 July 1913, <https://hansard.parliament.uk/Lords/1913-07-30/debates/659e63da-2c72-4171-adf2-7bfa0b0ca879/MentalDeficiencyBill> [dostęp: 24.04.2025].

Royal Assent, Hansard – Parliamentary Debates, House of Commons, 15 August 1913, <https://hansard.parliament.uk/Commons/1913-08-15/debates/25567049-e0f3-4eb1-9ad1-c0eb08f7c487/RoyalAssent> [dostęp: 19.02.2025].

Royal Commission (Royal Assent), Hansard – Parliamentary Debates, House of Commons, 15 August 1913, <https://hansard.parliament.uk/Lords/1913-08-15/debates/10eb7593-cf49-4d34-bd00-1b4505d9cb5e/RoyalCommission> [dostęp: 19.02.2025].

Mental Deficiency Bill, Hansard – Parliamentary Debates, House of Commons, 7 August 1913, <https://hansard.parliament.uk/Lords/1913-08-07/debates/9f6717b7-6ede-4a3d-b042-5016bd2a5b21/MentalDeficiencyBill> [dostęp: 24.04.2025].

Mental Deficiency Act, 1913, Hansard – Parliamentary House of Commons, 16 November 1914, <https://hansard.parliament.uk/Commons/1914-11-16/debates/0dc1f689-cb86-4eaf-9fc4-4632151aa25c/MentalDeficiencyAct1913> [dostęp: 19.02.2025].

Orzecznictwo

Wyrok Court of Appeal z 8 kwietnia 1938 r., 2 KB 366, *The King p. The Board of Control; East Ham Corporation & Mordey, ex parte Winterflood*, <https://www.iclr.co.uk/pubrefLookup/redirectTo?ref=%5B1938%5D+2+KB+366>, [dostęp: 14.03.2025].

Wyrok Divisional Court z 25,26 kwietnia 1939 r., 2 KB 651, *Rex p. Boycott and Others, ex parte Keasley*, <https://www.iclr.co.uk/pubrefLookup/redirectTo?ref=%5B1939%5D+2+KB+651> [dostęp: 5.04.2025].

Wyrok Divisional Court z 9 marca 1956 r., 2 QB 109, *Regina p. Board of Control and Others, ex parte Ruddy*, <https://www.iclr.co.uk/pubrefLookup/redirectTo?ref=1956+2+QB+109> [dostęp: 25.04.2025].

Publikacje

Allen G.E., *The American Eugenics Movement*, „History and Philosophy of the Life Sciences” 1983, t. 5, nr 2, s. 105–128.

Aulchenko Y.S., Struchalin M.V., Belonogova N.M., Axenovich T.I., Weedon M.N., Hofman A., Uitterlinden A.G., Kayser M., Oostra B.A., van Duijn C.M., Janssens A.C.J.W., Borodin P.M., *Predicting Human Height by Victorian and Genomic Methods*, „European Journal of Human Genetics” 2009, t. 17, s. 1070–1075.

Árnason G., *Foucault and the Human Subject of Science*, Springer, Cham 2019.

Benn M., Chitty C., *A Tribute to Caroline Benn: Education and Democracy*, Continuum International Publishing Group, Londyn 2004.

Cain J., *Publications Produced by the Francis Galton Laboratory for National Eugenics*, „The Library” 2021, t. 22, nr 4, s. 523–548.

Chamberlain H.S., *The Foundations of the Nineteenth Century*, John Lane Company, Londyn 1899.

Chamarette M., *British Psychology and the Media: Cyril Burt at the BBC*, „History & Philosophy of Psychology” 2022, t. 22, nr 1, s. 11–20.

Chesterton G.K., *Eugenika i inne zło*, Wydawnictwo Diecezjalne i Drukarnia w Sandomierzu, Sandomierz 2011.

Concannon L., *Planning For Life: Involving Adults with Learning Disabilities in Service Planning*, Routledge, Nowy Jork 2005.

Craig R.N., *The Mentally Defective Criminal*, „The Police Journal” 1934, t. 7, nr 2, s. 165–175.

Czachorowski M., *Filozoficzny spór o koncepcję medycyny: personalistyczna czy nieludzka medycyna?*, „Rocznik Naukowy Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy. Transdyscyplinarne Studia o Kulturze i Edukacji” 2020, nr 15, s. 34–41.

Dale P., *Implementing the 1913 Mental Deficiency Act: Competing Priorities and Resource Constraint Evident in the South West of England before 1948*, „Social History of Medicine” 2003, t. 16, nr 3, s. 403–418.

Darwin K., *The Descent of Man*, D. Appleton and Company, Nowy Jork 1889.

Depew D.J., *Consequence Etiology and Biological Teleology in Aristotle and Darwin*, „Studies in History and Philosophy of Biological and Biomedical Sciences” 2008, t. 39, nr 4, s. 379–390.

Dimopoulos A., *Issues in Human Rights Protection of Intellectually Disabled Persons*, Routledge, Nowy Jork 2016.

- Fehr P., *Psychiatry and Eugenics: The Classification and Diagnosis of Female Patients in British Columbia's Psychiatric Institutions, 1918–1933*, University of Victoria, Victoria 2017.
- Fennell P., *Treatment Without Consent: Law, Psychiatry and the Treatment of Mentally Disordered People since 1845*, Routledge, Londyn–Nowy Jork 1996.
- Galton F., *Inquiries into Human Faculty and its Development*, Macmillan and co., Londyn 1907.
- Górnicka M., *Wersja systemowa metody historyczno-prawnej na przykładzie prawa dowodowego w polskiej procedurze karnej*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, t. 4, nr 2, s. 9–34.
- Gründler J., *Armut und Wahnsinn: „Arme Irre” und ihre Familien im Spannungsfeld von Psychiatrie und Armenfürsorge in Glasgow, 1875–1921*, De Gruyter, Monachium 2013.
- Hasian M.A., *The Rhetoric of Eugenics in Anglo-American Thought*, University of Georgia Press, Ateny 1996.
- Hędzulek D., *Przymusowa sterylizacja ludzi w krajach anglosaskich w latach 1897–1981*, rozprawa doktorska, Katedra Nauk Społecznych Wydziału Nauk o Zdrowiu Uniwersytetu Medycznego im. K. Marcinkowskiego w Poznaniu 2008.
- Hilton C., *Civilian Lunatic Asylums During the First World War: A Study of Austerity on London's Fringe*, Palgrave Macmillan, Londyn 2021.
- Hopkins C.D., *Mental Deficiency in England*, „Social Service Review” 1929, t. 3, nr 4, s. 619–631.
- Jackson M., *A Menace to the Good of Society? Class, Fertility, and the Feeble-Minded in Edwardian England*, [w:] J. Andrews, A. Digby (red.), *Sex and Seclusion, Class and Custody: Perspectives on Gender and Class in the History of British and Irish Psychiatry*, Rodopi Press, Amsterdam 2004, s. 271–294.
- Kiladi M., *A Historical Perspective on Lionel Penrose: Scientist, Geneticist and Dedicated Opponent of Eugenics*, „Annals of Human Genetics” 2025, t. 89, nr 5, s. 285–292.
- Larson E.J., *The Rhetoric of Eugenics: Expert Authority and the Mental Deficiency Bill*, „The British Journal for the History of Science” 1991, t. 24, nr 1, s. 45–60.
- Magnello E., *Karl Pearson: Evolutionary Biology and the Emergence of a Modern Theory of Statistics (1884–1936)*, rozprawa doktorska, University of Oxford 1994.
- Mielcarek P., *Metoda case study w rozwoju teorii naukowych*, „Organizacja i Kierowanie” 2014, t. 161, nr 1, s. 105–117.
- Morris N., *Royal Commission on the Law Relating to Mental Illness and Mental Deficiency*, „The Modern Law Review” 1958, t. 21, nr 1, s. 63–68.
- Peña M.M., *Lekarze Hitlera. Zbrodnicza medycyna*, Wydawnictwo RM, Warszawa 2019.
- Penrose L., *Mental Defect: A Psychiatric Study*, H.K. Lewis & CO. LTD., Londyn 1934.
- Platon, *Państwo*, Wydawnictwo ANTYK – Marek Derewiecki, Kęty 2003.
- Radford J., *Sterilization versus Segregation: Control of the „Feebleminded”, 1900–1938*, „Social Science & Medicine” 1991, t. 33, nr 4, s. 449–458.
- Redvaldsen D., *A History of British Eugenics since 1865: From Francis Galton to Designer Babies*, Palgrave Macmillan, Cham 2024.
- Roelcke V., *Die Etablierung der psychiatrischen Genetik in Deutschland, Großbritannien und den USA, ca. 1910–1960: Zur untrennbaren Geschichte von Eugenik und Humangenetik*, „Acta Historica Leopoldina” 2007, t. 48, s. 173–190.
- Ruse M., *Social Darwinism: The Two Sources*, „Albion: A Quarterly Journal Concerned with British Studies” 1980, t. 12, nr 1, s. 23–36.
- Searle G.R., *Eugenics and Politics in Britain in the 1930s*, „Annals of Science” 1979, t. 36, nr 2, s. 159–169.
- Soniewicka M., *Selekcja genetyczna w prokreacji medycznie wspomaganiej. Etyczne i prawne kryteria*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Strzałko J., *Darwin jako antropolog ewolucyjny*, „Kosmos” 2009, t. 58, nr 3–4, s. 273–278.
- Stone D., *Race in British Eugenics*, „European History Quarterly” 2001, t. 31, nr 3, s. 397–425.

- Thomson M., *Family, Community, and State: the Micro-Politics of Mental Deficiency in Inter-War Britain*, [w:] A. Digby, D. Wright (red.), *From Idiocy to Mental Deficiency: Historical Perspectives on People with Learning Disabilities*, Routledge, Nowy Jork 1997, s. 207–230.
- Wallin J.E.W., *The Pedagogical Status of the Feeble-Minded School Children*, „The Elementary School Journal” 1918, t. 18, nr 8, s. 561–640.
- Walmsley J., *Institutionalization: A Historical Perspective*, [w:] K. Johnson, R. Traustadottir (red.), *Deinstitutionalization and People with Intellectual Disabilities: In and Out of Institutions*, Jessica Kingsley Publishers, Londyn 2005, s. 50–65.
- Wise S., *Inconvenient People: Lunacy, Liberty and the Mad-Doctors in England*, Vintage Books, Berkeley 2013.

ZASTOSOWANIE ART. 37B § 1 USTAWY – PRAWO BUDOWLANE W STOSUNKU DO DECYZJI O ZATWIERDZENIU PROJEKTU BUDOWLANEGO ZAMIENNEGO WYDANEJ NA PODSTAWIE ART. 51 UST. 4 TEJ USTAWY – GŁOSA APROBUJĄCA DO WYROKU NSA Z 15 PAŹDZIERNIKA 2024 R., II OSK 664/22

Application of Article 37b § 1 b.l. to a decision on approval of a replacement building permit design issued pursuant to Article 51(4) b.l. – approving gloss to the judgment of the SAC of October 15, 2024, II OSK 664/22

Monika Kita

ORCID: 0009-0008-2488-7319

Abstrakt

Głosa do wyroku NSA z 15 października 2024 r., II OSK 664/22, dotyczy problematyki zastosowania art. 37b § 1 pr. bud. w stosunku do decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego, wydanej na podstawie art. 51 ust. 4 pr. bud. Problem ten ma szczególne znaczenie zarówno z punktu widzenia judykatury, jak i praktyki organów administracji publicznej. Z uwagi na ratio legis art. 37b § 1 pr. bud., którym jest trwałość decyzji administracyjnej, a także specyficzne usytuowanie przepisu w rozdziale 4. ustawy „Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych”, należy opowiedzieć się za szerokim rozumieniem pojęcia „pozwolenie na budowę,” zgodne z brzmieniem z art. 3 pkt 12 pr. bud., tym samym przyjmując, że nie stwierdza się nieważności decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło pięć lat. Stanowisko wyrażone przez NSA zasługuje na pełną aprobatę.

Abstract

The Commentary on the judgment of the SAC of October 15, 2024, II OSK 664/22 concerns issue of an application of Article 37b § 1 b.l. to a decision on approval of a replacement building permit design issued under Article 51(4) b.l. This issue is of particular importance from the point of view of courts as well as practice of public administration bodies. Due to the ratio legis of Article 37b § 1 b.l. which is the principle of durability of an administrative decision, as well as the specific location of the provision in Chapter 4 of the Act „Procedures Prior to the Commencement of Construction Works” a broad understanding of the term „construction permit” should be adopted in compliance with Art. 3 point 12 b.l., thereby assuming that a decision on approval of the replacement building permit design shall not be deemed invalid if 5 years have passed from the date of its service or announcement. The position expressed by the SAC deserves full approval.

Słowa kluczowe: pozwolenie na budowę, stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, inwestor, budowa, roboty budowlane

Keywords: building permit, administrative decision annulment, client, construction, construction works

Rozpatrując skargę kasacyjną wniesioną od wyroku WSA w Warszawie z 22 września 2021 r., VII SA/Wa 925/21, na decyzję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: GINB) w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji NSA w wyroku z 15 października 2024 r., II OSK 664/22¹, rozstrzygnął istotne zagadnienie prawne, którym jest zastosowanie art. 37b § 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane² (dalej: pr. bud.) w stosunku do decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego, wydanej na podstawie art. 51 ust. 4 pr. bud.

Rozstrzygnięcie, które zostało wydane przez NSA, ma niezwykle doniosłe znaczenie zarówno w aspekcie doktrynalnym, jak i praktycznym. W istocie NSA zadecydował, czy przepisy prawa budowlanego – w tak doniosłej materii, którą jest stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę w szerokim znaczeniu – powinny przyczynić się do usprawnienia procesu, którym jest inwestycja budowlana, czy w istocie go komplikować, znacznie go wydłużając i tworząc długotrwałą niepewność w obrocie prawnym. Spoglądając na wydane rozstrzygnięcie w szerszym kontekście, należy stwierdzić, że wpisuje się ono w swoistą koncepcję państwa przyjaznego dla inwestora, którą należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. NSA zdaje się nie tracić z pola widzenia *ratio legis* stosunkowo niedawno wprowadzonych przepisów prawa budowlanego, mających na celu ustabilizowanie obrotu prawnego, co niewątpliwie jest korzystne zarówno dla inwestorów, jak i podmiotów działających na rynku budowlanym, począwszy od deweloperów i wykonawców, a skończywszy na ostatecznych nabywcach powstałych w toku inwestycji obiektów. W interesie tych wszystkich podmiotów leży stabilność rynku nieruchomości. Zważając na liczbę będących w toku inwestycji i wydanych pozwoleń na budowę, zarówno w aspekcie węższym, jak i szerszym, oraz późniejszych wniosków o stwierdzenie ich nieważności, wyrok NSA odbija się szerokim echem zarówno w praktyce organów administracji publicznej, jak i judykaturze. Działania ustawodawcy, a także stanowisko NSA wpisują się w podejście, które traktuje inwestora jako potencjalnego partnera, działającego na rzecz rozwoju gospodarczego. Pozostają one w kontrze do argumentów na rzecz wykładni przepisów prawa budowlanego, która zdaje się automatycznie kształtować negatywną i opartą na braku zaufania relację pomiędzy inwestorem a władzą publiczną, czyniąc Polskę krajem nieprzyjawnym dla potencjalnych inwestorów. W końcu celem przepisów jest ustanowienie relacji, w której organ prowadzi postępowanie, niejako towarzysząc inwestorowi w sprawnym przeprowadzeniu procesu budowlanego, zgodnie z prawem, dbając tym samym o realizację zasad postępowania administracyjnego, zwłaszcza informowania i szybkości postępowania, oraz postępując zgodnie z zasadą legalizmu, tym samym samoistnie nie wprowadzając dodatkowych przeszkód, z góry przyjmując ich złą wolę. W istocie wydając wyrok w niniejszej sprawie, sądy administracyjne musiały zadecydować, czy Polska powinna być krajem odstrasżającym potencjalnych inwestorów budowlanych, zwłaszcza zagranicznych, czy krajem chcącym ich zachęcić do inwestowania nad Wisłą.

Zaskarżony wyrok WSA w Warszawie dotyczył decyzji GINB z 8 marca 2021 r. uchylającej decyzję Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego z 29 grudnia 2020 r., stwierdzającej wydanie z naruszeniem prawa decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: PINB) z 10 września 2015 r., zatwierdzającej projekt budowlany zamienny i nakładającej obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie. GINB stwierdził nieważność wyżej wymienionej decyzji PINB z 10 września 2015 r. Sąd I instancji podzielił stanowisko organów, że kontrolowana w postępowaniu nieważnościowym decyzja PINB z 10 września 2015 r. obarczona jest wadą kwalifikowaną, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., gdyż rażąco narusza art. 35 ust. 1 pkt 1 pr. bud. w zw. z § 13 ust. 1 pkt 2 planu³. Co najważniejsze,

1 Wyrok NSA z 15 października 2024 r., II OSK 664/22, LEX 3776006.

2 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. 2025, poz. 418.

3 Uchwała nr XXXI/245/13 Rady Gminy Gorzyce z 3 czerwca 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar w granicach administracyjnych Gminy Gorzyce, Dz. Urz. Woj. Śl. 2013, poz. 4288.

zarówno WSA w Warszawie, jak i GINB zajęły stanowisko, że art. 37b § 1 pr. bud. nie znajduje zastosowania do decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego, wydanej na podstawie art. 51 ust. 4 pr. bud., którego to stanowiska NSA nie podzielił, tym samym przyjmując, że nie stwierdza się nieważności wskazanej wcześniej decyzji, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło pięć lat.

Punktem wyjścia rozstrzygnięcia było ustalenie, czy pojęcie „pozwolenie na budowę” należy rozumieć szeroko czy wąsko. Analizę tego pojęcia należy przeprowadzić na dwóch płaszczyznach: formalnej (odwołującej się do struktury formalnej i kompozycji przepisów ustawy Prawo budowlane) oraz od strony funkcjonalnej, skupiając się na celu, dla którego realizacji określone przepisy zostały dodane do wspomnianej wcześniej ustawy.

NSA w uzasadnieniu głosowanego wyroku słusznie odwołał się do treści art. 3 pkt 12 pr. bud., zgodnie z którym przepisem przez pozwolenie na budowę „należy (...) rozumieć decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego.” Należy zatem rozważyć, czy decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego wydana na podstawie art. 51 ust. 4 pr. bud. mieści się w kategorii decyzji określonych w legalnej definicji pozwolenia na budowę zawartej w art. 3 pkt 12 pr. bud. Analizując przepisy, należy zauważyć, że niewątpliwie decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego jest decyzją, której istotą jest dalsze prowadzenie budowy, zwłaszcza w świetle art. 28 ust. 1 pr. bud., zgodnie z którym „roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę”. Decyzja wydana na podstawie art. 51 ust. 4 pr. bud. niewątpliwie jest swoistym surogatem pozwolenia na budowę sensu *stricto* (w rozumieniu art. 28 ust. 1 pr. bud.), tym samym zastępczo konkretyzując uprawnienia inwestora i umożliwiając kontynuację podjętych wcześniej robót na podstawie wydanego uprzednio pozwolenia na budowę. Teza ta wydaje się znajdować swoje uzasadnienie w doktrynie. Jak zaznacza A. Despot-Mładanowicz:

ze względu na uregulowanie postępowania naprawczego w art. 51, (...) decyzja wydana w tym postępowaniu (...) zatwierdza projekt architektoniczno-budowlany zamienny, przy czym do postępowania w tym zakresie stosuje się art. 28. Rolą więc takiej decyzji w postępowaniu naprawczym jest umożliwienie kontynuacji budowy na podstawie takiego szczególnego zezwolenia organu budowlanego.⁴

W doktrynie wyrażono również podobne stanowisko, zaznaczając, że:

obok decyzji wskazanej w art. 28 ust. 1 pr. bud., na gruncie komentowanej ustawy jako pozwolenie na budowę należy również rozumieć inne decyzje administracyjne uprawniające do prowadzenia robót budowlanych, wydawane przez organy administracji architektoniczno-budowlanej lub organy nadzoru budowlanego: (...) decyzję w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych (art. 51 ust. 4 pr. bud.)⁵

NSA nie podzielił poglądu WSA w Warszawie, zgodnie z którym za wąskim rozumieniem pojęcia „pozwolenia na budowę” na gruncie art. 37b § 1 pr. bud. przemawia usytuowanie przepisu w rozdziale 4. „Postępowanie poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych”. Stanowisko sądu kasacyjnego zasługuje na aprobatę. Moim zdaniem należy zauważyć, że lektura rozdziału 4. ustawy pozwala dostrzec pewną sekwencję zdarzeń powiązaną z rozmieszczeniem odpowiednich przepisów w rozdziale. Ustawodawca, poczynawszy od art. 28 *in fine*, aż do art. 36 pr. bud. zdaje się posługiwać pojęciem „pozwolenia na budowę” w sensie węższym, co wynika z faktu, że przepisy te dotyczą fazy postępowania

4 A. Despot-Mładanowicz, *Komentarz do art. 3*, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024.

5 D. Sypniewski, R. Godlewski, M. Goss, J. Góralski, *Komentarz do art. 3*, [w:] W.Ł. Gunia, D. Sypniewski, R. Godlewski, M. Goss, J. Góralski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 53.

poprzedzającej rozpoczęcie robót budowlanych. Swoistym kompozycyjnym punktem zwrotnym zdaje się być art. 36a *in fine*, który reguluje sytuację, w której wymagana jest zmiana pozwolenia na budowę. Na szczególną uwagę zasługuje art. 37 ust. 3 pr. bud., który zawiera odesłanie do dwóch przepisów: art. 51 ust. 4 pr. bud. oraz art. 36a ust. 2 pr. bud. Analiza tych przepisów prowadzi do wniosku, że decyzja o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, o której mowa w art. 51 ust. 4 pr. bud., poprzedzona jest uprzednim uchyleniem decyzji o pozwoleniu na budowę. W obrocie prawnym funkcjonuje zatem jedynie decyzja wydana na podstawie art. 51 ust. 4 pr. bud., która zastępuje pozwolenie na budowę wydane w fazie poprzedzającej rozpoczęcie robót budowlanych. Ustawodawca zdaje się zatem nieprzypadkowo zamieszczać przepis dotyczący terminu stanowiącego przesłankę negatywną stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę w konkretnie określonym miejscu. Należy zauważyć, że jest on poprzedzony przepisami regulującymi zarówno etap uzyskiwania pozwolenia na rozpoczęcie robót budowlanych, jak i następujący po niej, w razie ziszczenia się przesłanek ustawowych, etap związany ze zmianą decyzji o pozwolenie na budowę, przy czym pośród uregulowań dotyczących tego drugiego etapu znajdują się przepisy zawierające odesłania do kolejnych rozdziałów. Owa kompozycja stanowi zatem istotny argument przemawiający za szerokim rozumieniem pojęcia „pozwolenia na budowę” zawartym w art. 37b § 1 pr. bud. Wydaje się zatem, że gdyby intencją ustawodawcy było węższe rozumienie analizowanego pojęcia, przepis ten zostałby zamieszczony przed art. 36a pr. bud.

W dalszej części glosy należy rozważyć aspekt celowościowy przepisów prawa budowlanego, mających zastosowanie w zawisłej sprawie. W uzasadnieniu wyroku sąd I instancji, przeprowadzając wykładnię funkcjonalną art. 37b § 1 pr. bud., wskazał na *ratio legis* art. 37b § 1 pr. bud. Jak stwierdzono, przepis ten ma na celu wprowadzenie „szczególnej ochrony inwestora”, która „ma zastosowanie do podmiotów działających zgodnie z prawem i – sięgając *per analogiam* do prawa cywilnego – działających w dobrej wierze. Natomiast (...) inwestorom, którzy dopuścili się naruszenia prawa, taka szczególna ochrona nie przysługuje”⁶. Z powyższą tezą nie można się zgodzić. Moim zdaniem wykładnia językowa art. 37b § 1 pr. bud. prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie uzależnia jego zastosowania od zaistnienia okoliczności podmiotowych, zwłaszcza dobrej czy złej woli inwestora. Sieganie za pomocą analogii do instytucji charakterystycznych dla prawa cywilnego w tym przypadku prowadzi do zrekonstruowania dodatkowej pozaustawowej przesłanki, której istnienia zasadności, nawet jeżeli miałyby to się wiązać z postulatami *de lege ferenda*, jest trudno zaakceptować z dwóch zasadniczych powodów.

Po pierwsze, istota postępowania naprawczego nie jest w żaden sposób powiązana z działaniem inwestora w dobrej czy złej wierze. Okoliczność ta pozostaje zatem irrelevantna w postępowaniu, którego przedmiotem jest stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę. Jak słusznie zaznaczył WSA w Krakowie w wyroku z 30 stycznia 2019 r., II SA/Kr 1423/18:

w stosunku do inwestora, który rozpoczął inwestycję legalnie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, która następnie została wyeliminowana wyrokiem sądu administracyjnego lub inną decyzją wydaną w postępowaniu nadzwyczajnym, właściwym trybem jest postępowanie naprawcze zmierzające do doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z prawem oraz zatwierdzenia projektu zamiennego.⁷

Z zacytowanego uzasadnienia wyroku można zatem wywnioskować, że inwestor działający w dobrej wierze, na skutek okoliczności pozostającej poza jego sferą woluntatywną, może również być stroną postępowania naprawczego. Wobec tego *ratio legis* art. 37b § 1 pr. bud. nie stanowi ochrona inwestora. Z pola widzenia nie można jednak tracić korzyści płynących z ograniczenia czasowego przewidzianego w tym przepisie dla inwestora, jednak aspekt ten ma charakter zdecydowanie poboczny. Co więcej, wykładnia zaproponowana przez sąd I instancji w sposób sprzeczny z zasadą legalizmu dyskryminuje inwestora automatycznie obarczając go złą wiarą, jeżeli tylko jest stroną postępowania

6 Wyrok WSA w Warszawie z 22 września 2021 r., VII SA/Wa 925/21, LEX 3294559.

7 Wyrok WSA w Krakowie z 30 stycznia 2019 r., II SA/Kr 1423/18, LEX 2628153.

naprawczego, co narusza zasadę demokratycznego państwa prawnego, tym samym nawiązując do praktyk charakterystycznych dla administracji publicznej z czasów PRL, wprowadzając swoiste „domniemania winy” petenta.

Drugi powód wiąże się z ustaleniem właściwego *ratio legis* art. 37b § 1 pr. bud. W pierwszej kolejności, aby poznać intencje ustawodawcy związane z dodaniem przepisu do prawa budowlanego, jest sięgnięcie do uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. W dokumencie tym wskazano, że wprowadzając ten przepis do ustawy – Prawo budowlane, „wzmocniona zostanie w ten sposób trwałość decyzji administracyjnej”⁸. Na funkcję tego przepisu wskazuje się także w orzecznictwie. WSA w Warszawie w wyroku z 12 stycznia 2022 r., VII SA/Wa 2074/21, zwrócił uwagę na „cel wprowadzenia art. 37b P.b., którym jest (...) potrzeba zapewnienia stabilności decyzji budowlanych wydanych w przeszłości, bez względu na datę wydania decyzji czy trwające postępowania nieważnościowe”⁹. Niewątpliwie instytucja stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej przynależy do ogólnego postępowania administracyjnego, dlatego warto odwołać się do koncepcji i zasad je kształtujących. Jak zaznacza B. Adamiak:

wynikająca z zasady ogólnej trwałości decyzji administracyjnej moc obowiązująca decyzji ostatecznej wiąże się z ustanowieniem przesłanek wyłączających dopuszczalność podważenia jej mocy (...). Przyjmując, że z zasady praworządności w związku z zasadą ogólną trwałości decyzji administracyjnej wynika kompromisowe rozwiązanie koncepcji normatywnej wadliwości decyzji administracyjnej, należy podkreślić, że nie może ostać się w obrocie prawnym decyzja administracyjna dotknięta ciężką, kwalifikowaną wadliwością. W razie jednak pozostawienia tej decyzji w obrocie prawnym przez określony czas z uwagi na trudności w usunięciu skutków prawnych tej decyzji, jak też trudności w ustaleniu stanu faktycznego, decyzje niezgodne z prawem pozostawia się w obrocie prawnym.¹⁰

Przytoczone powyżej tezy prowadzą zatem do wniosku, że *ratio legis* art. 37b § 1 pr. bud. stanowi wzmocnienie zasady trwałości pozwolenia na budowę. Istotę tej zasady niezwykle trafnie określa NSA w wyroku z 24 lutego 2022 r., wskazując, że:

zasada trwałości decyzji ostatecznych, o której mowa w art. 16 § 1 k.p.a., służy realizacji podstawowych dla porządku prawnego zasad prawa, a mianowicie bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa, zaufania do państwa i stanowionego prawa oraz ochrony praw nabytych, co motywowane jest potrzebą zapewnienia stabilności i pewności stosunków administracyjnoprawnych w przestrzeni czasu.¹¹

Zastosowane przez ustawodawcę rozwiązanie na gruncie art. 37b § 1 pr. bud. z pewnością przyczynia się do usprawnienia procesu inwestycji budowlanych, a także do stabilizacji i zapewnienia pewności obrotu. Jak zostało to już wspomniane, inwestor będący stroną postępowania naprawczego nie musi być podmiotem działającym w złej wierze. Inwestycja budowlana jest na tyle skomplikowanym przedsięwzięciem, że można wyobrazić sobie wiele okoliczności zarówno niezależnych, jak i zależnych od inwestora, które będą wiązać się z koniecznością wydania decyzji na podstawie art. 51 ust. 4 pr. bud. Na marginesie rozważań można zauważyć, że jeśli przyjmie się wąskie rozumienie pojęcia „pozwolenie na budowę”, o którym mowa w art. 37b § 1 pr. bud., inwestorzy – będący adresatami decyzji wydanych na podstawie art. 51 ust. 4 pr. bud. – zostaną pokrzywdzeni, gdyż stwierdzenie nieważności

8 Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw z 23 grudnia 2019 r., druk sejmowy nr 121, s. 32.

9 Wyrok WSA w Warszawie z 12 stycznia 2022 r., VII SA/Wa 2074/21, LEX 3335977.

10 B. Adamiak, *Wartości normatywne koncepcji wadliwości decyzji administracyjnej wpływające z zasad ogólnych postępowania administracyjnego* [w:] B. Adamiak, G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 5. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 46.

11 Wyrok NSA z 24 lutego 2022 r., I OSK 814/21, LEX 3344066.

tej decyzji będzie mogło nastąpić w okresie przewidzianym przez przepisy k.p.a. Tym samym w sposób nieuzasadniony zostaną uprzywilejowani inwestorzy, wobec których nie została wydana decyzja na podstawie art. 51 ust. 4 pr. bud., co budzi poważne zastrzeżenia zwłaszcza w świetle art. 32 *in fine* konstytucji oraz § 8 ust. 1 k.p.a. Inwestycje budowlane istotnie przyczyniają się do wzrostu gospodarczego. Stabilne uregulowanie procesu inwestycyjnego niewątpliwie jest okolicznością, która przyciąga potencjalnych inwestorów zagranicznych. Wobec tego ustawodawca, wprowadzając art. 37b § 1 pr. bud. do polskiego prawa, przyczynia się do zmniejszenia niepewności i ryzyka związanego z podejmowanym przedsięwzięciem budowlanym, tym samym w pewien sposób „motywuując” podmioty mające interes prawny w stwierdzeniu nieważności pozwolenia na budowę w szerokim znaczeniu do podjęcia ewentualnych kroków prawnych w rozsądnym terminie, którego długość została określona w na tyle optymalny sposób, aby nie naruszyć praw tych podmiotów. Jak zostało to już wcześniej wspomniane, należy zauważyć, że skrócony okres możliwości wnioskowania o stwierdzenie nieważności decyzji jest pośrednio korzystny nie tylko dla inwestorów, lecz także innych podmiotów działających na rynku budowlanym, jak chociażby wykonawców i ostatecznych odbiorców inwestycji.

Rozważania zawarte w niniejszej glosie prowadzą do konkluzji, która zdaje się potwierdzać tezę powszechnie wyrażaną zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie, eksponującą niezwykle doniosłość zasady trwałości decyzji administracyjnej w postępowaniu administracyjnym, zwłaszcza w ujęciu systemowym i konstytucyjnym. W tym kontekście zasada ta na gruncie postępowania administracyjnego pełni jednocześnie istotną funkcję, strzegąc wartości i zasad konstytucyjnych. Jak trafnie zaznaczył WSA w Gliwicach:

jedną z podstawowych zasad ogólnych postępowania administracyjnego jest zasada trwałości decyzji administracyjnej wyrażona w art. 16 § 1 k.p.a. Zasada ta ma podstawowe znaczenie dla stabilizacji opartych na decyzjach skutków prawnych, stąd też uchodzi za jedno z kardynalnych założeń całego systemu ogólnego postępowania administracyjnego.¹²

Jednocześnie – jak wskazał Trybunał Konstytucyjny:

reguła trwałości decyzji służy realizacji istotnych wartości, jakimi są ochrona porządku prawnego, stabilności obrotu prawnego, zaufania do organów państwa i samego prawa, a przede wszystkim – ochrona praw nabytych (...) Ma duże znaczenie dla stabilizacji skutków prawnych wynikających z decyzji i realizuje potrzebę zagwarantowania bezpieczeństwa sytuacji prawnej obywateli. W doktrynie podkreśla się, że ustawodawca wychodzi z uzasadnionego praktycznie założenia, że pomijanie w sferze normatywnej wszelkich skutków prawnych wadliwej decyzji może prowadzić do niekorzystnych następstw społeczno-ekonomicznych, i dlatego przewidział możliwość następczej akceptacji niektórych skutków wadliwej decyzji (...) Regułę trwałości decyzji uzasadniają (...) konstytucyjne zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa.¹³

W dalszej części orzeczenia TK wskazał, że:

jednocześnie z art. 2 Konstytucji wywodzone są w orzecznictwie Trybunału zasady pochodne, w tym jest on źródłem zasady zaufania obywatela do państwa i zasady bezpieczeństwa prawnego (pewności prawa). Zasady konstytucyjne, istotne dla rozpoznania niniejszej sprawy, mają więc wspólne źródło w szeroko rozumianej klauzuli demokratycznego państwa prawnego.¹⁴

W omawianej sprawie zawisłej przez NSA słusznie przyznano prymat kardynalnej dla postępowania administracyjnego zasady trwałości decyzji administracyjnej, jednocześnie działając w poszanowaniu

12 Wyrok WSA w Gliwicach z 25 marca 2004 r., II SA/Ka 235/02, LEX 2223355.

13 Wyrok TK z 12 maja 2015 r., P 46/13, LEX 1682732.

14 Tamże.

konstytucyjnych zasad pochodnych wywodzących się z zasady demokratycznego państwa prawnego, zasad pewności prawa i zaufania obywatela do państwa i zasady bezpieczeństwa obrotu prawnego, tym samym mając na uwadze wartości, takie jak ochrona porządku prawnego, stabilności obrotu prawnego, zaufania do organów państwa i prawa oraz ochrony praw nabytych. Moim zdaniem wydanie odmiennego wyroku wiązałoby się ze znieważeniem wskazanych zasad i wartości. Należy zatem podkreślić, że NSA nie stracił z pola widzenia również perspektywy konstytucyjnej i systemowej, tym samym zapewniając standardy demokratycznego państwa prawnego.

NSA, wydając wyrok, opowiedział się przeciwko wykładni, która wprowadza swoiste pozaprawne „domniemanie winy” inwestora, tym samym przyczyniając się do ustabilizowania procesu inwestycji budowlanych i partnerskiego ukształtowania relacji pomiędzy administracją publiczną a inwestorem, jednocześnie uniezależniając jego pozycję od pozaustawowej przesłanki posiadania dobrej bądź złej wiary, której to wprowadzenie na etapie stosowania prawa stanowi nieuzasadnioną analogię zaczerpniętą z prawa cywilnego. NSA orzekł z poszanowaniem kardynalnej dla postępowania administracyjnego zasady trwałości decyzji administracyjnej, działając w zgodzie z konstytucyjnymi zasadami pochodnymi wywodzącymi się z zasady demokratycznego państwa prawnego. Stanowisko wyrażone przez NSA zasługuje na pełną aprobatę.

Bibliografia

Akty urzędowe

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, t.j. Dz.U. 2025, poz. 418.

Uchwała nr XXXI/245/13 Rady Gminy Gorzyce z 3 czerwca 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar w granicach administracyjnych Gminy Gorzyce, Dz. Urz. Woj. Śl. 2013, poz. 4288.

Uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw z 23 grudnia 2019 r., druk sejmowy nr 121.

Orzecznictwo

Wyrok WSA w Gliwicach z 25 marca 2004 r., II SA/Ka 235/02, LEX 2223355.

Wyrok TK z 12 maja 2015 r., P 46/13, LEX 1682732.

Wyrok WSA w Krakowie z 30 stycznia 2019 r., II SA/Kr 1423/18, LEX 2628153.

Wyrok WSA w Warszawie z 22 września 2021 r., VII SA/Wa 925/21, LEX 3294559.

Wyrok WSA w Warszawie z 12 stycznia 2022 r., VII SA/Wa 2074/21, LEX 3335977.

Wyrok NSA z 24 lutego 2022 r., I OSK 814/21, LEX 3344066.

Wyrok NSA z 15 października 2024 r., II OSK 664/22, LEX 3776006.

Publikacje

Adamiak B., *Wartości normatywne koncepcji wadliowości decyzji administracyjnej wpływające z zasad ogólnych postępowania administracyjnego*, [w:] B. Adamiak, G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom II. Część 5. Weryfikacja rozstrzygnięć w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 40–56.

Despot-Mładanowicz A., *Komentarz do art. 3*, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2024.

Sypniewski D., Godlewski R., Goss M., Góralski J., *Komentarz do art. 3*, [w:] W.Ł. Gunia, D. Sypniewski, R. Godlewski, M. Goss, J. Góralski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 33–60.

GŁOSA CZĘŚCIOWO KRYTYCZNA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 19 LIPCA 2023 R., I GSK 602/23

A partially critical commentary on the judgment of the Supreme Administrative
Court of July 19, 2023, I GSK 602/23

Edyta Niemyska

ORCID: 0009-0001-6840-3530

Abstrakt

Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że stosowanie koncepcji tzw. single economic unit jest uzasadnione na gruncie definicji trudnej sytuacji finansowej przedsiębiorcy w rozumieniu art. 2 pkt 18 GBER. Choć NSA podjął prawidłowe rozstrzygnięcie, to niestety nie zawarł wyraźnych wytycznych dla instytucji oceniających projekty, które zapewniłyby prawidłowe formułowanie regulaminów konkursów, w tym samoistnych kryteriów oceny opartych na tej koncepcji zgodnie z zasadami wyboru projektów ukształtowanymi na gruncie przepisów unijnych i krajowych. Autorka niniejszej glosy stoi na stanowisku, że sposób implementowania koncepcji tzw. single economic unit na gruncie procedur wyboru projektów do dofinansowania z funduszy unijnych przez instytucje udzielające dofinansowania stoi w kolizji z zasadami przyznawania dofinansowania zawartymi w przepisach unijnych i krajowych definiujących m.in. pojęcie wnioskodawcy. Glosa w pewnej mierze próbuje wypełnić tę lukę.

Abstract

The Supreme Administrative Court held that the application of the so-called single economic unit concept is justified in the context of the definition of an undertaking in difficulty as set out in Article 2(18) of the GBER. Although the NSA reached the correct conclusion, it unfortunately did not provide clear guidance for the institutions evaluating projects that would ensure the proper formulation of calls for proposals, including autonomous evaluation criteria based on this concept, in accordance with the project selection principles established under EU and national law. The author of this commentary takes the view that the manner in which the concept of the so-called „single economic unit” is implemented within the procedures for selecting projects for EU funding by the granting institutions is in conflict with the rules governing the award of funding set out in both EU and national legislation, including those defining, inter alia, the applicant. This commentary seeks, to some extent, to fill that gap.

Słowa kluczowe: koncepcja tzw. single economic unit, przedsiębiorstwo znajdujące się w trudnej sytuacji, GBER, pomoc publiczna, fundusze unijne

Keywords: the concept of the so-called single economic unit, a company in a difficult situation,

GBER, state aid, EU funds

1. Wprowadzenie

Zagadnienie oceny trudnej sytuacji finansowej przedsiębiorców ubiegających się o dofinansowanie stanowi ciekawy przykład złożonego problemu praktycznego i teoretycznego. W komentowanym wyroku NSA po raz pierwszy oparł się na stanowisku Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów co do stosowania koncepcji tzw. *single economic unit* przy definiowaniu trudnej sytuacji przedsiębiorcy w rozumieniu art. 2 pkt 18 GBER¹. Nowatorski charakter komentowanego orzeczenia uzasadnia podjęcie się jego głębszej analizy. Choć sam wyrok NSA nie rozwiązuje problemu niejednolitej praktyki instytucji udzielających dofinansowania z funduszy unijnych, to może pomóc przedsiębiorcom w sporach z tymi instytucjami. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że w części sytuacja taka wynika z często wadliwie sformułowanych reguł konkursowych zawierających nieprzejrzyste warunki oceny projektów. Stąd też tak ważna jest sądowa kontrola zarówno tych konkursów, jak i zapadłych w ich wyniku rozstrzygnięć.

W niniejszej glosie omówione zostaną następujące zagadnienia:

1. stosowanie koncepcji tzw. *single economic unit* do oceny trudnej sytuacji wnioskodawcy w rozumieniu art. 2 pkt 18 GBER w krajowych konkursach na dofinansowanie projektów ze środków unijnych;
2. znaczenie normatywne postanowień konkursu o dofinansowanie projektów ze środków unijnych;
3. ocena przejrzystości i spójności postanowień konkursu o dofinansowanie ze środków unijnych w świetle obowiązujących unijnych i krajowych zasad wyboru projektów;
4. wskazanie skutków niejednoznaczności określania zasad oceny trudnej sytuacji finansowej wnioskodawców w postanowieniach konkursów o dofinansowanie ze środków unijnych oraz propozycje działań zmierzających do usunięcia tych niejasności.

2. Źródło problemu

W sprawie będącej przedmiotem rozstrzygnięcia przez NSA spółka (wnioskodawca) złożyła wniosek o dofinansowanie projektu w konkursie o dofinansowanie projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020². Instytucja oceniająca projekt (Lubelska Agencja Wspierania Przedsiębiorczości) pozytywnie zaopiniowała wniosek spółki, jednak na etapie przed zawarciem umowy o dofinansowanie ze spółką instytucja wezwała spółkę do uzupełnienia dokumentów w celu dokonania oceny czy przedsiębiorca znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej, tj. czy zostało spełnione obligatoryjne kryterium pierwszego stopnia „Kwalifikowalność wnioskodawcy”, opisanego w Załączniku nr 4 do regulaminu konkursu. Spółka argumentowała przed WSA, że instytucja bezpodstawnie żądała od spółki dokumentów finansowych podmiotów powiązanych ze spółką do oceny czy wnioskodawca znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Spółka podnosiła, że ocena projektu powinna być dokonywana na podstawie reguł przewidzianych dla konkretnego konkursu. Zdaniem spółki zgodnie z regułami konkursu instytucja oceniająca miała obowiązek dokonać oceny sytuacji ekonomicznej samego wnioskodawcy, a nie grupy podmiotów czy osób, z którymi wnioskodawca jest powiązany. Spółka argumentowała, że gdyby intencją organizatora konkursu była ocena sytuacji ekonomicznej podmiotów innych niż wnioskodawca, wówczas zawarłaby to w regułach konkursu. Podniosła, że w postanowieniach innego konkursu tej instytucji oceniającej znajdowało się postanowienie, które wprost przewidywało, że w ramach oceny czy przedsiębiorca znajduje się

1 Rozporządzenie Komisji (UE) 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r., s. 1–78.

2 Konkurs był organizowany w ramach Osi Priorytetowej 15 Odporne Lubelskie – zasoby REACT-EU dla Lubelskiego, Działania 15.1 Wspieranie przedsiębiorstw w zakresie energetyki, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020.

w trudnej sytuacji ekonomicznej, dokonywana będzie również ocena sytuacji ekonomicznej przedsiębiorców powiązanych z wnioskodawcą. Spółka wskazywała, że reguły konkursu, w którego ramach instytucja oceniająca opiniowała projekt spółki, nie zawierały postanowienia, które wskazywałoby, że ocena spełniania przez projekt kryterium pierwszego stopnia „Kwalifikowalność wnioskodawcy”, opisanego w Załączniku nr 4 do regulaminu konkursu, miałaby dotyczyć również innych podmiotów.

W omawianej sprawie instytucja oceniająca dokonała negatywnej oceny projektu, przyjmując, że w świetle regulaminu konkursu miała podstawy do żądania dokumentów innych podmiotów powiązanych ze spółką do oceny czy wnioskodawca znajduje się w trudnej sytuacji finansowej w rozumieniu art. 2 pkt 18 lit. a) GBER. Od decyzji instytucji spółka wniosła skargę do WSA, który utrzymał w mocy negatywną decyzję instytucji³.

NSA podzielił stanowisko Sądu I instancji i wskazał, że w świetle definicji zawartej w art. 2 pkt 18 GBER sytuacja ekonomiczna wnioskodawcy powinna być rozumiana jako uwzględniająca sytuację całej grupy przedsiębiorstw powiązanych z wnioskodawcą, a nie tylko samego wnioskodawcy. NSA odwoływał się w tym zakresie do wyjaśnień Prezesa UOKiK oraz stanowiska Służby Dyrekcji Generalnej do spraw Konkurencji Komisji Europejskiej, przytaczając wyrok WSA w Warszawie⁴.

NSA zauważył również, że rozwiązania prawa krajowego nie stoją na przeszkodzie wykładni wnioskodawcy w rozumieniu koncepcji tzw. *single economic unit*, nawet jeżeli w swojej treści prawo krajowe nawiązuje wyłącznie do wnioskodawcy.

NSA podniósł, że w rozpatrywanej sprawie, w regulaminie konkursu, określono, że wnioskodawca może zostać wezwany do przedłożenia dodatkowych dokumentów finansowych potwierdzających sytuację finansową przedsiębiorstwa. Tym samym organ nie został ograniczony do możliwości żądania dokumentów finansowych dotyczących wyłącznie samego wnioskodawcy, w ścisłym rozumieniu art. 2 pkt 28 ustawy wdrożeniowej⁵.

3. Zagadnienia poddane analizie

Według NSA istotą zagadnienia wymagającego rozstrzygnięcia w wyroku była kwestia, czy w przypadku podmiotów powiązanych, dla oceny trudnej sytuacji, powinno się uwzględniać jedynie sytuację wnioskodawcy, z pominięciem podmiotów powiązanych, czy też całą grupę podmiotów.

Wydaje się, że NSA ograniczył swoje rozważania do oceny przesłanki uznania przedsiębiorcy za znajdującego się w trudnej sytuacji ekonomicznej wyłącznie w oparciu o literalne brzmienie definicji z art. 2 pkt 18 GBER, z pominięciem sposobu ujęcia tej definicji w postanowieniach konkursu, będącej częścią kryterium oceny projektu⁶ wiążącym wnioskodawcę. W tym miejscu należy jednocześnie zasygnalizować, że pojęcie trudnej sytuacji ekonomicznej w postanowieniach tego konkretnego konkursu miejscami zawierało odniesienie do „przedsiębiorcy”, a czasami do „wnioskodawcy”.

NSA dokonał zatem oceny powyższej definicji w oderwaniu od zasad dofinansowania projektów, w tym Rozporządzenia 1303/2013⁷ oraz definicji wnioskodawcy zawartej w krajowej ustawie wdrożeniowej⁸.

W szczególności NSA nie przeprowadził szerszej analizy zasad konkursu, w tym w zakresie trybu wyboru projektów do dofinansowania uwzględniającego unijne i krajowe przepisy o funduszach

3 Zob. wyrok WSA w Lublinie z 13 kwietnia 2023 r., III SA/Lu 116/23, LEX 3575335.

4 Zob. wyrok WSA w Warszawie z 22 listopada 2017 r., V SA/Wa 3185/16, LEX 2598313.

5 Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027, Dz.U. 2022, poz. 1079 ze zm.

6 Zob. Kryterium nr 1 „Kwalifikowalność Wnioskodawcy”, Załącznik nr 4 do Regulaminu Konkursu.

7 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 320–469 ze zm.

8 Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz.U. 2020, poz. 818 z późn. zm.

unijnych. Tym samym NSA nie odniósł swojego rozstrzygnięcia do normatywnej podstawy formułowania kryteriów oceny projektów i ich mocy wiążącej dla wnioskodawców.

Przedmiotem analizy jest więc ocena stanowiska NSA w świetle kryteriów wyboru projektu i pozostałych zasad Konkursu, które instytucja oceniająca powinna była prawidłowo sformułować, aby nie pozostawiała one wątpliwości interpretacyjnych po stronie wnioskodawców składających wnioski o dofinansowanie.

W tym miejscu wypada wskazać podstawy prawne organizowania konkursów o dofinansowanie. Otóż przepisy unijne, w tym Rozporządzenie 1303/2013, regulują koordynację i harmonizację wdrażania funduszy zapewniających wsparcie w ramach polityki spójności⁹, które to w związku z obowiązującą hierarchią aktów prawnych mają moc nadrzędną nad przepisami krajowymi, w tym nad ustawą wdrożeniową. Ustawa wdrożeniowa stanowi podstawę prawną przeprowadzania konkursów krajowych w sprawie wyboru projektów do dofinansowania. Rozporządzenie 1303/2013 i krajowa ustawa wdrożeniowa m.in. definiują pojęcie beneficjenta (Rozporządzenie 1302/2013) i wnioskodawcy (ustawa wdrożeniowa). Na podstawie art. 2 pkt 28 ustawy wdrożeniowej wnioskodawcą jest podmiot składający wniosek o dofinansowanie.

Zdaniem autorki glosy NSA przyznał w wyroku, że w regulaminie konkursu użyto ustawowego określenia „wnioskodawca”, tj. że brak było w definicji sformułowania odzwierciedlającego rozszerzone znaczenie wnioskodawcy w świetle koncepcji tzw. *single economic unit*.

NSA uznał bowiem, że rozwiązania prawa krajowego nie stoją na przeszkodzie wykładni art. 2 pkt 18 GBER przy ocenie sytuacji finansowej przedsiębiorcy, nawet jeżeli w swojej treści prawo krajowe nawiązuje wyłącznie do wnioskodawcy.

NSA powyższe stanowisko oparł na następującym pytaniu częściowym składającym się na kryterium oceny projektu w rozpatrywanej sprawie:

Czy wnioskodawca nie jest przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji w rozumieniu art. 2 pkt 18 Rozporządzenia Komisji (UE) Nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu?

Z wyroku NSA wynika więc, że mimo wąskiej definicji wnioskodawcy zawartej w przepisach krajowych (tj. w przytoczonej wyżej ustawie wdrożeniowej), implementujących przepisy unijne, spółka powinna definicję wnioskodawcy rozumieć rozszerzająco, tj. jako grupę przedsiębiorców i w zgodzie z koncepcją tzw. *single economic unit*. Koncepcja tzw. jednego organizmu gospodarczego (*single economic unit*) została wypracowana w orzecznictwie TSUE i wiąże się z brakiem definicji przedsiębiorstwa (*undertaking*) w prawie pierwotnym i pochodnym UE. Zgodnie z dorobkiem orzecznictwem UE przedsiębiorstwo to „każda osoba fizyczna lub prawna prowadząca działalność gospodarczą bez względu na jej formę organizacyjno-prawną oraz sposób finansowania”). Jeżeli spółka dominująca i jej spółka zależna są częścią jednego organizmu gospodarczego (tzw. *single economic unit*), to tworzą one jedno przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 101 TFUE, co pozwala Komisji Europejskiej na skierowanie decyzji nakładającej grzywnę do spółki dominującej, bez konieczności ustalania jej bezpośredniego zaangażowania w naruszenie¹⁰. Dla stwierdzenia czy spółki stanowią jeden organizm gospodarczy, należy ustalić, czy spółka dominująca wywiera na spółkę zależną „decydujący wpływ”¹¹. Decydujący wpływ oznacza istnienie powiązań ekonomicznych, prawnych i organizacyjnych takiego rodzaju, że spółka zależna nie określa samodzielnie swojego zachowania na rynku, lecz co do zasady stosuje się do wskazówek udzielanych jej przez spółkę dominującą, w szczególności z uwzględnieniem więzów ekonomicznych, organizacyjnych i prawnych łączących oba te podmioty prawa)¹².

9 M.in. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Funduszu Spójności.

10 Wyrok Sądu z 14 lipca 2011 r., T-190/06, *Total SA i Elf Aquitaine SA p. Komisji Europejskiej*, LEX 898505.

11 M.in. wyrok Sądu z 28 października 2020 r., C-611/18, *Pirelli & C. SpA p. Komisji Europejskiej, Prismoian Cavi e Sistemi Srl.*, EU:C:2020:868.

12 Wyrok Sądu z 14 lipca 1972 r., C-48/69, *Imperial Chemical Industries Ltd. przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:C:1972:70.

Choć ze stanowiskiem NSA co do podstawy, tj. konieczności stosowania koncepcji tzw. *single economic unit*, niewątpliwie należy się zgodzić, to nie sposób pominąć, że sąd nie rozważył sytuacji prawnej wnioskodawcy (potencjalnego beneficjenta środków unijnych), który w zaufaniu do zasad konkursu polegał na definicji wnioskodawcy w ujęciu wąskim, która to definicja również zawarta jest w postanowieniach konkursu obok definicji z art. 2 pkt 18 GBER. Bez wyraźnego zdefiniowania pojęcia „przedsiębiorcy” w postanowieniach konkursu wnioskodawca nie ma szansy wyinterpretować z tych różnych pojęć, gdzie tylko jedno jest zdefiniowane na potrzeby konkursu, że pojęcie „przedsiębiorcy”, o którym mowa w art. 2 pkt 18 GBER, tak naprawdę ma szersze znaczenie niż definicja wnioskodawcy. Tym bardziej taka potrzeba jest realna, że dla ustalenia, czy mamy do czynienia z jednym przedsiębiorcą w rozumieniu koncepcji tzw. *single economic unit*, należy dokonać kompleksowych ustaleń i zgromadzić wiele informacji, w tym finansowych.

NSA nawiązał do koncepcji *single economic unit*, którą należy stosować przy interpretacji art. 12 pkt 18 GBER, m.in. przywołując wyrok WSA¹³. Wspomniany wyrok WSA odwoływał się do wyjaśnień Prezesa UOKiK oraz pisma Służby Dyrekcji Generalnej do spraw Konkurencji Komisji Europejskiej z 26 października 2016 r.¹⁴. W stanowisku tym Prezes UOKiK wyjaśnia, że wystąpił do służb Komisji i potwierdził w odniesieniu do zakazu udzielania pomocy publicznej przedsiębiorstwom znajdującym się w trudnej sytuacji, że badanie warunku udzielenia pomocy powinno dotyczyć wnioskodawcy oraz grupy podmiotów z nim powiązanych, traktowanych jako całość (a nie każdego podmiotu powiązanego z wnioskodawcą). W piśmie Służby Dyrekcji Generalnej do spraw Konkurencji Komisji Europejskiej zawarte były m.in. wyjaśnienia, że trudna sytuacja jednego podmiotu czy też kilku (niebędących wnioskodawcami pomocy), wchodzących w skład jednego organizmu gospodarczego, która to sytuacja nie powoduje trudnej sytuacji całej grupy, nie powinna mieć negatywnego wpływu na możliwość uzyskania pomocy publicznej przez wnioskodawcę będącego uczestnikiem grupy i nieznajdującego się w trudnej sytuacji.

NSA wskazał przy tym w wyroku:

Pomoc publiczna trafiająca do jednego z podmiotów takiego jednolitego organizmu gospodarczego jest *de facto* pomocą udzielaną temu podmiotowi jako całości. Oznacza to, że nie tylko formalny, bezpośredni beneficjent pomocy musi spełnić szereg kryteriów i podlegać ograniczeniom, ale dotyczy to całego organizmu gospodarczego (...) Jednocześnie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE wynika, że podmioty gospodarcze ze względu na istniejące pomiędzy nimi związki o charakterze faktycznym i prawnym mogą być pod pewnymi warunkami traktowane jako jedna jednostka ekonomiczna (*single economic unit*). Co wymaga podkreślenia, odpowiada to funkcjonalnej definicji przedsiębiorstwa.¹⁵

Tymczasem koncepcja tzw. *single economic unit* została wypracowana w doktrynie europejskiego prawa antymonopolowego dla określenia pojęcia „przedsiębiorstwa”. W doktrynie utrwalony jest pogląd, że status prawny czy forma prawna danego podmiotu jest bez znaczenia dla ustalenia, jaki podmiot jest „przedsiębiorstwem”¹⁶. Co więcej, sama koncepcja tzw. *single economic unit* nie jest łatwa do zastosowania. Powyższe pojęcie „przedsiębiorstwa” nie jest w jakikolwiek sposób zaadresowane w przepisach krajowych regulujących zasady składania wniosków o dofinansowanie.

Ustawa wdrożeniowa definiuje „wnioskodawcę” w sposób wąski, ograniczając ją do pojęcia podmiotu składającego wniosek. Wnioskodawca, składając wniosek o dofinansowanie, związany jest

13 Zob. wyrok WSA w Warszawie z 22 listopada 2017 r., V SA/Wa 3185/16.

14 Wyjaśnienia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz pisma Służby Dyrekcji Generalnej do spraw Konkurencji Komisji Europejskiej z 26 października 2016 r., COMP 03/HT.4335*2016/102167.

15 Zob. wyrok NSA z 19 lipca 2023 r., I GSK 602/23, LEX 3688490.

16 P. Semeniuk, *Koncepcja jednego organizmu gospodarczego w prawie ochrony konkurencji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 2015, s. 20; A. Jones, B. Sufirin, *EU Competition Law, Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 126; zob. też: I. Van Bael, J.-F. Bellis, *Competition Law of the European Community*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn 2010, s. 19; R. Whish, D. Bailey, *Competition Law*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 84–85.

treścią regulaminu czy – szerzej – dokumentacją konkursową, opartą m.in. na ustawie wdrożeniowej. Wnioskodawca, działając zgodnie z obowiązującymi przepisami, może mieć zatem uzasadnione oczekiwania, że postępując prawidłowo i opierając się na treści zasad konkursu, nie poniesie z tego tytułu niekorzystnych konsekwencji. Brzmienie ustawowej definicji „wnioskodawcy” jest inne od pojęcia „przedsiębiorstwa” w świetle koncepcji tzw. *single economic unit*.

Jeśli zatem zgodnie ze stanowiskiem sądów administracyjnych i NSA właściwa instytucja doprecyzowuje i uszczegóławia zasady przeprowadzania konkursu, to pojawia się pytanie, czy na takiej instytucji nie ciąży obowiązek przejrzystego formułowania kryteriów oceny, tak by odpowiadała koncepcji tzw. *single economic unit*, którą te instytucje stosują.

W rozpatrywanej sprawie refleksem koncepcji tzw. *single economic unit* było umieszczenie odesłania do podmiotów powiązanych z wnioskodawcą w kilku miejscach instrukcji do wypełniania wniosku o dofinansowanie. Zauważyć należy, że choć odesłania w instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie dotyczyły sytuacji finansowej również podmiotów powiązanych z wnioskodawcą, to nie miały one odzwierciedlenia w kryteriach oceny wniosku zatwierdzonych przez komitet monitorujący instytucji.

To właśnie z regulaminu powinno jasno wynikać, że kryterium oceny sytuacji finansowej dotyczy grupy przedsiębiorców, a nie tylko wnioskodawcy składającego wniosek w rozumieniu ustawy wdrożeniowej, do której odwołuje się regulamin. Prawidłowe sformułowanie regulaminu ma szczególnie znaczenie w sytuacji, gdzie wnioskodawcy nie mają możliwości zaskarżenia postanowień regulaminu na etapie składania wniosków o dofinansowanie. Zakres uprawnień jest tu zatem znacznie ograniczony i odmienny od tych, które mają np. wykonawcy składający oferty w postępowaniu w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych¹⁷ („Pzp”), gdzie m.in. w oparciu o art. 505 oraz art. 513 Pzp mogą zaskarżać postanowienia SWZ.

NSA pominął w rozpatrywanej sprawie kwestię trybu wyboru projektów. Regulamin konkursu już na etapie oceny wniosku oraz przyznawania punktów przewidywał konieczność oceny sytuacji finansowej wnioskodawcy, a nie dopiero przed zawarciem umowy, tj. po pozytywnej ocenie wniosku o dofinansowanie i osiągnięciu przez wniosek minimalnej liczby punktów kwalifikujących go do otrzymania środków. Skoro w rozpatrywanej sprawie instytucja oceniła wniosek pozytywnie i przyznała wnioskodawcy wystarczającą liczbę punktów, to zdaniem autorki glosy wnioskodawca mógł już na tym etapie mieć potwierdzenie spełniania kryterium oceny sytuacji finansowej zgodnie z definicją zawartą w ustawie wdrożeniowej. Zgodnie z cytowanym art. 37 ust. 1 ustawy wdrożeniowej właściwa instytucja przeprowadza wybór projektów do dofinansowania w sposób przejrzysty, rzetelny i bezstronny oraz zapewnia wnioskodawcom równy dostęp do informacji o warunkach i sposobie wyboru projektów do dofinansowania. Należy zauważyć, że samo „kryterium oceny w zakresie sytuacji finansowej” – a więc z zakresu art. 2 pkt 18 GBER – odnosiło się do samego wnioskodawcy i nie zawierało odniesień do podmiotów powiązanych.

W tym miejscu warto się zastanowić, jaka jest moc wiążąca reguł konkursu.

Podstawę przeprowadzenia konkursu stanowi regulamin (art. 41 ust. 1 ustawy wdrożeniowej). W regulaminie właściwa instytucja określa m.in. kryteria wyboru projektów wraz z podaniem ich znaczenia (art. 41 ust. 1 i 2 pkt 7 ustawy wdrożeniowej). Reguły konkursu zostały zdefiniowane w art. 2 pkt 13a) ustawy wdrożeniowej. Zgodnie z powołanym przepisem kryteria wyboru projektów to kryteria umożliwiające ocenę projektu opisanego we wniosku o dofinansowanie projektu, wybór projektu do dofinansowania i zawarcie umowy o dofinansowanie projektu albo podjęcie decyzji o dofinansowaniu projektu, zgodne z warunkami, o których mowa w art. 125 ust. 3 lit. a rozporządzenia ogólnego, zatwierdzone przez komitet monitorujący, o którym mowa w art. 47 rozporządzenia ogólnego. W myśl art. 2 pkt 25) ustawy wdrożeniowej kryteria są częścią szczegółowego opisu osi priorytetowych programu operacyjnego („SZOP”). SZOP to z kolei dokument przygotowany i przyjęty przez instytucję zarządzającą krajowym albo regionalnym programem operacyjnym oraz zatwierdzony w zakresie kryteriów wyboru

¹⁷ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2019, poz. 2019.

projektów przez komitet monitorujący, o którym mowa w art. 47 rozporządzenia ogólnego.

Tymczasem – jak wynika z orzecznictwa sądów krajowych:

doprecyzowanie i uszczegółowienie zasad przeprowadzania konkursu zawarte jest w regulaminie przeprowadzania konkursu oraz w dokumentach stanowiących załączniki do niego, w szczególności w przewodniku po kryteriach wyboru projektów oraz w instrukcji wypełniania wniosku o dofinansowanie. Regulamin konkursu jest podstawowym źródłem praw i obowiązków wnioskodawców. W art. 41 ust. 2 ustawy z 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 określono minimalny katalog elementów oraz informacji, jakie musi określać każdy regulamin konkursu. Właściwe instytucje mogą zatem wzbogacać treść regulaminu o dodatkowe elementy.¹⁸

Oznacza to, że możliwość uzupełnienia regulaminu przez właściwą instytucję o „dodatkowe elementy”, o których mowa w cytowanym wyżej wyroku, nie może jednak oznaczać wprowadzenia dowolnych zapisów, a już na pewno nie takich, które wypaczają zasadę przejrzystości zasad udzielania dofinansowania wyrażoną w art. 37 ustawy wdrożeniowej.

Choć regulamin konkursu odwołuje się do przepisów GBER, to same przepisy GBER, w tym art. 2 pkt 18, nie precyzują, w jaki sposób należy ustalać poszczególne kategorie ekonomiczne niezbędne do oceny sytuacji ekonomicznej wnioskodawców ubiegających się o pomoc publiczną. GBER określa jedynie w art. 1 ust. 4 lit. c), że nie ma ono zastosowania do pomocy dla przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji, z wyjątkiem programów pomocy mających na celu naprawienie szkód spowodowanych niektórymi klęskami żywiołowymi. Autorka glosy pragnie też zauważyć, że w sprawie rozstrzyganej przez NSA zgodnie z pkt 6.6 ppkt 14 lit. a) regulaminu:

po rozstrzygnięciu danej rundy konkursu i wyborze projektów do dofinansowania IOK [Instytucja Organizująca Konkurs – przyp. aut.] informował każdego z wnioskodawców o zakończeniu oceny jego projektu, w wyniku której projekt spełnił wszystkie kryteria wyboru projektów, uzyskał wymaganą liczbę punktów i został wybrany do dofinansowania (...) ¹⁹

Ponadto punkt 6.8 ppkt 1 regulaminu stanowił, że:

umowa o dofinansowanie projektu może zostać zawarta, jeżeli projekt spełnia wszystkie kryteria wyboru projektów, na podstawie których został wybrany do dofinansowania, oraz zostały dokonane czynności i zostały złożone dokumenty wskazane w regulaminie konkursu.²⁰

Przed podpisaniem umowy o dofinansowanie dokonywana była weryfikacja, czy wnioskodawca nie znajduje się w trudnej sytuacji w rozumieniu art. 2 ust. 18 GBER oraz Rozporządzenia 1301/2013. Regulamin wskazywał, że wnioskodawca może zostać wezwany do przedłożenia dodatkowych dokumentów finansowych potwierdzających sytuację finansową przedsiębiorstwa (pkt 6.8 ppkt 5).

Z powyższego postanowienia wynika, że instytucja użyła pojęcia „przedsiębiorstwo”, stosując koncepcję tzw. *single economic unit*. Jednocześnie dalsza część ppkt 5 regulaminu ponownie zawierała odniesienie do „wnioskodawcy”, stanowiąc, że „w przypadku gdy przed podpisaniem umowy o dofinansowanie okaże się, że wnioskodawca znajduje się w trudnej sytuacji w rozumieniu art. 2 ust. 18 Rozporządzenia 651/2014 oraz Rozporządzenia 1301/2013, wówczas IOK odmawia podpisania umowy o dofinansowanie”. Podpunkt 5 regulaminu nie zawierał już w tej części definicji „przedsiębiorstwa”.

W świetle powyższych postanowień regulaminu wynika także, że raz instytucja oceniała trudną sytu-

18 Zob. m.in. wyrok WSA z 20 września 2017 r., III SA/Wr 585/17, LEX 2397126.

19 Zob. Regulamin konkursu Nr RPLU.15.01.00-IP.01-06-001/22 Oś priorytetowa 15 Odporne Lubelskie - zasoby REACT-EU dla Lubelskiego Działanie 15.1 Wsparcie przedsiębiorstw w zakresie energetyki Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020.

20 Zob. tamże.

ację finansową wnioskodawcy zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 28 ustawy wdrożeniowej, tj. jako podmiotu składającego wniosek, dopuszczając wniosek do dofinansowania, a raz (tj. na etapie przed zawarciem umowy o dofinansowanie) w oparciu o pozaustawową koncepcję tzw. *single economic unit*.

Żałować można, że NSA nie odniósł się do powyższych rozbieżności występujących w samym regulaminie konkursu. Tak samo jak NSA nie odniósł się do argumentu wnioskodawcy, że w poprzednim konkursie instytucja oceniająca doprecyzowała w postanowieniach konkursu definicję wnioskodawcy zgodnie z koncepcją tzw. *single economic unit* – zdając sobie prawdopodobnie sprawę z wątpliwości interpretacyjnych przy ocenie trudnej sytuacji finansowej wnioskodawcy w świetle definicji „wnioskodawcy” zawartej w ustawie wdrożeniowej.

Ostatnim zagadnieniem istotnym w omawianej sprawie jest ocena skutków nieprawidłowego sformułowania zasad konkursu w świetle art. 2 pkt 18 GBER. NSA pomiął okoliczność, że instytucja, oceniając przesłankę znajdowania się wnioskodawcy w trudnej sytuacji finansowej, posłużyła się niezdefiniowanymi w zasadach konkursu kryteriami oceny projektów. Brak jest bowiem w zasadach konkursu odesłania do koncepcji tzw. *single economic unit*. Tego rodzaju praktyki utrudniają wnioskodawcy związanemu regułami konkursu dokonanie świadomej oceny, jakie wymogi powinien spełnić w konkursie, aby projekt miał szansę uzyskać dofinansowanie. Brak przejrzystych kryteriów oceny projektu w zakresie oceny sytuacji finansowej wnioskodawcy stworzył nierówne warunki przy ubieganiu się o dofinansowanie, zwłaszcza w kontekście znacznych nakładów ponoszonych przez wnioskodawców na przygotowanie wniosku.

Choć należy przychylić się do zasadności stosowania przez instytucje oceniające projekty unijnej koncepcji tzw. *single economic unit*, to jednak w szerszym kontekście, przy jednoczesnym braku odzwierciedlenia tej koncepcji w regulach konkursu w zakresie oceny sytuacji finansowej wnioskodawców, może dochodzić do naruszenia zasad określonych w odrębnym od prawa konkurencji reżimie prawnym, tj. w przepisach dotyczących funduszy unijnych, w tym wspomnianej zasady zawartej w art. 37 ustawy wdrożeniowej.

Inaczej sytuacja przedstawia się przy ocenie odrębnego zagadnienia, tj. statusu wnioskodawcy. W tym przypadku reguły konkursu jednoznacznie wymagają od wnioskodawców wskazania podmiotów powiązanych, co umożliwi instytucji ocenę rzeczywistego potencjału beneficjenta pomocy. Na gruncie prawa pomocy publicznej ustalenie statusu przedsiębiorcy wiąże się każdorazowo z koniecznością identyfikacji podmiotów powiązanych i partnerskich, zgodnie m.in. z art. 3 ust. 3 pkt a)–d) Załącznika nr I do GBER, i służy nie tyle ocenie sytuacji finansowej wnioskodawcy, ile dopuszczalności przyznania pomocy wnioskodawcy w danym programie pomocowym, w tym dopuszczalnych poziomów pomocy.

NSA zasadnie uznał, podziеляjąc tym samym stanowisko Sądu I instancji, że w stanie faktycznym sprawy instytucja oceniająca mogła stwierdzić, znając dane podmiotów powiązanych z wnioskodawcą, że podmioty te tworzą jedno przedsiębiorstwo (tzw. *single economic unit*). Jednocześnie należy ocenić, że w swoich rozważaniach NSA nieproporcjonalnie dużą wagę przywiązał do zagadnień związanych z badaniem statusu beneficjenta pomocy. NSA oparł swoje stanowisko na wielu orzeczeniach²¹ dotyczących samej wykładni definicji MŚP w świetle GBER, pozostawiając na marginesie szczegółowe rozważania na temat normatywnego znaczenia zasad konkursu dla wnioskodawców na tle koncepcji tzw. *single economic unit*, która to koncepcja czasami jest, a czasami nie jest zdefiniowana w postanowieniach konkursów.

W świetle powyższego przyjęć należy, że regulaminy konkursu powinny zawierać definicję wnioskodawcy opartą na koncepcji tzw. *single economic unit* ze wskazaniem, że definicja obejmuje wszystkie podmioty powiązane z wnioskodawcą, a nie z odesłaniem do samych zapisów ustawy wdrożeniowej. Reguły konkursu powinny przy tym zawierać postanowienia, z których jednoznacznie wynikałoby, że koncepcja ta ma zastosowanie nie tylko do określenia statusu MŚP wnioskodawcy, lecz także do oceny,

21 Zob. m.in. wyroki NSA z 10 maja 2019 r., I GSK 427/19, LEX 2684520; z 12 sierpnia 2020 r., I GSK 772/19, LEX 2825621; i z 22 maja 2015 r., II GSK 846/14, LEX 1795997.

czy wnioskodawca nie znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu art. 2 pkt 18 GBER.

4. Wnioski

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy uznać, że wyrok NSA w sposób jednoznaczny potwierdza stosowanie koncepcji tzw. *single economic unit* do oceny trudnej sytuacji wnioskodawcy w rozumieniu art. 2 pkt 18 GBER w krajowych konkursach na dofinansowanie projektów ze środków unijnych.

Choć NSA nie przedstawił wytycznych dla instytucji oceniających projekty, w jaki sposób mają one stosować w regulaminach konkursu koncepcję tzw. *single economic unit*, to jednoznaczne odesłanie przez NSA do wyjaśnień Prezesa UOKiK w zakresie stosowania tej koncepcji może przyczynić się do większej przejrzystości w definiowaniu przez te instytucje kryterium oceny sytuacji finansowej wnioskodawców w oparciu o unijną koncepcję tzw. *single economic unit*. Konieczność zawarcia takich wskazówek wynika z faktu, że – jak wskazano powyżej – przepisy GBER nie precyzują, w jaki sposób należy ustalać poszczególne kategorie ekonomiczne niezbędne do oceny sytuacji ekonomicznej wnioskodawców ubiegających się o pomoc publiczną. Przy czym krajowa definicja wnioskodawcy zawarta w ustawie wdrożeniowej w ogóle nie zawiera odniesienia do koncepcji tzw. *single economic unit*.

Tym bardziej zatem postanowienia konkursu powinny jasno wskazywać, że ocena trudnej sytuacji finansowej wnioskodawcy w rozumieniu art. 2 pkt 18 GBER oparta jest na koncepcji tzw. *single economic unit*, która obejmuje wszystkie podmioty powiązane z wnioskodawcą, a więc te same relacje występujące pomiędzy wnioskodawcą a innymi podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 Załącznika I do rozporządzenia 651/2014, które bada się podczas oceny statusu wnioskodawcy. Z tak sformułowanego zapisu jasno wynikałoby, że instytucja oceniająca będzie brała pod uwagę nie tylko sytuację finansową samego wnioskodawcy składającego wniosek o dofinansowanie, lecz także sytuację finansową podmiotów powiązanych z wnioskodawcą jako całość, tak jak przy ocenie statusu wnioskodawcy. Postanowienia konkursów powinny jednocześnie zawierać odesłanie do wyjaśnień Prezesa UOKiK oraz stanowiska Służby Dyrekcji Generalnej do spraw Konkurencji Komisji Europejskiej, cytowane przez Sąd I instancji, z którego stanowiskiem NSA się zgodził.

Wyrok NSA powinien stanowić solidną podstawę dla instytucji oceniających do wprowadzenia postulowanych wyżej przez autorkę glosy zmian w postanowieniach konkursów. Nie można jednocześnie pominąć, że regulacje konkursowe wykazują wyraźną kruchość, co sprawia, że są one podatne na niejednoznaczne interpretacje i trudności w stosowaniu. Konstrukcja wielu postanowień konkursów zwłaszcza w zakresie kluczowych zagadnień, nie tylko takich jak dotyczących pojęcia wnioskodawcy czy interpretacji art. 2 pkt 18 GBER, lecz także dotyczących kwalifikowalności kosztów okazuje się niejednokrotnie niewystarczająco szczelna.

Ostatnia praktyka organów krajowych potwierdza, że reguły konkursu podlegają zmiennej interpretacji i niejednokrotnie ze skutkiem retroaktywnym. Tak jest chociażby w przypadku kwalifikowalności kosztów używania elementów linii pilotażowych czy demonstracyjnych w projektach dofinansowanych w ramach FENG. Interpretacja reguł konkursu uzależniona jest tu od zmiennego stanowiska instytucji krajowych, zależnych od aktualnego podejścia Komisji Europejskiej, często w następstwie ustaleń Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Właśnie w obliczu braku stabilności wykładni reguł konkursów każdy element wzmacniający przejrzystość i przewidywalność procedur konkursowych ma szczególną wartość dla wnioskodawców.

Z tego względu wyrok NSA, którego dotyczy niniejsza glosa, należy ocenić jako krok w dobrym kierunku. Wyrok ten stanowi pozytywny sygnał dla instytucji oceniających, aby zwiększać przejrzystość stosowanych pojęć w postanowieniach konkursów z korzyścią dla wnioskodawców.

Bibliografia

Akty prawne

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 320–469
- Rozporządzenie Komisji (UE) 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r., s. 1–78.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz.U. 2020, poz. 818.
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2019, poz. 2019.
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027, Dz.U. 2022, poz. 1079.

Akty urzędowe

- Wyjaśnienia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz pisma Służby Dyrekcji Generalnej do spraw Konkurencji Komisji Europejskiej z 26 października 2016 r., COMP 03/HT.4335*2016/102167.
- Regulamin konkursu Nr RPLU.15.01.00-IP.01-06-001/22 Oś priorytetowa 15 Odporne Lubelskie - zasoby REACT-EU dla Lubelskiego Działanie 15.1 Wsparcie przedsiębiorstw w zakresie energetyki Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020.

Orzecznictwo

- Wyrok Sądu z 14 lipca 1972 r., C-48/69, *Imperial Chemical Industries Ltd. przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, EU:C:1972:70.
- Wyrok Sądu z 14 lipca 2011 r., T-190/06, *Total SA i Elf Aquitaine SA p. Komisji Europejskiej*, LEX 898505.
- Wyrok NSA z 22 maja 2015 r., II GSK 846/14, LEX 1795997.
- Wyrok WSA z 20 września 2017 r., III SA/Wr 585/17, LEX 2397126.
- Wyrok WSA z 22 listopada 2017 r., V SA/Wa 3185/16, LEX 2598313.
- Wyrok NSA z 10 maja 2019 r., I GSK 427/19, LEX 2684520.
- Wyrok NSA z 12 sierpnia 2020 r., I GSK 772/19, LEX 2825621.
- Wyrok Sądu UE z 28 października 2020 r., C-611/18, P *Pirelli & C. SpA p. Komisji Europejskiej, Prysman Cavi e Sistemi Srl*, EU:C:2020:868.
- Wyrok WSA z 13 kwietnia 2023 r., III SA/Lu 116/23, LEX 3575335.
- Wyrok NSA z 19 lipca 2023 r., I GSK 602/23, LEX 3688490.

Publikacje

- Bael I. Van, Bellis J.-F., *Competition Law of the European Community*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn 2010.
- Jones A., Sufrin B., *EU Competition Law, Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford 2011.
- Semeniuk P., *Koncepcja jednego organizmu gospodarczego w prawie ochrony konkurencji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2015.
- Whish R., Bailey D., *Competition Law*, Oxford University Press, Oksford 2012.

PERSPEKTYWY ZMIAN W OGRANICZENIU STOSOWANIA TYMCZASOWEGO ARESZTOWANIA W ŚWIETLE PROPOZYCJI KOMISJI KODYFIKACYJNEJ PRAWA KARNEGO DOTYCZĄCYCH NOWELIZACJI

Prospects for changes in the limitation of pre-trial detention in the context of the Criminal Law Codification Commission's Legislative reform proposals

Anna Perkowska

ORCID: 0009-0008-7522-9252

Abstrakt

Celem niniejszego artykułu jest omówienie proponowanych zmian legislacyjnych dotyczących instytucji tymczasowego aresztowania. Na wstępie omówiono przesłanki stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego na podstawie obowiązujących przepisów. Scharakteryzowano projekty zmian odnoszące się do instytucji tymczasowego aresztowania. Omówiono propozycje przedstawione przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego. Następnie scharakteryzowano kluczowe założenia projektowanych reform wraz z uzasadnieniami zmian. Ponadto zwrócono uwagę na gwarancje procesowe przysługujące tymczasowo aresztowanemu. Następnie opisano skutki prawne proponowanych rozwiązań oraz ewentualne wątpliwości. W pracy omówiono propozycje zmian instytucjonalnych, przewidujących alternatywne środki zapobiegawcze względem tymczasowego aresztowania. Dodatkowo problematyka przesłanek stosowania tymczasowego aresztowania została uzupełniona orzecznictwem SN w Polsce oraz ETPC.

Abstract

The purpose of this paper is to describe the proposed legislative changes to the institution of pre-trial detention. At the beginning a description of the grounds for the use of provisional detention. In this regard, the proposals submitted by the Codification Commission for Criminal Law were discussed. Then, the most assumptions of the proposed reforms were characterized. Furthermore, description of the procedural guarantees of the while in custody. Thereafter, the legal implications of the proposed solutions were described, along with potential concerns. The paper describes proposals for institutional changes that include alternative preventive measures. The matter of the grounds for pre-trial detention was complemented by the case law of the Supreme Court of Poland and the European Court of Human Rights.

Słowa kluczowe: tymczasowe aresztowanie, przesłanki, środki zapobiegawcze, zmiany legislacyjne, gwarancje procesowe

Keywords: pre-trial detention, grounds, preventive measures, legislative changes, procedural guarantees

1. Wstęp

Tymczasowe aresztowanie jako najbardziej dotkliwy środek zapobiegawczy w ostatnim czasie jest tematem, który wzbudza niemałe zainteresowanie w opinii publicznej. Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że w Polsce dochodzi do zbyt częstego stosowania tymczasowego aresztowania, co zostało wykazane w raporcie opracowanym przez fundację Court Watch Polska¹. W ślad za postulatami m.in. środowiska prawniczego Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego przedstawiła projekt zmian legislacyjnych, których celami były ograniczenie nadużywania tymczasowego aresztowania, a także wzmocnienie gwarancji procesowych². Dodatkowo należy zaznaczyć, że z propozycją nowelizacji przepisów stanowiących podstawę do stosowania tego środka występowali zarówno przedstawiciele ugrupowań politycznych, jak i osoby reprezentujące samorząd adwokacki.

Punktem wyjścia niniejszych rozważań jest hipoteza, zgodnie z którą projektowane przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego zmiany legislacyjne dotyczące podstaw zastosowania tymczasowego aresztowania mogą ograniczyć stosowanie tego środka zapobiegawczego, a tym samym urzeczywistnić podstawowe gwarancje procesowe oskarżonego. W niniejszym opracowaniu szczegółowej analizie poddano projekty zmian ujęcia normatywnego przepisów regulujących instytucję tymczasowego aresztowania. Ponadto zaprezentowano kluczowe założenia projektowanych reform wraz z uzasadnieniami zmian, a także ewentualne ich konsekwencje z perspektywy prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz przestrzegania praw człowieka. W artykule dokonano porównania obecnie obowiązujących przepisów prawa karnego procesowego w zakresie przesłanek, na których podstawie stosowane jest tymczasowe aresztowanie ze zgłoszonymi propozycjami nowelizacji.

Celem powyższego porównania jest wykazanie, że reformy prawa karnego procesowego mogą odgrywać istotną rolę w kontekście zrjonalizowania sformułowania, stosowania i interpretacji przesłanek, na których podstawie dochodzi do bezpodstawnego i niesłusznego orzekania tymczasowego aresztowania. Ponadto omówiono propozycje zmian instytucjonalnych, przewidujących alternatywne środki zapobiegawcze względem tymczasowego aresztowania, jak chociażby areszt elektroniczny, który w niektórych sytuacjach mógłby skutecznie zastępować ten izolacyjny środek zapobiegawczy.

2. Podstawy stosowania tymczasowego aresztowania – uwagi wprowadzające

Stosowanie tymczasowego aresztowania powinno opierać się na hierarchii środków zapobiegawczych. Innymi słowy, po izolacyjny środek należy sięgnąć wówczas, gdy żaden inny wolnościowy środek zapobiegawczy nie będzie w stanie prawidłowo zabezpieczyć postępowania karnego³. Tymczasowe aresztowanie stosowane jest na podstawie przesłanek procesowych określonych w kodeksie postępowania karnego – począwszy od ogólnej podstawy wynikającej z art. 249 § k.p.k., która jest wspólna dla wszystkich środków zapobiegawczych, a skończywszy na przesłankach szczególnych, ujętych w art. 258 § 1, 2 i 3 k.p.k.⁴

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 7 stycznia 2025 r., zdecydowana większość uzasadnień postanowień sądów o tymczasowym aresztowaniu nie zawierała szczegółowej analizy stanu faktycznego względem przesłanek i podstaw obligujących do orzeczenia tego środka izolacyjnego⁵. Wobec powyższego można wysunąć domniemanie, jakoby stosowanie tymczasowego aresztowania było

1 B. Pilitowski *Tymczasowe aresztowania w Polsce A.D.2024: najważniejsze wnioski z badań*, [w:] A. Rekowska, Z. Branicka, J. Michalski, M. Hoffman (red.), *Stosowanie tymczasowego aresztowania*, Fundacja Court Watch Polska, Toruń 2024, s. 3–8.

2 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 28 października 2024 r., pozycja UD153.

3 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. 2025, poz. 46 z późn. zm.

4 B. Pilitowski, B. Kociołowicz-Wiśniewska, Z. Branicka, *Przesłanki zastosowania tymczasowego aresztowania*, [w:] P. Karlik, B. Pilitowski (red.), *Stosowanie tymczasowego aresztowania. Analiza praktyczna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 33–35.

5 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 7 stycznia 2025 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych> [dostęp: 27.04.2025].

„powszechną procedurą”, nie zaś wyjątkową, uzasadnioną stanem faktycznym sytuacją. W praktyce przyjęło się, że wniosek o zastosowanie tymczasowego aresztowania stanowi niejako „domniemanie konieczności orzeczenia aresztu”⁶.

W literaturze wskazuje się, że przesłanka „surowości kary” ma znaczący wpływ na rosnącą liczbę tymczasowych aresztowań, gdyż nie wymaga szczegółowego uzasadnienia⁷. Odzwierciedleniem celów kary pozbawienia wolności powinny być reakcja organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości na popełnione przestępstwo i stosowna reakcja na wyrządzony czyn, natomiast celem środka karnego jest zabezpieczenie prawidłowego toku postępowania, w związku z czym niezasadne jest zatem domyślne stosowanie tymczasowego aresztowania⁸. Orzekanie tych środków powinno odbywać się z poszanowaniem zasady domniemania niewinności i proporcjonalności⁹.

3. Interpretacja art. 258 § 2 k.p.k. w praktyce orzeczniczej

W praktyce wskazuje się, że nadużywanie środka izolacyjnego może prowadzić do naruszenia podstawowych zasad, w tym zasady proporcjonalności czy domniemania niewinności, na co wielokrotnie zwracał uwagę ETPC. Przykładowo: w sprawie *Kudła p. Polsce* wskazał on, że przedłużanie tymczasowego aresztowania „może być usprawiedliwione w danej sprawie tylko wówczas, jeżeli istnieją specyficzne wskazania autentycznego interesu społecznego, który – nie zważając na domniemanie niewinności – przeważa nad zasadą poszanowania wolności osobistej zawartą w art. 5 Konwencji”¹⁰.

Z uwagi na to, że zakres normatywny art. 258 § 2 k.p.k. wywołuje liczne rozbieżności nie tylko w doktrynie, lecz także w judykaturze¹¹, ze szczególnym uwzględnieniem należy odnieść się do praktyki orzeczniczej sądów w Polsce. Podstawa określona w art. 258 § 2 k.p.k. jest najczęściej powoływana przesłanką w uzasadnieniach wniosków o tymczasowe aresztowanie, jak również w postanowieniach o zastosowaniu tymczasowego aresztowania z uwagi na to, że nie wymaga szczegółowej argumentacji¹². Należy zwrócić uwagę, że w orzecznictwie zauważalne są dwa poglądy w zakresie przyjęcia „surowości grożącej kary” jako przesłanki stosowania tymczasowego aresztowania¹³. W tym przedmiocie nie bez znaczenia pozostaje wniosek skierowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich z 5 października 2011 r. do SN o rozstrzygnięcie przez skład siedmiu sędziów SN rozbieżności w wykładni prawa występującej w orzecznictwie SN i sądów powszechnych w zakresie dotyczącym zagadnienia prawnego:

Czy przesłanki określone w art. 258 § 2 k.p.k. stanowią samodzielne i wystarczające podstawy do zastosowania (przedłużenia stosowania) tymczasowego aresztowania, a tym samym tworzą domniemanie, że podejrzany może podjąć działania zakłócające prawidłowy tok postępowania, co zwalnia z powinności wykazywania konkretnych okoliczności godzących w prawidłowy tok postępowania?¹⁴

W odpowiedzi na wymieniony wniosek SN w uchwale z 19 stycznia 2012 r., I KZP 18/11, wskazał, że kryteria, które leżą u podstaw stosowania tymczasowego aresztowania, określone w art. 258 § 2 k.p.k., stanowią „samodzielne przesłanki szczególne, jedynie przy spełnieniu przesłanek wskazanych w art. 249 § 1 k.p.k. i art. 257 § 1 k.p.k. i przy braku przesłanek negatywnych określonych w art. 259 § 1 i 2 k.p.k.”¹⁵ Z kolei drugi pogląd prezentowany w orzecznictwie sprowadza się do stwierdzenia,

6 Tamże.

7 A. Klepczyński, P. Kładoczny, K. Wiśniewska, *Tymczasowe aresztowanie – (nie) tymczasowy problem. Analiza aktualnej praktyki stosowania tymczasowego aresztowania*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2019, s. 55.

8 D. Tarapata, D. Zajac, W. Górski, M. Słoma, *Tymczasowe aresztowanie w Polsce Dlaczego jest złe? Jak powinno być? Analiza prawna na ile przepisów państw Europy*, Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja, Kraków 2023, s. 6.

9 Tamże.

10 Wyrok ETPC z 26 października 2000 r., 30210/96, *Kudła p. Polsce*, LEX 42804.

11 P. Rogoziński, *Cel stosowania tymczasowego aresztowania. Glosa do postanowienia SN z dnia 12 marca 2009 r.*, WZ 15/09, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2010, nr 2, s. 159–174.

12 A. Kieltyka, *Glosa do postanowienia SN z dnia 12 marca 2009 r.*, WZ 15/09, LEX/el. 2010.

13 P. Rogoziński, *Cel stosowania...*, s. 159–174.

14 Uchwała SN z 19 stycznia 2012 r., I KZP 18/11, LEX 1102081.

15 Tamże.

że obawa surowej kary stwarza domniemanie, że „przebywając na wolności, oskarżony może podejmować działania zmierzające do utrudniania postępowania”¹⁶. Zgodnie z tym przekonaniem nie jest wymagane ujawnienie innych szczególnych okoliczności tłumaczących obawę, że będzie utrudniać postępowanie¹⁷. Ten pogląd podzielił SA we Wrocławiu w postanowieniu z 8 listopada 2006 r., ponieważ stwierdził, że przesłanka z art. 258 § 2 k.p.k. „stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego”¹⁸.

4. Propozycje zmian legislacyjnych odnoszące się do art. 258 § 1 k.p.k.

Przygotowanie tekstu nowelizacji przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego wiązało się z koniecznością realnego i kompletnego dostosowania przepisów karnych obowiązujących w Polsce do wiążących kraj umów międzynarodowych, nie wyłączając orzecznictwa międzynarodowego wymiaru sprawiedliwości¹⁹. Zasadność i celowość zmian dostrzegła m.in. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego, która przedstawiła projekt ustawy z 28 października 2024 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw²⁰, następnie uzupełniony projektem z 10 marca 2025 r.²¹ oparty na propozycji z 28 października 2024 r. W pierwszej kolejności, odnosząc się do propozycji nowelizacji art. 258 § 1 pkt 1 k.p.k., należy stwierdzić, że w tym zakresie proponowane poprawki są niewielkie. W pierwotnym projekcie z 28 października 2024 r. zmiana polegałaby na usunięciu wyrażenia „w kraju”²². Na skutek zgłaszanych uwag w ramach etapu opiniowania projektu ustawy Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego w projekcie z 10 marca 2025 r. zastąpiła wyrażenia „w kraju” zwrotem „w kraju ani w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej”²³. W uzasadnieniu projektu z 10 marca 2025 r. wskazano, że obowiązujące ujęcie normatywne art. 258 § 1 pkt 1 k.p.k. stanowi wyraz sprzeczności wobec swobody przepływu osób, która jest naczelną swobodą UE²⁴. Autorzy nowelizacji podnieśli argument, że obecne brzmienie art. 258 § 1 pkt 1 k.p.k. koliduje z zasadą przepływu osób, gdyż – zdaniem autorów – „posiadanie stałego miejsca pobytu w innym państwie Unii Europejskiej niż Polska mogło być automatycznie uznawane za spełnienie przesłanki nieposiadania stałego miejsca pobytu w kraju”²⁵. W omawianym projekcie „zrównano” posiadanie stałego miejsca pobytu w innym państwie członkowskim UE z posiadaniem stałego miejsca pobytu w Polsce²⁶. Powyższy postulat z całą pewnością należy poddać dogłębnej analizie. Jednocześnie należy przychylić się do argumentacji przedstawionej przez Komisję Kodyfikacyjną i uznać, że uzależnianie stosowania tymczasowego aresztowania od nieposiadania przez oskarżonego w kraju miejsca stałego pobytu wydaje się godzić w niektóre wolności człowieka, w tym art. 21 TFUE, który w swojej istocie gwarantuje prawo do swobodnego przebywania na terytorium państw członkowskich²⁷, a także

16 A. Kiełtyka, *Glosa do postanowienia...*, dz. cyt.

17 Tamże.

18 Postanowienie SA w Katowicach z 8 listopada 2006 r., II AKz 734/06, LEX 217067.

19 Wyrok ETPC z 3 lutego 2009 r., 45219/06, *Kauczor p. Polsce*, LEX 479581.

20 Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 28 października 2024 r., pozycja UD153.

21 Tamże.

22 Tamże.

23 Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 10 marca 2025 r., pozycja UD153.

24 Tamże.

25 Tamże.

26 Tamże.

27 Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. 2004 r. Nr 90, poz. 864 z późn. zm.

w postanowienia Dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, która zapewnia swobodne przemieszczanie się i pobyt obywateli Unii w swobodnie wybranych państwach członkowskich²⁸.

Sceptyczne podejście wobec projektowanych zmian przedstawionych przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego w opinii do przedmiotowego projektu z 28 listopada 2024 r. wyraził Prokurator Krajowy, w pierwszej kolejności wyrażając wątpliwości w zakresie proponowanej zmiany ujęcia normatywnego art. 258 § 1 pkt 1 k.p.k. Jego zdaniem należałoby poddać analizie, czy brzmienie wymienionego przepisu pozostaje w sprzeczności z zasadą swobodnego przepływu osób na terytorium UE²⁹. W stanowisku Prokuratora jednoznacznie wybrzmiewa, że art. 258 § 1 pkt 1 k.p.k. nie ingeruje w swobodę pobytu i osiedlania się w dowolnym kraju UE, w związku z czym nie stanowi faktycznej ingerencji w istotę tychże swobód³⁰. Ponadto wskazano, że na podstawie obowiązujących przepisów kodeksu postępowania karnego nie ma możliwości zastosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego wyłącznie z powodu nieposiadania przez podejrzanego stałego miejsca pobytu w kraju³¹.

Ponadto kolejny projekt nowelizacji z 5 grudnia 2024 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia nadużywania tymczasowego aresztowania oraz ochrony praw osób tymczasowo aresztowanych, który odzwierciedla postulaty opinii publicznej, został zgłoszony przez ugrupowanie Konfederacja Wolność i Niepodległość³². Projektodawcy, aprobując konieczność nowelizacji art. 258 k.p.k., zaproponowali modyfikację przesłanek procesowych określonych w art. 258 k.p.k. poprzez wskazanie, że „tymczasowe aresztowanie może być stosowane jedynie, gdy zachodzi realne zagrożenie:

1. ucieczki lub ukrycia się oskarżonego, zwłaszcza wtedy, gdy nie można ustalić jego tożsamości w oparciu o wiarygodne dokumenty albo nie ma on w kraju stałego miejsca pobytu;
2. że oskarżony będzie nakłaniał do składania fałszywych zeznań lub wyjaśnień albo w inny bezprawny sposób utrudniał postępowanie karne³³.

Przedstawiony pomysł znacznie odbiega ujęciem normatywnym od projektu, który został przedstawiony chociażby przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego, a także od obowiązujących przepisów. Wprowadza zupełnie nowe określenie „realnego zagrożenia”. Jak wskazują autorzy projektu, takie brzmienie przepisu ma przyczynić się do zmniejszenia liczby spraw, w których stosowany jest izolacyjny środek zapobiegawczy, ponieważ na etapie postępowania przygotowawczego na prokuratorze będzie spoczywał obowiązek przedstawienia znacznie poważniejszych argumentów przemawiających za zastosowaniem tymczasowego aresztowania³⁴. Dodatkowo należy wskazać, że przesłanki z art. 258 k.p.k. w przedstawionej propozycji noweli zostały wzbogacone o „wiarygodne dokumenty”, co w zamysle projektodawców jest konieczne z wagi na wzrastającą liczbę osób o nieuregulowanej sytuacji prawnej, przybywających do Polski, a posługujących się fałszywymi dokumentami³⁵.

28 Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz. Urz. WE L 158 z 30.04.2004 r., s. 77.

29 Opinia Prokuratury Krajowej z 23 grudnia 2024 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (UD153), 1001-1.0280.307.2024, s. 28–31.

30 Tamże.

31 Tamże.

32 Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 10 marca 2025 r., pozycja UD153.

33 Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia nadużywania tymczasowego aresztowania oraz ochrony praw osób tymczasowo aresztowanych z 5 grudnia 2024 r., druk sejmowy nr 935.

34 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia nadużywania tymczasowego aresztowania oraz ochrony praw osób tymczasowo aresztowanych z 5 grudnia 2024 r., druk sejmowy nr 935.

35 Tamże.

Należy negatywnie odnieść się do propozycji nowelizacji przedstawionej w projekcie z 5 grudnia 2024 r. Niecelowe jest zastąpienie dotychczasowego sformułowania „uzasadniona obawa” pojęciem „realnego zagrożenia” z uwagi na to, że jest to pojęcie nieostre, nieokreślone, wymagające zdefiniowania. Zwrot „uzasadniona obawa” jest wyraźnie interpretowany zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie. Wprowadzanie kolejnych pojęć, które będą wymagały dookreślenia, może powodować rozbieżności. Należy uznać, że wprowadzanie nowej terminologii do brzmienia art. 258 k.p.k. może znacznie utrudnić stosowanie tego przepisu w praktyce, jednocześnie nie zmniejszając liczby orzeczeń o zastosowaniu tymczasowego aresztowania.

5. Propozycje zmian legislacyjnych odnoszące się do art. 258 § 2 k.p.k.

W dalszej kolejności należy odnieść się do propozycji nowelizacji dotyczącej przesłanki stosowania środków zapobiegawczych wyrażonej w art. 258 § 2 k.p.k. To ten przepis wywołuje liczne kontrowersje w opinii publicznej, ponieważ w praktyce konstytuuje przesłankę „surowości kary” jako samoistną przesłankę pozwalającą na zastosowanie tymczasowego aresztu. W nawiązaniu do powyższego Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego przedstawiła propozycję zmiany art. 258 § 2 k.p.k., która przewiduje następujące ujęcie przepisu:

Wobec oskarżonego, któremu zarzucono popełnienie zbrodni lub występku zagrożonego karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 10 lat, albo którego sąd pierwszej instancji skazał na karę pozbawienia wolności wyższą niż 3 lata, obawy utrudniania prawidłowego toku postępowania, o których mowa w § 1, uzasadniające stosowanie środka zapobiegawczego, mogą wynikać także z surowości grożącej oskarżonemu kary.³⁶

Ponadto propozycja zmiany służąca zapobieganiu nadużywania przesłanki wynikającej z art. 258 § 2 k.p.k. polega na wprowadzeniu dodatkowego przepisu art. 263 § 4c k.p.k. Wskazana propozycja zakłada, że zastosowanie izolacyjnego środka zapobiegawczego na podstawie art. 258 § 2 k.p.k. do wydania wyroku przez sąd pierwszej instancji nie mogłoby przekroczyć 12 miesięcy³⁷.

Do propozycji nowelizacji art. 258 § 2 k.p.k., przedstawionej przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego, SN w opinii przedstawił krytyczne stanowisko. Wyartykułował projektodawcom niespójność wyводу, ponieważ propozycja zmiany art. 258 § 2 k.p.k. stanowi wyraz sprzeczności względem projektowanego art. 263 § 4c k.p.k.³⁸. Również stanowisko Prokuratury Krajowej, odnoszące się do projektowanej zmiany, przedstawionej przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego dotyczącej art. 258 § 2 k.p.k., zważa na konieczność zachowania ostrożności, gdyż podniesienie granicy do 10 lat pozbawienia wolności spowoduje, że wyłączona zostanie możliwość zastosowania tymczasowego aresztowania wobec sprawców czynów zagrożonych niższym wymiarem kary, tj. od sześciu miesięcy do ośmiu lat, a katalog tychże przestępstw obejmuje chociażby: art. 159 k.k., 165 § 1 k.k., 173 § 4 k.k., 130 § 3, § 8, § 9 k.k.³⁹ W opinii Prokuratury Krajowej wyrażono pełną aprobatę wobec pomysłu projektodawcy w zakresie ograniczenia stosowania tymczasowego aresztowania, jednakże z uwzględnieniem pewnych zmian, jak chociażby pozostawienie możliwości zastosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego na podstawie art. 258 § 2 k.p.k. wobec sprawcy czynu zagrożonego karą pozbawienia wolności w wymiarze od sześciu miesięcy do ośmiu lat w stosunku do niektórych wypadków⁴⁰. Ponadto należy rozważyć propozycję zmodyfikowania przesłanki surowości kary o rodzaj zagrożonego dobra prawnego w oparciu, o które ustawodawca „przyjąłby dwa progi surowości”⁴¹.

36 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 10 marca 2025 r., pozycja UD153.

37 Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 10 marca 2025 r., pozycja UD153.

38 Opinia SN z 28 listopada 2024 r. do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, BSA II.021.82.2024, s. 14.

39 Opinia Prokuratury Krajowej z 23 grudnia 2024 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (UD153), 1001-1.0280.307.2024, s. 28–31.

40 Tamże.

41 Tamże.

Konkludując powyższą propozycję zmian, należy podkreślić, że projektowana propozycja normatywnego ujęcia art. 258 § 1 i § 2 k.p.k., a w związku z nim dodanie § 4c do art. 263 k.p.k., w myśl których zmiana przesłanki szczególnej stosowania tymczasowego aresztowania w postaci surowości kary przez podwyższenie górnej granicy ustawowego zagrożenia karą za występki z ośmiu do 10 lat pozbawienia wolności, podwyższenie skazania na karę pozbawienia wolności z trzech lat do powyżej trzech lat, weryfikacja obawy utrudniania prawidłowego toku postępowania w związku z surowością grożącej kary oraz wprowadzenie maksymalnego czasu trwania tymczasowego aresztowania na tej podstawie do wydania wyroku przez sąd pierwszej instancji – do 12 miesięcy, nie znajduje pełnego uznania wśród opinii publicznej, czego wyrazem są wyżej przytoczone stanowiska w przedmiocie proponowanej nowelizacji. Ponadto w doktrynie wskazuje się, że przesłanka tymczasowego aresztowania z art. 258 § 2 k.p.k. od początku powoduje liczne dyskusje w zakresie procesowego charakteru samoistności przesłanki „surowości kary”, jednocześnie postulując uchylenie art. 258 § 2 k.p.k., a nawet uznania go za niezgodny z konstytucją⁴². Z perspektywy konstytucyjnych standardów ochrony tymczasowo aresztowanego przesłanka określona w art. 258 § 2 k.p.k. nie może być uznawana jako „samodzielna ani wystarczająca podstawa” do zastosowania tymczasowego aresztowania, a jej powołanie nie zwalnia organów procesowych od obowiązku wykazania czynów podejrzanego, które faktycznie zakłócają bieg postępowania⁴³.

Bez wątplenia na aprobatę zasługuje inicjatywa nowelizacji ujęcia normatywnego art. 258 § k.p.k., jednakże należy zgodzić się ze stanowiskiem Prokuratury, w którym zwrócono uwagę na konieczność zachowania ostrożności podczas prac nad nowelizacją tychże przepisów. Dualizm problemu polega z jednej strony na ochronie praw osoby aresztowanej, zapewnieniu jej pełnej realizacji gwarancji procesowych, a z drugiej zaś na odpowiednim wyważeniu interesów prowadzonego postępowania przygotowawczego czy sądowego. Ponadto należy zwrócić uwagę, że istniejący próg górnej granicy kary w obecnym brzmieniu art. 258 § 2 k.p.k. wynosi co najmniej osiem lat, natomiast w minionych latach wielokrotnie nowelizowane były przepisy kodeksu karnego, modyfikowano granice kar poprzez ich podniesienie za niektóre przestępstwa czy chociażby dodano nowe typy czynów zabronionych. Dodatkowo należy zgodzić się z postulatem Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, że „surowość kary” nie powinna być uznawana jako samodzielna przesłanka umożliwiająca orzeczenie tymczasowego aresztowania.

W dalszej kolejności należy odnieść się do propozycji nowelizacji art. 258 § 2 k.p.k. opracowanej przez Naczelną Radę Adwokacką we współpracy z Helsińską Fundacją Praw Człowieka i Krakowskim Instytutem Prawa Karnego⁴⁴. Projekt nowelizacji został zgłoszony 4 listopada 2024 r. przez przedstawiciela wnioskodawców⁴⁵. W tymże projekcie istota proponowanej nowelizacji art. 258 § 2 k.p.k. polega na wyeliminowaniu przesłanki surowości kary jako samoistnej podstawy zastosowania środka zapobiegawczego⁴⁶.

Ponadto kolejny projekt nowelizacji z 5 grudnia 2024 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia nadużywania tymczasowego aresztowania oraz ochrony praw osób tymczasowo aresztowanych, zgłoszony przez ugrupowanie Konfederacja Wolność i Niepodległość, odnoszący się do budzącej liczne kontrowersje przesłanki surowości kary, zakłada jej całkowite wykreślenie, gdyż była ona najczęściej stosowana w sprawach karnych gospodarczych, a zasadność tymczasowego aresztowania w oparciu o powyższe kryterium była finalnie znikoma⁴⁷.

42 J. Kosonoga, *Tymczasowe aresztowanie i jego wolnościowa alternatywa w postępowaniu karnym (na tle wybranych danych statystycznych)*, [w:] J. Jakubowska-Hara, J. Skupiński (red.), *Alternatywy pozbawienia wolności w polskiej polityce karnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 281.

43 B. Nita, A. Światłowski, *Podstawa dowodowa tymczasowego aresztowania*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 2, s. 92.

44 Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego z 4 listopada 2024 r., druk sejmowy nr 865.

45 Tamże.

46 Tamże.

47 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia nadużywania tymczasowego aresztowania oraz ochrony praw osób tymczasowo aresztowanych z 5 grudnia 2024 r., druk sejmowy nr 935.

6. Propozycje zmian legislacyjnych odnoszące się do art. 259 § 3 k.p.k. i 263 k.p.k.

Kolejną istotną kwestią, która również została objęta zakresem projektowanych zmian, jest art. 259 § 3 k.p.k. W projekcie ustawy z dnia 10 marca 2025 r., zgłoszonym przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego, przepis ten przewiduje, że tymczasowego aresztowania nie stosuje się, gdy przestępstwo zagrożone jest karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą dwóch lat⁴⁸. Projektodawca zaproponował wydłużenie tego czasu o rok w stosunku do okresu wskazanego w obecnym brzmieniu art. 259 § 3 k.p.k.⁴⁹ Należy nadmienić, że stanowiska zgłaszane w ramach opiniowania nie zawierały krytycznych odniesień do projektowanego art. 259 § 3 k.p.k. Postulat ograniczenia stosowania tymczasowego aresztowania w stosunku do sprawców przestępstw mniejszej wagi uważany jest jako zasadny i praktyczny⁵⁰. Wskazuje się również na niezasadność ponoszenia dodatkowych kosztów związanych ze stosowaniem środka izolacyjnego w takich przypadkach⁵¹. Należy uznać, że słuszną jest propozycja przedstawiona przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego, zmierzająca w kierunku ograniczenia stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego w sprawach o czyny zagrożone niską karą pozbawienia wolności. W takich sytuacjach w rzeczywistości istnieje niewielkie ryzyko, że oskarżony mógłby utrudniać postępowanie czy w inny bezprawny sposób unikał odpowiedzialności. Natomiast również należy mieć na uwadze, że nieproporcjonalne zastosowanie tymczasowego aresztowania może istotnie naruszyć prawa i gwarancje procesowe.

Ponadto w projekcie z 5 grudnia 2024 r., zgłoszonym przez ugrupowanie Konfederacja Wolność i Niepodległość, proponuje się ograniczenie możliwości stosowania tymczasowego aresztowania do przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą dwóch lat⁵². Istota propozycji polega na powrocie do ujęcia normatywnego art. 259 § 3 k.p.k. obowiązującego przed 1 lipca 2015 r. i ograniczeniu stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego wobec wielu czynów, w których społeczna szkodliwość zdaniem projektodawców „nie jest znaczna oraz w wypadkach mniejszej wagi”⁵³.

Proponowana zmiana, która ponadto została ujęta w projekcie przedstawionym przez ugrupowanie Konfederacja Wolność i Niepodległość, dotyczy brzmienia art. 263 k.p.k., w myśl której zasadne byłoby skrócenie terminu, na który wolno orzec tymczasowe aresztowanie, do okresu nie dłuższego niż miesiąc, nie zaś – tak jak w obowiązującym stanie prawnym, na podstawie którego istnieje możliwość zastosowania tymczasowego aresztowania na czas nie dłuższy niż trzy miesiące⁵⁴. Projektowany przepis skraca czas tymczasowego aresztowania do maksymalnie jednego miesiąca, z możliwością przedłużenia na okres, który łącznie nie może przekroczyć 12 miesięcy, z zastrzeżeniem, że występując o przedłużenie, prokurator będzie zobligowany do wskazania okoliczności, które uzasadniają dalsze stosowanie tego środka⁵⁵. Krytyczne stanowisko wobec proponowanej zmiany polegającej na skróceniu okresu tymczasowego aresztowania przedstawił SN z uwagi na nieracjonalne zastosowanie projektowanego przepisu w praktyce prowadzenia postępowania przygotowawczego⁵⁶.

48 Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 10 marca 2025 r., pozycja UD153.

49 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. 2025, poz. 46 z późn. zm.

50 J. Izydorczyk, *Zakaz z uwagi na zagrożenie karą*, [w:] J. Izydorczyk (red.), *Stosowanie tymczasowego aresztowania w polskim postępowaniu karnym*, LEX/el. 2002.

51 Tamże.

52 Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia nadużywania tymczasowego aresztowania oraz ochrony praw osób tymczasowo aresztowanych z 5 grudnia 2024 r., druk sejmowy nr 935.

53 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia nadużywania tymczasowego aresztowania oraz ochrony praw osób tymczasowo aresztowanych z 5 grudnia 2024 r., druk sejmowy nr 935.

54 Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia nadużywania tymczasowego aresztowania oraz ochrony praw osób tymczasowo aresztowanych z 5 grudnia 2024 r., druk sejmowy nr 935.

55 Tamże.

56 Opinia SN z 9 grudnia 2024 r. do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia nadużywania tymczasowego aresztowania oraz ochrony praw osób tymczasowo aresztowanych, BSA II 021.104.2024, s. 3–4.

7. Areszt elektroniczny jako alternatywa dla tymczasowego aresztowania

W kontekście ograniczenia stosowania tymczasowego aresztowania istotne jest wdrożenie skutecznych alternatywnych regulacji, dzięki którym możliwe będą prawidłowe zabezpieczenie toku postępowania i ochrona praw jednostki, przy jednoczesnym zapewnieniu efektywności postępowania karnego. Niezapełnym *novum* zaproponowanym przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego w projekcie z 7 stycznia 2025 r. jest wprowadzenie aresztu elektronicznego, który byłby wykonywany w Systemie Dozoru Elektronicznego (SDE) jako alternatywa dla tymczasowego aresztowania. Na obecnym etapie w resorcie sprawiedliwości trwają konsultacje nad ostateczną treścią tego projektu i jego uzasadnieniem, a także oceną skutków regulacji (OSR)⁵⁷. Projekt nowelizacji z 7 stycznia 2025 r. przewiduje dodanie nowego środka zapobiegawczego w postaci aresztu elektronicznego, jako alternatywę dla tymczasowego aresztowania, a ponadto zaproponowane rozwiązanie ma ograniczyć sięganie po ten środek⁵⁸. Proponowana zmiana została skonkretyzowana w art. 250 k.p.k., który przewiduje, że „areszt elektroniczny stosuje na wniosek prokuratora: w postępowaniu przygotowawczym sąd rejonowy, w którego okręgu prowadzi się postępowanie, a w wypadkach niecierpiących zwłoki także inny sąd rejonowy”⁵⁹. Propozycja noweli zakłada dodanie nowych przepisów, a mianowicie art. 265a–265e k.p.k.⁶⁰ Zgodnie z dyspozycją zawartą w powyższych przepisach areszt elektroniczny ma polegać na pozbawieniu wolności w miejscu wyznaczonym postanowieniem sądu (art. 265a § 1 k.p.k.), poza aresztem śledczym, z jednoczesną możliwością opuszczania wyznaczonego miejsca na maksymalnie trzy godziny w ciągu doby w pierwszych trzech miesiącach stosowania tegoż środka (art. 265a § 5 k.p.k.)⁶¹ Kontrola wykonywania obowiązków nałożonych na osobę, wobec której stosowany jest ten środek zapobiegawczy, odbywać się będzie za pomocą urządzeń elektronicznych⁶².

Zasadniczym argumentem uzasadniającym zgłoszenie przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego projektu zmian z 7 stycznia 2025 r. dotyczącego aresztu elektronicznego był problem nadużywania tymczasowego aresztowania, które niezasadnie stosowane godzi w podstawowe prawa i wolności człowieka⁶³. Uzasadnienie projektowanych zmian odnosi się także do kwestii finansowych związanych ze stosowaniem aresztu elektronicznego. Z przytoczonych analiz wynika, że względy ekonomiczne nie pozostają marginalną częścią, gdyż koszty związane z wykonywaniem aresztu elektronicznego są kilkukrotnie niższe niż te przeznaczane na osobę przebywającą w jednostce penitencjarnej⁶⁴. Projektodawcy zdają sobie sprawę, że areszt elektroniczny nie jest w stanie zastąpić tymczasowego aresztowania. Z istoty prawidłowego zabezpieczenia toku postępowania wynika, że tymczasowe aresztowanie powinno spełniać funkcję prewencyjną oraz zabezpieczającą⁶⁵, jednak należy zgodzić się z autorami proponowanych zmian, że w odniesieniu do czynów o mniejszej społecznej szkodliwości, w związku z którymi istnieje znikoma możliwość utrudniania postępowania, zasadne byłoby rozważenie orzeczenia mniej dolegliwego środka zapobiegawczego⁶⁶. Projektodawcy w powyższym rozwiązaniu upatrują zmniejszenia liczby „aresztów tymczasowych”, co ma skutkować odciążeniem jednostek penitencjarnych, a ponadto zmniejszyć dolegliwości finansowe po stronie Skarbu Państwa, zachowując przy tym kontrolę nad

57 Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 7 stycznia 2025 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych> [dostęp: 27.04.2025].

58 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 7 stycznia 2025 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych> [dostęp: 27.04.2025].

59 Tamże.

60 Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 7 stycznia 2025 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych> [dostęp: 27.04.2025].

61 Tamże.

62 Tamże.

63 Tamże.

64 Tamże.

65 T. Kalisz, *Cele tymczasowego aresztowania a powszechność jego stosowania w praktyce sądów polskich*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2012, t. 28, s. 114.

66 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 7 stycznia 2025 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych> [dostęp: 27.04.2025].

oskarżonym⁶⁷. Autorzy projektu nowelizacji z 7 stycznia 2025 r. w przedstawionym rozwiązaniu upatrują środka, który będzie instytucją pomiędzy dozorem policji a tymczasowym aresztowaniem.

Koncepcja „aresztu domowego” połączonego z dozorem elektronicznym jako środka zapobiegawczego została ujęta już w opracowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks karny wykonawczy z 13 stycznia 2010 r. Wówczas wśród przedstawicieli doktryny projektowana zmiana nie zyskała uznania, ponieważ problemem okazało się „systemowe ujęcie” tegoż środka, a ponadto brak jednoznacznego rozróżnienia aresztu domowego, a dozoru policji⁶⁸. W literaturze przedmiotu wskazywano, że instytucja „aresztu domowego” wiązałaby się z mniejszymi dolegliwościami dla podejrzanych, szczególnie oddziałując na sferę psychiczną aresztowanego, jednakże z drugiej strony nie zabezpieczałaby w pełnym zakresie celów postępowania karnego⁶⁹. Wówczas wątpliwości budził również system zabezpieczeń stosowany przy „areszcie domowym”, gdyż z samej istoty zarówno tymczasowe aresztowanie, jak i „areszt domowy” polegają na rzeczywistym pozbawieniu podejrzanego możliwości swobodnego poruszania się i odizolowania od społeczeństwa, celem zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, natomiast praktyka stosowania „aresztu domowego” w innych państwach pokazała, że podejrzany był w stanie przełamać system zabezpieczeń⁷⁰. W doktrynie podnoszona była konieczność przeanalizowania, czy celowe jest upatrywanie zmniejszenia skali problemu w propozycji nowych rozwiązań instytucjonalnych. Zastanawiano się, czy nie lepsze rozwiązaniem byłoby pochylenie się nad ujęciem normatywnym brzmienia obowiązujących przepisów i za pomocą modyfikacji poszczególnych przesłanek dążenie do rozwiązania problemu nadużywania stosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego⁷¹.

Projekt zakładający dodanie do katalogu środków zapobiegawczych aresztu elektronicznego jest istotnie złożonym rozwiązaniem, które w praktyce może przysparzać wiele niejasności. Instytucja „aresztu domowego” stanowi interesującą alternatywę, jednakże wprowadzenie takiego rozwiązania do obowiązujących przepisów procedury karnej wymaga szczegółowego przeanalizowania skutków prawnych, a także oceny ryzyka przyjęcia takiego rozwiązania, tak aby proponowane rozwiązanie nie było jedynie marginalną instytucją, niestosowaną w praktyce. Należy przyjąć, że projektowana zmiana, mająca na celu wprowadzenie do porządku prawnego aresztu elektronicznego, stanowi alternatywę dla „klasycznej” instytucji tymczasowego aresztowania. Z jednej strony podkreślenia wymaga fakt, że instytucja aresztu elektronicznego jest mniej rygorystycznym środkiem zapobiegawczym niż tymczasowe aresztowanie, w związku z czym osoba przebywająca w „areszcie domowym” może podtrzymywać relacje zarówno rodzinne, jak i społeczne, zachowując przy tym dostęp do telefonu czy innych form porozumiewania się na odległość. Z drugiej strony w związku z postulowanymi zmianami orzekanie aresztu elektronicznego jako wolnościowego środka zapobiegawczego może okazać się problematyczne, ponieważ zastosowanie aresztu elektronicznego stoi w sprzeczności nie tylko wobec przesłanki uzasadnionej obawy ucieczki lub ukrycia się oskarżonego, lecz także uzasadnionej obawy, że oskarżony będzie nakłaniał do składania fałszywych zeznań lub wyjaśnień albo w inny bezprawny sposób utrudniał postępowanie karne. Z samej istoty „areszt domowy” charakteryzuje się mniej dolegliwymi restrykcjami⁷². W związku z powyższym zasadne jest szczegółowe określenie zasad, na podstawie których możliwe będzie zastosowanie aresztu elektronicznego, tak aby cele postępowania karnego zostały zrealizowane, a prawidłowy tok postępowania został zabezpieczony i nie dochodziło do nadużyć ze

67 Tamże.

68 J. Kosonoga, *Areszt domowy jako nowy środek zapobiegawczy w projektowanych zmianach legislacyjnych*, „Ius Novum” 2010, t. 4, nr 2, s. 116–127.

69 M. Czerwińska, E. Paczos, *Areszt domowy jako remedium ograniczające stosowanie tymczasowego aresztowania*, „Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL” 2011, t. 7, nr 1, s. 51.

70 Tamże.

71 M. Czerwińska, E. Paczos, *Areszt domowy...*, s. 51.

72 M.A. Nowicki, *Buzadji przeciwko Moldawii – wyrok ETPC z dnia 5 lipca 2016 r., Wielka Izba, skarga nr 23755/07*, [w:] M.A. Nowicki (red.), *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2016*, LEX/el. 2017.

strony osoby objętej dozorem stacjonarnym. Należy podzielić argument projektodawców, który uzasadnia słuszność zastosowania powyższego rozwiązania dopiero na dalszym etapie postępowania⁷³.

8. Wnioski

Konkludując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że omówione w niniejszym opracowaniu propozycje nowelizacji przedstawione w projektach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego są dobrym kierunkiem, odzwierciedlającym istnienie niejasności normatywnego ujęcia przepisów odnoszących się do stosowania tymczasowego aresztowania. Na aprobatę zasługuje alternatywa wprowadzenia aresztu elektronicznego jako środka, który minimalizuje ingerencję w prawa człowieka, a tym samym zachowuje skuteczność.

Ponadto na aprobatę zasługuje propozycja treści projektowanego przepisu, która wskazuje, że zagrożenie surową karą nie może być samodzielną przesłanką, a jedynie dodatkowym argumentem uzasadniającym zastosowanie tymczasowego aresztowania. Należy uznać za zasadny oraz w pełni pożądanym powyższy projekt zgłoszony przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Karnego, który ogranicza stosowanie przesłanki „surowości kary” jako samoistnej podstawy uzasadniającej zastosowanie bądź przedłużenie tymczasowego aresztowania. Ingerencja w tak istotną swobodę, jaką jest wolność, powinna być uzasadniona i celowa, poparta całokształtem okoliczności danej sprawy oraz materiałem dowodowym zebrany w toku postępowania. Zamyśl Komisji Kodyfikacyjnej w kontekście nowelizacji art. 258 § 2 k.p.k. należy uznać za zasadny z uwagi na to, że będzie obligował organy procesowe do dokonywania rzetelnej analizy stanu faktycznego oraz indywidualnej oceny przesłanek procesowych.

Ponadto propozycja wyłączenia możliwości stosowania tymczasowego aresztowania wobec czynów zagrożonych karą do dwóch lat pozbawienia wolności zasługuje na aprobatę, gdyż może zapobiegać „aresztom” w sytuacjach, gdy tenże środek będzie nieadekwatny i nieproporcjonalny w stosunku do charakteru sprawy, okoliczności i wagi czynu.

Jak zostało zauważone zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie, nadużywanie tymczasowego aresztowania stanowi „problem systemowy”⁷⁴, a zatem należy uznać, że poza nowelizacją przepisów konieczne są kompleksowe zmiany, jak chociażby zmiana praktyki orzeczniczej poprzez ograniczenie opierania postanowień sądu na samodzielnej przesłance w postaci „surowości kary”. To także konieczność wyważenia przeciwstawnych interesów procesowych i zapewnienia odpowiedniej równowagi między zabezpieczeniem prawidłowego toku postępowania a realizacją praw przysługujących osobie aresztowanej.

Także zasadne jest podzielenie poglądu wyrażanego w doktrynie, zgodnie z którym tymczasowe aresztowanie nie może być odzwierciedleniem antycypacji kary⁷⁵, a obecna praktyka pokazuje inną perspektywę. Nadużywanie stosowania tymczasowego aresztowania wyraża sprzeczność wobec funkcji prewencyjnej środków zapobiegawczych, która polega na zabezpieczeniu prawidłowego toku postępowania⁷⁶. Izolacyjny środek zapobiegawczy nie może spełniać roli sankcji, gdyż temu służy kara. Niewątpliwie takie postrzeganie środków zapobiegawczych może stanowić wyraz zaprzeczenia wobec zasady domniemania niewinności, zgodnie z którą oskarżonego należy uznawać za niewinnego, dopóki wina nie zostanie udowodniona prawomocnym wyrokiem⁷⁷. Zbyt częste stosowanie izolacyjnego środka zapobiegawczego jest problemem rzeczywistym, a jego faktyczna funkcja odbiega od tej wyrażonej w przepisach procedury karnej. Propozycje nowelizacji przedstawione przez Komisję

73 Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 7 stycznia 2025 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych> [dostęp: 27.04.2025].

74 P. Kładoczny, Z. Ganczewska, P. Kubaśzewski, B. Wierciński, *O standardzie, który się nie przyjął (w Polsce). Praktyka stosowania tymczasowego aresztowania w świetle przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2023, s. 6.

75 K. Dudka, *Praktyka stosowania niezolacyjnych środków zapobiegawczych w polskim procesie karnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

76 S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces Karny. Zarys systemu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 432–433.

77 Tamże, s. 247.

Kodyfikacyjną Prawa Karnego niewątpliwie są impulsem do pożądaných zmian, zmierzającą w kierunku zapewnienia i urzeczywistnienia gwarancji procesowych oraz ograniczeniu orzekania izolacyjnego środka zapobiegawczego.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. 2025, poz. 46.

Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864.

Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz. Urz. WE L 158 z 30.04.2004 r., s. 77–123.

Akty urzędowe

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 28 października 2024 r., pozycja UD153.

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 28 października 2024 r., pozycja UD153.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego z 4 listopada 2024 r., druk sejmowy nr 865.

Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia nadużywania tymczasowego aresztowania oraz ochrony praw osób tymczasowo aresztowanych z 5 grudnia 2024 r., druk sejmowy nr 935.

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia nadużywania tymczasowego aresztowania oraz ochrony praw osób tymczasowo aresztowanych z 5 grudnia 2024 r., druk sejmowy nr 935.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 7 stycznia 2025 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych> [dostęp: 27.04.2025].

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 7 stycznia 2025 r., <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/projekty-aktow-prawnych> [dostęp: 27.04.2025].

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 10 marca 2025 r., pozycja UD153.

Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 10 marca 2025 r., pozycja UD153.

Opinie urzędowe

- Opinia SN z 9 grudnia 2024 r. do poselskiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia nadużywania tymczasowego aresztowania oraz ochrony praw osób tymczasowo aresztowanych BSA II 021.104.2024.
- Opinia Prokuratury Krajowej z 23 grudnia 2024 r., w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (UD153), 1001-1.0280.307.2024.

Orzecznictwo

- Wyrok ETPC z 26 października 2000 r., 30210/96, *Kudła p. Polsce*, LEX 42804.
- Postanowienie SA w Katowicach z 8 listopada 2006 r., II AKz 734/06, LEX 217067.
- Wyrok ETPC z 3 lutego 2009 r., 45219/06, *Kauczor p. Polsce*, LEX 479581.
- Uchwała SN z 19 stycznia 2012 r., I KZP 18/11, LEX 1102081.

Publikacje

- Czerwińska M., Paczos E., *Areszt domowy jako remedium ograniczające stosowanie tymczasowego aresztowania*, „Roczniki Wydziału Nauk Prawnych i Ekonomicznych KUL” 2011, t. 7, nr 1, s. 49–59.
- Dudka K., *Praktyka stosowania nieizolacyjnych środków zapobiegawczych w polskim procesie karnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Izydorzyczyk J., *Kazak z uwagi na zagrożenie karą*, [w:] J. Izydorzyczyk (red.), *Stosowanie tymczasowego aresztowania w polskim postępowaniu karnym*, LEX/el. 2002.
- Kalisz T., *Cele tymczasowego aresztowania a powszechność jego stosowania w praktyce sądów polskich*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2012, t. 28, s. 111–126.
- Kiełtyka A., *Glosa do postanowienia SN z dnia 12 marca 2009 r.*, WZ 15/09, LEX/el. 2010.
- Klepczyński A., Kładoczny P., Wiśniewska K., *Tymczasowe aresztowanie – (nie)tymczasowy problem. Analiza aktualnej praktyki stosowania tymczasowego aresztowania*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2019.
- Kładoczny P., Ganczewska Z., Kubaszewski P., Wierczyński B., *O standardzie, który się nie przyjął (w Polsce). Praktyka stosowania tymczasowego aresztowania w świetle przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2023.
- Kosonoga J., *Areszt domowy jako nowy środek zapobiegawczy w projektowanych zmianach legislacyjnych*, „Ius Novum” 2010, t. 4, nr 2, s. 116–127.
- Kosonoga J., *Tymczasowe aresztowanie i jego wolnościowa alternatywa w postępowaniu karnym (na tle wybranych danych statystycznych)*, [w:] J. Jakubowska-Hara, J. Skupiński (red.), *Alternatywy pozbawienia wolności w polskiej polityce karnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 266–308.
- Nita B., Światłowski A., *Podstawa dowodowa tymczasowego aresztowania*, „Prokuratura i Prawo” 2013, nr 2, s. 87–101.
- Nowicki M.A., *Buzadji przeciwko Mołdowie – wyrok ETPC z dnia 5 lipca 2016 r.*, *Wielka Izba, skarga nr 23755/07*, [w:] M.A. Nowicki (red.), *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2016*, LEX/el. 2017.
- Pilitowski B., Kociołowicz-Wiśniewska B., Branicka Z., *Przesłanki zastosowania tymczasowego aresztowania*, [w:] P. Karlik, B. Pilitowski (red.), *Stosowanie tymczasowego aresztowania. Analiza praktyczna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 33–35.
- Pilitowski B., *Tymczasowe aresztowania w Polsce A.D. 2024: najważniejsze wnioski z badań*, [w:] A. Rekowska, Z. Branicka, J. Michalski, M. Hoffman (red.), *Stosowanie tymczasowego aresztowania*, Fundacja Court Watch Polska, Toruń 2024, s. 3–15.
- Rogosiński P., *Cel stosowania tymczasowego aresztowania. Glosa do postanowienia SN z dnia 12 marca 2009 r.*, WZ 15/09, „Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa” 2010, nr 2, s. 159–174.

- Tarapata D., Zając D., Górowski W., Słoma M., *Tymczasowe aresztowanie w Polsce Dlaczego jest złe? Jak powinno być? Analiza prawna na tle przepisów państw Europy*, Krakowski Instytut Prawa Karnego Fundacja, Kraków 2023.
- Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny. Zarys systemu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

SĄDOWA KONTROLA WSZCZĘCIA I PROWADZENIA POSTĘPOWANIA PRZYGOTOWAWCZEGO NA ZASADZIE ART. 12 § 4 K.P.K.

Judicial Review of the Initiation and Conduct of Preliminary Proceedings under
Article 12 § 4 of the Code of Criminal Procedure

Piotr Rybicki

ORCID: 0000-0002-3837-883X

Abstrakt

Przedmiot rozważań prezentowanego artykułu stanowić będzie instytucja ujęta w art. 12 § 4 k.p.k., a wprowadzona ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw. W wyniku wskazanej ustawy doszło do implementacji konstrukcji określonej w piśmiennictwie jako „warunkowy wnioskowy tryb ścigania”, modyfikujący w sposób istotny tryb ścigania występku z art. 190 § 1 k.k.

Poruszana problematyka ma kapitalne znaczenie w praktyce stosowania prawa. Stanowi bowiem przejaw tzw. hammurabizacji przepisów prawa karnego procesowego i nieuzasadnionego uprzywilejowania prokuratora w toku procesu karnego. Umożliwia wszczęcie i prowadzenie postępowania karnego pomimo wyraźnego oświadczenia pokrzywdzonego o braku woli ścigania sprawcy czynu. Niewłaściwe zastosowanie omawianej instytucji grozi wtórną wiktymizacją pokrzywdzonego.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera problematyka sądowej kontroli decyzji o wszczęciu i prowadzeniu postępowania karnego pomimo niezłożenia przez pokrzywdzonego wniosku o ściganie występku z art. 190 § 1 k.k. Autor podejmuje próbę wykazania, że decyzja organu postępowania przygotowawczego, podjęta w warunkach art. 12 § 4 k.p.k., podlega kontroli sądu pomimo jej pozornej niezaskarżalności.

Abstract

The subject of this article is the institution provided in Article 12 § 4 of the Polish Code of Criminal Procedure, introduced by the Act of July 7, 2022, amending the Penal Code and certain other acts. This act implemented a mechanism referred to in the legal literature as a „conditional prosecutorial mode of prosecution,” which significantly modifies the mode of prosecuting the offense described in Article 190 § 1 of the Penal Code.

The issue under discussion is of paramount importance in the practice of law. It constitutes a manifestation of the so-called „Hammurabization” of criminal procedural law and the unjustified privileging of the Prosecutor during criminal proceedings. It enables the initiation and conduct of criminal proceedings despite the victim’s explicit declaration of unwillingness to prosecute the perpetrator. Improper application of this institution poses the risk of secondary victimization of the injured party.

In this context, the issue of judicial review of the decision to initiate and conduct criminal proceedings despite the absence of a victim's motion to prosecute the offense under Article 190 § 1 of the Penal Code becomes particularly significant. The author attempts to demonstrate that a decision of the investigative authority made under the conditions of Article 12 § 4 of the Code of Criminal Procedure is subject to judicial review, despite its apparent non-appealability.

Słowa kluczowe: wniosek o ściganie, pokrzywdzony, przesłanki procesowe, groźba karalna

Keywords: motion to prosecute, victim, procedural prerequisites, criminal threat

1. Wprowadzenie

Przedmiot prezentowanych rozważań stanowi problematyka dopuszczalności sądowej kontroli decyzji organu postępowania przygotowawczego o wszczęciu i prowadzeniu postępowania karnego o występku groźby karalnej, podjętej na podstawie art. 12 § 4 k.p.k., tj. w sytuacji niezłożenia wniosku o ściganie przez pokrzywdzonego. Jakkolwiek *prima facie* ustawodawca nie przewidział możliwości zaskarżenia takiej decyzji w drodze zażalenia, to istnieją ważne względy przemawiające za przyjęciem dopuszczalności dokonywania przez sąd kontroli legalności i prawidłowości wszczęcia postępowania przygotowawczego w sytuacji opisanej w dyspozycji normy dekodowanej z art. 12 § 4 k.p.k. Podniesiona kwestia nie była dotychczas szczegółowo analizowana w piśmiennictwie i judykaturze. Mając na względzie, że dotyka fundamentalnych praw pokrzywdzonych i niesie ze sobą ryzyko ich wtórnej wiktyimizacji, ze wszech miar zasługuje na pogłębioną refleksję. Postawiona hipoteza badawcza, o dopuszczalności sądowej kontroli zastosowania art. 12 § 4 k.p.k., dowodzona będzie za pomocą argumentów natury dogmatycznej oraz aksjologicznej w świetle obowiązujących uregulowań prawnych. Rozważania zakończone zostaną prezentacją postulatów *de lege ferenda*.

2. Ratio legis wprowadzenia art. 12 § 4 k.p.k.

Ustawą z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw¹ w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego² dodano przepis art. 12 § 4 k.p.k. Zmiana ta weszła w życie 1 października 2023 r.³ Po myśli powołanego przepisu w sprawie o przestępstwo z art. 190 § 1 k.k. można wszcząć i prowadzić postępowanie pomimo niezłożenia wniosku o ściganie, jeżeli zachodzi duże prawdopodobieństwo, że niezłożenie wniosku wynika z obawy pokrzywdzonego przed odwetem albo jeżeli przemawia za tym interes społeczny. W takim przypadku postępowanie do czasu prawomocnego zakończenia toczy się z urzędu. Powody oraz podłoże takiej ingerencji ustawodawczej pozostają nieznanne, ponieważ decyzja o potrzebie wprowadzenia art. 12 § 4 k.p.k. została podjęta dopiero na etapie prac parlamentarnych. Zmiana ta nie była objęta pierwotnym projektem ustawy zmieniającej, nie została poddana procedurze konsultacji, a co za tym idzie – jej *ratio legis* nie zostało wyjaśnione w uzasadnieniu projektu ustawy zmieniającej⁴. Jak stwierdzają M. Błotnicki i P. Palichleb, jest prawdopodobne, że „celem ustawodawcy było rozszerzenie zakresu ochrony osób pokrzywdzonych przestępstwem groźby karalnej nie tylko w aspekcie prawnomaterialnym, lecz także procesowym”⁵. Wprowadzenie w art. 12 § 4 k.p.k. możliwości prowadzenia postępowania

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

2 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. 2025, poz. 46.

3 J. Kluzka, *Prowadzenie postępowania z urzędu mimo braku wniosku o ściganie w sprawie o przestępstwo z art. 190 § 1 k.k. na podstawie art. 12 § 4 k.p.k.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 6, s. 69;

4 Tamże, s. 69–70, 73; K. Kwiecień, *Tryb ścigania przestępstwa groźby karalnej (art. 190 § 1 k.k.) w świetle nowelizacji prawa karnego z dnia 07 lipca 2022 r.*, „Prokuratura i Prawo” 2024, nr 4, s. 50–51; J. Kasieński, *O ściganiu przestępstwa groźby karalnej – nowy art. 12 § 4 k.p.k. i jego konsekwencje procesowe*, „Przegląd Sądowy” 2024, nr 2, s. 32; M. Błotnicki, P. Palichleb, *Tryb ścigania groźby karalnej* [w:] M. Mozgawa (red.), *Groźba w prawie karnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 157.

5 M. Błotnicki, P. Palichleb, *Tryb ścigania...*, s. 158; C. Kulesza, *Komentarz do art. 12*, [w:] K. Dudka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 51; Na ten aspekt uwagę zwraca również C. Kulesza

o czyn z art. 190 § 1 k.k. z urzędu pomimo niezłożenia wniosku o ściganie zostało poddane krytyce w piśmiennictwie⁶. Wobec tej instytucji sformułowano wiele zastrzeżeń. Ze względu na ograniczone ramy, a także konkretny przedmiot artykułu zostaną one wskazane tylko pokrótce, co sprowadzi się w gruncie rzeczy do ich hasłowego wymienienia. Przede wszystkim podano w wątpliwość sens wprowadzenia art. 12 § 4 k.p.k., który skutkuje wyłączeniem wnioskowości ścigania występku z art. 190 § 1 k.k. Zasadnie przy tym wypunktował Jan Kluza, że ustawodawca zamierzający zrezygnować z wnioskowego trybu ścigania występku groźby karalnej winien uregulować tę materię w przepisach ustawy – Kodeks karny, tj. poprzez uchylenie art. 190 § 2 k.k.⁷ Ponadto w piśmiennictwie wskazano, że ustawodawca nie powołał się na żadne motywy wprowadzonej zmiany, nie przeprowadził żadnych konsultacji społecznych, badań, a *ratio legis* zmiany jest niezrozumiała⁸. Zarzucono również wadliwość normatywną konstrukcji oraz nieostrość przesłanek odstąpienia przez prokuratora od wymogu uzyskania wniosku o ściganie od pokrzywdzonego, za pozbawione uzasadnienia uznano ponadto ograniczenie zakresu zastosowania tej możliwości wyłącznie do art. 190 § 1 k.k.⁹

Ułomność instytucji wprowadzonej w art. 12 § 4 k.p.k. została dostrzeżona przez samego projektodawcę, który w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw powołał się na wszystkie głosy krytyczne podnoszone przez przedstawicieli doktryny, dokonując *de facto* ich syntezy, co doprowadziło do konkluzji o konieczności zamierzonego uchylenia przepisu art. 12 § 4 k.p.k.¹⁰ Powody te zostały ujęte w sposób następujący:

Po pierwsze, ustawodawca wprowadzając ten przepis do systemu prawa, nie wyjaśnił powodów uzasadniających tak istotną zmianę ścigania przestępstwa groźby karalnej. Po drugie, wprowadzony tryb ścigania groźby karalnej jest niespójny z dotychczasowym modelem trybów ścigania przestępstw, bowiem w przepisach obowiązujących do czasu wprowadzenia tej zmiany jedynie w części wojskowej Kodeksu postępowania karnego przewidziano „przełamanie” wnioskowego trybu ścigania przez możliwość prowadzenia postępowania pomimo niezłożenia wniosku przez osobę uprawnioną, co należy jednak usprawiedliwić specyfiką części wojskowej Kodeksu postępowania karnego (art. 660 § 1 k.p.k.). (...) Po trzecie, przepis ten od jego wprowadzenia budzi istotne wątpliwości interpretacyjne, dotyczące m.in. kompetencji sądu do weryfikowania decyzji prokuratora o prowadzeniu postępowania pomimo braku wniosku.¹¹

W cytowanym uzasadnieniu projektu ustawy zauważa się ponadto, że odstąpiono od zmiany wnioskowego trybu ścigania groźby karalnej (zob. art. 190 § 2 k.k.), pozbawiając jednocześnie pokrzywdzonego możliwości decydowania o ściganiu tego przestępstwa. Odnosząc się do obawy odwetu jako przyczyny niezłożenia przez pokrzywdzonego wniosku o ściganie, projektodawca podkreślił, że „istnieją inne instrumenty prawne, które powinny być wykorzystane do zabezpieczenia przez organy procesowe swobodnego, wolnego od przymusu składania oświadczeń woli w tym zakresie”¹².

podając jednocześnie w wątpliwość takie założenie. Autor wyraża obawę, czy „wprowadzenie możliwości ścigania takich spraw z urzędu na mocy arbitralnej decyzji organów ścigania i wbrew woli pokrzywdzonego przyczyni się do zwiększenia efektywności ścigania takich przestępstw i nie spowoduje wtórnej wiktymizacji pokrzywdzonego”.

6 Tak np. Jan Kluza, który wskazuje, że wprowadzenie art. 12 § 4 k.p.k. było zabiegiem nieuzasadnionym i niezrozumiałym, J. Kluza, *Prowadzenie...*, s. 69 i n.; M. Błotnicki, P. Palichleb, *Tryb ścigania...*, s. 159; K. Dudka, *O bammurabizacji prawa karnego procesowego, czyli tendencje zmian przepisów kodeksu postępowania karnego w ostatnich latach*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 1, s. 29 i n.

7 J. Kluza, *Prowadzenie...*, s. 73; M. Błotnicki, P. Palichleb, *Tryb ścigania...*, s. 167.

8 J. Kluza, *Prowadzenie...*, s. 73; K. Kwiecień, *Tryb ścigania...*, s. 51; J. Kasiński, *O ściganiu...*, s. 32.

9 J. Kluza, *Prowadzenie...*, s. 73; K. Kwiecień, *Tryb ścigania...*, s. 51; J. Kasiński, *O ściganiu...*, s. 32, 37 i n., 48; M. Błotnicki, P. Palichleb, *Tryb ścigania...*, s. 167.

10 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 28 października 2024 r., pozycja UD153, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekty/12390959/katalog/13091015#13091015> [dostęp: 10.03.2025].

11 Por. J. Kasiński, *O ściganiu...*, dz. cyt.

12 Tamże; M. Błotnicki, P. Palichleb, *Tryb ścigania...*, s. 167

Jakkolwiek poglądy te należą do mniejszościowych, to nie powinno się również przechodzić do porządku dziennego nad stanowiskami aprobującymi wprowadzenie art. 12 § 4 k.p.k. Zakładają one po pierwsze, że organ prowadzący postępowanie przygotowawcze, w szczególnych okolicznościach, powinien mieć zachowaną możliwość wszczęcia i przeprowadzenia postępowania przygotowawczego o czyn ścigany na wniosek pokrzywdzonego pomimo niezłożenia takiego wniosku. Wskazują, że opisywana zmiana ustawodawcza wypełniła pewną lukę normatywną w przepisach określających pozycję procesową prokuratora i zakres jego uprawnień. Dostrzegano się bowiem brak przepisu stanowiącego odpowiednik art. 60 § 1 k.p.k. w przypadku postępowań dotyczących typów czynu zabronionego ściganych z oskarżenia publicznego, ale na wniosek pokrzywdzonego¹³. Co więcej, autorzy opowiadający się za instytucją przewidzianą w art. 12 § 4 k.p.k. podkreślają, że w przypadku występkę groźby karalnej zachodzi realna obawa, że w bardzo wielu przypadkach pokrzywdzeni zrezygnują ze złożenia wniosku o ściganie z obawy przed sprawcą tego czynu zabronionego – czynu polegającego na groźbie popełnienia przestępstwa na szkodę pokrzywdzonego, przy jednoczesnym uznaniu, że groźba ta wywołała uzasadnioną obawę jej spełnienia. Dotychczasowy model zakładał zatem, że pokrzywdzony, który obawia się osoby grożącej popełnieniem przestępstwa na jego szkodę, a obawa ta jest obiektywnie i subiektywnie uzasadniona, w sposób nieskrępowany i w pełni świadomy podejmie decyzję o woli ścigania sprawcy czynu zabronionego z art. 190 § 1 k.k. Założenie to było w niektórych przypadkach nadmiernym uproszczeniem¹⁴.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że powody wprowadzenia art. 12 § 4 k.p.k. nie zostały dostatecznie wyjaśnione przez ustawodawcę. Uzasadnienie dla takiej ingerencji ustawodawczej jest przedmiotem interpretacji przedstawicieli doktryny, którzy poszukując jej *ratio legis*, zwracają jednocześnie uwagę na wady konstrukcyjne wskazywanego przepisu, niekonsekwencję ustawodawcy i ryzyko związane z ingerencją we wnioskowy tryb ścigania groźby karalnej. Dostrzega się również brak wyraźnego wprowadzenia sądowej kontroli decyzji organu postępowania przygotowawczego o wszczęciu postępowania przy zastosowaniu art. 12 § 4 k.p.k. Pozbawienie sądu możliwości zbadania zasadności i prawidłowości zastosowania art. 12 § 4 k.p.k. jawi się jako problem tym bardziej istotny, jeśli zważy się wszelkie zastrzeżenia podnoszone w stosunku do omawianej instytucji. Należy zatem rozstrzygnąć, czy rzeczywiście sąd pozbawiony jest możliwości kontroli decyzji o wszczęciu postępowania przygotowawczego z powołaniem się na art. 12 § 4 k.p.k., skoro ustawodawca nie przewidział *expressis verbis* możliwości jej zaskarżenia. Zagadnienie to stanowić będzie przedmiot dalszych rozważań.

3. Problem dopuszczalności sądowej kontroli wszczęcia i prowadzenia postępowania przygotowawczego na zasadzie art. 12 § 4 k.p.k.

Wprowadzenie do ustawy karnoprocesowej możliwości podjęcia ścigania z urzędu, bez wniosku o ściganie, w przypadku przestępstw ściganych na wniosek wydaje się *prima vista* novum normatywnym¹⁵. Zważyć jednak należy, że w ramach postępowania karnego przed sądami wojskowymi funkcjonują instytucje opisane w art. 661 § 2 k.p.k. oraz art. 660 § 1 k.p.k. Nie ulega jednocześnie wątpliwości, że możliwość podjęcia ścigania *ex officio* pomimo niezłożenia przez uprawnionego wniosku o ściganie w przypadku przestępstw ściganych na wniosek w postępowaniu karnym przed sądami powszechnymi nie była do tej pory przewidziana w przepisach kodeksu postępowania karnego ani w regulacjach pozakodeksowych¹⁶. Naturalnym stanem rzeczy jest zatem przyjęcie, że unormowania przyjmowane

13 K. Kwiecień, *Tryb ścigania...*, s. 51; M. Błotnicki, P. Palichleb, *Tryb ścigania...*, s. 168

14 M. Mozgawa, *Komentarz do art. 115. § 22*, [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 723; J. Kasiński, *O ściganiu...*, s. 36.

15 Tak Jan Kluzka, który wywodzi, że dopiero z chwilą wejścia w życie art. 12 § 4 k.p.k. prokurator zyskał możliwość ingerencji we wszczęcie i przeprowadzenie postępowania karnego o czyn ścigany na wniosek pokrzywdzonego, w sytuacji braku złożenia takiegoż wniosku; J. Kluzka, *Prowadzenie...*, s. 71–72; Podobnie K. Kwiecień, *Tryb ścigania...*, s. 47; M. Błotnicki, P. Palichleb, *Tryb ścigania...*, s. 153.

16 T. Grzegorzczak, *Wniosek o ściganie*, [w:] P. Hofmański, M. Jeż-Ludwichowska, A. Lach (red.), *System Prawa Karnego Procesowego. Tom IV. Dopuszczalność procesu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 395–396;

we wskazanych powyżej przepisach części wojskowej kodeksu postępowania karnego stanowić będą punkt odniesienia w procesie wykładni art. 12 § 4 k.p.k., w dokonywaniu oceny tejże instytucji oraz wszelkich implikacji, jakie ze sobą niesie.

Należy wyraźnie podkreślić główną zależność, która istnieje w przypadku wszystkich instytucji zapewniających możliwość ścigania z urzędu przestępstw wnioskowych. Mianowicie bez zmian pozostaje zasada, że wniosek o ściganie w dalszym ciągu jest niezbędnym warunkiem ścigania, wszczęcia i prowadzenia postępowania karnego w jego zasadniczym nurcie. Wskazywane regulacje wprowadzają natomiast dodatkowe przesłanki, które w przypadku ich aktualizacji wyłączają działanie głównej zasady, co oznacza, że możliwe i prawnie dopuszczalne będzie ściganie sprawcy przestępstwa wnioskowego bez złożenia takiego wniosku. Warunkami takimi są np. „interes społeczny w ściganiu” z urzędu czynu prywatnoskargowego żołnierza – w art. 661 § 2 k.p.k. – lub „względny dyscypliny wojskowej” przy podejmowaniu ścigania pomimo braku wymaganego wniosku dowódcy jednostki – w art. 660 § 1 k.p.k.¹⁷

Zgodnie z brzmieniem art. 661 § 1 k.p.k. przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego staje się z chwilą złożenia skargi przez pokrzywdzonego przestępstwem ściganym z urzędu. Prokurator wojskowy może także wszcząć z urzędu postępowanie o przestępstwo ścigane z oskarżenia prywatnego, jeżeli wymaga tego interes społeczny (art. 661 § 2 k.p.k.). Po myśli zaś art. 660 § 1 k.p.k. prokurator wojskowy może wszcząć postępowanie karne o przestępstwo ścigane na wniosek dowódcy jednostki wojskowej, także bez wniosku, jeżeli wymagają tego ważne względy dyscypliny wojskowej. W przypadku każdej z powyższych sytuacji decyzją prokuratora jest zaskarżalna i wymaga wydania w tym zakresie postanowienia. Jak stanowi art. 661 § 3 k.p.k., na postanowienie prokuratora pokrzywdzonemu przysługuje zażalenie do sądu właściwego do rozpoznania sprawy. W świetle natomiast art. 660 § 2 k.p.k. dowódcy jednostki, a w wypadku określonym w art. 347 § 1 k.k. także pokrzywdzonemu, na postanowienie prokuratora przysługuje zażalenie do sądu właściwego do rozpoznania sprawy. Jak zostało to wskazane, ustawodawca *expressis verbis* wprowadził możliwość sądowej kontroli decyzji prokuratora podjętej na podstawie art. 661 § 2 k.p.k. oraz art. 660 § 1 k.p.k., zakładającej odstępnie od ogólnej zasady, że warunkiem dopuszczalności ścigania przestępstw wnioskowych jest bezwarunkowe złożenie stosownego wniosku o ściganie przez uprawniony podmiot. W przypadku zaskarżenia takich postanowień przez pokrzywdzonego lub dowódcę jednostki wojskowej (jako dysponentów prawa do złożenia wniosku o ściganie bądź skargi), którzy z różnych względów mogą wyrażać niezadowolony z decyzji prokuratora, to ostatecznie sąd właściwy miejscowo, rzeczowo oraz funkcjonalnie do rozpoznania sprawy będzie władny do oceny, czy orzeczenie prokuratora odpowiada prawu. Innymi słowy – czy organ postępowania przygotowawczego prawidłowo przyjął, że zaktualizowały się przesłanki wskazane w art. 661 § 2 k.p.k. oraz art. 660 § 1 k.p.k. *verba legis* czy wymagają tego odpowiednio interes społeczny oraz ważne względy dyscypliny wojskowej.

Jako że w art. 12 § 4 k.p.k. brak wyraźnego wskazania, że decyzja prokuratora jest zaskarżalna, rodzi się zasadne pytanie, czy intencją ustawodawcy było wyłączenie możliwości jej sądowej kontroli. Istnieją ważne względy uzasadniające przeczącą odpowiedź na powyższe pytanie. Niemniej jednak kwestia ta nie jest rozstrzygnięta jednolicie w piśmiennictwie. Jan Kluza opowiada się za możliwością sądowej kontroli wszczęcia i prowadzenia postępowania przez prokuratora na zasadzie art. 12 § 4 k.p.k. tylko z powołaniem się na przesłankę dużego prawdopodobieństwa, że niezłożenie wniosku wynika z obawy pokrzywdzonego przed odwetem. W przypadku zaś powołania się na interes społeczny w odstąpieniu od konieczności złożenia wniosku o ściganie powyższy autor wyklucza taką możliwość (z powołaniem się na poglądy wyrażane na kanwie art. 60 § 1 k.p.k.). Jednocześnie nie należy stracić z pola widzenia faktu, że stanowisko to nie jest wyrażone bardzo kategorycznie. Jan Kluza zdaje się dostrzegać ryzyko związane z takim ujęciem¹⁸. W częściowej opozycji do tego poglądu pozostaje stanowisko Konrada Kwietnia, który uważa, że decyzja prokuratora o wszczęciu i prowadzeniu postępowania, podjęta na podstawie art. 12 § 4 k.p.k., zarówno z powołaniem się na interes społeczny, jak i na obawę pokrzyw-

¹⁷ Tamże, s. 395–398.

¹⁸ J. Kluza, *Prowadzenie...*, s. 76.

dzionego przed odwetem, pozostaje w wyłącznej dyskrekcji prokuratora i nie podlega następczej kontroli sądu po wniesieniu aktu oskarżenia bądź jego surogatu. Przesłanki zastosowania art. 12 § 4 k.p.k. we wszystkich możliwych konfiguracjach jednak przynależą do funkcji ścigania, która realizowana jest przez organ prowadzący postępowanie przygotowawcze. Sądy realizują zaś wyłącznie funkcję orzekania¹⁹. Podobnie Jarosław Kasiński stoi na stanowisku, że decyzja o prowadzeniu postępowania przygotowawczego pomimo niezłożenia wniosku o ściganie „nie podlega żadnej kontroli i nie wchodzi w rachubę jej procesowe zakwestionowanie”²⁰. Na jeszcze inne względy uwagę zwracają Maciej Błotnicki i Patrycja Palichleb. Mianowicie powołani autorzy wskazują, że *de lege lata* decyzja podjęta w trybie art. 12 § 4 k.p.k. jest niezaskarżalna, brak jest normatywnej podstawy do rekonstrukcji kompetencji do wniesienia środka zaskarżenia. Jednocześnie *de lege ferenda* wyrażają postulat rychłego wprowadzenia takiej normy kompetencyjnej²¹.

Ostatni z przytoczonych poglądów *de lege lata* nie budzi żadnych wątpliwości. Po myśli art. 459 § 1 k.p.k. zażalenie przysługuje na postanowienia sądu zamykające drogę do wydania wyroku, chyba że ustawa stanowi inaczej. Zgodnie zaś z § 2 tego przepisu zażalenie przysługuje także na postanowienia co do środka zabezpieczającego oraz na inne postanowienia w wypadkach przewidzianych w ustawie. Decyzja o wszczęciu postępowania przy zastosowaniu art. 12 § 4 k.p.k. w obecnym stanie prawnym nie podlega zaskarżeniu zażaleniem, nie jest bowiem postanowieniem zamykającym drogę do wydania wyroku, postanowieniem co do środka zabezpieczającego; ustawodawca nie wprowadził również możliwości wniesienia zażalenia.

4. Argumenty przemawiające za dopuszczalnością sądowej kontroli decyzji o wszczęciu postępowania przygotowawczego z powołaniem się na art. 12 § 4 k.p.k.

W ocenie autora koronnym argumentem świadczącym za dopuszczalnością sądowej kontroli decyzji podjętych na zasadzie art. 12 § 4 k.p.k. są względy spójności systemowej opierające się na założeniu, że przepisy dotyczące podobnych instytucji prawnych winny być interpretowane podobnie, chyba że ustawodawca wprowadza w jakimś zakresie wyraźne odstępstwa od reguły, poprzez implementację przepisów wyjątkowych. Zarówno art. 12 § 4 k.p.k., art. 660 § 1 k.p.k., jak i art. 661 § 2 k.p.k. dotyczą tożsamych instytucji prawnych, tj. odstąpienia od bezwzględneho wymogu złożenia wniosku o ściganie jako warunku dopuszczalności ścigania przestępstw wnioskowych. Jako że w art. 12 § 4 k.p.k. ustawodawca nie określił wyraźnie, że decyzja prokuratora należy do jego wyłącznej dyskrekcji i jest niezaskarżalna, przyjęcie braku dopuszczalności sądowej kontroli wszczęcia i prowadzenia postępowania o czyn z art. 190 § 1 k.k., pomimo wyraźnego oświadczenia pokrzywdzonego o braku złożenia wniosku o ściganie, nie znajduje jakiegokolwiek uzasadnienia. Nie istnieją żadne względy wskazujące na konieczność i zasadność różnicowania sytuacji, o których mowa w art. 12 § 4 k.p.k., art. 660 § 1 k.p.k. i art. 661 § 2 k.p.k.²²

Wskazać również wypada, że stosowanie instytucji określonej w art. 12 § 4 k.p.k. grozi wtórną wiktyimizacją pokrzywdzonych, podmiotów będących dysponentami prawa do złożenia wniosku o ściganie. Wydaje się, że wprowadzenie możliwości prowadzenia postępowania o czyn z art. 190 § 1 k.k. pomimo braku złożenia wniosku o ściganie, na płaszczyźnie aksjologicznej, stoi także w sprzeczności z *ratio legis* wnioskowego trybu ścigania. Tryb wnioskowy stanowi bowiem wyraz prymatu interesu indywidualnego co do samego pokrzywdzenia i potrzeby ścigania nad interesem społecznym. To podmiot legitymowany do złożenia wniosku o ściganie ma podejmować ostateczną decyzję, czy

19 K. Kwiecień, *Tryb ścigania...*, s. 56–57.

20 J. Kasiński, *O ściganiu...*, s. 44.

21 M. Błotnicki, P. Palichleb, *Tryb ścigania...*, s. 165–168.

22 Odmienne J. Kasiński, *O ściganiu...*, s. 44. Autor ten stawia szerszej nieuzasadnioną tezę, że treść art. 12 § 4 k.p.k. oraz powołanych przepisów regulujących postępowanie karne przed sądami wojskowymi wskazuje, że ze względów systemowych zastosowanie art. 12 § 4 k.p.k. nie podlega kontroli procesowej.

domaga się od aparatu ścigania wszczęcia i prowadzenia postępowania karnego w kierunku pościągnięcia sprawcy czynu zabronionego do odpowiedzialności karnej. Wnioskowy tryb ścigania uwzględnia potrzebę ochrony życia prywatnego, w tym intymnego, a także stosunków łączących pokrzywdzonego z ustalonym sprawcą²³. Instytucja określona w art. 12 § 4 k.p.k. wyposaża natomiast prokuratora w możliwość przełamania wyraźnej woli pokrzywdzonego, który nie korzysta z przysługującego mu prawa do złożenia wniosku o ściganie. W sposób pośredni wskazuje się zatem, że interes indywidualny pokrzywdzonego i jego wyrażenie woli odgrywają rolę drugorzędną, przyznając prymat interesowi społecznemu w ściganiu występku z art. 190 § 1 k.k., co – jak zostało powyżej wskazane – stoi w sprzeczności z założeniami instytucji wnioskowego trybu ścigania. Innymi słowy, ustawodawca daje do zrozumienia pokrzywdzonemu, że to organ postępowania przygotowawczego w osobie prokuratora wie najlepiej, czy pokrzywdzony winien bądź nie domagać się ścigania sprawcy występku z art. 190 § 1 k.k.²⁴ W tym kontekście, zdaniem autora, konieczne jawi się wprowadzenie sądowej kontroli zasadności oraz prawidłowości decyzji prokuratora podjętej na podstawie art. 12 § 4 k.p.k. Powinna istnieć możliwość weryfikacji przez niezależny oraz bezstronny organ, czy doszło do aktualizacji przesłanek wskazanych w powołanym przepisie, tak aby zminimalizować ryzyko wtórnej wiktymizacji pokrzywdzonego²⁵.

Z poruszoną kwestią związane jest szersze zjawisko nazwane w piśmiennictwie przez Katarzynę Dudkę obrazowo „hammurabizacją przepisów postępowania karnego”²⁶. Zauważono bowiem, że zmiany ustawodawcze dokonywane w ostatnich latach:

prowadzą do tego, że prawo karne przekształca się w instrument autorytarnego modelu sprawowania władzy, przestaje być „obywatelskim prawem karnym”, narzędziem społecznego oddziaływania mającego na celu korygowanie niepożądanych i społecznie szkodliwych zachowań obywateli, a staje się prawem karnym „wroga”, postrzegającym adresata prawnokarnych norm postępowania jako złoczyńcę, którego trzeba bezlitośnie spacyfikować, a w krańcowych przypadkach nawet wyeliminować.²⁷

Z powyżej wskazaną instrumentalizacją przepisów prawa karnego materialnego, realizującą cele „władzy dążącej do stworzenia autorytarnego państwa”, wiąże się ściśle instrumentalizacja – „hammurabizacja” – przepisów prawa karnego procesowego²⁸. Prawo karne procesowe jest bowiem instrumentem służącym realizacji i wykonaniu przepisów prawa karnego materialnego, co odbywa się w ramach procesu karnego²⁹. Kierunki aksjologiczne wprowadzanych norm prawa karnego materialnego znajdują bezpośrednie odzwierciedlenie w zmianach ustawodawczych przepisów prawa karnego procesowego. Jednym z przejawów powyższego stanu rzeczy jest postępujące uprzywilejowywanie prokuratora jako strony postępowania karnego, co sprowadza się do zwiększania jego uprawnień, poprawy pozycji procesowej kosztem nie tylko pozostałych stron i uczestników procesu, lecz także sądu³⁰. Skutkuje

23 J. Kluza, *Prowadzenie...*, s. 70; T. Grzegorzczak, *Tryby ścigania*, [w:] P. Hofmański (red.), *System Prawa Karnego Procesowego. Tom I. Zagadnienia ogólne. część 2*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 342.

24 J. Kasiński, *O ściganiu...*, k. 50.

25 Możliwość wtórnej wiktymizacji pokrzywdzonego została dostrzeżona w Opinii Stowarzyszenia Lex Super Omnia do projektu ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z 12.07.2022 r., druk sejmowy nr 762 – opracowana przez: Ewę Janczur, Grażynę Stanek, Aleksandrę Antoniak-Drożdż, Pawła Burzyńskiego, Alfreda Satszaka, Dominika Mrozowskiego, s. 21; Wyraźnie wskazano w niej, że „zbyt szeroka formuła interpretacyjna pojęcia „interesu społecznego” będzie stwarzała zagrożenie wszczynania i prowadzenia takich postępowań wbrew samym pokrzywdzonym, co wydaje się nieracjonalne i bezzasadne”; Również J. Kluza, *Prowadzenie...*, s. 74–75 i K. Kwiecień, *Tryb ścigania...*, s. 58; J. Kasiński, *O ściganiu...*, s. 36;

26 K. Dudka, *O hammurabizacji...*, s. 29 i n.

27 J. Giezek, *Znowelizowany kodeks karny jako instrument odwetowego reagowania na czyn zabroniony. W kierunku hammurabizacji polskiego prawa karnego*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 1, s. 44–61; K. Dudka, *O hammurabizacji...*, s. 29.

28 K. Dudka, *O hammurabizacji...*, s. 30.

29 Tamże, s. 31.

30 Tamże.

to ograniczeniem sądowego „imperium w podejmowaniu decyzji procesowych” oraz prowadzi do „ingerencji w samodzielność jurysdykcyjną”, co może prowadzić do niezgodności z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP³¹. W literaturze wskazano, że do takich instytucji, tj. stanowiących przejaw postępującej hamurabizacji przepisów prawa karnego procesowego, należy norma prawna dekodowana z art. 12 § 4 k.p.k.³² Jak zostało to już wskazane, prokurator na zasadzie powołanego przepisu uzyskał możliwość podjęcia arbitralnej decyzji o wszczęciu i prowadzeniu postępowania karnego o czyn z art. 190 § 1 k.k. w przypadku odmowy złożenia przez pokrzywdzonego wniosku o ściganie. Z uwagi na konstrukcję przesłanek art. 12 § 4 k.p.k. w piśmiennictwie podniesiono zasadną obawę, że omawiany przepis może stanowić:

furtkę do ścigania przez prokuratora przestępstw wnioskowych nawet wbrew woli pokrzywdzonego – tylko dlatego, że autorytarna władza tego żąda (...) Rodzi poważne zagrożenie używania przepisu przez prokuraturę i wykorzystywania go do ścigania przeciwników politycznych, tym bardziej że interes społeczny podlega ocenie wyłącznie przez prokuratora i nie podlega kontroli sądu.³³

W świetle poczynionych uwag tym bardziej istotna staje się kwestia zapewnienia sądowej kontroli decyzji prokuratora podjętej na zasadzie art. 12 § 4 k.p.k.

W doktrynie podniesiono również, że art. 12 § 4 k.p.k. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 17 § 1 pkt 10 k.p.k. Skoro bowiem po spełnieniu pewnych przesłanek złożenie wniosku o ściganie wstępku z art. 190 § 1 k.k. nie jest warunkiem koniecznym do dopuszczalności wszczęcia i prowadzenia postępowania karnego, tj. realizowania funkcji ścigania, to naturalną implikacją wprowadzenia art. 12 § 4 k.p.k. jest zawężenie zakresu zastosowania art. 17 § 1 pkt 10 k.p.k.³⁴ Powyższą zależność należy rozstrzygać w powiązaniu z brzmieniem art. 17 § 2 k.p.k. Prowadzi do to konstatacji, że skutek w postaci wyłączenia zastosowania art. 17 § 1 pkt 10 k.p.k. powoduje dopiero wszczęcie i prowadzenie postępowania przygotowawczego na skutek wyraźnej odmowy pokrzywdzonego złożenia wniosku o ściganie. W sytuacji braku takiego wyraźnego stanowiska zastosowanie art. 12 § 4 k.p.k. jest przedwczesne, a organ prowadzący postępowanie przygotowawcze winien najpierw podjąć działania zmierzające do ustalenia, czy pokrzywdzony złoży wniosek o ściganie, tj. działania w trybie art. 17 § 2 k.p.k.³⁵

Należy podkreślić, że powyższa konsekwencja, tj. zawężenie zakresu zastosowania art. 17 § 1 pkt 10 k.p.k. na skutek decyzji prokuratora w połączeniu z zanegowaniem możliwości badania przez sąd prawidłowości i zasadności zastosowania art. 12 § 4 k.p.k., prowadziłyby do rezultatu niedającego się pogodzić z zasadami samodzielności jurysdykcyjnej sądów oraz niezawisłości sędziowskiej³⁶. Jak stanowi art. 8 § 1 k.p.k., sąd karny rozstrzyga samodzielnie zagadnienia faktyczne i prawne oraz nie jest związany rozstrzygnięciem innego sądu lub organu. Po myśli zaś art. 17 § 1 k.p.k. sąd jest obowiązany badać w każdym stanie sprawy, czy nie zachodzą okoliczności nakazujące umorzenie postępowania. Uznanie, że sąd jest związany decyzją prokuratora o wszczęciu i prowadzeniu postępowania na zasadzie art. 12 § 4 k.p.k., dalece ograniczyłoby jego samodzielność decyzyjną, pozbawiając ponadto możliwości efektywnej kontroli istnienia warunków dopuszczalności postępowania. Jest to tym bardziej istotne, zważywszy na to, że adresatami normy prawnej wynikającej z art. 12 § 4 k.p.k. są nie tylko prokurator, lecz także inne nieprokuratorskie organy postępowania przygotowawczego, a więc podmioty nieposiadające niekiedy wiedzy prawniczej.

31 Tamże, s. 31–32.

32 Tamże, s. 40.

33 Tamże.

34 J. Kluzka, *Prowadzenie...*, s. 73, 75; J. Skorupka, *Rzetelny proces karny*, [w:] J. Skorupka (red.), *Proces karny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 226; J. Kasiński, *O ściganiu...*, s. 41.

35 J. Kasiński, *O ściganiu...*, s. 41–43; M. Błotnicki, P. Palichleb, *Tryb ścigania...*, s. 158–159.

36 J. Kluzka, *Prowadzenie...*, s. 76. Jan Kluzka dostrzega następującą zależność, ograniczenie możliwości badania przez Sąd prawidłowości zastosowania art. 12 § 4 k.p.k. stanowi w ocenie tego autora ograniczenie niezawisłości sędziowskiej. Powyższy wątek nie został jednak rozwinięty w cytowanej wypowiedzi.

W piśmiennictwie podnosi się również, że:

organ [postępowania przygotowawczego – przyp. aut.] ma obowiązek weryfikacji istnienia rzeczonego interesu [społecznego w ściganiu przy zastosowaniu art. 12 § 4 k.p.k. – przyp. aut.] w toku całego postępowania przygotowawczego. Odpadnięcie tej przesłanki skutkuje koniecznością uzyskania stosownego wniosku od pokrzywdzonego. Wobec jego braku toczące się postępowanie winno być umorzone.³⁷

Skoro zatem dostrzega się możliwość autoweryfikacji pierwotnie podjętej decyzji przez organ postępowania przygotowawczego i dopuszcza się możliwość, że stwierdzenie aktualizacji przesłanek wskazanych w art. 12 § 4 k.p.k. nie ma charakteru ostatecznego, a okoliczności faktyczne leżące u ich podstaw mogą ulegać zmianie, to tym bardziej zasadę powyższą należy transponować również na etap postępowania jurysdykcyjnego. Do dezaktualizacji przesłanek z art. 12 § 4 k.p.k. może wszak dojść dopiero na etapie postępowania sądowego, a sąd winien mieć możliwość reagowania na takie zmiany. Po wniesieniu skargi zasadniczej to na sędzie cięży bowiem obowiązek weryfikacji na każdym etapie rozpoznania sprawy, czy prowadzenie postępowania jest prawnie dopuszczalne oraz czy nie zachodzą przeszkody procesowe. Pozbawienie sądu możliwości reagowania na zmiany okoliczności faktycznych relewantnych na płaszczyźnie art. 12 § 4 k.p.k. oznaczałoby akceptację stanu rzeczy, w którym sąd zobligowany jest do przeprowadzenia wadliwego postępowania, które w innym układzie procesowym podlegałoby umorzeniu. Pozbawione podstaw są również poglądy zakładające, że skorzystanie z dyspozycji art. 12 § 4 k.p.k. należy do wyłącznej dyskrekcji prokuratora prowadzącego dane postępowanie. Nie jest wszak tak, że decyzja podjęta w trybie art. 12 § 4 k.p.k. wymyka się jakiegokolwiek kontroli. Na etapie postępowania przygotowawczego każda decyzja prokuratora podległego (także podjęta na podstawie art. 12 § 4 k.p.k.) może zostać zmieniona lub uchylona przez prokuratora przełożonego w trybie art. 8 ustawy – Prawo o prokuraturze³⁸. Skoro zatem decyzja o wszczęciu i prowadzeniu postępowania przygotowawczego podjęta w warunkach art. 12 § 4 k.p.k. zdalna jest do bycia przedmiotem kontroli, jej podmiotem oprócz prokuratora przełożonego winien być również sąd (czy to w ramach kontroli nad postępowaniem przygotowawczym – do tego jednak *de lege lata* brak podstawy normatywnej – czy też już na etapie postępowania sądowego [kontrola dopuszczalności postępowania]).

Przeciwnicy dopuszczalności sądowej kontroli decyzji prokuratora o skorzystaniu z art. 12 § 4 k.p.k. wskazują w pierwszej kolejności, że instytucja ta przynależy do przepisów realizujących funkcję ścigania, a nie orzekania³⁹. W konsekwencji decyzja o wszczęciu i prowadzeniu postępowania przygotowawczego o czyn z art. 190 § 1 k.k., pomimo odmowy złożenia wniosku o ściganie, podlega wyłącznej dyskrekcji prokuratora i nie jest następnie poddawana jakiegokolwiek kontroli. Kwestię powyższą rozwija Jarosław Kasiński, który stwierdza:

tryb ścigania to porządek (sposób) wszczynania (inicjowania) i prowadzenia postępowania realizującego funkcję ścigania. Sądy z kolei zajmują się orzekaniem, a nie ściganiem, z którym łączy się właśnie tryb ścigania. Z tej perspektywy nie byłoby uzasadnione dopuszczenie możliwości badania przez sądy spełnienia przesłanek do zastosowania art. 12 § 4 k.p.k. (...) Są to bowiem zagadnienia związane z analizą celowości ścigania karnego o kwestie, które procesowo i ustrojowo leżeć winny poza zainteresowaniem sądu. Odmienne stanowisko oznaczałoby w istocie przyjęcie, że sądy realizowałyby właśnie funkcję ścigania (...) Zadaniem sądu jest bowiem rozpoznanie i rozstrzygnięcie «gotowej» pod osąd sprawy, a nie ocena, czy uruchomienie ścigania jest celowe czy też nie.⁴⁰

37 M. Błotnicki, P. Palichleb, *Tryb ścigania...*, s. 165.

38 Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, t.j. Dz.U. 2024, poz. 390.

39 K. Kwiecień, *Tryb ścigania...*, s. 56–57; J. Kasiński, *Zagadnienia ogólne*, [w:] D. Świecki (red.), *Meritum. Postępowanie karne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 56; J. Kasiński, *O ściganiu...*, s. 45; M. Błotnicki, P. Palichleb, *Tryb ścigania...*, s. 166.

40 J. Kasiński, *O ściganiu...*, s. 45–46.

Co więcej, powołują się na względy spójności systemowej. Dostrzeżono bowiem, że przesłanki oraz konstrukcja instrumentu z art. 12 § 4 k.p.k. zbliżone są do art. 60 § 1 k.p.k. W konsekwencji z uwagi na zakaz wykładni homonimicznej przepisy te i używane w nich znamiona winny być wykładane tak samo⁴¹. Jako że odnośnie do skorzystania przez prokuratora art. 60 § 1 k.p.k. ugruntowane jest stanowisko, że sąd nie jest władny do kontroli decyzji prokuratora o objęciu ściganym z urzędu czynu ściganego z oskarżenia prywatnego⁴², na zasadzie analogii odmawia się sądowi możliwości kontroli decyzji podjętej na zasadzie art. 12 § 4 k.p.k. W literaturze wyrażono ponadto pogląd, że skoro w art. 12 § 4 k.p.k. ustawodawca nie zagwarantował *expressis verbis* możliwości zaskarżenia decyzji prokuratora, tak jak uczynił to zarówno w art. 660 § 1 k.p.k., jak i art. 661 § 2 k.p.k., to względy natury systemowej prowadzą do jednoznacznego wniosku, że sądowa kontrola takiej decyzji prokuratora jest wykluczona⁴³. Godzi się zauważyć, że nawet przeciwnicy przyjęcia dopuszczalności sądowej kontroli decyzji prokuratora podjętej w warunkach art. 12 § 4 k.p.k. dostrzegają ryzyko z tym się wiążące. Postuluje się, aby decyzje podejmowane na podstawie art. 12 § 4 k.p.k. i ich konkluzje nie podważały założeń systemu prawa i założeń leżących u podstaw wprowadzenia wnioskowego trybu ścigania niektórych przestępstw. Postuluje się również, aby podejmowanie decyzji na podstawie art. 12 § 4 k.p.k. nie było dowolne oraz aby decyzje te były szczegółowo uzasadniane z uwzględnieniem wykazania aktualizacji przesłanek umożliwiających wszczęcie postępowania pomimo odmowy złożenia przez pokrzywdzonego wniosku o ściganie. Jako przestrożę podnosi się również, że ocenne i nieostre ujęcie przesłanek art. 12 § 4 k.p.k. może stwarzać pole do nadużyć, pole do ich instrumentalnego wykorzystywania i obchodzenia rygorów co do konieczności uzyskania wniosku o ściganie⁴⁴. Postulaty te pozostają niemożliwe do realizacji przy przyjęciu, że sąd *meriti* nie jest władny do przeprowadzenia kontroli prawidłowości zastosowania art. 12 § 4 k.p.k. Mając na uwadze wszelkie przeanalizowane argumenty przemawiające za przyjęciem dopuszczalności sądowej kontroli decyzji o wszczęciu postępowania przy zastosowaniu art. 12 § 4 k.p.k. *de lege lata*, należy zająć następujące stanowisko. W obecnym stanie prawnym brak jest wyraźnego przepisu umożliwiającego wniesienie zażalenia na taką decyzję organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze, co w świetle brzmienia art. 459 k.p.k. wyłącza dopuszczalność jej zaskarżalności i przeprowadzenia instancyjnej sądowej kontroli w ramach nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym. Sąd władny jest jednak dokonać badania prawidłowości i zasadności skorzystania z dyspozycji art. 12 § 4 k.p.k. po wniesieniu skargi zasadniczej i zainicjowaniu jurysdykcyjnego etapu postępowania – czy to w ramach wstępnej kontroli aktu oskarżenia, czy też w toku przewodu sądowego. Kontrola ta będzie odbywać się z uwzględnieniem dyspozycji art. 17 § 1 k.p.k., tj. w ramach ciężącego na sądzie obowiązku badania prawnej i faktycznej dopuszczalności prowadzonego postępowania.

5. Rozważania *de lege ferenda*

Wskazać należy ponownie, że podnoszone w doktrynie zastrzeżenia co do zasadności wprowadzenia mechanizmu opisanego w art. 12 § 4 k.p.k. zostały dostrzeżone przez projektodawcę. Na wstępnym etapie prac legislacyjnych znajduje się projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw. W projekcie tym w art. 2 pkt 2 lit. b projektodawca postuluje uchylenie w art. 12 k.p.k. jego § 4. Jak stanowi zaś art. 22 projektu, przepisy ustaw zmienianych w art. 2, art. 5, art. 7, art. 9, art. 10, art. 12, art. 13, art. 15 i art. 19 oraz art. 122 § 2 ustawy zmienianej w art. 8 niniejszej ustawy, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje

41 J. Kluza, *Prowadzenie...*, s. 73–76, K. Kwiecień, *Tryb ścigania...*, k. 51, 53, 56–57; M. Kurowski, *Komentarz do art. 12*, [w:] D. Świecki (red.) *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023, teza 9; M. Blotnicki, P. Palichleb, *Tryb ścigania...*, s. 164.

42 R.A. Stefański, *Komentarz do art. 60*, [w:] R.A. Stefański, Z. Zabłocki (red.), *Kodeks postępowania karnego, t. I Komentarz do art. 1–166*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 797; K. Kwiecień, *Tryb ścigania...*, s. 56; wyrok SA w Szczecinie z 10 kwietnia 2014 r., II AKa 48/14, LEX 1459031; M. Blotnicki, P. Palichleb, *Tryb ścigania...*, s. 166.

43 J. Kasiński, *O ściganiu...*, s. 44.

44 M. Blotnicki, P. Palichleb, *Tryb ścigania...*, s. 167; uchwała SN z 14 sierpnia 1958 r., I KO 82/58, LEX 178929.

się do spraw wszczętych przed dniem jej wejścia w życie, jeżeli przepisy poniższe nie stanowią inaczej⁴⁵. Derogacja art. 12 § 4 k.p.k. miałaby w tym świetle obowiązywać od momentu wejścia w życie ustawy nowelizującej i „chwycać w locie” wszystkie postępowania wszczęte i niezakończone do tej daty. Projektodawca nie pochylił się natomiast nad wyraźnym rozstrzygnięciem kwestii skuteczności dotychczas podjętych decyzji prokuratora o skorzystaniu z dyspozycji art. 12 § 4 k.p.k. i nad kwestią kategorię przęsądzenia, czy toczące się postępowania karne o czyn z art. 190 § 1 k.k. pomimo braku złożenia przez pokrzywdzonego wniosku o ściganie obarczone są brakiem, o którym mowa w art. 17 § 1 pkt 10 k.p.k., skutkującym koniecznością ich umorzenia. Możliwości rozwiązania powyższego problemu można doszukiwać się w treści art. 23 projektu, zgodnie z którym czynności procesowe dokonane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy są skuteczne, jeżeli zostały dokonane z zachowaniem przepisów dotychczasowych. Należałoby zatem przyjąć po myśli tego ogólnego przepisu międzyczasowego, że skorzystanie przez prokuratora z dyspozycji art. 12 § 4 k.p.k., tj. wszczęcie i prowadzenie postępowania przygotowawczego pomimo braku złożenia wniosku o ściganie przez pokrzywdzonego w zakresie czynu zabronionego z art. 190 § 1 k.k. stanowi czynność procesową dokonaną przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej, która po myśli art. 23 projektu pozostaje skuteczna. W rezultacie prowadziłoby to do nieuchronnego wniosku, że derogacja art. 12 § 4 k.p.k. miałaby skutki wyłącznie na przyszłość, pozostawiając poza swoim polem zastosowania wszystkie te przypadki, w których postępowanie zostałoby wszczęte przed dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej. Wydaje się, że skutek taki wystąpiłby wbrew intencji projektodawcy, który w uzasadnieniu projektu dosyć klarownie wyartykułował wolę całkowitego usunięcia z porządku prawnego mechanizmu wprowadzonego w art. 12 § 4 k.p.k.⁴⁶

Tym większego znaczenia nabiera rozstrzygnięcie kwestii stanowiącej przedmiot niniejszego artykułu, sprowadzającej się do dostarczenia argumentów za przyjęciem, że skorzystanie przez prokuratora z dyspozycji art. 12 § 4 k.p.k. podlega sądowej kontroli, pomimo braku wprowadzenia wyraźnej możliwości zaskarżenia takiej decyzji. Co zostało podkreślone, problematyka ta pozostanie aktualna nawet w przypadku uchwalenia i wejścia w życie ustawy nowelizującej objętej projektem o nr UD153. Organy postępowania karnego staną bowiem przed koniecznością oceny skutków derogacji art. 12 § 4 k.p.k., oceny dalszej skuteczności decyzji prokuratora podjętej na podstawie art. 12 § 4 k.p.k. oraz koniecznością przesądzenia, czy sąd właściwy do rozpoznania sprawy związany jest stanowiskiem prokuratora, co implikowałoby wyłączenie możliwości badania aktualizacji przeszkody procesowej, o której mowa w art. 17 § 1 pkt 10 k.p.k.

Na etapie dalszych prac legislacyjnych pozostaje zatem postulować o precyzyjne uregulowanie uwypuklonych kwestii, co przyczyni się do większej pewności i przejrzystości regulacji. Przyjmując założenie, że art. 12 § 4 k.p.k. nie zostanie uchylony, należałoby uwzględnić w brzmieniu art. 12 k.p.k. wyraźną możliwość zaskarżenia decyzji prokuratora przez pokrzywdzonego do sądu właściwego do rozpoznania sprawy⁴⁷. Zapewniłoby to podnoszoną spójność systemową oraz wyeliminowało większość zastrzeżeń natury aksjologicznej i konstytucyjnej co do omawianej konstrukcji. Zakładając zaś, że projekt w obecnym kształcie doprowadzi do uchwalenia i wejścia w życie ustawy nowelizującej, należałoby natomiast w sposób dokładny określić skutki derogacji art. 12 § 4 k.p.k., tj. wpływu na skuteczność dotychczas wszczętych i prowadzonych postępowań pomimo braku złożenia przez pokrzywdzonego wniosku o ściganie. Mogłoby to nastąpić chociażby poprzez przyjęcie, że derogacja art. 12 § 4 k.p.k. odnosi skutek wobec wszystkich postępowań niezakończonych prawomocnie do dnia wejścia w życie ustawy zmienianej, co implikowałoby konieczność weryfikacji prawidłowości

45 Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 28 października 2024 r., pozycja UD153, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12390959/katalog/13091015#13091015> [dostęp: 10.03.2025].

46 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 28 października 2024 r., pozycja UD153, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12390959/katalog/13091015#13091015> [dostęp: 10.03.2025].

47 J. Kasiński, *O ściganiu...*, s. 51; Taki też postulat słusznie formułuje J. Kasiński w uwagach końcowych do cytowanego artykułu.

skorzystania przez prokuratora z dyspozycji art. 12 § 4 k.p.k. przez sąd właściwy do rozpoznania sprawy, który to sąd na zasadzie art. 17 § 1 pkt 10 k.p.k. oceniałby, czy zachodzi konieczność umorzenia postępowania z uwagi na brak wniosku o ściganie pochodzącego od uprawnionego podmiotu.

6. Uwagi końcowe

Przedstawione rozważania miały na celu wykazanie, że decyzja organu postępowania przygotowawczego o wszczęciu postępowania przygotowawczego, podjęta w sytuacji wskazanej w art. 12 § 4 k.p.k., podlega sądowej kontroli w jurysdykcyjnym stadium postępowania karnego. Jakkolwiek w obecnym stanie prawnym ustawodawca nie przewidział możliwości zaskarżenia takiej decyzji w drodze zażalenia, sąd władny jest dokonać badania zasadności oraz prawidłowości wszczęcia postępowania przygotowawczego w sprawie o występki groźby karalnej pomimo niezłożenia wniosku o ściganie przez pokrzywdzonego zarówno na etapie wstępnej kontroli aktu oskarżenia, jak i w toku całego przewodu sądowego w oparciu o dyspozycję art. 17 § 1 pkt 10 k.p.k. Za taką konstatacją przemawiają podniesione wyżej względy spójności systemowej oraz względy natury aksjologicznej. Konieczne jest bowiem dokonywanie wykładni art. 12 § 4 k.p.k. z uwzględnieniem istoty wnioskowego trybu ścigania i poszanowaniem praw osób pokrzywdzonych do wyrażenia autonomicznej woli o ściganiu sprawców występku groźby karalnej. Dostrzeżono nadto, że analizowany art. 12 § 4 k.p.k. stanowi przejaw nadmiernego uprzywilejowania pozycji procesowej prokuratora, jako element postępującej hamurabizacji przepisów prawa karnego procesowego. Biorąc pod uwagę planowane zmiany normatywne w tym zakresie, rozważania zostały zakończone prezentacją postulatów *de lege ferenda*.

Bibliografia:

Akty prawne

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, t.j. Dz.U. 2025, poz. 46.

Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze, t.j. Dz.U. 2024, poz. 390.

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

Akty urzędowe

Opinia Stowarzyszenia Lex Super Omnia do projektu ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z 12 lipca 2022 r, druk sejmowy nr 762 – opracowana przez: Ewę Janczur, Grażynę Stanek, Aleksandrę Antoniak-Drożdż, Pawła Burzyńskiego, Alfreda Satszaka, Dominika Mrozowskiego, <https://lexso.org.pl/2022/07/opinia-stowarzyszenia-lex-super-omnia-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-kodeks-karny-oraz-niektorych-innych-ustaw-druk-762/> [dostęp: 10.03.2025].

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 28 października 2024 r., pozycja UD153, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12390959/katalog/13091015#13091015> [dostęp: 10.03.2025].

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z 28 października 2024 r., pozycja UD153, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12390959/katalog/13091015#13091015> [dostęp: 10.03.2025].

Orzecznictwo

Uchwała SN z 14 sierpnia 1958 r., I KO 82/58, LEX 178929.

Wyrok SA w Szczecinie z 10 kwietnia 2014 r, II AKa 48/14, LEX 1459031.

Publikacje

Błotnicki M., Palichleb P., *Tryb ścigania groźby karalnej*, [w:] M. Mozgawa (red.), *Groźba w prawie karnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 153–172.

- Dudka K., *O hammurabizacji prawa karnego procesowego, czyli tendencje zmian przepisów kodeksu postępowania karnego w ostatnich latach*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 1, s. 29–43.
- Giezek J., *Znowelizowany kodeks karny jako instrument odwetowego reagowania na czyn zabroniony. W kierunku hammurabizacji polskiego prawa karnego*, „Państwo i Prawo” 2024, nr 1, s. 44–61.
- Grzegorzczak T., *Tryby ścigania*, [w:] P. Hofmański (red.), *System Prawa Karnego Procesowego. Zagadnienia ogólne. Tom I. Zagadnienia ogólne. część 2*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 286–364.
- Grzegorzczak T., *Wniosek o ściganie*, [w:] P. Hofmański, M. Jeż-Ludwichowska, A. Lach (red.), *System Prawa Karnego Procesowego. Tom IV. Dopuszczalność procesu*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 392–481.
- Kasiński J., *O ściganiu przestępstwa groźby karalnej – nowy art. 12 § 4 k.p.k. i jego konsekwencje procesowe*, „Przegląd Sądowy” 2024, nr 2, s. 31–53.
- Kasiński J., *Zagadnienia ogólne*, [w:] D. Świecki (red.), *Meritum. Postępowanie karne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 19–82.
- Kluza J., *Prowadzenie postępowania z urzędu mimo braku wniosku o ściganie w sprawie o przestępstwo z art. 190 § 1 k.k. na podstawie art. 12 § 4 k.p.k.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 6, s. 69–78.
- Kulesza C., *Komentarz do art. 12*, [w:] K. Dudka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 46–51.
- Kurowski M., *Komentarz do art. 12*, [w:] D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Tom I. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023.
- Kwiecień K., *Tryb ścigania przestępstwa groźby karalnej (art. 190 § 1 k.k.) w świetle nowelizacji prawa karnego z dnia 7 lipca 2022 r.*, „Prokuratura i Prawo” 2024, nr 4, s. 46–60.
- Mozgawa M., *Komentarz do art. 115. § 22*, [w:] M. Mozgawa (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 720–724.
- Skorupka J., *Rzetelny proces karny*, [w:] J. Skorupka (red.), *Proces karny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 224–230.
- Stefański R.A., *Komentarz do art. 60*, [w:] R.A. Stefański, Z. Zabłocki (red.), *Kodeks postępowania karnego, t. I. Komentarz do art. 1–166*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 788–810.

EUROPEIZACJA CZYNNOŚCI PROCESOWEJ DORĘCZEŃ ELEKTRONICZNYCH W POSTĘPOWANIU ADMINISTRACYJNYM

Europeization of electronic delivery processes in administrative proceedings

Sylwia Skowronek

ORCID: 0009-0000-5725-7112

Abstrakt

W niniejszym opracowaniu przedmiot analizy stanowi wpływ prawa europejskiego na czynności procesowe doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym, wywołane zmianami postępowania administracyjnego, spowodowanymi wejściem w życie ustawy z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych. Nowy model doręczeń elektronicznych jest podyktowany ogólnoeuropejskim dążeniem do upowszechnienia domyślności cyfrowej jako powszechnego środka komunikacji wszystkich podmiotów obrotu prawnoadministracyjnego. Celem ogólnoeuropejskim jest zapewnienie wzajemnego transgranicznego uznawania doręczeń elektronicznych oraz odpowiednich warunków sprzyjających interoperacyjności usług administracji elektronicznej w całej UE. W opracowaniu przybliżono w ogólnym zarysie zmiany doręczeń elektronicznych wywołane dostosowaniem usystematyzowanego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego do wzorców prawa europejskiego. Autorka stoi na stanowisku, że w efekcie adaptacji przepisów procesowych do prawa europejskiego w przedmiocie doręczeń elektronicznych doszło do sytuacji powodującej kształtowanie w kodeksie postępowania administracyjnego rozwiązań szczególnych, wycinkowych i autonomicznych w stosunku do tych, które wprowadzono ustawą o doręczeniach elektronicznych, celem ujednoczenia i usystematyzowania przedmiotu regulacji. Problem zdaje się narastać i wzrasta dekodyfikacja czynności procesowej doręczeń elektronicznych w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym.

Abstract

This study analyses the impact of European law on the procedural activities of electronic deliveries in administrative proceedings, resulting from changes in administrative proceedings resulting from the entry into force of the Act of 18 November 2020 on electronic deliveries, taking into account the eIDAS Regulation. The new model of electronic deliveries is dictated by the desire to popularize digital-by-default as a common means of communication for all entities in legal and administrative transactions in the European Union. The pan-European goal is to ensure mutual cross-border recognition of electronic deliveries and appropriate conditions conducive to the interoperability of electronic administration services throughout the European Union. The research attempts to show the problems of interpretation of electronic deliveries regulated in administrative jurisdictional proceedings as a result of adaptation to European law models. The author is of the opinion that as a result of the adaptation of procedural provisions to European law on electronic deliveries, a situation has arisen that causes the formation of

specific, fragmentary and autonomous solutions in the Code of Administrative Procedure in relation to those introduced by the Act on Electronic Deliveries in order to unify and systematize the subject of the regulation. The problem seems to be growing, and the decodification of the procedural act of electronic deliveries in administrative jurisdictional proceedings is increasing.

Słowa kluczowe: doręczenia elektroniczne, jurysdykcyjne postępowanie administracyjne, eIDAS, ustawa o doręczeniach elektronicznych, adres do doręczeń elektronicznych, europeizacja

Keywords: electronic delivery, administrative jurisdictional proceedings, eIDAS, act on electronic deliveries, address for electronic deliveries, europeanization

1. Uwagi wprowadzające

Europeizacja czynności procesowych stanowi element szerszego zjawiska określanego w literaturze przedmiotu jako europeizacja postępowania administracyjnego¹, europeizacja prawa administracyjnego², jak również „proces adaptacyjny, dostosowawczy, w wyniku którego charakterystyczne dla europejskiego systemu cechy są transponowane do innych systemów”³. W przedstawionym artykule odniosę się do systemowego (legislacyjnego) ujęcia zjawiska europeizacji czynności procesowych, które do usystematyzowanej kodeksowo procedury administracyjnej włączają podstawowe rozwiązania oraz częściowo aparaturę pojęciową z prawa unijnego, cechującą się dynamiką rozwoju i zmiennością wywołaną postępowem technologicznym. Przepisy procesowe nie powinny uniemożliwiać ani nawet nadmiernie utrudniać realizacji prawa UE⁴. Kodeks postępowania administracyjnego jest aktem normatywnym zawierającym logicznie usystematyzowany zbiór przepisów regulujących całościowo określoną dziedzinę stosunków społecznych⁵, którego systematyka nawiązuje do dawnych wzorów. Postępowanie administracyjne jurysdykcyjne składa się z zorganizowanych i usystematyzowanych przyczynowo-skutkowych faktów⁶, które w wyznaczonej przez normy prawa procesowego formie, trybie i wzajemnych relacjach zmierzają do załatwienia sprawy administracyjnej⁷. Czynności procesowe są skuteczne, jeżeli realizują cele społeczne, dla których powstały, a przydatne, gdy uczestnicy postępowania mogą z nich korzystać w sposób prosty i intuicyjny z użyciem łatwych i szybkich mechanizmów komunikacji.

Europeizacja czynności procesowych opiera się na tzw.:

(...)autonomii proceduralnej państw członkowskich, która oznacza, że prawo europejskie, szeroko ingerując w normy prawa materialnego, pozostawia państwom członkowskim autonomię zarówno w zakresie konstruowania systemów administracji publicznej, jak i określenie procedur obowiązujących w postępowaniach przez nie prowadzonych(...) ⁸

1 M. Wilbrant-Gotowicz, *Europeizacja postępowania administracyjnego*, [w:] M. Wilbrant-Gotowicz (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne i egzekucyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 363.

2 G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 15.

3 T. Biernat, *Europeizacja prawa – zjawisko wielowymiarowe, Wprowadzenie*, [w:] T. Biernat (red.), *Europeizacja prawa*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2008, s. 15.

4 A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 1, s. 40–41.

5 T. Woś, *System postępowania administracyjnych*, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 79.

6 A. Matan, *Postępowanie administracyjne jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego procesowego*, [w:] G. Łaszczycza (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 269.

7 M. Kamiński, *Fakty i czynności administracyjnopprocesowe*, [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego, Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 34.

8 J. Olszanowski, *Europeizacja postępowania administracyjnego*, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie administracyjne i sądowno administracyjne z kasusami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 37.

Jednakże w doktrynie coraz częściej pojawiają się stanowiska (Z. Kmiecik, M. Wilbrant-Gotowicz, J. Olszanowski), że autonomia proceduralna państw członkowskich ulega stopniowo ograniczeniu, przez co zaproponowano posługiwanie się sformułowaniem „względnej autonomii proceduralnej państw członkowskich”⁹, czego przykładem jest uchwalony przez Parlament Europejski 6 września 2001 r. Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracji, zwany również Europejskim Kodeksem Dobrej Administracji¹⁰, który nie jest aktem wiążącym, a może być jednak traktowany jako akt wytyczający pożądane standardy działania administracji krajowej¹¹, a zawarte w nim zasady stanowią zbiór ogólnych standardów unijnej administracji¹². Jak podkreśla Z. Kmiecik, można mówić o wykształceniu się katalogu zasad czy też standardów prawa i postępowania administracyjnego właściwych dla demokratycznych państw prawnych¹³, którego jednym z kluczowych elementów jest efektywność. Należy zauważyć, że efektem obowiązywania prawa unijnego w krajowym porządku prawnym jest ciągła potrzeba nowelizacji, uzupełniania kodeksu o regulacje wynikające z prawa unijnego, relewantne dla postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego. Stosując prawo unijne, organy administracji publicznej są zobowiązane stosować określone przez nie zasady, a w szczególności zapewnić efektywność norm unijnych w prawie krajowym¹⁴. Podkreślić należy, że prawo europejskie podlega intensywnemu procesowi rozwoju związanemu z procesem cyfryzacji. J. Jagielski wskazuje, że:

trwający proces systematycznego wpływania prawa europejskiego, obejmującego nie tylko prawo wspólnotowe (unijne), lecz także prawo traktatowe (organizacji międzynarodowych konwencji), na kształt – formalny i merytoryczny, polskiego porządku administracyjno-prawnego poprzez włącznie do naszego porządku norm i zasad porządku europejskiego, jak również respektowanie standardów i wzorców europejskich przy tworzeniu własnych rozwiązań prawnych przy równoczesnym uwzględnieniu odrębności i specyfiki właściwej krajowym uwarunkowaniom.¹⁵

Europeizacja, przejawiająca się w respektowaniu standardów i wzorców prawa europejskiego w prawie krajowym, oddziałuje na tworzenie nowych rozwiązań prawnych podczas wprowadzania zagadnień związanych z regulacją komunikacji elektronicznej w czynnościach procesowych postępowania administracyjnego. Zmiany prawne wywołane powszechnym procesem cyfryzacji wymagają dynamicznego postrzegania jako procesu ciągłego, a nie zjawiska statycznego¹⁶. Zauważyć można kilka modeli obrazujących oddziaływanie prawa UE na prawo krajowe. W literaturze wyróżnia się modele pozytywny i negatywny. W modelu pozytywnym prawo unijne ustanawia pewne rozwiązania merytoryczne, zmieniając reguły prawne obowiązujące w porządku krajowym. Działanie to jest oparte na mechanizmie nadrzędności prawa unijnego nad prawem krajowym, które wywiera skutek bezpośredni w szczególności na prawo administracyjne materialne lub – jak to ma miejsce w przypadku procedury administracyjnej – skutek względnie pośredni polegający na obowiązku dostosowania prawa krajowe-

9 Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i sądowe w sprawach unijnych*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, „System Prawa Administracyjnego”, t. 3, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 220.

10 Wyrok NSA z 17 maja 2008 r., I OSK 867/07, LEX 471503.

11 Tamże.

12 K. Milecka, *Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów unijnych, cz. I*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 2, s. 33–38.

13 Z. Kmiecik, *Europejskie standardy prawa i postępowania administracyjnego a ustalenia orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 1, s. 51.

14 M. Kisielowska, *Zasada legalności działania organów administracji publicznej w multicytrycznym systemie prawa*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2018, s. 180–190.

15 J. Jagielski, *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego (na przykładzie prawa migracyjnego)*, [w:] Z. Janku (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 37.

16 M. Wilbrandt-Gotowicz, *Europeanisation of Administrative Proceedings Law – Opportunities and Risks*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2018, t. 23, nr 2, s. 25 i n.; M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowania administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 265.

go do wymogów prawa unijnego. Model negatywny polega na tym, że przepisy krajowe, których nie można pogodzić z prawem unijnym, nie mogą być stosowane. Natomiast wpływ pozytywny opiera się na zobowiązaniu do wprowadzania nowych rozwiązań, mających na celu harmonizację prawa państw członkowskich UE i służących realizacji celów unijnych¹⁷.

2. Wpływ rozporządzenia eIDAS na doręczenia elektroniczne

Dla zrozumienia kierunku, w którym postępują zmiany doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym, nie wystarczy już sama znajomość kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisów szczególnych, do których coraz częściej odsyła ustawa procesowa. Dynamiczne zmiany legislacyjne wymusiły na ustawodawcy dostosowanie przepisów krajowych do różnych aktów prawa wspólnotowego, w tym rozporządzeń i dyrektyw unijnych. Bez ich znajomości nie sposób zrozumieć kierunku krajowych zmian prawnych.

Począwszy od 1 lipca 2016 r., stosuje się bezpośrednio w Polsce rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 910/2014 z 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE¹⁸, zastąpione następnie przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1183 z 11 kwietnia 2024 r., zmieniające rozporządzenie (UE) 910/2014 w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej¹⁹. Rozporządzenie eIDAS ma na celu zapewnienie właściwego funkcjonowania procesów krajowych w dążeniu do osiągnięcia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa środków identyfikacji elektronicznej i usług zaufania. Rozporządzenie eIDAS wprowadziło do polskiego porządku prawnego definicje legalne „identyfikacji elektronicznej” (eID) oraz „usług zaufania”, które wcześniej nie były prawnie uregulowane w prawie krajowym. Identyfikacja elektroniczna była utożsamiana z jej zasadniczym celem, którym jest ustalenie tożsamości za pomocą specjalistycznych narzędzi, takich jak podpis elektroniczny. Rozporządzenie eIDAS traktuje podpis elektroniczny jako jedną z usług zaufania, których katalog jest znacznie szerszy (art. 3 pkt 16 rozporządzenia eIDAS)²⁰, ponadto określa warunki uznawania przez państwa członkowskie UE środków identyfikacji elektronicznej osób fizycznych i prawnych, objętych notyfikowanym systemem identyfikacji elektronicznej innego państwa członkowskiego. Określa przepisy dotyczące usług zaufania, a w szczególności transakcji elektronicznych, ustanawia ramy prawne dla podpisów elektronicznych, pieczęci elektronicznych, elektronicznych znaczników czasu, dokumentów elektronicznych, usług certyfikacyjnych uwierzytelniania witryn internetowych, archiwizację elektroniczną danych elektronicznych i dokumentów elektronicznych, rejestrowanie danych elektronicznych w rejestrach i – co najważniejsze z perspektywy analizowanego tematu – świadczenie usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego i walidację danych przekazywanych za pośrednictwem usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz związanych z nimi dowodów. Unia Europejska wyznacza ogólne wytyczne dotyczące procesu organizacji administracji państw członkowskich, opierając system regulacji rozporządzenia eIDAS na następujących zasadach:

- równoważności kwalifikowanego podpisu elektronicznego z podpisem własnoręcznym;
- niedyskryminacji usług zaufania, neutralności technologicznej;
- domniemania integralności danych, dokładności daty i czasu oraz autentyczności pochodzenia tych danych związanego z kwalifikowanymi usługami zaufania;

17 S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, „Studia prawno-europejskie” 2002, t. 6, s. 71 i n.

18 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 910/2014 z 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE, Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014 r., s. 73 (dalej: eIDAS).

19 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1183 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 910/2014 w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej, Dz. Urz. UE L 2024/1183 z 30.04.2024 r.

20 S. Skowronek, *Nowe formy identyfikacji z użyciem komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2017, nr 84, s. 31 i n.

- wzajemnego transgranicznego uznawania kwalifikowanych podpisów, pieczęci i elektronicznych znaczników czasu;
- certyfikacji kwalifikowanych urzędów do składania podpisów i pieczęci elektronicznych;
- interoperacyjności systemów identyfikacji elektronicznych i usług zaufania;
- swobodnego obrotu usług zaufania na rynku wewnętrznym;
- swobodnego kreowania usług zaufania na rynkach krajowych;
- wzajemnego transgranicznego uznawania notyfikowanych systemów identyfikacji elektronicznej;
- dobrowolności notyfikacji systemów identyfikacji elektronicznej;
- neutralności technologicznej i otwartego podejścia do innowacji;
- międzynarodowego uznawania usług zaufania;
- równego dostępu do usług zaufania;
- bezpieczeństwa transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym;
- zaufania do poziomów bezpieczeństwa;
- współpracy państw;
- stosowania dobrych praktyk;
- bezpieczeństwa i ciągłości transgranicznej opieki zdrowotnej;
- zgodności z regulacjami dotyczącymi ochrony danych osobowych²¹.

Pierwszym krokiem w dostosowaniu przepisów krajowych do przepisów rozporządzenia eIDAS było uchwalenie 5 września 2016 r. ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej²². Głównymi założeniami tego aktu są nadzór nad usługami zaufania oraz notyfikacja systemów elektronicznej identyfikacji. W kwestiach technicznych ustawa o usługach zaufania skupia się na ujednocnieniu terminologii w krajowym porządku prawnym, którą dostosowuje do rozporządzenia eIDAS oraz standardów europejskich. Istotnym elementem zmian krajowych aktów prawnych jest także usunięcie odwołań do uchylonej ustawy o podpisie elektronicznym. Z punktu widzenia praktycznego ustawa o usługach zaufania wprowadza do polskiego porządku prawnego obowiązek stosowania nowych usług zaufania – takich jak kwalifikowany podpis elektroniczny, kwalifikowana pieczęć elektroniczna, kwalifikowane znaczniki czasu wydane przez notyfikowanych dostawców usług zaufania, mających siedzibę w państwie członkowskim UE lub na obszarze Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Oznacza to tym samym konieczność zapewnienia możliwości (narzędzi i umiejętności) ich weryfikacji²³. W warunkach rozwoju społeczeństwa informacyjnego coraz częściej pojawiają się akty o charakterze kompleksowym, w których znajdują się przepisy prawne z różnych dziedzin prawa (ustawa o podpisie elektronicznym, ustawa o informatyzacji działalności administracji publicznej, rozporządzenie eIDAS i najważniejsza dla prowadzonych rozważań – ustawa o doręczeniach elektronicznych).

3. Zmiany doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym wywołane integracją z prawem europejskim

Czynności procesowe doręczeń elektronicznych są relatywnie młodą metodą komunikacji, nie miały dotychczas charakteru kompleksowej i interdyscyplinarnej regulacji. Doręczenie stanowi czynność konwencjonalną o charakterze materialno-technicznym, która wymaga dla jej dokonania podstawy prawnej, wynikającej z powszechnie obowiązujących źródeł prawa oraz wywołującej określone skutki prawne przez fakty²⁴. Doręczenie, jako czynność materialno-techniczna, pełni funkcję gwarancyjną prawidłowego przebiegu całego postępowania. Przepisy regulujące czynność procesową doręczeń mają charakter *ius cogens* i powinny być bezwzględnie stosowane. Z uwagi na ich imperatywny charakter

21 M. Marucha-Jaworska, *Rozporządzenie eIDAS. Zagadnienia prawne i techniczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 49

22 Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1725 z późn. zm. (dalej: ustawa o usługach zaufania).

23 A. Prasal, *Usługi zaufania w urzędach od 1 lipca 2016 r.*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2016, nr 8, s. 22.

24 G. Łaszczycza, *Tryb (technika) działania organu kolegialnego w postępowaniu administracyjnym*, [w:] G. Łaszczycza (red.), *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. Andrzeja Matana*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 624–638.

stanowią w istocie funkcję ochronną przestrzegania przez organ administracji publicznej zasady praworządności²⁵. Generalnie od spełnienia minimalnych wymogów co do formy i treści czynności procesowej zależy warunek ich istnienia i skuteczności prawnej. W postępowaniu administracyjnym jurysdykcyjnym doręczenia elektroniczne występują w różnych sytuacjach procesowych. Kodeks postępowania administracyjnego odmiennie reguluje przesłanki (warunki) i ścieżkę postępowania doręczeń pism (korespondencji) z zastosowaniem komunikacji elektronicznej przychodzącej i wychodzącej. W zależności od podmiotu stosunków procesowych wystąpi zasadnicza różnica w określeniu wymogów co do formy i treści czynności procesowej doręczeń. W konsekwencji przedstawienie problematyki doręczenia elektronicznego w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym wymaga uprzedniej analizy przepisów procesowych oraz przepisów (norm) technicznych, ponieważ proces komunikacji w postępowaniu administracyjnym podlega dynamicznym zmianom wywołanym rozwojem technik (technologii) informatycznych (informacyjnych) i telekomunikacyjnych²⁶.

Ustawa z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych²⁷ stanowi m.in. odpowiedź na Deklarację ministerialną w sprawie administracji elektronicznej, podpisaną w Tallinie 6 października 2017 r. (Tallinn Declaration on eGovernment), w której podkreślono, jak ważne dla usprawnienia procesu świadczonych usług publicznych, w tym doręczeń, są ich domyślność cyfrowa, powszechność zastosowania oraz zapewnienie przez państwo alternatywnych dróg komunikacji dla osób wykluczonych cyfrowo²⁸. Elektroniczna wymiana korespondencji za potwierdzeniem odbioru (odpowiednik listu poleconego) w postaci publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego (PURDE) oraz publiczna usługa hybrydowa (PUH) są świadczone na zasadach wzorowanych w rozporządzeniu eIDAS. Ustawodawca nie definiuje wprost terminu doręczeń elektronicznych w ustawie o doręczeniach elektronicznych ani w rozporządzeniu eIDAS. Z treści art. 1 u.d.e. można natomiast wnioskować, że prawodawca dookreśla doręczenia elektroniczne poprzez typy świadczonych usług (PURDE, PUH)²⁹, pozostawiając otwarty katalog świadczonych usług zgodnie z art. 3 pkt 16 rozporządzenia eIDAS. Tym samym zakres pojęcia doręczeń elektronicznych jest w świetle przyjętej konstrukcji prawnej zupełnie nowym w europejskim i polskim porządku prawnym, nie był on użyty we wspomnianej dyrektywie 1999/93/WE, polskiej konstytucji ani postępowaniu administracyjnym. Stosując wykładnię systemową treści art. 1 pkt 1 i 2 u.d.e. w zw. z art. 4 i 5 u.d.e., należy przyjąć, że podmiot publiczny doręcza korespondencję wymagającą uzyskania potwierdzenia jej nadania lub odbioru z użyciem PURDE lub PUH jako podstawowych zasad doręczeń elektronicznych. W literaturze podnoszone jest stanowisko o wprowadzeniu zasady prymatu doręczeń elektronicznych nad doręczeniami papierowymi, co oznacza, że podmiotom publicznym nie przysługuje swoboda w zakresie wyboru sposobu doręczenia³⁰. Zasada powszechności doręczeń elektronicznych określana jest również metazasadą inkluzywności doręczeń³¹.

Znamienny wpływ ustawodawstwa UE na proces doręczeń elektronicznych ukazuje również odrębna definicja podmiotu publicznego w ustawie o doręczeniach elektronicznych. Projektodawca w uzasadnieniu projektu do ustawy wskazuje wprost, że utworzenie odrębnej definicji „podmiotu

25 G. Łaszczycza, A. Matan, *Czynności procesowe organu administracji publicznej*, [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 694–695.

26 G. Sibiga, *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 9–14.

27 Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, t.j. Dz.U. 2026, poz. 3 (dalej: u.d.e.).

28 *Ministral Declaration on eGovernment – the Tallin Declaration*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ministral-declaration-egovernment-tallinn-declaration> [dostęp: 10.03.2025].

29 M. Wilbrandt-Gotowicz, *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2025.

30 A. Skóra, *Komentarz do art. 1*, [w:] A. Skóra, B. Kwiatek (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 25–31; A. Skóra, *O rewolucji w zakresie e-doręczeń raz jeszcze. Uwagi na tle art. 6 ustawy o doręczeniach elektronicznych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58, s. 474–475; G. Łaszczycza, *Tryb (technika) działania...*, dz. cyt.; podobnie projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych z 6 lutego 2020 r., druk sejmowy nr 239, s. 7.

31 M. Wilbrandt-Gotowicz, *Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w nowym systemie doręczeń elektronicznych a ochrona praw jednostki*, „Acta Iuridica Resoviensa” 2021, t. 34, nr 116, s. 398.

publicznego” było uwarunkowane prawem UE³². Rozporządzenie eIDAS posługuje się zbliżonymi semantycznie pojęciami „podmiot sektora publicznego” (art. 3 pkt 7 rozporządzenia eIDAS) w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych i „podmiot prawa publicznego” (art. 3 pkt 8 rozporządzenia eIDAS). Podkreślić należy, że ustawa o doręczeniach elektronicznych została oparta na zasadach ogólnych wymiany korespondencji: otwartości, efektywności, powszechności, ponadgraniczności, interoperacyjności oraz personalizacji. Zgodnie z motywem 25. rozporządzenia eIDAS:

państwa członkowskie powinny zachować swobodę określania innych rodzajów usług zaufania oprócz tych, które figurują w zamkniętym wykazie usług zaufania przewidzianym w niniejszym rozporządzeniu, do celów uznania ich na szczeblu krajowym jako kwalifikowanych usług zaufania.³³

Taki charakter ma publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego unormowana w komentowanej ustawie. Zgodnie z tymi zasadami doręczenia w postępowaniu administracyjnym powinny być dostępne w postaci cyfrowej, jako forma domyślna, jednakże państwo powinno oferować alternatywne drogi komunikacji obywatelom niechęącym lub niemogącym korzystać z ich postaci cyfrowej. Zasada pierwszeństwa doręczenia w postaci elektronicznej oznacza, że wymienione w komentowanej ustawie sposoby doręczenia nie mają charakteru konkurencyjnego, a podmiotom publicznym nie przysługują swoboda w zakresie wyboru sposobu doręczenia. Pod wpływem prawa UE kształtuje się nowe wymagania – zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe – co do formy i treści czynności procesowej doręczeń elektronicznych. Ustawa o doręczeniach elektronicznych zmienia w sposób diametralny model doręczeń elektronicznych uregulowany w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym. Nowy model doręczeń elektronicznych nawiązuje do „procedur administracyjnych III generacji”³⁴, opartej na nowych formach zarządzania usługami publicznymi oraz powszechności komunikacji elektronicznej pomiędzy wszystkimi podmiotami systemu administracyjnoprawnego. Ustawodawca precyzuje, że doręczenia elektroniczne to czynność materialno-techniczna oparta na współdziałaniu podmiotów publicznych i niepublicznych, w tym osób fizycznych. Jak już zostało wspomniane, katalog podmiotów publicznych w rozumieniu analizowanej ustawy jest bardzo szeroki i uwarunkowany prawem unijnym oraz dążeniem do ponadgranicznej wymiany korespondencji z użyciem interoperacyjności elektronicznych usług publicznych. Doręczenia elektroniczne zostały zaprojektowane jako domyślny sposób wymiany e-korespondencji (znacznie szerzej niż pism w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym) – zarówno pod względem kryterium podmiotowym, jak i przedmiotowym. W odróżnieniu od klasycznego podziału ścieżki postępowania doręczeń pism z zastosowaniem komunikacji elektronicznej (odmiennie dla stron i innych uczestników postępowania, a odmiennie dla podmiotów publicznych) w ustawie o doręczeniach elektronicznych konstrukcja doręczeń została oparta na jednolitej ścieżce postępowania dla wszystkich podmiotów komunikacji, opartej na użyciu adresu do doręczeń elektronicznych (ADE) zarejestrowanego w bazie adresów elektronicznych (BAE).

4. Problemy z wykładnią doręczeń elektronicznych na gruncie postępowania administracyjnego

Czynności materialno-techniczne doręczeń uregulowane w postępowaniu administracyjnym są sformalizowane, i to do granic kazuistyki unormowań, co zdawało się konieczne z uwagi na potrzebę

32 Uzasadnienie projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych z 6 lutego 2020 r., druk sejmowy nr 239, s. 13.

33 Motyw 25. rozporządzenia eIDAS.

34 M. Wilbrant-Gotowicz, *Komentarz do art. 1*, [w:] M. Wilbrant-Gotowicz (red.), *Doręczenia elektroniczne, Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 31; J. Barnes, *Transforming administrative procedure. Towards a third generation of administrative procedures*, Workshop on Comparative Administrative Law, Yale Law School, May 7–9, 2009, s. 4; Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 53

ścisłego określenia faktów powodujących skutek prawny. Od prawidłowego doręczenia zależy bowiem przebieg całego postępowania we wszystkich jego etapach. Ustawodawca wprost określił w ustawie o doręczeniach elektronicznych, że doręczenia elektroniczne są czynnością faktyczną o charakterze materialno-technicznym, powodującą skutki prawne przez fakty określone w art. 7 u.d.e. Zgodnie z przywołanym przepisem wpis adresu do doręczeń elektronicznych do bazy adresów elektronicznych jest równoważny z żądaniem doręczenia korespondencji na ten adres. Skutek prawny następuje od momentu wpisu do bazy adresów elektronicznych, co stanowi czynność materialno-techniczną (art. 33 ust. 1 u.d.e.) i jest wyraźnie oznaczone przez wskazanie daty (art. 26 pkt 1 lit. h, pkt 2 lit. i oraz pkt 3 lit. j u.d.e.). W aktualnym stanie prawnym występuje swoisty „dualizm”, „dwutorowość” regulacji doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym, polegający na tym, że organ musi uwzględnić dwa tryby doręczeń elektronicznych przed wejściem w życie obowiązku stosowania ustawy o doręczeniach elektronicznych i po nim, z rozbić na różne etapy wdrożenia poszczególnych kategorii podmiotów (art. 158 u.d.e. w zw. z art. 155 u.d.e.)³⁵. W efekcie mamy różne systemy komunikacji elektronicznej i różny reżim prawny, tj. przed wejściem w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych i po nim, co do których zastosowanie mają różne przepisy, z rozbić na różne kanały komunikacji elektronicznej (np. ePUAP, ADE i inne systemy teleinformatyczne). Proces ten pogłębił się po wejściu w życie rozwiązań z ustawy o doręczeniach elektronicznych, ponieważ nadal można przysłać korespondencję rejestrowaną na elektroniczną skrzynkę podawczą organu na ePUAP (art. 147 i 158 u.d.e.). W dodatku przepis ten nie jest spójny z aktualnym brzmieniem art. 63 § 1 k.p.a., który przewiduje (bezterminowo i fakultatywnie) wnoszenie podań utrwalonych w postaci elektronicznej na adres do doręczeń elektronicznych lub za pośrednictwem konta w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, którym niewątpliwie jest również konto na ePUAP.

Podjmując próbę analizy przyczyn problemów z wykładnią doręczeń elektronicznych na gruncie postępowania administracyjnego, już przy określeniu zakresu przedmiotowego doręczeń spotykamy się z niespójnością terminologiczną wynikającą z treści z art. 39 k.p.a. w zw. z art. 1 u.d.e., pierwszy przepis wprost odnosi się do „pism”, natomiast drugi do „korespondencji”. Nasuwa to wątpliwości interpretacyjne, ponieważ nakładają się na siebie różnej siatki pojęciowe. Podstawowym sposobem doręczenia pism jest aktualnie doręczenie na adres do doręczeń elektronicznych, a jednocześnie przeczenie tego pierwszeństwa poprzez dopuszczalność doręczenia pisma na konto w systemie teleinformatycznym organu albo w siedzibie organu. Co więcej, pojęcie „konta w systemie teleinformatycznym organu” nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w u.d.e. ani nie określono uniwersalnych zasad funkcjonowania takich kont w organach administracji w odrębnych przepisach. G. Sibiga wskazuje, że:

(...)w znolizowanych przepisach k.p.a. nie odesłano, nawet generalnie, do odrębnych przepisów, organ może zastosować każde rozwiązane informatyczne oparte na indywidualnych kontaktach użytkowników w systemach teleinformatycznych, obsługujących postępowania (...) zamiast jednolitego dla wszystkich, oczekiwanego rozwiązania każdy organ administracji publicznej będzie mógł wprowadzić własne rozwiązanie dotyczące indywidualnych kont. (...)³⁶

35 Ustawodawca, zastosował okres przejściowy, w trakcie którego na podstawie przepisów intertemporalnych do doręczeń dokonywanych w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej stosuje się art. 39, art. 39¹, art. 40 § 4 oraz art. 46 § 4–9 k.p.a. w brzmieniu dotychczasowym, tj. sprzed 5 października 2021 r. (M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 1...*, dz. cyt.; A. Skóra, [w:] B. Kwiatek, A. Skóra (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2025, Lex – komentarz do art. 147; J. Wegner, *Komentarz do art. 39*, [w:] Z. Kmiecniak, M. Wojtuń, J. Wegner (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 308–315). Wyłączenie obowiązku stosowania nowych przepisów o doręczeniach elektronicznych nie ma jednak zastosowania, jeżeli podmiot publiczny posiada adres do doręczeń elektronicznych, o czym stanowi art. 158 ust. 1 i ust. 2 u.d.e., obowiązek doręczenia elektronicznego istniał, gdy podmiot (strona) posiada adres do doręczeń elektronicznych (odmiennie przepisy dotyczyły systemu ePUAP), a następnie ustawą z dnia 12 grudnia 2023 r. o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych, Dz.U. 2023, poz. 2699), która weszła w życie 19 grudnia 2023 r., zmieniono art. 158 u.d.e. w ten sposób, że uchylono ust. 2 tego przepisu, a termin stosowania doręczeń elektronicznych wynika aktualnie z komunikatu Ministra Cyfryzacji.

36 G. Sibiga, *Jak nie informatyzować administracji*, <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art36713481-grzegorz-sibiga-jak-nie-informatyzowac-administracji> [dostęp: 4.03.2024].

Zmiany wprowadzone ustawą o doręczeniach elektronicznych doprowadziły do regulacji kwestii istotnych proceduralnie (np. fikcja doręczeń) poza kodeksem. Zgodnie z art. 41 ust. 1 pkt 3 u.d.e. korespondencję uznaje się za doręczoną w dniu następującym po upływie 14 dni od wskazanego w dowodzie otrzymania dnia wpłynięcia korespondencji na adres do doręczeń elektronicznych podmiotu niepublicznego. Powstały wątpliwości, jak interpretować termin fikcji doręczeń – czy w oparciu o same przepisy ustawy o doręczeniach elektronicznych oraz zawarte w niej standardy czy ugruntowaną wykładnię zawartą w przepisach kodeksu³⁷. Dodatkowo uchylenie przepisu o fikcji doręczenia przy komunikacji przez ePUAP, w przypadku braku odbioru przez stronę, organ musi podjąć ponowną próbę doręczenia za pośrednictwem ADE lub operatora wyznaczonego w formie tradycyjnej papierowej. Od założenia ADE podmiot publiczny nie może uznać korespondencji przesłanej za pośrednictwem ePUAP za doręczoną na podstawie fikcji doręczenia, ponieważ stosuje się nowe brzmienie art. 46 k.p.a. (przepis przejściowy art. 158 ust. 2 u.d.e. uchylony z 19 grudnia 2023 r.). M. Wilbrant-Gotowicz wnioskuje, że należy uznać, iż nowe brzmienie art. 46 k.p.a. powinno być stosowane od dnia wdrożenia nowych usług zgodnie z harmonogramem wskazanym w art. 155 u.d.e. (data określona w komunikacie ministra cyfryzacji, tj. od 1 stycznia 2025 r.), niezależnie od daty uzyskania przez dany podmiot publiczny adresu do doręczeń elektronicznych³⁸. Wydaje się zasadny postulat o zaprzestanie nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego w przedmiocie doręczeń elektronicznych, którego liczne zmiany w aspekcie dostosowania kodeksu do nowych technologii doprowadziły do chaosu i sprzyjają procesowi dekodyfikacji, co uwidoczniła praktyka zmian przepisów regulujących fikcję doręczeń elektronicznych. Odstępstwa od zasady oficjalności doręczeń łączące się z modyfikacją zawartych w kodeksie norm prawnych przez odesłania do przepisów szczególnych powodują kształtowanie się rozwiązań wycinkowych i autonomicznych w stosunku do tych, które wprowadzono wcześniej celem ujednoczenia i usystematyzowania przedmiotu doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym.

Naruszenie norm prawnych regulujących doręczenia elektroniczne w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym spowoduje wadliwość takich doręczeń. Przyczyny takiej wadliwości doręczeń mogą wynikać z nieprawidłowego zastosowania procedury przewidzianej przez przepisy prawa dla danego sposobu doręczenia lub z uwagi na przyjęcie przez organ niewłaściwych metod doręczenia, jak również połączenia tych dwóch uchybień³⁹. Poszukiwanie możliwości nowego spojrzenia na doręczenia elektroniczne w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym ujawniły liczne trudności interpretacyjne, czego najlepszym przykładem jest spora liczba orzeczeń sądowych, gdzie nastąpiła błędna subsumcja stanu faktycznego i prawnego⁴⁰. W judykaturze pojawiły się problemy z interpretacją procesu doręczeń elektronicznych spowodowane licznymi zmianami ustawy o doręczeniach elektronicznych, które są następnie nowelizowane, różnymi datami w zakresie obowiązku jej stosowania, w tym tymi określonymi w komunikatach ministra cyfryzacji. Podkreślić należy, że w omawianej sytuacji winny znaleźć zastosowanie normy intertemporalne⁴¹. M. Kamiński, analizując normy intertemporalne prawa administracyjnego, wysuwa tezę, że *obowiązkiwanie norm* prawnych „to sprawa mocy wiążącej ich treści, która może zostać zachowana w całości lub w części na podstawie

37 Zob. szerzej: T. Kosicki, *Fikcja prawna doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 6, s. 31–37.

38 M. Wilbrandt-Gotowicz, *Komentarz do art. 147*, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2025, s. 788–811.

39 B. Kwiatek, *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

40 Postanowienie WSA w Warszawie z 19 listopada 2021 r., II SAB/Wa 516/21, LEX 3331853; postanowienie WSA w Warszawie z 28 października 2021 r., II SAB/Wa 103/21, LEX 3332009; wyrok WSA w Olsztynie z 28 września 2022 r., I SA/OI 372/22, CBOSA; postanowienie WSA w Krakowie z 12 października 2023 r., I SA/Kr 1406/22, LEX 3615108; postanowienie WSA w Krakowie z 12 października 2023 r., I SA/Kr 1408/22, LEX 3614858; postanowienie WSA w Krakowie z 14 września 2023 r., I SA/Kr 1407/23, CBOSA; wyrok WSA w Łodzi z 8 marca 2023 r., III SAB/Łd 128/22, LEX 3509062; postanowienie WSA w Kielcach z 22 sierpnia 2022 r., II SAK/Ke 303/22, CBOSA; wyrok WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2022 r., III SAB/GI 103/22, LEX CBOSA.

41 Zob. szerzej M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.

przepisów lub zasad *intertemporalnych*, pomimo derogacji przepisów będących formalną podstawą dekodowania samej *normy*⁴². Innymi słowy, przepis uchylony obowiązuje w danym systemie prawa, jeżeli można go stosować do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości⁴³. Dopiero treść normy derogującej czy przejściowej pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy uchylony lub zmieniony przepis utracił moc obowiązującą w tym znaczeniu, że nie może być w ogóle stosowany. W okresie od dnia wejścia w życie ustawy o doręczeniach elektronicznych do dnia poprzedzającego dzień zaistnienia obowiązku jej stosowania, o którym mowa w art. 155 u.d.e., do doręczeń przez podmioty publiczne do podmiotów niebędących podmiotami publicznymi w rozumieniu tej ustawy stosuje się art. 39, art. 39¹, art. 40 § 4 oraz art. 46 § 4–9 k.p.a. w brzmieniu dotychczasowym. W wyniku kontroli orzeczniczej sądów administracyjnych podnosi się, że doręczenia elektroniczne uregulowane ustawą o doręczeniach elektronicznych zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 2025 r. zgodnie z komunikatem ministra cyfryzacji z 12 lipca 2024 r., wydanym na podstawie art. 155 ust. 10 u.d.e. Wobec powyższego przed tą datą, zgodnie z art. 158 u.d.e., zastosowanie mają formalnie uchylone przepisy k.p.a. obowiązujące przed zmianą przepisów tej ustawy na mocy ustawy o doręczeniach elektronicznych⁴⁴. Nie można przetrzucać na stronę postępowania skutków uchybień popełnionych przez organ administracji w zakresie formy doręczenia wydanego aktu i obciążać stronę negatywnymi konsekwencjami tego uchybienia. Przepisy dotyczące doręczeń mają przede wszystkim charakter gwarancyjny dla strony postępowania, nie zaś dla organu, i nie można przepisów tych interpretować na niekorzyść strony⁴⁵. Podział dat wejścia w życie poszczególnych regulacji z różnym terminem rozpoczęcia ich stosowania i różne systemy komunikacji powodują konieczność stosowania różnych procedur i błędy interpretacyjne. Sądy administracyjne powinny uwzględniać przepisy intertemporalne z ustawy o doręczeniach elektronicznych. Do doręczeń elektronicznych za pośrednictwem konta ePUAP powinny być stosowane przepisy ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁴⁶ oraz rozporządzenia prezesa Rady Ministrów z 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych⁴⁷. Kolejnym istotnym problemem interpretacyjnym w judykaturze okazała się wykładnia pojęcia systemu teleinformatycznego innego niż ePUAP, której wykładnia, nie może wywierać negatywnych skutków dla strony postępowania⁴⁸.

5. Podsumowanie

Ustawodawca, respektując standardy i wzorce prawa europejskiego, wprowadza zmiany prawne czynności procesowych postępowania administracyjnego i dostosowuje krajowe prawo procesowe do wzorców prawa unijnego. Ustawa o doręczeniach elektronicznych jest kolejnym aktem prawnym, który odwzorowuje regulacje materii procesowej w oparciu o przepisy obowiązujące w UE i zmienia konstrukcję prawną czynności procesowej doręczeń z użyciem środków komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym. Jest to zabieg celowy, który ma za zadanie przyczynić się do stworzenia warunków umożliwiających wzajemne transgraniczne uznawanie doręczeń elektronicznych oraz warunków sprzyjających interoperacyjności usług administracji elektronicznej w całej UE. Oznacza

42 B. Kwiatek, *Dokument elektroniczny...*, dz. cyt.

43 Postanowienie TK z 5 kwietnia 2016 r., K 3/15, LEX 2015145.

44 Wyrok WSA w Białymstoku z 18 września 2024 r., II Sa/Bk 406/24, LEX 3763018.

45 Wyrok WSA w Łodzi z 25 marca 2025 r., I Sa/Łd 78/25, LEX 3852560; wyrok NSA z 23 października 2018 r., II OSK 1004/17, LEX 3074903.

46 Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. 2025, poz. 1703; zobacz szerzej uzasadnienie wyroku WSA w Opolu z 22 czerwca 2023 r., II SA/Op 130/23, LEX 3593630.

47 Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych, t.j. Dz.U. 2018, poz. 180.

48 Postanowienie NSA z 18 listopada 2025 r., III FSK 1219/25, LEX 3944336, postanowienie NSA z 28 października 2025 r., I OSK 1516/25, LEX 3940890, postanowienie NSA z 14 października 2025 r., I GSK 1285/25, LEX 3945034, postanowienie NSA z 24 września 2025 r., I FSK 1395/25, LEX 3937870, postanowienie NSA z 17 września 2025 r., I FSK 1176/25, LEX 3912996.

to, że normy zawarte w rozporządzeniu eIDAS mają charakter horyzontalny i stanowią regulacje *lex generalis* w stosunku do rozwiązań regulujących mechanizmy komunikacji na gruncie innych aktów normatywnych, w tym kodeksu postępowania administracyjnego⁴⁹. Wątpliwości budzi brak zachowania właściwych dla postępowania administracyjnego konstrukcji zasad, charakteru prawno-go i obowiązywania czynności procesowych, w celu poszukiwania form efektywnej, wystarczająco elastycznej, transparentnej i inkluzywnej metody komunikacji z organami administracji publicznej. Nadmierna kazuistyka przywołanych regulacji proceduralnych powoduje błędną ocenę przepisów, a wielofunkcyjne wyznaczenie jej przedmiotu rodzi konieczność dalszych nowelizacji prawa w celu dostosowania go do pozostałych elementów porządku prawnego i ewaluujących potrzeb społeczeństwa informacyjnego oraz polityki UE. Zachowanie spójności i elastyczności przepisów postępowania administracyjnego jest w takiej sytuacji niezwykle skomplikowane, na co wskazuje m.in. nie zawsze nadążająca praktyka. Problem zdaje się narastać i wzrasta dekodyfikacja doręczeń elektronicznych w postępowaniu administracyjnym, wywołana z jednej strony europeizacją prawa administracyjnego, a z drugiej dążeniem do złagodzenia w wielu kategoriach spraw administracyjnych obowiązujących rygorów proceduralnych oraz zmniejszenia właściwego dla kodeksu stopnia formalizmu procesowego.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, t.j. Dz.U. 2025, poz. 1703.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 14 września 2011 r. w sprawie sporządzania i doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych, t.j. Dz.U. 2018, poz. 180.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 910/2014 z 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE, Dz. Urz. UE L 257 z 28.08.2014 r., s. 73–114.
- Ustawa z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1725.
- Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, t.j. Dz.U. 2026, poz. 3.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2023 r. o zmianie ustawy o doręczeniach elektronicznych, Dz.U. 2023, poz. 2699.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1183 z 11 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 910/2014 w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej, Dz. Urz. UE L 2024/1183 z 30.04.2024 r.

Akty urzędowe

- Projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych z 6 lutego 2020 r., druk sejmowy nr 239.
- Uzasadnienie projektu ustawy o doręczeniach elektronicznych z 6 lutego 2020 r., druk sejmowy nr 239.

Orzecnictwo

- Wyrok NSA z 17 maja 2008 r., I OSK 867/07, LEX 471503.
- Postanowienie TK z 5 kwietnia 2016 r., K 3/15, LEX 2015145.
- Wyrok NSA z 23 października 2018 r., II OSK 1004/17, LEX 3074903.
- Postanowienie WSA w Warszawie z 19 listopada 2021 r., II SAB/Wa 516/21, LEX 3331853.
- Postanowienie WSA w Warszawie z 28 października 2021 r., II SAB/Wa 103/21, LEX 3332009.

⁴⁹ K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek (red.), *Ustawa o doręczeniach elektronicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 12.

- Wyrok WSA w Gliwicach z 15 czerwca 2022 r., III SAB/GI 103/22/, CBOSA.
 Postanowienie WSA w Kielcach z 22 sierpnia 2022 r., II SAK/Ke 303/22, CBOSA.
 Wyrok WSA w Olsztynie z 28 września 2022 r., I SA/OI 372/22, CBOSA.
 Wyrok WSA w Łodzi z 8 marca 2023 r., III SAB/Łd 128/22, LEX 3509062.
 Wyrok WSA w Opolu z 22 czerwca 2023 r., II SA/Op 130/23, LEX 3593630.
 Postanowienie WSA w Krakowie z 14 września 2023 r., I SA/Kr 1407/23, CBOSA.
 Postanowienie WSA w Krakowie z 12 października 2023 r., I SA/Kr 1406/22, LEX 3615108.
 Postanowienie WSA w Krakowie z 12 października 2023 r., I SA/Kr 1408/22, LEX 3614858.
 Wyrok WSA w Białymstoku z 18 września 2024 r., II Sa/Bk 406/24, LEX 3763018.
 Wyrok WSA w Łodzi z 25 marca 2025 r., I Sa/Łd 78/25, LEX 3852560.
 Postanowienie NSA z 24 września 2025 r., I FSK 1395/25, LEX 3937870.
 Postanowienie NSA z 17 września 2025 r., I FSK 1176/25, LEX 3912996.
 Postanowienie NSA z 28 października 2025 r., I OSK 1516/25, LEX 3940890.
 Postanowienie NSA z 14 października 2025 r., I GSK 1285/25, LEX 3945034.
 Postanowienie NSA z 18 listopada 2025 r., III FSK 1219/25, LEX 3944336.

Publikacje

- Barnes J., *Transforming administrative procedure. Towards a third generation of administrative procedures*, Workshop on Comparative Administrative Law, Yale Law School, May 7–9, 2009.
- Biernat T., *Europeizacja prawa – zjawisko wielowymiarowe. Wprowadzenie*, [w:] T. Biernat (red.), *Europeizacja prawa*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2008, s. 7–12.
- Biernat S., *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego (zarys problematyki)*, „Studia prawno-europejskie” 2002, t. 6, s. 71–111.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., Kurek (red.) J., *Ustawa o doręczeniach elektronicznych. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Jagielski J., *Europeizacja prawa administracyjnego materialnego (na przykładzie prawa migracyjnego)*, [w:] Z. Janku (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 35–44.
- Kamiński M., *Fakty i czynności administracyjnoprosesowe*, [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 21–39.
- Kamiński M., *Prawo administracyjne intertemporalne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Kisielowska M., *Zasada legalności działania organów administracji publicznej w multicyntycznym systemie prawa*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2018.
- Kmieciak Z., *Europejskie standardy prawa i postępowania administracyjnego a ustalenia orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, nr 1, s. 51–60.
- Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne i sądowe w sprawach unijnych*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego*, „System Prawa Administracyjnego”, t. 3, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 201–276.
- Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- Kosicki T., *Fikcja prawna doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym – wybrane zagadnienia*, „Monitor Prawniczy” 2023, nr 6, s. 31–37.
- Krawiec G., *Europejskie prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Kwiatek B., *Dokument elektroniczny w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Kwiatek B., Skóra A. (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2025.

- Łaszczycza G., Matan A., *Czynności procesowe organu administracji publicznej*, [w:] G. Łaszczycza, A. Matan (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Czynności procesowe w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 330–840.
- Łaszczycza G., *Tryb (technika) działania organu kolegialnego w postępowaniu administracyjnym*, [w:] G. Łaszczycza A. Matan (red.), *Stosowanie prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. Andrzeja Matana*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 624–638.
- Marucha-Jaworska M., *Rozporządzenie eIDAS. Zagadnienia prawne i techniczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Matan A., *Postępowanie administracyjne jako przedmiot regulacji prawa administracyjnego procesowego*, [w:] G. Łaszczycza (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 175–273.
- Milecka K., *Zasada dobrej administracji w orzecznictwie sądów unijnych, cz. I*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 2, s. 33–38.
- Olszanowski J., *Europeizacja postępowania administracyjnego*, [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne z kasusami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 37–46.
- Prasal A., *Usługi zaufania w urzędach od 1 lipca 2016 r.*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2016, nr 8, s. 22.
- Sibiga G., *Stosowanie technik informatycznych w postępowaniu administracyjnym ogólnym*, C.H. Beck, Warszawa 2019.
- Skowronek S., *Nowe formy identyfikacji z użyciem komunikacji elektronicznej w postępowaniu administracyjnym*, „Casus” 2017, nr 84, s. 30–35.
- Skóra A., *Komentarz do art. 1*, [w:] A. Skóra, B. Kwiatek (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 25–31.
- Skóra A., *O rewolucji w zakresie e-doręczeń raz jeszcze. Uwagi na tle art. 6 ustawy o doręczeniach elektronicznych*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58, s. 473–490.
- Wegner J., *Komentarz do art. 39*, [w:] Z. Kmieciak, M. Wojtuń, J. Wegner (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 308–315.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Europeanisation of Administrative Proceedings Law – Opportunities and Risks*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2018, t. 23, nr 2, s. 25–37.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Europeizacja postępowania administracyjnego*, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne i egzekucyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 363–380.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Komentarz do art. 1*, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 31.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Komentarz do art. 147*, [w:] M. Wilbrandt-Gotowicz (red.), *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2025, s. 788–811.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Doręczenia elektroniczne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2025.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Współdziałanie podmiotów publicznych i niepublicznych w nowym systemie doręczeń elektronicznych a ochrona praw jednostki*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, t. 34, nr 116, s. 398–413.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Zintegrowane z prawem Unii Europejskiej postępowanie administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
- Woś T., *System postępowań administracyjnych*, [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 42–85.
- Wróbel A., *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 1, s. 35–58.

Netografia

Ministral Declaration on eGovernment – the Tallin Declaration, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration> [dostęp: 10.03.2025].

Sibiga G, *Jak nie informatyzować administracji*, <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art36713481-grzegorz-sibiga-jak-nie-informatyzowac-administracji> [dostęp: 4.03.2024].

PRAWNE INSTRUMENTY REALIZACJI ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W GOSPODARCE MORSKIEJ NA PRZYKŁADZIE MORZA BAŁTYCKIEGO

Legal instruments for implementing sustainable development in the maritime economy, using the Baltic Sea as an example

Jowita Sosnowska-Lisiczenkow

ORCID: 0000-0003-1371-4611

Abstrakt

Artykuł podejmuje problematykę prawnych instrumentów wdrażania zasady zrównoważonego rozwoju w gospodarce morskiej na przykładzie Morza Bałtyckiego. W opracowaniu podjęto próbę klasyfikacji tych instrumentów, opierając się na pochodzeniu norm prawnych oraz celów, które sformułował przed nimi ustawodawca. Analizie poddano również skuteczność tych instrumentów, identyfikując główne bariery ich stosowania, takie jak niespójność przepisów, kolizje kompetencyjne między organami administracji oraz brak skutecznych mechanizmów egzekwowania prawa. W artykule zaprezentowano studia przypadków, dotyczące ochrony obszarów Natura 2000 oraz lokalizacji morskich farm wiatrowych. Na ich podstawie sformułowano postulaty *de lege ferenda*, zmierzające do zwiększenia skuteczności obowiązujących rozwiązań prawnych.

Abstract

The paper deals with the issue of legal instruments for the implementation of the principle of sustainable development in maritime affairs, using the Baltic Sea as an example. The paper attempts to classify these instruments based on the origin of the legal norms and the objectives formulated for them by the legislator. It also analyses the effectiveness of these instruments and identifies the main obstacles to their application, such as inconsistencies in regulations, conflicts of competence between administrative bodies and the lack of effective enforcement mechanisms. The article presents case studies concerning the protection of Natura 2000 areas and the location of offshore wind farms. On this basis, proposals *de lege ferenda* were formulated with a view to increasing the effectiveness of the existing legal solutions.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, gospodarka morska, prawo ochrony środowiska, środowisko morskie, morskie obszary chronione, prawo UE, międzynarodowe prawo środowiska

Keywords: sustainable development, maritime economy, environmental law, marine environment, marine protected areas, EU law, international environmental law

1. Pojęcie zrównoważonego rozwoju

Zrównoważony rozwój ewoluował od koncepcji ekologicznej do zasady prawa międzynarodowego. Proces ten trwał kilka dekad i obejmował kluczowe dokumenty oraz akty prawne, zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i krajowym.

Geneza i rozwój idei zrównoważonego rozwoju sięga lat 60. ubiegłego wieku, które były okresem dynamicznego wzrostu gospodarczego oraz narastających obaw o degradację środowiska. Była ona odpowiedzią na negatywne skutki industrializacji, choć jeszcze nie funkcjonowała jako zasada prawa. Nie było wówczas jeszcze międzynarodowych norm prawnych regulujących ochronę środowiska¹.

Powoli zaczęto dostrzegać konieczność wypracowania nowego modelu rozwoju, który łączyłby wzrost gospodarczy z ochroną zasobów naturalnych. Zmiany te rozpoczęły się w kolejnej dekadzie, w latach 70. XX w.

Pierwszą międzynarodową konferencją dotyczącą ochrony środowiska była zorganizowana w 1972 r. Konferencja Sztokholmska ONZ. W Deklaracji Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie środowiska, zwanej Deklaracją Sztokholmską², podkreślono konieczność połączenia ochrony środowiska z rozwojem gospodarczym³.

Ważnym wydarzeniem, dzięki któremu rozwinęła się koncepcja zrównoważonego rozwoju była konferencja w Rio de Janeiro w 1992 r. W jej efekcie przyjęto kilka ważnych dokumentów. Najważniejszym z nich była Deklaracja z Rio⁴. Dokument ten składa się z 27 zasad, które stanowią normy w dziedzinie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju⁵.

Zasada zrównoważonego rozwoju ma umocowanie w prawie międzynarodowym, unijnym oraz krajowym. Odniesienie do tej zasady można odnaleźć w wielu aktach prawa międzynarodowego. Jednym z zasadniczych dokumentów jest Konwencja Narodów Zjednoczonych o biologicznej różnorodności⁶. Co prawda, nie posługuje się ona pojęciem zrównoważonego rozwoju, ale definiuje określenie zrównoważonego użytkowania jako „użytkowanie elementów różnorodności biologicznej w taki sposób i z taką intensywnością, żeby nie prowadziło ono do jej zmniejszenia w długim czasie i tym samym pozwoliło utrzymać jej potencjał w stanie odpowiadającym potrzebom i aspiracjom obecnych oraz przyszłych pokoleń”⁷. Kolejnym ważnym dokumentem jest Ramowa Konwencja NZ w sprawie zmian klimatu z 1992 r.,⁸ w której podkreśla się konieczność ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w sposób zgodny z zasadą zrównoważonego rozwoju. Stanowiła ona również podstawę dla późniejszych porozumień, takich jak Protokół z Kioto z 1997 r.⁹ i Porozumienie paryskie z 2015 r.¹⁰

Natomiast UE oficjalnie wprowadziła zasadę zrównoważonego rozwoju jako cel swoich polityk w 1997 r. w Traktacie z Amsterdamu. Zasadę zrównoważonego rozwoju można odnaleźć zarówno

1 Zob. Z. Bukowski, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie, ze szczególnym uwzględnieniem prawa gospodarczego*, „Handel Wewnętrzny” 2012, t. 3, s. 287–288; P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 279–299.

2 Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972, A/CONF.48/14/Rev.1 Chapter I - UN Documents: Gathering a body of global agreements, <http://www.un-documents.net/unchedec.htm> (dostęp: 17.02.2025r.).

3 J. Kielin-Maziarz, *Rozumienie zasady zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, t. 22, nr 1, s. 20–21.

4 Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992, A/CONF.151/26 (Vol. I).

5 G. Ignatowicz, *Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w polityce ekologicznej Polski po konferencjach w Rio de Janeiro w 1992 oraz 2012 roku*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, nr 18, s. 225.

6 Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro 5 czerwca 1992 r., Dz.U. 2002 Nr 184, poz. 1532. Tamże, art. 2.

8 Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku 9 maja 1992 r., Dz.U. 1996, Nr 53, poz. 238.

9 Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto 11 grudnia 1997 r., Dz.U. 2005 Nr 203, poz. 1684.

10 Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu 12 grudnia 2015 r., Dz.U. 2017, poz. 36.

w prawie pierwotnym, jak i wtórnym UE, przede wszystkim w art. 11 TFUE¹¹, który zobowiązuje UE do integracji ochrony środowiska ze wszystkimi politykami sektorowymi, zapewniając realizację zasady zrównoważonego rozwoju. Cele polityki ochrony środowiska określa art. 191 TFUE, nakazując uwzględnianie gospodarczego i społecznego rozwoju Unii oraz zrównoważonego rozwoju regionów. Wypada także odnotować treść art. 3 TUE dotyczącą rynku wewnętrznego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego:

Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. Wspiera postęp naukowo-techniczny.¹²

W prawie wtórnym UE zasada ta przejawia się m.in. w: Dyrektywie 2008/56/WE ustanawiającej ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej)¹³, która kładzie nacisk na zrównoważone zarządzanie ekosystemami morskimi, czy w Dyrektywie 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko¹⁴, która wymaga uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju w procesach decyzyjnych.

Należy zaznaczyć, że zasada zrównoważonego rozwoju została wyrażona w art. 5 Konstytucji RP¹⁵. Termin ten został również zdefiniowany w art. 3 pkt 50 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z nim rozwój zrównoważony:

to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.¹⁶

Spośród wypowiedzi doktryny warto odnieść się do koncepcji Zbigniewa Bukowskiego. Autor ten definiuje zrównoważony rozwój jako koncepcję o charakterze globalnym, odnoszącą się do dalszej ewolucji życia człowieka na Ziemi¹⁷. Podkreśla, że zasada zrównoważonego rozwoju ma charakter dyrektywalny, co oznacza, że stanowi normatywną wytyczną dla organów władzy publicznej, a jej realizacja powinna być uwzględniana przy stosowaniu prawa¹⁸. Zdaniem Jerzego Sommera ważny jest integracyjny charakter zasady zrównoważonego rozwoju, który zakłada harmonizację rozwoju gospodarczego, społecznego i ochrony środowiska, a także zapewnienie trwałych i sprawiedliwych warunków życia zarówno dla obecnych, jak i przyszłych pokoleń¹⁹.

Definicja prawna zrównoważonego rozwoju, zawarta w art. 3 pkt 50 ustawy – Prawo ochrony środowiska, ukazuje, że ustawodawca pod tym pojęciem rozumie taki rozwój, w którym wszelkie działania społeczne, gospodarcze i polityczne nie mogą odbywać się kosztem środowiska przyrodniczego, pomimo iż kładzie większy nacisk na integrację wyżej wymienionych działań.

11 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47–360.

12 Traktat o Unii Europejskiej z 13 grudnia 2007 r. — wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13–46.

13 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego, Dz. Urz. UE L 164 z 25.06.2008 r., s. 19.

14 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz. Urz. UE L 26 z 28.01.2012 r., s. 1.

15 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483.

16 Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2024 poz. 54.

17 Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s. 37.

18 Tamże, s. 45.

19 J. Sommer, *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2005, s. 80.

2. Pojęcie gospodarki morskiej

W niniejszym tekście zasada zrównoważonego rozwoju odnoszona jest do zagadnień gospodarki morskiej. W Polsce gospodarka morska jest regulowana przez wiele aktów prawnych. Jednak brak kompleksowego opracowania naukowego i systemowego podejścia do tej dziedziny powoduje trudności w analizie procesów normatywnych²⁰.

Definicja gospodarki morskiej zaproponowana rządowi RP przez Witolda Waclawika-Narbutta w 2008 r. podkreśla szeroki zakres działalności gospodarczej związanej z morzem i jego zlewiskami: „Gospodarka morska jest to system gospodarczej działalności i skutków, związany ze środowiskiem morza i jego zlewisk, polegający na produkcji i przetwórstwie, podziale oraz konsumpcji dóbr i usług”²¹. Definicja ta nie została formalnie przyjęta jako obowiązująca w polskim systemie prawnym, ale wpłynęła na dyskusję o kształcie gospodarki morskiej i rozwój klastrów morskich w Polsce.

Ramy prawne dla gospodarki morskiej prowadzonej na polskich obszarach morskich tworzy ustawa o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej²².

Zgodnie z art. 3 tej ustawy działalność prowadzona na obszarach morskich RP, w tym działalność, której wyłącznymi celami są obrona lub bezpieczeństwo państwa, podejmowana jest przy zachowaniu niezbędnych środków ostrożności na rzecz osiągnięcia lub utrzymania dobrego stanu środowiska morskiego.

Zgodnie z art. 5 pkt 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej²³ gospodarka morska jest jednym z działów administracji rządowej. Artykuł 10 wyżej wymienionej ustawy określa zakres spraw wchodzących w skład tego działu. Przepis stanowi, że dział ten obejmuje sprawy dotyczące:

- transportu morskiego i żeglugi morskiej;
- obszarów morskich;
- portów i przystani morskich;
- przemysłu stoczniowego;
- ochrony środowiska morskiego;
- gospodarowania mieniem Skarbu Państwa oraz ochrony interesów Skarbu Państwa.

Podstawowym międzynarodowym dokumentem prawnym stanowiącym fundament dla rozwoju gospodarki morskiej na obszarach morskich jest Konwencja NZ o prawie morza, podpisana w Montego Bay w 1982 r.²⁴ Określa ona strefy morskie (wody terytorialne, wyłączna strefa ekonomiczna, szelf kontynentalny), zasady eksploatacji zasobów naturalnych mórz, takie jak np. rybołówstwo czy wydobywanie surowców (art. 56, art. 61, art. 62, art. 76–85 oraz art. 136–140), swobodę żeglugi i transportu morskiego (art. 17–19, art. 87 oraz art. 90–94), ochronę środowiska morskiego i obowiązki państw w tym zakresie (art. 192–196, art. 208–210, art. 214–222), a także zawiera przepisy dotyczące infrastruktury morskiej i działalności gospodarczej (art. 60 i art. 112–115). Innymi ważnymi dokumentami są m.in. Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z 1974 r. (konwencja helsińska)²⁵, jak również Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki z 1973 r. (Konwencja MARPOL)²⁶.

20 D. Pyć, *Paradygmaty zrównoważonego rozwoju gospodarki morskiej i niebieskiej gospodarki z perspektywy Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza*, „Prawo Morskie” 2022, t. 43, s. 29.

21 *O gospodarce morskiej*, Krajowa Izba Gospodarki Morskiej, Gdynia 2020, s. 2, http://www.kigm.pl/images/publikacje/FolderKIGM/wyd1/0_gospodarce_morskiej_2020_wyd_1.pdf [dostęp: 17.02.2025].

22 Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1125.

23 Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1370.

24 Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay 10 grudnia 1982 r., Dz.U. 2002 Nr 59, poz. 543.

25 Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach 9 kwietnia 1992 r., Dz.U. 2000 Nr 28, poz. 346.

26 Zmiany do Protokołu I oraz do załączników do Międzynarodowej konwencji o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki, 1973, sporządzonej w Londynie 2 listopada 1973 r., zmienionej Protokołem sporządzonym w Londynie 17 lutego 1978 r. oraz uzupełnionej Protokołem przyjętym w Londynie 26 września 1997 r., przyjęte w Londynie w okresie od 5 grudnia 1985 r. do 4 kwietnia 2014 r., Dz.U. 2016, poz. 761.

Podstawowe przepisy prawne dotyczące gospodarki morskiej można znaleźć w TFUE oraz w szczególowych dyrektywach i rozporządzeniach UE²⁷.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. d TFUE gospodarka morska jest częścią wspólnej polityki transportowej. Artykuł 100 TFUE stanowi, że wspólna polityka transportu morskiego obejmuje regulacje dotyczące żeglugi i bezpieczeństwa morskiego. Natomiast art. 191–192 TFUE odnoszą się do celów i zasad polityki ochrony środowiska UE oraz jej kompetencji w zakresie stanowienia przepisów o ochronie środowiska, jak również procedur legislacyjnych.

Należy dodać, że gospodarka morska na obszarach Natura 2000 podlega szczególnym ograniczeniom wynikającym z przepisów krajowych i unijnych. Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dyrektywa siedliskowa)²⁸ oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (dyrektywa ptasia)²⁹ określają zasady ochrony przyrody w ramach sieci Natura 2000.

Zgodnie z art. 33 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³⁰ każda inwestycja mogąca znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

Według art. 15 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody obowiązują określone ograniczenia, które dotyczą działalności gospodarczej, w tym również gospodarki morskiej.

Powyższy artykuł zawiera katalog zakazów, które mogą obowiązywać na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody.

Problematyka i status prawny morskich obszarów chronionych zostaną szerzej omówione w dalszej części niniejszego opracowania.

Reasumując, należy stwierdzić, że ustawodawca w art. 10 ustawy o działach administracji rządowej podchodzi do kwestii gospodarki morskiej z perspektywy administracyjnej, koncentrując się na regulacjach i zarządzaniu sektorem morskim. Natomiast przepisy unijne kładą nacisk na zrównoważony rozwój, innowacje i ochronę środowiska morskiego. Definicja Witolda Waclawika-Narbutta ma bardziej kompleksowe podejście, obejmujące zarówno działalność gospodarczą, jak i skutki jej oddziaływania.

3. Prawne instrumenty mające na celu zrównoważoną gospodarkę morską na obszarze Morza Bałtyckiego – stan *de lege lata*

Termin „instrument prawny”, choć nie jest definiowany przez żaden akt normatywny, bywa często używany w doktrynie w odniesieniu do przepisów wielu dziedzin prawa. W doktrynie prawa ochrony środowiska pojęcie to pokrywa się nierzadko znaczeniowo z terminem instytucji prawnej³¹. Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjęto, że „instrument prawny” to regulacje prawne mające na celu zrównoważoną gospodarkę morską na obszarze Morza Bałtyckiego.

Ochrona Bałtyku jest realizowana przez wielopoziomowy system prawny, który obejmuje instrumenty prawne z zakresu prawa międzynarodowego, unijnego i krajowego³².

Zgodnie z zapisami konwencji MARPOL Morze Bałtyckie uznane zostało jako obszar specjalny, co związane jest z bardziej rygorystycznymi niż na morzach otwartych przepisami dotyczącymi zanie-

27 J. Ciechanowicz-McLean, M. Nyka, *Podstawowe założenia środowiskowej gospodarki morskiej*, „Prawo Morskie” 2014, t. 30, s. 71.

28 Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. Urz. WE L 206 z 22.07.1992 r., s. 7.

29 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. UE L 20 z 26.01.2010 r., s. 7.

30 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1478.

31 M. Roliński, *Instrumenty prawne ochrony przyrody w świetle ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*, [w:] B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2016, s. 115–116.

32 Zob. D. Pyć, *Instrumenty prawnej ochrony Morza Bałtyckiego jako obszaru morskiego o szczególnej wrażliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 4(61), s. 149.

czyszczeń pochodzących ze statków czy obowiązku korzystania z odpowiednich urządzeń portowych do odbioru odpadów. Bałtyk obejmuje również morskie obszary chronione w ramach sieci Natura 2000, a także w ramach krajowych prawnych form ochrony przyrody w postaci parków narodowych, parków krajobrazowych oraz rezerwatów przyrody³³.

Gospodarowanie zasobami Morza Bałtyckiego zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju wymaga stosowania szerokiego wachlarza instrumentów prawnych, których funkcją jest zapewnienie równowagi między wykorzystaniem zasobów morskich a ochroną środowiska naturalnego. Instrumenty te można sklasyfikować według różnych kryteriów, jednakże w niniejszym opracowaniu przyjęto podział według ich funkcji oraz charakteru normatywnego. Opierając się na analizie obowiązujących aktów normatywnych, instrumenty prawne służące realizacji zasady zrównoważonego rozwoju na obszarze Morza Bałtyckiego można podzielić na następujące kategorie:

- a) instrumenty decyzyjne, które dotyczą wydawania pozwoleń i decyzji administracyjnych regulujących działalność gospodarczą na obszarach morskich;
- b) instrumenty planistyczne, które mają na celu określenie długoterminowych celów oraz strategii ochrony i wykorzystania zasobów morskich, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- c) instrumenty normatywne, w postaci wiążących przepisów prawnych, które określają normy ochrony środowiska, normy jakości wody oraz obowiązki podmiotów gospodarki morskiej;
- d) instrumenty ekonomiczne, które służą wspieraniu zrównoważonej gospodarki morskiej poprzez wprowadzenie dotacji, opłat środowiskowych i ulg podatkowych.

Jednym z kluczowych instrumentów decyzyjnych są decyzje administracyjne wydawane przez organy właściwe w zakresie gospodarki morskiej i ochrony środowiska. Decyzje te są stosowane w odniesieniu do określonych podmiotów i sytuacji faktycznych. Warto wymienić tutaj przede wszystkim decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, które określają środowiskowe uwarunkowania realizacji planowanych przedsięwzięć. Decyzje wydawane są na podstawie 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 środowisko³⁴. Organem właściwym do wydania decyzji w odniesieniu do obszaru morskiego wzdłuż wybrzeża na terenie danego województwa jest regionalny dyrektor ochrony środowiska³⁵. Przepisy obowiązujące w Polsce, które dotyczą oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ), wywodzą się bezpośrednio z prawa UE i stanowią implementację unijnych przepisów.

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu to kolejny przykład instrumentu prawnego o charakterze decyzyjnym, które zgodnie z art. 53 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wydawane są po uzgodnieniu z dyrektorem właściwego urzędu morskiego – w odniesieniu do obszarów pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani³⁶. Znaczenie prawne takiego uzgodnienia dotyczy ochrony funkcji technicznej, przyrodniczej oraz bezpieczeństwa infrastruktury i środowiska morskiego wraz z pasem przybrzeżnym. Jest ono również elementem procedury administracyjnej i posiada charakter czynności współdecyzyjnej.

Istotnym instrumentem decyzyjnym są pozwolenia wodnoprawne, które regulowane są przez art. 388–390 ustawy Prawo wodne. Ich celem jest kontrola działalności wpływającej na stan wód morskich, np. zrzut ścieków czy eksploatacja zasobów. Organem właściwym w sprawach gospodarowania wodami są Wody Polskie. Natomiast minister właściwy do spraw gospodarki wodnej wydaje pozwolenia wodnoprawne w przypadku, gdy wnioskodawcą są Wody Polskie. Jednak pozwolenie na czasowe zajęcie morskich wód wewnętrznych lub morza terytorialnego zgodnie z zapisami art. 27 lit. r ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej wydaje właściwie terytorialnie dyrektor urzędu morskiego.

33 Tamże, s. 149–150; D. Pyć, *Efektywność środków ochrony w obszarach morskich o szczególnej wrażliwości*, „Prawo Morskie” 2008, nr 24, s. 113–114.

34 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. 2024, poz. 1112.

35 Tamże, art. 75 ust. 2.

36 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1130.

Wymienione decyzje odgrywają zasadniczą rolę w procesie oceny wpływu planowanych inwestycji na ekosystem morski. Organy administracji poprzez ich wydawanie bądź odmowę wpływają realnie na kierunek i tempo rozwoju gospodarczego obszarów morskich.

Z kolei instrumenty planistyczne mają charakter ogólny i długoterminowy. Ich celem jest określenie ram przestrzennego i funkcjonalnego zagospodarowania obszarów morskich z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. W tym zakresie szczególną rolę odgrywa planowanie przestrzenne obszarów morskich, którego podstawą prawną jest ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej. Zgodnie z Dyrektywą 2014/89/UE w sprawie planowania przestrzennego obszarów morskich, której przepisy zostały implementowane do polskiego porządku prawnego w przepisach art. 37 lit. a–37 lit., i wyżej wymienionej ustawy o obszarach morskich Polska wdrożyła Plan Zagospodarowania Przestrzennego Polskich Obszarów Morskich, który określa m.in. lokalizację farm wiatrowych czy obszarów ochronnych. Celem omawianego planu jest równoważenie ochrony środowiska i działalności gospodarczej w takich dziedzinach jak transport morski, rybołówstwo, energetyka wiatrowa czy turystyka, a także eliminacja konfliktów przestrzennych na morzu³⁷.

Wieloletnie plany zarządzania rybołówstwem, których podstawą prawną jest Rozporządzenie 1380/2013 w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) 1954/2003 i (WE) 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) 2371/2002 i (WE) 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE³⁸, a także szczegółowe plany w formie oddzielnych rozporządzeń dla poszczególnych mórz/akwenów, służą zapewnieniu zrównoważonej unijnej polityki rybołówstwa.

Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1139 z 6 lipca 2016 r., ustanawiającym wieloletni plan w odniesieniu do stad dorsza, śledzia i szprota w Morzu Bałtyckim oraz połowów eksploatujących te stada, zmieniającym rozporządzenie Rady (WE) 2187/2005 i uchylającym rozporządzenie Rady (WE) 1098/2007,³⁹ ustanawia się limity połowowe, nakłady połowowe i okresy ochronne.

W Polsce wdrożony został Krajowy program ochrony wód morskich, którego podstawą prawną są przede wszystkim art. 144 i art. 159 ustawy Prawo wodne, a także ramowa dyrektywa w sprawie strategii morskiej. Zadaniem programu jest zapewnienie dobrego stanu środowiska morskiego poprzez zestaw działań ochronnych i naprawczych, a także wspieranie zrównoważonego użytkowania zasobów Morza Bałtyckiego. Instrumentami wdrażania Krajowego planu ochrony wód morskich są instrumenty prawa twardego, takie jak regulacje administracyjne i normy jakości, jak również instrumenty prawa miękkiego, a więc programy edukacyjne i dotacje na technologie proekologiczne⁴⁰.

Ważnym instrumentem planistycznym są plany ochrony szczególnie cennych terenów przyrodniczych, takich jak nadmorskie parki narodowe, rezerwy przyrody czy parki krajobrazowe, które zostały przewidziane w ustawie o ochronie przyrody⁴¹.

Do instrumentów normatywnych należą przede wszystkim przepisy prawne określające standardy ochrony środowiska, normy jakości wód oraz obowiązki podmiotów gospodarki morskiej wynikające z tych przepisów. Przepisy te zawarte są w ramowej dyrektywie w sprawie strategii morskiej 2008/56/WE, która ustanawia ramy działań w dziedzinie polityki ochrony środowiska morskiego, a jej cele realizowane przez krajowe strategie morskie skupiają się na osiągnięciu dobrego stanu ekologicznego mórz poprzez

37 Zob. *Plany morskie*, <https://sipam.gov.pl/mapy/plany-morskie/> [dostęp: 12.04.2025].

38 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1380/2013 z 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) 1954/2003 i (WE) 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) 2371/2002 i (WE) 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE, Dz. Urz. UE L 354 z 28.12.2013 r., s. 22.

39 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1139 z 6 lipca 2016 r. ustanawiające wieloletni plan w odniesieniu do stad dorsza, śledzia i szprota w Morzu Bałtyckim oraz połowów eksploatujących te stada, zmieniające rozporządzenie Rady (WE) 2187/2005 i uchylające rozporządzenie Rady (WE) 1098/2007, Dz. Urz. UE L 191 z 15.07.2016 r., s. 1.

40 Zob. *Projekt aktualizacji programu ochrony wód morskich*, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2021, <https://www.imgw.pl/sites/default/files/2021-08/projekt-apowm-20210629-v1.00.pdf> [dostęp: 18.04.2025].

41 Zob. K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska. Problemy społeczne, ekonomiczne i prawne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 261.

systematyczne monitorowanie i redukcję zanieczyszczeń oraz integracji zasad zrównoważonego rozwoju w politykach morskich państw UE.

Kolejnymi dokumentami są konwencja helsińska i jej akty wykonawcze. Wprowadza ona zasady Baltic Sea Action Plan⁴², czyli kompleksowej strategii ochrony ekosystemu Bałtyku. Regulacje te dotyczą redukcji eutrofizacji, zanieczyszczeń chemicznych i ochrony bioróżnorodności.

Ważnym instrumentem jest ustanawianie obszarów chronionych. Podstawą prawną ustanawiania obszarów chronionych Natura 2000 na morzu jest dyrektywa ptasia (79/409/EWG) i dyrektywa siedliskowa (92/43/EWG). Celem ich ustanawiania jest ograniczenie działalności gospodarczej na obszarach o wysokiej wartości przyrodniczej, a także zakaz działań powodujących degradację siedlisk morskich. W Polsce istnieje kilkanaście morskich obszarów Natura 2000, np. Zatoka Pucka i Półwysep Helski⁴³.

Ostatnim rodzajem instrumentów są instrumenty ekonomiczne, które służą zachęcaniu do zrównoważonej gospodarki morskiej poprzez dotacje, opłaty ekologiczne i ulgi podatkowe. Należy do nich system opłat ekologicznych i kar, którego podstawą prawną jest ustawa Prawo wodne⁴⁴.

Dotacje na inwestycje proekologiczne, które mają podstawę prawną w Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ), stanowią kolejny przykład instrumentów ekonomicznych⁴⁵.

Konkludując niniejsze rozważania, należy stwierdzić, że pomimo istnienia rozbudowanych ram prawnych skuteczne wdrożenie zasady zrównoważonego rozwoju pozostaje wyzwaniem.

Gospodarka morska obecnie również musi mierzyć się z wieloma poważnymi wyzwaniami. W tym kontekście szczególne znaczenie ma ochrona morskich obszarów Natura 2000. Obszary te w rozumieniu ustawy o obszarach morskich RP i administracji morskiej obejmują morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne, strefę przyległą oraz wyłączną strefę ekonomiczną⁴⁶.

Ochrona obszarów morskich Natura 2000, określona w dyrektywach siedliskowej i ptasiej, wymaga wdrożenia procedur oceny oddziaływania na środowisko. Procedury te obejmują weryfikację wpływu planowanych projektów na integralność obszaru chronionego. Jednak w praktyce procedury te są często długotrwałe, a decyzje podejmowane przez organy administracyjne są interpretowane w sposób niejednolity. Szczególną trudność stanowi definicja tzw. znaczącego negatywnego oddziaływania, co prowadzi do licznych sporów i konieczności angażowania sądów administracyjnych. Orzecznictwo często podkreśla niejednoznaczność niektórych kluczowych pojęć stosowanych w przepisach dotyczących ochrony środowiska.

Przykładem jest wyrok WSA w Rzeszowie z 20 marca 2012 r.,⁴⁷ w którym podkreślono, że pojęcie „znacząco negatywnego oddziaływania” na obszar Natura 2000 wymaga oceny i każdorazowego zindywidualizowanego podejścia. Sąd wskazał, że użycie przymiotnika „znacząco” implikuje negatywne oddziaływanie o wysokiej intensywności, przekraczające przeciętną miarę oddziaływania. Tym samym nie każde pogorszenie warunków środowiskowych na danym obszarze kwalifikuje się jako znacząco negatywne w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie przyrody czy dyrektyw unijnych. Ostateczna kwalifikacja wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 i zastosowania wiedzy eksperckiej, co potwierdza funkcję tych regulacji jako kluczowych instrumentów prawnych o silnym komponentcie zawierającym elementy oceny, który zależy od kontekstu i stanu faktycznego⁴⁸.

42 Zob. M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 573–675; *Baltic Sea Action Plan – 2021 update*, Helsinki Commission – HELCOM, Helsinki 2021, s. 4–60.

43 Zob. J. Ciechanowicz-McLean, *O problemach prawnej ochrony brzegu morskiego w Polsce*, „Prawo Morskie” 2021, t. 40, s. 33–36; M. Michałek, P. Gruszka, B. Arciszewski, W. Górski, M. Koss, M. Szulc, *Raport dotyczący morskich obszarów chronionych*, World Wide Fund for Nature, Gland 2023, https://www.wwf.pl/sites/default/files/2023-10/Morskie%20obszary%20chronione%20-%20WWF%202023_0.pdf [dostęp: 5.05.2025].

44 Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1087, art. 274–280.

45 Zob. *Rozbudowa terminala LNG w polskim porcie w celu zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego*, https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/projects/poland/upgrade-of-polish-ports-lng-terminal-to-strengthen-energy-security [dostęp: 5.05.2025].

46 Ustawa z dnia 21 marca 1999 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1125, art. 2.

47 Wyrok WSA w Rzeszowie z 20 marca 2012 r., II SA/Rz 1111/11, LEX 1125596.

48 W wyroku WS w Lublinie z 6 czerwca 2023 r., II SA/Lu 285/23, LEX 3580815 Sąd podkreślił, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest decyzją uznaniową, lecz ma charakter związany. Odmowa ustalenia środowiskowych

Należałoby również wspomnieć, że z ustaleń kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli wynika, że w latach 2020–2023 organy administracji morskiej nie zagwarantowały skutecznej ochrony brzegu morskiego przed nieuprawnionymi działaniami osób trzecich naruszających prawa własności Skarbu Państwa⁴⁹. Od 2006 r. miało miejsce regularne nawożenie i nasypywanie ziemi na terenie pasa technicznego Półwyspu Helskiego⁵⁰. Na terenach do tego nieprzeznaczonych powstały też obiekty handlowe, usługowe oraz szkoły sportów wodnych. Intensywne użytkowanie rekreacyjne również stanowi poważne zagrożenie dla tego cennego obszaru przyrodniczego. Zgodnie z art. 27a ust. 2 ustawy o ochronie przyrody nadzór nad obszarem Natura 2000 sprawuje właściwy regionalny dyrektor ochrony środowiska lub na obszarach morskich – dyrektor urzędu morskiego⁵¹. Jednak dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni nie wszczął postępowań administracyjnych skutkujących ewentualnym wymierzeniem administracyjnych kar pieniężnych, a regionalny dyrektor ochrony środowiska w Gdańsku nie przeprowadził kontroli przestrzegania przepisów o ochronie przyrody. Jednocześnie NIK zwróciła uwagę na potrzebę znowelizowania ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i uzupełnienie jej o regulacje odnoszące się do oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko i oceny oddziaływania przedsięwzięć na obszar Natura 2000, zarówno dla inwestycji jeszcze niezrealizowanych, jak i tych, które już powstały. Wskazała również, że należy wprowadzić instrumenty prawne, które pozwalałyby na wymierzenie sankcji za nieprzeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko⁵².

Znaczna ingerencja w środowisko morskie doprowadziła do degradacji siedlisk zagrożonych gatunków w obszarze Natura 2000. Definicja czynu zabronionego w postaci niszczenia bądź uszkadzania roślin i zwierząt na terenie objętym ochroną, co w konsekwencji prowadzi do istotnej szkody, została ujęta w art. 181 par. 2 k.k.⁵³ Uszkodzenie, o którym mowa w powyższym przepisie, niewątpliwie dotyczyło nasypywania plaż na Półwyspie Helskim, które ma negatywny wpływ na środowisko, w tym siedliska zwierząt oraz rośliny⁵⁴. Ponadto obszary Półwyspu Helskiego podlegają ochronie na mocy art. 6 ustawy o ochronie przyrody⁵⁵.

Warto zaznaczyć, że rozmieszczenie morskich farm wiatrowych ukazuje złożoną dynamikę między konkurencyjnymi interesami środowiskowymi i energetycznymi. Morze Bałtyckie, akwen stosunkowo płytki, w którym panują sprzyjające warunki wiatrowe, doświadcza rosnącej presji na inwestowanie w odnawialne źródła energii. Jednocześnie lokalizacja farm wiatrowych często pokrywa się z trasami migracyjnymi gatunków ptaków, korytarzami żerowania ssaków morskich oraz regionami o dużym znaczeniu dla turystyki czy rybołówstwa. Wiatraki stanowią bezpośrednie zagrożenie dla ptaków morskich oraz pośrednie zagrożenie dla istot żywych ze względu na wywoływanie drgań i hałas. Pomimo że istnieje wiele zabezpieczeń, takich jak detektory ruchu czy sygnały akustyczne, problem nie został nadal rozwiązany⁵⁶. Powyższe potwierdzają również wyniki kontroli przeprowadzonej w 2022 r. przez NIK⁵⁷. Problem stanowiąc mogą również sprzeczne interesy przedsiębiorstw z branży energetyki wiatrowej oraz przedsiębiorstw z branży rybołówstwa, ponieważ budowa wiatraków może utrudnić albo uniemożliwić dostęp do łowisk⁵⁸. NIK wskazała na potrzebę wprowadzenia zmian w przepisach,

uwarunkowań może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w ustawie, takich jak wykazanie znaczącego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000.

49 *Człowiek zagraża Półwyspowi Helskiemu*, <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/czlowiek-zagraza-polwyspowi-helskiemu.html> [dostęp: 30.08.2025].

50 *Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2015, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/13/141/LGD/> [dostęp: 11.09.2025].

51 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1478.

52 Więcej na ten temat *Człowiek zagraża Półwyspowi Helskiemu...*, dz. cyt.

53 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2025, poz. 383.

54 J. Ciechanowicz-McLean, *O problemach prawnej ochrony...*, s. 36.

55 Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1478.

56 Szerzej na ten temat, patrz: J. Kozioł, *Problemy związane z wykorzystaniem odnawialnych źródeł do produkcji energii elektrycznej*, „Zeszyty Naukowe Systemy Wspomagania w Inżynierii Produkcji” 2024, t. 13, nr 2, s. 45; M. Przewoźniak, *Czynniki wpływające na lokalizację morskich farm wiatrowych*, „Kierunek Energetyka” 2024, nr 4, s. 33.

57 *Rozwój morskiej energetyki wiatrowej*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2022, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/21/065/LSZ/> [dostęp: 11.09.2025].

58 Tamże.

które usprawniłyby postępowania administracyjne w sprawie pozwoleń lokalizacyjnych. Obecnie termin na wydanie decyzji w przypadku morskich farm wiatrowych wynosi 90 dni, co określone zostało w art. 23 ust. 2a ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁵⁹. Z przeprowadzonej kontroli wynika także, że w latach 2019–2021 12 spraw administracyjnych zostało zakończonych po upływie terminu, który został przewidziany w art. 35 k.p.a.⁶⁰ Podobnie jak postępowania dotyczące uzgodnień na układanie i utrzymywanie w wyłącznej strefie ekonomicznej podmorskich kabli związanych z energetyką wiatrową.

Podkreślić należy, że przedstawione powyżej studium przypadków nie wyczerpuje zagadnień związanych z ochroną obszarów Natura 2000 oraz budową morskich farm wiatrowych. Niemniej należy stwierdzić, że istniejące instrumenty prawne nie zawsze są skuteczne w zapewnianiu równowagi między interesem publicznym a ochroną środowiska, zwłaszcza w kontekście długoterminowego wpływu inwestycji na środowisko⁶¹.

Studium przypadków pokazuje, że rzeczywista efektywność opisanych instrumentów zależy od praktyki ich stosowania, a także od spójności i współdziałania organów administracji.

Zgodnie z powyższym można wyróżnić następujące trzy główne problemy wpływające na ograniczoną skuteczność obecnych instrumentów.

Istotną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest rozbieżność między interesami środowiskowymi a gospodarczymi. Przepisy dotyczące ochrony środowiska morskiego często stoją w sprzeczności z interesami inwestorów, władz lokalnych i podmiotów zajmujących się wykorzystaniem zasobów morskich w takich sektorach jak rybołówstwo, żegluga czy energetyka. Ponadto brakuje narzędzi, które pozwalałyby w przejrzysty sposób zrównoważyć te interesy na podstawie analizy ryzyka środowiskowego⁶².

Kolejnymi problemami są niespójność procedur i rozbieżności w interpretacji przepisów, co jest szczególnie widoczne w postępowaniach dotyczących ocen oddziaływania na środowisko, umów planistycznych i pozwoleń wodnoprawnych⁶³. Wyraźnie widać brak jednolitego orzecznictwa, a częste zmiany przepisów powodują niepewność prawną, co ma wpływ zarówno na skuteczność ochrony środowiska, jak i bezpieczeństwo inwestycji⁶⁴.

Nieskuteczna ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim wskazuje na brak odpowiednich mechanizmów egzekwowania prawa⁶⁵. Organy ochrony środowiska, w tym regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, często nie dysponują skutecznymi instrumentami zapewniającymi przestrzeganie przepisów. Jest to szczególnie widoczne w kontekście znacznych inwestycji infrastrukturalnych.

59 Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1125.

60 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2024, poz. 572.

61 Zob. sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 22/2023, Energia z morskich źródeł odnawialnych. Istnieją ambitne plany wzrostu, ale zrównoważony rozwój sektora wciąż stanowi wyzwanie, Dz. Urz. UE C 332 z 21.09.2023 r., s. 42–45.

62 Zob. D. Trzcńska, M. Trzcński, *Lokalizacja przedsięwzięć energetycznych na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej w świetle aktualnych przepisów prawa*, „Kwartalnik Nieruchomości” 2023, t. 1, nr 1, s. 65–84; D. Pyć, *Organizacja struktury i zadań administracji morskiej w zakresie optymalizacji procesu przygotowania i realizacji inwestycji energetycznych na obszarach morskich*, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2024; *Morska farma wiatrowa Bałtyk III. Raport o oddziaływaniu na środowisko*, t. 6, SMDI Doradztwo Inwestycyjne Sp. z o.o., Warszawa 2019.

63 Zob. G. Dobrowolski, *Problem „związania” decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2021, nr 1, s. 1–13; P. Korzeniowski, *Funkcja prewencyjna decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia w prawie polskim*, „Zeszyty Prawnicze” 2024, nr 2(82), s.120; J. Rotko, *Ustawa Prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 112–113; wyrok WSA w Poznaniu z 8 lutego 2006 r., II SA/Po 946/04, LEX 817172; wyrok NSA z 24 kwietnia 2007 r., II OSK 674/06, LEX 322449; wyrok NSA z 25 kwietnia 2023 r., III OZ 201/23, LEX 3553757.

64 W wyroku NSA z 28 maja 2024 r., III OSK 1922/22, LEX 3736784 Sąd podkreślił obowiązek organów administracyjnych do prawidłowego i dokładnego uzasadnienia decyzji o braku konieczności przeprowadzenia OOS, uwzględniając wszystkie istotne opinie i okoliczności. Sąd zaznaczył, że nie można zastępować oceny organu administracyjnego oceną sądu bez specjalistycznej wiedzy, co wskazuje na potrzebę jasnych i jednolitych procedur.

65 *Ochrona brzegów morskich...*, dz. cyt.

A sankcje administracyjne są często nieproporcjonalne do skali naruszeń⁶⁶.

Skuteczność instrumentów prawnych w zakresie ochrony Morza Bałtyckiego zależy od tego, czy istnieje ścisła współpraca międzyinstytucjonalna. Szczególne znaczenie w tym kontekście ma współpraca między regionalnymi dyrekcjami ochrony środowiska a urzędami morskimi. Kompetencje wyżej wymienionych podmiotów są częściowo komplementarne, a częściowo pokrywają się, zwłaszcza w obszarach planowania przestrzennego obszarów morskich, pozwoleń wodnoprawnych i podejmowania decyzji dotyczących warunków środowiskowych⁶⁷.

Na poziomie międzynarodowym kluczowe znaczenie ma koordynacja działań między Komisją Europejską a organizacjami regionalnymi, takimi jak HELCOM. Nadrzędnym celem wyżej wymienionych instytucji jest zapewnienie spójności celów ochrony środowiska z polityką UE. Ponadto mają one za zadanie wspierać wdrażanie jednolitych standardów ochrony ekosystemów morskich.

Zidentyfikowane przeszkody wskazują na konieczność nie tylko ulepszenia odpowiednich instrumentów prawnych, lecz także kultywowania kultury współpracy i przejrzystości.

4. Wnioski i postulaty *de lege ferenda*

Na podstawie przeprowadzonej powyżej analizy instrumentów prawnych wdrażających zasadę zrównoważonego rozwoju w gospodarce morskiej RP wymienić można wiele dziedzin i obszarów, które wskazują na potrzebę kompleksowej interwencji legislacyjnej. Podkreślić należy, że ograniczana jest skuteczność obowiązujących przepisów, co spowodowane jest wieloma czynnikami strukturalnymi, proceduralnymi, a także wykonawczymi, mimo że regulacje te tworzą relatywnie spójne ramy prawne. W związku z powyższym – *de lege ferenda* – postulować należy opisane poniżej kierunki zmian.

Niewystarczająca wykrywalność naruszeń przepisów dotyczących ochrony środowiska morskiego w połączeniu z długotrwałością postępowań administracyjnych i nieprawidłowościami w wydawaniu decyzji środowiskowych, w szczególności dotyczących inwestycji, które mają negatywny wpływ na obszary chronione i znajdujące się na ich terenie siedliska przyrodnicze, stanowi poważny problem dla efektywności narzędzi, które służą ochronie wód morskich oraz zamieszkującej je fauny i flory, a także może opóźniać procesy inwestycyjne. W związku z powyższym należałoby wzmocnić nadzór oraz kontrolę nad morskimi obszarami chronionymi Natura 2000. Regionalny dyrektor ochrony środowiska oraz administracja morska powinni dążyć do wyeliminowania przypadków, w których mają miejsce działania negatywnie wpływające na środowisko morskie i siedliska przyrodnicze.

Skuteczne wdrożenie zasady zrównoważonego rozwoju wymaga przejrzystości i rzeczywistego udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych, które dotyczą wykorzystania zasobów morskich. Dlatego uzasadnione wydaje się rozszerzenie zakresu obowiązkowych konsultacji społecznych, w szczególności podczas opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego i przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko. Nadzór nad realizacją polityki morskiej państwa ułatwić można również poprzez zwiększenie dostępu do informacji publicznych na temat stanu środowiska morskiego.

Brak wystarczającej spójności między przepisami unijnymi, krajowymi i lokalnymi również stanowi istotne wyzwanie w zakresie wdrażania zasady zrównoważonego rozwoju na szczeblu regionalnym. Rozproszenie kompetencji i różnorodność procedur stosowanych przez organy administracji morskiej oraz instytucje ochrony środowiska utrudniają skuteczne osiągnięcie wspólnych celów. Dlatego

66 W wyroku NSA z 18 kwietnia 2024 r., II GSK 1767/23, LEX 3713452 Sąd podkreślił znaczenie zasady proporcjonalności przy nakładaniu sankcji administracyjnych. Sąd zaznaczył, że sankcje powinny być adekwatne do wagi naruszenia, a w przypadkach incydentalnych naruszeń, które nie spowodowały realnego zagrożenia dla interesu publicznego, możliwe jest odstąpienie od ich wymierzenia.

67 *Ochrona brzegów morskich...*, dz. cyt.; Najwyższa Izba Kontroli, Wystąpienie pokontrolne nr P/23/052 – Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim z 22 sierpnia 2023 r., LGD.410.005.02.2023; art. 37, art. 37e oraz art. 42 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1125; art. 75, art. 77 ust. 1 pkt 1, art. 77 ust. 4, art. 77 ust. 5, art. 131 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, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1112.

też zasadne wydaje się ustanowienie zintegrowanych mechanizmów współpracy, w formie stałych platform wymiany informacji i dobrych praktyk między takimi podmiotami jak Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, regionalne dyrekcje ochrony środowiska, dyrektorzy urzędów morskich oraz przedstawiciele Komisji Europejskiej i HELCOM⁶⁸.

Realizacja inwestycji w sektorze morskim, która związana jest przede wszystkim z takimi procedurami jak oceny oddziaływania na środowisko czy uzyskiwanie decyzji lokalizacyjnych, jest zbyt skomplikowana. Dlatego wskazane jest zoptymalizowanie procedur legislacyjnych. Usprawnienie procesów administracyjnych może znacznie zmniejszyć ryzyko paraliżu decyzyjnego, przy jednoczesnym zachowaniu standardów ochrony środowiska.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. 2024, poz. 572.
- Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5–16 June 1972, A/CONF.48/14/Rev.1 Chapter I – UN Documents: *Gathering a body of global agreements*, <http://www.un-documents.net/unchedec.htm> [dostęp: 17.02.2025].
- Międzynarodowa konwencja o zapobieganiu zanieczyszczaniu morza przez statki, sporządzona w Londynie 2 listopada 1973 r., zmieniona Protokołem sporządzonym w Londynie 17 lutego 1978 r. oraz uzupełniona Protokołem przyjętym w Londynie 26 września 1997 r., wraz ze zmianami przyjętymi w Londynie w okresie od 5 grudnia 1985 r. do 4 kwietnia 2014 r., t.j. Dz.U. 2016, poz. 761.
- Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay 10 grudnia 1982 r., Dz.U. 2002 Nr 59, poz. 543.
- Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1125.
- Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzona w Helsinkach 9 kwietnia 1992 r., Dz.U. 2000 Nr 28, poz. 346.
- Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku 9 maja 1992 r., Dz.U. 1996 Nr 53, poz. 238.
- Porozumienie Paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu 12 grudnia 2015 r., Dz.U. 2017, poz. 36.
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. Urz. WE L 206 z 22.07.1992 r., s. 7.
- Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992 A/CONF.151/26 (Vol. I).
- Konwencja o różnorodności biologicznej, sporządzona w Rio de Janeiro 5 czerwca 1992 r., Dz.U. 2002 Nr 184, poz. 1532.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2025, poz. 383.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1370.
- Protokół z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto 11 grudnia 1997 r., Dz.U. 2005 Nr 203, poz. 1684.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz.U. 2024, poz. 54.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1130.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1478.
- Traktat o Unii Europejskiej z 13 grudnia 2007 r. — wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13–46.

68 Zob. D. Pyć, *Organizacja struktury i zadań administracji...*, dz. cyt.

- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47–360.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1478.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego, Dz. Urz. UE L 164 z 25.06.2008 r., s. 19.
- 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. 2024 poz. 1112.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. UE L 20 z 26.01.2010 r., s. 7.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz. Urz. UE L 26 z 28.01.2012 r., s. 1.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 1380/2013 z 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) 1954/2003 i (WE) 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) 2371/2002 i (WE) 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE, Dz. Urz. UE L 354 z 28.12.2013 r., s. 22.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1139 z 6 lipca 2016 r. ustanawiające wieloletni plan w odniesieniu do stad dorsza, śledzia i szprota w Morzu Bałtyckim oraz połowów eksploatujących te stada, zmieniające rozporządzenie Rady (WE) 2187/2005 i uchylające rozporządzenie Rady (WE) 1098/2007, Dz. Urz. UE L 191 z 15.07.2016 r., s. 1.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1087.
- Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 22/2023, Energia z morskich źródeł odnawialnych. Istnieją ambitne plany wzrostu, ale zrównoważony rozwój sektora wciąż stanowi wyzwanie, Dz. Urz. UE C 332 z 21.09.2023 r., s. 42–45.

Akty urzędowe

Najwyższa Izba Kontroli, Wystąpienie pokontrolne nr P/23/052 – Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim z 22 sierpnia 2023 r., LGD.410.005.02.2023.

Orzecznictwo

- Wyrok WSA w Poznaniu z 8 lutego 2006 r., II SA/Po 946/04, LEX 817172.
- Wyrok NSA z 24 kwietnia 2007 r., II OSK 674/06, LEX 322449.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 20 marca 2012 r., II SA/Rz 1111/11, LEX 1125596.
- Wyrok NSA z 25 kwietnia 2023 r., III OZ 201/23, LEX 3553757.
- Wyrok WSA w Lublinie z 6 czerwca 2023 r., II SA/Lu 285/23, LEX 3580815.
- Wyrok NSA z 18 kwietnia 2024 r., II GSK 1767/23, LEX 3713452.
- Wyrok NSA z 28 maja 2024 r., III OSK 1922/22, LEX 3736784.

Publikacje

- Baltic Sea Action Plan– 2021 update*, Helsinki Commission – HELCOM, Helsinki 2021.
- Bukowski Z., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie, ze szczególnym uwzględnieniem prawa gospodarczego*, „Handel Wewnętrzny” 2012, t. 3, s. 287–296.
- Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2009.
- Ciechanowicz-McLean J., *O problemach prawnej ochrony brzegu morskiego w Polsce*, „Prawo Morskie” 2021, t. 40, s. 23–39.
- Ciechanowicz-McLean J., Nyka M., *Podstawowe założenia środowiskowej gospodarki morskiej*, „Prawo Morskie” 2014, s. 53–73.

- Dobrowolski G., *Problem „związania” decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach*, „Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska” 2021, nr 1, s. 1–13.
- Górka K., Poskrobko B., Radecki W., *Ochrona środowiska*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Ignatowicz G., *Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w polityce ekologicznej Polski po konferencjach w Rio de Janeiro w 1992 oraz 2012 roku*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, nr 18, s. 223–236.
- Kielin-Maziarz J., *Rozumienie zasady zrównoważonego rozwoju w prawie międzynarodowym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2012, t. 22, nr 1, s. 9–28.
- Korzeniowski P., *Funkcja prewencyjna decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia w prawie polskim*, „Zeszyty Prawnicze” 2024, nr 2(82), s. 104–123.
- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
- Koziół J., *Problemy związane z wykorzystaniem odnawialnych źródeł do produkcji energii elektrycznej*, „Zeszyty Naukowe Systemy Wspomagania w Inżynierii Produkcji” 2024, t. 13, nr 2, s. 41–48.
- Michalek M., Gruszka P., Arciszewski B., Górski W., Koss M., Szulc M., *Raport dotyczący morskich obszarów chronionych*, World Wide Fund for Nature, Gland 2023, https://www.wwf.pl/sites/default/files/2023-10/Morskie%20obszary%20chronione%20-%20WWF%202023_0.pdf [dostęp: 5.05.2025].
- Morska farma wiatrowa Bałtyk III, Raport o oddziaływaniu na środowisko*, t. 6, SMDI Doradztwo Inwestycyjne Sp. z o.o., Warszawa 2019.
- Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim i Mierzei Wiślanej*, nr Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2015, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/13/141/LGD/> [dostęp: 11.09.2025].
- O gospodarce morskiej*, Krajowa Izba Gospodarki Morskiej, Gdynia 2020, http://www.kigm.pl/images/publikacje/FolderKIGM/wyd1/0_gospodarce_morskiej_20_wyd_1.pdf [dostęp: 17.02.2025].
- Projekt aktualizacji programu ochrony wód morskich*, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Warszawa 2021, <https://www.imgw.pl/sites/default/files/2021-08/projekt-apowm-20210629-v1.00.pdf> [dostęp: 18.04.2025].
- Przewoźniak M., *Czynniki wpływające na lokalizację morskich farm wiatrowych*, „Kierunek Energetyka” 2024, nr 4, s. 30–33.
- Pyć D., *Paradygmaty zrównoważonego rozwoju gospodarki morskiej i niebieskiej gospodarki z perspektywy Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza*, „Prawo Morskie” 2022, t. 43, s. 25–42.
- Pyć D., *Instrumenty prawnej ochrony Morza Bałtyckiego jako obszaru morskiego o szczególnej wrażliwości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2023, nr 4(61), s. 137–158.
- Pyć D., *Efektywność środków ochrony w obszarach morskich o szczególnej wrażliwości*, „Prawo Morskie” 2008, nr 24, s. 105–125.
- Pyć D., *Organizacja struktury i zadań administracji morskiej w zakresie optymalizacji procesu przygotowania i realizacji inwestycji energetycznych na obszarach morskich*, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, Warszawa 2024.
- Roliński M., *Instrumenty prawne ochrony przyrody w świetle ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*, [w:] B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2016, s. 115–124.
- Rotko J., *Ustawa Prawo wodne w systemie prawa ochrony środowiska*, [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego Łódź 2015, s. 101–114.
- Rozwój morskiej energetyki wiatrowej*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2022, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/21/065/LSZ/> [dostęp: 11.09.2025].
- Sommer J., *Prawo a koncepcja zrównoważonego rozwoju*, [w:] A. Papuziński (red.), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2005, s. 80.

Trzcńska D., Trzcński M., *Lokalizacja przedsięwzięć energetycznych na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej w świetle aktualnych przepisów prawa*, „Kwartalnik Nieruchomości” 2023, t. 1, nr 1, s. 65–84.

Netografia

Człowiek zagraża Półwypowi Helskiemu, <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/czlowiek-zagraza-polwypowi-helskiemu.html> [dostęp: 30.08.2025].

Plany morskie, <https://sipam.gov.pl/mapy/plany-morskie/> [dostęp: 12.04.2025].

Rozbudowa terminala LNG w polskim porcie w celu zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego, https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/projects/poland/upgrade-of-polish-ports-lng-terminal-to-strengthen-energy-security [dostęp: 5.05.2025].

DOKONANIE OBWIESZCZENIA O USTALENIU DNIA UKŁADOWEGO A DOPUSZCZALNOŚĆ EGZEKUCJI SĄDOWEJ

Issuing a notice on setting the composition day and the admissibility of court enforcement

Małgorzata Witkowska

ORCID: 0000-0003-4236-7575

Abstrakt

W artykule omówiono wpływ dokonania obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego na egzekucję sądową. Ustawodawca w okresie od dnia dokonania obwieszczenia do dnia prawomocnego umorzenia postępowania w przedmiocie rozpoznania wniosku o zatwierdzenie układu albo zakończenia postępowania o zatwierdzenie układu przewidział ochronę przeciwegzekucyjną majątku dłużnika, polegającą na odpowiednim stosowaniu regulacji dedykowanej postępowaniu sanacyjnemu, która to ochrona została poddana analizie. Sposób odpowiedniego stosowania przepisu rodzi liczne problemy interpretacyjne, w szczególności w zakresie przekazania kompetencji sędziego-komisarza do wydania postanowienia w przedmiocie stwierdzenia zawieszenia postępowania egzekucyjnego oraz uchylenia zajęć. W artykule omówiono również możliwość obciążenia wierzyciela kosztami postępowania egzekucyjnego, w przypadku złożenia przez wierzyciela wniosku egzekucyjnego, pomimo niedopuszczalności skierowania egzekucji do majątku dłużnika po dniu dokonania obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego.

Abstract

The article discusses the impact of the announcement establishing the arrangement date on judicial enforcement proceedings. The legislator, for the period from the date of the announcement until the final dismissal of the proceedings regarding the approval of the arrangement or the completion of the proceedings for approval of the arrangement, has provided protective measures against enforcement directed at the debtor's assets. These measures are analyzed in the article. The manner in which these provisions are to be appropriately applied raises numerous interpretative issues, particularly regarding the transfer of the authority of the restructuring judge to issue a decision on the suspension of enforcement proceedings and the annulment of seizures. The article also discusses the possibility of charging the creditor with the costs of enforcement proceedings in cases where the creditor files an enforcement motion despite the inadmissibility of enforcing claims against the debtor's assets following the announcement establishing the arrangement date.

Słowa kluczowe: postępowanie egzekucyjne, postępowanie restrukturyzacyjne, niecelowe wszczęcie postępowania, obwieszczenie o ustaleniu dnia układowego, uchylenie zajęć, zawieszenie postępowania egzekucyjnego

Keywords: enforcement proceedings, restructuring proceedings, unjustified initiation of proceedings, announcement establishing the arrangement date, annulment of seizures, suspension of enforcement proceedings

1. Uwagi wstępne

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne:

celem postępowania restrukturyzacyjnego jest uniknięcie ogłoszenia upadłości dłużnika przez umożliwienie mu restrukturyzacji w drodze zawarcia układu z wierzycielami, a w przypadku postępowania sanacyjnego – również przez przeprowadzenie działań sanacyjnych, przy zabezpieczeniu słusznych praw wierzycieli.¹

Wyróżnia się cztery postępowania restrukturyzacyjne: postępowanie o zatwierdzenie układu, przyspieszone postępowanie układowe, postępowanie układowe oraz postępowanie sanacyjne (art. 2 pr. res.). W zależności od rodzaju postępowania restrukturyzacyjnego będą one miały różny wpływ na sądowe postępowanie egzekucyjne.

W artykule omówiono wpływ postępowania o zatwierdzenie układu z dokonaniem obwieszczeniem o dniu układowym na egzekucje sądową. W tym miejscu warto wspomnieć, że możemy wyróżnić dwa rodzaje postępowania o zatwierdzenie układu. Pierwsze z nich to postępowanie o zatwierdzenie układu z obwieszczeniem o dniu układowym, natomiast drugie to postępowanie o zatwierdzenie układu bez obwieszczenia. Postępowanie o zatwierdzenie układu charakteryzuje się tym, że w celu przygotowania propozycji układowych, przeprowadzenia samodzielnego zbierania głosów i złożenia wniosku o zatwierdzenie układu dłużnik zawiera umowę o sprawowanie nadzoru nad przebiegiem postępowania z doradcą restrukturyzacyjnym, który pełni funkcję nadzorca układu. Od dnia zawarcia umowy (jeżeli umowa nie stanowi inaczej) nadzorca układu zaczyna pełnić swoją funkcję (art. 210 pr. res.). Od tego momentu może toczyć się postępowanie o zatwierdzenie układu bez obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego.

Dokonanie przez nadzorcę wyżej wymienionego obwieszczenia jest natomiast niezbędne, jeżeli dłużnik dąży do skorzystania z ochrony przed egzekucją oraz ochrony kontraktowej (przewidzianej w art. 256 pr. res. i art. 312 pr. res. w zw. z art. 226e pr. res.)². Obwieszczenie może zostać dokonane przez nadzorcę układu po sporządzeniu spisu wierzytelności, spisu wierzytelności spornych oraz wstępnego planu (art. 226a ust. 1 pr. res.). Od dnia dokonania obwieszczenia do dnia prawomocnego umorzenia postępowania w przedmiocie rozpoznania wniosku o zatwierdzenie układu albo zakończenia postępowania o zatwierdzenie układu nadzorca układu wykonuje uprawnienia nadzorca sądowego (art. 226d pr. res.). Jednakże dokonanie obwieszczenia jest niedopuszczalne, jeżeli w ciągu ostatnich 10 lat dłużnik prowadził postępowanie o zatwierdzenie układu, w którym dokonano obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego, albo w ciągu ostatnich 10 lat umorzono postępowanie restrukturyzacyjne prowadzone wobec dłużnika, z wyjątkiem sytuacji, gdy umorzenie postępowania restrukturyzacyjnego nastąpiło za zgodą rady wierzycieli (art. 226a ust. 1 pr. res.).

Sąd na wniosek wierzyciela, dłużnika lub nadzorca układu może wydać postanowienie w przedmiocie uchylenia skutków dokonania obwieszczenia, jeżeli prowadzą one do pokrzywdzenia wierzycieli lub jeżeli zostaną ujawnione okoliczności, o których mowa w art. 226a ust. 2. (art. 226f pr. res.). Przedmiotowy wniosek może być złożony do prawomocnego zatwierdzenia układu lub umorzenia postępowania³. Uchyleniu podlegają jedynie ochrona przed egzekucją oraz ochrona kontraktowa, natomiast postępowanie o zatwierdzenie układu może toczyć się dalej jako postępowanie o zatwierdzenie układu bez obwieszczenia⁴.

1 Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1428 ze zm.

2 Zob. K. Ochocińska, *Wpływ postępowania o zatwierdzenie układu z obwieszczeniem na postępowanie egzekucyjne*, „Przegląd prawa egzekucyjnego” 2022, nr 6, s. 9.

3 P. Zimmerman, *Prawo Upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2022, s.1221.

4 Tamże.

Ustawodawca przewidział możliwość wygaśnięcia z mocy prawa skutków obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego, jeżeli dłużnik w terminie czterech miesięcy od dnia dokonania obwieszczenia nie złoży do sądu wniosku o zatwierdzenie układu (art. 226g pr. res.). Jako że skutki obwieszczenia wygasają z mocy prawa, nie wydaje się w tym przedmiocie żadnego postanowienia. Decydujący jest sam upływ czasu⁵.

Artykuł skupia się na postępowaniach, w których dokonanie obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego nastąpiło nie wcześniej niż 1 grudnia 2021 r., gdyż od tej daty obwieszczenie dokonywane jest w Krajowym Rejestrze Zadłużonych (zgodnie z art. 199 ust. 1 pr. res.). Rejestr ten jest jawny i każdy ma prawo zapoznać się z danymi ujawnionymi w Rejestrze oraz danymi objętymi treścią obwieszczeń za pośrednictwem sieci Internet (art. 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, zwanej dalej KRZ)⁶. Ma to istotne znaczenie w kontekście dostępu do informacji ujawnionych w KRZ przez wierzycieli oraz organy egzekucyjne, a co za tym idzie – zweryfikowania dopuszczalności wszczęcia egzekucji.

2. Zawieszenie postępowań egzekucyjnych skierowanych do majątku dłużnika

Od dnia dokonania obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego do dnia prawomocnego umorzenia postępowania w przedmiocie rozpoznania wniosku o zatwierdzenie układu albo zakończenia postępowania o zatwierdzenie układu postępowania egzekucyjne skierowane do majątku dłużnika wszczęte przed dniem obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego ulegają zawieszeniu z mocy prawa (art. 312 ust. 1 zd. pierwsze pr. res.). Skoro zatem zawieszenie postępowania następuje z mocy prawa z dniem dokonania obwieszczenia, to jego skutki nie są uzależnione od wydania postanowienia w tym przedmiocie.

Natomiast na wniosek dłużnika lub zarządcy sędzia-komisarz postanowieniem stwierdza zawieszenie postępowania egzekucyjnego. Postanowienie doręcza się również organowi egzekucyjnemu (art. 312 ust. 1 zd. drugie pr. res.). Na podstawie art. 226e pr. res. powyższy przepis dotyczący postępowania sanacyjnego stosuje się odpowiednio do postępowania o zatwierdzenie układu. Wskazać przy tym należy, że w postępowaniu o zatwierdzenie układu nie ma powoływanego zarządcy oraz sędziego-komisarza, co stwarza problemy interpretacyjne co do zakresu stosowania tego przepisu.

Należy zatem omówić kwestię dotyczącą kompetencji zarządcy oraz sędziego-komisarza, którzy – jak już wspomniano – nie są powoływani w postępowaniu o zatwierdzenie układu. Jeżeli chodzi o kompetencje i uprawnienia zarządcy, przejmuje je odpowiednio nadzorca układu i nie ma w tym przedmiocie sporów w doktrynie⁷. Problematyczna natomiast okazuje się kwestia kompetencji sędziego-komisarza, gdyż nie ma przepisu, który przekazywałby je innemu organowi, jak ma to np. miejsce w trybie określonym w art. 491⁵ ust. 3 pr. up.⁸ W literaturze nie ma na ten temat jednolitego stanowiska. Według P. Filipiaka należy przyjąć, że to sąd restrukturyzacyjny będzie realizować te kompetencje, gdyż podmiot wykonujący takie kompetencje powinien być jak najbardziej zbliżony do organu, który w daną funkcję został pierwotnie wyposażony. Może to nastąpić poprzez zastosowanie analogii do art. 491⁵ ust. 3 pr. up.⁹ Natomiast P. Zimmermann uważa, że nie ma przepisu, który pozwalałby kompetencje sędziego-komisarza zastąpić decyzją innego organu, wobec czego spór co do zakresu zawieszenia

5 Tamże, s. 1222.

6 Ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, t.j. Dz.U 2021, poz. 1909 ze zm.

7 Zob. P. Filipiak, [w:] P. Filipiak, A. Hrycaj (red.), *Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, Lex –komentarz do art. 226(e) pr. res.; P. Filipiak, *Dopuszczalność egzekucji w postępowaniu restrukturyzacyjnym po 1 grudnia 2021 r.*, „Doradca Restrukturyzacyjny” 2022, nr 27 s. 36; R. Kosmal, D. Kwiatkowski, *Komentarz do art. 226(e)*, [w:] R. Kosmal, D. Kwiatkowski (red.), *Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 472–473.

8 Zgodnie z art. 491⁵ ust. 3 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe, t.j. Dz.U. 2025, poz. 614 ze zm., jeżeli postępowanie upadłościowe prowadzone jest wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, a do wykonania określonej czynności właściwy jest sędzia komisarz, to czynność tę wykonuje jako sędzia-komisarz wyznaczony sędzia, do którego przepisy o czynnościach sędziego-komisarza stosuje się odpowiednio.

9 Szerzej to zagadnienie opisał P. Filipiak, [w:] P. Filipiak, A. Hrycaj (red.), *Prawo restrukturyzacyjne...*, dz. cyt.

rozstrzyga sąd egzekucyjny sprawujący nadzór nad komornikiem, w trybie skargi na czynność komornika¹⁰. Ponadto w praktyce zdarzają się przypadki, w których wniosek o wydanie postanowienia stwierdzającego zawieszenie postępowania egzekucyjnego kierowany jest do organu egzekucyjnego.

Autorka podziela pogląd, że to sąd restrukturyzacyjny na wniosek dłużnika lub nadzorcy układu jest uprawniony do wydania postanowienia stwierdzającego zawieszenie postępowania egzekucyjnego. Gdyby przyjąć koncepcję, że kompetentny w tej kwestii jest sąd egzekucyjny sprawujący nadzór nad komornikiem w trybie skargi na czynność komornika, należałoby przyjąć, że wniosek o wydanie postanowienia stwierdzającego zawieszenie postępowania egzekucyjnego dłużnik lub nadzorca sądowy powinien skierować do organu egzekucyjnego. Zgodnie z art. 767 § 1 k.p.c. „na czynności komornika przysługuje skarga do sądu rejonowego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Dotyczy to także zaniechania przez komornika dokonania czynności”⁹. Organ egzekucyjny zobowiązany byłby zatem taki wniosek rozpoznać poprzez wydanie postanowienia stwierdzającego zawieszenie postępowania egzekucyjnego albo wydanie postanowienia oddalającego przedmiotowy wniosek, co wykracza poza kompetencje tego organu. Skarga na czynność komornika przysługiwałaby również w przypadku zaniechania rozpoznania takiego wniosku przez organ egzekucyjny. Co więcej, w trzech pozostałych rodzajach postępowań restrukturyzacyjnych ustawodawca nie przewidział, aby wniosek taki kierowany był do organu egzekucyjnego, gdyż rozpoznaje go sędzia-komisarz, który doręcza odpis postanowienia organowi egzekucyjnemu¹¹.

Zawieszenie postępowania egzekucyjnego nie oznacza uchylecia dokonanych w postępowaniu egzekucyjnym zajęć. Dokonane przed zawieszeniem postępowania czynności, a więc również zajęcia składników majątkowych dłużnika, nadal pozostają w mocy. Natomiast organ egzekucyjny nie będzie podejmował w zawieszonym postępowaniu dalszych takich czynności (art. 179 k.p.c.)¹².

3. Uchylenie zajęć w zawieszonym postępowaniu egzekucyjnym

Jak wynika z art. 312 ust. 2 pr. res.:

sędzia-komisarz na wniosek dłużnika lub zarządcy może uchylić zajęcie dokonane przed dniem otwarcia postępowania sanacyjnego w postępowaniu egzekucyjnym lub zabezpieczającym skierowanym do majątku dłużnika wchodzącego w skład masy sanacyjnej, jeżeli jest to konieczne dla dalszego prowadzenia przedsiębiorstwa.¹³

Potrzeba uchylecia zajęć może wynikać nie tylko z fizycznego wykorzystywania zajętego składnika majątku w prowadzonej działalności gospodarczej, lecz także z możliwości sprzedaży tego składnika i wykorzystaniu uzyskanych środków do prowadzenia działalności lub wdrożenia działań restrukturyzacyjnych¹⁴.

Zasadniczym problemem, tak jak w przypadku wydania postanowienia o stwierdzeniu zawieszenia postępowania egzekucyjnego, jest kwestia przekazania kompetencji sędziego-komisarza innemu organowi.

Według P. Filipiaka postanowienie w przedmiocie uchylecia zajęć na wniosek dłużnika lub nadzorcy sądowego wydaje sąd restrukturyzacyjny w przypadku, gdy jest to konieczne dla dalszego prowadzenia przedsiębiorstwa. Sąd doręcza postanowienia z urzędu wnioskodawcy, dłużnikowi oraz nadzorcy układu, jeśli któryś z nich nie był wnioskodawcą, a także organowi egzekucyjnemu¹⁵. Podobne uważa H. Zieliński, który zgadza się z poglądem doktryny, że do celu postępowania restrukturyzacyjnego

10 P. Zimmerman, *Prawo Upadłościowe...*, s.1220.

11 Zob. art. 259 ust. 1 pr. res., art. 278 ust. 1 pr. res., art. 312 ust. 1 pr. res.

12 Art. 179 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. 2024 poz. 1568 ze zm. należy stosować odpowiednio, co oznacza, że zawieszenie postępowania egzekucyjnego wstrzymuje również bieg terminów.

13 art. 312 ust. 2 pr. res.

14 K. Flaga-Gieruszyńska, *Zagadnienia ogólne*, [w:] K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, „System Postępowania Cywilnego”, t. 8, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 267, K. Ochocińska, *Wpływ postępowania o zatwierdzenie...*, s. 12.

15 P. Filipiak, [w:] P. Filipiak, A. Hrycaj (red.), *Prawo restrukturyzacyjne...*, dz. cyt.

oraz dopuszczalności analogii w prawie procesowym cywilnym kompetencja sędziego-komisarza powinna być wykonywana przez sąd restrukturyzacyjny bądź wyznaczonego sędziego. Wymieniony autor wskazuje, że uchylenie dokonanych w postępowaniu egzekucyjnym zajęć jest zasadniczo niezbędne dla realizacji celu postępowania restrukturyzacyjnego. Natomiast brak wskazania organu wykonującego kompetencję sędziego-komisarza należy traktować jako lukę w tekście prawnym oraz uzupełnić ją w drodze analogii, zgodnie z regułami przyjętymi w literaturze poświęconej naukom procesowym¹⁶. Odmiennie stanowisko wskazuje N. Frosztęga, który uważa, że skoro nie ma przepisu przekazującego kompetencję sędziego-komisarza innemu organowi, to odesłanie do art. 312 pr. res. należy rozumieć w ten sposób, że przewiduje on immunitet egzekucyjny dłużnikowi w postaci zawieszenia postępowania egzekucyjnego oraz zakazu skierowania egzekucji do majątku dłużnika, a także wykonania postanowienia o zabezpieczeniu roszczenia lub zarządzenia zabezpieczenia roszczenia na tym majątku, lecz nie daje podstaw do uchylenia zajęć dokonanych na majątku dłużnika przed dniem obwieszczenia¹⁷. Podobnie uważa K. Ochocińska, wskazując m.in., że art. 312 ust. 2 pr. res. nie można stosować odpowiednio do postępowania o zatwierdzenie układu z obwieszczeniem o dniu układowym, gdyż przyznawałoby to zbyt szeroki zakres ochrony dłużnika w porównaniu z zakresem ochrony przyznanej wierzycielowi w tym postępowaniu. W postępowaniu sanacyjnym szeroki zakres ochrony majątku dłużnika jest połączony z odebraniem zarządu majątkiem dłużnikowi (art. 288 ust. 2 pr. res.), natomiast w postępowaniu o zatwierdzenie układu z obwieszczeniem o dniu układowym zarząd majątkiem jest pozostawiony w rękach dłużnika, natomiast zgoda nadzorcy układu jest wymagana jedynie na dokonanie czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu (art. 39 ust. 1 pr. res. w zw. z art. 226d pr. res.)¹⁸.

Za trafny należy uznać ten nurt wypowiedzi doktryny, zgodnie z którym w drodze analogii kompetencję sędziego-komisarza do wydania postanowienia w przedmiocie uchylenia zajęć powinien uzyskać sąd restrukturyzacyjny. Stanowisko to wspierają trzy podstawowe argumenty. Po pierwsze, jak już wspomniano na początku artykułu, celem postępowania o zatwierdzenie układu jest uniknięcie ogłoszenia upadłości dłużnika przez umożliwienie mu restrukturyzacji w drodze zawarcia układu z wierzycielami (art. 3 pr. res.). Brak możliwości uchylenia zajęć może utrudnić dłużnikowi prowadzenie działalności gospodarczej, a co za tym idzie – zniweczyć szansę na zawarcie i wykonanie układu¹⁹. Ciężko bowiem wyobrazić sobie prowadzenie przedsiębiorstwa, jeżeli nie można swobodnie dysponować środkami znajdującymi się na rachunku bankowym i szczególnie w tym przypadku uchylenie zajęć może być koniecznością. Niedopuszczalność uchylenia zajęć może zaburzyć płynność finansową przedsiębiorstwa czy zaburzyć produkcję w przypadku zajęcia w toku egzekucji potrzebnych do niej surowców, co w konsekwencji może udaremnić zawarcie układu. W przypadku braku możliwości uchylenia zajęć dokonanych przed zawieszeniem postępowania egzekucyjnego sytuacja wierzyciela, który prowadził egzekucję z majątku dłużnika, jest w pewnym sensie uprzywilejowana w stosunku do pozostałych wierzycieli, którzy biorą udział w postępowaniu o zatwierdzenie układu, a przed dniem dokonania obwieszczenia o dniu układowym nie prowadzili egzekucji z majątku dłużnika. Takie różnicowanie pozycji wierzycieli mija się z celem postępowania restrukturyzacyjnego.

Po drugie, zgodnie z poglądem orzecznictwa²⁰ i doktryny z zakresu prawa procesowego cywilnego, analogia została sklasyfikowana jako dopuszczalna metoda rekonstrukcji norm prawnych²¹. Sąd Najwyższy wskazał, że zastosowanie analogii łączy się nierozdzielnie ze stwierdzeniem istnienia luki w prawie, która występuje wówczas, gdy sąd rozpoznaje takie stany faktyczne i stosunki społeczne,

16 H. Zieliński, *Postępowanie restrukturyzacyjne a egzekucyjne – aktualny stan prawny i projektowane zmiany*, LEX/el. 2025, pkt 4.

17 N. Frosztęga, *Postępowanie o zatwierdzenie układu 2.0. – zagadnienia wybrane*, „Doradca Restrukturyzacyjny” 2020, nr 27, s. 53.

18 K. Ochocińska, *Wpływ postępowania o zatwierdzenie...*, s. 18.

19 H. Zieliński, *Postępowanie restrukturyzacyjne a egzekucyjne...*, pkt 3).

20 Zob. uchwała SN z 20 maja 2011 r., III CZP 16/11, LEX 794131; postanowienie SN z 20 maja 2011 r., III CO 5/11, LEX 951223; uchwała SN z 3 grudnia 1998 r., III CZP 38/98, LEX 34432.

21 M. Walasik, *Główne elementy modelu analogii w prawie procesowym cywilnym*, [w:] M. Walasik (red.), *Analogia w prawie procesowym cywilnym*, LEX/el. 2013, pkt 20.1.

które – mimo że nie są prawnie indyferentne – nie zostały objęte bezpośrednią regulacją prawną, choć wykazują bardzo bliskie podobieństwo do tych, które są przedmiotem takiej regulacji. W takiej sytuacji pojawia się pewna ułomność stanu prawnego, która podlega naprawieniu przez sąd w drodze zastosowania do tych pominiętych przez prawo sytuacji przepisów najbardziej odpowiadających im w swojej treści, zwłaszcza w wymiarze celowościowym. Orzekanie na podstawie analogii opiera się na założeniu, że zbliżone pod względem merytorycznym w swojej treści stosunki społeczne powinny być traktowane przez prawo w sposób podobny, co stanowi jedną z form realizacji konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa oraz słusznościowej reguły prawa rzymskiego wyrażonej w formule *ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio*²².

Po trzecie, ustawodawca nakazał odpowiednie stosowanie całego art. 312 pr. res. (który wśród wszystkich postępowań restrukturyzacyjnych daje dłużnikowi największą ochronę przeciwegzekucyjną), a nie jego poszczególnych jednostek redakcyjnych, jak to miało miejsce w innych przepisach tejże ustawy²³.

4. Niedopuszczalność skierowania egzekucji do majątku dłużnika oraz wykonania postanowienia o zabezpieczeniu

Skierowanie egzekucji do majątku dłużnika oraz wykonanie postanowienia o zabezpieczeniu roszczenia lub zarządzenia zabezpieczenia roszczenia na tym majątku są niedopuszczalne po dniu dokonania obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego (art. 312 ust. 4 pr. res.). Jest to najpełniejsza ochrona udzielana dłużnikowi w toku postępowania restrukturyzacyjnego²⁴.

Jak słusznie wskazał P. Filipiak, „zakaz egzekucji dotyczy *lege non distinguente* zarówno świadczeń z wiarytelności objętych, jak i nieobjętych z mocy prawa układem (art. 150–154 pr. res.), z wyłączeniem świadczeń, o których mowa w art. 312 ust. 5 pr. res.”²⁵. Zatem zgodnie z art. 312 ust. 5 pr. res. niedopuszczalność egzekucji nie dotyczy: egzekucji świadczeń alimentacyjnych oraz rent z tytułu odszkodowania za wywołanie choroby, niezdolności do pracy, kalectwa lub śmierci oraz z tytułu zamiany uprawnień objętych treścią prawa dożywocia na dożywotnią rentę. W postępowaniu o zatwierdzenie układu nie stosuje się odpowiednio przepisów art. 240 pr. res. oraz art. 294 pr. res., a więc nie rozgranicza się masy układowej oraz sanacyjnej. Wobec tego art. 312 pr. res. w zw. z art. 226 pr. res. odnosi się do zakazu skierowania egzekucji oraz wykonania postanowienia o zabezpieczeniu do wszystkich składników majątku dłużnika²⁶.

W przypadku złożenia przez wierzyciela wniosku o wszczęcie postępowania egzekucyjnego lub złożenia przez uprawnionego wniosku o wszczęcie postępowania w celu wykonania zabezpieczenia roszczenia pieniężnego po dokonaniu obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego organ egzekucyjny na podstawie art. 800¹ § 1 pkt 3 k.p.c. powinien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia egzekucji²⁷. Postanowienie o odmowie wszczęcia egzekucji może zostać wydane przez organ egzekucyjny jedynie na wstępnym etapie postępowania, przed dokonaniem pierwszej czynności egzekucyjnej. W praktyce zdarzają się sytuacje, w których pomimo niedopuszczalności egzekucji organ egzekucyjny dokona czynności egzekucyjnych. W takiej sytuacji komornik sądowy powinien umorzyć postępowanie egzekucyjne z urzędu na podstawie art. 824 § 1 pkt 2 k.p.c., gdyż egzekucja ze względu na osobę dłużnika jest niedopuszczalna²⁸.

22 Tak SN w uchwale z 3 grudnia 1998 r., III CZP 38/98, LEX 34432

23 M.in. w przepisie poprzedzającym tj. art. 226d pr. res. ustawodawca ograniczył przepisy dotyczące uprawnień nadzorczy sądowego do poszczególnych jednostek redakcyjnych.

24 K. Flaga-Gieruszyńska, *Zagadnienia ogólne...*, s. 268; K. Ochocińska, *Wpływ postępowania o zatwierdzenie...*, s. 16–17.

25 P. Filipiak, [w:] P. Filipiak, A. Hrycaj (red.), *Prawo restrukturyzacyjne...*, dz. cyt.

26 P. Filipiak, *Dopuszczalność egzekucji...*, s. 34.

27 Podobnie M. Łochowski, [w:] T. Szancilo (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 459–1217*, t. 2, C.H. Beck, Warszawa 2023, Legalis – komentarz do art. 800(1) k.p.c., który szczegółowo omawia również inne przypadki odmowy wszczęcia egzekucji.

28 Tak A. Hrycaj, [w:] P. Filipiak, A. Hrycaj (red.), *Prawo Restrukturyzacyjne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, Lex – komentarz do art. 259 pr. res.

5. Sumy uzyskane w zawieszonym postępowaniu egzekucyjnym

Zgodnie z art. 312 ust. 3 pr. res., dotyczącym postępowania sanacyjnego, „sumy uzyskane w zawieszonym postępowaniu egzekucyjnym, a jeszcze niewydane, przelewa się do masy sanacyjnej niezwłocznie po wydaniu postanowienia o otwarciu postępowania sanacyjnego”. Powstaje pytanie, czy odpowiednie stosowanie tego przepisu w postępowaniu o zatwierdzenie układu (na podstawie art. 226e pr. res.) dotyczy również przelewania sumy uzyskanej w zawieszonym postępowaniu egzekucyjnym. W doktrynie wskazuje się, że przepis ten należy stosować odpowiednio, a co za tym idzie – po dniu dokonania obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego sumy uzyskane w zawieszonym postępowaniu egzekucyjnym, a jeszcze niewydane organ egzekucyjny przelewa na rachunek dłużnika²⁹.

6. Wszczęcie postępowania po dniu dokonania obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego a obciążenie wierzyciela opłatą z art. 30 ustawy o kosztach komorniczych

Omówić należy również kwestię, czy w przypadku złożenia przez wierzyciela wniosku egzekucyjnego pomimo niedopuszczalności skierowania egzekucji do majątku dłużnika po dniu dokonania obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego zachodzi oczywista niecelowość wszczęcia przez wierzyciela postępowania egzekucyjnego, a co za tym idzie – podstawa do obciążenia wierzyciela kosztami postępowania.

W postępowaniu egzekucyjnym obowiązuje zasada odpowiedzialności dłużnika za koszty egzekucji. Przepis art. 770 § 1 k.p.c. zobowiązuje dłużnika do zwrotu wierzycielowi kosztów niezbędnych do celowego przeprowadzenia egzekucji. Jak wynika z powyższego, odpowiedzialność dłużnika uwarunkowana jest zatem celowością egzekucji. Natomiast zgodnie z art. 30 ustawy z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych:

w razie oczywiście niecelowego wszczęcia postępowania egzekucyjnego lub wskazania we wniosku o wszczęcie egzekucji osoby niebędącej dłużnikiem komornik wydaje postanowienie o pobraniu od wierzyciela opłaty stosunkowej w wysokości 10% egzekwowanego świadczenia. W takim przypadku komornik nie ściąga ani nie pobiera opłaty od dłużnika, a opłatę ściągniętą lub pobraną zwraca dłużnikowi.³⁰

Należy przy tym odróżnić pojęcie wszczęcia postępowania egzekucyjnego od wszczęcia egzekucji. Postępowanie egzekucyjne zostaje wszczęte z chwilą złożenia przez wierzyciela wniosku egzekucyjnego, natomiast wszczęcie egzekucji następuje w momencie dokonania przez organ egzekucyjny pierwszej czynności egzekucyjnej w stosunku do dłużnika. Przepis art. 30 u.k.k. odnosi się do oczywiście niecelowego wszczęcia postępowania, co wskazywałoby, że dotyczy chwili złożenia przez wierzyciela wniosku egzekucyjnego.

Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia oczywiście niecelowego wszczęcia egzekucji. Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego PWN* wyraz „niecelowy” oznacza „nieprowadzący do celu”, „niedający efektów”³¹. Niecelowe wszczęcie postępowania egzekucyjnego oznacza zatem czynność, która nie będzie prowadziła do celu egzekucji, którym jest zaspokojenie roszczenia wierzyciela. W piśmiennictwie wskazuje się, że o niecelowym wszczęciu postępowania można mówić wtedy, gdy bez wszczęcia tego postępowania wierzyciel uzyskałby świadczenie albo nie uzyskałby go pomimo wszczęcia postępowania. Drugą przesłanką wymienioną w art. 30 u.k.k. jest wszczęcie postępowania egzekucyjnego wobec osoby niebędącej dłużnikiem. Chodzi zatem o okoliczności, w których w chwili zainicjowania postępowania czynności egzekucyjne nie mogły doprowadzić do spełnienia obowiązku objętego tytułem wyko-

29 Zob. P. Filipiak, [w:] P. Filipiak, A. Hrycaj (red.), *Prawo restrukturyzacyjne...*, dz. cyt.; P. Zimmerman, *Prawo Upadłościowe...*, s. 1220; R. Kosmał, D. Kwiatkowski, *Komentarz do art. 226(e)...*, dz. cyt.

30 Ustawa z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 377 ze zm.

31 *niecelowy*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/niecelowy;2488414> [dostęp: 5.05.2025].

nawczym, a wierzyciel jeszcze przed złożeniem wniosku egzekucyjnego mógł się o nich dowiedzieć i przedmiotowego wniosku nie składać³².

Należy ponadto rozróżnić pojęcie niecelowego wszczęcia egzekucji od „oczywiście” niecelowego wszczęcia egzekucji. Sąd Najwyższy wskazał, że „oczywista niecelowość” to kwalifikowany przypadek niecelowości, który ma miejsce wówczas, gdy dla każdego prawnika, bez potrzeby dokładnej analizy sprawy pod względem faktycznym i prawnym, nie budzi wątpliwości, że nie zachodziła potrzeba wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Tego rodzaju oczywista niecelowość widoczna jest na pierwszy rzut oka, bez głębszej analizy³³. Wskazać przy tym należy, że w orzecznictwie SN wskazano kilka przykładów oczywiście niecelowego wszczęcia postępowania egzekucyjnego, np. złożenie przez wierzyciela wniosku egzekucyjnego przeciwko zmarłemu dłużnikowi³⁴, inicjowanie postępowania egzekucyjnego przeciwko dłużnikowi, który dobrowolnie zaspokajał alimenty w terminie i wysokości określonej w tytule wykonawczym³⁵, podobnie nie dał podstaw do wszczęcia przez wierzyciela postępowania dłużnik, który po zaginięciu tytułu wykonawczego u wierzyciela nie zaprzestał zapłaty³⁶. Sąd Najwyższy wskazał również, że „w przypadku odmowy wszczęcia egzekucji na podstawie art. 804 § 2 k.p.c. z uwagi na oczywisty upływ terminu przedawnienia roszczenia wynikającego z tytułu wykonawczego, gdy wierzyciel nie przedłożył dokumentu, o którym mowa w art. 797 § 1(1) k.p.c., komornik wydaje postanowienie o pobraniu od wierzyciela opłaty stosunkowej w wysokości 10% egzekwowanego świadczenia na podstawie art. 30 zd. pierwsze u.k.k.”³⁷.

W uzasadnieniu projektu ustawy o kosztach komorniczych wskazano, że *ratio legis* wprowadzanej opłaty stosunkowej obciążającej wierzyciela w razie oczywiście niecelowego wszczęcia postępowania egzekucyjnego lub wskazania we wniosku o wszczęcie egzekucji osoby niebędącej dłużnikiem stanowi założenie, że to właśnie wierzyciel posiada najpełniejszą wiedzę o tym, czy zachodzi potrzeba wszczęcia postępowania egzekucyjnego, i o tym, kto jest jego dłużnikiem³⁸.

Mając na uwadze, że od 1 grudnia 2021 r. wierzyciel przed złożeniem wniosku egzekucyjnego ma możliwość w prosty sposób sprawdzić za pośrednictwem KRZ czy wobec dłużnika toczy się postępowanie upadłościowe albo restrukturyzacyjne, w tym czy zostało dokonane obwieszczenie o ustaleniu dnia układowego, należy uznać, że w przypadku złożenia przez wierzyciela wniosku egzekucyjnego pomimo dokonania obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego zachodzą przesłanki do obciążenia wierzyciela opłatą z art. 30 u.k.k.³⁹

7. Podsumowanie

Ratio legis wprowadzenia art. 226e pr. res. było zwiększenie szansy na osiągnięcie celów postępowania o zatwierdzenie układu poprzez ograniczenie swobody kontrahenta dłużnika w zakresie wykonywania uprawnień kształtujących, skutkujących rozwiązaniem niektórych rodzajów stosunków prawnych z dłużnikiem, a także poprzez wstrzymanie egzekucji na czas trwania postępowania⁴⁰.

Niestety, przepisy dotyczące ochrony przeciwegzekucyjnej związanej z dokonaniem obwieszczeniem o dniu układowym, które zakładają odpowiednie stosowanie przepisów art. 312 pr. res., rodzą liczne problemy interpretacyjne, przez co mogą być różnie interpretowane w poszczególnych ośrodkach

32 Zob. M. Uliasz, *Komentarz do art. 17*, [w:] J. Świeczkowski, M. Świeczkowska-Wójcicka (red.) *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Kodeks etyki zawodowej komornika sądowego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 1181; M. Uliasz, *Koszty postępowania egzekucyjnego*, [w:] K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, „System Postępowania Cywilnego”, t. 8, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 1536.

33 Uchwała SN z 27 stycznia 2022 r., III CZP 36/22, LEX 3291887.

34 Tamże

35 Uchwała SN z 27 listopada 1986 r., III CZP 40/86, LEX 3242.

36 Uchwała SN z 27 stycznia 2022 r., III CZP 36/22; orzeczenie SN z 16 stycznia 1962 r., IV CZ 153/61, LEX 105813.

37 Uchwała SN z 26 kwietnia 2022 r., III CZP 91/22, LEX 3336803.

38 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o kosztach komorniczych z 24 maja 2017 r., druk sejmowy nr 1581.

39 Tak w praktyce postanowienie SR w Gdyni z 16 października 2024 r., VII I Co 859/24, niepubl.

40 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz niektórych innych ustaw z 15 marca 2021 r., druk sejmowy nr 1016.

sądowych. Zasadne byłoby więc uzupełnienie przez ustawodawcę luki w prawie, poprzez wprowadzenie regulacji, która przekazałaby kompetencje sędziego-komisarza innemu organowi, tak jak ma to miejsce w innych przepisach, albo zmieniła zakres zastosowania art. 312 pr. res. poprzez nakazanie odpowiedniego stosowania tylko części przepisów tej regulacji, z wyłączeniem stosowania w drodze analogii przepisów art. 312 ust. 1 zd. 2 i 3 oraz ust. 2. Po wprowadzeniu takiej zmiany dłużnikowi będzie przysługiwać immunitet egzekucyjny w postaci zawieszenia toczących się postępowań egzekucyjnych oraz zakazu wszczynania nowych postępowań. Niedopuszczalne stanie się także wykonanie postanowienia o zabezpieczeniu roszczenia lub zarządzenia zabezpieczającego roszczenia na tym majątku. Nie będzie natomiast potrzeby wydania postanowienia w przedmiocie stwierdzenia zawieszenia postępowania egzekucyjnego. Jak już bowiem wskazano, zawieszenie postępowania będzie następstwem *ex lege* obwieszczenia o ustaleniu dnia układowego i odrębne stwierdzanie tego skutku prawnego przez sąd nie wydaje się celowe.

Należy zwrócić uwagę, że węższe ujęcie stosowania przez analogię do przepisów art. 312 pr. res. spowodowałoby również brak podstawy prawnej dla uchylenia zajęć na majątku dłużnika dokonanych przed obwieszczeniem o ustaleniu dnia układowego. Ta konsekwencja nie powodowałaby jednak żadnych efektów niepożądanych. Jak już bowiem wyjaśniono wyżej (zob. pkt 5), sumy uzyskane w zawieszonym postępowaniu egzekucyjnym podlegają przelaniu na rachunek bankowy dłużnika.

Wprowadzenie przez ustawodawcę takich zmian rozwiązałoby problemy interpretacyjne dotyczące przekazania kompetencji sędziego-komisarza innemu organowi.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1568.
- Ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe, t.j. Dz.U. 2025, poz. 614.
- Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1428.
- Ustawa z dnia 28 lutego 2018 r. o kosztach komorniczych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 377.
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 1909.

Akty urzędowe

- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o kosztach komorniczych z 24 maja 2017 r., druk sejmowy nr 1581.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz niektórych innych ustaw z 15 marca 2021 r., druk sejmowy nr 1016.

Orzecznictwo

- Orzeczenie SN z 16 stycznia 1962 r., IV CZ 153/61, LEX 105813.
- Uchwała SN z 27 listopada 1986 r., III CZP 40/86, LEX 3242.
- Uchwała SN z 3 grudnia 1998 r., III CZP 38/98, LEX 34432.
- Uchwała SN z 20 maja 2011 r., III CZP 16/11, LEX 794131.
- Postanowienie SN z 20 maja 2011 r., III CO 5/11, LEX 951223.
- Uchwała SN z 27 stycznia 2022 r., III CZP 36/22, LEX 3291887.
- Uchwała SN z 26 kwietnia 2022 r., III CZP 91/22, LEX 3336803.
- Postanowienie SR w Gdyni z 16 października 2024 r., VII 1 Co 859/24, niepubl.

Publikacje

- Filiipiak P., *Dopuszczalność egzekucji w postępowaniu restrukturyzacyjnym po 1 grudnia 2021 r.*, „Doradca Restrukturyzacyjny” 2022, nr 27, s. 33–43.
- Filiipiak P., Hrycaj A. (red.), *Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023.

- Flaga-Gieruszyńska K., *Zagadnienia ogólne*, [w:] K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Postępowanie zabezpieczające i egzekucyjne*, „System Postępowania Cywilnego”, t. 8, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 201–276.
- Kosmal R., Kwiatkowski D., *Komentarz do art. 226(e)*, [w:] R. Kosmal, D. Kwiatkowski (red.), *Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa, s. 472–473.
- Ochocińska K., *Wpływ postępowania o zatwierdzenie układu z obwieszczeniem na postępowanie egzekucyjne*, „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” 2022, nr 6, s. 6–23.
- Szanciło T. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 459–1217*, t. 2, C.H. Beck, Warszawa 2023.
- Uliasz M., *Komentarz do art. 17*, [w:] J. Świeczkowski, M. Świeczkowska-Wójcicka (red.), *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Kodeks etyki zawodowej komornika sądowego. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 1181–1183.
- Uliasz M., *Koszty postępowania egzekucyjnego*, [w:] K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Postępowanie egzekucyjne i zabezpieczające*, „System Postępowania Cywilnego”, t. 8, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 1521–1594.
- Wąlasik M., *Główne elementy modelu analogii w prawie procesowym cywilnym*, [w:] M. Wąlasik (red.), *Analogia w prawie procesowym cywilnym*, LEX/el. 2013.
- Zieliński H., *Postępowanie restrukturyzacyjne a egzekucyjne – aktualny stan prawny i projektowane zmiany*, LEX/el. 2025.
- Zimmerman P., *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2022.

Netografia

- niecelowy*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/niecelowy;2488414> [dostęp: 5.05.2025].

Część 2.
Prawo prywatne

KIEROWNICTWO PODMIOTU LECZNICZEGO W STOSUNKACH ZATRUDNIENIA LEKARZA

Direction of a medical entity in the employment relationships of physicians

Marta Chmielewska

ORCID: 0009-0009-3334-3767

Abstrakt

Autorka podejmuje próbę znalezienia odpowiedzi na pytanie, czym różni się kierownictwo podmiotu leczniczego jako pracodawcy od kierownictwa w stosunku nawiązanym na podstawie umowy o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne. Analizie poddane zostało zagadnienie podporządkowania jako cechy konstytutywnej stosunku pracy, odróżniającej go od cywilnoprawnych form zatrudnienia. Świadczenie pracy przez lekarza bez względu na podstawę zatrudnienia następuje zwykle w ramach tożsamego porządku organizacyjnego, hierarchii służbowej oraz przy wykorzystaniu tej samej infrastruktury technicznej i gospodarczej, co sprawia, że tradycyjne determinanty zatrudnienia pracowniczego i cywilnoprawnego ulegają zatarciu. Dla celów ukazania zakresu kierownictwa w stosunkach cywilnoprawnych analizie poddano wzory umów na udzielanie świadczeń zdrowotnych.

Abstract

The author attempts to answer the question of how the direction of a medical entity acting as an employer differs from the direction exercised in contractual relationships based on agreements for the provision of healthcare services. The analysis focuses on subordination as a constitutive feature of an employment relationship, distinguishing it from civil law forms of engagement. Regardless of the legal basis of employment, the performance of medical services by physicians typically occurs within the same organizational framework, hierarchical structure, and using the same technical and economic infrastructure. This leads to a blurring of the traditional boundaries between employment and civil law forms of work. In order to demonstrate the extent of direction in civil law arrangements, the study analyzed sample agreements concerning the provision of healthcare services.

Słowa kluczowe: kierownictwo w stosunku pracy, kierownictwo w stosunkach cywilnoprawnych, kierownictwo lekarza kierującego oddziałem, zatrudnienie lekarza, kontrakty lekarskie

Keywords: direction in employment relationships, direction in civil law engagements, direction of physician-in-charge, physician employment, medical service contracts

1. Uwagi ogólne

Podstawą zatrudnienia lekarza w podmiocie leczniczym może być zarówno stosunek pracy, jak i stosunek cywilnoprawny. Modelowo zatrudnienie pracownicze i cywilnoprawne posiadają swoje przymioty, leżące u podstaw społeczno-gospodarczego przeznaczenia obu tych stosunków¹. Specyfika zawodu lekarza oraz charakterystyka funkcjonowania podmiotów leczniczych sprawiają jednak, że tradycyjne cechy obu stosunków doznają znacznych ograniczeń. Taki stan rzeczy wynika przede wszystkim z autonomii wykonywania zawodu lekarza. Profesja lekarska jest zaliczana do zawodów wolnych oraz samodzielnych², co implikuje konieczność odejścia od tradycyjnego paradygmatu pracy podporządkowanej. Autonomia wykonywania czynności lekarskich wynika z dyrektyw nakazujących wykonywanie zawodu zgodnie ze wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej, dostępnymi metodami i środkami zapobiegania, rozpoznawania i leczenia chorób, zgodnie z zasadami etyki zawodowej oraz z należytą starannością (art. 4 ustawy o zawodzie lekarza³, dalej jako u.z.l.). Mocą przywołanej regulacji normy etyczne zostały inkorporowane do systemu prawnego, dookreślając normy prawne⁴. Kodeks etyki lekarskiej⁵ (dalej jako KEL) stanowi, że lekarz zachowuje swobodę działań zawodowych, zgodnie ze swoim sumieniem i współczesną wiedzą medyczną (art. 4 KEL), posiada swobodę w zakresie wyboru metod postępowania, które zostaną uznane przez niego za najskuteczniejsze (art. 6 KEL), a także podejmuje decyzje dotyczące formy konsultacji (art. 9 KEL). Zagwarantowanie lekarzowi swobody wykonywania czynności zawodowych ma na celu ochronę zarówno praw pacjentów, poprzez zapewnienie podejmowania decyzji bez wpływu osób trzecich, jak i integralności lekarza. Niezależnie bowiem od podmiotu leczniczego lekarz zawsze ponosić będzie za swoje działania odpowiedzialność karną i moralną.

2. Kierownictwo w podmiocie leczniczym

Zakres kompetencji kierowniczych przysługujących w stosunku do zatrudnionego lekarza wynika z rodzaju świadczeń, które udzielane są w danym podmiocie leczniczym, oraz przyjętego w nim systemu organizacyjnego. Niezależnie od formy zatrudnienia lekarze podejmują działania w jednej strukturze, udzielając świadczeń z wykorzystaniem tych samych urządzeń, materiałów i środków. Podmiot leczniczy organizuje system udzielania świadczeń, obsługi pacjenta, prowadzi i przechowuje dokumentację medyczną, a także zapewnia obsługę administracyjno-organizacyjną umów, na których podstawie świadczenia są udzielane (umowy z NFZ, pacjentami, innymi zlecającymi). W celu zapewnienia sprawnej realizacji zadań podmiot leczniczy jednostronnie kształtuje wewnętrzny porządek organizacyjny. Zasady dotyczące sposobu funkcjonowania jednostki i organizacji świadczeń muszą być stosowane do wszystkich zatrudnionych w celu zapewnienia prawidłowego i sprawnego działania podmiotu gospodarczego⁶. Obowiązek podporządkowania się regułom organizacyjnym zatrudniającego podmiotu leczniczego będzie zatem zwykle analogiczny w stosunku pracy oraz w stosunku cywilnoprawnym⁷. Do standardowych narzędzi kierowniczych w działalności podmiotu

1 Por. Z. Kubot, S. Kowalski, *Przeciwdziałanie niedopuszczalnym formom zatrudnienia*, Wolters Kluwer, Warszawa, 2018, L. Florek, *Umowy cywilnoprawne a umowy o pracę*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Umowa o pracę a umowa o zatrudnienie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 35–47.

2 Por. J. Borowicz, *Wykonywanie wolnego zawodu w ramach stosunku pracy w prawie polskim*, E-Wydawnictwo Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2020, J. Jacyszyn, *Wolny zawód - anachronizm czy istotne pojęcie prawne?*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wolny-zawod-jako-pojecie-prawne,63158.html> [dostęp: 30.05.2025].

3 Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1287 ze zm.

4 Por. postanowienie TK z 7 października 1992 r., U 1/92, LEX 25236.

5 Załącznik do uchwały nr 5 Nadzwyczajnego XVI Krajowego Zjazdu Lekarzy z 18 maja 2024 r., https://nil.org.pl/uploaded_images/1723037323_kel-2305.pdf [dostęp: 11.03.2024].

6 Por. T. Duraj, *Problem pracowniczego podporządkowania kadry kierowniczej najwyższego szczebla w organizacjach gospodarczych – artykuł dyskusyjny*, „Zeszyty Prawnicze” 2009, t. 9, nr 2, s. 295.

7 Por. wyrok SN z 10 stycznia 2014 r., III PK 44/13, LEX 1754242 dotyczący podstaw zatrudnienia pielęgniarki.

lecniczego, zapewniających należytą organizację udzielania świadczeń, należą czynności generalno-abstrakcyjne przybierające postać zarządzeń, instrukcji, procedur⁸ oraz regulaminów. Kierownictwo zatrudniającego może wyrażać się także w takich czynnościach jak: udzielanie wskazówek, zaleceń, koordynacja, sprawowanie ogólnego nadzoru lub kontroli⁹. Wśród wymienionych działań mieszczą się także zalecenia ordynatorskie, wydawane w związku z koordynowaniem przez osobę kierującą oddziałem zespołem terapeutycznym¹⁰. Zalecenia ordynatora nie powinny jednakże stanowić władczej formy oddziaływania na lekarza, która prowadziłaby do naruszenia samodzielności w zakresie wykonywania świadczeń zdrowotnych¹¹.

Rozpatrując zakres uprawnień kierowniczych podmiotu leczniczego wobec zatrudnionego lekarza, w pierwszej kolejności należy dokonać podziału podmiotów na te udzielające wyłącznie ambulatoryjnych świadczeń zdrowotnych oraz te, w których są wykonywane świadczenia całodobowe, w szczególności szpitalne. Ambulatoria mają zwykle mniej zhierarchizowaną strukturę organizacyjną, a świadczenia lekarskie w nich udzielane nie mają charakteru skooperowanego i są udzielane indywidualnie. Z doświadczenia zawodowego autorki wynika, że kierownictwo zatrudniającego sprowadza się tu przede wszystkim do kwestii organizacji i kontroli działania lekarzy, nie mając charakteru merytorycznego. Świadczenia nie są udzielane całodobowo, więc lekarza obowiązują zwykle stałe umownie określone godziny pracy.

Inaczej kształtuje się sytuacja w podmiotach udzielających świadczeń szpitalnych, w których praca ma charakter zespołowy, wymagający koordynacji. Modelowo wyróżnia się dwa sposoby kierowania oddziałami: system ordynatorski oraz system konsultancki. Pierwszy z nich przyznaje ordynatorowi szeroki zakres kompetencji, obejmujących zarówno leczenie pacjentów, kierowanie personelem oddziału, jak i wykonywanie czynności dotyczących funkcjonowania oddziału pod względem administracyjnym i gospodarczym. Z kolei system konsultancki zakłada rozdział kompetencji zarządczych od leczniczych¹². W modelu tym zespół lekarzy konsultantów odpowiada za leczenie pacjentów, a lekarz kierujący oddziałem koordynuje ich pracę¹³. W Polsce dominuje model ordynatorski¹⁴. Z nielicznymi wyjątkami wynikającymi z przepisów szczególnych uprawnienia i obowiązki ordynatora nie są uregulowane ustawowo i zależą od organizacji danego podmiotu. Zakres kompetencji określany jest w regulaminie organizacyjnym oraz w umowie o zatrudnienie. Do podstawowych uprawnień ordynatora zalicza się zwykle: wykonywanie funkcji kierownika zespołu terapeutycznego nadzorującego przebieg procesu udzielania świadczeń zdrowotnych, wydawanie poleceń z zakresu organizacji i leczenia innym lekarzom oddziału¹⁵, ustalanie obsady dyżurowej oddziału, wybór lekarzy do prowadzenia konkretnych operacji, ustalanie warunków współdziałania z innymi komórkami organizacyjnymi oraz innymi podmiotami wykonującymi działalność leczniczą w zakresie zapewnienia prawidłowości

8 Z. Kubot, *Rodzaje kierownictwa w działalności podmiotu leczniczego*, [w:] B. Godlewska-Bujok, E. Maniewska, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, K. Rączka, A. Ziętek-Capiga (red.), *Między ideowością a pragmatyzmem – tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 357.

9 Tamże.

10 D. Karkowska, *Zatrudnianie osób wykonujących zawody medyczne*, [w:] D. Karkowska (red.), *Zawody medyczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 382–387.

11 Z. Kubot, *Kierownictwo zlecającego jako pojęcie prawne*, [w:] Z. Góral (red.), *Z zagadnień współczesnego prawa pracy: księga jubileuszowa profesora Henryka Lewandowskiego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 121–123.

12 Por. *System ordynatorski to przeszłość?*, <https://www.hcongress.pl/2023/pl/panel/5700.html#retransmission> [dostęp: 5.06.2025].

13 T. Karkowski, *Struktury organizacyjne w podmiotach leczniczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012; M. Striker, *Ordynator czy koordynator? Przekształcenia publicznych szpitali a role i zadania kierownika oddziału. Komunikat z badań*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2011, t. 1, nr 2, s. 109, 111–112.

14 T. Karkowski, *Struktury organizacyjne...*, dz. cyt.

15 M. Nesterowicz, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 26.01.2011 r., IV CSK 308/10 – odpowiedzialność niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej za szkodę wyrządzoną z winy lekarza prowadzącego indywidualną praktykę lekarską*, [w:] M. Nesterowicz (red.), *Prawo medyczne. Komentarze i glosy do orzeczeń sądowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 43–49.

leczenia oraz ciągłości udzielania świadczeń, nadzór nad przestrzeganiem praw i obowiązków pacjenta na oddziale¹⁶. Przyjęty model zarządzania oddziałem determinuje zakres kierownictwa wobec osób zatrudnionych.

3. Kierownictwo pracodawcy

Podstawową cechą pozwalającą odróżnić stosunek pracy od stosunku cywilnoprawnego jest podporządkowanie pracownicze, stanowiące element konstrukcyjny stosunku pracy¹⁷. Wyróżnia się podporządkowanie zewnętrzne i wewnętrzne. Pierwsze z nich dotyczy obowiązku organizacyjnego podporządkowania się pracownika, drugie zaś stanowi podporządkowanie merytoryczne, związane z kompetencją pracodawcy do określania sposobu świadczenia pracy, wyznaczania poziomu jakości i efektywności¹⁸. Pracownik wykonuje pracę podporządkowaną pod kierownictwem pracodawcy. Pojęcie kierownictwa nie zostało zdefiniowane w ustawie, jednakże jego zakres ukształtowały doktryna i orzecznictwo¹⁹. W procesie pracy pracodawca poprzez uprawnienia kierownicze oddziałuje na pracownika w celu skonkretyzowania jego obowiązków. Wyróżnia się trzy obszary oddziaływania: praca (przydzielanie zadań, metod i środków), czas i miejsce wykonywania obowiązków pracowniczych (określanie harmonogramów, kolejności wykonywania zadań), a także wewnętrzny porządek w zakładzie pracy²⁰. Do narzędzi pozwalających na kierowanie procesem pracy zalicza się uprawnienia dyrektywne (związane z wydawaniem poleceń), uprawnienia reglamentacyjne (związane ze stanowieniem aktów ustalających porządek pracy) oraz uprawnienia represyjne (związane z możliwością stosowania kar porządkowych)²¹. Dla zaistnienia stosunku pracy nie jest konieczne występowanie podporządkowania we wszystkich wyżej wymienionych obszarach, a za wystarczające dla zakwalifikowania danego stosunku jako stosunek pracy uznaje się istnienie nawet niewielkiego zakresu kierownictwa (np. w koncepcji podporządkowania autonomicznego²²).

Zakres podporządkowania pracowniczego lekarza musi uwzględniać jego samodzielność zawodową. W tym celu obowiązki lekarza należy podzielić na czynności lecznicze, w których zakresie lekarz korzysta z szerokiej autonomii decyzyjnej, oraz obowiązki o charakterze organizacyjnym, których wykonywanie narzuca pracodawca²³. W literaturze przyjmuje się, że z zasady samodzielności lekarza wynika, że lekarz nie podlega obowiązkowi wykonywania poleceń pracodawcy dotyczących czynności leczniczych²⁴. Wskazania ordynatora określa się jako działania z zakresu koordynacji czy kontroli sposobu wykony-

16 D. Karkowska, T. Karkowski, *Zatrudnienie w podmiotach leczniczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 130.

17 Por. wyrok SN z 11 września 1997 r., II UKN 232/97, LEX 32899; wyrok SN z 5 marca 1999 r., IPKN 617/98, LEX 39881; wyrok SN z 7 września 1999 r., I PKN 277/99, LEX 44853; wyrok SN z 7 marca 2006 r., I PK 146/05, LEX 234370.

18 M. Kuba, *Uzasadnienie prawa pracodawcy do kontroli pracownika*, [w:] M. Kuba (red.), *Prawne formy kontroli pracownika w miejscu pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 65–99.

19 T. Duraj, *Granice uprawnień kierowniczych pracodawcy w stosunku pracy*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, t. 13, nr 2, s. 101–130; P. Prusinowski, *Kierownictwo pracodawcy i jego znaczenie prawne*, „Studia Prawnoustrojowe” 2008, nr 8, s. 225–238; postanowienie SN z 9 lipca 2024 r., I USK 273/23, LEX 3732513; wyrok SN z 10 maja 2018 r., I PK 60/17, LEX 2486218, postanowienie SN z 30 listopada 2023 r., III PSK 3/23, LEX 3635445; postanowienie SN z 9 listopada 2021 r., I PSK 151/21, LEX 3520765.

20 T. Duraj, *Przyszłość pracowniczego podporządkowania jako cechy konstrukcyjnej stosunku pracy*, [w:] Z. Hajn, D. Skupień (red.), *Przyszłość prawa pracy. W 50-lecie pracy naukowej Prof. M. Seweryńskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 407.

21 U. Torbus, *Podporządkowanie pracownika pracodawcy jako cecha stosunku pracy*, [w:] L. Florek, Ł. Pisarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 138–160.

22 Zgodnie z koncepcją podporządkowania autonomicznego pracownik otrzymuje od pracodawcy jedynie zadania do wykonania, nie pozostając pod stałym i bezpośrednim nadzorem pracodawcy. Pracownik sam organizuje sobie pracę, a pracodawca nie ingeruje w sposób ich wykonania, por wyrok SN z 8 czerwca 2017 r., I UK 240/16, LEX 2375939; wyrok SN z 22 września 2020 r., I PK 126/19, LEX 3106148; wyrok SN z 7 września 1999 r., I PKN 277/99.

23 Z. Kubot, *Podporządkowanie lekarza w państwowym zakładzie leczniczym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1979, nr 4, s. 15–32.

24 M. Dumkiewicz, *Zarządzenia pracodawcy a należąca staranność lekarza wykonującego zawód na podstawie stosunku pracy (cz. I)*, „Przegląd Prawa Medycznego” 2025, nr 6(4), s. 16; A. Piszczek, *Odrębność podporządkowania pracownika w nietypowych umownych stosunkach pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 279.

wania pracy²⁵. W przepisach u.z.l. nie wprowadzono jednakże regulacji, która w sposób niewątpliwy ustanawiałaby brak związania poleceniem w zakresie czynności leczniczych²⁶. Taki stan rzeczy sprawia, że w obowiązujących przepisach gwarancje samodzielności lekarza nie są wystarczające. Zgodnie z art. 100 § 1 ustawy – Kodeks pracy²⁷ (dalej jako k.p.) pracownik jest obowiązany stosować się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy, jeżeli nie są one sprzeczne z przepisami prawa lub umową o pracę. Na lekarzu pracowniku spoczywa zatem obowiązek wykonywania poleceń jednakże wyłącznie, gdy są one zgodne z dyrektywami wykonywania zawodu lekarza, a więc odpowiadają aktualnej wiedzy medycznej i zasadom etyki zawodowej. Jeżeli lekarz uzna, że polecenie przełożonego jest sprzeczne z dobrem pacjenta, to ma obowiązek odmówić jego wykonania. Taki stan rzeczy sprawia, że ocena zasadności odmowy polecenia sprowadza się będzie do oceny trafności podjętej przez lekarza decyzji, co nie zawsze jest możliwe do ustalenia. Brak wyraźnej regulacji dotyczącej samodzielności lekarza sprawia, że odmowa wykonania polecenia wiąże się z ryzykiem uznania, iż doszło do naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych²⁸ z samego faktu skorzystania przez lekarza z autonomii decyzyjnej²⁹.

O ile w zakresie wykonywania czynności leczniczych lekarz powinien korzystać ze znacznej autonomii, o tyle będą go wiązały polecenia pracodawcy dotyczące zakresu pracy do wykonania. Pracodawca lub osoba przez niego upoważniona będzie miała zatem prawo do wskazywania lekarzowi zakresu obowiązków, określania roli w zespole terapeutycznym (np. lekarz operator, lekarz asystujący). Lekarz jest podporządkowany pracodawcy także w zakresie czasu świadczenia pracy. Pracodawca będzie również uprawniony do wydawania lekarzowi polecenia pracy w godzinach nadliczbowych, wykonywania dyżuru medycznego (art. 95 ustawy o działalności leczniczej³⁰, dalej jako u.d.l.) lub, w przypadku podpisania przez lekarza klauzuli *opt out*, pracy w wymiarze przekraczającym tygodniowy wymiar czasu pracy (art. 96 u.d.l.).

Kolejnym zagadnieniem wymagającym rozważenia jest możliwość polecenia pracownikowi wykonywania pracy w innym oddziale albo powierzenia lekarzowi innej pracy, zgodnie z art. 42 § 4 k.p. Istnieje wiele możliwości określania rodzaju pracy w umowie o pracę³¹. Może to nastąpić poprzez wskazanie zawodu (np. lekarz albo lekarz określonej specjalizacji, komórki organizacyjnej), stanowiska (ordynator, starszy asystent lekarza, asystent lekarza) albo określenie obowiązków (np. udzielanie świadczeń zdrowotnych, w tym z dookreśleniem zakresu świadczeń lub komórki, w której świadczenia są udzielane). Im bardziej ogólnie zostanie wskazany rodzaj pracy, tym większym zakresem uprawnień kierowniczych w zakresie polecenia pracy dysponuje pracodawca. Zakres tych uprawnień jest jednakże uzależniony od posiadanych przez lekarza kwalifikacji. Osoba, która uzyska tytuł zawodowy lekarza, nabywa formalnie prawo do udzielania świadczeń zdrowotnych w ogólności, co jednakże nie uprawnia do wykonywania świadczeń we wszystkich zakresach. Tym samym lekarz jest zobowiązany do udzielania świadczeń w jednostce wskazanej przez pracodawcę, ale ma obowiązek odmówić polecenia, jeżeli z uwagi na brak odpowiednich kwalifikacji takie działanie wiązałoby się z ryzykiem dla pacjentów.

25 D. Karkowska, *Zatrudnianie osób...*, dz. cyt.; Z. Kubot, *Podporządkowanie lekarza...*, s. 26–28.

26 Taka regulacja w odniesieniu do zawodu radcy prawnego została wprowadzona przepisem art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 499 ze zm., zgodnie z którym radca prawny nie jest związany poleceniem co do treści opinii prawnej.

27 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, t.j. Dz.U. 2025, poz. 277 ze zm.

28 Szerzej o skutkach niewykonywania poleceń pracowniczych por. E. Maniewska, *Komentarz do art. 100*, [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, LEX/el. 2025.

29 Por. wyrok SN z 11 stycznia 2011 r., I PK 152/10, LEX 1120329, w którym SN stwierdził, że specyfika pracy lekarza może uzasadniać zmianę (niewykonanie) zaleceń ordynatora dotyczących sposobu leczenia pacjenta, jednakże to ordynator jest odpowiedzialny za wyniki i sposób leczenia oraz stan zdrowia pacjentów. Polecenia ordynatora dotyczące leczenia mają – co do zasady – charakter wiążący, a ich niewykonanie stanowi naruszenie obowiązków pracowniczych i może uzasadniać wypowiedzenie umowy o pracę.

30 Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, t.j. Dz.U. 2025, poz. 450 ze zm.

31 M. Gersdorf, M. Raczkowski, *Komentarz do art. 29*, [w:] W. Ostaszewski, K. Rączka, A. Zwolińska, M. Gersdorf, M. Raczkowski (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 288–308.

4. Kierownictwo w umowach cywilnoprawnych

Umowy cywilnoprawne o zatrudnienie nie kreuja po stronie zatrudniającego uprawnień kierowniczych tożsamyh z uprawnieniami pracodawcy³². Ich zakres wynika z przepisów regulujących podstawę zatrudnienia oraz zawartej przez strony umowy. W zatrudnieniu cywilnoprawnym obowiązki stron powinny być dookreślone w umowie, ponieważ zatrudniający nie dysponuje z mocy ustawy uprawnieniem w postaci wydawania poleceń³³.

Podstawę zatrudnienia lekarza prowadzącego indywidualną praktykę lekarską w podmiocie leczniczym zobowiązanym do stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych³⁴ stanowi przede wszystkim umowa o zamówienie świadczeń zdrowotnych (art. 27 u.d.l.), w związku z czym ten typ umowy został poddany analizie. Do wymaganych przez ustawodawcę postanowień umowy o zamówienie świadczeń zdrowotnych zalicza się m.in. te, które dotyczą:

1. sposobu organizacji udzielania świadczeń zdrowotnych, w tym miejsca, dni i godzin udzielania świadczeń;
2. obowiązku poddania się przez lekarza kontroli przeprowadzanej przez udzielającego zamówienia;
3. ustalenia trybu przekazywania udzielającemu zamówienia informacji o realizacji przyjętego zamówienia (art. 27 ust. 4 pkt 2, 4 i 7 u.d.l.).

Jak wynika z powyższego, już sam ustawodawca wprowadził obowiązek określenia w umowie postanowień z zakresu kierownictwa zatrudniającego. Powyższa regulacja jest konieczna z uwagi na ponoszenie przez lekarza i podmiot leczniczy odpowiedzialności solidarnej za szkody wyrządzone przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych (art. 27 ust. 5 u.d.l.). Lekarz nie działa bowiem jako niezależny kontraktor, ale jako członek zasobu personalnego podmiotu leczniczego.

Dla ustalenia zakresu kierownictwa wprowadzanego w umowach o zamówienie świadczeń zdrowotnych autorka przeanalizowała 20 wzorów umów zamieszczonych przez podmioty lecznicze w związku z ogłaszaniem konkursów na udzielanie świadczeń zdrowotnych przez lekarzy³⁵. Badaniu poddano umowy na świadczenia szpitalne, ponieważ te, z uwagi na specyfikę świadczeń, charakteryzują się większym zakresem uprawnień kierowniczych podmiotu leczniczego. Z przeprowadzonej analizy wynika, że harmonogramy świadczenia usług ustalane są zwykle na określony czas (przeważnie miesięcznie) przez lekarza kierującego oddziałem lub innego kierownika komórki organizacyjnej. W większości przypadków lekarzom zagwarantowano wpływ na kształtowanie grafików³⁶, z zastrzeżeniem, że w części

32 Z. Kubot, *Kierownictwo zlecającego...*, dz. cyt.

33 J. Stelina, *Przedmiot prawa pracy*, [w:] K.W. Baran (red.), *System Prawa Pracy, Tom I, Część Ogólna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017 s. 134, 135.

34 Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. 2024 r. poz. 1320 ze zm.

35 Wybór wzorów umów do analizy został dokonany losowo, jednakże w taki sposób aby przeanalizować wzory stosowane w różnych częściach kraju.

36 Uniwersytecki Szpital Kliniczny nr 1 w Lublinie, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, https://usk1.pl/sites/default/files/2025-04/Za%C5%82%C4%85cznik%20Nr%201%20wz%C3%B3r%20umowy%20Anestezjologia%20KO_14_2025.pdf [dostęp:31.05.2025]; Szpital Miejski Specjalistyczny im. G. Narutowicza w Krakowie, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, <https://narutowicz.krakow.pl/komunikaty/konkurs-ofert-na-udzielanie-swadczen-zdrowotnych-w-oddziale-otolaryngologii-dla-dziesieciu-lekarzy-w-zakresie-1-wykonywania-zawodu-lekarza-w-dziedzynie-otolaryngologii-w-oddziale-otolaryngologii-s/> [dostęp:31.05.2025]; Szpital Specjalistyczny im. A. Falkiewicza we Wrocławiu, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, <https://falkiewicza.pl/przetargi/zapytania-ofertowe/aktualne-zapytania-ofertowe-i-konkursy-w-2025/517-konkurs-ofert-dla-osob-wykonyujacych-zawod-lekarza-dziala-anestezjologii-2> [dostęp: 31.05.2025]; Wielospecjalistyczny Szpital Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, <https://bip.szpital.gorzow.pl/konkurs-ofert-na-udzielanie-swadczen-zdrowotnych-przez-lekarzy-specjalistow-w-dziedzynie-neurochiru.html?> [dostęp: 31.05.2025]; Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z siedzibą w Rzeszowie, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, <https://bip.szpitalmsw.rzeszow.pl/contest/konkurs-ofert-na-udzielanie-swadczen-lekarskich-w-szpitalnym-oddziale-ratunkowym-w-godzinach-normalnej-ordynacji-lekarskiej-oraz-pozagodzinnami-normalnej-ordynacji-lekarskiej-dyzury-medyczne-402025?m=76&l=2> [dostęp: 7.06.2025]; Ginekologiczno-Położniczy Szpital Kliniczny im. Heliodora Święcickiego Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*,

musiały one uwzględniać potrzeby szpitala³⁷. W nielicznych umowach podmiot leczniczy jednostronnie narzucał dni i godziny świadczenia usług³⁸. W sześciu umowach przewidziano także obowiązek stawiania się przez lekarza na wezwanie w przypadkach pilnych, niezależnie od ustalonego grafiku³⁹. Podporządkowanie w zakresie czasu pracy było więc zasadniczo odmienne od podporządkowania w umowach o pracę, ponieważ w większości przypadków lekarze mieli wpływ na dni i godziny udzielania świadczeń. Wzory umów przewidywały obowiązek lekarza do stosowania się do wewnętrznych regulacji podmiotu, w tym stosowania regulaminów, procedur, standardów, zarządzeń oraz ustanawiały szeroki zakres kontroli stosowania się do postanowień umowy⁴⁰. Tylko jeden z analizowanych

- <https://www.gpsk.ump.edu.pl/pl/zamowienia-publiczne-i-konkursy-ofert> [dostęp: 7.06.2025]; Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Zewnętrznych i Administracji w Poznaniu im. prof. Ludwika Bierkowskiego, *Wzór umowy o udzielenie zamówienia na udzielenie świadczeń zdrowotnych*, https://www.szpitalmswia.poznan.pl/wp-content/uploads/2025/05/20250523_Anestezjologia_Umowa.pdf; Wojewódzkie Wielospecjalistyczne Centrum Onkologii i Traumatologii im. M. Kopernika w Łodzi, *Wzór umowy o udzielenie zamówienia na udzielenie świadczeń zdrowotnych*, https://konkursy.kopernik.lodz.pl/gzp_01_konkursy/szp_2025_05_29_palia2/Zal.%20nr%202%20B%20WZOR%20-%20Umowa%20praktyka%20specjalistyczna.pdf [dostęp: 8.06.2025]; Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Uniwersyteckim Szpitalem Klinicznym nr 1 im. Norberta Barlickiego Uniwersytetu Medycznego w Łodzi, *Wzór umowy o udzielenie zamówienia na udzielenie świadczeń zdrowotnych*, <https://www.barlicki.pl/assets/2025/06/barlicki-03-06-2025-4-projekt-umowy.pdf> [dostęp: 8.06.2025]; Uniwersyteckie Centrum Kliniczne im. prof. K. Gibińskiego Śląskiego Uniwersytetu Medycznego w Katowicach, *Wzór umowy o udzielenie zamówienia na udzielenie świadczeń zdrowotnych*, <https://www.uck.katowice.pl/newsfile/PKywNwOibRHKnGzR.pdf> [dostęp: 8.06.2025]; Szpital Powiatowy im. dr Tytusa Chałubińskiego w Zakopanem, *Wzór umowy o udzielenie zamówienia na udzielenie świadczeń zdrowotnych*, <https://szpital-zakopane.pl/wp-content/uploads/2025/05/wzor-umowa-1.pdf> [dostęp: 8.06.2025]; Szpital Uniwersytecki im. Karola Marcinkowskiego w Zielonej Górze, *Wzór umowy o udzielenie zamówienia na udzielenie świadczeń zdrowotnych*, <https://bip.szpital.zgora.pl/wp-content/uploads/Umowa-WZOR-1-2.pdf> [dostęp: 8.06.2025]; Szpital na Wyspie w Żarach, *Wzór umowy o udzielenie zamówienia na udzielenie świadczeń zdrowotnych*, https://szpitalnawyspie.pl/PL/478/346/Konkurs_na_udzielenie_swiadczen_zdrowotnych/ [dostęp: 8.06.2025]; Miejski Szpital Zespolonym w Olsztynie, *Wzór umowy o udzielenie zamówienia na udzielenie świadczeń zdrowotnych*, <https://www.szpital.olsztyn.pl/userfiles/announcements/1743415272/7-wzor-umowy.pdf> [dostęp: 8.06.2025]; Mazowiecki Szpital Specjalistyczny w Radomiu, *Wzór umowy o udzielenie zamówienia na udzielenie świadczeń zdrowotnych*, https://www.wss.com.pl/images/konkurs-ofert/4KDKiP2025/Wz%C3%B3r_umowy.pdf [dostęp: 8.06.2025].
- 37 Szpital Specjalistyczny im. A. Falkiewicza we Wrocławiu, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Wojewódzkie Wielospecjalistyczne Centrum Onkologii i Traumatologii im. M. Kopernika w Łodzi, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Uniwersyteckie Centrum Kliniczne im. prof. K. Gibińskiego Śląskiego Uniwersytetu Medycznego w Katowicach, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Szpital Uniwersytecki im. Karola Marcinkowskiego w Zielonej Górze, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Szpital na Wyspie w Żarach, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Miejski Szpital Zespolonym w Olsztynie, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Mazowiecki Szpital Specjalistyczny w Radomiu, *Wzór umowy...*, dz. cyt.
- 38 Szpital Bielański w Warszawie, *Wzór umowy o udzielenie zamówienia na udzielenie świadczeń zdrowotnych*, <https://www.bielanski.med.pl/wp-content/uploads/2025/01/4a-wzor-umowy-lekarze-Oddzialy-1.pdf> [dostęp: 31.05.2025]; Krakowski Szpital Specjalistyczny im. św. Jana Pawła II, *Wzór umowy o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne*, <https://www.szpitaljp2.krakow.pl/wp-content/uploads/2025/05/wzor-umowy-zakres-2.pdf> [dostęp: 31.05.2025]; Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Kielcach im. św. Jana Pawła II, *Wzór umowy kontraktowej o udzielenie zamówienia na udzielenie świadczeń zdrowotnych*, <https://zozmswiakielce.pl/wp-content/uploads/2025/03/zalacznik-nr-2-wzorzec-umowy.pdf>, [dostęp: 7.06.2025]; Szpital Miejski w Gliwicach, *Wzór umowy o udzielenie zamówienia na udzielenie świadczeń zdrowotnych*, <https://szpital.gliwice.pl/konkurs-ofert-na-udzielenie-swiadczen-zdrowotnych-przez-lekarzy-w-oddziale-rehabilitacji-neurologicznej-w-oddziale-rehabilitacji-i-w-oddziale-rehabilitacji-kardiologicznej-nr-sprawy-ko-51-med-2025/> [dostęp: 8.06.2025].
- 39 Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Kielcach im. św. Jana Pawła II, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z siedzibą w Rzeszowie, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Zewnętrznych i Administracji w Poznaniu im. prof. Ludwika Bierkowskiego, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Szpital Miejski w Gliwicach, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Szpital Powiatowy im. dr Tytusa Chałubińskiego w Zakopanem, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Mazowiecki Szpital Specjalistyczny w Radomiu, *Wzór umowy...*, dz. cyt.
- 40 Szpital Bielański w Warszawie, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Warszawskie Centrum Opieki Medycznej „Koperniki”, *Wzór umowy o udzielenie zamówienia na udzielenie świadczeń zdrowotnych*, <https://wsdz.pl/gallery/5b67ddb0bab3261c1e-3bbb969b4e6c30/umowaoddzial.pdf> [dostęp: 31.05.2025]; Uniwersytecki Szpital Kliniczny nr 1 w Lublinie, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Krakowski Szpital Specjalistyczny im. św. Jana Pawła II, *Wzór umowy o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne*, <https://www.szpitaljp2.krakow.pl/wp-content/uploads/2025/05/wzor-umowy-zakres-2.pdf> [dostęp: 31.05.2025]; Szpital Miejski Specjalistyczny im. G. Narutowicza w Krakowie, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Szpital Specjalistyczny im. A. Falkiewicza we Wrocławiu, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Wielospecjalistyczny Szpital Wojewódzki

wzorów umów zawierał obowiązek merytorycznego stosowania się do wskazówek udzielającego zamówienie⁴¹. Również tylko w jednym wskazano, że w przypadku rozbieżności w sposobie leczenia decyzję podejmuje lekarz kierujący oddziałem albo powołane konsylium lekarskie⁴². W większości wzorów umów wprowadzono uprawnienie lub obowiązek konsultowania się z innymi lekarzami⁴³. W niektórych przypadkach obowiązek konsultacji z przełożonym dotyczył określonych czynności, np. kierowania na leczenie do innego podmiotu⁴⁴, występowania sytuacji wątpliwych⁴⁵, stosowania terapii niestandardowych lub używania leków niewykorzystywanych powszechnie w danej jednostce chorobowej⁴⁶, uzgadniania sposobu udzielania świadczeń⁴⁷. W czterech wzorach umów podkreślono także niezależność lekarza w procesie leczenia⁴⁸. We wszystkich analizowanych wzorach umów lekarze mieli obowiązek udzielać świadczeń w określonej dziedzinie medycyny lub w określonym oddziale, co wykluczało kierowanie przyjmujących zamówienie do wykonywania świadczeń poza zakresem posiadanej specjalizacji.

O kwalifikacji danego stosunku prawnego nie decyduje jednakże treść umowy, ale faktyczne warunki, w których praca przez lekarza jest świadczona. Do zasady pierwszeństwa faktów odwołuje się art. 22 § 1² k.p., w którym podkreślono, że nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy⁴⁹. Przepis powyższy miał na celu ograniczenie zjawiska pozornego samozatrudnienia⁵⁰. Jednakże w odniesieniu do lekarzy ustawodaw-

w Gorzowie Wielkopolskim, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Kielcach im. św. Jana Pawła II, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z siedzibą w Rzeszowie, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Ginekologiczno-Położniczy Szpital Kliniczny im. Heliodora Święcickiego Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Poznaniu im. prof. Ludwika Bierkowskiego, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Wojewódzkie Wielospecjalistyczne Centrum Onkologii i Traumatologii im. M. Kopernika w Łodzi, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Uniwersyteckim Szpitalem Klinicznym nr 1 im. Norberta Barlickiego Uniwersytetu Medycznego w Łodzi, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Szpital Miejski w Gliwicach, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Szpital Powiatowy im. dr Tytusa Chałubińskiego w Zakopanem, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Szpital Uniwersytecki im. Karola Marcinkowskiego w Zielonej Górze, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Szpital na Wyspie w Zarach, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Miejski Szpital Zespolony w Olsztynie, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Mazowiecki Szpital Specjalistyczny w Radomiu, *Wzór umowy...*, dz. cyt.

41 Uniwersytecki Szpital Kliniczny nr 1 w Lublinie, *Wzór umowy...*, dz. cyt.

42 Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Poznaniu im. prof. Ludwika Bierkowskiego, *Wzór umowy...*, dz. cyt.

43 Szpital Specjalistyczny im. G. Narutowicza w Krakowie, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Szpital Specjalistyczny im. A. Falkiewicza we Wrocławiu, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Wielospecjalistyczny Szpital Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Kielcach im. św. Jana Pawła II, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Ginekologiczno-Położniczy Szpital Kliniczny im. Heliodora Święcickiego Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Szpital Miejski w Gliwicach, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Szpital Uniwersytecki im. Karola Marcinkowskiego w Zielonej Górze, *Wzór umowy...*, dz. cyt.

44 Wielospecjalistyczny Szpital Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Ginekologiczno-Położniczy Szpital Kliniczny im. Heliodora Święcickiego Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu, *Wzór umowy...*, dz. cyt.

45 Krakowski Szpital Specjalistyczny im. Św. Jana Pawła II, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Kielcach im. św. Jana Pawła II, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Szpital Uniwersytecki im. Karola Marcinkowskiego w Zielonej Górze, *Wzór umowy...*, dz. cyt.

46 Uniwersyteckie Centrum Kliniczne im. prof. K. Gibińskiego Śląskiego Uniwersytetu Medycznego w Katowicach, *Wzór umowy...*, dz. cyt.

47 Szpital Powiatowy im. dr Tytusa Chałubińskiego w Zakopanem, *Wzór umowy...*, dz. cyt.

48 Wojewódzkie Wielospecjalistyczne Centrum Onkologii i Traumatologii im. M. Kopernika w Łodzi, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Uniwersyteckie Centrum Kliniczne im. prof. K. Gibińskiego Śląskiego Uniwersytetu Medycznego w Katowicach, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Szpital Miejski w Gliwicach, *Wzór umowy...*, dz. cyt.; Szpital Powiatowy im. dr Tytusa Chałubińskiego w Zakopanem, *Wzór umowy...*, dz. cyt.

49 Reguła znalazła potwierdzenie także w dorobku orzecznictwym, por. wyrok SN z 2 grudnia 1975 r., I PRN 42/75, LEX 14292; wyrok SN z 20 czerwca 2018 r., I PK 48/17, LEX 2508183.

50 Por. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, z 20 marca 2002 r., druk sejmowy nr 335.

ca w rzeczywistości promuje ich samozatrudnienie, poprzez stworzenie jako formy wykonywania zawodu lekarza praktyki prowadzonej wyłącznie w zakładzie leczniczym podmiotu leczniczego oraz wprowadzając odrębną umowę o udzielanie zamówienia na świadczenia zdrowotne. Z doświadczenia zawodowego autorki wynika, że warunki wykonywania pracy personelu medycznego na podstawie stosunku pracy i stosunku nawiązanego na podstawie umowy o zamówienie świadczeń zdrowotnych są często tożsame. Czynniki decydujące o wyborze przez podmioty lecznicze zatrudnienia cywilnoprawnego stanowią: brak ograniczeń w zakresie norm czasu pracy oraz korzyści fiskalne na gruncie prawa podatkowego i ubezpieczeń społecznych, co umożliwia ustalanie wyższych stawek wynagrodzenia.

5. Wnioski

Zakres kierownictwa podmiotu leczniczego w stosunkach pracy i w stosunkach cywilnoprawnych, których podstawą jest umowa o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne, jest zbliżony. W obu relacjach lekarz zobowiązany jest do podporządkowania się regułom organizacyjnym podmiotu zatrudniającego oraz podlega jego kontroli. Największa różnica występuje w zakresie podporządkowania co do czasu świadczenia pracy oraz podlegania merytorycznym poleceniom zatrudniającego. W analizowanych wzorach umów w większości sytuacji lekarz miał wpływ na ustalanie grafików, jednakże w niektórych przypadkach tego wymagających mógł być wezwany przez zatrudniającego do świadczenia usług poza przewidzianym w harmonogramie terminem. Takie postanowienia zbliżają stosunek cywilnoprawny do stosunku pracy. Analiza treści wzorów umów nie daje wglądu w faktyczny charakter relacji stron. Z doświadczenia zawodowego autorki wynika, że sposób świadczenia pracy przez lekarzy na podstawie umowy o pracę i stosunków cywilnoprawnych w wielu przypadkach nie różni się od siebie. Umowy o udzielanie świadczeń zdrowotnych są obecnie tak zakorzenione w praktyce, że w opinii autorki nie należy rozważać ich zniesienia. Należałoby jednakże zastanowić się nad wprowadzeniem pewnych mechanizmów ochronnych wykonawców pracy. Powyższe dotyczy w szczególności ograniczeń w zakresie czasu świadczenia usług oraz okresów odpoczynku tak, aby zapewnić lekarzom bezpieczne warunki świadczenia usług, a pacjentom opiekę sprawowaną przez osoby wypoczęte i zdolne do podejmowania trafnych decyzji medycznych.

W zakresie merytorycznego podporządkowania dla stosunku pracy nie wprowadzono wystarczającej gwarancji niezależności lekarza. Odwołanie się do dyrektyw wykonywania zawodu lekarza nie zabezpiecza go w sposób wystarczający przed konsekwencjami niezastosowania się do polecenia przełożonego. W opinii autorki w u.d.l. powinien zostać wprowadzony przepis, zgodnie z którym lekarz nie jest związany poleceniem co do zakresu i sposobu udzielania świadczeń zdrowotnych. Powyższe jest konieczne w celu zagwarantowania lekarzowi pracownikowi pełnej swobody działalności, zgodnie z posiadaną wiedzą i doświadczeniem. Gwarancje takie istnieją w stosunkach cywilnoprawnych. Jedynie jeden z analizowanych wzorów umów zawierał postanowienie zobowiązujące lekarza do stosowania się do wskazówek merytorycznych przekazywanych przez udzielającego zamówienie w zakresie czynności objętych umową, jednakże zakres czynności merytorycznych nie był określony. Umowy cywilnoprawne zapewniały tym samym zachowanie samodzielności lekarza w procesie leczenia.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, t.j. Dz.U. 2025, poz. 277.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 499.
- Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1287.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, t.j. Dz.U. 2025, poz. 450.
- Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 1320.

Akty urzędowe

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw z 20 marca 2002 r., druk sejmowy nr 335.

Załącznik do uchwały nr 5 Nadzwyczajnego XVI Krajowego Zjazdu Lekarzy z 18 maja 2024 r., https://nil.org.pl/uploaded_images/1723037323_kel-2305.pdf [dostęp: 11.03.2024].

Orzecnictwo

Wyrok SN z 2 grudnia 1975 r., I PRN 42/75, LEX 14292.

Postanowienie TK z 7 października 1992 r., U 1/92, LEX 25236.

Wyrok SN z 11 września 1997 r., II UKN 232/97, LEX 32899.

Wyrok SN z 5 marca 1999 r., I PKN 617/98, LEX 39881.

Wyrok SN z 7 września 1999 r., I PKN 277/99, LEX 44853.

Wyrok SN z 7 marca 2006 r., I PK 146/05, LEX 23437.

Wyrok SN z 11 stycznia 2011 r., I PK 152/10, LEX 1120329.

Wyrok SN z 10 stycznia 2014 r., III PK 44/13, LEX 1754242.

Wyrok SN z 8 czerwca 2017 r., I UK 240/16, LEX 2375939.

Wyrok SN z 10 maja 2018 r., I PK 60/17, LEX 2486218.

Wyrok SN z 20 czerwca 2018 r., I PK 48/17, LEX 2508183.

Wyrok SN z 22 września 2020 r., I PK 126/19, LEX 3106148.

Postanowienie SN z 9 listopada 2021 r., I PSK 151/21, LEX 3520765.

Postanowienie SN z 30 listopada 2023 r., III PSK 3/23, LEX 3635445.

Postanowienie SN z 9 lipca 2024 r., I USK 273/23, LEX 3732513.

Publikacje

Borowicz J., *Wykonywanie wolnego zawodu w ramach stosunku pracy w prawie polskim*, E-Wydawnictwo Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2020, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wolny-zawod-jako-pojecie-prawne,63158.html> [dostęp: 30.05.2025].

Dumkiewicz M., *Zarządzenia pracodawcy a należyta staranność lekarza wykonującego zawód na podstawie stosunku pracy (cz. I)*, „Przegląd Prawa Medycznego” 2025, nr 4(6), s. 5–21.

Duraj T., *Granice uprawnień kierowniczych pracodawcy w stosunku pracy*, „Zeszyty Prawnicze” 2013, t. 13, nr 2, s. 101–130.

Duraj T., *Problem pracowniczego podporządkowania kadry kierowniczej najwyższego szczebla w organizacjach gospodarczych – artykuł dyskusyjny*, „Zeszyty Prawnicze” 2009, t. 9, nr 2, s. 279–304.

Duraj T., *Przyszłość pracowniczego podporządkowania jako cechy konstrukcyjnej stosunku pracy*, [w:] Z. Hajn, D. Skupień (red.), *Przyszłość prawa pracy. W 50-lecie pracy naukowej prof. M. Seweryńskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 407–420.

Florek L., *Umowy cywilnoprawne a umowy o pracę*, [w:] G. Goździewicz (red.), *Umowa o pracę a umowa o zatrudnienie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 35–47.

Gersdorf M., Raczkowski M., *Komentarz do art. 29*, [w:] W. Ostaszewski, K. Rączka, A. Zwolińska, M. Gersdorf, M. Raczkowski (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 288–308.

Karkowska D., *Zatrudnianie osób wykonujących zawody medyczne*, [w:] D. Karkowska (red.), *Zawody medyczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 341–464.

Karkowska D., Karkowski T., *Zatrudnienie w podmiotach leczniczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Karkowski T., *Struktury organizacyjne w podmiotach leczniczych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.

Kuba M., *Uzasadnienie prawa pracodawcy do kontroli pracownika*, [w:] M. Kuba (red.), *Prawne formy kontroli pracownika w miejscu pracy*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 52–99.

- Kubot Z., *Kierownictwo zlecającego jako pojęcie prawne*, [w:] Z. Góral (red.), *Z zagadnień współczesnego prawa pracy: księga jubileuszowa profesora Henryka Lewandowskiego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 121–128.
- Kubot Z., *Podporządkowanie lekarza w państwowym zakładzie leczniczym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1979, nr 4, s. 15–32.
- Kubot Z., *Rodzaje czynności kierowniczych objętych umocowaniem ustawowym*, [w:] B. Godlewska-Bujok, E. Maniewska, W. Ostaszewski, M. Raczkowski, K. Rączka, A. Ziętek-Capiga (red.), *Między ideowością a pragmatyzmem – tworzenie, wykładnia i stosowanie prawa. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Małgorzacie Gersdorf*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 354–371.
- Kubot Z., Kowalski S., *Przeciwdziałanie niedopuszczalnym formom zatrudnienia*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Maniewska E., *Komentarz do art. 100*, [w:] K. Jaśkowski, E. Maniewska, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu pracy*, LEX/el. 2025.
- Nesterowicz M., *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 26.01.2011 r., IV CSK 308/10 – odpowiedzialność niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej za szkodę wyrządzoną z winy lekarza prowadzącego indywidualną praktykę lekarską*, [w:] M. Nesterowicz (red.), *Prawo medyczne. Komentarze i glosy do orzeczeń sądowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 43–49.
- Piszczyk A., *Odrębność podporządkowania pracownika w nietypowych umownych stosunkach pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- Prusinowski P., *Kierownictwo pracodawcy i jego znaczenie prawne*, „Studia Prawnoustrojowe” 2008, nr 8, s. 225–238.
- Stelina J., *Przedmiot prawa pracy*, [w:] K.W. Baran (red.), *System prawa pracy. Tom I. Część ogólna*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 108–165.
- Striker M., *Ordynator czy koordynator? Przekształcenia publicznych szpitali a role i zadania kierownika oddziału. Komunikat z badań*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi” 2011, t. 1, nr 2, s. 105–119.
- Torbus U., *Podporządkowanie pracownika pracodawcy jako cecha stosunku pracy*, [w:] L. Florek (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 138–160.

Netografia

- Ginekologiczno-Położniczy Szpital Kliniczny im. Heliodora Święcickiego Uniwersytetu Medycznego im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, <https://www.gpsk.ump.edu.pl/pl/zamowienia-publiczne-i-konkursy-ofert> [dostęp: 7.06.2025].
- Jacyszyn J., *Wolny zawód – anachronizm czy istotne pojęcie prawne?*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/wolny-zawod-jako-pojecie-prawne,63158.html> [dostęp: 30.05.2025].
- Krakowski Szpital Specjalistyczny im. Św. Jana Pawła II, *Wzór umowy o udzielenie zamówienia na świadczenia zdrowotne*, <https://www.szpitaljp2.krakow.pl/wp-content/uploads/2025/05/wzor-umowy-zakres-2.pdf> [dostęp: 31.05.2025].
- Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w Kielcach im. św. Jana Pawła II, *Wzór umowy kontraktowej o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, <https://zozmswiakielce.pl/wp-content/uploads/2025/03/zalacznik-nr-2-wzorzec-umowy.pdf>, [dostęp: 7.06.2025].
- Mazowiecki Szpital Specjalistyczny w Radomiu, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, https://www.wss.com.pl/images/konkurs-ofert/4KDKiP2025/Wz%C3%B3r_umowy.pdf [dostęp: 8.06.2025].
- Miejski Szpital Zespolonym w Olsztynie, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, <https://www.szpital.olsztyn.pl/userfiles/announcements/1743415272/7-wzor-umowy.pdf> [dostęp: 8.06.2025].
- Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Zewnętrznych i Administracji w Poznaniu im. prof. Ludwika Bierkowskiego, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia*

- na udzielanie świadczeń zdrowotnych, https://www.szpitalmswia.poznan.pl/wp-content/uploads/2025/05/20250523_Anestezjologia_Umowa.pdf [dostęp: 8.06.2025].
- Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z siedzibą w Rzeszowie, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, <https://bip.szpitalmsw.rzeszow.pl/contest/konkurs-ofert-na-udzielanie-swadczen-lekarskich-w-szpitalnym-oddziale-ratunkowym-w-godzinach-normalnej-ordynacji-lekarskiej-oraz-pozza-godzina-mi-normalnej-ordynacji-lekarskiej-dyzury-medyczne-402025?m=76&l=2> [dostęp: 7.06.2025].
- Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Uniwersytecki Szpital Kliniczny nr 1 im. Norberta Barlickiego Uniwersytetu Medycznego w Łodzi, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, <https://www.barlicki.pl/assets/2025/06/barlicki-03-06-2025-4-projekt-umowy.pdf> [dostęp: 8.06.2025].
- System ordynatorski to przeszłość?*, <https://www.hccongress.pl/2023/pl/panel/5700.html#retransmission> [dostęp: 5.06.2025].
- Szpital Bielański w Warszawie, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, <https://www.bielanski.med.pl/wp-content/uploads/2025/01/4a-wzor-umowy-lekarze-Oddzialy-1.pdf> [dostęp: 31.05.2025].
- Szpital Miejski Specjalistyczny im. G. Narutowicza w Krakowie, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, <https://narutowicz.krakow.pl/komunikaty/konkurs-ofert-na-udzielanie-swadczen-zdrowotnych-w-oddziale-otolaryngologii-dla-dziesieciu-lekarzy-w-zakresie-1-wykonywania-zawodu-lekarza-w-dziedzinie-otolaryngologii-w-oddziale-otolaryngologii-s/> [dostęp:31.05.2025].
- Szpital Miejski w Gliwicach, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, <https://szpital.gliwice.pl/konkurs-ofert-na-udzielanie-swadczen-zdrowotnych-przez-lekarzy-w-oddziale-rehabilitacji-neurologicznej-w-oddziale-rehabilitacji-i-w-oddziale-rehabilitacji-kardiologicznej-nr-sprawy-ko-51-med-2025/> [dostęp: 8.06.2025].
- Szpital na Wyspie w Żarach, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, https://szpitalnawyspie.pl/PL/478/346/Konkurs_na_udzielanie_swadczen_zdrowotnych/ [dostęp: 8.06.2025].
- Szpital Powiatowy im. dr Tytusa Chałubińskiego w Zakopanem, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, <https://szpital-zakopane.pl/wp-content/uploads/2025/05/wzor-umowa-1.pdf> [dostęp: 8.06.2025].
- Szpital Specjalistyczny im. A. Falkiewicza we Wrocławiu, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, <https://falkiewicza.pl/przetargi/zapytania-ofertowe/aktualne-zapytania-ofertowe-i-konkursy-w-2025/517-konkurs-ofert-dla-osob-wykonujacych-zawod-lekarza-dzial-anestezjologii-2> [dostęp: 31.05.2025].
- Szpital Uniwersytecki im. Karola Marcinkowskiego w Zielonej Górze, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, <https://bip.szpital.zgora.pl/wp-content/uploads/Umowa-WZOR-1-2.pdf> [dostęp: 8.06.2025].
- Uniwersyteckie Centrum Kliniczne im. prof. K. Gibińskiego Śląskiego Uniwersytetu Medycznego w Katowicach, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, <https://www.uck.katowice.pl/newsfile/PKYwNwOIBRHKnGzR.pdf> [dostęp: 8.06.2025].
- Uniwersytecki Szpital Kliniczny nr 1 w Lublinie, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, https://usk1.pl/sites/default/files/2025-04/Za%C5%82%C4%85cznik%20Nr%201%20wz%C3%B3r%20umowy%20Anestezjologia%20KO_14_2025.pdf [dostęp:31.05.2025].
- Warszawskie Centrum Opieki Medycznej „Koperniki”, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, <https://wsdz.pl/gallery/5b67ddb0bab3261c1e3bbb969b4e6c30/umowaoddzial.pdf> [dostęp: 31.05.2025].
- Wielospecjalistyczny Szpital Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim, *Wzór umowy o udzielanie zamówienia na udzielanie świadczeń zdrowotnych*, <https://bip.szpital.gorzow.pl/>

konkurs-ofert-na-udzielanie-swadczen-zdrowotnych-przez-lekarzy-specjalistow-w-dziedzinie-neurochiru.html? [dostęp: 31.05.2025].

Wojewódzkie Wielospecjalistyczne Centrum Onkologii i Traumatologii im. M. Kopernika w Łodzi, *Wzór umowy o udzielenie zamówienia na udzielenie świadczeń zdrowotnych*, https://konkursy.kopernik.lodz.pl/gzp_01_konkursy/szp_2025_05_29_palia2/Zal.%20nr%202%20B%20WZOR%20-%20Umowa%20praktyka%20specjalistyczna.pdf [dostęp: 8.06.2025].

OCENA PRZESŁANEK I OGRANICZEŃ ZASIADANIA W ZARZĄDZIE SPÓŁKI Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ – UJĘCIE PRAWNOPORÓWNAWCZE

Evaluation of the Premises and Limitations of Serving on the Board of a Limited Liability Company – A Comparative Legal Perspective

Dominik Chmielewski

ORCID: 0009-0009-9104-903X

Abstrakt

Liczne kompetencje i obowiązki obwarowujące zarząd spółki z ograniczoną odpowiedzialnością implikują uznanie, że jest to kluczowy organ spółki, mający największy wpływ na jej codzienne funkcjonowanie. Wielu zarządców nie jest w stanie podołać ustawowym obowiązkom na nich ciążyącym. Wobec tego nasuwa się pytanie, czy przepisy wyczerpująco regulują wymagania prawne do zasiadania w zarządzie. Celem pracy jest nie tylko próba określenia, czy dane zagadnienie prawne jest wyczerpująco uregulowane, lecz także zbadanie, czy na tle wybranych porządków prawnych wymagania i ograniczenia możliwości zasiadania w zarządzie są surowe bądź łagodne. Do wykonania celów pracy zastosowano metodę prawnoporównawczą oraz pomocniczo metodę dogmatyczną.

Praca dzieli się na dwie zasadnicze części dotyczące wymagań stawianych członkom zarządu w Polsce, szczególnie w zakresie art. 18 kodeksu spółek handlowych, który zawiera przesłanki pozytywne oraz negatywne dla potencjalnych członków zarządu, oraz Wielkiej Brytanii, gdzie ustawodawstwo jest rozbudowane szczególnie w zakresie ograniczeń (disqualifications) dla potencjalnych dyrektorów, co jest spowodowane istnieniem zarówno Company Directors Disqualification Act 1986, jak i umieszczeniem przepisów ograniczających także w innych ustawach.

Abstract

Numerous competencies and obligations surrounding the board of a limited liability company imply recognition that it is a key organ of the company, having the greatest impact on its daily operations. Many board members are unable to fulfill the statutory obligations imposed on them. Therefore, the question arises as to whether the regulations sufficiently exhaustively define the legal requirements for serving on the board. The aim of this work is not only to attempt to determine whether the particular legal issue is exhaustively regulated but also to examine whether, in comparison to selected legal systems, the requirements and restrictions on the ability to serve on the board are strict or lenient. To achieve the objectives of the work, a comparative legal method was employed, along with a supplementary dogmatic method.

The work is divided into two main chapters regarding the requirements for board members in Poland, particularly concerning Article 18 of the Commercial Companies Code, which contains positive

and negative premises for potential board members, and the United Kingdom, where the legislation is extensive, especially regarding disqualifications for potential directors, due to the existence of both the Company Directors Disqualification Act 1986.

Słowa kluczowe: zarząd, członek zarządu, spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka Limited, dyrektor

Keywords: board, board member, limited liability company, limited company, director

1. Istotność zagadnienia przesłanek i ograniczeń zasiadania w zarządzie

Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz ich odpowiednik – *Limited liability company* – stanowią obecnie największą grupę podmiotów prowadzących działalność gospodarczą zarówno w Polsce, jak i w Wielkiej Brytanii. W 2022 r. w Polsce istniało ok. 631 tys. spółek prawa handlowego, przy czym ponad 539 tys. z nich było spółkami z o.o. Oznacza to, że 85,5% spółek spośród zarejestrowanych w danym okresie czasu było spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością¹. W Wielkiej Brytanii spółka Ltd. jest najczęściej wybieraną² formą prawną prowadzenia przedsiębiorstwa, ponieważ 92,6% spośród istniejących w Wielkiej Brytanii osób prawnych stanowią spółki *private limited*³.

Z punktu widzenia ciągłości działalności spółki z o.o. kluczowym jej organem jest zarząd. W skład tego organu wchodzi członkowie zarządu, fakultatywnie także m.in. prezes zarządu lub wiceprezes zarządu. W dalszej części tekstu mowa będzie o członkach zarządu, jednakże to określenie odnosi się także do osób pełniących funkcje prezesa zarządu lub wiceprezesa zarządu. Zasiadanie w zarządzie nadaje wiele uprawnień jego członkom, nakłada istotne obowiązki, a także obarcza odpowiedzialnością za: zobowiązania spółki w razie jej niewypłacalności oraz wobec spółki za szkodę w określonych sytuacjach. Takie regulacje mają motywować członków zarządów do starannego i lojalnego działania oraz wzmacniać bezpieczeństwo obrotu. Mimo tego coraz więcej spółek znajduje się w trudnej sytuacji finansowej, a rosnąca część z nich jest niewypłacalna⁴. Odsetek niewypłacalnych przedsiębiorstw stale rośnie. Opisanie sytuacji z pewnością często wynika z błędów w zarządzaniu, braku odpowiedniego przeszkolenia menedżerów i zarządców lub nieodpowiednich zmian w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa. W tej sytuacji warto sprawdzić i zbadać, czy przesłanki i ograniczenia zasiadania w zarządzie są wystarczająco wymagające, a tym samym czy instytucja zarządu jest wystarczająco sprofesjonalizowana, zwłaszcza że od członków zarządu wymaga się zachowania podwyższonego, profesjonalnego miernika staranności⁵. Przydatne w omawianym zakresie jest sprawdzenie regulacji zagranicznych, by ocenić, czy polskie rozwiązania należą do rygorystycznych, w porównaniu z systemem *common law*, którego przepisy w zakresie prawa spółek uznawane są za liberalne⁶. Prawo brytyjskie jest wartościowym punktem odniesienia dla polskich regulacji pod wieloma względami. W Wielkiej Brytanii ogólna łatwość prowadzenia biznesu (na którą składa się także otoczenie prawne) jest na wyższym poziomie⁷ niż

1 *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2022 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023, s. 11, 13–14.

2 *The Most Common Business Structures in the UK (Overview)*, McBoffin & Company Ltd, Londyn 2024, s. 2–3, <https://www.mcboffin.com/wp-content/uploads/2020/09/The-most-commonly-used-business-structures-in-the-UK.pdf> [dostęp: 8.12.2024].

3 *Official Statistics: Companies Register Activities April 2024 to March 2025*, <https://www.gov.uk/government/statistics/companies-register-activities-statistical-release-april-2024-to-march-2025#types-of-corporate-body-on-the-register> [dostęp: 6.09.2025].

4 *Raport Coface. Niewypłacalności w Polsce po trzech kwartałach 2023 r.*, Coface, Warszawa 2024, s. 4–6, https://www.pssb.pl/wp-content/uploads/2024/02/Coface_Raport_niewypłacalności_w_Polsce_w_2023_roku.pdf [dostęp: 8.12.2024].

5 M. Dumkiewicz, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.

6 A. Opalski, *Kierunki ewolucji europejskiego prawa spółek a polskie prawo spółek*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 11, s. 13–21.

7 *Sink or Swim. Charting Successful Usiness Growth in an Increasingly Uncertain World*, TMF Group, Amsterdam 2025, s. 23, <https://www.tmf-group.com/globalassets/pdfs/publications/gbci/2025-english.pdf> [dostęp: 6.09.2025].

w Polsce, więc porównywanie obu porządków prawnych może wskazywać na właściwy i optywany, w aspekcie gospodarczym, kierunek zmian. Co istotne, dokonywanie porównań w kontekście prawa handlowego i finansowego może być szczególnie użyteczne, gdyż brytyjskie przepisy silnie oddziaływały na treść europejskiego⁸, w tym także polskiego prawa spółek. Siła oddziaływania wynikała z ryzyka upowszechniania się zakładania spółek w Wielkiej Brytanii przez obcokrajowców, co miało być podyktowane wyjątkowo niewielkimi barierami biurokratycznymi, łatwością zawiązywania spółek Ltd., brakiem kapitału zakładowego oraz m.in. brakiem obowiązku zawarcia umowy spółki w formie notarialnej – niektóre z tych rozwiązań zostały wprost wcielone do polskiego porządku prawnego, inne zaś w ograniczonym stopniu. Wobec powyższego należy stwierdzić, że sposób uregulowania w prawie brytyjskim może sugerować i inspirować ustawodawcę do przeprowadzenia podobnych reform w Polsce. Warto także zaznaczyć, że przeprowadzanie porównań pomiędzy obiema regulacjami może być przydatne dla dużej liczby Polaków zakładających spółki w Wielkiej Brytanii, szczególnie biorąc pod uwagę relatywnie niewielką liczbę publikacji odnoszących się do obu porządków prawnych.

2. Zasady i ograniczenia pełnienia funkcji członka zarządu spółki z o.o.

Polskie przepisy normują zagadnienie członkostwa w organach spółki kapitałowej w art. 18 k.s.h. W tym przepisie wskazane zostały w szczególności wymogi oraz ograniczenia możliwości pełnienia funkcji członka zarządu takiej spółki.

Kryteria zasiadania w zarządzie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością można podzielić na pozytywne i negatywne⁹. Aspekty pozytywne, wskazane w art. 18 § 1 k.s.h., polegają na warunkach, które potencjalny zarządca musi spełnić. W istocie są dwie takie przesłanki. Sprowadzają się one do tego, że członek zarządu musi być osobą fizyczną oraz posiadać pełną zdolność do czynności prawnych. Oznacza to, że nie ma możliwości, by osoba prawna albo inne jednostki organizacyjne pełniły określone funkcje w zarządzie spółki kapitałowej. Niewystarczająca do tego jest ograniczona zdolność do czynności prawnych. Omawiany wymóg powinien być spełniony przez cały czas trwania stosunku członkostwa w spółce kapitałowej. Pomimo braku wyraźnego wskazania, że utrata pełnej zdolności do czynności prawnej powoduje wygaśnięcie mandatu członka zarządu, należy jednak wywieść *a contrario* taki wniosek¹⁰ z art. 18 § 1 k.s.h.

W art. 18 § 2 k.s.h. sformułowano negatywne kryteria zasiadania w zarządzie spółki kapitałowej, polegające na zakazie wykonywania funkcji członka zarządu w przypadku spełnienia określonych przesłanek – w tym wypadku popełnienia określonych przestępstw. Część z tych przestępstw jest określona w kodeksie karnym, a część w kodeksie spółek handlowych. Zakres przedmiotowy przestępstw powodujących zakaz pełnienia rozpatrywanej tu funkcji, a umieszczonych w k.k. jest szeroki i obejmuje przestępstwa: przeciwko ochronie informacji, przeciwko wiarygodności dokumentów, przeciwko mieniu, przeciwko obrotowi gospodarczemu, przeciwko obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, a także sprzedajność, przekupstwo i płatną protekcję – opisanych przestępstw jest ponad 50. Identyczne skutki rodzi popełnienie kilku przestępstw określonych w art. 587–587² oraz art. 590–591 k.s.h., które dotyczą podawania nieprawdziwych informacji w ogólności czy bezprawnego posługiwania się dokumentem przy walnym zgromadzeniu.

Zakaz pełnienia funkcji następuje *ex lege* od momentu uprawomocnienia się wyroku skazującego za dane przestępstwo¹¹. Oznacza to, że nie jest konieczne odrębne orzeczenie zakazujące pełnienia danej funkcji. W tym kontekście praktyczny problem rodziło jednak orzeczenie WSA w Gdańsku, który orzekł¹², że osoba powołana na stanowisko członka zarządu pomimo ważnego zakazu nie traci możliwości zarządzania spółką do czasu wniesienia skargi na podstawie art. 252 k.s.h. Takie stanowisko było

8 A. Opalski, *Kierunki ewolucji...*, s. 13–21.

9 A. Kidyba, [w:] M. Dumkiewicz, A. Kidyba (red.), *Komentarz aktualizowany do art. 1–300 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2025.

10 M. Dumkiewicz, *Kodeks spółek...*, dz. cyt.

11 Wyrok SA we Wrocławiu z 29 listopada 2017 r., III AUa 969/17, LEX 2956865.

12 Wyrok WSA w Gdańsku z 7 stycznia 2016 r., I SA/Gd 432/15, LEX 1984762.

kontrowersyjne oraz krytykowane w doktrynie. Ostatecznie SN rozstrzygnął¹³ tę kwestię, odmawiając przyjęcia skargi kasacyjnej, a zarazem stwierdzając, że nie można konwalidować uchwałą zgromadzenia wspólników aktu powołującego osobę fizyczną do zarządu, w sytuacji gdy powołana być nie może.

Przywołane zakazy pełnienia funkcji w organach spółki kapitałowej ustają po upływie pięciu lat od daty uprawomocnienia się wyroku skazującego¹⁴, chyba że wcześniej skazanie uległo zatarciu. Dodatkowo skazany może po trzech miesiącach od uprawomocnienia się wyroku wystąpić do sądu z wnioskiem o zwolnienie z zakazu bądź jego skrócenie¹⁵.

Uniemożliwiające wejście w skład zarządu jest także jednoczesne pełnienie jednej z innych funkcji¹⁶ w spółce, takich jak: prokurent, likwidator, kierownik oddziału lub zakładu, główny księgowy. Dodatkowo osoba wykonująca zawód radcy prawnego lub adwokata nie może zostać członkiem zarządu w spółce, w której jest zatrudniona na podstawie umowy o pracę (co w przypadku adwokatów jest także wykluczone na podstawie odrębnych przepisów¹⁷) lub na podstawie innego, pokrewnego stosunku prawnego, takiego jak zlecenie lub umowa o zarządzanie¹⁸. Warto podkreślić, że katalog zakazów jest otwarty, gdyż zgodnie z art. 214 § 3 k.s.h. zakaz łączenia funkcji i stanowisk stosuje się także do innych osób bezpośrednio podległych zarządowi lub likwidatorowi.

W skład zarządu spółki z o.o. nie może wejść także członek rady nadzorczej tejże spółki¹⁹, co jest odmiennym uregulowaniem w porównaniu ze spółką akcyjną.

Wykonywanie funkcji członka zarządu w jednej spółce *ex lege* powoduje zakaz zajmowania się interesami konkurencyjnymi oraz zakaz uczestnictwa w spółce konkurencyjnej, chyba że zarządca uzyska od spółki zgodę zwalniającą z zakazu²⁰. Oznacza to, że bez zgody spółki członek zarządu nie może być członkiem organu spółki konkurencyjnej, jak również nie może zostać wspólnikiem spółki: cywilnej, osobowej oraz kapitałowej w razie posiadania co najmniej 10% udziałów lub akcji. Warto podkreślić, że przeprowadzanie innych działań służących ułatwieniu spółce konkurencyjnej prowadzenia działalności gospodarczej, przykładowo: dostarczanie towarów, przekazywanie informacji o kontrahentach lub metodach produkcji, udzielanie kredytów, również stanowi przejaw kierowania się interesem konkurencyjnym, a tym samym uzasadnia odpowiedzialność członka zarządu wobec spółki na podstawie art. 293 k.s.h.²¹

Należy jeszcze zaznaczyć, że umowa spółki z o.o. może nakładać dodatkowe ograniczenia w dostępie do zarządu spółki poprzez określenie kwalifikacji podmiotowych zarządców, jak np. minimalne wykształcenie, obowiązek znajomości języków obcych, a nawet obywatelstwo²². Sąd rejestrowy na etapie dokonywania wpisu bada, czy wpis członka zarządu do rejestru nie jest sprzeczny z umową spółki, a w razie stwierdzenia sprzeczności sąd wydaje postanowienie o odmowie dokonania wpisu.

3. Zasady i ograniczenia pełnienia funkcji dyrektora w brytyjskiej spółce Ltd.

Brytyjskim odpowiednikiem polskiej spółki z o.o. jest spółka *Limited liability company* (dalej także: „spółka Ltd.”), w której skład wchodzi dyrektorzy (*directors*). W spółce Ltd. musi być co najmniej

13 Postanowienie SN z 30 września 2020 r., I UK 263/19, LEX 3068544.

14 Art. 18 § 3 k.s.h.

15 Art. 18 § 4 k.s.h.; wyrok SA we Wrocławiu z 29 listopada 2017 r., III AUa 969/17.

16 Art. 214 § 1 k.s.h.

17 Art. 4b ust. 1 pkt. 1 pr.adw.

18 Art. 214 § 1 k.s.h.; A. Kidyba, *Komentarz do art. 214*, [w:] M. Dumkiewicz, A. Kidyba (red.), *Komentarz aktualizowany do art. 1–300 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2025.

19 K. Osajda, *Zakres podmiotowy odpowiedzialności członków zarządu wobec wierzycieli spółki z o.o. w razie jej niewypłacalności*, [w:] K. Osajda (red.), *Niewypłacalność spółki z o.o. Odpowiedzialność członków zarządu wobec jej wierzycieli*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 251–253.

20 Art. 211 k.s.h.

21 Wyrok SN z 24 lipca 2014 r., II CSK 627/13, LEX 1545031.

22 D. Wajda, *Kwalifikacje członków zarządu na gruncie Kodeksu spółek handlowych, w prawie bankowym oraz ubezpieczeniowym i reasekuracyjnym*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2018, nr 4, s. 12–18.

jeden taki dyrektor²³, który odpowiada za prawidłowe prowadzenie spółki, a w pewnych sytuacjach, podobnie jak w prawie polskim, może także odpowiadać za zobowiązania spółki. Chodzi jednak głównie o przypadki polegające na: wykonywaniu oszukańczych transakcji (*fraudulent trading*)²⁴, niewłaściwym wykorzystaniu majątku spółki (*misapplication of company property*), nieodpowiednim wykorzystaniu majątku spółki w trakcie procedury upadłościowej lub w trakcie istnienia stanu niewypłacalności (*summary remedy*), naruszeniu zakazu zajmowania funkcji dyrektora w spółce, pozornym działaniu spółki, które w istocie jest działaniem osoby fizycznej, oraz w sytuacji utworzenia nowej spółki w miejsce poprzedniej, która upadła (*Phoenix syndrom*)²⁵. Biorąc pod uwagę powyższe przypadki, brytyjski zarządca odpowiada za zobowiązania spółki w mniejszej liczbie stanów faktycznych niż jego polski odpowiednik. Polskie przepisy są w tym zakresie bardziej generalne i poprzez art. 299 k.s.h. została wprowadzona odpowiedzialność członka zarządu w zasadzie za wszelkie długi, które powstały w okresie zarządzania spółki, a okoliczności pozostają prawnie irrelewantne, chyba że zarządca wykaże wystąpienie co najmniej jednej z przesłanek egzoneracyjnych, przykładowo brak winy członka zarządu lub brak szkody po stronie wierzyciela.

pozytywne kryteria pełnienia funkcji dyrektorskich są wymienione w różnych miejscach Companies Act 2006, natomiast na kanwie polskich przepisów jeden artykuł wskazuje wymagania wraz z odesłaniami do innych ustaw w zakresie kryteriów negatywnych. Brytyjskie regulacje wskazują na kryteria negatywne w osobnym akcie prawnym, mianowicie w Company Directors Disqualification Act 1986.

Wśród pozytywnych kryteriów pełnienia funkcji dyrektora istotny jest odpowiedni wiek. Dyrektorami mogą być wyłącznie osoby, które ukończyły 16. rok życia²⁶. Warte podkreślenia jest, że to jednak 18. rok życia nadaje osobie fizycznej pełną zdolność do czynności prawnych²⁷. Z tego powodu zasiadanie w zarządzie spółki Ltd. jest niezalecane niepełnoletnim, gdyż co do zasady rodzi to utrudnienia w zawieraniu umów²⁸. Przesłanką pozytywną, choć nie dotyczącą bezpośrednio wymagań wobec potencjalnego dyrektora, a wobec spółki, jest obowiązek zasiadania w zarządzie przez co najmniej jedną osobę fizyczną²⁹.

Kolejnym wymogiem stawianym potencjalnym dyrektorom, skonstruowanym jako kryterium negatywne, jest ograniczenie innym osobom niż osoby fizyczne możliwości pełnienia tej funkcji³⁰. Jednocześnie przepis Companies Act 2006, w sekcji 156A podsekcji 1, wskazuje, że możliwość pełnienia funkcji dyrektorskich nie jest ograniczona także dla *corporation sole*, które to pojęcie oznacza w istocie podmiot prawny składający się z jednej osoby fizycznej, która wykonuje jeden określony urząd, podlegający sukcesji na rzecz następców wskazanych do pełnienia funkcji. Tym samym na przestrzeni czasu osoby wykonujące dany urząd podlegają zmianie, ale uprawnienia i majątek przypisane do danego urzędu pozostają jego własnością³¹. Praktycznie taki instrument prawny ma na celu utrzymanie majątku przy konkretnym urzędzie. Zgodnie z doktryną podmiot ten należy potraktować jako pojedynczą osobę prawną³². Co do zasady pojedyncza osoba prawna nie wykonuje swoich funkcji dla osiągnięcia zysku, a przykładami takiego podmiotu są: arcybiskup Canterbury, burmistrz Londy-

23 Companies Act 2006, UK Public General Acts 2006, c. 46, sekcja 154.

24 Insolvency Act 1986, UK Public General Acts 1986, c. 45, sekcja 213.

25 Tamże, sekcja 216.

26 Companies Act 2006, UK Public General Acts 2006, c. 46, sekcja 157.

27 Family Law Reform Act 1969, UK Public General Acts 1969, c. 46, sekcja 1.

28 Companies Act 2006, UK Public General Acts 2006, c. 46, sekcja 157; Family Law Reform Act 1969, UK Public General Acts 1969, c. 46, sekcja 1; *Contractual capacity* (zdolność kontraktowania), będąca odpowiednikiem kontynentalnej pełnej zdolności do czynności prawnej nabywa się w wieku osiągnięcia pełnoletności, a zatem w osiemnastym roku życia. Do tego czasu możliwe jest zawieranie przede wszystkim drobnych umów na korzyść małoletniego. Umowy o bardziej doniosłym znaczeniu są wzruszalne (*voidable*).

29 Companies Act 2006, UK Public General Acts 2006, c. 46, sekcja 156B.

30 Tamże, Sekcja 156A.

31 B.M. Hannigan, *Halsbury's Laws of England*, t. 24, LexisNexis, Londyn 2010, sekcja 314.

32 Tamże.

nu, ministrowie, suweren³³. *Corporation sole* zwykle występują w kontekście administracji publicznej oraz władz kościelnych.

Companies Act 2006 wprowadza ograniczenia możliwości pełnienia funkcji dyrektora, odsyłając jednocześnie do innych aktów prawnych, przede wszystkim do Company Directors Disqualification Act 1986³⁴. Jednocześnie przepisy wskazują, że niemożliwość zostania dyrektorem nie ma wpływu na ponoszenie przez daną osobę odpowiedzialności z tytułu działania, jak np. dyrektor, bądź w razie, gdy jest ona tzw. *shadow director*³⁵, czyli „ukrytym dyrektorem”. Oznacza to, że „ukryci dyrektorzy” będą m.in. ponosić odpowiedzialność wobec spółki, a przede wszystkim wobec osób trzecich za zobowiązania spółki.

Company Directors Disqualification Act 1986 wprowadza reguły odpowiedzialności za poszczególne uchybienia dyrektorów, w podziale na rozdziały. Pierwszy rozdział obejmuje dyskwalifikacje za ogólne uchybienia w związku ze spółkami, co dotyczy przede wszystkim: skazania za popełnienie poważnego przestępstwa (*disqualification on conviction of indictable offence*), uporczywego łamania przepisów dotyczących spółek (*persistent breaches of companies legislation*), oszustwa poczynionego w trakcie likwidacji lub upadłości (*disqualification for fraud, etc., in winding up*), skazania w trybie doraźnym (*summary conviction*), a zatem za łagodniejsze przestępstwa zagrożone karą finansową lub karą pozbawienia wolności do sześciu miesięcy, niektóre wyroki skazujące wydane przez sądy zagraniczne (*certain convictions abroad*). Rozdział drugi obejmuje dyskwalifikacje ze względu za niezdolność (*unfitness*), co dotyczy przede wszystkim sytuacji, w której spółka lub dyrektor stają się niewypłacalni. Rozdział ten wskazuje m.in. obligatoryjne przesłanki dyskwalifikacji dyrektora, jak również reguluje możliwość składania wniosków o dyskwalifikację dyrektorów. Kolejny rozdział przede wszystkim rozszerza zakres podmiotowy podlegający przepisom o dyskwalifikacji o osoby wywierające odpowiednio duży wpływ na dyrektorów, choć nie na „ukrytych dyrektorów”, w kontekście doprowadzenia przez nich do niewypłacalności, likwidacji spółki lub popełnienia przestępstw. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, w których osoba trzecia udziela wskazówek i instrukcji co do działań podejmowanych przez dyrektora, przy czym porady udzielane w ramach prowadzonej działalności gospodarczej zostały wyłączone z powyższej definicji. W dalszej części Company Directors Disqualification Act 1986 jako przyczynę dyskwalifikacji wskazano unikanie opodatkowania³⁶ w myśl odrębnych przepisów³⁷. Sąd w razie orzeczenia, że doszło do unikania opodatkowania, zwłaszcza przy likwidacji spółki, musi wydać wyrok zakazujący pełnienia funkcji członka zarządu na co najmniej dwa lata, choć nie więcej niż 15 lat. Jest to surowa regulacja w porównaniu z innymi opisanymi w powyższym akcie. Sąd jest związany obowiązkiem wydania wyroku dyskwalifikującego także w razie niektórych działań przeciwko konkurencji, przykładowo w razie spełnienia dwóch warunków, mianowicie:

1. prowadzona przez dyrektora spółka złamała prawo konkurencji;
2. sąd uzna dyrektora za niezdolnego (*unfit*) do prowadzenia spółki.

Sąd analizując, czy dana osoba jest niezdolna do prowadzenia spółki, powinien brać pod uwagę, czy doszło do innych naruszeń prawa konkurencji w związku z działalnością konkretnego dyrektora oraz czy powiązana jest z danym zagadnieniem kwestia niewypłacalności³⁸.

Do dyskwalifikacji dyrektora może także dojść w razie zaistnienia innych, specyficznych okoliczności, jeżeli dana osoba działała w ramach nierzetelnych transakcji (*wrongful trading*)³⁹, a jeżeli intencją dyrektora było bezpośrednie pokrzywdzenie wierzycieli, a zatem dopuścił się oszukańczych transakcji

33 Tamże, sekcja 315.

34 Companies Act 2006, UK Public General Acts 2006, c. 46, sekcja 159A.

35 Tamże, sekcja 251 – *Shadow Director* to osoba wydająca polecenia i instrukcje w stosunku do formalnych dyrektorów spółki, którzy działają zgodnie z tymi poleceniami. Ukryty dyrektor w istocie wpływa znacząco na sposób funkcjonowania danej spółki, co przy określonych okolicznościach może powodować pociągnięcie go do odpowiedzialności na zasadach takich, jak formalnego dyrektora.

36 Company Directors Disqualification Act 1986, UK Public General Acts 1986, c. 46, sekcja 8ZF.

37 Finance Act 2022, UK Public General Acts 2022, c. 3, sekcja 85(4).

38 Company Directors Disqualification Act 1986, UK Public General Acts 1986, c. 46, sekcja 9A.

39 Insolvency Act 1986, UK Public General Acts 1986, c. 45, sekcja 214.

(*fraudulent trading*)⁴⁰, to może on także zostać skazany na karę pozbawienia wolności do 10 lat⁴¹. W tym zakresie ustawa odsyła do Insolvency Act 1986. Również niewypłacalne bankructwo⁴², niemożność opłacenia należności administracyjnych⁴³ mogą powodować dyskwalifikację.

Niestosowanie się do przepisów o dyskwalifikacji stanowi przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności nawet do dwóch lat oraz może powodować osobistą odpowiedzialność za zobowiązania spółki⁴⁴. Sankcje wydają się w tej sytuacji dość dotkliwe w porównaniu z polskimi przepisami, które nie warunkują odpowiedzialności za zobowiązania spółki od łamania przepisów o wymaganiach zasiadania w zarządzie.

4. Podsumowanie

Polskie przepisy przesłanek i ograniczeń zasiadania w zarządzie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w porównaniu z uregulowaniami brytyjskimi dotyczącymi spółki Ltd. są bardziej rygorystyczne w kwestii wieku minimalnego niezbędnego do zasiadania w zarządzie, gdyż Companies Act 2006 dopuszcza zajmowanie pozycji dyrektora przez osoby mające z racji wieku ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Praktycznie istotniejszym aspektem jest jednak fakt, że polskie normy prawne nie dopuszczają do zarządu spółki z o.o. w bardziej generalny sposób – wprowadzając ograniczenia wobec osób, które popełniły co najmniej jedno z szerokiej gamy przestępstw, wymienionych w odpowiednim przepisie k.s.h. Niektóre z tych przestępstw nie są bezpośrednio związane z zarządzaniem spółką, a dotyczą bardziej kwestii uczciwości i rzetelności danej osoby, czego przykładem jest zakaz pełnienia funkcji w razie popełnienia przestępstwa polegającego na składaniu fałszywych oświadczeń. Regulacja brytyjska nie dyskwalifikuje co do zasady osób, które wykazały się jakąkolwiek nieuczciwością, lecz ze względu na działanie związane z brakiem uczciwości w związku z pełnioną funkcją. Brytyjskie regulacje funkcjonują tym samym w bardziej następczy sposób – sądy wydają zakazy zajmowania funkcji dla osób, które już pełniły funkcje dyrektorskie, a w Polsce możliwy jest zakaz pełnienia funkcji zarządcy mimo niepełnienia jej wcześniej. Tym samym możliwe jest stwierdzenie, że polskie przepisy bardziej są nastawione na działanie prewencyjne w razie braku uczciwości danej osoby. Pozwala to uznać polskie przepisy – we wskazanym zakresie – za co do zasady surowsze od ich brytyjskich odpowiedników.

Istotne jest również to, że w prawie brytyjskim istnieją dwie kompleksowe ustawy regulujące wskazaną materię, podobnie jak w Polsce, gdzie oprócz przepisów kodeksu spółek handlowych zastosowanie ma kodeks karny⁴⁵. Regulacja brytyjska ma z kolei więcej odniesień do innych ustaw, zwłaszcza z zakresu niewypłacalności.

W świetle dokonanego w tym artykule porównania przepisów polskich i brytyjskich wydaje się, że wskazane byłoby znowelizowanie polskich przepisów, tak by bardziej skupić się na ograniczeniu możliwości wykonywania zarządu osobom, które w związku z pełnioną funkcją działały w sposób nieuczciwy lub nieprofesjonalny, podobnie jak ma to miejsce w Wielkiej Brytanii. Nazbyt rygorystyczne może być uniemożliwienie wejścia do zarządu osobom, które popełniły niektóre z przestępstw nieumyślnych⁴⁶, do których odsyła art. 18 k.s.h., pomimo niewykonywania nigdy wcześniej przez te osoby funkcji zarządcy, szczególnie biorąc pod uwagę, że możliwe jest pociągnięcie do odpowiedzialności

40 Tamże, Sekcja 213, 214 – Różnica pomiędzy *fraudulent trading*, a *wrongful trading* sprowadza się do celu działania, gdyż osoba dopuszczająca się *fraudulent trading* działa w bezpośrednim zamiarze pokrzywdzenia wierzycieli przy niewypłacalności, natomiast osoba dopuszczająca się *wrongful trading* może zostać pociągnięta do odpowiedzialności, jeśli spółka znalazła się w stanie niewypłacalności, a dyrektor wiedział lub powinien był wiedzieć wcześniej, że tego stanu się nie da uniknąć, a pomimo tego spółka w dalszym ciągu zaciągała zobowiązania. *Wrongful trading* związane jest zatem z niedbalstwem dyrektora lub działaniem w trakcie lub w krótkim czasie przed upadłością spółki. *Fraudulent trading* może powodować także zaistnienie sankcji karnych.

41 Companies Act 2006, UK Public General Acts 2006, c. 46, sekcja 993.

42 Company Directors Disqualification Act, UK Public General Acts 1986, c. 46, sekcja 11.

43 Tamże, sekcja 12.

44 Tamże, sekcja 16.

45 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2024, poz. 17.

46 Przykładowo art. 292 k.k. – paserstwo nieumyślne, art. 293 k.k. – paserstwo nieumyślne programu komputerowego.

członka zarządu na podstawie art. 299 k.s.h. oraz poniesienie dolegliwości karnych co do pewnego stopnia gwarantuje pewien minimalny poziom profesjonalizmu. Wartościowe byłyby uzupełnienie i zaostrezenie polskiej regulacji o przepisy dyskwalifikujące członków zarządu, jeśli ich dotychczasowe działania w organach spółki wskazują, że są oni niesumienni oraz omijają lub naruszają przepisy, np. jeśli członkowie zarządu umyślnie doprowadzili swoim działaniem lub zaniechaniem do pokrzywdzenia wierzycieli przez zarządzaną przez nich spółkę. Takie zmiany ograniczałyby dostęp do zarządu osobom, których przeszłe działania lub niedbalstwo powodują poważne i uzasadnione wątpliwości co do zachowania przez nich profesjonalizmu w razie pełnienia funkcji członka zarządu.

Bibliografia

Akty prawne

- Family Law Reform Act 1969, UK Public General Acts 1969, c. 46.
 Company Directors Disqualification Act 1986, UK Public General Acts 1986, c. 46.
 Insolvency Act 1986, UK Public General Acts 1986, c. 45.
 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz.U. 2024, poz. 17, 1228.
 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 18.
 Companies Act 2006, UK Public General Acts 2006, c. 46.
 Finance Act 2022, UK Public General Acts 2022, c. 3.

Orzecznictwo

- Wyrok SN z 24 lipca 2014 r., II CSK 627/13, LEX 1545031.
 Wyrok WSA w Gdańsku z 7 stycznia 2016 r., I SA/Gd 432/15, LEX 1984762.
 Wyrok SA we Wrocławiu z 29 listopada 2017 r., III AUa 969/17, LEX 2956865.
 Postanowienie SN z 30 września 2020 r., I UK 263/19, LEX 3068544.

Publikacje

- Dumkiewicz M., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.
 Hannigan B.M., *Halsbury's Laws of England*, t. 24, LexisNexis, Londyn 2010.
 M. Dumkiewicz, A. Kidyba, *Komentarz aktualizowany do art. 1–300 Kodeksu spółek handlowych*, LEX/el. 2025.
 Opalski A., *Kierunki ewolucji europejskiego prawa spółek a polskie prawo spółek*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2009, nr 11, s. 13–21.
 Osajda K., *Zakres podmiotowy odpowiedzialności członków zarządu wobec wierzycieli spółki z o.o. w razie jej niewypłacalności*, [w:] K. Osajda (red.), *Niewypłacalność spółki z o.o. Odpowiedzialność członków zarządu wobec jej wierzycieli*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 175–226.
Raport Coface. Niewypłacalności w Polsce po trzech kwartałach 2023 r., Coface, Warszawa 2024, https://www.pssb.pl/wp-content/uploads/2024/02/Coface_Raport_niewypłacalności_w_Polsce_w_roku.pdf [dostęp: 8.12.2024].
Sink or Swim. Charting Successful Usiness Growth in an Increasingly Uncertain World, TMF Group, Amsterdam 2025, <https://www.tmf-group.com/globalassets/pdfs/publications/gbci/2025-english.pdf> [dostęp: 6.09.2025].
The Most Common Business Structures in the UK (Overview), McBoffin & Company Ltd, Londyn 2024, <https://www.mcboffin.com/wp-content/uploads/2020/09/The-most-commonly-used-business-structures-in-the-UK.pdf> [dostęp: 8.12.2024].
 Wajda D., *Kwalifikacje członków zarządu na gruncie Kodeksu spółek handlowych, w prawie bankowym oraz ubezpieczeniowym i reasekuracyjnym*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2018, nr 4, s. 12–18.
Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2023.

Netografia

Official Statistics: Companies Register Activities April 2024 to March 2025, <https://www.gov.uk/government/statistics/companies-register-activities-statistical-release-april-2024-to-march-2025/companies-register-activities-april-2024-to-march-2025#types-of-corporate-body-on-the-register> [dostęp: 6.09.2025].

LICENCJE OPEN SOURCE ORAZ ICH ROLA W OBROcie PRAWNYM

Open source licenses and their role in legal transactions

Dominik Dyczkowski

ORCID: 0009-0006-8376-7486

Abstrakt

Opracowanie podejmuje problematykę licencji open source jako coraz istotniejszego elementu obrotu prawnego w kontekście rozwoju technologii cyfrowych. Cel badania stanowiła analiza aktualnego stanu wykorzystania licencji otwartoźródłowych, jak również przesłedzenie ich ewolucji w stosunkach prawnych – od prostych umów stosowanych w środowiskach akademickich do złożonych tekstów służących otoczeniu biznesowemu, zdecentralizowanym projektom czy przedsięwzięciom o charakterze naukowym. W artykule wykorzystano podejście interdyscyplinarne, łącząc analizę dogmatycznoprawną z elementami socjologii prawa oraz praktyki deweloperskiej. W ramach badań zidentyfikowano trudności interpretacyjne tekstów licencji, podjęto tematykę orzecznictwa oraz charakteru prawnego licencji, jak również określono wiodące i najbardziej aktualne obszary ich wykorzystania, takie jak SaaS, projekty *blockchain* czy *open hardware*. Wyniki analizy pozwoliły na sformułowanie wniosków *de lege ferenda*, które koncentrują się na klaryfikacji normatywnej omawianego zjawiska oraz ujednoczeniu instytucjonalnym.

Abstract

The study addresses the issue of open source licenses as an increasingly significant element of legal transactions in the context of the development of digital technologies. The objective of the research was to analyze the current state of the use of open-source licenses, as well as to trace their evolution within legal relations – from simple agreements applied in academic environments to complex texts serving business settings, decentralized projects, or scientific undertakings. The article adopts an interdisciplinary approach, combining dogmatic legal analysis with elements of the sociology of law and developer practice. The research identified interpretative difficulties inherent in license texts, examined relevant case law and the legal nature of licenses, and determined the leading and most up-to-date areas of their application, such as SaaS, blockchain projects, and open hardware. The results of the analysis made it possible to formulate *de lege ferenda* conclusions, focusing on the normative clarification of the phenomenon under discussion and on institutional harmonization.

Słowa kluczowe: prawo autorskie, umowa licencyjna, Free and Open Source Software, technologie informacyjne, *copyleft*, SaaS, *blockchain*

Keywords: copyright, license, Free and Open Source Software, IT, copyleft. SaaS, blockchain.

1. Wprowadzenie

Licencja *open source* nie znajduje w prawie polskim pozytywnej definicji legalnej. Podobnie jak w innych systemach prawnych posługiwanie się tym terminem ma zatem charakter deskryptywny, służący uchwyceniu pewnej grupy zjawisk kontraktowych w sferze prawa autorskiego i prawa zobowiązań. W tym znaczeniu „licencja open source” stanowi kategorię zbiorczą, obejmującą wielość umów, których przedmiotem jest korzystanie z programów komputerowych na zasadach przewidujących – obok udostępnienia w postaci maszynowej – także udostępnienie kodu źródłowego. Istotnym elementem konstrukcyjnym jest tutaj równoczesne przyznanie licencjobiorcy uprawnienia do ingerencji twórczej w strukturę programu (modyfikacji, rozwijania, adaptacji), a także do jego dalszej dystrybucji na warunkach określonych w licencji¹. W ciągu ostatnich trzech dekad reżimy licencyjne właściwe dla oprogramowania typu *open source* przeszły wyraźną ewolucję. Od początkowych, wysoce liberalnych rozwiązań kontraktowych, wywodzących się z tradycji akademickiej i odzwierciedlających ideę pełnej swobody korzystania z kodu (*do-as-you-will*), poprzez pierwsze próby instytucjonalizacji koncepcji wolności oprogramowania, aż do współczesnych, znacznie bardziej złożonych mechanizmów szeroko stosowanych w projektach komercyjnych². Wymagało to przeprowadzenia wielu zmian w zapisach licencyjnych i dostosowaniu ich do współczesnych realiów w taki sposób, aby oparte na nich rozwiązania z jednej strony wciąż zachowały pierwotny wolnościowy charakter, z drugiej zaś umożliwiały ich wykorzystywanie w projektach o charakterze zarobkowym. Zaskakuje mała liczba publikacji w tym zakresie na gruncie polskiej literatury prawniczej. Być może wynika to z tego, że licencje typu *open source* rzadko są przedmiotem postępowań sądowych i można odnieść fałszywe przekonanie, że są one wciąż ciekawostką w obszarze prawa autorskiego, nie zaś zagadnieniem ważkim.

Niniejsze opracowanie rozpoczyna się sięgnięciem do genezy licencji otwartoźródłowych i roli, jaką dla omawianego zagadnienia odgrywają fundacje i inicjatywy o charakterze (pozornie) niekomercyjnym – ma na to celu przybliżenie odbiorcy omawianego zjawiska i wskazanie, jak aktualnie kształtuje się rynek czerpiący z rozwiązań *open source*. Następnie podjęta zostaje problematyka egzekwowania licencji oraz ich interpretacji w kontekście prawa autorskiego i kontraktowego, aby zaznajomić odbiorcę z istotą tekstów licencji oraz aktualnymi problemami natury wykładniczej. W kolejnej części wskazuje się nowe obszary wykorzystania rozwiązań otwartoźródłowych na gruncie prawa prywatnego oraz wiążących się z tym szans i zagrożeń, co stanowić ma inspirację dla zgłębienia nieoczywistej tematyki w ramach omawianej materii. Opracowanie zwięźzione jest wnioskami o charakterze syntetycznym oraz wskazaniem potencjalnych dróg, którymi powinno podążać środowisko skupione wokół ruchów *open source*.

2. Geneza i rozwój licencji FOSS³

Licencje typu *open source* odgrywają fundamentalną rolę we współczesnym świecie technologii cyfrowych. Stanowią podstawę prawną-organizacyjną niezliczonych projektów o globalnym zasięgu i takim oddziaływaniu. Ich założenia opierają się na idei swobodnego dostępu nie tylko do kodu maszynowego, lecz także do kodu źródłowego oprogramowania objętego licencją oraz prawa do jego modyfikowania i dalszego rozpowszechniania, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony prawnej autorom oprogramowania w przypadku naruszenia postanowień licencji. Początki historii licencji *open source* sięgają amerykańskich środowisk akademickich lat 80., gdzie współdzielenie kodu źródłowego było elementem kultury badawczej i zakładało nieograniczony dostęp do projektowanego oprogramowania bez względu na to, czy rozwiązania, w których zostanie ono wykorzystane, przyjmą charakter otwarty czy zamknięty. Szlachetna idea, która przyświecała pomysłodawcom, celowała bowiem w optymalny rozwój nowych technologii i wykorzystywanie nowatorskich rozwiązań na szeroką skalę, a samym

1 J. Barta, R. Markiewicz, *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Wprowadzenie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 102.

2 P. Hunter, S. Walli, *The Rise and Evolution of the Open Source Software Foundation*, „International Free and Open Source Software Law Review” 2013, t. 5, nr 1, s. 31.

3 *Free and Open Source Software*.

twórcom zależało jedynie na rozpoznaniu autorstwa oryginalnego rozwiązania, przy odłożeniu na bok wszelkich kwestii natury finansowej⁴. Zachowajmy tę informację w pamięci, ponieważ jest ona cokolwiek istotna z perspektywy dalszych zagadnień omawianych w ramach niniejszego rozdziału.

Jako pioniera rozwiązań o charakterze otwartoźródłowym *sensu stricto* wskazuje się Richarda Stallmana – programistę i inicjatora ruchu *free software*⁵ w jego skrajnym wydaniu. Ekstremum to wyraża się w podejściu Stallmana, który nie tylko odrzucił własnościowy model rozwiązań technologicznych, lecz także stworzył system, który całkowicie wykluczał wykorzystywanie tychże rozwiązań w projektach o charakterze zamkniętym⁶. Według Stallmana pod reżimem *open source* nie tylko tworzenie oraz dystrybucja oryginalnego oprogramowania odbywać się mają na zasadach wolnościowych, lecz także powstałe na ich bazie utwory zależne⁷ winny być objęte tymi samymi klauzulami powszechnej dostępności⁸. Jednocześnie zakładano, że model ten nie będzie pozbawiał twórców oraz adaptatorów możliwości czerpania zysków z tworzonego oprogramowania, co wydaje się jednak nadzieją płonną, skoro takie oprogramowanie *ab initio* stawało się ogólnodostępne. Stallman dostrzegwał jednak w tym nowatorskim podejściu szansę na stworzenie okoliczności, w których z jednej strony program stawał się „wolnym” dobrem, co umożliwiał jego nieskrępowany rozwój na zasadach szerokiej dostępności, z drugiej zaś nie tracił on przymiotu rentowności.

Pierwszą, a zarazem najbardziej doniosłą licencją, która odpowiadała na potrzeby środowiska, stała się opracowana przez *Free Software Foundation* GNU General Public License (GPL). Zawarto w niej mechanizm *copyleft*, który wymagał, aby wszelkie modyfikacje oprogramowania były rozpowszechniane na tych samych warunkach, co utwór oryginalny, na którego bazie owe modyfikacje powstały. To przesunięcie w stronę „twardego” egzekwowania otwartości zmieniło paradygmat rozwoju oprogramowania. Oto bowiem postęp technologiczny przyjął wymiar moralny i filozoficzny, a korzystanie z cudzych rozwiązań opierać się miało na zasadzie wzajemności – możesz po nie sięgnąć tylko wtedy, jeżeli sam będziesz partycypował w ubogacaniu środowiska, z którego czerpiesz⁹. I należy zauważyć, że *Free Software Foundation* jest konsekwentna w swoich działaniach. Jej podejście, niezmiennie dążące do zapewniania użytkownikom jak największej swobody, nie tylko zmieniło rynek oprogramowania, lecz także miało niebagatelny wpływ na zmianę podejścia przez producentów szeroko rozumianego hardware’u. Za sprawą licencji GPLv3, opublikowanej w 2007 r., doszło do wyeliminowania zjawiska tzw. tiwoizacji, a więc uniemożliwiania użytkownikom modyfikowania oprogramowania na zakupionych urządzeniach poprzez implementowanie przez producentów celowych ograniczeń natury sprzętowej, mimo że zainstalowane oprogramowanie podlega licencji typu *copyleft*¹⁰. GPLv3 podjęło także problem wykorzystywania rozwiązań chronionych licencją otwartoźródłową w zamkniętych projektach komercyjnych objętych patentami, zobowiązując podmioty odpowiedzialne do nieegzekwo-

4 J.H. Saltzer, *The Origin of the „MIT License”*, „IEEE Annals of the History of Computing” 2020, t. 42, nr 4, s. 94–96.

5 Nie zaś *open software*, jak częstokroć mylnie używa się owego terminu w kontekście omawiane postaci. Richard Stallman wielokrotnie zaznaczał granice między tymi dwoma nurtami, por. *Fighting for (Software) Freedom: Interview with Richard Stallman*, <https://www.unibzmagazine.it/en/magazine/article/fighting-for-software-freedom-interview-with-richard-stallman> [dostęp: 8.09.2025].

6 S. Hennig, *Open Source Software: Wirtschaftlichkeitsanalysen*, Igel Verlag, Hamburg 2015, s. 8; *What is Copyleft?*, <https://www.gnu.org/licenses/copyleft.en.html> [dostęp: 8.09.2025].

7 W kontekście *open source* przyjęło się stosować angielskojęzyczny termin *derivative work*, który jednak na gruncie prawa polskiego (jak również europejskiego) wciąż jest pojęciem nieostrym. Niewątpliwie jednak zawiera on w swym zakresie pojęciowym utwór zależny. Jednocześnie należy rozważyć, czy w ramach polskiej nomenklatury bardziej trafne byłoby sięgnięcie do doktrynalnej koncepcji utworu niesamoistnego, które to sformułowanie, opierając się o liczne opracowania polskiej literatury prawniczej, zdaje się lepiej oddawać ducha oryginalnego pojęcia. Por. T. Jaeger, *Ziffer 2 GPL*, [w:] T. Jaeger, O. Koglin, T. Kreutzer, A. Metzger, C. Schulz (red.), *Die GPL kommentiert und erklärt*, O’Reilly, Kolonia 2005, s. 64–66; R. M. Sarbiński, *Przedmiot prawa autorskiego*, [w:] W. Machala, R. M. Sarbiński (red.), *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 132–135.

8 J. Barta, R. Markiewicz, *Oprogramowanie open source w świetle prawa. Między własnością a wolnością*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 18–19.

9 *What is Copyleft...* dz. cyt.

10 R. Stallman, *Dlaczego przejść na GPL w wersji 3?*, <https://theguard.net/5607/> [dostęp: 4.05.2025].

wania praw patentowych lub udzielenia publicznego dostępu do tych praw¹¹. Było to rozwinięciem dotychczasowych zapisów GPLv2, która jedynie lakonicznie poruszała kwestię kompatybilności licencji z prawem patentowym, ograniczając ją do zasady „wolność albo śmierć”¹². Widać więc jasno, że licencje typu GPL nie tylko utrzymują swój konserwatywny ton w duchu *free software*, lecz także na bieżąco rozwiązują wszelkie palące problemy, które mu zagrażają.

Z biegiem lat pojawiła się jednak potrzeba większej elastyczności. Restrykcyjne licencje typu *copyleft* ograniczały możliwość wykorzystania takiego oprogramowania do celów biznesowych, gdzie poufność i wyłączność projektu miały charakter nadrzędny. Korporacyjne wykorzystanie *open source* wymagało zatem rozwiązań umożliwiających współdziałanie z kodem zamkniętym. W tym miejscu przywołajmy zagadnienia omawiane w pierwszym akapicie niniejszego rozdziału. Po latach walki o absolutną wolność oprogramowania środowisko *open source* powróciło bowiem do macierzy i sięgnęło po dwie licencje, które w istocie leżały u podstaw idei otwartoźródłowych kilka lat przed pojawieniem się GPL. Mowa tutaj o licencjach permissywnych.

Pierwsza z nich – *Berkeley Software Distribution* (BSD) – została sporządzona na Uniwersytecie Kalifornijskim w ramach pracy nad ogólnodostępnym systemem operacyjnym opartym na architekturze unixa i była pozbawiona wszelkich obostrzeń o charakterze *copyleft*, co pozwalało w sposób swobodny korzystać z rozwiązań, którymi była objęta¹³. Jednak to licencja MIT ukonstytuowała cztery pryncypia, które leżą u podstaw licencji permissywnych. A są to: 1. wykorzystanie oprogramowania na dowolny cel, w tym biznesowy; 2. brak opłat licencyjnych i dodatkowych umów; 3. zawarcie noty autorskiej; 4. brak gwarancji oprogramowania objętego licencją¹⁴. Z technicznego punktu widzenia licencje permissywne pozwalają zatem na wykorzystanie kodu zarówno w projektach otwartych, jak i zamkniętych, co czyni je popularnymi w środowiskach korporacyjnych. Choć brak wymogu dalszego udostępniania zmodyfikowanego kodu na zasadach otwartości powoduje, że „wolność oprogramowania” schodzi na dalszy plan, to jednak pierwotna idea stojąca za owymi licencjami, tj. optymalizacja rozwoju technologicznego, zdaje się być w pełni realizowana.

Pomiędzy dwoma omówionymi powyżej modelami swoje miejsce odnalazły także licencje określane mianem *weak-copyleft*, które starają się łączyć cechy wyżej wymienionych. Wśród takich należy wyróżnić Lesser GPL (która znalazła uznanie w szczególności wśród twórców bibliotek oprogramowania) czy Mozilla Public License (ciesząca się popularnością zarówno wśród twórców rozwiązań otwartoźródłowych, jak i podmiotów komercyjnych)¹⁵. Pewną nowość stanowi EUPL – pierwsza licencja otwartoźródłowa zaprojektowana z myślą o zgodności z prawem UE. Dostępna jest we wszystkich językach urzędowych UE, umożliwiając jednocześnie relatywnie łatwe integrowanie z innymi licencjami (w tym z licencjami *copyleft*) oraz odpowiadając na potencjalne problemy związane z podwójnym licencjonowaniem¹⁶.

3. Fundacje jako *spiritus movens* w środowisku otwartoźródłowym

Wraz z rosnącym zainteresowaniem biznesu rozwiązaniami z zakresu FOSS na znaczeniu nabrały organizacje *non profit*, które reprezentują żywotne interesy środowiska otwartoźródłowego. Do

11 Tamże.

12 W istocie rozwiązanie to całkowicie pozbawiało możliwości wykorzystania oprogramowania objętego licencją, jeżeli w jakikolwiek sposób wiązałyby się to z naruszeniem bądź egzekwowaniem praw patentowych; A. Haapanen, *Free and Open Source Software & the Mystery of Software Patent Licenses*, „International Free and Open Source Software Law Review” 2015, t. 7, nr 1, s. 20.

13 F. Noronha, J. Malcolm, *Access to Knowledge: A Guide for Everyone*, Consumers International, Kuala Lumpur 2010, s. 110.

14 J.H. Saltzer, *The Origin of the „MIT License”...*, s. 95.

15 K. Miller, *Open Source Software Licenses 101: Mozilla Public License 2.0*, <https://fossa.com/blog/open-source-software-licenses-101-mozilla-public-license-2-0/> [dostęp: 8.09.2025]; K. Miller, *Open Source Software Licenses 101: The LGPL License*, <https://fossa.com/blog/open-source-software-licenses-101-lgpl-license/> [dostęp: 8.09.2025].

16 P.-E. Schmitz, *The European Union Public Licence (EUPL)*, „International Free and Open Source Software Law Review” 2013, t. 5, nr 2, s. 121–123.

najważniejszych z nich zaliczyć należy Apache Software Foundation, Linux Foundation czy Eclipse Foundation. Każda z nich wykształciła się niejako naturalnie w procesie rozwoju oprogramowania, wokół którego skupiała swoich członków. Z kolei impulsem dla utworzenia poszczególnych fundacji mogły być różnorakie okoliczności – podjęcie współpracy ze znaczącą firmą na rynku nowych technologii (Apache)¹⁷, zoptymalizowanie zarządzania ryzykiem, ustalenie ram prawnych funkcjonowania oraz zarządzania własnością intelektualną w związku z rosnącym wykładniczo wykorzystywaniem rozwiązania otwartoźródłowego przez użytkowników komercyjnych (Linux)¹⁸ czy w końcu ujednoczenie kierunku operacyjnego i chęć zunifikowania rozproszonego środowiska programistycznego przy wsparciu największych podmiotów z branży (Eclipse)¹⁹.

Jednak rola fundacji nie ogranicza się wyłącznie do działań o charakterze ściśle organizacyjnym czy dostosowywania licencji do potrzeb rynku. Jednym z najbardziej interesujących zadań z perspektywy prawnej jest tworzenie w ramach wspólnych projektów *open source* neutralnego, zinstytucjonalizowanego środowiska współpracy konkurujących na co dzień przedsiębiorstw, połączone z przeniesieniem na fundację praw własności intelektualnej do projektu i pełnej odpowiedzialności za tworzone oprogramowanie. Jednocześnie podmioty partycypujące w takim przedsięwzięciu (*contributors*) udzielają fundacji praw do wykorzystania własnych rozwiązań lub patentów dla celów projektu (np. na zasadach licencji czy porozumień członkowskich), nie obawiając się, że zostaną one wykorzystane przez pozostałych uczestników, a firmy utracą kontrolę nad swym wkładem intelektualnym²⁰. Ponadto jako że to fundacja jest nosicielem praw własności intelektualnej, to ona ponosi pełną odpowiedzialność majątkową i odszkodowawczą, co zachęca do bardziej ryzykownych rozwiązań, o które nie pokuszono by się, gdyby w tej roli miał występować którykolwiek z podmiotów samodzielnie. Fundacje promują także praktyki zapewniające zgodność licencyjną, audyt kodu i edukację środowiska otwartoźródłowego, a także chronią deweloperów i swoich członków przed odpowiedzialnością prawną, m.in. zapewniając przejrzyste śledzenie pochodzenia kodu (tzw. *code provenance*)²¹. Pozwala to na uniknięcie typowych dla rozwiązań *open source* sytuacji, kiedy to odpowiedzialność prawna rozmywa się na skutek partycypowania w projekcie większej liczby uczestników. Choć fundacje działają w modelu *non profit*, to jednak zapewniają swoim członkom stabilność finansową oraz stały dopływ środków dla najbardziej obiecujących projektów dzięki hojności swych darczyńców²². Również przez wzgląd na tę okoliczność fundacje stały się najbardziej stabilnym i obiecującym środowiskiem dla rozwoju projektów otwartoźródłowych o globalnym charakterze i istotnym wpływie na szeroko rozumianą branżę nowych technologii.

4. Interpretacja i egzekwowanie licencji

Zagadnienie interpretacji tekstu licencji otwartoźródłowych oraz ich egzekwowania nabiera wyjątkowego znaczenia w świetle ich specyficznej budowy i zróżnicowanego wykorzystania, tak odmiennego od klasycznie rozumianych licencji, szczególnie na gruncie polskiego prawa autorskiego. W wielu krajach europejskich licencje *open source* traktuje się bezspornie jako umowy, a kwestią otwartą pozostaje raczej szczegółowa kwalifikacja kontraktowa poszczególnych licencji. Pierwszy wyrok w tej materii – i to o doniosłości międzynarodowej – zapadł w Niemczech, kiedy to 19 maja 2004 r. sąd krajowy w Monachium orzekł, że licencja GPLv2 jest skuteczna na gruncie prawa niemieckiego, i zakwalifikował jej postanowienia jako ogólne warunki umowne, wskazując, że tym samym między stronami licencji

17 *A Strong History and Commitment to Open Source*, <https://www.ibm.com/opensource/story/> [dostęp: 9.09.2025].

18 J. Perlow, *The Linux Foundation: It's Not Just the Linux Operating System*, <https://www.linuxfoundation.org/blog/blog/the-linux-foundation-its-not-just-the-linux-operating-system> [dostęp: 9.09.2025].

19 *Eclipse Foundation: 15 Years Young*, <https://eclipse-foundation.blog/2019/02/01/eclipse-foundation-15-years-young/> [dostęp: 9.09.2025].

20 P. Hunter, S. Walli, *The Rise and Evolution...*, s. 33–34.

21 Tamże, s. 35–36.

22 *Open Source Foundations*, <https://osr.finos.org/docs/bok/Activities/Level-4/Foundations> [dostęp: 10.09.2025].

powstaje stosunek kontraktowy²³. W kolejnych latach ta linia orzecznicza ugruntowała swoją pozycję, a co więcej – została pogłębiona o kolejne zagadnienia: dopuszczalność kar umownych na zasadach słuszności²⁴, odpowiedzialność odszkodowawczą za naruszenie postanowień licencji (w tym wypadku GPLv3)²⁵ czy dopuszczalność *actio negatoria* za działania sprzeczne z dyspozycjami licencji²⁶. Również w innych jurysdykcjach dostrzec można, że judykatura zmierza w tym samym kierunku – we Francji naruszenia zapisów GPLv2 skutkują odpowiedzialnością odszkodowawczą²⁷, w Szwajcarii zaleca się klasyfikować je jako tradycyjnie rozumiane licencje na oprogramowanie²⁸, a w Austrii trafić można na wytyczne organizacji działającej pod auspicjami austriackiego rządu, które nawet kwalifikują licencje otwartoźródłowe jako umowę darowizny²⁹.

W Polsce jednak, ze względu na brak orzecznictwa oraz nikle spory w ramach piśmiennictwa, kwestia ta pozostaje otwarta. Zwraca się uwagę, że w praktyce nie istnieje jednoznaczny konsensus co do tego, czy licencje FOSS należy postrzegać jako klasyczne umowy cywilnoprawne czy raczej jako dokumenty o charakterze deklaratoryjnym, wynikające z określonej kultury technologicznej. Problem ten, podejmowany na gruncie literatury polskiej, znajduje dwa rozwiązania, gdzie w udostępnianiu oprogramowania na zasadach *open source* dostrzega się z jednej strony zakotwiczenie kontraktowe, z drugiej zaś – ze względu na swego rodzaju „zrzeczenie się” autorskich praw majątkowych oraz często brak ekwiwalentności świadczeń licencjobiorcy i licencjodawcy – czynność prawną o charakterze jednostronnym. W literaturze przedmiotu licencja otwartoźródłowa bywa także kwalifikowana w sposób dualistyczny: zarówno jako umowa obligacyjna, w zakresie, w którym przewiduje uprawnienie do dalszego rozpowszechniania oprogramowania na określonych warunkach, jak i jako jednostronne zezwolenie (upoważnienie) twórcy na korzystanie z utworu w sferze jego eksploatacji przez użytkownika końcowego. Takie ujęcie ma odzwierciedlać złożony charakter tej licencji, która łączy w sobie elementy właściwe dla klasycznych stosunków kontraktowych oraz konstrukcji prawnautorskiego zezwolenia niewymagającego konsensu stron.³⁰ Wielorakość zagadnień w tej materii prowadzi do znacznych trudności interpretacyjnych, zwłaszcza w systemach opartych na tradycji kontynentalnej, gdzie istotna z perspektywy kontraktowej jest analiza intencji stron – co w przypadku licencji typu *open source*, udzielanych masowo i bezosobowo, stanowi wyzwanie analityczne. Biorąc jednak pod uwagę ów masowy charakter licencji otwartoźródłowych, brak możliwości negocjacyjnych stron oraz aspekt jednostronnego określania warunków w nich zawartych, należałoby zastanowić się, czy nie jest im bliżej do umów adhezyjnych.

W sferze interpretacyjnej wskazuje się także na istotną rolę tzw. kontekstu kontraktowego. Po pierwsze, mowa tu o interpretowaniu licencji w ramach pewnej praktyki środowiska deweloperów. Autorzy postulują, by przy interpretacji licencji brać pod uwagę zwyczaje branżowe oraz dokumentację tworzoną przez społeczności, w tym FAQ, blogi, repozytoria i fora. Takie podejście zmierza ku bardziej elastycznej, quasi-systemowej wykładni, uwzględniającej społeczne funkcjonowanie tekstu prawnego. Po drugie, wskazuje się na przyjmowanie rozbieżnej wykładni zapisów licencji w zależności od podmiotu, który występuje w roli licencjobiorcy. Jeżeli licencjobiorcą byłby podmiot działający jako profesjonalista (rozumiany jako przedsiębiorca, a nie osoba fizyczna będąca ekspertem w swojej dziedzinie), to należałoby skłaniać się do interpretowania zapisów licencji zgodnego z duchem rów-

23 Wyrok Sądu Krajowego w Monachium z 19 maja 2004 r., 21 O 6123/04

24 Wyrok Sądu Krajowego w Hamburgu z 20 listopada 2017 r., 308 O 343/15.

25 Wyrok Sądu Krajowego w Kolonii z 17 lipca 2014 r., 14 O 463/13.

26 Wyrok Wyższego Sądu Krajowego w Hamm z 13 czerwca 2017 r., 4 U 72/16; warto zwrócić uwagę, że jednocześnie sąd ten odrzucił dopuszczalność powództwa odszkodowawczego.

27 Wyrok SA w Paryżu z 14 lutego 2024 r., RG n° 22/18071.

28 Em002 Strategischer Leitfaden Open Source Software in der Bundesverwaltung vom 24 Februar 2025.

29 *Leitfaden für den Einsatz von Open Source Software in der Bundesverwaltung*, Digital Austria, Wiedeń 2024; należy jednak podchodzić do tego z rezerwą, ponieważ trudno znaleźć inne źródła, które by to potwierdzały.

30 J. Barta, R. Markiewicz, *Prawo autorskie...*, s. 103–104; J. Barta, R. Markiewicz, *Oprogramowanie open source...*, s. 82; M. Maruta, Z. Okoń, *Open source: trochę dłuższa analiza (cz. 1)*, <https://crn.pl/artykuly/open-source-troche-dluzsza-analiza-cz-i/> [dostęp: 3.09.2025].

ności stron. Gdyby jednak licencjobiorcą był konsument, to w razie wątpliwości należałoby skłonić się ku interpretacji *contra proferentem*, czyniąc ukłon w stronę licencjobiorcy³¹.

Równoległe problemów nastręczają kwestie językowe, co wynika z fachowej, nowoczesnej nomenklatury, którą posługują się licencje typu *open source*, oraz z braku definicji legalnych stosowanych pojęć. Z tej też przyczyny niejednokrotnie dokonuje się szczegółowej analizy języka prawnego i prawniczego używanego w popularnych licencjach FOSS. Wskazuje się na tendencję do używania języka nadmiernie hermetycznego, takiego, który może być trudny do zrozumienia dla osób, które nie są biegłe w danej dziedzinie (mowa tu zarówno o prawnikach, jak i deweloperach). Stawia to pod znakiem zapytania efektywność tych licencji jako narzędzi komunikacji prawnej. Analiza porównawcza pokazuje różnice między stylami językowymi licencji – od formalnego i precyzyjnego języka licencji Apache do bardziej skonkretyzowanego języka licencji MIT. Szczególnie istotnym aspektem z perspektywy interpretacyjnej jest różnorodność podejść do takich pojęć jak *redistribution*, *modification*, *use* czy w końcu *derivative work*, których znaczenie jest kluczowe dla określenia zakresu licencji. Brak ich jednoznacznego zdefiniowania prowadzi do niejednorodności wykładni w praktyce sądowej. Co więcej, wskazuje się, że często występują rozbieżności między rzeczywistą praktyką stosowania licencji a jej literalnym brzmieniem, co dodatkowo komplikuje sytuację prawną uczestników projektów *open source*³².

Konkluzje płynące z powyższych analiz sugerują potrzebę dalszej profesjonalizacji praktyk licencyjnych – w tym tworzenia lepiej zrozumiałych dokumentów, szerszego stosowania wzorców tłumaczeń oraz ustanowienia instytucjonalnych mechanizmów w środowisku *open source*. Takie działania uturują przede wszystkim drogę do lepszego zrozumienia treści licencji typu *open source* w krajach nieanglojęzycznych – warto nadmienić, że pierwsze próby wykładni zapisów licencji otwartoźródłowych mogliśmy już zauważyć w Chinach³³ czy Izraelu³⁴.

W ramach ciekawostki można wskazać, ile wynosi wskaźnik SMOG (*Simple Measure of Gobbledygook*) dla licencji typu *open source*, który określa, ile lat nauki potrzeba dla zrozumienia analizowanego tekstu (np. SMOG 6 oznacza, że tekst byłby zrozumiały przez dziecko, które ukończyło sześć klas szkoły publicznej). Daje do myślenia, że dla większości analizowanych tekstów licencji typu *open source* wskaźnik SMOG zamykał się w przedziale 19–20, a najbardziej rozbudowane licencje wymagają nawet 29 lat nauki, aby w pełni je zrozumieć³⁵.

5. Nowe wyzwania: SaaS, kryptowaluty i *open hardware*

Rozszerzenie idei *open source* poza sferę oprogramowania tradycyjnego otworzyło nowe pola problematyki prawnej. O ile bowiem przez blisko 30 lat funkcjonowania licencji otwartoźródłowych skupiały się one wokół szeroko pojętego oprogramowania „fizycznego”, o tyle w ostatnim dziesięcioleciu doszło w tej materii do niebagatelnych przemian. Dzisiaj bowiem licencje otwartoźródłowe muszą funkcjonować w odmiennej rzeczywistości technologicznej i mierzyć się z takimi rozwiązaniami jak *blockchain*, SaaS, *open hardware* czy w końcu algorytmy sztucznej inteligencji. Niniejszy rozdział poświęcony jest tym nowym wyzwaniom.

Pojęcie *Software as a Service* (SaaS) wywodzi się z modelu chmury obliczeniowej (*cloud computing*), w którym użytkownik nie nabywa programu komputerowego w postaci egzemplarza ani licencji instalacyjnej, lecz korzysta z niego w trybie usługowym – poprzez sieć, najczęściej Internet. Klasyczna definicja, ukuta przez amerykański instytut NIST, wskazuje, że jest to „model, w którym konsument uzyskuje możliwość korzystania z aplikacji dostawcy działających w infrastrukturze chmurowej, przy

31 E. Greenbaum, *Open Source Interpretation*, „Journal of Open Law, Technology, & Society” 2021, t. 12, nr 1, s. 7–8.

32 Tamże, s. 4, 7.

33 L.C.H. Lin, N. Shen, *GPL-3.0 in the Chinese Intellectual Property Court in Beijing*, „International Free and Open Source Software Law Review” 2018, t. 10, nr 1, s. 5–6.

34 E. Greenbaum, *GPL „Liberty or Death!” Clause: An Israeli Case Study*, „International Free and Open Source Software Law Review” 2012, t. 4, nr 10, s. 20–21.

35 A. Zavras, *Twenty-five Years of School? Analysis of Free and Open Source Software License Texts*, „International Free and Open Source Software Law Review” 2016, t. 8, nr 1, s. 32.

czym aplikacje te są dostępne z różnych urzędzeń poprzez interfejs klienta, zazwyczaj przeglądarkę internetową³⁶. SaaS stanowi nie tylko techniczny model dostarczania oprogramowania, lecz także ramę kontraktową odmienną od tradycyjnej licencji. W polskim porządku prawnym problematyka ta rodzi spory dotyczące kwalifikacji umowy. Wskazuje się, że SaaS nie mieści się ściśle w kategorii licencji prawa autorskiego, gdyż użytkownik nie wkracza, co do zasady, w zakres praw autorskich, a ponadto nie dochodzi do zwielokrotniania utworu. Bardziej trafne wydaje się ujęcie, że mamy do czynienia z umową o świadczenie usług w rozumieniu art. 750 k.c., do której odpowiednio znajdują zastosowanie przepisy o zleceniu, z uwzględnieniem szczególnych elementów wynikających z cyfrowej natury treści³⁷.

W obliczu tak specyficznej konstrukcji zagadnieniem ważkim staje się odpowiedź na pytanie o efektywność tradycyjnych rozwiązań zawartych w licencjach otwartoźródłowych. Klasyczne licencje *open source* (a ściślej – licencje *copyleft*) zakładają konieczność dystrybucji oprogramowania jako warunku uruchomienia obowiązku udostępnienia kodu źródłowego. W modelu SaaS natomiast oprogramowanie nie jest dystrybuowane, lecz udostępniane przez interfejs sieciowy, co stanowi tzw. *SaaS-loophole* w pierwotnym mechanizmie *copyleft*³⁸. Luka ta była bezpośrednim przyczynkiem dla powstania licencji Affero GPL (AGPL), która przewiduje obowiązek udostępnienia kodu źródłowego także wtedy, gdy program jest eksploatowany w ramach świadczenia usług dostępnych sieciowo, a więc gdy użytkownik końcowy korzysta z oprogramowania, nie otrzymując jego kopii. Licencja ta nie zyskała jednak szerokiej akceptacji w środowisku komercyjnym, głównie z powodu jej restrykcyjności i potencjalnych kosztów zgodności licencyjnej³⁹.

Kolejnym przypadkiem, stanowiącym szczególne wyzwanie dla zjawiska *open source* w kontekście prawnym, są kryptowaluty. Na potrzeby niniejszego opracowania podejmiemy w tej materii tematykę Ethereum i Bitcoina. Ten zaprezentowany światu w 2008 r. przez Satoshi'ego Nakamoto koncept elektronicznego pieniądza *peer-to-peer*, oparty na technologii *blockchain*, zainicjował nową epokę w dziejach finansów i IT, jednak jego znaczenie wykracza daleko poza sferę ekonomiczną⁴⁰. Bitcoin stanowi przykład projektu opartego na modelu otwartego rozwoju oprogramowania, w którym kod źródłowy pozostaje publicznie dostępny, modyfikowalny i transparentny. Tym samym problematyka licencji *open source* staje się integralną częścią analizy prawnej i technologicznej kryptowalut. Podstawę ekosystemu Bitcoina stanowi Bitcoin Core – otwartoźródłowe oprogramowanie służące m.in. weryfikacji bloków i transakcji, funkcjonujące jako zdecentralizowany projekt, którego rozwój i bezpieczeństwo opierają się na współpracy tysięcy anonimowych programistów. Zastosowana tu permisywna licencja MIT, z uwagi na swoją liberalność, nie chroni przed fragmentacją ani nadużyciem kodu przez podmioty trzecie, a problem pojawia się także na poziomie odpowiedzialności prawnej – brak właściciela kodu utrudnia dochodzenie roszczeń, co budzi pytania o skuteczność egzekwowania praw licencyjnych w środowiskach zdecentralizowanych⁴¹. Nie wszystkie projekty blockchainowe przyjęły jednak, zdawałoby się, optymalny dla tego typu rozwiązań model licencji permisywnych. Ethereum – drugi co do znaczenia *blockchain* publiczny – wykorzystuje mieszaną konstrukcję: implementacja klienta Go-Ethereum udostępniana jest na licencji LGPLv3, natomiast binaria podlegają licencji GPLv3. Taki wybór ma daleko idące konsekwencje: biblioteki mogą być linkowane do projektów zamkniętych (dzięki LGPL), lecz modyfikacje kodu rdzeniowego wymagają

36 P. Mell, T. Grance, *The NIST Definition of Cloud Computing*, National Institute of Standards and Technology, Gaithersburg 2011, s. 2.

37 S. Małkowski, *Charakter prawny umowy Software as a Service w polskim systemie prawnym*, „Przegląd Prawa Mediów Elektronicznych” 2022, nr 4, s. 51–52.

38 P. Sankaran, *Understanding the SaaS Loophole in GPL*, <https://www.reverera.com/blog/software-composition-analysis/understanding-the-saas-loophole-in-gpl> [dostęp: 6.09.2025].

39 M. Ballhausen, *OpenSaaS: Using Free and Open Source Software as Software-as-a-Service*, „International Free and Open Source Software Law Review” 2014, t. 6, nr 1, s. 62, 67.

40 S. Nakamoto, *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*, <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf> [dostęp: 6.09.2025].

41 C. Piana, *Bitcoin: An Open Source Currency and More*, „International Free and Open Source Software Law Review” 2017, t. 9, nr 1, s. 41.

dalszego upubliczniania kodu źródłowego (na zasadach *copyleft*)⁴². To jednak nie koniec, ponieważ istnieje również klient Ethereum dedykowany podmiotom komercyjnym, działający pod Apache 2.0 – przypomnijmy – licencją permissywną! Analiza ekosystemu Ethereum w kontekście *open source* ujawnia napięcie między trzema wartościami: otwartością, komercjalizacją i wspólnotową ochroną kodu. Z perspektywy prawa autorskiego Ethereum jest zatem nie tylko innowacją technologiczną, lecz także poligonem testowym dla współistnienia odmiennych paradygmatów licencyjnych, które w praktyce wyznaczają granice swobody korzystania z kodu źródłowego. Ostatecznie, w kontekście infrastruktury kryptowalutowej, a przede wszystkim otwartoźródłowej technologii *blockchain*, zrodziło się już ciekawe zjawisko natury prawno-filozoficznej. W ramach tak zdecentralizowanych i nowatorskich konstruktów technologiczno-finansowych uczestnicy zaczęli bowiem tworzyć własne systemy prawno-organizacyjne, reguły postępowania i środki egzekucji, które doczekały się zbiorczego pojęcia *lex cryptographica*⁴³.

Ostatnim, choć równie ciekawym przykładem nowych wyzwań dla środowiska otwartoźródłowego jest zjawisko *open hardware*. Mowa tu o fizycznych, namacalnych sprzętach (maszynach, urządzeniach), których dokumentacja projektowa jest publicznie dostępna. Najbardziej znaną spośród takich licencji stanowi CERN Open Hardware License (CERN-OHL). Przenosi ona zasady *open source* na sferę sprzętu elektronicznego i występuje w trzech wariantach – permissywnym, *weak-copyleft* oraz *copyleft*⁴⁴. Najciekawsza wydaje się rzecz jasna ostatnia z nich, wymagająca od twórców sprzętu rozpowszechniania projektów źródłowych na tych samych zasadach. CERN-OHL stanowi wyzwanie z punktu widzenia klasycznego prawa autorskiego, ponieważ dokumentacja sprzętowa i schematy mogą nie być w pełni chronione prawem autorskim w niektórych jurysdykcjach. Tym samym pojawia się potrzeba łączenia różnych gałęzi prawnych – prawa autorskiego, patentowego, a niekiedy i prawa wzorów przemysłowych. Mimo tych trudności CERN-OHL zyskuje na popularności, szczególnie w środowiskach akademickich i *maker movement*, gdzie transparentność i możliwość replikacji projektów są kluczowe⁴⁵. Wydaje się to cokolwiek niezwykle, ponieważ o ile w przypadku środowiska FOSS mówimy o udostępnianiu, bądź co bądź, elektronicznego zapisu w postaci kodu źródłowego, o tyle w przypadku ruchu *open hardware* mówimy o budowie fizycznych sprzętów i maszyn, których projekty stają się w pełni upubliczniane. Jest to niezwykle szlachetna, choć kosztowna idea, która zakłada współdziałanie dla ogólnego dobrego.

6. Podsumowanie

Analiza instytucji licencji *open source* wskazuje na jej hybrydowy charakter, łączący elementy prawa autorskiego oraz prawa zobowiązań. Zarówno w polskim, jak i europejskim porządku prawnym brak jest definicji legalnej tego pojęcia, co stwarza problemy natury kwalifikacyjnej, nadając licencjom otwartoźródłowym deskryptywny charakter. Ewoluuwały one od rozwiązań liberalnych, zakorzenionych w tradycji akademickiej, ku coraz bardziej złożonym mechanizmom kontraktowym, odpowiadającym na potrzeby rynku komercyjnego. Fundamentalną rolę w tym procesie odgrywają fundacje, które poprzez instytucjonalizację współpracy i przejęcie praw własności intelektualnej umożliwiają bezpieczne rozwijanie projektów o charakterze globalnym. Ustalona praktyka międzynarodowa, w tym orzecznictwo niemieckie i francuskie, jednoznacznie potwierdza umowy charakter licencji *open source*, choć w poszczególnych jurysdykcjach wciąż spotkać można odmienne kwalifikacje. Na tym tle cokolwiek rachitycznie prezentuje się Polska, pozbawiona utrwalonej linii orzeczniczej i ożywczych dysput teoretycznych, co rodzi niepewność prawną i utrudnia przewidywalność stosowania licencji FOSS. W warstwie interpretacyjnej licencji dostrzegalne są trudności związane z ich hermetycznym

42 H.-Ch. Sung, *When Open Source Software encounters patents: Blockchain as an Example to Explore the Dilemma and Solutions*, „The John Marshall Review of Intellectual Property Law” 2018, t. 18, nr 1, s. 62.

43 P. De Filippi, A. Wright, *Blockchain and the Law. The Rule of Code*, Harvard University Press, Londyn 2018, s. 6.

44 CERN Open Hardware Licence, <https://cern-ohl.web.cern.ch/> [dostęp: 7.09.2025].

45 M. Ayass, J. Serrano, *The CERN Open Hardware Licence*, „International Free and Open Source Software Law Review” 2012, t. 4, nr 1, s. 72–74.

językiem, brakiem jednolitości definicyjnej, a także z koniecznością uwzględniania kontekstu czy zwyczajów środowiskowych. Wskazuje się również na ryzyko rozmywania odpowiedzialności w projektach zdecentralizowanych, co z kolei akcentuje rolę instytucjonalnych strażników (fundacji) w zapewnianiu zgodności licencyjnej i przejrzystości projektowej. Nowe pola wyzwań (SaaS, *blockchain*, *open hardware*) ukazują niedoskonałości klasycznych konstrukcji licencyjnych, co po raz kolejny potwierdza, że prawo częstokroć nie nadąża za zmieniającym się dynamicznie środowiskiem. Jest to jednak sytuacja nieoczywista w kontekście licencji otwartoźródłowych, które co do zasady sprawnie dostosowywały się do zmieniających się okoliczności prawnych. Wnioski *de lege ferenda* skupiają się w czterech obszarach. Wskazane byłoby wprowadzenie normatywnego określenia licencji *open source*, przynajmniej w formie definicji opisowej, co zwiększyłoby pewność prawa oraz wyeliminowałoby wątpliwości natury wykładniczej. Należałoby rozważyć jednoznaczne przesądzenie kontraktowego charakteru licencji FOSS, przy jednoczesnym uwzględnieniu ich elementów jednostronnego upoważnienia, co pozwoliłoby na stworzenie szczególnej kategorii umów nazwanych. W aspekcie interpretacyjnym postulować należy powstanie oficjalnych, ujednoliconych tłumaczeń licencji *open source*, opracowywanych we współpracy z fundacjami FOSS, co najmniej w odniesieniu do najczęściej wykorzystywanych licencji. Biorąc pod uwagę międzynarodowy charakter rozwiązań otwartoźródłowych, podejściem optymalnym byłaby harmonizacja prawa na szczeblu unijnym oraz wypracowanie wspólnych reguł interpretacyjnych na poziomie organizacji międzynarodowych. Jeżeli mowa natomiast o dalszym rozwoju licencji *open source*, to powinien przebiegać równoległe na dwóch płaszczyznach: adaptacji do nowych wyzwań technologicznych oraz zapewnienia spójności systemowej w krajowych porządkach prawnych. By to osiągnąć, inicjatywa musi pochodzić z obu zainteresowanych środowisk – prawodawcy powinni podjąć współpracę z podmiotami prywatnymi, aby wypracować regulacje, które będą odpowiadały na zapotrzebowanie zmieniającego się otoczenia technologicznego, przy jednoczesnej eliminacji potencjalnych luk interpretacyjnych i prawnych. Tylko bowiem w taki sposób osiągnięta zostanie pożądana przejrzystość w sferze *open source*, a obecność precyzyjnych i klarownych przepisów prawa umożliwi członkom obrotu prawnego tworzenie spójnych licencji otwartoźródłowych, dopasowanych do nowych technologii.

Bibliografia

Akty prawne

Em002 Strategischer Leitfaden Open Source Software in der Bundesverwaltung vom 24 Februar 2025.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Krajowego w Monachium z 19 maja 2004 r., 21 O 6123/04.

Wyrok Sądu Krajowego w Kolonii z 17 lipca 2014 r., 14 O 463/13.

Wyrok Wyższego Sądu Krajowego w Hamm z 13 czerwca 2017 r., 4 U 72/16.

Wyrok Sądu Krajowego w Hamburgu z 20 listopada 2017 r., 308 O 343/15.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Paryżu z 14 lutego 2024 r., RG n° 22/18071.

Publikacje

Ayass M., Serrano J., *The CERN Open Hardware Licence*, „International Free and Open Source Software Law Review” 2012, t. 4, nr 1, s. 71–78.

Ballhausen M., *OpenSaaS: Using Free and Open Source Software as Software-as-a-Service*, „International Free and Open Source Software Law Review” 2014, t. 6, nr 1, s. 61–68.

Barta J., Markiewicz R., *Oprogramowanie open source w świetle prawa. Między własnością a wolnością*, Zakamycze, Kraków 2005.

Barta J., Markiewicz R., *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Wprowadzenie*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.

- Filippi P. De, Wright A., *Blockchain and the Law. The Rule of Code*, Harvard University Press, London 2018.
- Grance T., Mell P., *The NIST Definition of Cloud Computing*, National Institute of Standards and Technology, Gaithersburg 2011.
- Greenbaum E., *GPL „Liberty or Death!” Clause: An Israeli Case Study*, „International Free and Open Source Software Law Review” 2012, t. 4, nr 10, s. 19–28.
- Greenbaum E., *Open Source Interpretation*, „Journal of Open Law, Technology, & Society” 2021, t. 12, nr 1, s. 1–9.
- Haapanen A., *Free and Open Source Software & the Mystery of Software Patent Licenses*, „International Free and Open Source Software Law Review” 2015, t 7, nr 1, s. 19–28.
- Hennig S., *Open Source Software: Wirtschaftlichkeitsanalysen*, Igel Verlag, Hamburg 2015.
- Hunter P., Walli S., *The Rise and Evolution of the Open Source Software Foundation*, „International Free and Open Source Software Law Review” 2013, t. 5, nr 1, s. 31–42.
- Jaeger T., *Ziffer 2 GPL*, [w:] T. Jaeger, O. Koglin, T. Kreutzer, A. Metzger, C. Schulz (red.), *Die GPL kommentiert und erklärt*, O’Reilly, Kolonia 2005, s. 64–66.
- Leitfaden für den Einsatz von Open Source Software in der Bundesverwaltung*, Digital Austria, Wiedeń 2024.
- Lin L. C.H., Shen N., *GPL-3.0 in the Chinese Intellectual Property Court in Beijing*, „International Free and Open Source Software Law Review” 2018, t. 10, nr 1, s. 1–6.
- Małkowski S., *Charakter prawny umowy Software as a Service w polskim systemie prawnym*, „Przegląd Prawa Mediów Elektronicznych” 2022, nr 4, s. 49–52.
- Noronha F., Malcolm J., *Access to Knowledge: A Guide for Everyone*, Consumers International, Kuala Lumpur 2010.
- Piana C., *Bitcoin: An Open Source Currency and More*, „International Free and Open Source Software Law Review” 2017, t. 9, nr 1, s. 35–43.
- Saltzer J.H., *The Origin of the „MIT License”*, „IEEE Annals of the History of Computing” 2020, t. 42, nr 4, s. 94–98.
- Sarbiński R.M., *Przedmiot prawa autorskiego*, [w:] W. Machała, R.M. Sarbiński (red.), *Prawo autorskie i prawa pokrewne. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 17–290.
- Schmitz P.-E., *The European Union Public Licence (EURL)*, „International Free and Open Source Software Law Review” 2013, t. 5, nr 2, s. 121–136.
- Sung H.C., *When Open Source Software Encounters Patents: Blockchain as an Example to Explore the Dilemma and Solutions*, „The John Marshall Review of Intellectual Property Law” 2018, t. 18, nr 1, s. 55–82.
- Zavras A., *Twenty-five Years of School? Analysis of Free and Open Source Software License Texts*, „International Free and Open Source Software Law Review” 2016, t. 8, nr 1, s. 29–44.

Netografia

- A Strong History and Commitment to Open Source*, <https://www.ibm.com/opensource/story/> [dostęp: 9.09.2025].
- CERN Open Hardware Licence*, <https://cern-ohl.web.cern.ch/> [dostęp: 7.09.2025].
- Eclipse Foundation: 15 Years Young*, <https://eclipse-foundation.blog/2019/02/01/eclipse-foundation-15-years-young/> [dostęp: 9.09.2025].
- Fighting for (Software) Freedom: Interview with Richard Stallman*, <https://www.unibzmagazine.it/en/magazine/article/fighting-for-software-freedom-interview-with-richard-stallman> [dostęp: 8.09.2025].
- Maruta M., Okoń Z., *Open source: trochę dłuższa analiza (cz. I)*, <https://crn.pl/artykuly/open-source-troche-dluzsza-analiza-cz-i/> [dostęp: 3.09.2025].
- Miller K., *Open Source Software Licenses 101: Mozilla Public License 2.0*, <https://fossa.com/blog/open-source-software-licenses-101-mozilla-public-license-2-0/> [dostęp: 8.09.2025].

- Miller K., *Open Source Software Licenses 101: The LGPL License*, <https://fossa.com/blog/open-source-software-licenses-101-lgpl-license/> [dostęp: 8.09.2025].
- Nakamoto S., *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*, <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf> [dostęp: 6.09.2025].
- Open Source Foundations*, <https://osr.finos.org/docs/bok/Activities/Level-4/Foundations> [dostęp: 10.09.2025].
- Perlow J., *The Linux Foundation: It's Not Just the Linux Operating System*, <https://www.linux-foundation.org/blog/blog/the-linux-foundation-its-not-just-the-linux-operating-system> [dostęp: 9.09.2025].
- Sankaran P., *Understanding the SaaS Loophole in GPL*, <https://www.revenera.com/blog/software-composition-analysis/understanding-the-saas-loophole-in-gpl> [dostęp: 6.09.2025].
- Stallman R., *Dlaczego przejść na GPL w wersji 3?*, <https://7thguard.net/5607/> [dostęp: 4.05.2025].
- What is Copyleft?*, <https://www.gnu.org/licenses/copyleft.en.html> [dostęp: 8.09.2025]. <https://fossa.com/blog/open-source-software-licenses-101-mozilla-public-license-2-0/> <https://7thguard.net/5607/> [dostęp: 8.09.2025].

SKUTKI ROZLICZANIA SZKODY Z TYTUŁU ODPOWIEDZIALNOŚCI CYWILNEJ POSIADACZY POJAZDÓW MECHANICZNYCH W ŚWIETLE NOWEGO ORZECZNICTWA SĄDU NAJWYŻSZEGO NA TLE PORÓWNAWCZYM Z JEGO KILKUDZIESIĘCIOLETNIĄ LINIĄ ORZECZNICZĄ

Effects of settling damages from the civil liability of motor vehicle owners in the
light of new rulings of the Supreme Court compared with its decades of judgments

Liliana Motyl

ORCID: 0000-0003-2693-4656

Abstrakt

W publikacji analizie poddano orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące metod ustalania odszkodowania z tytułu odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych (OC PPM). W ostatnich latach nastąpiła próba przełamania utrwalonej, kilkudziesięcioletniej linii orzeczniczej poprzez przypisywanie istotnego znaczenia przez SN, że na ustalenie kosztów naprawy pojazdu mają wpływ kwestie związane z faktyczną naprawą czy sprzedażą pojazdu po szkodzie. Tak rozumiana szkoda niesie ze sobą konieczność jej rozliczenia z uwzględnieniem tzw. dynamicznego charakteru szkody. Podejście takie zmieniło dotychczasowe rozliczanie skutków kolizji drogowej uwzględniającej podejście, że rozmiar szkody aktualizuje się w momencie jej powstania. Punktem odniesienia dla dokonywanej analizy stały się orzeczenia SN, wydawane na przełomie ostatnich lat, i możliwie wynikające w związku z nimi skutki, związane m.in. z naruszeniem konstytucyjnego prawa poszkodowanych do równości wobec prawa.

Abstract

The publication analyses the Supreme Court's case law on methods of determining compensation for civil liability of motor vehicle owners (OC PPM). In recent years, there has been an attempt to break the established, several-decade-old line of case law by assigning significant significance by the Supreme Court that determining the costs of vehicle repair is influenced by issues related to the actual repair or sale of the vehicle after damage. Damage understood in this way entails the need to settle it taking into account the so-called „dynamic nature of damage”. This approach has changed the previous settlement of the effects of a road collision, taking into account the approach that the extent of damage is updated at the time of its occurrence. The reference point for the analysis were the Supreme Court's judgments issued at the turn of recent years and the possible consequences resulting from them, related to, among others: the violation of the constitutional right of injured parties to equality before the law.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność cywilna posiadaczy pojazdów mechanicznych, odszkodowanie, ubezpieczenia obowiązkowe, likwidacja szkody

Keywords: civil liability of motor vehicle owners, compensation, compulsory insurance, damage settlement

1. Wstęp

Ogólne warunki ubezpieczenia obowiązkowego OC reguluje ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej¹. Z kolei sposób likwidacji szkody powstałej wskutek zdarzenia z udziałem pojazdu mechanicznego określają: ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej jako: k.c.)² oraz ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (dalej jako: u.u.o. UFG i PBUK)³.

Ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych (dalej jako: OC PPM) pełni funkcję minimalizującą negatywne skutki kolizji drogowej, wywołanej przez sprawcę szkody i skutkującej ponoszeniem odpowiedzialności odszkodowawczej tego sprawcy wobec osób trzecich. Pełni zatem niejako funkcję ochroną i zabezpieczającą ewentualnych sprawców szkody drogowej przed ujemnymi i zbyt uciążliwymi skutkami danego zdarzenia szkodowego⁴. Z kolei z ubezpieczenia OC PPM korzystają poszkodowani w kolizjach z udziałem pojazdów mechanicznych, których listę uwzględniają zapisy u.u.o. UFG i PBUK, zgodnie z art. 2 pkt 10 lit. a, b, pkt 10a, pkt 11 lit. a–c niniejszej ustawy⁵, do których należą pojazdy mechaniczne, w tym pojazdy samochodowe, ciągniki rolnicze, motorowery i przyczepy, pojazdy wolnobieżne, z wyłączeniem pojazdów wolnobieżnych będących w posiadaniu rolników posiadających gospodarstwo rolne i użytkowanych w związku z posiadaniem tego gospodarstwa, pojazdy do jazd testowych – niezarejestrowane wcześniej na terytorium RP lub za granicą pojazdy mechaniczne, pojazdy historyczne, w tym: pojazdy zabytkowe, pojazdy mające co najmniej 40 lat, pojazdy mające co najmniej 25 lat i które zostały uznane przez rzeczoznawcę samochodowego za pojazdy unikatowe lub mające szczególne znaczenie dla udokumentowania historii motoryzacji.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza sposobu likwidacji szkody wynikającej z odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych przez zakłady ubezpieczeń, wobec którego w ostatnich latach SN podjął próbę zmiany, co doprowadziło do pojawienia się równoległej linii orzeczniczej w tym zakresie. Przy analizie nie można pominąć wieloletniego, ugruntowanego orzecznictwa SN, a także ostatnich, wyłamujących się z tej linii orzeczeń SN, których stosowanie niesie ze sobą wiele negatywnych skutków dla poszkodowanych, związanych przede wszystkim z ich nierównym traktowaniem wobec prawa, a zatem niezgodnych z przepisami kodeksu cywilnego i Konstytucji RP.

2. Analiza podstawy prawnej kompensacji szkody z tytułu odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych

Odpowiedzialność odszkodowawcza, wynikła z tytułu odpowiedzialności sprawcy szkody w wyniku kolizji, oparta jest, co do zasady, na zasadzie ryzyka i regulowana jest art. 436 k.c.⁶ Stosownie do tego przepisu sprawca szkody ponosi odpowiedzialność, chyba że szkoda nastąpiła wskutek siły wyższej albo

1 Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Dz.U. 2015, poz. 1844 ze zm.

2 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 Nr 16, poz. 93 ze zm.

3 Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz.U. 2003 Nr 124, poz. 1152 ze zm.

4 A. Wąsiewicz, *Charakterystyka ubezpieczeń samochodowych oraz ich rodzaje, Pojęcie ubezpieczeń samochodowych*, [w:] M. Orlicki, M. Wąsiewicz (red.), *Ubezpieczenia komunikacyjne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2001, s. 12–13.

5 Art. 2 pkt 10 lit. a, b, pkt 10a, pkt. 11 lit. a-c ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz.U. 2003 Nr 124, poz. 1152 ze zm.

6 Art. 436 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 Nr 16, poz. 93 ze zm.

z wyłącznej winy poszkodowanego lub osoby trzeciej. Powyższy przepis wskazuje, że nie jest wymagane ustalenie winy posiadacza pojazdu. Co za tym idzie, brak wykazania winy sprawcy szkody nie będzie przesądzał o jego braku odpowiedzialności⁷. Natomiast art. 361 k.c. wskazuje, że zobowiązany do odszkodowania ponosi odpowiedzialność jedynie za normalne następstwa działania lub zaniechania, przy czym istotne znaczenie przypisuje się występowaniu adekwatnego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy tym działaniem lub zaniechaniem a wynikłą szkodą⁸. Z kolei art. 363 k.c. określa, że naprawienie szkody powinno nastąpić według wyboru poszkodowanego, tj. albo przez przywrócenie stanu poprzedniego, albo przez wypłatę odpowiedniej sumy pieniężnej. W sytuacji jednak braku możliwości przywrócenia stanu poprzedniego świadczenie winno być wypłacone w pieniądzu z uwzględnieniem cen z daty ustalenia odszkodowania⁹.

Natomiast podstawą odpowiedzialności ubezpieczyciela jest art. 822 § 4 k.c., stanowiący, że uprawniony do odszkodowania może dochodzić roszczenia bezpośrednio od ubezpieczyciela¹⁰, przy czym, w związku z art. 14 ust. 1 u.u.o. UFG i PBUK, odszkodowanie to winno być wypłacone w terminie 30 dni, licząc od dnia złożenia przez poszkodowanego lub uprawnionego zawiadomienia o szkodzie¹¹.

Powyższe przepisy obejmujące prawną podstawę odszkodowawczą sprawcy szkody oraz ubezpieczyciela oznaczają, że obowiązkiem sprawcy szkody jest pełne naprawienie szkody doznanej przez poszkodowanego z obowiązkowego ubezpieczenia komunikacyjnego odpowiedzialności cywilnej. To wyróżnia OC PPM spośród pozostałych ubezpieczeń, które realizowane są w granicach określonych warunkami ubezpieczeń¹². Konkludując, kompensacja szkody powinna przywracać w całości stan majątkowy w porównaniu ze stanem sprzed szkody.

3. Stanowisko zakładów ubezpieczeń w ustalaniu wysokości odszkodowania z OC PPM

Rzecznik Finansowy spotyka się często ze skargami wnoszonymi przez poszkodowanych w związku z żądaniem od nich przedstawiania faktur za naprawę pojazdu przez zakłady ubezpieczeń w sytuacji wnoszenia reklamacji na zaniżone odszkodowanie. Na tej podstawie ubezpieczyciele warunkują wypłatę dalszego odszkodowania. Z kolei zakłady ubezpieczeń informują na początku poszkodowanego, że w sytuacji, kiedy koszty naprawy zostaną poniesione w innym warsztacie niż w rekomendowanym przez ubezpieczyciela, to dalsza wypłata odszkodowania możliwa będzie dopiero po oględzinach pojazdu i przedstawieniu stosownych faktur potwierdzających wykonanie naprawy pojazdu¹³. Takie stanowisko ubezpieczycieli skutkuje ograniczaniem swobody wyboru warsztatu naprawczego i uzyskania pełnego odszkodowania, co spowodowane jest z kolei utrudnieniem w dochodzeniu dalszej części odszkodowania po otrzymaniu zaniżonej jego kwoty. Stanowisko ubezpieczycieli powoduje również utrudnienia w podjęciu decyzji co do dalszego postępowania z pojazdem po szkodzie. Trzeba bowiem zaznaczyć, że poszkodowany nie jest w obowiązku dokonania naprawy pojazdu po szkodzie. Kodeks cywilny jasno wskazuje, że naprawienie szkody ma wyrównać stan majątkowy albo przez przywrócenie stanu poprzedniego, albo przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniędzy.

7 M. Irla-Sowińska, *Zasady odpowiedzialności za szkody komunikacyjne*, [w:] R. Fleszar (red.), *Szkody komunikacyjne, Dochodzenie roszczeń*, Difin S.A., Warszawa 2015, s. 39–40.

8 Art. 361 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 Nr 16, poz. 93 ze zm.

9 Tamże, art. 363.

10 Tamże, art. 822 § 4.

11 Art. 14 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz.U. 2003 Nr 124, poz. 1152 ze zm.

12 Wyrok SN z 27 stycznia 1981 r., IV CR 555/80, LEX 8304.

13 *Analiza Rzecznika Finansowego, Optymalizacja kosztów likwidacji szkód z ubezpieczenia OC komunikacyjnego, związana z działalnością tzw. sieci partnerskich zakładów ubezpieczeń – analiza problemów zgłaszanych przez poszkodowanych, Najczęstsze problemy związane z optymalizacją kosztów naprawy w oparciu o kosztorysy warsztatów z tzw. sieci partnerskich zakładów ubezpieczeń, Uzależnianie wypłaty odszkodowania w pełnej wysokości od przedłożenia przez poszkodowanego faktur lub rachunków potwierdzających naprawę*, Rzecznik Finansowy, Warszawa 2022, s. 16.

Powyższe stanowisko zakładów ubezpieczeń dotyczące ustalania odszkodowania na podstawie rzeczywiście poniesionych kosztów naprawy zaczął podzielać w orzeczeniach SN wydawanych od 2022 r., co stoi w kontrze do dotychczasowej, sprzyjającej poszkodowanym linii orzeczniczej SN oraz w zasadzie także do przepisów ogólnych k.c. regulujących zasadę pełnego odszkodowania.

4. Ugruntowana linia orzecznicza SN w zakresie sposobu ustalania odszkodowania z OC PPM

Od kilkudziesięciu lat w orzecznictwie SN utrwalił się pogląd, że w stosunku do ustalenia rozmiaru i wysokości szkody irrelevantne pozostają kwestie dokonanej naprawy pojazdu czy jego sprzedaży w stanie uszkodzonym lub uprzednio naprawionym. Rozmiar szkody aktualizuje się w momencie jej powstania i nie ulega zmianie. Stanowisko takie było powszechne w SN¹⁴ i również pogląd ten podziela Rzecznik Finansowy¹⁵.

Sąd Najwyższy w wyroku z 8 marca 2018 r., II CNP 32/17¹⁶, oraz uchwałę z 13 czerwca 2003 r., III CZP 32/03¹⁷, wskazywał na istotny moment powstania szkody, czyli z chwilą pojawienia się już uszczerbku w majątku poszkodowanego, więc dokładnie z chwilą zaistnienia kolizji, a nie dopiero z chwilą dokonania naprawy czy sprzedaży pojazdu. Sąd Najwyższy zważył, że zarzucanie poszkodowanym braku udowodnienia faktycznie poniesionych kosztów ewentualnej naprawy czy kwoty uzyskanej ze sprzedaży pojazdu, skutkowałoby wyłączeniem odpowiedzialności ubezpieczyciela i oddaleniem powództwa o dalsze uzasadnione odszkodowanie gwarantujące pełną kompensację szkody, wyrównującej uszczerbek w majątku poszkodowanego na podstawie hipotetycznie ustalonych kosztów naprawy¹⁸.

Przy okazji SN wskazał również na inny istotny problem, mianowicie na stosowanie części zamiennych do naprawy, zastępujących części uszkodzone. Dysproporcja w ustalaniu wysokości kosztów naprawy pomiędzy warsztatami naprawczymi a ubezpieczycielami w dużej mierze wynika ze stosowania konkretnego rodzaju części zamiennych¹⁹ (oryginalnych czy tańszych i gorszej jakości zamiennikach²⁰). Rozważania dotyczące tej uchwały pozostają w ścisłym związku ze sposobem ustalania wysokości odszkodowania w rozumieniu art. 361 k.c. oraz art. 363 k.c., czyli zasadą pełnego odszkodowania przywracającego majątek poszkodowanego do stanu sprzed szkody, a zatem opartego na nowych²¹ i oryginalnych częściach²². To oznacza, że dokonanie faktycznej naprawy przez poszkodowanego z wykorzystaniem części gorszej jakości, niewiadomego pochodzenia, nie stanowi naprawy zgodnej z zasadą pełnej kompensacji szkody.

Sąd Najwyższy odwołał się do zasadności stosowania wyłącznie nowych, oryginalnych części także w uchwale składu siedmiu sędziów SN z 12 kwietnia 2012, III CZP 80/11²³, oraz w postanowieniu składu siedmiu sędziów SN z 20 czerwca 2012 r., III CZP 85/11²⁴. Nawiązując do powyższych orzeczeń, trzeba wskazać, że skoro SN zdecydowanie popiera pogląd o zasadności stosowania nowych części (a nawet oryginalnych²⁵), a dowodzenie w zakresie zasadności obniżenia odszkodowania nakłada na ubezpieczyciela z powodu wzrostu wartości pojazdu po szkodzie, to *a contrario* w sytuacji naprawy pojazdu przez poszkodowanego z wykorzystaniem gorszej jakości zamienników lub części używanych odszkodowanie nie powinno być ustalone w oparciu o tzw. dynamiczny charakter szkody

14 Zob. wyrok SN z 27 czerwca 1988 r., I CR 151/88, LEX 8894; uchwała SN z 13 czerwca 2003 r., III CZP 32/03, LEX 78592.

15 *Analiza Rzecznika...*, s. 8.

16 Wyrok SN z 8 marca 2018 r., II CNP 32/17, LEX 2497991.

17 Uchwała SN z 13 czerwca 2003 r., III CZP 32/03.

18 Wyrok SN z 8 marca 2018 r., II CNP 32/17.

19 *RF dla Poszkodowanych, Zasady określania cen i jakości części zamiennych w szkodach likwidowanych z obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych*, Rzecznik Finansowy, Warszawa 2022, s. 6.

20 Uchwała SN z 13 czerwca 2003 r., III CZP 32/03.

21 *Analiza Rzecznika...*, s. 10.

22 *RF dla Poszkodowanych, Zasady określania...*, s. 6.

23 Uchwała SN z 12 kwietnia 2012 r., III CZP 80/11, LEX 1129783.

24 Postanowienie SN z 20 czerwca 2012 r., II CZP 85/11, LEX 1289199.

25 Tamże.

uwzględniający rzeczywiste poniesione koszty naprawy, ponieważ pojazd taki traci na wartości po tak przeprowadzonej, nieprofesjonalnej lub prowizorycznej naprawie, więc nie dochodzi do wyrównania stanu majątkowego u poszkodowanego.

Stanowisko SN wyrażone w wyroku SN z 8 marca 2018 r., II CNP 32/17, oraz uchwale SN z 13 czerwca 2003 r., III CZP 32/03, w zakresie niezasadności uwzględniania dalszych czynności podejmowanych z pojazdem, znalazło odzwierciedlenie także w innych orzeczeniach SN²⁶, a także w odosobnionym wyroku z 15 maja 2024 r., II NSNc 385/23²⁷, wydanym pośród nowych orzeczeń SN o odmiennym do dotychczasowego stanowisku.

Z jednej strony, wskazuje się na fakt, że wysokość szkody ustala się na podstawie cen obowiązujących w dacie ustalania odszkodowania²⁸. Z drugiej strony, trzeba pamiętać, że w sytuacji dochodzenia odszkodowania na drodze sądowej bierze się pod uwagę stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy²⁹. Niemniej obowiązek naprawienia szkody powstaje z chwilą wyrządzenia szkody i nie jest uzależniony od tego, czy poszkodowany naprawił pojazd lub czy w ogóle ma zamiar go naprawić. Z powyższego wynika zatem, że właściwie wyliczone odszkodowanie winno być ustalone w oparciu o sporządzony przez biegłego kosztorys³⁰ (tzw. kosztorysowy/hipotetyczny sposób ustalenia odszkodowania).

W sprawach, w których dochodzi się dalszego odszkodowania z tytułu OC PPM, ze względu na przedstawianie w procesie sądowym często odmiennych ekspertyz przygotowanych przez ubezpieczyciela i rzeczoznawcę poszkodowanego³¹, wymagane jest powołanie biegłego sądowego, ponieważ sąd nie posiada dostatecznych wiadomości niezbędnych do ustalenia wysokości szkody. Powołanie biegłego następuje na podstawie art. 278 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (dalej jako: k.p.c.)³². Co istotne, sąd ma obowiązek dopuścić dowód z opinii biegłego, gdy wynika potrzeba wyjaśnienia okoliczności spornych pomiędzy stronami, które wymagają wiadomości specjalnych³³. Potwierdził to także SN w wyroku z 24 listopada 1999 r., I CKN 223/98³⁴, który orzekł, że jeżeli istnieje konieczność powzięcia wiadomości specjalnych, to dowód z opinii biegłego jest dowodem tego rodzaju, że nie może zostać zastąpiony inną czynnością czy dowodem, np. przesłuchaniem świadka, na którego podstawie zeznań może zostać ustalony co najwyżej stan faktyczny³⁵. Tak utrwalona linia orzecznicza w oparciu o hipotetyczne koszty naprawy ułatwiała znacznie sposób ustalania odszkodowania, jak również gwarantowała traktowanie wszystkich poszkodowanych w taki sam sposób. Trzeba bowiem zauważyć, że nie każda naprawa pojazdu gwarantuje przywrócenie pojazdu do stanu sprzed szkody. Naprawa wykonana jedynie poprzez wyprostowanie czy wypolerowanie wszelkich wgnieceń, rozdarć w elementach blacharskich czy pęknięć lakieru nie przywróci pojazdu do stanu sprzed szkody pod każdym względem, tj. bezpieczeństwa, technicznym, estetycznym i atrakcyjności na rynku³⁶, nawet jeżeli zostanie przywrócony stan jezdności.

26 Por. wyrok SN z 12 kwietnia 2018 r., II CNP 41/17, LEX 2481973; wyrok SN z 12 kwietnia 2018 r., II CNP 43/17, LEX 2490615; postanowienie SN z 7 grudnia 2018 r., III CZP 51/18, LEX 2591504; postanowienie SN z 7 grudnia 2018 r., III CZP 64/18, LEX 2591128; postanowienie SN z 7 grudnia 2018 r., III CZP 72/18, LEX 2590752; postanowienie SN z 7 grudnia 2018 r., III CZP 73/18, III CZP 91/18 LEX 2591539; postanowienie SN z 7 grudnia 2018 r., III CZP 74/18, LEX 2634056; postanowienie SN z 20 lutego 2019 r., III CZP 91/18, LEX 2622311.

27 Wyrok SN z 15 maja 2024 r., II NSNc 385/23, LEX 3713940.

28 M. Wojtkowiak, *Problemy w likwidacji szkody w pojeździe z ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2010, nr 1, s. 84.

29 Art. 316 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 1964 Nr 43, poz. 296 ze zm.

30 A. Łazarska, *Zwrot wydatków na naprawę pojazdu w ramach ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych w orzecznictwie sądowym*, [w:] A. Łazarska, A. Olejniczak (red.), *Likwidacja szkód komunikacyjnych w ramach ubezpieczenia OC i AC posiadaczy pojazdów mechanicznych. Standardy odszkodowawcze i bezpieczeństwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 24.

31 Tamże, s. 27.

32 Art. 278 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 1964 Nr 43, poz. 296 ze zm.

33 A. Łazarska, *Zwrot wydatków...*, s. 27–28.

34 Wyrok SN z 24 listopada 1999 r., I CKN 223/98, LEX 39411.

35 Tamże.

36 M. Orlicki, *Zakres odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń za szkody wyrządzone przez posiadacza lub kierującego pojazdem (świadczenia i ich rodzaje)*, *Zakres odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń za szkody w cudzym pojeździe wyrządzonym*

Ponadto SN, stojąc na stanowisku, że bez znaczenia pozostają czynności związane z naprawą pojazdu czy jego sprzedażą, zwracał przy tym uwagę na kwestie związane z konstytucyjną równością poszkodowanych wobec prawa, która nie zostaje zapewniona w momencie wzięcia pod uwagę dynamicznego charakteru szkody³⁷, ponieważ dochodzi do różnicowania sytuacji poszkodowanych doznających takiej samej szkody, ale postępujących inaczej z pojazdem po szkodzie.

5. Próba „przełamania” ugruntowanej linii orzeczniczej SN na podstawie orzeczeń SN wydawanych od 2022 r.

Chociaż nie nastąpiły żadne zmiany w polskim prawie i w przepisach dotyczących sposobu ustalania odszkodowania, poprzez naprawienie szkody przywracającej stan majątkowy poszkodowanego do stanu sprzed szkody, to od 2022 r. można zaobserwować zmiany w orzecznictwie SN w sposobie ustalania odszkodowania na podstawie tzw. dynamicznego charakteru szkody. Trzeba zauważyć, że te orzeczenia SN stoją w całkowitej kontrze do dotychczasowej linii orzeczniczej SN.

Jednym z pierwszych orzeczeń, które wywołało poruszenie w środowisku ubezpieczeniowym, był wyrok z 8 grudnia 2022 r., II CSKP 726/22³⁸. W uzasadnieniu tego wyroku wskazuje się, że szkoda jest zjawiskiem dynamicznym i w chwili wyrokowania należy brać pod uwagę, czy istnieje jeszcze możliwość dokonania naprawy pojazdu na podstawie hipotetycznych kosztów naprawy, tj. czy pojazd został już naprawiony po szkodzie. Powodem w sprawie był warsztat naprawczy, który dokonywał naprawy uszkodzonego pojazdu. W sprawie zostały przedstawione faktury za zakup części zamiennych, spełniające wymogi jakościowe. Taka sytuacja w większości przypadków nie ma miejsca³⁹, ponieważ poszkodowani nierzadko dokonują naprawy we własnym zakresie, tzw. metodą gospodarczą, zakupując części z niewiadomych źródeł, z kolei tak wykonana naprawa pojazdu jest niezgodna z naprawą zalecaną przez producenta pojazdu⁴⁰. Powyższe wynika z tego, że zgodnie z rekomendacjami przedstawionymi przez Komisję Nadzoru Finansowego (dalej jako: KNF), dotyczącymi likwidacji szkód z ubezpieczeń komunikacyjnych, zakład ubezpieczeń powinien uwzględnić wyłącznie tzw. części oryginalne, sygnowane logo producenta pojazdu „O” w przypadku pojazdów pozostających na gwarancji producenta, a także w sytuacji, gdy uzasadnia to szczególnie interes uprawnionego, przy jednoczesnym uwzględnieniu, że ubezpieczyciel winien uwzględnić wartość części zakwalifikowanych do wymiany, która zapewnia przywrócenie pojazdu do stanu sprzed zdarzenia wyrządzającego szkodę⁴¹. Jednocześnie KNF wskazuje, że w przypadku zakwalifikowania danej części do wymiany, przy ustalaniu wysokości odszkodowania, należy wziąć pod uwagę cenę nowej części⁴². W orzeczeniach SN nierzadko brakuje oceny prawidłowej, pełnowartościowej naprawy pojazdu, a odnosi się ona jedynie do kryterium celowości i ekonomiczności kosztów ich poniesienia. Pomija się przy tym kwestie gwarancji bezpiecznej eksploatacji pojazdu i bezpieczeństwa uczestników⁴³. Większy nacisk kładzie się z kolei na kwestie bezpodstawnego wzbogacenia się poszkodowanego poprzez otrzymanie odszkodowania równowartego hipotetycznym kosztom naprawy w sytuacji naprawy tańszym kosztem poprzez jej wykonanie w sposób nieprofesjonalny, prowizoryczny lub niekompletny⁴⁴. Przy okazji zapomina się o tym, że naprawienie szkody ma przywrócić stan majątkowy w majątku poszkodowanego sprzed szkody, więc naprawa pojazdu z wykorzystaniem gorszych części (nienowych i nieoryginalnych) powoduje, że pojazd traci na wartości w porównaniu z wartością pojazdu sprzed szkody. To oznacza, że

ruczem pojazdu mechanicznego, Odszkodowanie ubezpieczeniowe w razie uszkodzenia pojazdu, [w:] M. Orlicki, M. Wąsiewicz (red.), *Ubezpieczenia komunikacyjne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2001, s. 81–82.

37 Zob. Wyrok SN z 20 października 2021 r., I NSNc 150/20, LEX 3301365.

38 Wyrok SN z 8 grudnia 2022 r., II CSKP 726/22, LEX 3456189.

39 A. Łazarska, *Zwrot wydatków...*, s. 34.

40 Postanowienie SN z 7 grudnia 2018 r., III CZP 51/18.

41 *Rekomendacje dotyczące likwidacji szkód z ubezpieczeń komunikacyjnych*, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2022, s. 30.

42 Tamże, s. 29.

43 A. Łazarska, *Zwrot wydatków...*, s. 35.

44 Wyrok SN z 8 grudnia 2022 r., II CSKP 726/22.

taka naprawa nie przywraca stanu majątkowego sprzed szkody i musi zostać wyrównana nadwyżką pieniężną, otrzymaną na podstawie hipotetycznych kosztów naprawy, których wysokość jest z reguły wyższa od kosztów rzeczywiście poniesionych, a którą to różnicę SN w wyroku z 8 grudnia 2022 r. w sprawie II CSKP 726/22 nazywa bezpodstawnym wzbogaceniem. Przy okazji słusznie SN w omawianym orzeczeniu wskazał, że:

W związku z tym stanowiskiem podnosi się, że odszkodowanie obliczone metodą kosztorysową zwykle jest wyższe niż roszczenie ustalone metodą dyferencyjną, a po zapłacie odszkodowania nie istnieje możliwość kontroli sposobu spożytkowania środków pieniężnych, w tym weryfikacji, czy służyły one sfinansowaniu naprawy pojazdu.⁴⁵

Błędne pozostają jednak dalej przedstawione wnioski z analizowanego orzeczenia SN. W pierwszej kolejności w orzecznictwie SN wielokrotnie wcześniej wskazywało się, że „obowiązek naprawienia szkody nie jest uzależniony od tego, czy poszkodowany dokonał naprawy samochodu i czy w ogóle zamierzał dokonać takiej naprawy w przyszłości”⁴⁶, o czym zupełnie zapomniał skład orzekający w sprawie. Po drugie, SN nie wziął pod uwagę, że różnice między kosztami ustalonymi hipotetycznie a faktycznie poniesionymi wynikają często z nieprofesjonalnie przeprowadzonej naprawy pojazdu, więc nie można ich porównywać.

Kolejnym orzeczeniem SN, opierającym uzasadnienie na zasadzie „dynamicznego charakteru szkody”, jest uchwała składu siedmiu sędziów SN z 8 maja 2024 r., III CZP 142/22⁴⁷.

W uchwale podjęto temat związany z zasadnością ponoszenia kosztów naprawy faktycznie poniesionych w sytuacji już dokonanej naprawy lub – co jeszcze dziwniejsze – zobowiązania się przez poszkodowanego tylko do ich pokrycia w przyszłości (bez znajomości kwoty faktycznie wydatkowanej na naprawę). Sąd Najwyższy odniósł się do niezasadności przyjęcia charakteru szkody, a tym samym roszczenia odszkodowawczego jako stałego i niezmiennego składnika majątku poszkodowanego. Podobnie jak w poprzednim omawianym orzeczeniu SN – wyroku SN z 8 grudnia 2022 r., II CSKP 726/22 – główny argument, na który powołał się sąd, dotyczy bezpodstawnego wzbogacenia się poszkodowanego. Wskazuje się na niepewność co do faktycznego przeznaczenia wypłaconego odszkodowania na naprawę pojazdu w sytuacji, kiedy naprawa została już uprzednio dokonana. W związku z tym stanowisko SN ogranicza się do wniosku, że w takiej sytuacji uzasadnione jest odszkodowanie wyliczone metodą dyferencyjną⁴⁸. Zasadne jest podejście, że odszkodowanie winno odpowiadać odszkodowaniu w oparciu o metodę dyferencyjną czy też – inaczej – różnicową. Polega ona na ustalaniu różnicy pomiędzy stanem majątkowym poszkodowanego sprzed szkody a stanem po szkodzie⁴⁹. Niemniej, odnosząc się do metody różnicowej, należy brać pod uwagę kwestie związane z przywróceniem pojazdu do stanu sprzed szkody, w tym metody wykonanej naprawy i części użytych do naprawy, więc w szerszym zakresie, do czego SN się nie odniósł, spływając zasadę przywrócenia stanu majątkowego do stanu sprzed szkody poprzez przyjęcie, że każda przeprowadzona naprawa pojazdu przywróci pojazd do stanu sprzed szkody i tym samym stanowić będzie pełną kompensację szkody.

Propagatorzy teorii „dynamicznego charakteru szkody” argumentują, że odszkodowanie wyliczone metodą kosztorysową nie może uchodzić za naprawienie szkody w pieniądzu w rozumieniu art. 363 § 1 zd. 1 k.c. Przede wszystkim wskazują oni, że dwie różne sumy pieniężne, ustalone na podstawie dwóch różnych metod, nie mogą być jednocześnie uznane za sumy odpowiednie w rozumieniu powyższego przepisu⁵⁰. Trzeba jednak zwrócić uwagę na pewną kwestię odwołującą się do tego, że

45 Tamże.

46 Wyrok SN z 8 marca 2018 r., II CNP 32/17.

47 Uchwała SN z 8 maja 2024 r., III CZP 142/22, LEX 3712282.

48 Tamże.

49 M. Wojtkowiak, *Problemy w likwidacji...*, s. 78.

50 M. Krajewski, *Rola orzecznictwa w wyznaczaniu granic ochrony poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych*, [w:] M. Orlicki, J. Pokrzywniak, A. Raczyński (red.), *Ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych – nowe spojrzenie na znaną instytucję*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2021, s. 73.

hipotetyczne koszty ustalania odszkodowania zawsze spowodują, że ta odpowiednia suma pieniężna będzie taka sama w przypadku dwóch identycznych szkód w pojeździe. Z kolei w przypadku metody uwzględniającej dynamizm szkody, w zależności od sposobu naprawienia pojazdu i poniesionych kosztów, suma pieniężna będzie każdorazowo inna przy identycznych szkodach.

Z kolei najnowsza uchwała składu siedmiu sędziów SN z 11 września 2024 r., III CZP 65/23⁵¹, wywołała, w niektórych jednakże tylko apelacjach, zmianę w orzekaniu w sprawach o ustalenie wysokości odszkodowania z tytułu OC PPM, a która jednocześnie spotkała się ze sporą krytyką ze strony poszkodowanych oraz Rzecznika Finansowego⁵². Teza uchwały została niejako rozszerzona wobec też omówionych dwóch poprzednich orzeczeń SN o brak możliwości restytucji metodą kosztorysową w przypadku zbycia pojazdu. Sąd Najwyższy przedstawił dwie sytuacje, w których należy wziąć pod uwagę dalsze czynności podejmowane przez poszkodowanego z pojazdem po szkodzie. Pierwsza sytuacja odnosi się do dokonanej naprawy pojazdu, w której uzasadnione odszkodowanie wypłaca się na podstawie rzeczywiście poniesionych kosztów naprawy i ewentualnych dodatkowych roszczeń z tytułu utraty wartości rynkowej pojazdu po przeprowadzonej naprawie pojazdu. Druga sytuacja dotyczy momentu, w którym poszkodowany dokonuje sprzedaży pojazdu, a wysokość odszkodowania wyraża się w różnicy między ceną uzyskaną za sprzedany w stanie uszkodzonym pojazd a kwotą, którą poszkodowany mógłby uzyskać za sprzedaż pojazdu w stanie nieuszkodzonym⁵³.

Poza tym SN nie pochylił się bardziej nad problemem, co skutkowało wydaniem uzasadnienia do uchwały w niezwykle szybkim tempie od jej wydania. Uzasadnienie uchwały, podobnie jak dwa wcześniej omówione orzeczenia SN, wskazuje jedynie na kwestię bezpodstawnego wzbogacenia się poszkodowanego w sytuacji ustalenia odszkodowania w oparciu o hipotetyczne koszty naprawy. Sąd Najwyższy nie przedstawił żadnych przepisów na potwierdzenie swoich tez. Skutkowało to tym, że SN nie przedstawił żadnej wykładni prawa, której przyjęcie uzasadniałoby wydanie uchwały o wskazywanej wcześniej treści. Zwolennicy dotychczasowego sposobu likwidacji szkody z tytułu OC PPM oczekiwali, że skoro SN przedstawi całkowicie odmienną interpretację przywracania stanu majątkowego do stanu sprzed szkody w sprawach z OC PPM, to przedstawi ku temu wnikliwie uzasadnienie i „rozprawi się” z dotychczasową argumentacją przedstawianą przez SN w kwestii ustalania kosztorysowych kosztów naprawy. Tak się jednak nie stało, czemu nawet nie można się dziwić, ponieważ nie zaszły żadne zmiany w polskim prawie, dające podstawę do diametralnej zmiany w podejściu do sposobu ustalania odszkodowania. Uchwale tej nie nadano również mocy zasady prawnej, więc nie jest ona wiążąca dla innych składów orzekających SN⁵⁴.

Ostatecznie istnieją dwie równoległe linie orzecznicze. Zgodnie z pierwszą, tą ugruntowaną od przeszło 50 lat, sąd dokonuje oceny poprzez porównanie, jakie odszkodowanie zostało wypłacone, a jakie być powinno w dacie ustalania odszkodowania. Sąd, mając dokładnie takie same dane jak ubezpieczyciel w chwili likwidacji, dokonuje zatem kontroli prawnej i faktycznej całego postępowania likwidacyjnego i wysokości ustalonego w związku z likwidacją szkody odszkodowania. Z kolei linia orzecznicza, która wyodrębniła się obok jednolitej, pojedynczymi orzeczeniami prowadzi do stanu, w którym sąd orzekający dokonuje niejako „na nowo” likwidacji szkody, ustalając nowe fakty (tj. fakt naprawy pojazdu czy jego sprzedaży), które to okoliczności nie były znane w momencie likwidacji szkody⁵⁵.

51 Uchwała SN z 11 września 2024 r., III CZP 65/23, LEX 3754128.

52 *Komunikat Rzecznika Finansowego w sprawie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 11 września 2024 r. sygn. akt III CZP 65/23 [Aktualizacja]*, <https://rf.gov.pl/komunikat-rzecznika-finansowego-w-sprawie-uchwaly-sadu-najwyzszego-z-dnia-11-wrzesnia-2024-r-sygn-akt-iii-czp-65-23-aktualizacja/> [dostęp: 11.03.2025].

53 Tamże.

54 E. Gil, *Uchwała SN o szkodach komunikacyjnych ze słabym uzasadnieniem*, <https://www.prawo.pl/biznes/uchwala-sn-ze-slabym-uzasadnieniem-pisemnym-sygn-akt-iii-czp-6523,530355.html> [dostęp: 9.12.2024].

55 E. Gil, *Ubezpieczyciel nie jest już zobligowany do likwidacji szkody – skutek uchwały SN*, <https://www.prawo.pl/biznes/ubezpieczyciel-nie-jest-juz-zobligowany-do-likwidacji-szkody-skutek-uchwaly-sn,529755.html> [dostęp: 5.11.2024].

6. Wady i negatywne skutki stosowania ostatecznych orzeczeń Sądu Najwyższego

Stosowanie powyższych, nowych orzeczeń SN niesie ze sobą wiele negatywnych skutków dla poszkodowanych. Jednocześnie orzecznictwo to faworyzuje i zwalnia z odpowiedzialności ubezpieczyciela oraz nie pociąga go do odpowiedzialności w sytuacji braku wydania decyzji odszkodowawczej w ustawowym terminie 30 dni.

Przyjęcie nowych orzeczeń, które skutkują podjęciem na nowo procesu likwidacji szkody przez sąd orzekający, powoduje, że ustawowy termin 30-dniowy zupełnie traci na znaczeniu. Stanowisko SN w wydawanych od 2022 r. prowadzi do pominięcia ważnej kwestii, którą jest ostateczny termin 30-dniowy na wydanie decyzji w sprawie przyznanego przez ubezpieczyciela odszkodowania, i skutkuje nadużywaniem pozycji przez ubezpieczyciela wobec poszkodowanego, który jest słabszą stroną relacji ubezpieczyciel – poszkodowany. Ubezpieczyciele wypłacają w terminie 30 dni zaniżone odszkodowanie, by w następnej kolejności poszkodowany, zmuszony otrzymaniem zaniżonego odszkodowania, występował do sądu o dalsze odszkodowanie, w tym czasie dokonując nieprofesjonalnej naprawy za kwotę zaniżonego odszkodowania (najczęściej niezgodnej z technologią producenta pojazdu)⁵⁶. Sąd, biorąc pod uwagę nowe ustalenia faktyczne na dzień orzekania, poprzez ustalenie faktu związanego z naprawą lub sprzedażą pojazdu w stanie uszkodzonym lub już naprawionym, dokonuje na nowo procesu likwidacji i tym samym ustala rozmiar szkody na dzień wyrokowania, a nie na dzień faktycznego ustalania wysokości odszkodowania przez ubezpieczyciela w terminie mieszczącym się w granicach przewidzianych art. 14 ust. 1 u.u.o. UFG i PBUK. Tymczasem proces sądowy często trwa dwa–trzy lata, co skutkuje wypłatą niższego odszkodowania na podstawie rzeczywiście poniesionych kosztów naprawy – naprawy prowizorycznej lub nieprofesjonalnej. Konkludując, orzeczenia te zagrażają zasadzie pełnego naprawienia szkody zgodnego z kodeksem cywilnym⁵⁷. Powyższe w konsekwencji prowadzi do przerzucenia ciężaru dowodowego na poszkodowanego poprzez konieczność wykazywania faktur za naprawę pojazdu, a także ponoszenia ciężaru organizacyjno-finansowego poprzez powstrzymywanie się z naprawą pojazdu aż do zakończenia procesu likwidacji/procesu sądowego⁵⁸, co finalnie powoduje dalsze utrudnienia dla poszkodowanego w postaci braku możliwości korzystania z pojazdu. Zwolennicy „dynamicznego charakteru szkody” powinni brać pod uwagę również inny aspekt, mianowicie konieczność zwrotu kosztów najmu pojazdu zastępczego na czas niewykonania naprawy pojazdu, który byłby wydłużony. Nietrudno sobie zatem wyobrazić, że zarzut, ze strony ubezpieczycieli, mógłby dotyczyć nieuzasadnionego zwiększania rozmiaru szkody, a zatem braku współdziałania poszkodowanego z ubezpieczycielem i naruszenie art. 354 § 2 k.c.,⁵⁹ poprzez konieczność pokrycia wyższych kosztów najmu pojazdu zastępczego oraz dalszą degradację pojazdu uszkodzonego wskutek jego nieużytkowania. W kwestii minimalizacji szkody wskazuje się nadto, że do ustalenia rozmiaru szkody należy brać pod uwagę wszystkie normalne następstwa szkody i wyznaczenia granicy między skutkami, które można przypisać ubezpieczycielowi, a tymi, których przypisać mu nie można⁶⁰.

Istotny zarzut wobec stosowania orzeczeń SN wydawanych od 2022 r. dotyczy również naruszenia konstytucyjnego uprawnienia gwarantowanego każdemu, którym jest prawo do równości wobec prawa, na podstawie art. 32 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁶¹, w związku z różnicowaniem w traktowaniu poszkodowanych w zależności od postępowania z pojazdem po szkodzie⁶². Uwzględnianie „dynamicznego charakteru szkody” skutkuje nierównym traktowaniem poszkodowanych pozostających w podobnej sytuacji po szkodzie⁶³. Przykładowo: w odniesieniu do uzasadnień omówionych wcześniej nowych orzeczeń SN, które pojawiły się po 2022 r., sprzedaż pojazdu po uzyskaniu odszko-

56 E. Gil, *Ubezpieczyciel nie jest...*, dz. cyt.

57 *Komunikat Rzecznika...*, dz. cyt.

58 Tamże.

59 Art. 354 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 Nr 16, poz. 93 ze zm.

60 A. Łazarska, *Zwrot wydatków...*, s. 25.

61 Art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

62 *Komunikat Rzecznika...*, dz. cyt.

63 Tamże.

dowania w postaci hipotetycznych kosztów naprawy byłaby uprawnieniem poszkodowanego, ale już otrzymanie odszkodowania na podstawie hipotetycznych kosztów naprawy po sprzedaży pojazdu stanowi bezpodstawne wzbogacenie, skutkujące koniecznością ustalenia odszkodowania metodą dyferencyjną poprzez ustalenie różnicy między wartością rynkową pojazdu sprzed szkody a ceną uzyskaną za sprzedaż pojazdu. A przecież stan majątkowy w obu sytuacjach pozostaje dokładnie taki sam. Tutaj trzeba wskazać jeszcze, że cena sprzedaży pojazdu jest ceną ustaloną między stronami i nie ma nic wspólnego z faktyczną wartością pojazdu po szkodzie. W konsekwencji odmiennie będzie traktowany również majątkowy poszkodowany, którego stać na dokonanie pełnej naprawy pojazdu, a następnie zainwestowanie w spór sądowy z ubezpieczycielem, a inaczej poszkodowany mniej majątkowy, który naprawi jedynie częściowo pojazd lub zrobi to w sposób prowizoryczny. Finalnie każdy z tych poszkodowanych ostatecznie otrzymuje odszkodowanie w innej wysokości, faktycznie ponosząc taką samą szkodę.

Powyższe prowadzi do dalszego różnicowania sytuacji poszkodowanych, poprzez możliwość dochodzenia odszkodowania z tytułu utraty wartości rynkowej pojazdu po przeprowadzonej naprawie pojazdu tylko w niektórych sytuacjach. Dochodzenie takiego roszczenia jest możliwe jedynie w przypadku szkody na pojeździe osobowym lub terenowym, który w chwili szkody nie był eksploatowany dłużej niż sześć lat⁶⁴. To oznacza, że w sytuacji naprawienia pojazdu eksploatowanego krócej niż sześć lat, w sposób niezgodny z technologią producenta pojazdu, poszkodowany będzie mógł dochodzić roszczenia z tytułu utraty wartości handlowej pojazdu, co skutkować będzie wyrównaniem stanu majątkowego do stanu sprzed szkody, ale już w sytuacji pojazdu siedmioletniego, bez względu na skutek przeprowadzonej naprawy, poszkodowany z takiego uprawnienia nie będzie mógł skorzystać, więc jego stan majątkowy nie zostanie ostatecznie wyrównany.

Stosowanie nowego orzecznictwa SN prowadzi do jeszcze dalej idących skutków niezgodnych z przepisami kodeksu cywilnego. Wobec tego, że ubezpieczyciele nagminnie zaniżają odszkodowania⁶⁵, poszkodowany – nie chcąc wdawać się w spór sądowy i pokrywać kosztów zaliczki na biegłego sądowego oraz oczekiwać kilka lat na wyrok sądu – dokonuje cesji wierzytelności na rzecz profesjonalnego podmiotu. Uwzględnianie przy tym stanie faktycznym kwestii związanych z ewentualną naprawą pojazdu czy jego sprzedażą, zaistniałych już po dokonaniu cesji wierzytelności, pozostaje w sprzeczności z art. 509 k.c.⁶⁶ Przedmiot wierzytelności podlegający przeniesieniu na rzecz cesjonariusza przechodzi w stanie niezmienionym i jego wysokość nie podlega dalszej zmianie. Z kolei w momencie ustalania rozmiaru szkody przez sąd, do którego wystąpił cesjonariusz, i brania pod uwagę kwestii naprawy czy sprzedaży uszkodzonego lub nieuszkodzonego pojazdu przez poszkodowanego, kiedy czynność ta została wykonana już po sprzedaży wierzytelności, jest sprzeczne z niezmiennym charakterem przedmiotu cesji. To skutkowałoby niepewnością co do dochodzonej wierzytelności, czy jej wartość uległa zmianie, już przez nieuprawnionego poszkodowanego cedenta, który mógłby do woli po cesji kształtować dalej jej wartość. Podobnie mamy zresztą do czynienia z sytuacją, kiedy przelewana wierzytelność nie obejmuje podatku VAT ze względu na brak możliwości jego odliczenia w dniu szkody przez poszkodowanego, na rzecz profesjonalnego podmiotu zajmującego się dochodzeniem dalszego odszkodowania, a więc mogącego teoretycznie odliczyć podatek VAT, i miałyby podlegać zmianie ze względu na dochodzenie podatku VAT⁶⁷. W odniesieniu do tej kwestii, co do zasady, w orzecznictwie nie mamy jednak sporu, że kwestia odliczenia podatku VAT przez kolejne przejmujące wierzytelność podmioty nie może powodować zmiany wartości dochodzonej wierzytelności. Niezrozumiała zatem pozostaje kwestia, dlaczego w przypadku naprawy/sprzedaży pojazdu miałyby nagle ten fakt mieć wpływ na rozmiar wierzytelności po cesji.

64 *RF dla poszkodowanych, Utrata wartości handlowej pojazdu w szkodach likwidowanych z ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych*, Rzecznik Finansowy, Warszawa 2022, s. 8.

65 *RF dla Poszkodowanych, Zasady określania...*, s. 2.

66 Art. 509 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 Nr 16, poz. 93 ze zm.

67 D. Fuchs, *Odpowiedzialność ubezpieczyciela w ubezpieczeniu oc posiadaczy pojazdów mechanicznych na tle orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Prawnicze” 2007, t. 7, nr 1, s. 126–127.

Mając cały czas na względzie zasadę pełnej kompensacji szkody, nie można pozostać obojętnym wobec tła unijnego w postaci dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności⁶⁸. W omawianych orzeczeniach SN, wydawanych od 2022 r., SN zupełnie pominął kwestię wyroku TSUE z 30 marca 2023 r., C-618/21⁶⁹, który ma istotne znaczenie dla omawianego problemu.

W opinii Rzecznika Generalnego w sprawie C-618/21 odwołano się do ugruntowanej linii orzeczniczej TSUE, zgodnie z którą przepisy krajowe nie mogą skutkować automatycznym wyłączeniem odpowiedzialności lub ograniczeniem prawa poszkodowanego do uzyskania odszkodowania z obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadacza pojazdu mechanicznego. Stanowisko Rzecznika Generalnego ostatecznie potwierdził również w wyroku TSUE, który wskazał, że art. 18 w związku z art. 3 powyższej dyrektywy stoi na przeszkodzie zasadom obliczania odszkodowania oraz warunkom jego wypłaty w zakresie, w jakim skutkowałyby one w ramach dochodzonego odszkodowania na podstawie art. 18 dyrektywy wyłączeniem lub ograniczeniem odpowiedzialności wynikającej z art. 3 dyrektywy, spoczywającego na ubezpieczycielu obowiązku pokrycia w pełni odszkodowania. Stanowisko TSUE wskazuje, że uwarunkowanie wypłaty od konieczności przedstawienia faktur przez poszkodowanego zupełnie nie uwzględnia realiów procesu likwidacji szkody, a w konsekwencji prowadzić może do ograniczenia lub pozbawienia poszkodowanego skutecznej ochrony ubezpieczeniowej⁷⁰.

7. Podsumowanie

Powyższa analiza ukształtowanych dwóch linii orzeczniczych SN wskazuje na zupełnie odmienne traktowanie poszkodowanych. W dotychczasowej linii orzeczniczej każdy poszkodowany traktowany był jednakowo, a od ubezpieczycieli wymagało się likwidacji szkody zgodnej z pełną jej kompensacją i w ustawowym terminie, a ciężar dowodu spoczywał na zakładzie ubezpieczeń. Z kolei wyodrębniona, równoległa linia orzecznicza zdecydowanie faworyzuje ubezpieczycieli, przyzwalając na likwidację szkody realizowanej latami, a na poszkodowanych przerzuca ciężar dowodu wykazania wysokości szkody.

Poprzez stosowanie wyodrębnionej linii orzeczniczej SN następuje akceptacja nadużywania nieuczciwych praktyk ubezpieczycieli zaniżających odszkodowania i tym samym umocniono jeszcze bardziej silną pozycję ubezpieczyciela, zapominając przy tym, że po drugiej stronie najczęściej mamy do czynienia z konsumentem, więc słabszą stroną stosunku poszkodowany – ubezpieczyciel.

Powyższe nie powinno zatem znaleźć akceptacji ze strony orzekających sądów, które winny szerzej rozpatrywać problematykę sposobu ustalania odszkodowania i dostrzegać wady „dynamicznego charakteru szkody”, a tym samym opierać się na dotychczasowej, wieloletniej linii orzeczniczej SN, gwarantującej równość wszystkich poszkodowanych wobec prawa. Ugruntowana linia orzecznicza, uwzględniająca niezmienny charakter szkody, zgodna jest z przepisami prawa, w tym kodeksu cywilnego, ustawy o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych oraz ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, które w sposób jednoznaczny określają sposób likwidacji szkody i ustalania odszkodowania. Biorąc z kolei pod uwagę wyodrębnioną linię orzeczniczą SN, trzeba zaznaczyć, że sposób likwidacji forsowany w tych orzeczeniach nie znajduje swojego potwierdzenia w obowiązujących przepisach prawa. Trudno zatem zrozumieć podejście SN dla rozpatrywanego problemu i nagłej zmiany linii, która była niezmienna od kilkudziesięciu lat, chociaż nie zaszły żadne zmiany dające podstawy do zweryfikowania swojego dotychczasowego stanowiska.

Ze względu na brak rozbieżności w ustalaniu odszkodowania z tytułu OC PPM przez wiele lat nowe orzeczenia SN wywołały chaos w tym zakresie. Mimo że żadne z wątpliwych nowych orzeczeń SN nie

68 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności, Dz. Urz. WE L 263 z 7.10.2009 r., s. 11–31.

69 Wyrok TSUE z 30 marca 2023 r., C-618/21, *AR i in. p. PK i in.*, LEX 3565181.

70 A. Łazarska, *Zwrot wydatków...*, s. 36–37.

uzyskało mocy zasady prawnej, kreują one nowy sposób likwidacji szkody, na który bardzo chętnie będą powoływać się ubezpieczyciele z pokrzywdzeniem osób poszkodowanych. Ten aspekt powinien być rozpatrywany przez sądy orzekające, mając ostatecznie na względzie dobro poszkodowanych, a nie tylko bezpodstawne wzbogacenie, na które chętnie powołuje się SN w nowych orzeczeniach. Argument ten, zresztą nietrafiony, jest jedynym wskazywanym w tych orzeczeniach, który miałby stanowić podstawę do zasadności masowego ograniczania odpowiedzialności ubezpieczycieli i pokrzywdzenia osób poszkodowanych w szkodach z tytułu OC PPM.

Wobec powyższego pojawił się wymóg po stronie ustawodawcy do wprowadzenia pewnych zmian ustawowych, które do tej pory nie budziły żadnych wątpliwości po stronie sądów orzekających, a które pojawiły się wraz z nowymi orzeczeniami SN. Zatem *de lege ferenda* winny być opracowane przepisy określające w sposób jednoznaczny i ostateczny sposób likwidacji szkody, wskazujące jednocześnie na moment powstania szkody, określenie niezmienności jej rozmiaru, jak również czynniki mające wpływ na ustalenie wysokości odszkodowania czy też na ewentualne jego zmniejszenie. W tym ostatnim aspekcie, związanym z ograniczaniem odpowiedzialności odszkodowawczej, ciężar dowodu winien leżeć po stronie ubezpieczyciela.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 Nr 16, poz. 93.
 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 1964 Nr 43, poz. 296.
 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.
 Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym i Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych, Dz.U. 2003 Nr 124, poz. 1152.
 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczenia od takiej odpowiedzialności, Dz. Urz. WE L 263 z 7.10.2009 r., s. 11–31.
 Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, Dz.U. 2015, poz. 1844.

Orzecznictwo

- Wyrok SN z 27 stycznia 1981 r., IV CR 555/80, LEX 8304.
 Wyrok SN z 27 czerwca 1988 r., I CR 151/88, LEX 8894.
 Wyrok SN z 24 listopada 1999 r., I CKN 223/98, LEX 39411.
 Uchwała SN z 13 czerwca 2003 r., III CZP 32/03, LEX 78592.
 Uchwała SN z 12 kwietnia 2012 r., III CZP 80/11, LEX 1129783.
 Postanowienie SN z 20 czerwca 2012 r., II CZP 85/11, LEX 1289199.
 Wyrok SN z 8 marca 2018 r., II CNP 32/17, LEX 2497991.
 Wyrok SN z 12 kwietnia 2018 r., II CNP 41/17, LEX 2481973.
 Wyrok SN z 12 kwietnia 2018 r., II CNP 43/17, LEX 2490615.
 Postanowienie SN z 7 grudnia 2018 r., III CZP 51/18, LEX 2591504.
 Postanowienie SN z 7 grudnia 2018 r., III CZP 64/18, LEX 2591128.
 Postanowienie SN z 7 grudnia 2018 r., III CZP 72/18, LEX 2590752.
 Postanowienie SN z 7 grudnia 2018 r., III CZP 73/18, LEX 2591539.
 Postanowienie SN z 7 grudnia 2018 r., III CZP 74/18, LEX 2634056.
 Postanowienie SN z 20 lutego 2019 r., III CZP 91/18, LEX 2622311.
 Wyrok SN z 20 października 2021 r., I NSNc 150/20, LEX 3301365.
 Wyrok SN z 8 grudnia 2022 r., II CSKP 726/22, LEX 3456189.

Wyrok TSUE z 30 marca 2023 r., C-618/21, *AR i in. p. PK i in.*, LEX 3565181.

Uchwała SN z 8 maja 2024 r., III CZP 142/22, LEX 3712282.

Wyrok SN z 15 maja 2024 r., II NSNc 385/23, LEX 3713940.

Uchwała SN z 11 września 2024 r., III CZP 65/23, LEX 3754128.

Publikacje

Analiza Rzecznika Finansowego. Optymalizacja kosztów likwidacji szkód z ubezpieczenia OC komunikacyjnego, związana z działalnością tzw. sieci partnerskich zakładów ubezpieczeń – analiza problemów zgłaszanych przez poszkodowanych. Najczęstsze problemy związane z optymalizacją kosztów naprawy w oparciu o kosztorysy warsztatów z tzw. sieci partnerskich zakładów ubezpieczeń. Uzależnianie wypłaty odszkodowania w pełnej wysokości od przedłożenia przez poszkodowanego faktur lub rachunków potwierdzających naprawę, Rzecznik Finansowy, Warszawa 2022.

Fuchs D., *Odpowiedzialność ubezpieczyciela w ubezpieczeniu OC posiadaczy pojazdów mechanicznych na tle orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Prawnicze” 2007, t. 7, nr 1, s. 123–146.

Irla-Sowińska M., *Zasady odpowiedzialności za szkody komunikacyjne*, [w:] R. Fleszar (red.), *Szkody komunikacyjne. Dochodzenie roszczeń*, Difin S.A., Warszawa 2015, s. 39–40.

Krajewski M., *Rola orzecznictwa w wyznaczaniu granic ochrony poszkodowanych w wypadkach komunikacyjnych*, [w:] M. Orlicki, J. Pokrzywniak, A. Raczyński (red.), *Ubezpieczenie OC posiadaczy pojazdów mechanicznych – nowe spojrzenie na znaną instytucję*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2021, s. 71–84.

Łazarska A., *Zwrot wydatków na naprawę pojazdu w ramach ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych w orzecznictwie sądowym*, [w:] A. Łazarska, A. Olejniczak (red.), *Likwidacja szkód komunikacyjnych w ramach ubezpieczenia OC i AC posiadaczy pojazdów mechanicznych. Standardy odszkodowawcze i bezpieczeństwa*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 21–46.

Orlicki M., *Zakres odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń za szkody wyrządzone przez posiadacza lub kierującego pojazdem (świadczenia i ich rodzaje). Zakres odpowiedzialności zakładu ubezpieczeń za szkody w cudzym pojeździe wyrządzonym ruchem pojazdu mechanicznego. Odszkodowanie ubezpieczeniowe w razie uszkodzenia pojazdu*, [w:] M. Orlicki, M. Wąsiewicz (red.), *Ubezpieczenia komunikacyjne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2001, s. 81–82.

Rekomendacje dotyczące szkód z ubezpieczeń komunikacyjnych, Komisja Nadzoru Finansowego, Warszawa 2022.

RF dla poszkodowanych. Utrata wartości handlowej pojazdu w szkodach likwidowanych z ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, Rzecznik Finansowy, Warszawa 2022.

RF dla Poszkodowanych. Zasady określania cen i jakości części zamiennych w szkodach likwidowanych z obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych, Rzecznik Finansowy, Warszawa 2022.

Wąsiewicz A., *Czynności ubezpieczeń samochodowych oraz ich rodzaje. Pojęcie ubezpieczeń samochodowych*, [w:] M. Orlicki, M. Wąsiewicz (red.), *Ubezpieczenia komunikacyjne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2001, s. 12–13.

Wojtkowiak M., *Problemy w likwidacji szkody w pojeździe z ubezpieczenia OC posiadaczy pojazdów mechanicznych*, „Wiadomości Ubezpieczeniowe” 2010, nr 1, s. 77–89.

Netografia

Gil Ł., *Ubezpieczyciel nie jest już zobligowany do likwidacji szkody – skutek uchwały SN*, <https://www.prawo.pl/biznes/ubezpieczyciel-nie-jest-juz-zobligowany-do-likwidacji-szkody-skutek-uchwaly-sn,529755.html> [dostęp: 5.11.2024].

Gil Ł., *Uchwała SN o szkodach komunikacyjnych ze słabym uzasadnieniem*, <https://www.prawo.pl/biznes/uchwala-sn-ze-slabym-uzasadnieniem-pisemnym-sygn-akt-iii-czp-6523,530355.html> [dostęp: 9.12.2024].

Komunikat Rzecznika Finansowego w sprawie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 11 września 2024 r. sygn. akt III CZP 65/23 [aktualizacja], <https://rf.gov.pl/komunikat-rzecznika-finansowego-w-sprawie-uchwaly-sadu-najwyzszego-z-dnia-11-wrzesnia-2024-r-sygn-akt-iii-czp-65-23-aktualizacja/> [dostęp: 11.03.2025].

MOBBING JAKO NARUSZENIE GODNOŚCI PRACOWNIKA – WYBRANE ZAGADNIENIA

Bullying as a violation of employee dignity – selected issues

Kinga Włodarczyk

ORCID: 0009-0000-1515-5484

Abstrakt

Mobbing to patologiczne zachowania w miejscu pracy. Zjawisko to zostało uregulowane w art. 943 k.p. O mobbingu może być mowa wyłącznie w sytuacji, gdy ofiarą nie stosownych zachowań jest pracownik zatrudniony u danego pracodawcy, a celem ataku było naruszenie jego dóbr osobistych. W ramach tego zjawiska mobberem może być zarówno pracodawca, jak i inny pracownik. Niniejszy artykuł ma na celu opisanie mobbingu z obu powyższych perspektyw. Każda z nich ma inną podstawę prawną, a także inaczej będą kształtowały się roszczenia pracownika dotkniętego atakiem. Zależy jest to od wielu czynników, w szczególności np. od tego, jaki skutek wywołało zachowanie mobbera oraz jakich zachowań dopuścił się mobber.

Abstract

Bullying is pathological behavior in the workplace. This phenomenon is regulated in Article 943 of the Labor Code. Bullying can be referred to only when the victim of inappropriate behavior is an employee employed by a particular employer, and the purpose of the attack was to violate his personal dignity. Under this phenomenon, the mobber can be both the employer and another person employed by the employer. This article will aim to describe bullying from both of the above perspectives. Each of them has a different legal basis, and the claims of the employee affected by the attack will also develop differently. This depends on a number of factors, in particular, for example, what effect the bully's behavior has had, what behaviors the bully has committed, and others that will be discussed in the body of the paper.

Słowa kluczowe: mobbing, ofiara, mobber, przemoc, miejsce pracy, pracownik, godność

Keywords: bullying, victim, bully, violence, workplace, employee, dignity

1. Pojęcie mobbingu

Pojęcie mobbingu pojawiło się wiele lat temu. Samo zjawisko dostrzegane było od dawna, jednak na przestrzeni wieków przybierało różne formy. Każda z nich wiązała się z przemocą fizyczną lub werbalną. Mobbing jako zjawisko istotne w prawie polskim, występujące w stosunkach pracy, zidentyfikowany został dopiero pod koniec ubiegłego stulecia. Zainteresował się nim w latach 80. XX w. niemiecki psycholog i lekarz pracujący w Szwecji – Heinz Leymann. Rozpoczął badania w tym zakresie, po

wcześniej obserwowanych licznych negatywnych zachowań w środowisku pracy. Do dziś Szwecja jest liderem w przeciwdziałaniu mobbingowi, a prawne pojęcie „mobbing” pojawiło się po raz pierwszy właśnie w Szwecji, bo już w 1994 r. – w ustawie dotyczącej wiktyimizacji w pracy¹². Leymann stwierdził, że mobbing w pracy to wrogi, nieetyczny sposób komunikacji, który jest systematycznie kierowany przez jedną osobę lub kilka wobec konkretnej osoby (ofiary). Wskazał on, że takie zachowanie winno mieć charakter powtarzalny (codziennie lub prawie codziennie). Autor ten przyjął, że cechy mobbingu to działanie trwające minimum sześć miesięcy, a ze względu na czas trwania i częstotliwość występowania wrogich zachowań powoduje cierpienie psychiczne, psychosomatyczne i ma wydzźwięk społeczny³.

W polskim prawie pracy pojęcie mobbingu zostało wprowadzone do kodeksu pracy 1 stycznia 2004 r.⁴ nowelizacją z 14 listopada 2003 r. Zgodnie z definicją zawartą w art. 94³ § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy⁵ (dalej: k.p.) mobbing oznacza działania lub zachowania dotyczące pracownika albo skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym i długotrwałym nękananiu lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników. Definicja ta nie była do tej pory zmieniana⁶. Jej konstrukcja, pasująca do rzeczywistości sprzed 20 lat, powoduje, że udowodnienie wystąpienia mobbingu jest bardzo trudne. W związku z powyższym pracownicy często rezygnują z dochodzenia swoich roszczeń, lub wystąpić z innego tytułu⁷.

Obecnie pracownikowi bardzo trudno wykazać mobbing. Definicja zawarta w art. 94³ k.p. składa się z wielu elementów i wszystkie muszą być spełnione. Wśród licznych interpretacji tej definicji dokonywanych przez SN warto przytoczyć np. tę ujętą w uzasadnieniu wyroku z 22 kwietnia 2015 r., II PK 166/14. Mobbingiem SN określił bezprawne, systematyczne i długotrwałe zachowania osób będących członkami pewnego zespołu, podejmowane bez powodu lub z oczywiście błahego powodu, skierowane przeciwko innym członkom grup, godzące w ich dobra prawnie chronione, mające na celu zmuszenie pokrzywdzonego do opuszczenia danego zespołu⁸. O mobbingu zatem można mówić w momencie wystąpienia takich zachowań, które:

- przyjmują postać nękania lub zastraszania pracownika;
- mają długotrwały i systematyczny charakter;
- wywołują u pracownika zaniżoną ocenę przydatności zawodowej;
- powodują lub mają na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników⁹.

Udowodnienie mobbingu wymaga od pracownika wskazania m.in. rodzaju działań, ale także ich długości oraz skutku. Nie jest przy tym istotna osoba, która dopuściła się tych zachowań, gdyż nie musi to być sam pracodawca lub przełożony pracownika. Mobberem może być także współpracownik z tego samego działu. Istotą mobbingu jest występowanie działań polegających na nękananiu lub zastraszaniu, które muszą być skierowane przeciwko pracownikowi lub tego pracownika dotyczyć. Nękanie oznacza niepokojenie kogoś, zakłócanie spokoju, a także ciągłe dręczenie czy dokuczanie

1 P. Chomczyński, *Mobbing w pracy z per-spektywy interakcyjnej. Proces stawiania się ofiara*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 68.

2 Ordinance of the Swedish National Board of Occupational Safety and Health containing Provisions on measures against Victimization at Work, 31 March 1994, https://workplacebullying.org/multi/pdf/1994_Sweden.pdf [dostęp: 10.06.2025].

3 G. Bartkowiak, *Człowiek w pracy. Od stresu do sukcesu w organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s. 11.

4 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. 1974 Nr 24, poz. 141.

5 Tamże.

6 A. Bechowska-Gebhardt, T. Stalewski, *Mobbing. Patologia zarządzania personelem*, Difin, Warszawa 2004, s. 10.

7 N. Najda, M.T. Romer, *Mobbing w ujęciu psychologiczno-prawnym*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 45.

8 Wyrok SN z 22 kwietnia 2015 r., II PK 166/14, LEX 1712815.

9 T. Wyka, *Prawne pojęcie mobbingu i jego skutki zdrowotne*, [w:] C. Szmidt, T. Wyka (red.), *Wielospektowość mobbingu w stosunkach pracy*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2012, s. 123.

albo wyrządzanie komuś przykrości. Na to wskazuje SN w swoim wyroku z 29 stycznia 2019 r.¹⁰ Natomiast za zastraszanie można uznać wywoływanie w kimś uczucia silnego, ciągłego zagrożenia. W kontekście zatrudnienia można przyjąć, że najczęstszą formą takiego zastraszania może być wywoływanie w pracowniku wrażenia, że zostanie zwolniony, pozbawiony premii, przeniesiony do innego działu lub innej firmy¹¹.

Innym elementem definicji mobbingu jest uporczywość i długotrwałość niepożądanych zachowań. Przepis tego nie precyzuje. W literaturze przedmiotu pojawiają się opinie, że minimalny okres nieprawidłowych zachowań wobec pracownika wynosi sześć miesięcy, aby można było mówić o mobbingu¹².

Definicja mobbingu dodatkowo wymaga, aby zachowanie mobbera wywoływało u pracownika zaniżoną ocenę przydatności zawodowej. To również jest kryterium niezdefiniowane przepisami prawa. Orzecznictwo sądowe wypracowało jednak w tym zakresie pojęcie tzw. ofiary rozsądnej. Ma to za zadanie wyeliminować uznanie za mobbing działań, których krytyczna ocena wynikała z nadwrażliwości pracownika, który czuje się poszkodowany. W związku z tym sąd rozpatruje każdy przypadek indywidualnie, kierując się pojęciem „ofiary rozsądnej”, przez co bierze pod uwagę zachowania osoby umiarkowanie wrażliwej i na tej podstawie porównuje z danym przypadkiem. Tak m.in. przyjął SN w wyroku z 14 listopada 2008 r.¹³ W takich przypadkach nie jest wystarczające wykazanie negatywnych następstw w sferze psychicznej poszkodowanego, takich jak uczucie smutku, przygnębienia, żalu czy innych negatywnych emocji lub naruszenia dóbr osobistych¹⁴.

Zgodnie z definicją za mobbing powinny być uznane wszelkie zachowania sprawcy dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko niemu, które wyczerpują ustawowe znamiona mobbingu, w tym także te, które cechują się zwykłym niedbalstwem ze strony pracodawcy w niedopełnianiu obowiązku przeciwdziałania mobbingowi czy też niezachowaniem należytej staranności przez zatrudniającego. Ponadto nie można mówić o mobbingu w przypadku dokonania przez przełożonego krytycznej oceny pracy pracownika, jeżeli przełożony nie ma na celu poniżenia pracownika, tylko zapewnienie realizacji przezeń określonego planu czy prawidłowej organizacji pracy¹⁵.

2. Prawa i obowiązki pracownika i pracodawcy

Pracodawca ma obowiązek przeciwdziałania mobbingowi, co wynika z art. 94³ § 1. Niezależnie od tego, kto dopuszcza się tych praktyk, roszczenia kierowane są przeciwko pracodawcy. Najlepszym sposobem zapobiegania mobbingowi jest stworzenie odpowiedniej polityki antymobbingowej w zakładzie pracy i konsekwentne jej przestrzeganie. Nie zwalnia to jednak pracodawcy z odpowiedzialności, jeżeli mimo podjętych działań doszłoby do tego typu praktyk. Polityka antymobbingowa może przyjąć dowolną formę – regulaminu, zarządzenia czy innego dokumentu wewnątrzorganizacyjnego – ponieważ przepisy nie precyzują tej kwestii¹⁶.

W związku z tym, co zostało już wcześniej wspomniane, to pracodawca ponosi odpowiedzialność za mobbing w swoim zakładzie pracy. SN zauważa, że obowiązek przeciwdziałania temu zjawisku to nie tylko wprowadzenie odpowiedniej polityki wewnętrznej. Pracodawca powinien bowiem także dobierać właściwie kadrę zarządzającą i określać jej kompetencje z poszanowaniem zasady zapobiegania mobbingowi, pouczając zatrudnione osoby o konieczności jej przestrzegania. Dzięki temu będzie można zapobiec, choćby w części, niepożądanym relacjom międzyludzkim w miejscu pracy i nega-

10 Wyrok SN z 29 stycznia 2019 r., III PK 6/18, LEX 2619173.

11 K. Durniat, *Prewencja i przeciwdziałanie mobbingowi w polskich organizacjach*, „Współczesne Zarządzanie” 2012, nr 4, s. 213–222.

12 G. Bartkowiak, *Człowiek w pracy...*, s. 12.

13 Wyrok SN z 14 listopada 2008 r., II PK 88/08, LEX 577756.

14 D. Godlewska-Werner, *Mobbing w polskich przedsiębiorstwach*, http://www.wnp.pl/wiadomosci/mobbing-w-polskich-przedsiębiorstwach,-5252_1_0_1.html [dostęp:10.06.2025].

15 H. Szewczyk, *Mobbing w stosunkach pracy. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 13.

16 M. Mozolewski, *Przemoc w pracy. Praktyczne porady dla menedżerów, działów HR i innych pracowników*, <https://rynekpracy.pl/artykuly/przemoc-w-pracy-praktyczne-porady-dla-menedzerow-dzialow-hr-i-innych-pracownikow> [dostęp:10.06.2025].

tywnym skutkom takich zachowań, a także ustanowić procedury pozwalające na szybkie ujawnienie i wyeliminowanie przejawów mobbingu¹⁷.

Na podstawie kodeksu pracy ofiara mobbingu może dochodzić od pracodawcy zadośćuczynienia albo odszkodowania w zależności od tego, jaki wywołał on skutek. Zgodnie z art. 94³ § 3 k.p. pracownik może żądać od pracodawcy odpowiedniej sumy tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, jeśli mobbing wywołał u niego rozstrój zdrowia. Z kolei odszkodowania może domagać się pracownik, który doznał mobbingu lub w jego skutek rozwiązał umowę o pracę. Przysługuje ono pracownikowi w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie obowiązujące w chwili orzekania, a nie w chwili rozwiązania przez pracownika umowy o pracę z powodu mobbingu¹⁸.

Na początku trzeba podkreślić, że prawo do zadośćuczynienia przysługuje nie za sam fakt, że pracownik stał się ofiarą mobbingu, ale za skutek tego mobbingu polegający na rozstroju zdrowia. Wynika to *expressis verbis* z samego brzmienia art. 94³ § 3 k.p., a także podkreśla się to dobitnie w orzecznictwie. Sąd Najwyższy m.in. w postanowieniu z 27 kwietnia 2022 r. przyjął wprost, że czym innym jest definicja mobbingu, a czym innym możliwość dochodzenia zadośćuczynienia¹⁹. Nie jest bowiem wykluczone, że mobbing nie wywołał skutków w postaci rozstroju zdrowia, a prawo do zadośćuczynienia na podstawie wspomnianego przepisu wymaga łącznego ziszczenia się dwóch przesłanek: wykazania, że doszło do mobbingu, a także, niezależnie, wykazania, że doprowadził on do powstania rozstroju zdrowia. Sądy, rozpatrując sprawy o zadośćuczynienie z tytułu mobbingu, muszą zatem na początku ustalić, czy działania podejmowane wobec poszkodowanego pracownika wypełniały znamiona mobbingu, a dopiero potem zbadać, czy zachowania te doprowadziły do rozstroju zdrowia. Nie można bowiem przyjmować założenia, że skoro u pracownika doszło do rozstroju zdrowia psychicznego, to jest to dowód na stosowanie wobec niego mobbingu²⁰.

Pracownik ubiegający się o zadośćuczynienie powinien wykazać, że doszło u niego do rozstroju zdrowia. W praktyce winien zatem dysponować dokumentacją medyczną obejmującą historię leczenia, a także zaświadczeniem lekarskim o stanie zdrowia. Tego rodzaju zaświadczenie jest jednak dokumentem prywatnym. Warto więc również złożyć wnioszek o powołanie biegłego, który ustali stan zdrowia poszkodowanego i przedstawi sądowi stosowną opinię. Gdy sąd ustali, że w konkretnym przypadku zostały wypełnione znamiona mobbingu oraz że pracownik doznał w jego wyniku rozstroju zdrowia, pozostaje kwestia ustalenia wysokości zadośćuczynienia²¹. Świadczenie to ma na celu wyrównanie szkody niemajątkowej, której w przeciwieństwie do odszkodowania nie da się obliczyć według obiektywnych kryteriów. Można jedynie kierować się pewnymi ogólnymi regułami wypracowanymi w orzecznictwie sądowym. Przy ustalaniu odpowiedniej sumy jako zadośćuczynienia należy brać pod uwagę wszystkie okoliczności mające wpływ na rozmiar doznanej krzywdy²².

Zadośćuczynienie powinno zatem mieć charakter całościowy i obejmować zarówno cierpienia fizyczne, jak i psychiczne, czyli negatywne uczucia doznawane w związku z cierpieniem fizycznym lub następstwami uszkodzenia ciała czy rozstroju zdrowia²³. Nie może jednak prowadzić do wzbogacenia poszkodowanego, ale musi być także odpowiednie w stosunku do doznanej krzywdy, ponieważ zbyt niskie świadczenie nie spełnia przepisanych mu funkcji. Niska wysokość zasądzonych zadośćuczynień za doznaną krzywdę nie tylko w sprawach pracowniczych to częsty zarzut kierowany w stosunku do sądów rozstrzygających tego rodzaju roszczenia.

W mojej ocenie sądy skupiają się przede wszystkim na tym, aby zadośćuczynienie nie prowadziło do wzbogacenia, jednak nie mniej ważna jest tutaj funkcja kompensacyjna. Zadośćuczynienie (art. 94³ § 3 k.p.) – przysługuje, gdy mobbing wywołał rozstrój zdrowia; konieczne jest udowodnienie zarówno

17 Wyrok SN z 22 lutego 2023 r., I PSKP 8/22, LEX 3554444.

18 H. Szewczyk, *Mobbing w stosunkach pracy...*, dz. cyt.

19 Postanowienie SN z 27 kwietnia 2022 r., I PSK 208/21, LEX 3432965.

20 Wyrok SN z 10 marca 2020 r., I PZ 16/19, LEX 3125083.

21 D. Dörre-Nowak, *Ochrona godności i innych dóbr osobistych pracownika*, C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 261 i n.

22 R. Poźdźlik, *Odszkodowanie, zadośćuczynienie za mobbing w miejscu pracy*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 5, s. 137–138.

23 K. Kędziora, K. Śmiszek, *Prawo dla firm. Dyskryminacja i mobbing w zatrudnieniu*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 218.

mobbingu, jak i rozstroju zdrowia. Odszkodowanie (art. 943 § 4 k.p.) kompensuje szkody majątkowe związane z mobbingiem, w tym koszty leczenia czy skutki rozwiązania umowy o pracę. Pracownik rozwiązujący umowę z powodu ciężkiego naruszenia obowiązków pracodawcy może też dochodzić roszczeń z art. 55 § 1 k.p. Jest to pogląd reprezentowany przez SN w postanowieniu z 27 kwietnia 2022 r., I PSK 208/21 i wyraźnie rozróżnił on definicję mobbingu od przesłanek przyznania zadośćuczynienia – obie przesłanki muszą być spełnione.

Definicja ta realizowana jest wówczas, gdy sam poszkodowany uznaje ją za adekwatną do doznanych cierpień. Oceny jej wysokości dokonuje zatem poszkodowany pracownik i to jedynie on może stwierdzić, czy zadośćuczynienie odpowiada rozmiarowi doznanej szkody i czy w pełni został naprawiony wyrządzony mu uszczerbek, a więc czy rzeczywiście przyznane świadczenie pełni w konkretnym przypadku funkcję kompensacyjną²⁴. Często okazuje się, że do mobbingu doszło, jednak nie doprowadziło to do rozstroju zdrowia w opisywanym wyżej znaczeniu. Nie oznacza to jednak, że w takim przypadku za mobbing lub inne poniżające pracownika zachowania pracodawca nie ponosi żadnej odpowiedzialności. Pracownik może bowiem domagać się zadośćuczynienia na zasadach ogólnych, wynikających z przepisów kodeksu cywilnego, gdy doszło do naruszenia dóbr osobistych pracownika, w tym przede wszystkim jego godności²⁵.

Z kolei odszkodowanie określone w art. 943 § 4 k.p. ma na celu kompensować każdą szkodę, która pozostaje w związku przyczynowym z mobbingiem. Odszkodowanie to nie ogranicza się zatem do naprawienia szkody powstałej w związku z rozwiązaniem umowy o pracę z powodu mobbingu, lecz ma na celu kompensatę wszelkich negatywnych dla pracownika skutków majątkowych, które wywołał stosowany wobec niego mobbing, w tym wydatków na koszty leczenia związane z rozstrojem zdrowia będącym następstwem mobbingu. Co ważne, pracownikowi, który rozwiązał umowę o pracę bez wypowiedzenia z powodu ciężkiego naruszenia przez pracodawcę jego obowiązków, wśród których znalazło się naruszenie obowiązku przeciwdziałania mobbingowi, przysługuje nie tylko odszkodowanie na podstawie art. 943 § 4 k.p.,²⁶ lecz także odszkodowanie z tytułu natychmiastowego rozwiązania umowy o pracę na podstawie art. 55 § 1 k.p.

W skrajnych przypadkach zachowania pracodawcy (przełożonego pracownika albo współpracownika) mogą wypełniać znamiona określonych przestępstw w rozumieniu kodeksu karnego²⁷. Może tu chodzić zwłaszcza o średni lub lekki uszczerbek na zdrowiu. W sytuacji, gdy mobbing doprowadził do choroby pracownika, w grę teoretycznie może wchodzić wszczęcie postępowania w tej sprawie. Może być też mowa w tym przypadku o ciężkim uszczerbku na zdrowiu albo nawet o doprowadzeniu do targnięcia się na własne życie²⁸.

3. Podsumowanie

Podsumowując, podstawową konsekwencją dla pracodawcy niepodejmowania starań w zakresie przeciwdziałania mobbingu jest konieczność ponoszenia kosztów (odszkodowania, zadośćuczynienia, koszty procesu i zastępstwa procesowego). Straty poniesione przez pracodawcę w związku z mobbingiem nie zawsze jednak da się wyrazić monetarnie. Stosowanie przemocy psychicznej wobec podwładnego często oznacza absencję pracownika, rotację osób zatrudnionych i spadek wydajności całego zespołu. Mobbing w miejscu pracy ma negatywne konsekwencje dla pracodawcy, takie jak straty finansowe, utrata reputacji, spadek produktywności, wzrost absencji i rotacji personelu, a także koszty związane z dochodzeniami i odszkodowaniami. Dodatkowo mobbing może prowadzić do problemów z utrzymaniem zespołu, obniżenia morale pracowników i utraty zaufania w firmie.

24 Wyrok SN z 27 listopada 2019 r., III PK 167/18, LEX 3584643.

25 H. Szewczyk, *Ochrona dóbr osobistych pracownika (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 1, s. 7.

26 Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 250.

27 Przykładem przestępstw mogą być te wynikające z art. 156 k.k., tj. ciężki uszczerbek na zdrowiu; doprowadzenie do targnięcia się na własne życie (art. 151 k.k.), czy wynikające z art. 157 naruszenie czynności i narządu ciała lub rozstroju zdrowia.

28 Tamże.

Wdrażając metody walki z mobbingiem, firma buduje swój wizerunek, jako rzetelnego, odpowiedzialnego i sprawiedliwego pracodawcy. Wprowadzenie potencjalnie w pełni skutecznych narzędzi przeciwdziałania mobbingowi stanowi również jedną z okoliczności, która w znacznym stopniu wpływa na skalę odpowiedzialności pracodawcy – im skuteczniej przeciwdziałasz mobbingowi, tym niższy będzie poziom odszkodowania w przypadku jego zaistnienia.

Obecne regulacje mobbingu są dość ogólne i wymagają uszczegółowienia. Przede wszystkim należy zauważyć, że obowiązująca definicja mobbingu jest przestarzała i nie uwzględnia współczesnych form nękania, które mogą mieć charakter fizyczny, werbalny lub pozawerbalny, a także nie odzwierciedla dynamicznego procesu eskalacji mobbingu, który często zaczyna się od drobnych incydentów. Ponadto obecne przepisy ograniczają ochronę wyłącznie do pracowników, nie obejmując osób pracujących na umowach cywilnoprawnych, co pozostawia dużą grupę wykonawców bez odpowiedniej ochrony prawnej. Obecna definicja mobbingu jest wygodna historycznie, ale wymaga aktualizacji – zwłaszcza w zakresie nowych form nękania (np. cybermobbing), objęcia ochroną osób pracujących na umowach cywilnoprawnych oraz obniżenia barier dowodowych. W styczniu 2025 r. opublikowano projekt nowelizacji kodeksu pracy (UD183), który ma na celu uproszczenie definicji i poszerzenie ochrony. Problemem jest wysoki próg dowodowy – wymóg wykazania, że mobbing jest uporczywy i długotrwały, co w praktyce utrudnia ofiarom skuteczne dochodzenie swoich praw. Warto również zwrócić uwagę na to, że odpowiedzialność za mobbing spoczywa wyłącznie na pracodawcy, a nie na bezpośrednich sprawcach, co budzi kontrowersje i nie rozwiązuje w pełni problemu.

Dodatkowo obowiązujące przepisy są nieprecyzyjne i nie nakładają na pracodawcę konkretnych obowiązków w zakresie przeciwdziałania mobbingowi, co skutkuje brakiem skutecznych mechanizmów prewencyjnych i wsparcia dla ofiar. Statystyki pokazują, że mimo istnienia polityk antymobbingowych wiele osób nie uzyskuje pomocy ze strony pracodawcy, a problem mobbingu pozostaje powszechny i negatywnie wpływa na zdrowie psychiczne pracowników. W efekcie bez kompleksowej nowelizacji prawa, która uprości definicję mobbingu, rozszerzy ochronę na szerszą grupę osób, wprowadzi konkretne obowiązki dla pracodawców oraz obniży bariery dowodowe, problem mobbingu w polskich miejscach pracy będzie nadal trudny do skutecznego zwalczania²⁹. Obecnie trwają jednak prace nad zmianami przepisów dotyczących mobbingu, dzięki czemu w przyszłości będzie to kwestia bardziej przejrzysta. 20 stycznia został bowiem opublikowany projekt nowelizacji kodeksu pracy z numerem UD183. Na obecnym etapie, projekt ten jest opiniowany.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. 1974 Nr 24, poz. 141.

Ordinance of the Swedish National Board of Occupational Safety and Health containing Provisions on measures against Victimization at Work, 31 March 1994, https://workplacebullying.org/multi/pdf/1994_Sweden.pdf [dostęp: 10.06.2025].

Orzecznictwo

Wyrok SN z 14 listopada 2008 r., II PK 88/08, LEX 577756.

Wyrok SN z 22 kwietnia 2015 r., II PK 166/14, LEX 1712815.

Wyrok SN z 29 stycznia 2019 r., III PK 6/18, LEX 2619173.

Wyrok SN z 27 listopada 2019 r., III PK 167/18, LEX 3584643.

Wyrok SN z 10 marca 2020 r., I PZ 16/19, LEX 3125083.

Postanowienie SN z 27 kwietnia 2022 r., I PSK 208/21, LEX 3432965.

Wyrok SN z 22 lutego 2023 r., I PSKP 8/22, LEX 3554444.

²⁹ Tamże.

Publikacje

- Bartkowiak G., *Człowiek w pracy. Od stresu do sukcesu w organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
- Bechowska-Gebhardt A., Stalewski T., *Mobbing. Patologia zarządzania personelem*, Difin Warszawa 2004.
- Chomczyński P., *Mobbing w pracy z perspektywy interakcyjnej. Proces stawania się ofiarą*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
- Durniat K., *Prewencja i przeciwdziałanie mobbingowi w polskich organizacjach*, „Współczesne Zarządzanie” 2012, nr 4, s. 213–222.
- Dörre-Nowak D., *Ochrona godności i innych dóbr osobistych pracownika*, C.H. Beck, Warszawa 2005.
- Kędziora K., Śmiszek K., *Prawo dla firm. Dyskryminacja i mobbing w zatrudnieniu*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Najda N., Romer M.T., *Mobbing w ujęciu psychologiczno-prawnym*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Poźdźnik R., *Odszkodowanie, zadośćuczynienie za mobbing w miejscu pracy*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 5, s. 122–142.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2006.
- Szewczyk H., *Mobbing w stosunkach pracy. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.
- Szewczyk H., *Ochrona dóbr osobistych pracownika (uwagi de lege lata i de lege ferenda)*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 1, s. 6–14.
- Wyka T., *Prawne pojęcie mobbingu i jego skutki zdrowotne*, [w:] C. Szmidt, T. Wyka (red.), *Wieloaspektowość mobbingu w stosunkach pracy*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2012, s.123 .

Netografia

- Godlewska-Werner D., *Mobbing w polskich przedsiębiorstwach*, http://www.wnp.pl/wiadomosci/mobbing-w-polskich-przedsiębiorstwach,-5252_1_0_1.html [dostęp: 10.06.2025].
- Mozolewski M., *Przemoc w pracy. Praktyczne porady dla menedżerów, działów HR i innych pracowników*, <https://tynekpracy.pl/artykuly/przemoc-w-pracy-praktyczne-porady-dla-menedzerow-dzialow-hr-i-innych-pracownikow> [dostęp: 10.06.2025].

Część 3.
Sztuczna inteligencja

ZAKAZANE PRAKTYKI W ZAKRESIE WYKORZYSTANIA SZTUCZNEJ INTELIGENCJI NA PODSTAWIE AI ACT

Prohibited practices in the use of artificial intelligence under the AI Act

Marta Kościecha-Karkowska

ORCID: 0009-0007-1475-7716

Abstrakt

W czerwcu 2024 r. zostało uchwalone Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji. Głównym celem nowych regulacji jest zapewnienie odpowiedniego poziomu ochrony obywateli w zakresie wykorzystania sztucznej inteligencji. Mimo że pełne wejście w życie przepisów rozporządzenia będzie rozłożone w czasie, już dziś widać, że AI Act stanowi ważny punkt w zakresie norm prawnych regulujących nowe technologie.

Artykuł koncentruje się na omówieniu zakazanych praktyk w zakresie wykorzystania sztucznej inteligencji według rozporządzenia. Uwzględniła definicję AI sformułowaną w AI Act i przybliży wykorzystane w regulacji podejście do rozróżniania systemów stosujących sztuczną inteligencję oparte na ryzyku. Publikacja akcentuje wagę dostosowywania przepisów do zmieniających się realiów świata technologii.

Abstract

In June 2024, Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence was adopted. The main goal of the new regulations is to ensure an adequate level of protection for citizens in the use of artificial intelligence. Although the full implementation of the regulation will take time, it is already clear that the AI Act is an important milestone in the legal standards governing new technologies.

The article focuses on discussing prohibited practices in the use of artificial intelligence according to the regulation. It considers the definition of artificial intelligence formulated in the AI Act and approaches the risk-based distinction of AI systems used in the regulation. The publication emphasizes the importance of adapting regulations to the changing realities of the technology world.

Słowa kluczowe: sztuczna inteligencja, nowe technologie, AI Act, zakazane praktyki w zakresie wykorzystania sztucznej inteligencji, zastosowanie sztucznej inteligencji

Keywords: artificial intelligence, new technologies, AI Act, prohibited practices in the use of artificial intelligence, application of artificial intelligence

1. Wprowadzenie. Wyzwania regulacyjne w zakresie wykorzystania nowych technologii ze szczególnym uwzględnieniem sztucznej inteligencji

Szybki rozwój nowych technologii na początku XXI w. zmienił różne aspekty codziennego życia ludzi na całym świecie. Stworzenie niedostępnych dotychczas perspektyw biznesowych, zwiększenie dostępności usług czy pobudzenie interakcji społecznych to tylko niektóre z korzyści związanych z cyfrową rewolucją. Szerokie możliwości, które zapewniają nowe technologie, nie mogą być jednak oceniane w oderwaniu od ryzyka, które wiąże się z ich wykorzystaniem. Niebezpieczeństwa związane z postępem technologicznym są nieodłącznym elementem cyberprzestrzeni¹. Taki stan rzeczy nie może być pomijany przez organy regulacyjne.

Nowe technologie mają bezpośredni wpływ na wiele obszarów istotnych pod kątem prawnym, w tym m.in. sektor finansowy, medyczny, IT czy *e-commerce*. Z tego powodu innowacje muszą być na bieżąco klasyfikowane, oceniane i nadzorowane w celu dostosowywania do nich regulacji prawnych. Wdrożenie sztucznej inteligencji ukazało ustawodawcom, że w niektórych aspektach dla nowych technologii nie stworzono jeszcze odpowiednich ram prawnych, które zabezpieczyłyby korzystające z nich podmioty. Usunięcie tej luki jest obecnie priorytetem zarówno dla ustawodawców krajowych, jak i unijnego.

Wielopoziomowe zmiany związane z rozpowszechnieniem nowych technologii w różnych obszarach społecznych i gospodarczych wymagają stworzenia spójnego obszaru regulacyjnego. Realizacja tego zadania stanowi jednak wyzwanie z co najmniej kilku powodów. Do tej pory regulacje prawne były często opracowywane dla konkretnych sektorów². Takie podejście może nie być odpowiednie w przypadku innowacji technologicznych, które często przekraczają granice konkretnych branż i dotyczą problematyki z wielu dziedzin. W odniesieniu do innowacji, takich jak chociażby sztuczna inteligencja, istotnym wyzwaniem może być nie tylko samo zdefiniowanie konkretnych systemów AI, lecz także interpretacja obowiązujących przepisów, zwłaszcza w sytuacji, gdy wdrożone rozwiązania wykraczają poza tradycyjne kategorie. Problem jest szczególnie istotny w kontekście ryzyka i odpowiedzialności w związku z wykorzystaniem nowych technologii, jeżeli tradycyjne instytucje prawne okazują się nieodpowiednie w zakresie przypisywania i egzekwowania odpowiedzialności za wyrządzone szkody (m.in. przez AI). Istotnym zagrożeniem w tym kontekście jest ryzyko zwalczania innowacji ze względu na trudności legislacyjne, nieskuteczne reagowanie na pojawiające się zagrożenia oraz rozbieżności regulacyjne między krajami³, stąd potrzeba stworzenia spójnych, specjalistycznych przepisów na poziomie UE. W publikacji przedstawiono najważniejsze kwestie dotyczące celów przełomowej regulacji w zakresie wykorzystania sztucznej inteligencji, którą jest tzw. AI Act. Ze względu na ograniczenia objętościowe artykułu autor skupia się na opisie regulacji dotyczących pojęcia sztucznej inteligencji oraz zakazanych praktyk związanych z wykorzystaniem systemów AI według rozporządzenia. Celem publikacji jest ocena omawianych regulacji pod kątem efektywności, skuteczności oraz dostosowania do potrzeb technologicznych i społecznych.

2. AI Act jako próba stworzenia kompleksowej regulacji w zakresie zastosowania sztucznej inteligencji na terytorium Unii Europejskiej

Odpowiedzią na wdrożenie sztucznej inteligencji do powszechnego użytku w różnych sektorach i związane z tym wyzwania było uchwalenie w 2024 r. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej

1 K. Gawkowski, *Wpływ nowoczesnych technologii informatycznych na zdrowie i jakość życia człowieka*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Technika, Informatyka, Inżynieria Bezpieczeństwa” 2018, t. 6, s. 185.

2 Przykładem takiej regulacji jest np. ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, t.j. Dz.U. 2025, poz. 611 wprowadzająca m.in. ramy prawne dla usług z zakresu *open banking*.

3 *Case Studies on the Regulatory Challenges Raised by Innovation and the Regulatory Responses*, OECD Publishing, Paryż 2021, s. 17–19, <https://doi.org/10.1787/8fa190b5-en>.

inteligencji⁴, czyli aktu w sprawie AI (dalej: AI Act). To pierwsza kompleksowa regulacja, która ustanawia ramy prawne w zakresie zastosowania sztucznej inteligencji. Głównym celem wprowadzenia AI Act jest wspieranie godnej zaufania sztucznej inteligencji w Europie⁵. Rozporządzenie stanowi reakcję na dynamiczny rozwój nowych technologii w różnych sektorach, który wpływa na wiele obszarów codziennego życia. Regulacje mają chronić społeczeństwo przed potencjalnymi negatywnymi skutkami związanymi z niekontrolowanym rozwojem i wykorzystaniem sztucznej inteligencji. AI Act to z jednej strony wsparcie dla innowacji, a z drugiej – jasne zasady, które mają umożliwić bezpieczne i etyczne czerpanie korzyści z tej technologii⁶.

Unijny regulator podkreśla liczne korzyści związane z wykorzystywaniem sztucznej inteligencji. Taka technologia umożliwi lepsze prognozowanie, optymalizację operacji i przydzielania zasobów oraz personalizację rozwiązań cyfrowych dostępnych dla osób fizycznych i organizacji. Z jednej strony AI może umożliwiać przedsiębiorstwom osiągnięcie kluczowej przewagi konkurencyjnej. Z drugiej zapewnia wymierne korzyści społeczne i środowiskowe, w tym m.in. w zakresie opieki zdrowotnej, rolnictwa, kształcenia, sportu, kultury, energetyki, transportu i logistyki, usług publicznych, bezpieczeństwa, wymiaru sprawiedliwości czy łagodzenia zmian klimatu i przystosowywania się do nich. Sztuczna inteligencja nie jest wolna od zagrożeń i ryzyka związanego z naruszeniem interesu publicznego oraz praw podstawowych chronionych na podstawie prawa UE. AI Act to pierwsze wspólne przepisy dotyczące systemów sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka, które w założeniu zapewniają wysoki poziom ochrony interesów publicznych⁷.

Rozporządzenie zostało stworzone jako horyzontalny instrument prawny UE, który ma zastosowanie do wszystkich wprowadzanych do obrotu lub wykorzystywanych na terytorium UE systemów sztucznej inteligencji. W jego treści wprowadzono pojęcie systemu AI oraz podejście do nadzoru nad technologią oparte na ryzyku⁸.

3. Definicja sztucznej inteligencji

Istotnym problemem w zakresie przepisów regulujących zasady wykorzystywania sztucznej inteligencji przez lata był brak istnienia jednolitej definicji takiego systemu. Pojęcie bywało wykorzystywane w wielu kontekstach, co często prowadziło do skrajnie różnych wniosków.

Rozbieżności można dostrzec w toku analizy definicji sztucznej inteligencji istniejących przed opracowaniem AI Act. Według T. Zalewskiego sztuczna inteligencja to system, który pozwala na wykonywanie zadań wymagających procesu uczenia się i uwzględniania nowych okoliczności w toku rozwiązywania danego problemu i który może w różnym stopniu – w zależności od konfiguracji – działać autonomicznie oraz wchodzić w interakcję z otoczeniem⁹. H. Zuniga rozumie AI jako zdolność nieludzkich maszyn lub sztucznych bytów do wykonywania zadań, rozwiązywania problemów, komunikowania się, interakcji i logicznego działania, tak jak to ma miejsce w przypadku ludzi¹⁰. Autorzy opracowania *Mission AI* na podstawie różnych pojawiających się w literaturze definicji sztucznej

4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) 300/2008, (UE) 167/2013, (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828, Dz. Urz. UE L 2024/1689 z 12.07.2024 r.

5 *Europejskie podejście do sztucznej inteligencji*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/regulatory-framework-ai> [dostęp: 5.04.2025].

6 B. Zięba, *AI Act and Public Procurement Law – an Opportunity or Threat*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2024, t. 17, nr 2, s. 625–635.

7 Preambuła do AI Act, ust. 4–7.

8 T. Madiega, *Artificial Intelligence Act*, European Parliament, Strasburg 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI\(2021\)698792_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI(2021)698792_EN.pdf) [dostęp: 2.04.2025].

9 T. Zalewski, *Definicja sztucznej inteligencji*, [w:] L. Lai, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji*, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 3.

10 H. Zuniga, M. Goyanes, T. Durotoye, *A Scholarly Definition of Artificial Intelligence (AI): Advancing AI as a Conceptual Framework in Communication Research*, „Political Communication” 2024, t. 42, nr 2, s. 2.

inteligencji wskazali, że AI to systemy, które wykazują inteligentne zachowanie poprzez analizowanie swojego otoczenia i podejmowanie działań – z pewnym stopniem autonomii – w celu osiągnięcia konkretnych celów. W grudniu 2018 r. definicję sztucznej inteligencji zaproponowała Komisja Europejska. W tym ujęciu AI odnosi się do systemów, które wykazują inteligentne zachowanie poprzez analizowanie swojego otoczenia i podejmowanie działań z pewnym stopniem autonomii w celu osiągnięcia konkretnych celów¹¹. *Słownik języka polskiego* definiuje natomiast sztuczną inteligencję jako dział informatyki badający reguły rządzące zachowaniami umysłowymi człowieka i tworzący programy lub systemy komputerowe symulujące ludzkie myślenie¹².

Z jednej strony można więc spotkać ujęcia sztucznej inteligencji, w których AI jest rozumiana jako dziedzina nauki, która zajmuje się tworzeniem systemów wyróżniających się inteligencją na kształt ludzkiej, albo stanowiska, w których sztuczna inteligencja jest porównywana do programów komputerowych, które cechują się określonym poziomem samodzielności¹³. Pod pojęciem sztucznej inteligencji z czasem zaczęto rozumieć jednak również systemy, które mogą zastępować pracę człowieka. Problem wynikający z braku jednoznacznej definicji okazał się istotny, ponieważ ustalenie postaci, którą przyjmuje system, oraz dopuszczalnych zastosowań sztucznej inteligencji jest kluczowe przy rozstrzygnięciu dalszych sporów prawnych, takich jak m.in. kwestia podmiotowości prawnej AI¹⁴. Do 2024 r. nie istniała definicja legalna sztucznej inteligencji – ani na poziomie krajowym, ani unijnym.

Definicję sztucznej inteligencji zawarto dopiero w AI Act. Zgodnie z tym rozporządzeniem, „system AI” oznacza system maszynowy, który został zaprojektowany do działania z różnym poziomem autonomii po jego wdrożeniu oraz który może wykazywać zdolność adaptacji po jego wdrożeniu, a także który – na potrzeby wyraźnych lub dorozumianych celów – wnioskuje, jak generować na podstawie otrzymanych danych wejściowych wyniki, takie jak predykcje, treści, zalecenia lub decyzje, które mogą wpływać na środowisko fizyczne lub wirtualne¹⁵. Stworzona definicja sztucznej inteligencji opiera się na perspektywie cyklu życia. Obejmuje dwa etapy – etap tworzenia systemu przed jego wdrożeniem oraz etap późniejszego użytkowania. Nie jest wymagane, aby wszystkie elementy systemu określone w definicji występowały w każdej fazie. Niektóre mogą pojawiać się tylko w jednej, a inne utrzymywać się przez cały proces. Takie podejście odzwierciedla złożoność zagadnienia i stanowi realizację wytycznych Komisji Europejskiej w sprawie zakazanych praktyk w zakresie sztucznej inteligencji (AI)¹⁶, na podstawie których definicję należy interpretować w ujęciu szerokim. Według rozporządzenia systemy AI to różne typy systemów, których nie da się ująć w jeden wykaz ani sklasyfikować automatycznie¹⁷. Tylko niektóre z nich zostaną objęte ograniczeniami i wymogami przejrzystości na mocy AI Act.

4. Zakazane praktyki w zakresie wykorzystania sztucznej inteligencji na podstawie AI Act

W celu zapewnienia bezpieczeństwa w zakresie wykorzystania sztucznej inteligencji dokonano w AI Act podziału systemów sztucznej inteligencji determinującego, które z nich mogą być wdrażane do

11 *A Definition of Artificial Intelligence: Main Capabilities and Scientific Disciplines*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/definition-artificial-intelligence-main-capabilities-and-scientific-disciplines> [dostęp: 25.04.2025].

12 *sztuczna inteligencja*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/sztuczna-inteligencja;2466532.html> [dostęp: 27.04.2025].

13 M. Jankowska, *Podmiotowość prawna sztucznej inteligencji?*, [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015, s. 171–174.

14 Tamże.

15 Art. 3 ust. 1 AI Act.

16 Communication from the Commission, Commission Guidelines on prohibited artificial intelligence practices established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act), C(2025) 5052 final, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-publishes-guidelines-prohibited-artificial-intelligence-ai-practices-defined-ai-act> [dostęp: 12.05.2025].

17 Annex to the Communication to the Commission, Approval of the content of the draft Communication from the Commission – Commission Guidelines on the definition of an artificial intelligence system established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act), C(2025) 924 final, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-publishes-guidelines-ai-system-definition-facilitate-first-ai-acts-rules-application> [dostęp: 12.05.2025].

użytku i na jakich zasadach. Wiele praktyk w zakresie wykorzystania sztucznej inteligencji zostało zakazanych ze względu na łączące się z nimi zagrożenia dla społeczeństwa – w tym w obrębie ryzyka naruszenia praw podstawowych – oraz sprzeczność z wartościami UE. Przepisy AI Act wyłączają ich dalsze rozwijanie i wykorzystywanie na terenie UE. Regulacja stanowi istotne z praktycznego punktu widzenia granice dla dalszego rozwoju technologii AI.

4.1. Podejście do rozróżniania systemów sztucznej inteligencji w AI Act

W zakresie klasyfikowania systemów sztucznej inteligencji AI Act wprowadza podejście oparte na ryzyku. Poziomy ryzyka stanowią progi dla konkretnych wymogów i ograniczeń, w tym w zakresie zarządzania ryzykiem systemów sztucznej inteligencji¹⁸. Klasyfikacja systemów AI na podstawie rozporządzenia¹⁹ obejmuje cztery kategorie:

- niedopuszczalne ryzyko – systemy sztucznej inteligencji stwarzające niedopuszczalne ryzyko dla praw podstawowych i wartości Unii są zakazane;
- wysokie ryzyko – systemy sztucznej inteligencji stwarzające wysokie ryzyko dla zdrowia, bezpieczeństwa i praw podstawowych podlegają wielu wymogom i obowiązkom;
- szczególnie ryzyko związane z przejrzystością – systemy sztucznej inteligencji stwarzające ograniczone ryzyko dla przejrzystości podlegają obowiązkom w zakresie przejrzystości zgodnie z art. 50 AI Act. Użytkownicy muszą zostać każdorazowo poinformowani, że mają styczność z AI;
- ryzyko minimalne – systemy sztucznej inteligencji stwarzające minimalne ryzyko lub żadne ryzyko nie są objęte przepisami, ale dostawcy i podmioty wdrażające mogą dobrowolnie przyjąć dodatkowe kodeksy postępowania²⁰.

Podejście do rozróżniania systemów sztucznej inteligencji opartych na ryzyku jest wyrazem próby osiągnięcia proporcjonalności i zminimalizowania działań regulacyjnych. W praktyce jednak może budzić wątpliwości interpretacyjne. Ustalenie poziomu ryzyka w konkretnym przypadku wymaga uwzględnienia kontekstu i z tego powodu nie zawsze jest spójne, nawet w pozornie analogicznych sytuacjach. Obowiązki związane z tymi czynnościami spoczywają nie tylko na dostawcach sztucznej inteligencji, lecz także na ustawodawcy i organach krajowych. Aby wzmocnić logikę procesu interpretacji prawa w przyszłości, warto rozważyć doprecyzowanie kryteriów rozróżniania poziomów ryzyka na podstawie praktyki stosowania nowych regulacji²¹.

4.2. Klasyfikacja zakazanych praktyk związanych z wykorzystaniem sztucznej inteligencji w AI Act

Katalog zakazanych praktyk został ujęty w art. 5 AI Act. Przepis zabrania wprowadzania na rynek UE i wykorzystywania niektórych systemów sztucznej inteligencji, które naruszają ze swojej natury wartości i prawa podstawowe UE, w tym przede wszystkim stoją w sprzeczności z wartościami poszanowania wolności, równości, godności ludzkiej, praworządności i demokracji. Ustanowione granice mają utrzymać prawo do wolności wypowiedzi i informacji, wolności zrzeszania się, wolności sumienia i wyznania, prawa do rzetelnego procesu, prawa do obrony oraz domniemania niewinności²². Niedozwolone praktyki zostały scharakteryzowane w formie ośmiu konkretnych zakazów, które zawierają w swojej treści kryteria klasyfikacyjne.

18 T. Mahler, *Between Risk Management and Proportionality: The Risk-based Approach in the EU's Artificial Intelligence Act Proposal*, [w:] L. Colonna, S. Greenstein (red.), *Nordic Yearbook of Law and Informatics 2020–2021*, The Swedish Law and Informatics Research Institute, Sztokholm 2022, s. 248–250.

19 Art. 5 i 6 AI Act.

20 Communication from the Commission, Commission Guidelines on prohibited artificial intelligence practices established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act), C(2025) 5052 final.

21 T. Mahler, *Between Risk Management...*, s. 267.

22 Annex to the Communication to the Commission, Approval of the content of the draft Communication from the Commission – Commission Guidelines on the definition of an artificial intelligence system established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act), C(2025) 924 final.

4.2.1. Stosowanie manipulacji, technik podprogowych i wprowadzających w błąd

AI Act zakazuje wprowadzania do obrotu, oddawania do użytku lub wykorzystywania systemu AI, który stosuje techniki podprogowe będące poza świadomością danej osoby lub celowe techniki manipulacyjne czy wprowadzające w błąd, których celem lub skutkiem jest dokonanie znaczącej zmiany zachowania danej osoby bądź grupy poprzez znaczące ograniczenie ich zdolności do podejmowania świadomych decyzji. Chodzi o technologie, które prowadzą do podjęcia decyzji, która nie zostałaaby podjęta w normalnych okolicznościach, a wyrządza lub może wyrządzić poważną szkodę²³.

Na mocy AI Act zakazane są tylko takie systemy, które wykorzystują jedną z opisanych technik, a stosowanie manipulacji czy wprowadzanie w błąd jest celowe, a więc wynika z konkretnego działania podmiotu wdrażającego system AI do użytku. Aby uznać dany system za zakazany, muszą zostać łącznie spełnione przesłanki zastosowania określonych systemów oraz zajścia konkretnych skutków czy osiągnięcia opisanego celu. Jako przykład technologii, która jest sprzeczna z podanym zakazem, można wskazać narzędzie marketingowe przeznaczone do subtelnego wpływania na decyzje zakupowe klienta w sklepie, np. poprzez puszczenie w lokalu muzyki zawierającej słowa skłaniające do zakupu, takie jak m.in. „kup” czy „teraz”²⁴.

4.2.2. Wykorzystywanie słabości osoby lub grupy osób

Na terenie UE niedopuszczalne są systemy AI, które wykorzystują słabości osoby fizycznej lub określonej grupy osób ze względu na ich wiek, niepełnosprawność lub szczególną sytuację społeczną bądź ekonomiczną, jeśli ich celem lub skutkiem jest dokonanie znaczącej zmiany zachowania danej osoby lub osoby należącej do tej grupy w sposób, który wyrządza lub może z uzasadnionym prawdopodobieństwem wyrządzić poważną szkodę²⁵. Aby doszło do spełnienia przesłanek zastosowania zakazu, powinny być spełnione wszystkie warunki oraz musi istnieć związek przyczynowy między działaniem a szkodą.

Zakaz akcentuje konieczność zapewnienia ochrony osobom szczególnie wrażliwym, które ze względu na czynniki niezależne od swojej woli mogą być bardziej narażone na manipulację. Dotyczy to przede wszystkim osób starszych, dzieci, osób z niepełnosprawnościami fizycznymi i psychicznymi, członków mniejszości etnicznych czy ludzi żyjących w ubóstwie. Przykładem działania, które może wyczerpywać znamiona przepisu, jest tworzenie systemu AI używanego do kierowania do osób starszych zwodniczych, spersonalizowanych ofert wykorzystujących ich mniejsze zdolności poznawcze w celu wywarcia wpływu²⁶.

4.2.3. Scoring społeczny

Na podstawie AI Act niedopuszczalny jest scoring społeczny. Nie można wprowadzać do obrotu, oddawać do użytku i wykorzystywać systemów AI na potrzeby oceny lub klasyfikacji osób fizycznych bądź grup osób prowadzonej przez określony czas na podstawie ich zachowania społecznego czy znanych, wywnioskowanych lub przewidywanych cech osobistych czy cech osobowości. Dana praktyka jest zakazana na podstawie rozporządzenia, o ile prowadzi do określonych skutków, czyli:

- krzywdzącego lub niekorzystnego traktowania niektórych osób w kontekstach społecznych, które nie są związane z kontekstami, w których pierwotnie wygenerowano lub zebrano dane;
- krzywdzącego lub niekorzystnego traktowania niektórych osób fizycznych lub grup osób, które jest nieuzasadnione lub nieproporcjonalne do ich zachowania społecznego lub jego wagi²⁷.

23 Art. 5 ust. 1 lit. a AI Act.

24 *Zakazane systemy AI*, <https://www.gov.pl/attachment/9bb34f05-037d-4e71-bb7a-6d5ace419eeb> [dostęp: 15.05.2025].

25 Art. 5 ust. 1 lit. b AI Act.

26 Annex to the Communication to the Commission, Approval of the content of the draft Communication from the Commission – Commission Guidelines on the definition of an artificial intelligence system established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act), C(2025) 924 final.

27 Art. 5 ust. 1 lit. c AI Act.

Zgodnie z dyspozycją przepisu zakazane są praktyki, w których systemy AI wykorzystuje się do oceny lub klasyfikacji ludzi na podstawie unikalnych cech typowych dla każdego człowieka, które sprawiają, że odróżnia się od innych. Na tej podstawie można wskazać, że dozwolone na mocy omawianego zakazu będzie co do zasady stosowanie scoringu opartego na AI przy ocenie zdolności kredytowej na podstawie historii kredytowej. Nie ma z kolei możliwości, aby nieproporcjonalnie mniej ważne czynniki w zakresie charakterystycznych dla danego człowieka zachowań, takich jak np. skłonność do spóźniania się, decydowały o wykluczeniu danej osoby lub grupy osób o danej charakterystyce z życia społecznego²⁸.

4.2.4. Ocena lub przewidywanie ryzyka popełnienia przestępstwa

AI Act wprowadza zakaz praktyk w zakresie oceny lub przewidywania ryzyka popełnienia przestępstwa z wykorzystaniem sztucznej inteligencji. Niedopuszczalne jest wprowadzanie do obrotu, oddawanie do użytku w tym konkretnym celu lub wykorzystywanie systemu AI do przeprowadzania ocen ryzyka w odniesieniu do osób fizycznych, aby ocenić lub przewidzieć ryzyko popełnienia przestępstwa przez osobę fizyczną wyłącznie na podstawie jej profilowania czy cech osobowości i charakteru.

Zakaz nie ma zastosowania do systemów AI wykorzystywanych do wspierania dokonywanej przez człowieka oceny udziału danej osoby w działalności przestępczej, jeżeli ocena opiera się na obiektywnych i już weryfikowalnych faktach bezpośrednio związanych z działalnością przestępczą²⁹.

Profilowanie w rozumieniu zakazu obejmuje automatyczne przetwarzanie danych osobowych, którego celem jest dokonanie oceny osobowości danej osoby czy jej zachowania pod kątem preferencji, cech psychologicznych czy codziennych działań – takich jak m.in. aktywność w Internecie – w celu stworzenia analizy ryzyka. W tym kontekście niedopuszczalne będą systemy bezpieczeństwa przewidujące prawdopodobieństwo popełnienia przestępstwa na podstawie źródeł takich jak profile w mediach społecznościowych, publiczne rejestry czy dane demograficzne. Za niedopuszczalną należy uznać sytuację, w której organ ścigania wykorzystuje system sztucznej inteligencji do przewidywania poważnych działań przestępczych – takich jak np. terroryzm – wyłącznie na podstawie czynników takich jak m.in. wiek, miejsce zamieszkania, narodowość czy stan cywilny³⁰.

4.2.5. Scraping

Rozporządzenie wprowadza zakaz wprowadzania do obrotu, oddawania do użytku w tym konkretnym celu lub wykorzystywania systemów AI, które tworzą lub rozbudowują bazy danych służące rozpoznawaniu twarzy poprzez nieukierunkowane pozyskiwanie (ang. *untargeted scraping*) wizerunków twarzy z internetu lub nagrań z telewizji przemysłowej³¹. Scraping to proces, w którym dochodzi do automatycznego pozyskania danych i ich późniejszego wykorzystania m.in. do przeprowadzenia analiz rynku czy dostosowywania ofert. Mimo że praktyka jest uważana za efektywną, budzi wątpliwości natury etycznej.

Twórcy zakazu poprzez jego treść akcentują wagę ochrony prywatności osób fizycznych, które mogą stać się celem systemu AI. Dopuszczenie scrapingu do powszechnego użytku stwarzałoby zagrożenie, że analizom byłiby poddawani wszyscy użytkownicy Internetu. System zbierałby personalne dane i na tej podstawie tworzył profile behawioralne, które byłyby przekazywane przedsiębiorstwom tworzącym reklamy. W ten sposób doszłoby nie tylko do ryzyka wycieku danych na zewnątrz i ich wykorzystania do czynów przestępczych, lecz także zaburzenia poczucia bezpieczeństwa po stronie osób, których prywatność przez takie personalizowane przekazy zostałaby naruszona³².

28 *Zakazane systemy AI...*, dz. cyt.

29 Art. 5 ust. 1 lit. d AI Act.

30 Annex to the Communication to the Commission, Approval of the content of the draft Communication from the Commission – Commission Guidelines on the definition of an artificial intelligence system established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act), C(2025) 924 final.

31 Art. 5 ust. 1 lit. e AI Act.

32 *Zakazane systemy AI...*, dz. cyt.

4.2.6. Rozpoznawanie emocji

Zakazaną praktyką w zakresie sztucznej inteligencji na terenie UE jest rozpoznawanie emocji. Nie można wykorzystywać systemów AI do wyciągania wniosków na temat emocji osoby fizycznej w miejscu pracy lub instytucjach edukacyjnych. Wyjątek dotyczy sytuacji, w których system AI ma zostać wdrożony lub wprowadzony do obrotu ze względów medycznych lub bezpieczeństwa³³.

To ważny z punktu widzenia praktycznego zakaz, ponieważ systemy AI stosujące rozpoznawanie emocji mogłyby być potencjalnie wykorzystywane w różnych branżach, w tym m.in. w działalności badawczej czy przez działy kadr podczas procesów rekrutacyjnych, w działalności służb mundurowych w trakcie przesłuchań czy działalności marketingowej. Algorytmy mogłyby opierać swoje wyniki na czynnikach takich jak ton głosu, wyraz twarzy czy gesty, a pracownicy nie byłiby świadomi zasad ich funkcjonowania i znaczenia. W rezultacie takie systemy mogłyby prowadzić np. do negatywnych dla konkretnych pracowników decyzji personalnych, co byłoby sprzeczne z zasadą niedyskryminacji³⁴.

4.2.7. Kategoryzacja biometryczna

Ważnym punktem rozporządzenia jest zakaz kategoryzacji biometrycznej. Zakazane są systemy AI, które indywidualnie kategoryzują osoby fizyczne na podstawie ich danych biometrycznych, aby wywnioskować informacje na temat ich rasy, poglądów politycznych, przynależności do związków zawodowych, przekonań religijnych lub światopoglądowych, seksualności czy orientacji seksualnej. Zakaz nie obejmuje przypadków etykietowania ani filtrowania pozyskanych zgodnie z prawem zbiorów danych biometrycznych, takich jak obrazy, w oparciu o dane biometryczne, ani kategoryzacji danych biometrycznych w obszarze ścigania przestępstw³⁵.

Podstawą omawianej regulacji jest fakt, że na podstawie danych biometrycznych można pozyskać wiele informacji – w tym wrażliwych – bez wiedzy zainteresowanych osób podlegających kategoryzacji. Z tego powodu mogłyby dochodzić do niesprawiedliwego traktowania i dyskryminacji, gdyby dochodziło np. do odmowy świadczenia usługi ze względu na uznanie danej osoby przez system AI za należącą do określonej rasy. Podział ludzi pod kątem takich czynników jak pochodzenie, orientacja seksualna czy wyznanie naruszałby godność człowieka i stanowiłby zagrożenie również dla innych praw podstawowych, w tym prywatności i niedyskryminacji³⁶.

4.2.8. Zdalna identyfikacja biometryczna w przestrzeni publicznej do celów ścigania przestępstw

W AI Act wprowadzono zakaz zdalnej identyfikacji biometrycznej w czasie rzeczywistym w przestrzeni publicznej do celów ścigania przestępstw. Wyjątkiem są sytuacje, w których wykorzystanie jest bezwzględnie konieczne do osiągnięcia jednego z trzech wymienionych w treści przepisu celów, czyli:

- ukierunkowanego poszukiwania konkretnych ofiar uprowadzeń, handlu ludźmi lub wykorzystywania seksualnego ludzi, a także poszukiwania osób zaginionych;
- zapobieżenia konkretnemu, istotnemu i bezpośredniemu zagrożeniu życia bądź bezpieczeństwa fizycznego osób fizycznych, a także rzeczywistemu i aktualnemu czy rzeczywistemu i dającym się przewidzieć zagrożeniu atakiem terrorystycznym;
- lokalizowania lub identyfikowania osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa w celu prowadzenia postępowania przygotowawczego bądź ścigania lub wykonania kar w odniesieniu do przestępstw podlegających w danym państwie członkowskim, kary pozbawienia wolności albo środka polegającego na pozbawieniu wolności przez okres, którego górna granica wynosi co najmniej cztery lata³⁷.

33 Art. 5 ust. 1 lit. f AI Act.

34 *Zakazane systemy AI...*, dz. cyt.

35 Art. 5 ust. 1 lit. g AI Act.

36 Annex to the Communication to the Commission, Approval of the content of the draft Communication from the Commission – Commission Guidelines on the definition of an artificial intelligence system established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act), C(2025) 924 final.

37 Art. 5 ust. 1 lit. h AI Act.

Korzystanie z takich systemów musi mieć miejsce wyłącznie w koniecznym zakresie. Na podstawie rozporządzenia odbiorcy powinni być odpowiednio chronieni przed związanymi z nimi zagrożeniami, a użycie AI ma być zgodne z zasadami etyki. Korzystanie z systemów AI musi przebiegać z zachowaniem niezbędnych i proporcjonalnych zabezpieczeń i warunków w odniesieniu do takiego wykorzystywania. Organy mają obowiązek upewnić się, że przestrzegają ograniczeń osobowych, czasowych i geograficznych³⁸. Przed wykorzystaniem systemu zdalnej identyfikacji biometrycznej w czasie rzeczywistym w przestrzeni publicznej do celów ścigania przestępstw trzeba uzyskać zezwolenie od organu wymiaru sprawiedliwości lub wydającego wiążące decyzje niezależnego organu administracyjnego państwa członkowskiego, w którym ma nastąpić wykorzystanie, tak aby zapewnić ochronę godności ludzkiej osób potencjalnie dotkniętych takim działaniem i zapobiec dyskryminacji³⁹. Każde wykorzystanie powinno obejmować ocenę jego skutków pod kątem przestrzegania praw podstawowych. Przykładem naruszenia zakazu byłby m.in. system obejmujący zdalną identyfikację z użyciem biometrii w przestrzeni publicznej, który rozpoznawałby twarze przechodniów i automatycznie porównywałby je z bazą osób podejrzanych o popełnienie drobnych przestępstw, ponieważ jednocześnie miałoby miejsce monitorowanie wszystkich pieszych, bez ich wiedzy i zgody. To zaś stanowiłoby już inwigilację i naruszenie prywatności, a sam środek byłby nieproporcjonalny⁴⁰.

Przedstawiony katalog zakazanych praktyk w zakresie wykorzystania sztucznej inteligencji na terenie UE stanowi dzisiaj wyczerpujące i szczegółowe ramy wdrożenia i rozwijania systemów AI. W literaturze nie brakuje jednak głosów krytycznych w zakresie oceny regulacji, które zarzucają jej m.in., że jest zbyt rygorystyczna, co w rezultacie może prowadzić do wyłączenia zastosowania sztucznej inteligencji w sytuacji, gdy nie stanowi ona zagrożenia, oraz podają w wątpliwość, czy jest wystarczająca, aby uchwycić złożoność i zmienność zastosowań AI⁴¹. Komisja Europejska na bieżąco analizuje ustanowione zakazy przede wszystkim pod kątem tempa rozwoju technologicznego i społecznego oraz oferuje wsparcie w zakresie interpretacji organom i podmiotom wdrażającym. Dodatkowo na mocy art. 112 AI Act raz w roku ocenia potrzebę wprowadzenia zmian w wykazie systemów sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka zawartym w załączniku III oraz w ustanowionym w art. 5 wykazie zakazanych praktyk w zakresie AI. Komisja przedstawia ustalenia z tej oceny Parlamentowi Europejskiemu i Radzie⁴². Wszystko wskazuje na to, że praktyczne doświadczenie zdobyte w pierwszej fazie obowiązywania nowych przepisów w zakresie zakazanych praktyk w użytkowaniu systemów AI pozwoli Komisji dokonać przeglądu wytycznych w kolejnych latach i w razie potrzeby rozszerzyć katalog ograniczeń i praktycznych przykładów.

5. Podsumowanie

AI Act to pierwsza kompleksowa regulacja dotycząca systemów sztucznej inteligencji i wymogów ostrożnościowych związanych z ich wdrożeniem. W mojej ocenie rozporządzenie jest przełomowe i realizuje założenia w zakresie zapewnienia etycznego i bezpiecznego wykorzystania AI. Stworzenie definicji systemów sztucznej inteligencji oraz kryteriów ich rozróżniania to ważny krok w procesie zrównoważonego rozwoju związanej z nią technologii. Podczas gdy praktyczna kwalifikacja poszczególnych rozwiązań do ustalonych poziomów ryzyka może stanowić wyzwanie ze względu na wysoką różnorodność systemów, samo stworzenie kategorii dzielonych pod kątem wymaganych działań ostrożnościowych przyczyni się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa użytkowników systemów AI. Pozytywnie należy także ocenić stworzenie precyzyjnej definicji sztucznej inteligencji w AI Act, której brakowało w dotychczasowych regulacjach dotyczących zagadnienia rozwoju nowych technologii.

38 Art. 5 ust. 2 AI Act.

39 Art. 5 ust. 3 AI Act.

40 *Zakazane systemy AI...*, dz. cyt.

41 D.O. Cajueiro, V.R. Rezende Celestino, *A Comprehensive Review of Artificial Intelligence Regulation: Weighing Ethical Principles and Innovation*, „Journal of Economy and Technology” 2026, t. 4, s. 77–91.

42 Art. 112 ust. 1 AI Act.

AI Act, jako pierwsza kompleksowa regulacja dotycząca sztucznej inteligencji, stanowi próbę stworzenia efektywnego i zapewniającego odpowiedni poziom ochrony użytkowników systemu wykorzystania AI. Twórcy rozporządzenia mierzyli się z wyzwaniem zamknięcia w określone ramy prawne technologii, których praktyczne możliwości i znaczenie nie są jeszcze do końca znane. W tych okolicznościach naturalne jest, że AI Act nie stanowi regulacji zamkniętej, tylko ma być podstawą do rozpoczęcia procesu charakteryzowania systemów sztucznej inteligencji i tworzenia dla nich kategorii, które umożliwią zarządzanie ich wykorzystaniem. W mojej ocenie w rozporządzeniu zakazane praktyki zostały opisane wyczerpująco i stanowią obecnie jasne granice wykorzystania sztucznej inteligencji na terenie UE. To podstawa do tworzenia obostrzeń, które zapewnią bezpieczeństwo wykorzystania systemów sztucznej inteligencji w aktualnych warunkach, a jednocześnie będą podstawą do dalszej dyskusji nad potrzebami regulacyjnymi w obliczu zmieniających się realiów wykorzystania systemów AI. Nie ulega wątpliwości, że wraz z rozwojem technologii i zbieraniem praktycznych doświadczeń regulacje powinny być dostosowywane lub rozszerzane, co stanowi naturalny proces, nie wpływając negatywnie na ocenę AI Act w obecnym kształcie. Odpowiednio określone ramy stanowią bowiem gwarancję, że dalszy rozwój systemów AI będzie zgodny z zasadami etyki i wolny od zagrożeń dla społeczeństwa.

Wyzwaniem praktycznym będzie interpretacja nowych regulacji. Stworzenie jednolitej wykładni przepisów, w szczególności w zakresie kategoryzacji ryzyka, wymaga czasu, przede wszystkim ze względu na różnorodność systemów, które są objęte AI Act. W najbliższym czasie należy skupić się na określeniu zakresu poszczególnych rodzajów ryzyka oraz relacji między kategoriami. Analizy wymagają także relacje między AI Act a innymi aktami prawnymi, takimi jak Digital Services Act⁴³.

AI Act wprowadza reguły korzystania z systemów sztucznej inteligencji, które mogą stać się podstawą wykorzystania i dalszego zrównoważonego rozwoju nowych technologii w ujęciu globalnym. Rozporządzenie stanowi punkt wyjścia do dalszych prac nad rozwojem modelu regulacji sztucznej inteligencji. Już dzisiaj jest jednocześnie ważnym mechanizmem tworzenia wśród użytkowników zaufania do systemów AI, realizując misję zapewnienia ich przejrzystości, niezawodności oraz bezpieczeństwa. W ten sposób AI Act ma szansę stać się impulsem do dalszego wdrażania innowacji technologicznych w różnych obszarach.

Wejście w życie poszczególnych przepisów zawartych w AI Act jest rozłożone w czasie, jednak do 2 sierpnia 2026 r. będzie obowiązywać większość regulacji⁴⁴. Uważam, że w obliczu wagi i szerokiego zakresu regulacji pozytywne są działania organów UE mające na celu ułatwienie procesu wdrożenia nowych regulacji i wsparcie dostawców sztucznej inteligencji w realizacji nałożonych na nich obowiązków. W maju 2024 r. Komisja uruchomiła Biuro do spraw Sztucznej Inteligencji, którego głównym zadaniem jest umożliwienie rozwoju i stosowania systemów AI w sposób umożliwiający osiągnięcie korzyści społecznych i gospodarczych oraz ograniczenie ryzyka⁴⁵. Przed całkowitym wdrożeniem nowych zasad organ podjął również decyzję o uruchomieniu paktu na rzecz sztucznej inteligencji, który miał zachęcać twórców do wcześniejszej realizacji najważniejszych obowiązków wprowadzanych przez AI Act. Dodatkowo uruchomiono pakiet środków w celu wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw oraz start-upów w dostosowaniu się do zmian. Pozytywnie należy również ocenić decyzję o przeprowadzeniu konsultacji z udziałem zainteresowanych stron, w których trakcie zapewniono możliwość przedstawienia swoich opinii i rozstrzygnięcia wątpliwości w zakresie pierwszego kodeksu postępowania w ramach AI Act⁴⁶. Wprowadzone w rozporządzeniu zasady oceny

43 Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC, Dz. Urz. UE L 277 z 27.10.2022 r., s. 1–102.

44 Art. 113 AI Act.

45 *Commission Establishes AI Office Strengthen EU Leadership in Safe and Trustworthy Artificial Intelligence*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2982 [dostęp: 17.05.2025].

46 *European Artificial Intelligence Act Comes Into Force*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_4123 [dostęp: 18.05.2025].

i przeglądu regulacji⁴⁷ gwarantują, że przepisy AI Act będą na bieżąco opiniowane i w razie potrzeby nowelizowane lub uzupełniane o dodatkowe regulacje, które usprawnią proces realizacji głównych założeń rozporządzenia oraz przyczynią się do zwiększenia bezpieczeństwa użytkowników systemów sztucznej inteligencji na terenie UE.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, t.j. Dz.U. 2025, poz. 611.

Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market For Digital Services and amending Directive 2000/31/EC, Dz. Urz. UE L 277 z 27.10.2022 r., s. 1–102. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) 300/2008, (UE) 167/2013, (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (Dz.U. L, 2024/1689, Dz. Urz. UE L 2024/1689 z 12.07.2024 r.

Akty urzędowe

Communication from the Commission, Commission Guidelines on prohibited artificial intelligence practices established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act), C(2025) 5052 final, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-publishes-guidelines-prohibited-artificial-intelligence-ai-practices-defined-ai-act> [dostęp: 12.05.2025].

Annex to the Communication to the Commission Approval of the content of the draft Communication from the Commission – Commission Guidelines on the definition of an artificial intelligence system established by Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act), C(2025) 924 final, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-publishes-guidelines-ai-system-definition-facilitate-first-ai-acts-rules-application> [dostęp: 12.05.2025].

Publikacje

Cajueiroa D.O., Rezende Celestino V.R., *A Comprehensive Review of Artificial Intelligence Regulation: Weighing Ethical Principles and Innovation*, „Journal of Economy and Technology” 2026, nr 4, s. 77–91.

Case Studies on the Regulatory Challenges Raised by Innovation and the Regulatory Responses, OECD Publishing, Paryż 2021, <https://doi.org/10.1787/8fa190b5-en>.

Gawkowski K., *Wpływ nowoczesnych technologii informatycznych na zdrowie i jakość życia człowieka*, „Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Technika, Informatyka, Inżynieria Bezpieczeństwa” 2018, t. 6, s. 185–197.

Jankowska M., *Podmiotowość prawna sztucznej inteligencji?*, [w:] A. Bielska-Brodziak (red.), *O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2015, s. 171–196.

Madiega T., *Artificial Intelligence Act*, European Parliament, Strasbourg 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI\(2021\)698792_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698792/EPRS_BRI(2021)698792_EN.pdf) [dostęp: 2.04.2025].

Mahler T., *Between Risk Management and Proportionality: The Risk-based Approach in the EU's Artificial Intelligence Act Proposal*, [w:] L. Colonna, S. Greenstein (red.), *Nordic Yearbook of Law and Informatics 2020–2021*, The Swedish Law and Informatics Research Institute, Sztokholm 2022, s. 247–270.

Zalewski T., *Definicja sztucznej inteligencji*, [w:] L. Lai, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji*, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 1–14.

- Zięba B., *AI Act and Public Procurement Law – an Opportunity or Threat*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2024, t. 17, nr 2, s. 625–635.
- Zuniga H., Goyanes M., Durotoye T., *A Scholarly Definition of Artificial Intelligence (AI): Advancing AI as a Conceptual Framework in Communication Research*, „Political Communication”, 2024, t. 42, nr 2, s. 1–18.

Netografia

- A Definition of Artificial Intelligence: Main Capabilities and Scientific Disciplines*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/definition-artificial-intelligence-main-capabilities-and-scientific-disciplines> [dostęp: 25.04.2025].
- Commission Establishes AI Office Strengthen EU Leadership in Safe and Trustworthy Artificial Intelligence*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2982 [dostęp: 17.05.2025].
- European Artificial Intelligence Act Comes Into Force*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_4123 [dostęp: 18.05.2025].
- Europejskie podejście do sztucznej inteligencji*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/regulatory-framework-ai> [dostęp: 5.04.2025].
- sztuczna inteligencja*, [w:] *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/sztuczna-inteligencja;2466532.html> [dostęp: 27.04.2025].
- Zakazane systemy AI*, <https://www.gov.pl/attachment/9bb34f05-037d-4e71-bb7a-6d5ace419eeb> [dostęp: 15.05.2025].

SZTUCZNA INTELIGENCJA W MIEJSCU PRACY. NOWE WYZWANIA DLA PRAWA PRACY

Artificial intelligence in the workplace. New challenges for labor law

Tomasz Świętnicki

ORCID: 0000-0002-4759-1923

Abstrakt

Rozwój sztucznej inteligencji (AI) znacząco wpływa na środowisko pracy, przekształcając tradycyjne procesy rekrutacyjne, zarządzanie personelem oraz ocenę efektywności pracowników. Choć AI może zwiększyć efektywność i obiektywizować decyzje, to jej wykorzystanie wiąże się z poważnymi zagrożeniami dla praw pracowniczych, takimi jak dyskryminacja algorytmiczna, naruszenia prywatności czy brak przejrzystości działania systemów decyzyjnych. Celem artykułu jest analiza tych wyzwań z perspektywy prawa pracy, ze szczególnym uwzględnieniem zasady równego traktowania, ochrony danych osobowych oraz dopuszczalności nadzoru pracodawcy nad pracownikami przy użyciu systemów AI. Autor przedstawia również aktualne inicjatywy legislacyjne, takie jak AI Act i dyrektywa platformowa, omawia problemy związane z automatyzacją decyzji oraz odpowiedzialnością za błędy algorytmiczne, a także formułuje postulaty zmian w obowiązującym stanie prawnym.

Abstract

The development of artificial intelligence (AI) has significantly transformed the world of work, reshaping traditional recruitment processes, personnel management, and employee performance evaluation. While AI can improve efficiency and objectivity in decision-making, its use also poses serious risks to workers' rights, including algorithmic discrimination, privacy violations, and a lack of transparency in automated systems. This article aims to examine these challenges from a labor law perspective, with particular attention to the principles of equal treatment, personal data protection, and the legality of employer surveillance through AI-based tools. The author also discusses current legislative initiatives, such as the AI Act and the Platform Work Directive, highlighting issues related to automated decision-making and liability for algorithmic errors, and proposes directions for reforming existing legal frameworks.

Słowa kluczowe: prawo pracy, dane osobowe, sztuczna inteligencja, usługi cyfrowe, dyrektywa platformowa

Keywords: employment law, data protection, AI, digital services, platform directive

1. Wstęp

Rozwój technologiczny w ostatnich latach znacząco wpłynął na różne aspekty życia społecznego, w tym na środowisko pracy. Szczególnie dynamicznie rozwija się sztuczna inteligencja (*Artificial Intelligence* – AI), która coraz częściej znajduje zastosowanie w procesach rekrutacyjnych, zarządzaniu personelem oraz ocenie efektywności pracy. AI, choć oferuje możliwości zwiększenia efektywności i obiektywizacji decyzji, niesie również poważne zagrożenia dla praw pracowników, takie jak dyskryminacja algorytmiczna, naruszenie prywatności czy brak przejrzystości w podejmowaniu decyzji. Celem niniejszego artykułu jest analiza wpływu sztucznej inteligencji na prawo pracy, w szczególności w kontekście zasady równego traktowania, ochrony danych osobowych oraz nadzoru pracodawcy nad pracownikami. W artykule przedstawione zostaną również wyzwania legislacyjne związane z automatyzacją decyzji i odpowiedzialnością za błędy algorytmiczne oraz zaproponowane kierunki modyfikacji istniejących regulacji prawnych.

2. Zastosowanie sztucznej inteligencji w miejscu pracy

AI znacząco zwiększa efektywność pracy oraz produktywność pracowników, umożliwiając im skupienie się na bardziej kreatywnych i strategicznych zadaniach. Narzędzia zasilane AI automatyzują i optymalizują powtarzalne i monotonne zadania, odciążając pracowników i stwarzając możliwość zwolnienia ich z pracy. Dodatkowo wdrożenie AI w miejscu pracy może zapobiegać wypaleniu zawodowemu, dzięki systemom monitorującym samopoczucie pracowników i tworzącym analizy predykcyjne¹. AI wspiera również procesy podejmowania decyzji w zarządzaniu zasobami ludzkimi. Coraz częściej AI odpowiada za selekcję CV, analizę profili kandydatów w mediach społecznościowych czy monitorowanie efektywności pracy w czasie rzeczywistym. Może personalizować ścieżki rozwoju zawodowego, pomagając pracownikom zdobywać nowe umiejętności i awansować. W opinii pracodawców² narzędzia te pomagają ograniczyć koszty oraz przyspieszają procesy decyzyjne. Jednak AI bywa także wykorzystywana do monitorowania aktywności komputerowej, analizowania treści korespondencji elektronicznej czy lokalizacji pracownika, co rodzi istotne pytania prawne i etyczne wynikające z wdrażania systemów AI, związane z prywatnością, transparentnością i odpowiedzialnością. AI wymaga dostępu do dużych ilości danych osobowych, co tworzy ryzyko ich niewłaściwego wykorzystania³. Dodatkowo monitorowanie i analizowanie każdej interakcji pracownika z systemami IT często jest postrzegane jako inwazyjne⁴. Mając na względzie wszystkie czynniki możemy zauważyć, że rozwój sztucznej inteligencji zarówno niesie ze sobą pewne wyzwania i obawy, jak i stwarza ogromny potencjał do pozytywnej transformacji miejsc pracy. Z jednej strony, pojawiają się uzasadnione lęki dotyczące automatyzacji, która może prowadzić do redukcji zatrudnienia w niektórych sektorach, zwłaszcza tam, gdzie dominują powtarzalne, rutynowe zadania. Wątpliwości budzi również przejrzystość decyzji podejmowanych przez algorytmy, możliwość dyskryminacji w procesach rekrutacyjnych czy trudność w przypisaniu odpowiedzialności za błędne decyzje AI. Z drugiej strony, sztuczna inteligencja oferuje wiele korzyści, takich jak zwiększenie efektywności operacyjnej, odciążenie pracowników od monotonicznych zadań, poprawa trafności procesów rekrutacyjnych czy lepsze dopasowanie ścieżek rozwoju zawodowego do indywidualnych kompetencji. Ponadto AI umożliwia tworzenie nowych zawodów i specjalizacji, wspiera podejmowanie decyzji opartych na danych oraz może przyczynić się do bardziej inkluzyjnego rynku pracy, np. poprzez zastosowania wspierające osoby z niepełnosprawnościami. Ostatecznie to od sposobu wdrażania i regulowania sztucznej inteligencji będzie zależeć, czy stanie się

1 *Zalety i wyzwania AI w miejscu pracy. Jak przygotować się na przyszłość?*, <https://www.ican.pl/b/zalety-i-wyzwania-ai-w-miejscu-pracy-jak-przygotowac-sie-na-przyszlosc/PcTs9wreY> [dostęp: 17.06.2024].

2 B. Staton, *Employers Look to AI Tools to Plug Skills Gap and Retain Staff*, <https://www.ft.com/content/9cf58a76-5245-4cdf-9449-239e90077eb5> [dostęp: 7.11.2024]; K. van Kranenburg-Hanspans, *Monitoring Employee Behaviour Through AI*, <https://cms.law/en/pol/publication/monitoring-employee-behaviour-through-ai> [dostęp: 18.10.2018].

3 R. Ćwiertniak, *Sztuczna inteligencja w organizacji. Innowacje biznesowe w praktyce*, One Pess, Gliwice 2024, s. 44–74.

4 W. Szpringer, *Sztuczna inteligencja w zarządzaniu. Regulacja a konkurencja*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2024, s. 50–72.

ona narzędziem wzmacniającym dobrostan pracowników i rozwój organizacji czy też źródłem napięć i nierówności na rynku pracy⁵.

3. Ochrona przed dyskryminacją a zarządzanie algorytmiczne

Jednymi z podstawowych praw pracownika w systemie prawa pracy są zasada równego traktowania i zakaz dyskryminacji. Powyższe zasady ujęte są w wielu aktach międzynarodowych, unijnych oraz krajowych, takich jak w szczególności Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ (art. 23)⁶, Konwencja nr 111 MOP⁷, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (art. 21 i 23)⁸, Dyrektywa 2000/78/WE⁹, Rozporządzenie UE w sprawie AI (AI Act)¹⁰, Konstytucja RP (art. 32 i art. 33)¹¹, kodeks pracy (art. 11–18)¹² czy też ustawa o równym traktowaniu¹³. Automatyzacja procesów decyzyjnych, choć deklaratorywnie wolna od ludzkich uprzedzeń, może w praktyce utrwalać istniejące nierówności ze względu na błędy w danych, na których uczony był algorytm. Trzy elementy konstrukcyjne koncepcji dyskryminacji pośredniej¹⁴ jawią się przy tym jako szczególnie istotne w przypadku dyskryminacji algorytmicznej. Po pierwsze, przesuwając akcent na pozorną neutralność kryterium czy praktyki, unijna koncepcja dyskryminacji pośredniej wydaje się odpowiednia do uchwycenia szerokiego spektrum pozornie neutralnych, ale w rzeczywistości dyskryminujących algorytmów, np. kiedy zmienne korelujące z grupą chronioną są wykorzystywane jako istotne cechy lub etykiety w algorytmie. Ponadto koncepcja ta – przenosząc punkt ciężkości analizy na skutki działania algorytmów, a nie na ich zasady, parametry czy treść – nie czyni koniecznym otwarcia algorytmicznej „czarnej skrzynki”, co zwiększa możliwość kwalifikacji określonych niekorzystnych skutków zarządzania algorytmicznego jako dyskryminujących. Od wnioskodawcy znajdującego się w niekorzystnej sytuacji nie będzie się bowiem wymagać wykazania, dlaczego algorytm ocenił go niekorzystnie. Sam fakt niekorzystnej sytuacji powinien być wystarczający, aby wymagać odpowiedniego uzasadnienia jego zastosowania¹⁵. Dyskryminacja algorytmiczna jest szczególnie trudna do wykrycia i udowodnienia, ponieważ decyzje podejmowane są w tzw. czarnej skrzynce, bez przejrzystego wyjaśnienia mechanizmów działania. ETPC już kilkukrotnie podkreślał znaczenie

5 D. Błachowicz, *Automatyzacja oraz rozwój sztucznej inteligencji a sytuacja ludzi na rynku pracy w perspektywie obecnego stulecia*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura” 2019, nr 2(33), s. 33–38; M.M. Sysło, *Sztuczna inteligencja wraca do szkół: jak uczyć się AI i z pomocą AI*, [w:] J. Fazłagić (red.) *Sztuczna inteligencja (AI) jako megatrend kształtujący edukację. Jak przygotować się na szanse i wyzwania społeczno-gospodarcze związane ze sztuczną inteligencją?*, Zintegrowany System Kwalifikacji, Warszawa, s. 87; A.M. Świątkowski, *Sztuczna inteligencja a prawo i stosunki pracy*, „Polityka Społeczna” 2021, t. 48, nr 1, s. 6; S. Snopek, *Wpływ sztucznej inteligencji na rynek pracy*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne” 2024, nr. 2, s. 54–65.

6 Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 10 grudnia 1948 r.

7 Oświadczenie rządowe z 23 czerwca 1961 r. w sprawie ratyfikacji przez Polskę Konwencji (nr 111) Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu, przyjętej w Genewie 25 czerwca 1958 r., Dz.U. 1961 Nr 42, poz. 219.

8 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s.1.

9 Dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz. Urz. WE L 303 z 2.12.2000 r., s. 16–22.

10 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) 300/2008, (UE) 167/2013, (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828, Dz. Urz. UE L 2024/1689 z 12.07.2024 r.

11 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.

12 Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. 1974 Nr 24, poz. 141 z późn. zm.

13 Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, Dz.U. 2010 Nr 254, poz. 1700.

14 Odnosi się ona do sytuacji, w której pozornie neutralne algorytmy, dane lub kryteria decyzyjne prowadzą do niekorzystnego traktowania określonych grup osób, mimo że nie było wyraźnego zamiaru ich dyskryminowania.

15 M. Otto, *Dyskryminacja algorytmiczna w zatrudnieniu. Zarys problemu*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2022, t. 29, nr 2, s. 145–160.

przejrzystości¹⁶ procedur decyzyjnych w pracy, wskazując, że ich brak może prowadzić do naruszenia praw pracownika¹⁷.

W kontekście zarządzania algorytmicznego pracodawca wydaje się mieć zatem do dyspozycji dość szeroki zakres możliwości eksploatacyjnych. Algorytmizacja wybranych funkcji zarządczych może być dyktowana koniecznością zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, efektywnego wykorzystania czasu pracy czy optymalizacją i obiektywizacją procesów decyzyjnych dotyczących awansów, szkoleń lub zwolnień¹⁸. Właściwe wydaje się zatem ograniczenie przez TSUE kręgu celów, które mogą uzasadniać wystąpienie dyskryminacji pośredniej w kontekście zatrudnienia, zwłaszcza w dobie dynamicznego rozwoju technologii opartych na sztucznej inteligencji. Trybunał w swoim orzecznictwie konsekwentnie podkreśla¹⁹, że tego rodzaju nierówne traktowanie może być uznane za dopuszczalne wyłącznie wówczas, gdy jest obiektywnie uzasadnione prawnie uznanym celem, a środki służące jego realizacji są odpowiednie, konieczne i proporcjonalne. Zasada proporcjonalności odgrywa tu zatem kluczową rolę – wymaga ona, by cel działania był rzeczywiście istotny z punktu widzenia interesu publicznego lub prywatnego (np. efektywność procesu rekrutacyjnego), a zastosowane środki nie wykraczały poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia. W praktyce oznacza to, że pracodawca (platforma cyfrowa) nie może powoływać się na ogólne lub niezaweryfikowane cele (np. „algorytm tak wybrał”), jeśli skutkiem działania systemu jest pogorszenie sytuacji określonej grupy pracowników²⁰.

- 16 Przykładowo w wyroku ETPC z 26 października 2000 r., 30210/96, *Kudla p. Polsce*, LEX 42804 Trybunał podkreślił, że prawo do rzetelnego procesu (art. 6 EKPC) obejmuje wymóg przejrzystości i przewidywalności procedur. Brak jasnych i transparentnych mechanizmów podejmowania decyzji może naruszać prawa jednostki. W wyroku ETPC z 6 lutego 1976 r., 5589/72, *Schmidt i Dahlström p. Szwecji*, LEX 80805 wskazano, że brak przejrzystych kryteriów w dostępie do świadczeń związanych z pracą może prowadzić do naruszenia zasady równości traktowania. Wyrok ETPC z 13 listopada 2007 r., 57325/00, *D.H. i in. p. Czechom*, LEX 318709 – kluczowy wyrok dotyczący dyskryminacji pośredniej: ETPC stwierdził, że nawet formalnie neutralne procedury mogą prowadzić do nierównego traktowania, jeśli wywierają nieproporcjonalny wpływ na określone grupy. To mocna analogia do dyskryminacji algorytmicznej. Wyrok ETPC z 17 października 2017 r., 1874/13, 8567/13, *López Ribalda i in. p. Hiszpanii*, LEX 2727847 – sprawa dotyczyła monitoringu pracowników za pomocą kamer ukrytych. Trybunał zaakcentował konieczność zachowania proporcjonalności i transparentności wobec działań ingerujących w prawa pracownicze. Wyrok ETPC z 5 września 2017 r., 61496/08, *Barbulescu p. Rumunii*, LEX 2347233 dotyczył monitorowania korespondencji pracownika. ETPC podkreślił znaczenie jasnych zasad, transparentności i przewidywalności działań pracodawcy.
- 17 Zob. art. 2 ust. 2 lit. b dyrektywy Rady 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000 r., s. 22–26; art. 2 ust. 2 lit. b dyrektywy Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz. Urz. WE L 303 z 2.12.2000 r., s. 16–22; art. 2 ust. 1 lit. b dyrektywy 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy, Dz. Urz. WE L 204 z 26.07.2006 r., s. 23–36.
- 18 T.H. Davenport, N. Mittal, *Sztuczna inteligencja w biznesie*, MT Biznes, Warszawa 2023, s. 55–76.
- 19 Wyrok TSUE z 13 maja 1986 r., C-170/84, *Bilka-Kaufhaus GmbH p. Karin Weber von Hartz*, EU:C:1986:204 – klasyczny wyrok, w którym TSUE stwierdził, że odmienne traktowanie (np. w zakresie świadczeń emerytalnych) może być dopuszczalne tylko wtedy, gdy odpowiada rzeczywistej potrzebie pracodawcy, jest odpowiednie i konieczne do osiągnięcia zakładanego celu. W wyroku TSUE z 17 października 1989 r., C-109/88, *Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark p. Dansk Arbejdsgiverforening, acting on behalf of Danfoss*, EU:C:1989:383 Trybunał orzekł, że brak przejrzystych kryteriów płacowych może prowadzić do dyskryminacji. Wskazał, że pracodawca musi wykazać obiektywne i proporcjonalne uzasadnienie dla różnic w wynagrodzeniu. W wyroku TSUE z 27 października 1993 r., C-127/92, *Dr. Pamela Mary Enderby p. Frenchay Health Authority and Secretary of State for Health*, EU:C:1993:859 Trybunał uznał, że różnice w wynagrodzeniu pomiędzy grupami zawodowymi mogą być dopuszczalne jedynie wtedy, gdy pracodawca wykaże, że wynikają one z obiektywnych i proporcjonalnych przesłanek, a nie z dyskryminacji płciowej. W wyroku TSUE z 10 lipca 2008 r., C-55/07, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding p. Firma Feryn NV*, EU:C:2008:397 TSUE podkreślił, że praktyki rekrutacyjne nie mogą naruszać zasady równego traktowania; wszelkie ograniczenia muszą mieć uzasadnienie zgodne z prawem, być proporcjonalne i konieczne. Wyrok TSUE z 16 lipca 2015 r., C-83/14, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD p. Komisija za zashtita ot diskriminatsia*, EU:C:2015:480 – ważny w zakresie dyskryminacji pośredniej. Trybunał wyjaśnił, że pozornie neutralne praktyki mogą być niezgodne z prawem, jeśli nie są proporcjonalne i mają szczególnie negatywny wpływ na określone grupy.
- 20 A. Zwolińska, *Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu*, Grupa Wydawnicza Infor, Warszawa 2010, s. 45–48.

Tę logikę wzmacniają najnowsze akty prawa unijnego: AI Act²¹, który klasyfikuje systemy sztucznej inteligencji wykorzystywane w procesach zatrudnienia jako systemy wysokiego ryzyka,²² co oznacza, że muszą one spełniać określone wymogi w zakresie: jakości danych, unikania uprzedzeń, nadzoru ludzkiego nad decyzjami, przejrzystości i zrozumiałości działania algorytmu. W art. 10 i art. 13 AI Act przewidziano, że systemy AI muszą być projektowane i wdrażane w sposób proporcjonalny, tak aby nie prowadziły do nieuzasadnionych ograniczeń praw podstawowych, w tym prawa do równego traktowania. Dopuszczenie danych historycznych, które odzwierciedlają wcześniejsze wzorce dyskryminacyjne (np. uprzedzenia płciowe czy rasowe), może prowadzić do powielenia nierówności i naruszenia zasady proporcjonalności.

Kwestia ochrony przed dyskryminacją algorytmiczną została również zauważona w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 23 października 2024 r. w sprawie poprawy pracy za pośrednictwem platform, zwanej potocznie dyrektywą platformową²³. Akt ten nakłada na przedsiębiorców platformowych korzystających ze zautomatyzowanych systemów monitorujących i decyzyjnych obowiązek: zapewnienia transparentności działania algorytmu (art. 6 i 7), umożliwienia ludzkiej kontroli i odwołania się od decyzji podjętych przez systemy automatyczne (art. 8), oceny wpływu na równe traktowanie, w szczególności gdy chodzi o dostęp do pracy, przydzielanie zadań czy rozwiązanie umowy. Zgodnie z przepisami dyrektywy jakiegokolwiek automatyczne decyzje, które prowadzą do nierównego traktowania określonych grup, muszą być obiektywnie uzasadnione i proporcjonalne – a zatem nie mogą wynikać wyłącznie z efektywności działania algorytmu, jeśli skutkiem ubocznym jest trwałe ograniczenie szans zatrudnienia, np. ze względu na płeć, wiek czy pochodzenie etniczne²⁴.

4. Ochrona danych osobowych i prywatności pracowników a zarządzanie algorytmiczne

Wykorzystanie sztucznej inteligencji w miejscu pracy wiąże się z koniecznością przetwarzania ogromnych ilości danych, w tym danych osobowych pracowników. Narzędzia oparte na AI mogą analizować nie tylko efektywność pracy, lecz także nawyki, styl komunikacji, czas reakcji czy emocje pracownika na podstawie głosu, mimiki lub wzorców pisania. Pracodawcy coraz częściej korzystają z zaawansowanych systemów monitorujących, które umożliwiają śledzenie lokalizacji pracownika, czasu spędzanego przy komputerze, aktywności w poszczególnych aplikacjach, a nawet jakości i szybkości wykonywanych zadań.

Zgodnie z ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych osobowych (RODO)²⁵ każda osoba ma prawo do bycia informowaną o przetwarzaniu jej danych, w tym także o celu, zakresie i podstawie prawnej przetwarzania. Ponadto w przypadku stosowania zautomatyzowanych systemów podejmu-

21 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) 300/2008, (UE) 167/2013, (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828, Dz. Urz. UE L 2024/1689 z 12.07.2024 r.

22 Zgodnie z art. 6 ust. 2 w powiązaniu z Aneksami III do AI Act, systemy AI wykorzystywane w „zatrudnieniu, zarządzaniu pracownikami oraz dostępie do samozatrudnienia” – m. in. do rekrutacji, selekcji kandydatów, promowania, zwalniania, przydzielania zadań czy monitorowania oraz oceniania pracowników – są formalnie uznane za systemy wysokiego ryzyka. Aneks III szczegółowo wymienia takie systemy, w tym: AI do rekrutacji, analizy i filtrowania aplikacji czy oceny kandydatów, AI decydujące o warunkach pracowniczych, awansie, rozwiązaniu umowy, AI do przydzielania zadań w oparciu o cechy osobiste bądź zachowania, AI monitorujące i oceniające wydajność oraz zachowanie pracowników.

23 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2831 z 23 października 2024 r. w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform, Dz. Urz. UE L 2024/2831 z 11.11.2024 r.

24 D. Lubasz, *RODO dla AI. Zgodność z zasadami godnej zaufania sztucznej inteligencji w modelu data protection by design*, Wolters Kluwer, Warszawa 2025, s. 25–119, W. Lamik, *Wdrożenie aktu o usługach cyfrowych w e-commerce*, C.H. Beck, Warszawa 2024, s. 1–40; A. Matlacz, *PE przyjął dyrektywę dotyczącą pracowników platformowych*, <https://www.prawo.pl/kadry/dyrektywa-o-pracownikach-platformowych,525908.html> [dostęp: 25.04.2025].

25 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r., s. 1–88.

jących decyzje pracownik ma prawo do uzyskania informacji o logice działania tych systemów, a także prawo do zakwestionowania decyzji i uzyskania interwencji człowieka²⁶.

Jednak w praktyce realizacja tych praw w środowisku pracy często napotyka trudności. Informacje udzielane pracownikom bywają niepełne lub sformułowane w sposób nieczytelny, co ogranicza możliwość świadomego wyrażenia zgody i kontroli nad własnymi danymi. Pracownicy często nie mają też realnego wpływu na sposób przetwarzania danych – korzystanie z systemów monitorujących i decyzyjnych bywa warunkiem zatrudnienia, a brak zgody może skutkować negatywnymi konsekwencjami zawodowymi²⁷.

Szczególnie problematyczny jest nadzór w pracy zdalnej. Jak pokazują badania Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound), pracownicy wykonujący obowiązki zdalnie w krajach UE są często objęci ciągłym monitoringiem komputerowym. Systemy te analizują np. czas bezczynności, liczbę kliknięć, aktywność w aplikacjach czy treść komunikacji. Tego rodzaju nadzór może prowadzić do naruszeń prywatności, a także wpływać na zdrowie psychiczne pracowników – zwiększać poziom stresu, obniżać poczucie autonomii i wywoływać efekt stałego „podglądu”, co z kolei może negatywnie oddziaływać na motywację i wydajność²⁸.

W związku z powyższym konieczne jest opracowanie i wdrożenie spójnych, szczegółowych i skutecznych regulacji prawnych dotyczących stosowania narzędzi sztucznej inteligencji w środowisku pracy, które będą uwzględniały zarówno potrzeby pracodawców w zakresie efektywności zarządzania, jak i konstytucyjne prawa pracowników. Wprowadzenie takich regulacji powinno obejmować m.in. jasne zasady projektowania, wdrażania i stosowania systemów AI w procesach kadrowych, takich jak: rekrutacja, ocena wydajności, przydzielanie zadań, ustalanie harmonogramów czy rozwiązywanie stosunków pracy.

Przede wszystkim pracodawcy powinni zostać zobowiązani do zapewnienia pełnej przejrzystości działania systemów AI, które wpływają na sytuację pracownika. Oznacza to konieczność informowania pracowników o tym, że decyzje dotyczące ich zatrudnienia są podejmowane lub wspierane przez algorytmy, a także wyjaśnienia podstaw działania tych systemów w sposób zrozumiały i dostępny. Transparentność ta nie może mieć charakteru czysto formalnego – musi umożliwiać rzeczywistą kontrolę i zrozumienie przez pracownika, jakie dane są wykorzystywane, w jakim celu i jakie konsekwencje mogą z tego wyniknąć.

Niezwykle istotne jest również respektowanie prawa pracowników do prywatności, zwłaszcza w zakresie gromadzenia i przetwarzania ich danych osobowych. Zasady te zostały szeroko unormowane w RODO, które m.in. ogranicza zakres danych, które mogą być przetwarzane, wprowadza zasadę minimalizacji danych i wymaga zgody na ich przetwarzanie w określonych przypadkach. Szczególnej ochronie podlegają dane wrażliwe, takie jak dane biometryczne, zdrowotne, czy dane dotyczące zachowań i emocji – a właśnie tego rodzaju informacje mogą być wykorzystywane przez systemy AI analizujące np. aktywność pracownika czy jego skuteczność.

Równie ważne jest zapewnienie pracownikom realnego uczestnictwa w decyzjach dotyczących wykorzystywania ich danych oraz w procesach podejmowania decyzji przez AI. W praktyce oznacza to, że pracownicy powinni mieć prawo do wyrażenia sprzeciwu wobec zautomatyzowanego podejmowania decyzji, prawo do uzyskania wyjaśnienia, w jaki sposób i na jakiej podstawie została podjęta decyzja, oraz prawo do weryfikacji tej decyzji przez człowieka.

Obowiązek taki przewidują już m.in. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform²⁹ oraz rozporządzenie w sprawie sztucznej

26 G. Poszepszyńska-Tkaczuk, *Ochrona danych osobowych w miejscu pracy. Wprowadzenie RODO a prywatność pracowników*, https://kadry.infor.pl/kadry/indywidualne_prawo_pracy/ochrona_danych_osobowych/5753252,ochrona-danych-osobowych-w-miejscu-pracy-wprowadzenie-rod-a-privatnosc-pracownikow.html [dostęp: 29.05.2023].

27 M. Gomularz, P. Kozik, *Ochrona danych osobowych. Kontrola i postępowanie w sprawie naruszenia przepisów*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 21–45.

28 *Upowszechnienie telepracy: wpływ na warunki pracy i przepisy*, <https://www.eurofound.europa.eu/pl/publications/2022/upowszechnienie-telepracy-wplyw-na-warunki-pracy-i-przepisy> [dostęp: 3.01.2023].

29 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2831 z 23 października 2024 r. w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform, Dz. Urz. UE L 2024/2831 z 11.11.2024 r.

inteligencji³⁰, które wprowadzają obowiązki informacyjne i proceduralne przy stosowaniu algorytmicznego zarządzania pracownikami. W szczególności przepisy te precyzują, że pracownicy powinni być informowani o wykorzystywanych systemach decyzyjnych oraz mieć zapewniony dostęp do wyjaśnień dotyczących sposobu działania algorytmów, a także możliwość zakwestionowania decyzji podejmowanych w sposób zautomatyzowany. Jednocześnie niektóre rozwiązania przewidziane w dyrektywie platformowej odbiegają od ogólnych standardów ochrony danych osobowych określonych w RODO. Przykładowo: zgodnie z art. 7 ust. 1 tej dyrektywy platformy cyfrowe mogą przetwarzać dane osobowe dotyczące wykonawców bez ich zgody, jeżeli przetwarzanie to jest niezbędne do celów zarządzania pracą za pośrednictwem platformy. Ponadto art. 8 dyrektywy wprowadza ograniczenia w zakresie wykorzystywania danych wrażliwych, zakazując przetwarzania przez systemy zautomatyzowanego monitorowania lub podejmowania decyzji na podstawie danych dotyczących poglądów politycznych, przekonań religijnych, zdrowia, orientacji seksualnej czy pochodzenia rasowego lub etnicznego. Tym samym ustawodawca unijny częściowo redefiniuje granice dopuszczalnego przetwarzania danych w kontekście pracy platformowej, wskazując na konieczność wyważenia między efektywnością zarządzania a ochroną podstawowych praw wykonawców.

Wszystkie te elementy – przejrzystość, ochrona prywatności oraz partycypacja pracowników – są nie tylko wyrazem poszanowania podstawowych praw człowieka, lecz także warunkiem niezbędnym do budowy zaufania do technologii AI w miejscu pracy. Ich wdrożenie nie tylko pozwoli zminimalizować ryzyko nadużyć i dyskryminacji pośredniej, lecz także stworzy fundament pod etyczne i odpowiedzialne wykorzystanie nowoczesnych narzędzi technologicznych w sferze zatrudnienia³¹.

5. Odpowiedzialność za błędy algorytmiczne

Odpowiedzialność prawna za decyzje podjęte przez AI w środowisku pracy jest zagadnieniem złożonym. W sytuacji błędnej decyzji – np. niesłusznego zwolnienia czy odmowy awansu – pojawia się pytanie o podmiot odpowiedzialny: czy jest nim pracodawca, twórca algorytmu czy dostawca systemu. Obowiązujące obecnie przepisy prawa pracy nie uwzględniają wprost przypadków decyzji podejmowanych przez AI. Tymczasem orzecznictwo ETPC wskazuje, że odpowiedzialność za decyzje w relacji pracodawca – pracownik nie może być scedowana na system automatyczny³². Rozwiązaniem mogłoby być wprowadzenie obowiązku audytu algorytmów oraz zapewnienie pracownikowi prawa do odwołania od decyzji podjętej automatycznie, które znajduje się w dyrektywie platformowej³³. Podobne rozwiązania przewiduje unijny AI Act, który nakłada na użytkowników systemów wysokiego ryzyka

30 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) 300/2008, (UE) 167/2013, (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828, Dz. Urz. UE L 2014/1689 z 12.07.2024 r.

31 P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 85–105; A. Krasuski, P. Siembida, *Analiza ryzyka w ochronie danych osobowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022, s. 60–131; M. Sakowska-Baryła, *Ochrona danych osobowych w warunkach pracy zdalnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 103–128; B. Marcinkowski, R. Brodzik, A. Kaczmarek, M. Kluska, *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 21–85; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2831 z 23 października 2024 r. w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform, Dz. Urz. UE L 2024/2831 z 11.11.2024 r.; rozporządzenie (UE) 2024/1689 Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 czerwca 2024 r. sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) 300/2008, (UE) 167/2013, (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828, Dz. Urz. UE L 2014/1689 z 12.07.2024 r.; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r., s. 1–88.

32 Decyzja ETPC z 5 października 2010 r., 420/07, *Köpke p. Niemcom*, LEX 611599 – choć sprawa dotyczyła monitoringu wideo w miejscu pracy, ETPC podkreślił, że odpowiedzialność za sposób wykorzystania technologii w relacji z pracownikiem spoczywa na pracodawcy i musi podlegać kontroli sądu krajowego. W wyroku z 5 września 2017 r., 61496/08, *Barbulescu p. Rumunii* ETPC podkreślił konieczność jasnych zasad i przewidywalności działań pracodawcy w zakresie monitorowania komunikacji elektronicznej. Decyzje oparte wyłącznie na narzędziach technicznych bez transparentności mogą naruszać art. 8 EKPC (prawo do prywatności).

33 M. Staniszewski, *Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za błędy AI*, <https://rpms.pl/dyrektywa-w-sprawie-odpowiedzialnosci-za-bledy-ai/> [dostęp: 17.02.2025].

obowiązki w zakresie przejrzystości i nadzoru.³⁴ Pojawia się tutaj pytanie, kto ponosi odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez sztuczną inteligencję. Obciąża ona³⁵ osobę fizyczną lub prawną, która ma wpływ na jej funkcjonowanie. Przepis posługuje się³⁶ w tym kontekście pojęciem operatora, który może występować jako operator *front-end* lub operator *back-end*. Operatorem *front-end* określa się ten podmiot, który faktycznie korzysta z systemu sztucznej inteligencji, czerpie z niego korzyści i odpowiada za związane z nim ryzyko. Natomiast operator *back-end* to podmiot stojący „za kulisami” – zapewniający dane, wsparcie techniczne oraz infrastrukturę, bez których system nie mógłby funkcjonować³⁷. Obowiązujące przepisy unijne nie zawierają jeszcze szczególnej regulacji dotyczącej odpowiedzialności za sztuczną inteligencję. Kwestia ta została jednak podjęta w projekcie dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję (AI Liability Directive), w którym przewiduje się odpowiedzialność w sytuacjach naruszenia życia, zdrowia lub integralności osoby fizycznej bądź wywarcia negatywnego wpływu na sytuację ekonomiczną poszkodowanego³⁸. Oczywiście istnieje możliwość wysuwania uzupełniających roszczeń odszkodowawczych, w tym zarówno o naprawienie szkody materialnej, jak i o zadośćuczynienie za naruszenie dóbr osobistych³⁹.

6. Wyzwania legislacyjne i propozycje zmian

Obecne przepisy prawa pracy – zarówno w Polsce, jak i na poziomie UE – nie nadążają za dynamicznym rozwojem technologii, w tym przede wszystkim za rosnącym zastosowaniem sztucznej inteligencji w środowisku pracy. AI zmienia sposób zarządzania personelem, podejmowania decyzji kadrowych i monitorowania pracowników, co tworzy nowe wyzwania prawne, etyczne i społeczne. Chociaż AI Act oraz dyrektywa platformowa stanowią przełomowe akty prawne, które wprowadzają kompleksowe ramy regulacyjne dotyczące stosowania sztucznej inteligencji oraz algorytmicznego zarządzania w środowisku pracy, to jednak nadal można zauważyć lukę w pełnym i jednoznacznym adresowaniu wszystkich zagrożeń związanych z automatyzacją procesów decyzyjnych. AI Act precyzuje wymagania dotyczące przejrzystości, bezpieczeństwa i odpowiedzialności systemu AI, a dyrektywa platformowa wprowadza mechanizmy ochrony pracowników przed negatywnymi skutkami automatycznego zarządzania, w tym obowiązek informowania o stosowanych algorytmach i zapewnienia nadzoru ludzkiego nad decyzjami, ale tylko w sektorze cyfrowych platform pracy. Nadal jednak brakuje kompleksowych regulacji obejmujących wszystkie formy świadczenia pracy zarobkowej – zarówno w ramach klasycznych umów o pracę, jak i umów cywilnoprawnych, pracy tymczasowej czy samozatrudnienia. Przykładowo: pracownicy zatrudnieni w magazynach, gdzie stosuje się algorytmy do przydzielania zadań i oceny wydajności, lub kierowcy realizujący dostawy na podstawie aplikacji mogą być poddawani decyzjom systemów AI bez odpowiedniego dostępu do informacji, możliwości odwołania się czy zapewnienia

34 *Akt w sprawie sztucznej inteligencji*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/regulatory-framework-ai> [dostęp: 18.02.2025].

35 Art. 29 AI Act – „Obowiązki użytkowników systemów sztucznej inteligencji wysokiego ryzyka”. Zawiera wymogi w zakresie przejrzystości, nadzoru nad działaniem systemu oraz zapewnienia, że korzystanie z AI nie prowadzi do ryzyka naruszenia praw podstawowych, oraz tamże art. 71 ust. 1 – „Odpowiedzialność”. Określa, że osoba fizyczna lub prawna (np. dostawca lub użytkownik systemu wysokiego ryzyka), która ma wpływ na jego funkcjonowanie, ponosi odpowiedzialność za ewentualne szkody spowodowane przez sztuczną inteligencję.

36 Projekt Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostosowania przepisów dotyczących odpowiedzialności cywilnej do sztucznej inteligencji, COM(2022) 496 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0496> [dostęp: 18.02.2025].

37 Ł. Kulicki, *Szkody wyrządzone przez sztuczną inteligencję – kto ponosi za nie odpowiedzialność?*, <https://umowywit.pl/szkody-wyrzadzone-przez-ai-kto-odpowiada/> [dostęp: 13.08.2024].

38 Projekt Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostosowania przepisów dotyczących odpowiedzialności cywilnej do sztucznej inteligencji, COM(2022) 496 final. W motywach oraz art. 4–6 tego projektu wskazano, że odpowiedzialność cywilna może dotyczyć szkód wyrządzonych przez systemy AI w zakresie: naruszenia życia, zdrowia lub integralności osoby fizycznej, szkód majątkowych i strat ekonomicznych spowodowanych przez działanie systemu sztucznej inteligencji.

39 R. Nogacki, *Odpowiedzialność prawna za decyzje systemów AI – kto odpowiada gdy algorytm się myli?*, <https://www.bcc.org.pl/odpowiedzialnosc-prawna-za-decyzje-systemow-ai-kto-odpowiada-gdy-algorytm-sie-myli/> [dostęp: 15.04.2025].

nadzoru ludzkiego. Tego typu przypadki pokazują, że obecne ramy prawne nie zapewniają równych standardów ochrony dla wszystkich uczestników rynku pracy w kontekście automatyzacji i zarządzania algorytmicznego. Jednakże ze względu na szybkość rozwoju technologii oraz różnorodność zastosowań AI w różnych sektorach istnieje konieczność dalszego rozwijania i uzupełniania tych regulacji. Konieczne są doprecyzowanie mechanizmów egzekwowania przepisów, rozszerzenie ochrony na nowe obszary ryzyka, takie jak uprzedzenia algorytmiczne czy naruszanie prywatności oraz zapewnienie skutecznych środków odwoławczych dla osób, których dotyczą automatyczne decyzje. Tylko w ten sposób można zagwarantować, że regulacje będą w pełni skuteczne, jasne i dostosowane do realiów dynamicznie zmieniającego się rynku pracy i technologii, co pozwoli na odpowiedzialne i etyczne wykorzystanie narzędzi AI przy jednoczesnym zabezpieczeniu praw pracowników i kandydatów⁴⁰.

Konieczne jest wprowadzenie do przepisów jednoznacznych unormowań wyjaśniających, kiedy mamy do czynienia z decyzją podejmowaną przez algorytm bez udziału człowieka, jakie skutki prawne taka decyzja wywołuje oraz jakie obowiązki informacyjne spoczywają w takiej sytuacji na pracodawcy⁴¹. Ważnym postulatem jest również uregulowanie obowiązku transparentności stosowanych systemów AI. Zgodnie z założeniami dyrektywy platformowej pracodawcy – w szczególności ci korzystający z algorytmicznego zarządzania – powinni być zobowiązani nie tylko do informowania pracowników o samym fakcie stosowania systemów opartych na algorytmach, lecz także do udzielania jasnych i szczegółowych informacji na temat zasad ich działania, rodzaju przetwarzanych danych oraz wpływu tych systemów na decyzje dotyczące warunków zatrudnienia, takie jak awanse, oceny okresowe czy przydział do zespołów projektowych. Obowiązek ten powinien obejmować również informowanie przedstawicieli pracowników, aby mogli oni skutecznie reprezentować interesy załogi, monitorować stosowanie narzędzi cyfrowych oraz uczestniczyć w dialogu społecznym w zakresie ich wdrażania. Cytowana dyrektywa podkreśla także rolę organów kontroli państwowej – takich jak państwowa inspekcja pracy czy organy ochrony danych osobowych – które powinny być wyposażone w odpowiednie instrumenty nadzoru nad przestrzeganiem zasad przejrzystości i poszanowania praw pracowniczych. Tymczasem obecny stan prawny często umożliwia jedynie ogólnikowe informowanie pracowników, co prowadzi do istotnej asymetrii informacyjnej i ogranicza możliwości skutecznego dochodzenia ich praw⁴².

Zgodnie z dyrektywą platformową kolejnym niezbędnym krokiem w kierunku zapewnienia skutecznej ochrony pracowników powinno być zagwarantowanie im wyraźnego prawa do odwołania się od rozstrzygnięć podejmowanych w sposób zautomatyzowany. Pracownicy powinni mieć możliwość zakwestionowania decyzji wydanej przez system AI oraz żądania jej ponownej oceny przeprowadzonej przez człowieka. Dyrektywa przewiduje bowiem obowiązek zapewnienia nadzoru ludzkiego nad decyzjami opartymi na algorytmach oraz ustanawia prawo pracownika do bycia poinformowanym i wysłuchanym przed wydaniem decyzji wywierającej na niego istotny wpływ. Takie rozwiązanie nie tylko wzmacnia pozycję jednostki wobec zautomatyzowanego zarządzania, lecz także znacząco ogranicza ryzyko arbitralnych, błędnych lub dyskryminujących rozstrzygnięć opartych na nieprzejrzystych i niezwyfikowanych modelach danych, zwiększając tym samym transparentność i sprawiedliwość procesów decyzyjnych w środowisku pracy⁴³.

40 Wskazany fragment odnosi się do Dyrektywy UE 2024/2831, która ustanawia obowiązki przejrzystości, nadzoru i środków odwoławczych w pracy z wykorzystaniem systemów AI. Dyrektywa ta jest odpowiednią na opisane w tekście problemy: brak informacji dla pracowników, brak możliwości odwołania i ryzyko nierównych standardów ochrony w kontekście automatyzacji procesów pracy.

41 A. Zwolińska, *Zakaz dyskryminacji...*, s. 47, K.W. Baran, *Zatrudnienie w cyfrowej gospodarce. Wyzwania dla prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, C.H. Beck, Warszawa 2022, s. 25–67.

42 Dyrektywa UE 2024/2831 wprowadza obowiązki przejrzystości i informowania pracowników w kontekście decyzji podejmowanych przez systemy algorytmiczne oraz przewiduje rolę przedstawicieli pracowników i organów nadzoru państwowego w monitorowaniu przestrzegania praw. Podkreśla się, że obecny stan prawny jest niewystarczający – informowanie pracowników jest często ogólnikowe, co prowadzi do asymetrii informacyjnej i utrudnia dochodzenie praw. Dyrektywa Platformowa wskazuje konkretne mechanizmy, które mają te problemy niwelować, Z. Góral, *Praca 4.0 – nowe wyzwania dla prawa pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2021, s. 56–78.

43 Dyrektywa UE 2024/2831 ustanawia obowiązek nadzoru ludzkiego nad decyzjami podejmowanymi przez systemy AI, prawo pracownika do informacji i odwołania się oraz włączenie mechanizmów kontroli, mające na celu zwiększenie transparentności, sprawiedliwości i ochrony praw osób zatrudnionych, ograniczenie ryzyka decyzji arbitralnych, błędnych

Istotnym elementem regulacyjnym powinno być także wprowadzenie obowiązku cyklicznych audytów algorytmów stosowanych w zarządzaniu personelem – zarówno pod względem technologicznym, jak i prawnym. Audyty te muszą oceniać, czy działanie danego systemu pozostaje w zgodzie z zasadami równości, przejrzystości i poszanowania praw pracowniczych. W razie wykrycia ryzyka naruszeń organy nadzorcze powinny mieć kompetencje do nakładania sankcji i wydawania zaleceń naprawczych⁴⁴.

Nieodzownym elementem procesu legislacyjnego musi być również dialog społeczny. Skuteczne uregulowanie stosowania AI w miejscu pracy wymaga współpracy między wszystkimi zainteresowanymi stronami – rządem, pracodawcami, związkami zawodowymi oraz organizacjami społecznymi. Należy tworzyć przestrzeń do debaty i wspólnego wypracowywania rozwiązań, które będą sprzyjać innowacyjności⁴⁵.

7. Zakończenie

Sztuczna inteligencja w coraz większym stopniu przekształca środowisko pracy, wpływając nie tylko na sposób wykonywania obowiązków zawodowych, lecz także na strukturę relacji między pracodawcą a pracownikiem. Systemy oparte na AI są dziś wykorzystywane do podejmowania kluczowych decyzji kadrowych – od rekrutacji i oceny efektywności pracy, do przydzielania zadań, planowania grafików, a nawet podejmowania decyzji o rozwiązaniu stosunku pracy. Co istotne, decyzje te są często podejmowane w sposób zautomatyzowany, nieprzejrzysty i trudny do zakwestionowania, co może prowadzić do poczucia wyobcowania, braku kontroli i naruszenia podstawowych praw pracowników. W takim kontekście ryzyko nadużyć, dyskryminacji pośredniej czy decyzji opartych na wadliwych danych staje się realnym zagrożeniem, szczególnie gdy prawo nie nadąży za tempem wdrażania nowych technologii⁴⁶.

W odpowiedzi na te wyzwania UE uchwaliła dyrektywę platformową⁴⁷, która stanowi istotny krok w kierunku zwiększenia ochrony pracowników w środowisku pracy zarządzanym przez algorytmy. Dyrektywa ta wprowadza wiele konkretnych obowiązków dla pracodawców, w tym obowiązek informacyjny wobec pracowników oraz ich przedstawicieli, dotyczący stosowania zautomatyzowanych systemów monitorujących i decyzyjnych. Pracodawcy muszą ujawniać informacje o zasadach działania algorytmów, rodzaju przetwarzanych danych, a także o wpływie tych systemów na warunki zatrudnienia. Co więcej, cytowana dyrektywa zapewnia pracownikom prawo do uzyskania uzasadnienia decyzji podejmowanych przez AI, a także prawo do ich zakwestionowania i żądania ponownej weryfikacji przez człowieka. Nowe przepisy podkreślają również rolę nadzoru ludzkiego nad systemami AI, co stanowi ważną gwarancję ograniczania ryzyka arbitralności i błędów decyzyjnych. Zgodnie z dyrektywą platformową decyzje mające istotny wpływ na pracownika nie mogą być podejmowane wyłącznie przez systemy automatyczne, bez odpowiedniego udziału człowieka w procesie oceny i kontroli. Dodatkowo państwa członkowskie zostały zobowiązane do zapewnienia, aby organy nadzoru, w tym inspekcje pracy i organy ochrony danych, posiadały odpowiednie kompetencje i środki, by egzekwować przestrzeganie tych przepisów w praktyce⁴⁸.

lub dyskryminujących, zwiększenie transparentności i sprawiedliwości procesów decyzyjnych w pracy, wzmocnienie pozycji pracownika wobec zautomatyzowanego zarządzania, Ł. Pisarczyk, *Algorytmy w prawie pracy – między efektywnością a ochroną pracownika*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 10, s. 2–11.

- 44 M. Wujczyk, *Zautomatyzowane decyzje w zatrudnieniu – ujęcie prawnopracownicze i konstytucyjne*, „Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej” 2021, t. 28, nr 1, s. 43–57.
- 45 R. Rogowski, M. Karasek, *Społeczna odpowiedzialność pracodawców w dobie AI – ujęcie z perspektywy prawa pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2023, nr 12, s. 19–24.
- 46 P. Dolniak, T. Kuźma, A. Ludwiński, K. Wasik, *Sztuczna inteligencja w wymiarze sprawiedliwości. Między prawem a algorytmami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 73–181; E. Felten, M. Raj, R. Seamans, *How will Language Models like ChatGPT Affect Occupations and Industries?*, <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/2303/2303.01157.pdf> [dostęp: 27.06.2024].
- 47 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2831 z 23 października 2024 r. w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform, Dz. Urz. UE L 2024/2831 z 11.11.2024 r.
- 48 A. Matlacz, *PE przyjął dyrektywę...*, dz. cyt.; M. Sakowska-Baryła, *Sztuczna inteligencja w sektorze publicznym*, [w:] B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczewski (red.), *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 31–52.

W obliczu tak dynamicznego rozwoju technologii sztucznej inteligencji prawo pracy musi być nie tylko elastyczne, lecz także proaktywne. Oznacza to, że ustawodawca nie tylko powinien reagować na powstałe już problemy, lecz także przewidywać potencjalne zagrożenia i tworzyć ramy dla ich minimalizacji, zanim stosowanie AI doprowadzi do naruszeń praw pracowników. Konieczne jest zatem tworzenie regulacji, które będą równoważyć innowacyjność z odpowiedzialnością, zapewniając jasne zasady stosowania technologii w miejscu pracy, dostępność informacji, możliwość odwołania się od decyzji algorytmicznych oraz mechanizmy ochrony prywatności i godności pracownika. Tylko przy takim podejściu możliwe będzie stworzenie środowiska pracy, które – mimo cyfrowej transformacji – pozostanie sprawiedliwe, przejrzyste i bezpieczne dla wszystkich jego uczestników. Szybkie i adekwatne dostosowanie ram prawnych nie jest już wyłącznie kwestią techniczną, lecz stanowi dziś jedno z kluczowych wyzwań w zakresie ochrony podstawowych praw człowieka i godności pracy w epoce zautomatyzowanego zarządzania.

Bibliografia

Akty prawne

- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 10 grudnia 1948 r.
- Oświadczenie rządowe z 23 czerwca 1961 r. w sprawie ratyfikacji przez Polskę Konwencji (nr 111) Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu, przyjętej w Genewie 25 czerwca 1958 r., Dz.U. 1961 Nr 42, poz. 219.
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy, Dz.U. 1974 Nr 24, poz. 141. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.
- Dyrektywa Rady 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r., wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz. Urz. WE L 180 z 19.07.2000 r., s. 22–26.
- Dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz. Urz. WE L 303 z 2.12.2000 r., s. 16–22.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2002 r., Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 1.
- Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy, Dz. Urz. WE L 204 z 26.07.2006 r., s. 23–36.
- Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania z dnia 3 grudnia 2010. r., Dz.U. 2010 Nr 254, poz. 1700.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, Dz. Urz. UE L 119 z 4.05.2016 r., s. 1–88.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) 300/2008, (UE) 167/2013, (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828, Dz. Urz. UE L 2014/1689 z 12.07.2024 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2831 z 23 października 2024 r. w sprawie warunków pracy za pośrednictwem platform, Dz. Urz. UE L 2024/2831 z 11.11.2024 r.
- Projekt Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostosowania przepisów dotyczących odpowiedzialności cywilnej do sztucznej inteligencji, COM(2022) 496 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0496> [dostęp: 18.02.2025].

Orzecznictwo

- Wyrok ETPC z 6 lutego 1976 r., 5589/72, *Schmidt i Dahlström p. Szwecji*, LEX 80805.
- Wyrok TSUE z 13 maja 1986 r., C-170/84, *Bilka-Kaufhaus GmbH p. Karin Weber von Hartz*, EU:C:1986:204.
- Wyrok TSUE z 17 października 1989 e., C-109/88, *Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark p. Dansk Arbejdsgiverforening, acting on behalf of Danfoss*, EU:C:1989:383.
- Wyrok TSUE z 27 października 1993 r., C-127/92, *Dr. Pamela Mary Enderby p. Frenchay Health Authority and Secretary of State for Health*, EU:C:1993:859.
- Wyrok ETPC z 26 października 2000 r., 30210/96, *Kudła p. Polsce*, LEX 42804.
- Wyrok ETPC z 13 listopada 2007 r., 57325/00, *D.H. i in. p. Czechom*, LEX 318709.
- Wyrok TSUE z 10 lipca 2008 r., C-55/07, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding p. Firma Feryn NV*, EU:C:2008:397.
- Decyzja ETPC z 5 października 2010 r., 420/07, *Köpke p. Niemcom*, LEX 611599.
- Wyrok TSUE z 16 lipca 2015 r., C-83/14, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD p. Komisia za zashtita ot diskriminatsia*, EU:C:2015:480.
- Wyrok ETPC z 5 września 2017 r., 61496/08, *Barbulescu p. Rumunii*, LEX 2347233.
- Wyrok ETPC z 17 października 2017 r., 1874/13, 8567/13, *López Ribalda i in. p. Hiszpanii*, LEX 2727847.

Publikacje

- Baran K.W., *Zatrudnienie w cyfrowej gospodarce. Wyzwania dla prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, C.H. Beck, Warszawa 2022.
- Błachowicz D., *Automatyzacja oraz rozwój sztucznej inteligencji a sytuacja ludzi na rynku pracy w perspektywie obecnego stulecia*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura” 2019, nr 2 (33), s. 33–38.
- Ćwiertniak R., *Sztuczna inteligencja w organizacji. Innowacje biznesowe w praktyce*, One Pess, Gliwice 2024.
- Davenport T.H., Mittal N., *Sztuczna inteligencja w biznesie*, MT Biznes, Warszawa 2023.
- Dolniak P., Kuźma T., Ludwiński A., Wasik K., *Sztuczna inteligencja w wymiarze sprawiedliwości. Między prawem a algorytmami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024.
- Fajgielski P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Gomularz M., Kozik P., *Ochrona danych osobowych. Kontrola i postępowanie w sprawie naruszenia przepisów*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Góral Z., *Praca 4.0 – nowe wyzwania dla prawa pracy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2021.
- Krasuski A., Siembida P., *Analiza ryzyka w ochronie danych osobowych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Lamik W., *Wdrożenie aktu o usługach cyfrowych w e-commerce*, C.H. Beck, Warszawa 2024.
- Lubasz D., *RODO dla AI. Zgodność z zasadami godnej zaufania sztucznej inteligencji w modelu data protection by design*, Wolters Kluwer, Warszawa 2025.
- Marcinkowski M., Brodzik R., Kaczmarek A., Kluska M., *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Otto M., *Dyskryminacja algorytmiczna w zatrudnieniu. Zarys problemu*, „Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej” 2022, t. 29, nr 2, s. 145–160.
- Pisarczyk Ł., *Algorytmy w prawie pracy – między efektywnością a ochroną pracownika*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2022, nr 10, s. 2–11.
- Rogowski R., Karasek M., *Społeczna odpowiedzialność pracodawców w dobie AI – ujęcie z perspektywy prawa pracy*, „Monitor Prawa Pracy” 2023, nr 12, s. 19–24.
- Sakowska-Baryła M., *Ochrona danych osobowych w warunkach pracy zdalnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.

- Sakowska-Baryła M., *Sztuczna inteligencja w sektorze publicznym*, [w:] B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczewski (red.), *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, Wolters Kluwer, Warszawa 2023, s. 31–51.
- Snopek S., *Wpływ sztucznej inteligencji na rynek pracy*, „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne” 2024, nr. 2, s. 54–65.
- Syso M.M., *Sztuczna inteligencja wkracza do szkół: jak uczyć się AI i z pomocą AI*, [w:] J. Fazlagić (red.), *Sztuczna inteligencja (AI) jako megatrend kształtujący edukację. Jak przygotować się na szanse i wyzwania społeczno-gospodarcze związane ze sztuczną inteligencją?*, Zintegrowany System Kwalifikacji, Warszawa 2022, s. 74–98.
- Szpringer W., *Sztuczna inteligencja w zarządzaniu. Regulacja a konkurencja*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2024.
- Świątkowski A.M., *Sztuczna inteligencja a prawo i stosunki pracy*, „Polityka Społeczna” 2021, t. 48, nr 1, s. 1–11.
- Wujczyk M., *Zautomatyzowane decyzje w zatrudnieniu – ujęcie prawnopracownicze i konstytucyjne*, „Studia z zakresu prawa pracy i polityki społecznej” 2021, t. 28, nr 1, s. 43–57.
- Zwolińska A., *Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu*, Grupa Wydawnicza Infor, Warszawa 2010.

Netografia

- Akt w sprawie sztucznej inteligencji*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/policies/regulatory-framework-ai> [dostęp: 18.02.2025].
- Felten E., Raj M., Seamans R., *How will Language Modelers like ChatGPT Affect Occupations and Industries?*, <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/2303/2303.01157.pdf> [dostęp: 27.06.2024].
- Kranenburg-Hanspian K. van, *Monitoring Employee Behaviour Through AI*, <https://cms.law/en/pol/publication/monitoring-employee-behaviour-through-ai> [dostęp: 18.10.2018].
- Kulicki Ł., *Szkody wyrządzone przez sztuczną inteligencję – kto ponosi za nie odpowiedzialność?*, <https://umowywit.pl/szkody-wyrzadzzone-przez-ai-kto-odpowiada/> [dostęp: 13.08.2024].
- Matlacz A., *PE przyjął dyrektywę dotyczącą pracowników platformowych*, <https://www.prawo.pl/kadry/dyrektywa-o-pracownikach-platformowych,525908.html> [dostęp: 25.04.2025].
- Nogacki R., *Odpowiedzialność prawna za decyzje systemów AI – kto odpowiada gdy algorytm się myli?*, <https://www.bcc.org.pl/odpowiedzialnosc-prawna-za-decyzje-systemow-ai-kto-odpowiada-gdy-algorytm-sie-myli/> [dostęp: 15.04.2025].
- Poszepszyńska-Tkaczuk G., *Ochrona danych osobowych w miejscu pracy. Wprowadzenie RODO a prywatność pracowników*, https://kadry.infor.pl/kadry/indywidualne_prawo_pracy/ochrona_danych_osobowych/5753252,ochrona-danych-osobowych-w-miejscu-pracy-wprowadzenie-rodo-a-prywatnosc-pracownikow.html [dostęp: 29.05.2023].
- Staniszewski M., *Dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za błędy AI*, <https://rpms.pl/dyrektywa-w-sprawie-odpowiedzialnosc-za-bledy-ai/> [dostęp: 17.02.2025].
- Staton B., *Employers Look to AI Tools to Plug Skills Gap and Retain Staff*, <https://www.ft.com/content/9cf58a76-5245-4cdf-9449-239e90077eb5> [dostęp: 7.11.2024].
- Upowszechnienie telepracy: wpływ na warunki pracy i przepisy*, <https://www.eurofound.europa.eu/pl/publications/2022/upowszechnienie-telepracy-wplyw-na-warunki-pracy-i-przepisy> [dostęp: 3.01.2023].
- Zalety i wyzwania AI w miejscu pracy. Jak przygotować się na przyszłość?*, <https://www.ican.pl/b/zalety-i-wyzwania-ai-w-miejscu-pracy-jak-przygotowac-sie-na-przyszlosc/PcTs9wreY> [dostęp: 17.06.2024].

PODMIOTOWOŚĆ PRAWNA SZTUCZNEJ INTELIGENCJI

Legal Capacity of Artificial Intelligence

Michał Wódczak

ORCID: 0000-0003-2078-8352

Abstrakt

W niniejszym artykule podjęte zostały rozważania dotyczące upodmiotowienia sztucznej inteligencji, porównania podmiotowości prawnej człowieka względem sztucznej inteligencji, a także przyjęcia konstrukcji osoby prawnej jako protoplasty upodmiotowienia sztucznej inteligencji. W szczególności jako prototyp modelu podmiotowości prawnej dla sztucznej inteligencji przyjęto konstrukcję osoby prawnej typu zakładowego, głównie ze względu na aspekty natury ontologicznej, gdyż osoba taka, w odróżnieniu od osoby prawnej typu korporacyjnego, nie zawiera w swojej strukturze organizacyjnej uczestników, co czyni ją bardziej naturalnym wyborem.

Abstract

In this paper considerations are undertaken related to endowing artificial intelligence with legal capacity, comparing legal capacity of a human and artificial intelligence, as well as assuming the construction of a legal person as a progenitor of endowing artificial intelligence with legal capacity. In particular, an enterprise-type legal person was assumed as the progenitor of the model of legal capacity for artificial intelligence, primarily due to the aspects of an ontological nature, as such a person, in contrast with a corporate-type legal person, does not contain any participants in its organizational structure, making it a more natural choice.

Słowa kluczowe: sztuczna inteligencja, podmiotowość prawna, osoba prawna typu zakładowego, osoba prawna typu korporacyjnego, autonomiczność

Keywords: artificial intelligence, legal capacity, enterprise-type legal person, corporate-type legal person, autonomies

1. Wprowadzenie

Laureatami Nagrody Nobla w 2024 r. „za fundamentalne odkrycia i wynalazki, które umożliwiają uczenie maszynowe za pomocą sztucznych sieci neuronowych”¹ zostali profesorowie John Hopfield oraz Geoffrey Hinton. W jednym z wywiadów² udzielonych jeszcze przed przyznaniem nagrody

1 *Nobel Prize in Physics 2024*, <https://www.nobelprize.org/prizes/physics/2024/press-release/> [dostęp: 29.08.2025].

2 W.D. Heaven, *Geoffrey Hinton Tells us Why he's Now Scared of the Tech he Helped Build*, <https://www.technologyreview.com/2023/05/02/1072528/geoffrey-hinton-google-why-scared-ai/> [dostęp: 29.08.2025].

przez Królewską Szwedzką Akademię Nauk Geoffrey Hinton wskazywał na odmienność sztucznej inteligencji od człowieka, a jednocześnie wyraził obawy dotyczące dalekosiężnych zagrożeń, które ta odmienność może przynieść. Już tylko ta wypowiedź wybitnego eksperta w zakresie sztucznej inteligencji skłania do starannego poszukiwania właściwego wzorca podmiotowości prawnej dla sztucznej inteligencji. Wzorzec taki musi posiadać nie tylko bardzo solidne podstawy natury prawnej, lecz także powinien zostać opracowany na podstawie dogłębnej analizy technologicznej umożliwiającej zrozumienie, czym w rzeczywistości jest sztuczna inteligencja.

Według pierwotnych założeń sztuczna inteligencja miała zasadniczo imitować funkcjonowanie mózgu ludzkiego i do niedawna można było sądzić, że złożoności tego organu długo jeszcze nie będzie można adekwatnie odwzorować. Tymczasem okazało się, że badane obecnie głębokie sztuczne sieci neuronowe o znaczących rozmiarach, posiadające co najwyżej 1 bln połączeń, cechują się wiedzą tysiąckrotnie większą od człowieka, którego mózg zawiera aż 100 bln połączeń mniej lub bardziej równoważnych³. Co więcej, przekazywanie wiedzy pomiędzy ludźmi w ramach procesu nauczania trwa latami, podczas gdy poddające się nieograniczonej liczbowo multiplikacji instancje sztucznej inteligencji mogą dokonywać transferu tego, czego się nauczyły, praktycznie niezwłocznie. Oznacza to możliwość uzyskania poziomu inteligencji⁴ niedoścignionego dla ludzkości.

2. Rozumienie sztucznej inteligencji a jej upodmiotowienie

W tej sytuacji pojawia się pytanie, z jakimi potencjalnymi zagrożeniami można mieć do czynienia w przypadku sztucznej inteligencji i jak powinna być ona „zaprojektowana”, aby zagwarantować odpowiedni poziom przewidywalności prawnej. W odpowiedzi na tak postawione pytanie nie można się ograniczać do znajomości metod uczenia maszynowego, z naciskiem na tak popularne obecnie modele generatywne oparte na podejściu transformacyjnym, które wykorzystuje technikę wielowarstwowych perceptronów w połączeniu z mechanizmem uwagi własnej, tym samym umożliwiając uzyskanie wyższego „poziomu inteligencji” dzięki zwiększonej wydajności obecnie dostępnych platform sprzętowych. Wydaje się, że dopiero następny krok polegający na wyjściu poza obecny stan techniki w tym zakresie umożliwi postrzeganie sztucznej inteligencji, wciąż w uproszczeniu, jako wstępnie przygotowanej do pełnego rozważania koncepcji jej upodmiotowienia.

W istocie w literaturze prawniczej, podejmującej tematykę sztucznej inteligencji, można natrafić na wiele definicji⁵ uczenia maszynowego. Jedna z nich wskazuje, że do uczenia maszynowego należy się odwoływać poprzez pryzmat „badania algorytmów”⁶. Zadaniem stawianym przed takimi algorytmami jest analiza informacji, domyślnie rozumianych jako dane, co ma na celu wspomaganie funkcjonowania systemów informatycznych w taki sposób, aby poprawie ulegała dokładność ich działania. Definicję tę można zatem postrzegać jako sformułowaną w sposób dość ogólny, przy czym zastanawiać może bezpośrednie przywołanie w niej kwestii badania algorytmów, co wydaje się nie do końca czytelne

3 Tamże.

4 Należy przy tym pamiętać, że choć obecnie osiągalny poziom zaawansowania sztucznej inteligencji może sprawiać wrażenie przystawalności względem inteligencji ludzkiej, to praktyka w tym zakresie wskazuje, że mamy do czynienia co najwyżej z imitacją świadomości. W świetle powyższego, pomimo tego, że dostrzec można zaskakujące przejawy zachowań emergentnych sztucznej inteligencji, o czym później, na obecnym etapie rozwoju technologicznego mają one niewiele wspólnego z procesami myślowymi w ujęciu ludzkim.

5 W tym kontekście warto również przywołać prawodawstwo unijne, gdzie w przepisie art. 3 rozporządzenia Parlamentu i Rady (UE) 2024/1689 z 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) 300/2008, (UE) 167/2013, (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828, Dz. Urz. UE L 2024/1689 z 12.07.2024 r., system sztucznej inteligencji został zdefiniowany jako „system maszynowy, który został zaprojektowany do działania z różnym poziomem autonomii po jego wdrożeniu oraz który może wykazywać zdolność adaptacji po jego wdrożeniu, a także który – na potrzeby wyraźnych lub dorozumianych celów – wnioskuje, jak generować na podstawie otrzymanych danych wejściowych wyniki, takie jak predykcje, treści, zalecenia lub decyzje, które mogą wpływać na środowisko fizyczne lub wirtualne”.

6 A. Krasuski, *Status prawny sztucznego agenta. Podstawy prawne zastosowania sztucznej inteligencji*, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 17.

i oczywiste, gdyż można odnieść wrażenie, że aspekt badawczy zdaje się pozostawać w tym przypadku raczej czynnikiem stanowiącym niż definiującym.

Innymi słowy, przywołana definicja najprawdopodobniej miała być w zamyśle opisem uczenia maszynowego jako swego rodzaju dyscypliny naukowej, która w takim rozumieniu może rzeczywiście skupiać się na badaniu algorytmów. Takie podejście wydaje się jednak wciąż posiadać wspomniany charakter stanowiący, to znaczy daje możliwość opisu, czym uczenie maszynowe jest, ale nie odpowiada na pytanie, jak ono funkcjonuje. Dopiero bowiem możliwość praktycznego zastosowania wypracowanej w toku badań naukowych metody dawałaby sposobność zdefiniowania istoty uczenia maszynowego. W rezultacie definicja uczenia maszynowego powinna określać, w jaki sposób przebiega taki proces i w jakich warunkach powinien się on odbywać, szczególnie z uwzględnieniem ewentualnych aspektów dotyczących możliwości pojawienia się artefaktów iluzorycznie imitujących świadomość ludzką, co wnosiłoby dodatkową wartość dla właściwego zrozumienia sztucznej inteligencji.

W piśmiennictwie przywołano również definicję opierającą się na aspektach badawczych, która stanowi, że uczenie maszynowe jest równoważne badaniu, w tym przypadku nieco precyzyjniej – „algorytmów komputerowych”⁷. Podejście takie należałoby interpretować jako umożliwienie oprogramowaniu przeznaczonemu dla komputerów udziału w procesie doskonalenia swoich możliwości w oparciu o aspekt doświadczenia. W tym przypadku podano jednak pierwotne źródło takiego opisu⁸, pochodzące z drugiej połowy lat 90. ubiegłego wieku, najwyraźniej odzwierciedlające ówczesny stan wiedzy, funkcjonujący na etapie ewolucji koncepcji uczenia maszynowego, który nie do końca musi przystawać do obecnego stanu rozwoju techniki.

Zaproponowano również definicję bardziej odpowiednią dla czasów obecnych, szczególnie z punktu widzenia nauk inżynierijno-technicznych, gdzie w sposób zwięzły i adekwatny podaje się, że istotą uczenia maszynowego jest wykorzystanie zestawu metod odnoszących się do przetwarzania danych i polegających na nim⁹. Choć trudno w tym przypadku o dodatkowy czy też poszerzony komentarz, to można zaproponować pewne uszczegółowienie merytoryczne poprzez dalszą parafrazę tejże pozycji literaturowej w zakresie, w jakim wskazuje ona, że przetwarzane w ramach uczenia maszynowego dane mogą podlegać zarówno przygotowaniu z wyprzedzeniem, jak i wytwarzaniu dynamicznemu¹⁰.

Z perspektywy poszukiwań prototypu prawnego dla modelu podmiotowości prawnej sztucznej inteligencji najistotniejsze znaczenie może mieć jednak pojęcie tzw. ogólnej sztucznej inteligencji, która jest znana pod nazwą AGI (*Artificial General Intelligence*) i jest definiowana jako dorównująca człowiekowi¹¹. Koncepcja ta jest o tyle ważna, że z ontologicznego punktu widzenia umożliwia rozważanie poziomu inteligencji maszyn równoważnego inteligencji ludzkiej, czego nie są nam w stanie zapewnić obecnie znane systemy sztucznej inteligencji ze względu na brak świadomości. Co prawda, ludzkość dysponuje rozwiązaniami w postaci dużych modeli językowych, potocznie znanych jako LLM (*Large Language Models*), lecz pojawiające się w nich samoistnie i niebędące zamierzonym efektem procesu uczenia maszynowego zjawiska emergentne stanowią jedynie namiastkę tego, co może przynieść najbliższa przyszłość.

3. Podmiotowość prawna człowieka a podmiotowość prawna sztucznej inteligencji

Kwintesencją tego, do czego zmiernają techniki uczenia maszynowego, aby w rozumieniu prawnym umożliwić wykreowanie bytu autonomicznego charakteryzującego się sztuczną inteligencją, jest

7 I. Skubis, *Językoznawstwo jako bezpieczna dyscyplina dla badań nad sztuczną inteligencją*, [w:] B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 174.

8 Jako pierwotne źródło wskazano pozycję: T.M. Mitchell, *Machine Learning*, McGraw-Hill, Nowy Jork 1997.

9 T. Zalewski, *Definicja sztucznej inteligencji*, [w:] L. Lai, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji*, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 4.

10 Tamże.

11 A. Chłopecki, *Sztuczna inteligencja – szkice prawnicze i futurologiczne*, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 5.

umożliwienie funkcjonowania takiego bytu „bez konieczności tworzenia kodu programistycznego”¹², co wydaje się pokrywać bezpośrednio z istotą sztucznej inteligencji. Jednocześnie dla porządku należy pamiętać o tym, że choć może się wydawać, że zarówno uznanie sztucznej inteligencji za odrębny byt, jak i nadanie jej cech systemu autonomicznego może wykraczać poza koncepcje uczenia maszynowego, to jednak sam algorytm propagacji wstecznej, będący elementem zasadniczym takiego procesu, opiera się przecież na mechanizmie pętli sterowania, stanowiącym podstawę autonomiczności¹³.

W tym kontekście – również w odniesieniu do definicji przytoczonych powyżej, a dotyczących charakteru prawnego sztucznej inteligencji w ujęciu ogólnym – powstaje potrzeba analizy pojęcia podmiotowości prawnej, usystematyzowanej w taki sposób, aby możliwe było udzielenie odpowiedzi na pytanie o zasadność podmiotowego, a nie przedmiotowego traktowania sztucznej inteligencji. W szczególności wymaga to podniesienia kwestii podmiotowości prawnej¹⁴ człowieka stanowiącej punkt odniesienia dla konstrukcji osoby prawnej w ujęciu ogólnym¹⁵, celem uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy osoba¹⁶ taka może zostać protoplastą w odniesieniu do sztucznej inteligencji, właśnie w zakresie rozważań dotyczących przyznania tej ostatniej podmiotowości prawnej¹⁷.

W świetle powyższego właściwe wprowadzenie koncepcji podmiotowości prawnej człowieka wydaje się stanowić kwestię kluczową, gdyż docelowa analiza różnic pomiędzy istotą ludzką a sztuczną inteligencją – czy też jej emanacją lub ucieleśnieniem w postaci sztucznego agenta – powinna umożliwić udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy i w jakim zakresie można przypisać sztucznej inteligencji podmiotowość prawną. W tym miejscu warto zaznaczyć, że każdą osobę fizyczną należy postrzegać jako „podmiot praw i obowiązków”¹⁸, a podmiotowość prawną¹⁹ należy rozpatrywać jako swoistą konstrukcję scalającą w sobie dwa powiązane obszary w postaci przywołanych poniżej aspektów zdolności prawnej²⁰ oraz zdolności do czynności prawnych²¹.

Z jednej strony, funkcjonuje pojęcie zdolności prawnej, określonej w przepisie art. 8 § 1 k.c.²², które nie zostało jednak zdefiniowane, „gdyż ustawodawca uznał rozumienie tego pojęcia za utrwalone i niebudzące wątpliwości”²³. Zagadnienie zdolności prawnej jako cechy inherentnej każdej osoby fizycznej czy też prawnej należy rozumieć jako sposobność „prawnie doniosłej obecności w obrocie”²⁴. Z drugiej strony, należy przywołać zdolność do czynności prawnych, która została uregulowana w przepisach art. 11 i następujących k.c.²⁵, a w piśmiennictwie ujmowana jest w kategoriach swoistego „umocowania”, dzięki któremu możliwe jest podejmowanie czynności prawnych, przy zastrzeżeniu dokonywania tego w imieniu własnym.

W związku z powyższym mamy zatem do czynienia z dwoma istotnymi elementami podmiotowości prawnej w postaci możliwości bycia stroną stosunków prawnych oraz zdolności dokonywania

12 T. Zalewski, *Definicja sztucznej...*, s. 4.

13 M. Wódczak, *Autonomic Intelligence Evolved Cooperative Networking*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey 2018, s. 8.

14 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. 2025, poz. 620.

15 Późniejsza analiza będzie dotyczyła już aspektów lepszej przystawalności osoby prawnej typu zakładowego względem osoby prawnej typu korporacyjnego.

16 Istnieje nawet opinia, że „można wskazać dwa podstawowe powody, dla których ‘wymyślono’ osobę prawną, a są to kontrola i ryzyko”, którą można znaleźć w publikacji A. Chłopecki, *Sztuczna inteligencja...*, s. 9.

17 W istocie nadanie sztucznej inteligencji podmiotowości prawnej można traktować jako przekroczenie pewnej granicy, podobnie jak ma to miejsce w przypadku osób fizycznych lub prawnych, kiedy to nawet czyny nieuprawnione nie podlegają arbitralnej ocenie, lecz są zwykle przedmiotem sporu, a kwestia „pozbawienia strony możliwości obrony swych praw” prowadziłoby, w świetle przepisu art. 379 pkt 5 k.p.c., do nieważności postępowania.

18 Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2021, s. 142.

19 P. Nazaruk, *Księga pierwsza. Część ogólna*, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 78.

20 Tamże, s. 143.

21 Tamże.

22 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2025, poz. 1071.

23 P. Nazaruk, *Księga pierwsza. Część ogólna...*, s. 78.

24 Tamże.

25 P. Nazaruk, *Księga pierwsza. Część ogólna...*, s. 82.

czynności wywołujących skutek prawny, które muszą wystąpić łącznie, przy spełnieniu dodatkowych wymogów szczegółowych zastrzeżonych w cytowanych wcześniej definicjach. Powstaje jednak zasadne pytanie, czy nie wystarczy, aby inteligencja sztucznego agenta pozwalała mu na zajmowanie pozycji po jednej ze stron stosunku prawnego, a także czy musi on mieć również zdolność podejmowania skutecznych prawnie czynności, z czego mogłoby wynikać wiele dodatkowych kwestii związanych choćby z moralnością i etyką, pojęciem winy czy też odpowiedzialnością odszkodowawczą.

Co więcej, w myśl przepisu art. 33 k.c.²⁶ istotę osoby prawnej można z jednej strony wyjaśnić w świetle tzw. teorii realistycznej²⁷, według której osobami prawnymi są twory społeczne w postaci organizacji czy też jednostek organizacyjnych. Ponadto, zgodnie z tzw. teorią fikcji²⁸, za osoby prawne uznaje się różne przedmioty czy też zjawiska, oczywiście z pominięciem istoty ludzkiej, których podmiotowość prawną należy postrzegać jako niedościgniony punkt odniesienia. Szczególnie drugi rodzaj spośród obu przywołanych teorii wydaje się adekwatny, przez analogię, do zagadnienia podmiotowości prawnej sztucznej inteligencji, będącego przedmiotem niniejszych rozważań, przy czym podkreślić należy, że sztuczna inteligencja winna być pierwotnie postrzegana przez pryzmat człowieka, czyli osoby fizycznej.

4. Konstrukcja osoby prawnej jako protoplasty podmiotowości sztucznej inteligencji

W tym ujęciu zasadne wydaje się podjęcie próby spojrzenia na sztuczną inteligencję czy też jej ucieleśnienie w postaci sztucznego agenta poprzez pryzmat istniejących już rozwiązań prawnych sprawiających, że podmiotami stosunków cywilnoprawnych mogą być również osoby prawne²⁹, niebędące przecież ludźmi³⁰. Odniesienie to jest o tyle ciekawe, że dzięki niemu zaczyna rysować się pewna analogia pomiędzy oboma, co do zasady, sztucznymi twórcami, która jednak wcale nie musi ani ułatwiać, ani przesądzać możliwości przypisania sztucznej inteligencji pełnej podmiotowości prawnej. Konkluzję taką można wysnuć już na samym wstępie rozważań dotyczących osoby prawnej, biorąc pod uwagę jej specyficzną konstrukcję, która opiera się na występowaniu czynnika ludzkiego³¹.

Co istotne, zgodnie z przepisem art. 38 k.c.³² działanie osoby prawnej odbywa się przez jej organy zgodnie z ustawą i w sposób oparty na jej statucie, gdzie organ jest konstytuowany przez osoby fizyczne służące do reprezentacji osoby prawnej w stosunkach zewnętrznych, przy czym organ „nie jest podmiotem stosunków prawnych, a podmiotem tym jest sama osoba prawna”³³. W tym właśnie fakcie można potencjalnie upatrywać, przy zachowaniu odpowiedniego stopnia ogólności, odniesienia do aspektu inteligencji sztucznego agenta. Jednakże – jak zostanie to wykazane poniżej – wobec szczególnej konstrukcji prawnej podejście takie byłoby dalece niepraktyczne³⁴ ze względów czysto ontologicznych związanych z analizą tego, czym w rzeczywistości jest sztuczna inteligencja.

W odniesieniu do podmiotowości prawnej sztucznej inteligencji w piśmiennictwie można bowiem natrafić na koncepcję przywołującą pojęcie spółki kapitałowej jako tej, która cechuje się nie tylko zdolnością prawną i zdolnością do czynności prawnych, lecz także zdolnością sądową, procesową i upadłościową. W konsekwencji zaproponowano wprowadzenie specyficznego konstrukcji działania sztucznego agenta jako pełnomocnika wieloosobowego zarządu takiej spółki³⁵, przy jednoczesnym

26 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2025, poz. 1071.

27 Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne...*, s. 191.

28 Tamże, s. 190.

29 Tamże.

30 Docelowo niezwykle koniecznym wydaje się doprecyzowanie czy taka osoba prawna miałaby być osobą prawną typu korporacyjnego, czy też może jednak raczej typu zakładowego, o czym będzie jeszcze mowa.

31 Tamże.

32 Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2025, poz. 1071.

33 P. Nazaruk, *Księga pierwsza. Część ogólna...*, s. 117.

34 Należy przy tym zauważyć, że sam akt woli wspomnianego organu jest o tyle interesujący, że może on korespondować ze świadomością sztucznej inteligencji, o czym więcej w podsumowaniu.

35 W szczególności, dalsze rozważania będą prowadzone na przykładzie zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

pełnieniu przez niego funkcji członka tego zarządu³⁶. Zamyśl tzw. reprezentacji łącznej, polegający na odstąpieniu od „ustawowej reguły samodzielnej reprezentacji”³⁷, wywodzi się z przepisu art. 205 § 1 k.s.h.,³⁸ według którego, w przypadku występowania zarządu wieloosobowego, sposób reprezentowania spółki wynika z jej umowy, oczywiście o ile adekwatne klauzule zostały w niej zawarte³⁹.

Jednakże ani powołanie sztucznego agenta jako jednoczesnego pełnomocnika i członka wieloosobowego zarządu, ani wzorowanie jego podmiotowości prawnej na samej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością jako osobie prawnej typu korporacyjnego nie przystaje ontologicznie do koncepcji sztucznej inteligencji. Już bowiem pojęcie spółki osobowej wskazuje, że stanowi ona „stosunek prawny, którego treścią jest zobowiązanie wspólników jako stron umowy do współdziałania”⁴⁰, co uwidacznia wagę wspólników. Z tego powodu wywiedzenie prototypu modelu podmiotowości prawnej sztucznej inteligencji winno raczej nastąpić z osoby prawnej typu zakładowego, takiej jak przedsiębiorstwo państwowe, głównie ze względu na przywołane już aspekty natury ontologicznej, gdyż osoba taka, w odróżnieniu od osoby prawnej typu korporacyjnego, nie zawiera w swojej strukturze organizacyjnej uczestników.

W istocie status przedsiębiorstwa państwowego normuje ustawa o przedsiębiorstwach państwowych⁴¹. Zgodnie z przepisem art. 1 tej ustawy przez przedsiębiorstwo państwowe należy rozumieć samodzielnego, samorządnego i samofinansującego się przedsiębiorcę, który posiada osobowość prawną, a także funkcjonuje w obrocie gospodarczym w imieniu własnym i na własny rachunek⁴². W odniesieniu do modelowania podmiotowości prawnej dla sztucznej inteligencji należy zauważyć, że zasada samodzielności winna być rozumiana jako domniemanie kompetencji na rzecz organów takiego przedsiębiorstwa, aspekt samorządności może się realizować jedynie wobec wewnętrznego systemu zarządzania takim przedsiębiorstwem, a koncepcja samofinansowania oznacza, że w przypadku pogorszenia sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa państwowego organ założycielski podejmuje działania sanacyjne celem jej poprawy⁴³.

Tym samym osoba prawna tego typu wydaje się bliższa koncepcji sztucznej inteligencji rozumianej jako byt jednostkowy analogicznie nieposiadający elementów składowych. Możliwe jest ponadto zapożyczenie pewnych cech szczególnych tak rozumianej sztucznej inteligencji z konstrukcji prawnej osób prawnych typu korporacyjnego. Z powodów wskazanych powyżej wzorem dla reguł odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu działania sztucznej inteligencji mogłyby stać się właściwe przepisy dotyczące przedsiębiorstw państwowych jako osób prawnych typu zakładowego. Jednocześnie celem odwzorowania nadzoru właścicielskiego nad przedsiębiorstwami państwowymi oraz kontroli przez organy nadzorcze w spółkach kapitałowych aspekty nadzorczo-kontrolne regulacji prawnej można by ukształtować analogicznie do unormowania tych zagadnień w odniesieniu zarówno do osób prawnych zakładowych, jak i korporacyjnych.

5. Podsumowanie

W ramach powyższych rozważań przywołano zagadnienia związane ze zdefiniowaniem, czym jest sztuczna inteligencja w kontekście prób jej upodmiotowienia, poprzez porównanie tejże sztucznej inteligencji z podmiotowością prawną człowieka, a także wywiedzenie stosownego upodmiotowienia z konstrukcji osoby prawnej typu zakładowego. W strukturze organizacyjnej osoby tego rodzaju,

36 A. Krasuski, *Status prawny...*, s. 413.

37 M. Tarska, *Zakres swobody umów w spółkach handlowych*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 204.

38 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 18.

39 Należy jasno wskazać, że rozwiązanie takie do niedawna budziło wiele wątpliwości nawet w przypadku osób fizycznych i dopiero uchwała SN z 24 kwietnia 2014 r., III CZP 17/14, LEX 1451431 otworzyła taką możliwość.

40 A. Szajkowski, *Konstrukcja prawna spółki osobowej*, [w:] M. Romanowski (red.), *Prawo spółek osobowych*, „System Prawa Prywatnego”, t. 16B, C.H. Beck, Warszawa 2022, s. 3.

41 Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 437.

42 J. Grabowski, *Państwowy sektor gospodarczy – struktura podmiotowa*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, „System Prawa Administracyjnego”, t. 8B, C.H. Beck, Warszawa, 2018, s. 10.

43 Tamże, s. 12–14.

w odróżnieniu od osoby prawnej typu korporacyjnego (np. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością), nie występują uczestnicy. Brak elementów składowych sztucznej inteligencji w postaci kanonicznej sprawia, że konstrukcja osoby prawnej typu zakładowego jest bardziej właściwa jako wzorzec jej podmiotowości, gdyż taka sztuczna inteligencja jako byt jednostkowy również nie zawiera w sobie elementów składowych.

Co więcej, model przedsiębiorstwa państwowego jako prototyp podmiotowości prawnej sztucznej inteligencji zdaje się ujawniać ograniczenia współczesnej konstrukcji osoby prawnej. Innymi słowy, o ile prawo posiada instytucje, które umożliwiają przypisanie podmiotowości prawnej bytowi w postaci osoby prawnej, o tyle czynność taka w szczególności wymaga aktu woli ze strony stosownego organu. W szerszym kontekście sztuczna inteligencja winna zostać wyposażona w adekwatny mechanizm woli, który mógłby być prawnie postrzegany za równoważny działaniu organu osoby prawnej. Wymagałoby to jednak zaistnienia zjawiska świadomości i dopiero wówczas możliwe byłoby konsekwentne przypisanie sztucznej inteligencji statusu podmiotu prawa, zdolnego do uczestnictwa w obrocie prawnym.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz.U. 2025, poz. 1071.
 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz.U. 2025, poz. 620.
 Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, t.j. Dz.U. 2023, poz. 437.
 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. 2024, poz. 18.
 Rozporządzenie Parlamentu i Rady (UE) 2024/1689 z 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) 300/2008, (UE) 167/2013, (UE) 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828, Dz. Urz. UE L 2024/1689 z 12.07.2024 r.

Orzecznictwo

- Uchwała SN z 24 kwietnia 2014 r., III CZP 17/14, LEX 1451431.

Publikacje

- Chłopecki A., *Sztuczna inteligencja – szkice prawnicze i futurologiczne*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
 Grabowski J., *Państwowy sektor gospodarczy – struktura podmiotowa*, [w:] R. Hauser, Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, „System Prawa Administracyjnego”, t. 8B, C.H. Beck, Warszawa 2018, s. 1–24.
 Krasuski A., *Status prawny sztucznego agenta. Podstawy prawne zastosowania sztucznej inteligencji*, C.H. Beck, Warszawa 2020.
 Mitchell T.M., *Machine Learning*, McGraw-Hill Nowy Jork 1997.
 Nazaruk P., *Księga pierwsza. Część ogólna*, [w:] J. Ciszewski, P. Nazaruk P., *Kodeks cywilny. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 61–289.
 Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, C.H. Beck, Warszawa 2021.
 Skubis I., *Językoznawstwo jako bezpieczna dyscyplina dla badań nad sztuczną inteligencją*, [w:] B. Fischer, A. Pązik, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 169–182.
 Szajkowski A., *Konstrukcja prawna spółki osobowej*, [w:] M. Romanowski (red.), *Prawo spółek osobowych*, „System prawa prywatnego”, t. 16B, C.H. Beck, Warszawa 2022, s. 1–40.
 Tarska M., *Zakres swobody umów w spółkach handlowych*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
 Wódczak M., *Autonomic Intelligence Evolved Cooperative Networking*, John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey 2018.

Zalewski T., *Definicja sztucznej inteligencji*, [w:] L. Lai, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji*, C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 1–14.

Netografia

Heaven W.D., *Geoffrey Hinton Tells us Why he's Now Scared of the Tech he Helped Build*, <https://www.technologyreview.com/2023/05/02/1072528/geoffrey-hinton-google-why-scared-ai/> [dostęp: 29.08.2025].

Nobel Prize in Physics 2024, <https://www.nobelprize.org/prizes/physics/2024/press-release/> [dostęp: 29.08.2025].

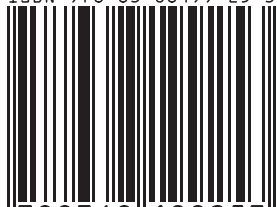
Monografia podejmuje problematykę związaną z zagadnieniami prawa publicznego i prawa prywatnego oraz sztucznej inteligencji. Tematyka monografii jest aktualna i istotna, a jednocześnie niewątpliwie w niewystarczającym stopniu opracowana w doktrynie. W monografii znajduje się nie tylko teoretyczna analiza omawianej problematyki, lecz także przegląd aktów prawnych, który ma zasadniczy wpływ na stosowanie prawa oraz liczne opisy precedensowych spraw będących podstawą analizy kierunków orzecznictwa.

Zakres tematyczny artykułów jest różnorodny, co jest konsekwencją bardziej ogólnego spojrzenia na prawo oraz próbą opisanie zjawisk dostrzegalnych przez pryzmat prawa prywatnego i publicznego przy uwzględnieniu teoretycznej i efektywnej analizy prawa. Podjęcie wielu kluczowych kwestii z zakresu sztucznej inteligencji dopełnia potrzebę prowadzenia dyskusji naukowej we współczesnym obrocie gospodarczym.

Opracowanie jest niewątpliwie wartościowe zarówno z naukowego, jak i zwłaszcza edukacyjnego punktu widzenia. Poszczególne części bez wątpienia dowodzą dużej wiedzy zarówno teoretycznej, jak i empirycznej Autorów.

(z recenzji dr. hab. Pawła Podreckiego, prof. INP PAN)

ISBN 978-83-68199-25-3



9 788368 199253