

BIULETYN

Stowarzyszenia
Absolwentów i Przyjaciół
Wydziału Prawa
Katolickiego Uniwersytetu
Lubelskiego

t. XX, 22 (2) 2025



ISSN 2719-3128
e-ISSN 2719-7336

Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego

Tom XX, numer 22 (2)

2025

ISSN 2719-3128

e-ISSN 2719-7336

ISSN 1896-8406 (dawny)

BIULETYN

**STOWARZYSZENIA ABSOLWENTÓW
I PRZYJACIÓŁ WYDZIAŁU PRAWA
KATOLICKIEGO UNIWERSYTETU
LUBELSKIEGO**

Lublin 2025

Komitet Redakcyjny

Mirosław Sitarz (redaktor naczelny, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska);
Paweł Lewandowski (sekretarz, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska); Oleksandr Bilash
(Użhorodzki Uniwersytet Narodowy, Ukraina); Dimitry Gegenava (Uniwersytet Sulkhan-Saba Orbeliani,
Gruzja); Paweł Kaleta (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska); Stanisław Kawa (Instytut
Teologiczny im. Św. Józefa Bilczewskiego we Lwowie, Ukraina); Monika Menke (Uniwersytet Palackiego
w Ołomuńcu, Czechy); Michaela Moravčíková (Uniwersytet Trnavski w Trnawie, Słowacja)

Rada Naukowa

Józef Krukowski (przewodniczący, PAN, Polska); Waldemar Bednaruk (Katolicki Uniwersytet Lubelski
Jana Pawła II, Polska); Jean-Paul Durand (Katolicki Uniwersytet Paryski, Francja); Marzena Dyjakowska
(Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska); Artur Katolo (Papieski Wydział Teologiczny
Południowych Włoch, Italia); Janusz Kowal (Papieski Uniwersytet Gregoriański, Italia); Józef Krzywda
(Uniwersytet Papieski Jana Pawła II, Polska); Józef Marčín (Uniwersytet Katolicki w Ružomberku, Słowacja);
Damian Némec (Uniwersytet Palackiego w Ołomuńcu, Czechy); Bernd Rüthers (Uniwersytet w Konstancji,
Niemcy); Bronisław Sitek (SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie, Polska); Stanisław
Stadniczeńko (Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie, Polska); Jiří Rajmund Tretera
(Uniwersytet Karola w Pradze, Czechy); Władysław Witczak (Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji
w Lublinie, Polska); Vytautas Steponas Vaičiūnas (Uniwersytet Witolda Wielkiego, Litwa)

Wykaz Recenzentów

Karol Adamczewski (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska); Marzena Andrzejewska
(Uniwersytet w Siedlcach, Polska); Maciej Andrzejewski (Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie,
Polska); Alyona Dutko (Lwowski Państwowy Uniwersytet Spraw Wewnętrznych, Ukraina); Stanisław
Kawa (Instytut Teologiczny im. Świętego Józefa Bilczewskiego we Lwowie, Ukraina); Jozef Marčín
(Uniwersytet Katolicki w Ružomberku, Słowacja); Monika Menke (Uniwersytet Palackiego w Ołomuńcu,
Czechy); Michaela Moravčíková (Uniwersytet Trnavski w Trnawie, Słowacja); Damian Némec
(Uniwersytet Palackiego w Ołomuńcu, Czechy); Krzysztof Nykiel (Papieski Uniwersytet Gregoriański,
Włochy); Ryszard Pankiewicz (Akademia Zamojska, Polska); Agnieszka Romanko (Katolicki Uniwersytet
Lubelski Jana Pawła II, Polska); Wiesław Susz (Uniwersytet w Huelvie, Hiszpania); María Alejandra
Vanney (Uniwersytet Austral, Argentyna)

Opracowanie redakcyjne

Ks. Paweł Lewandowski

Skład komputerowy, druk i oprawa

Studio R-ka, ul. Lasockiego 15, 20-612 Lublin

Adres Redakcji i Wydawcy

Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego
Al. Racławickie 14, c-742, 20-950 Lublin, Polska
tel./fax. 81 445 37 42 • e-mail: kkpp@kul.pl • sawp.org.pl

© Copyright by

Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa KUL
Artykuły są udostępniane na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa CC BY 4.0



ISSN 2719-3128
e-ISSN 2719-7336

SPIS TREŚCI

Artykuły

Przemysław Czarnek , Poszanowanie wolności i praw osób starszych jako wymóg praworządności	9
Edyta Dudzińska , Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 2025 r., sygn. V KK 505/24	27
Marcin Gołębiewicz , Rehabilitacja Biskupa dr. Szczepana Sobalkowskiego ...	37
Artur Górecki , Mariawityzm – starania o legalizację ruchu przez władze carskie	55
Rafał Kamiński , Wniesienie pozwu, wezwanie strony pozwanej i jej odpowiedź drogą elektroniczną w procesie o stwierdzenie nieważności małżeństwa	73
Ewa Kubas , Prywatyzacja zadań publicznych a działalność domów pomocy społecznej oraz całodobowych domów opieki dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych lub osób w podeszłym wieku	91
Vasyl Kvasniy , Stan prawny osób według kan. 547 § 3 Kodeksu Kanonów Kościołów Wschodnich	107
Robert Orłowski , Planowanie przestrzenne a planowanie i działanie w ujęciu prakseologii	121
Ryszard Pankiewicz , Obowiązek informacyjny lekarza a zgoda pacjenta na zabieg operacyjny podwyższonego ryzyka w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa sądowego	139
Karolina Pasik , Religia (i Kościół) jako źródło norm i wartości w państwie demokratycznym na przykładzie debaty wokół ochrony życia od momentu poczęcia	157
Mirosław Piotrowski , Dyplomacja Unii Europejskiej 2009-2024. Wymiar prawno-polityczny, personalny, finansowy i proceduralny	177
Mieczysław Różański , Procedura uznania kościoła lub związku wyznaniowego w trybie art. 115 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r. na przykładzie ustawy o relacji państwo z Karaïmskim Związkiem Religijnym	201

Maria Stępień , Sprzeciw od decyzji kasacyjnej jako instrument przeciwdziałania nadużyciu uprawnienia kasacyjnego w administracji publicznej	215
Ilona Szczepańska-Krekora , Podmiotowość prawnopodatkowa dziecka ...	231
Marcin Szewczak , Surowce krytyczne. Regulacje prawne. Próba analizy ...	251
Adam Tokarski , Postkomunizm w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. – zasadny zarzut czy polityczny mit?	265
Beata Walczak-Kowalik , Etyczne i prawne aspekty wykorzystania sztucznej inteligencji w dokumentacji medycznej	279
Damian Witczak , Powoływanie członków komisji dyscyplinarnych w strukturach Państwowej Straży Pożarnej – analiza statystyczno-prawna	293

TABLE OF CONTENTS

Articles

Przemysław Czarnek , Respecting the Freedoms and Rights of Elderly People as a Requirement of the Rule of Law	9
Edyta Dudzińska , Commentary on the Supreme Court Judgment of 5 February 2025, Case No. V KK 505/24	27
Marcin Gołębiewicz , Rehabilitation of Bishop Dr. Szczepan Sobalkowski	37
Artur Górecki , Mariavitism – Efforts to Legalize the Movement by the Tsarist Authorities	55
Rafał Kamiński , Present a <i>libellus</i> , Summoning of the Respondent and His Reply Electronically in the Cases to Declare the Nullity of Marriage	73
Ewa Kubas , Privatisation of Public Tasks and the Activities of Social Welfare and 24-Hour Care Homes for Disabled, Chronically Ill or Elderly People	91
Vasyl Kvasniy , Legal Status of Persons According to Canon 547 § 3 of the Code of Canons of the Eastern Churches	107
Robert Orłowski , Spatial Planning Versus Planning and Action in Praxiological Approach	121
Ryszard Pankiewicz , Doctor's Information Obligation and Patient's Consent to High-risk Surgery in the Light of Doctrine and Court Decisions	139
Karolina Pasik , Religion (and the Church) as a Source of Norms and Values in a Democratic State on the Example of the Debate Regarding the Protection of Life from the Moment of Conception	157
Mirosław Piotrowski , European Union Diplomacy 2009-2024. Legal-political, Personnel, Financial and Procedural Dimensions	177
Mieczysław Różański , The Procedure for Recognising a Church or Religious Association under Article 115 of the 1921 Constitution of the Republic of Poland as Exemplified by the Act on Relations between the State and the Karaite Religious Association	201
Maria Stępień , Appeal Against a Cassation Decision as an Instrument to Counteract the Abuse of Cassation Powers in Public Administration ..	215

Ilona Szczepańska-Krekora , Legal and Tax Subjectivity of a Child	231
Marcin Szewczak , Critical Raw Materials. Legal Regulations. An Attempt at Analysis	251
Adam Tokarski , Post-Communist Elements in the 1997 Constitution of the Republic of Poland – Legitimate Critique or Political Myth?	265
Beata Walczak-Kowalik , Ethical and Legal Aspects of the Use of Artificial Intelligence in Medical Documentation	279
Damian Witczak , Appointment of Members of Disciplinary Committees in the Structures of the State Fire Service – Statistical And Legal Analysis	293

ARTYKUŁY

RESPECTING THE FREEDOMS AND RIGHTS OF ELDERLY PEOPLE AS A REQUIREMENT OF THE RULE OF LAW

POSZANOWANIE WOLNOŚCI I PRAW OSÓB STARSZYCH JAKO WYMÓG PRAWORZĄDNOŚCI

Dr hab. Przemysław Czarnek, prof. KUL

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska
e-mail: przemyslaw.czarnek@kul.pl; <https://orcid.org/0000-0002-3904-5965>

Abstract

In the first part of the article, the author analyzes the principle of the rule of law (Rechtsstaat) in a comprehensive manner, combining the formal and material premises of this concept. He presents the historical sources of the concept (including R. v. Mohl and F. J. Stahl), the distinction between the formal and substantive understanding of the rule of law, and contemporary constitutional views that emphasize the need to combine both approaches. In the second part, he identifies threats to the freedoms and rights of older people in Poland – exclusion, loneliness, and limited access to cultural goods, healthcare, social security, and social assistance – and relates them to specific provisions of the Constitution of the Republic of Poland (Articles 6, 19, 67, 68, 69). It points to systemic deficiencies: an insufficient number of geriatric facilities, medical personnel, and limited provision of social and cultural services for seniors. In conclusion, it emphasizes the need for a coherent senior policy – developing U3A, community care, geriatric rehabilitation, social inclusion, and intergenerational education – as a condition for the effective implementation of the rule of law in an aging society.

Keywords: rule of law, rights of older people, senior policy, social exclusion

Abstrakt

W pierwszej części artykułu Autor analizuje zasadę państwa prawnego (Rechtsstaat) w ujęciu kompleksowym, łączącym formalne i materialne przesłanki tego pojęcia. Przedstawia historyczne źródła koncepcji (m.in. R. v. Mohl, F. J. Stahl), rozróżnienie między formalnym a materialnym rozumieniem państwa prawnego oraz współczesne zapatrywania konstytucyjne, które podkreślają konieczność łączenia obu podejść. W części drugiej identyfikuje natomiast zagrożenia dla wolności i praw osób starszych w Polsce – wykluczenie, samotność oraz ograniczony dostęp do dóbr kultury, opieki zdrowotnej, zabezpieczenia społecznego i pomocy bytowej – i odnosi je do konkretnych przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 6, 19, 67, 68, 69). Wskazuje braki systemowe: niedostateczną liczbę placówek geriatrycznych, personelu medycznego oraz ograniczoną realizację świadczeń socjalnych i kulturalnych dla seniorów. W konkluzji podkreśla konieczność prowadzenia spójnej polityki senioralnej – rozwijania U3A, opieki środowiskowej, rehabilitacji geriatrycznej, inkluzji społecznej i edukacji międzygeneracyjnej – jako warunku rzeczywistej realizacji państwa prawa wobec starzejącego się społeczeństwa.

Słowa kluczowe: państwo prawne, prawa osób starszych, polityka senioralna, wykluczenie społeczne

1. The rule of law in a comprehensive approach

The concept of the rule of law (Rechtsstaat) originated in the German legal culture and was developed in a doctrine in the 19th century [Garlicki 2002, 61]. German legal theorists increasingly postulated replacing state authority, functioning on the basis of decision-making principles, i.e. decisions of the princely authority, with an authority making its decisions based on the positivist principles of law [Radwański 1985, 22]. Therefore the content elements of the rule of law, specified at that time, came down to binding the ruler's actions with law and to the legal regulation of relations between the citizen and the state. The creator of the concept of the rule of law was, according to some authors, J.W. Placidus, who was the first to use this concept in his work in 1798 [Kunig 1986, 21]. However, most representatives of legal science indicate that the first author to specify the concept of the rule of law (Rechtsstaat) and to introduce this concept to the science of state law was R. v. Mohl, who in the work published in 1832 gave a legal characteristic of an anti-absolutist state.

According to v. Mohl, *Rechtsstaat* is a concept of a state of law understood materially. Opposing the postulate of I. Kant's school to limit the goals of the state only to securing and implementing the law, he tried at the same time to reconcile the subject matter proper to "chameralism" with the liberal science of the constitutional system, born under the influence of the French constitutional doctrine. According to R. v. Mohl, a necessary condition for defining a given state as a state of law is to examine whether it considers the principle of citizens' freedom to be paramount.

This principle is determined by the goal of every state operating on the basis of law, which is to provide individuals with the possibility of comprehensive development. Only by leaving each member of society a wide sphere of freedom to decide about themselves, limited only by clear regulations setting the boundaries beyond which interference in the sphere of freedom of another person occurs and recognizing the individual as an entity fully responsible for the path of their self-fulfilment, the chance to create a truly civic society does arise.

However, a citizen should act and move within the state within the limits set by reason and law and the duty of obedience to authority. R. v. Mohl left a wide margin for state activity. However, he emphasized that the state should support the achievement of the goals of the individual and society, but only those that require such assistance – the postulate that the state's actions should be based on the principle of subsidiarity, not welfare. The purpose and tasks that the state should fulfill were decisive for him, while the form of government (monarchy, republic) was definitely secondary [Radwański 1985, 28-29].

The other creator of the concept of the rule of law, F. J. Stahl, unlike R. v. Mohl, sees the distinguishing features of the rule of law in the so-called content (*Inhalt*) of state activity [Stahl 1856]. It was Stahl who was the forerunner of the concept of a formal state of law. According to him, the distinguishing feature of a state of law is the method of achieving specific goals, and not the goals themselves: "The state should be a state of law [...]. It should, by virtue of legal provisions, precisely define the paths and limits of its action and ensure the sphere of inviolable freedom of its citizens, and it should not directly implement (enforce) moral ideas outside the legal sphere to a wider extent than the legal sphere, that is, to the most necessary limitation. The concept of the rule of law is not in the sense that the

state has a legal order without administrative tasks, or that it only protects the rights of individuals – it does not cover the purpose and content of the state at all, but only the manner and nature of their implementation” [ibid., 137-38].¹ F. Stahl includes the following among the postulates of a formal state of law: the primacy of the constitution, the direct application of laws by state officials, the separation of the justice system from the administration, and the independence and irremovability of judges [ibid., 604].

It should be noted here that the 19th century and the first half of the 20th century were dominated by the formal understanding of the rule of law. The vast majority of authors adopt such a concept, which is emphasized by contemporary legal theorists and constitutionalists, who often identify the formal concept of the rule of law only with legal positivism [Morawski 1994, 4]. After World War II, supporters of the formal state of law, under the influence of totalitarian states, often changed their views, adopting the substantive concept of the rule of law. These include, among others: German philosopher G. Radbruch, who, moving to the position of a material state of law, created the so-called “the Radbruch formula” in order to quickly cleanse German legislation of the Nazi component. Nevertheless, even today the formal concept is still alive, although consistently and rightly supplemented by material elements.

Undoubtedly, despite the differences in the understanding of the concept of Rechtsstaat from the perspective of its precursors, this concept is a denial of systems of government by people with broad, undefined and uncontrolled power. It categorically rejects decisionist political concepts and the absolute power. The basic negative postulate that distinguishes the state of law (rule of law) is therefore the exclusion of discretion and arbitrariness in the actions of the authorities [Nowacki 1995, 30]. From this point of view, it is identical to the rule of law developed in the Anglo-Saxon countries, based on the idea of the rule of law. Therefore, constitutional axiology is a comprehensive understanding of the general clause of the state of law, combining both the formal and material postulates of this concept of the state and law, which is a kind of a rational combination of the state of laws and the state of judges.

The analysis of the formal requirements of the Rechtsstaat concept, which are relatively easy to define, and the material requirements, the attempt

¹ See Nowacki 1998.

to catalogue which causes more problems because they force us to ultimately opt for a certain system of values, leads to the reflection, that the idea of the rule of law should consist of both of these premises – just as the law itself is a combination (inseparable) of its subjective (*ius*) and objective (*lex*) sides, therefore the rule of law must be analyzed from both the formal and material sides. Ultimately, the Constitutional Tribunal expressed a similar view in its judgment of April 12, 2000, in which it stated, among other things, that “if Art. 2 of the Constitution is not to remain just an empty declaration, it is necessary to take into account the generally accepted standards of the rule of law, as well as to consider what shape (model) of the rule of law the Polish Constitution has adopted. Even the creation of norms, which is impeccable from the point of view of legislative technique, does not exhaust the essence of the rule of law. These norms must implement the basic assumptions underlying the constitutional order in Poland and implement and protect the set of values that the constitution expresses. Consequently, it is impossible to assess compliance with the principles of the rule of law without taking into account the values indicated in the preamble to the Constitution and eliminating the provisions specified in Art. 1 of the Constitution, stating, that Poland is the common good of all citizens”²

All this allows us to conclude that the formal postulates of the rule of law constitute only the construction of such a state. This structure is fulfilled through the implementation of the material premises of the state understood in this way. Only they determine its value, that is, the fact that it is actually a state of law.³

The analysis of the achievements of the doctrine of constitutional law in Poland, in relation to the enormous legacy left by the precursors of the Rechtsstaat concept in Germany, allows the formulation of the essential elements and principles of the constitutional principle of the rule of law, understood in a comprehensive manner. These principles include the following: 1) law in force; 2) legalism; 3) implementation of formal postulates; and 4) implementation of substantive postulates of the concept of the rule of law. Catalogs of formal principles created in the literature on the subject usually showed rather small differences. Undoubtedly, the most important

² K 8/98, OTK, 2000, No. 3, item 87.

³ See Czarnek 2006, 273ff; Czarnek 2009.

of these postulates include the following: 1) division of powers; 2) constitutionalism and its guarantees; 3) legal certainty – legal security; 4) prohibition of retroactivity and protection of acquired rights; 5) proportionality of law; 6) appropriate *vacatio legis*; and 7) democracy. However, the material postulates do not concern the very structure of the state and law, the formal requirements that both the state and law should meet, but the content of this law and the goals of the state. This is therefore about the values that John Paul II spoke about in the parliament in 1999,⁴ which should be reflected in the content of the statutory law. Indirectly, it is also about the fundamental goals of the state, implemented through the law it creates. Three basic material postulates of the Rechtsstaat concept can be identified: 1) reflecting a socially accepted system of values based on natural law in the content of the law; 2) respecting and protecting fundamental freedoms and human rights; and 3) implementing the principles of social justice.

From the point of view of the rule of law in a material and comprehensive approach and the topic of this study, the second of the material postulates is the most important – The state, through the laws it establishes, should, above all, respect and protect the fundamental freedoms and rights of its citizens. This is the fundamental postulate, the implementation of which is an inherent feature, a factor constituting states called states of law. The tasks of the legislator in a state of law in relation to “liberty rights” are therefore: 1) to indicate the subject of the law; 2) to indicate the obligated entities; 3) to define the scope of a given freedom – the sphere of behavior subject to legal protection, excluded from the interference of other entities; 4) standardizing the premises, procedure and nature of interference undertaken exceptionally to protect particularly valuable values; 5) creating legal measures to protect the individual against unlawful interference by state authorities or other entities; and finally 6) ensuring the actual conditions for

⁴ Ioannes Paulus PP. II, Litterae encyclicae Venerabilibus in Episcopatu Fratribus Clericisque et Religiosis Familiis, Ecclesiae Catholicae Fidelibus universis necnon bonae voluntatis hominibus saeculo ipso Encyclicis ab editis litteris «Rerum novarum» transacto *Centesimus annus* (01.05.1991), AAS 83 (1991), p. 793-867. See also Speech of Pope John Paul II in the Sejm of the Republic of Poland on 11 June 1999: “While respecting the autonomy inherent in the relationship between the state and the Church, it must be emphasized that it does not mean independence from values. History teaches that democracy without values easily turns into open or disguised totalitarianism.”

the implementation of freedom, removing the most serious actual obstacles to the implementation of freedom rights [Wojtyczek 1999, 27].

Human freedoms and rights should be understood as values *per se*, resulting directly from the inherent and inalienable dignity of man. Therefore, freedom and human rights cannot be established, but their protection can and must be declared. As H. Waśkiewicz states, “human rights are not, as some people believe, only claims of a purely moral nature; nor are they just values or ideals to be implemented in social life. Human rights are also not just postulates that members of the society may possibly put forward to the state authority, which the state authority is not obliged to take into account [...]. Human rights are subjective rights of a specific type, i.e. rights of a legal nature [...] they are subjective rights that a person is entitled to under natural law” [Waśkiewicz 1985].⁵

Today, however, this derivation of freedom and human rights from natural law is forgotten. If it is assumed that their source is human dignity and therefore they are independent of the positive legislator, they are also treated as absolute and unlimited, arbitrary, also independent of the norms of natural law. Meanwhile, under Cardinal P. Erdő, it should be pointed out, that the problem of the meaning of freedom is one of the most delicate issues of Western culture: “freedom should be exercised responsibly. Man is a being who corresponds to reality - this is where his true freedom is realized. (...) But if reality, also in human society, really exists and if we are not forced to follow only our desires and subjective opinions, then freedom serves to follow what our true good demands, which cannot be incompatible with common good, but what is more, these two realities are correlated” [Erdő 2006, 30].

It is worth recalling the words of John Paul II, who at the threshold of the Third Polish Republic, during his pilgrimage to Poland in 1991, admonished in Kielce: “Mature freedom is needed – this is what society, the nation, and all its areas of life can be based on. But you cannot create a fiction of freedom that supposedly liberates people, or actually enslaves and corrupts them! This is why we need to examine our conscience at the threshold of the Third Polish Republic.” In turn, in Warsaw he said: “We are

⁵ See Motyka 2004, 16ff.

taking the exam of our humanity, our Christianity, our Polishness and our Europeanness. [...] The test of our freedom is before us! Freedom cannot only be possessed. You have to earn it constantly, constantly! It is acquired by making good use of it, by making use of it in truth. Because only the truth makes people and human communities, societies and nations free.” John Paul II clearly defined what this truth is in Koszalin, where he warned, taught and asked: “May you never forget. [...] This is the Decalogue – ten words. The future of man and society, the future of the nation, the state, Europe and the world depend on these ten simple words.”⁶

The connection between freedom and human rights with natural law is therefore unquestionable and cannot be undermined by the thesis of *ius positivists*, who directly deny the natural character of individual rights, supporting only the latter in the dispute between *ius* and *lex*.⁷ The provision of Article 30 of the Constitution of the Republic of Poland⁸ clearly states that the source of human rights is the “natural, inalienable and inviolable” dignity of the person, the respect and protection of which is the duty of public authorities. Man’s dignity, as the source of his freedom, has already been highlighted in the preamble. D. Dudek emphasizes that, although quite clumsily, the legislator refers to natural law assumptions [Dudek 2000, 80].⁹

2. The threat to the freedom and rights of elderly people

What is the threat to the freedoms and rights of elderly people? The effect of the exclusion and loneliness of the elderly is a radical limitation or even exclusion of the possibility for this part of society to exercise

⁶ IV Apostolic Journey of John Paul II to Poland, 1-9 June 1991.

⁷ Meanwhile, as emphasized by, among others, M.A. Krąpiec “however, *ius* and *lex* are two aspects of the same subject, where once we put emphasis on the fact itself as due, and secondly on the content of this fact. [...] The philosophy of law in general basically analyzes law not from its existential side, i.e. from its ontic character – *jus* – but from its content side as *lex*. And this exclusivity of unilateral treatment has become the cause of many misunderstandings. Meanwhile, law has two inseparable sides: the existential side, i.e. the fact of law, and the essential side of the analogous content of law” [Krąpiec 1993, 32-33].

⁸ Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, Journal of Laws No. 78, item 483 as amended [hereinafter: the Constitution].

⁹ See Krukowski 1997, 18ff.

the freedoms and rights guaranteed in the Constitution of the Republic of Poland. The following freedoms and rights are most at risk.

2.1. Specified in Article 6 of the Constitution the right of access to cultural goods: “The Republic of Poland shall provide conditions for the people’s equal access to the products of culture which are the source of the Nation’s identity, continuity and development”

Therefore, in a rule-of-law state, in an aging society, senior policy should include the development of facilities such as senior homes, intergenerational education centres, rural housewives’ associations, universities of the third age, etc. Especially this last form has been gaining popularity in the recent years. As we can read in the study of the Statistical Office in Gdańsk: “Universities of the third age are educational institutions which primarily target the elderly. The U3As’ main objective is to activate senior citizens through education – lectures, workshops, courses, group outings and trips, and many other forms. All these activities seem to be guided by the goal «[...] to add life to years, not just years to life» which is the motto of Halina Szwarc – the founder of the first U3A in Poland. These universities engage their students in social life, they also provide an opportunity to meet interesting people, make friends, pursue their passions or unfulfilled desires. The effect of the operation of universities of the third age is therefore multidimensional – it allows the implementation of the students’ individual needs and, in the social dimension, prevents the exclusion of elderly people from various spheres of life”.¹⁰ In particular, this effect is the ability for the elderly to use cultural goods.

There were 552 universities of the third age (U3As) in the 2021/22 academic year. Universities of the third age varied according to organisational and legal form, but associations were the prevalent form – 288 establishments. A total of 86,609 students attended U3As. Most were women (83.8%), people aged 60-79 (82.9%), people with secondary education (48.9%) and retirees (88.6%). A prospective U3A student had to meet certain requirements. The main criteria were the submission of a declaration

¹⁰ Statistical Office in Gdańsk, *Uniwersytety trzeciego wieku w roku akademickim 2021/2022. Universities of the third age in the 2021/2022 academic year*, Statistics Poland, Statistical Office in Gdańsk, Gdańsk–Warszawa 2023, p. 4.

of participation (82.1%), relevant age (75.0%) and a fee payment (71.4%). 9.8 thousand people conducted lectures or regular classes for U3A students. Academic teachers prevailed – 2.2 thousand, followed by experts, specialists in specific fields of science – 1.1 thousand and foreign language teachers – 1.0 thousand. Over 45% of the lecturers worked without pay. Organisational and administrative work at U3A was performed by 6.2 thousand people, 84.2% of whom worked for free. There were an average of 11 service staff per U3A and 14 students per person performing administrative work. The educational, activating and integrating activities organised by U3As included lectures and seminars (87.5%), regular classes (81.5%), cultural and arts events (78.6%) and social actions for the needy (49.5%).¹¹

2.2. Specified in Article 19 of the Constitution the right of veterans of the fight for independence, especially war invalids, to special care from the state: “The Republic of Poland shall take special care of veterans of the struggle for independence, particularly war invalids”

Among such actions on the part of the Polish state, an example may be the care provided to Capt. Marianna Krasnodębska alias Wiochna in the “Kalina” Social Welfare Home in Lublin, already mentioned in this article. Marianna Krasnodębska is a nearly 102-year-old member of the Home Army and a steadfast soldier of the Freedom and Independence association during World War II and the post-war Anti-Communist Uprising in Poland. In addition to fighting for the independence of our homeland, she was also famous for saving the lives of her Jewish neighbors from Piaski, for which she was honored by Jad Waszem with the title of “The Righteous Among the Nations”. For several years, due to the death of her loved ones, including children, she has been staying at the expense of the City of Lublin in the “Kalina” Social Welfare Home in Lublin, under the care of local employees and nurses, under the supervision of the above-mentioned Manager Andrzej Łaba. However, it is completely obvious that the Polish state does not fully fulfill its obligation under Article 19 of the Constitution, and the case of Capt. Krasnodębska, described briefly here, is not very numerous.

¹¹ Ibid., p. 10.

2.3. Specified in Article 67 of the Constitution the right to social security, understood comprehensively (*sensu largo*), not only as the right to a pension: “A citizen shall have the right to social security whenever incapacitated for work by reason of sickness or invalidism as well as having attained retirement age. The scope and forms of social security shall be specified by statute”

In this area, the development of social care homes, day care centers for seniors, etc. is particularly important in a rule-of-law state. In a rule-of-law state, cases of elderly people suffering in solitude in apartment blocks without a lift, trapped within their own four walls, should be systematically eliminated.

As L. Garlicki points out, even though this constitutional right to social security, also for elderly people, is recognized as a subjective right, both in our constitution and in the constitutions of the countries of our region, these are usually “formulations that are much more restrained than in the previous political era, it is also dominant that the act is entrusted with defining the specific shape of the law in question” [Garlicki 2003, 1-2]. The quoted author emphasizes, following the Constitutional Tribunal, that this “social security” covers all benefits that are granted from public funds to a citizen in need [ibid., 3].¹² However, this provision did not notice “the differentiation of the basic techniques for implementing this security, i.e. no distinction was made between social insurance, social security and social assistance. Thus, the specificity of social insurance as a system based on the reciprocity of benefits and not on one-sided social solidarity has been lost.” [ibid., Article 67, 3].¹³

The content of the right to social security is to guarantee every citizen benefits in the case of, among others: reaching retirement age. Therefore, this provision requires the legislator to specify, among others: the concept of retirement age, i.e. the creation of “legal infrastructure for the social security system” [ibid., Article 67, 4].

The retirement age was established in the Act of 17 December 1998 on pensions and annuities from the Social Insurance Fund.¹⁴ Pursuant to Article 24 section 1 of this Act, insured persons born after 31 December 1948 are

¹² See Judgment of the Polish Constitutional Tribunal of 20 November 2001 r., K. 15/01, OTK ZU 2001, No. 8, item 252.

¹³ See Kolasinski 2001, 112ff.

¹⁴ Journal of Laws of 2024, item 1631, 1674.

entitled to a pension upon reaching the retirement age of at least 60 years for women and at least 65 years for men, subject to Articles 46, 47, 50, 50a, 50e and 184, as well as Article 88a of the Act of January 26, 1982 – Teacher’s Card.¹⁵ This provision was amended in 2012 with a transitional period until 2017 in such a way that it successively increased the retirement age for women and men, including those employed in agriculture, to 67 years of age, which became one of the main reasons for the defeat of both the President of the Republic of Poland, Bronisław Komorowski and the PO-PSL coalition in 2015. The amendment of 2016 returned to the differentiated retirement age for the level of 60 years for women and 65 years for men.

The content of the right to social security, which also includes (as already indicated) the concept of “social assistance”, is also the guarantee of benefits in social welfare homes for elderly people with disabilities that prevent their independent existence.¹⁶ This guarantee is additionally strengthened by the provision of Article 69 of the Constitution.

2.4. Guaranteed in Article 68 of the Constitution the right to health protection: “Everyone shall have the right to have his health protected. Equal access to health care services, financed from public funds, shall be ensured by public authorities to citizens, irrespective of their material situation. The conditions for, and scope of, the provision of services shall be established by statute. Public authorities shall ensure special health care to children, pregnant women, handicapped people and persons of advanced age”

In this area, a rule-of-law state with an aging society is obliged to develop geriatric departments in district hospitals, medical care facilities and rehabilitation centres for seniors. The lack of such facilities, or their insufficient number, causing their inaccessibility, is in fact a violation of the right to health protection of the elderly. The literature on the subject indicates that, in fact, the subjective right is written only in the first paragraph of the article in question – everyone has the right to health protection. The subsequent provisions, written in paragraphs two to five, constitute only the so-called curriculum standards. However, it is necessary to accept the point of view

¹⁵ Journal of Laws of 2024, item 986.

¹⁶ More on this topic later in the study.

of J. Trzciński, who, in his commentary on these provisions, rightly pointed out that a systemic interpretation of the law should be applied in this case, according to which “the provisions of Art. 68 should be interpreted in connection with each other. This means that the provision that »everyone has the right to health care« (section 1) should be read together with provisions such as: »public authorities shall ensure equal access to health care services financed from public funds to citizens, regardless of their financial situation (paragraph 2)«, or »public authorities are obliged to provide special health care [...] to elderly people« (paragraph 3)” [Garlicki 2003, ad. Article 68, 2]. The provisions of sections 2-5 complement the provisions of section 1. However, as the cited author points out, they do not exhaust the content of the concept of “right to health protection” – “the concept of ‘everyone has the right to health protection’ is not fulfilled by enumerating the obligations of public authorities contained in sections 2-5. These are undoubtedly the most important responsibilities, but there are others besides them.” [ibid.].

In the conclusion of his comment, J. Trzciński expressed the following view, worth a full approval: “I see the possibility of reading the program norms in such a way, that a minimum of citizen’s rights are encoded in them. This minimum of citizen rights is the equivalent of the minimum obligations imposed on public authorities contained in program regulations. This construction of responsibility, minimum obligations of public authorities and minimum rights of citizens in program norms gives rise to the statement that citizens can also assert their rights on the basis of program norms. Also by way of a constitutional complaint before the Constitutional Tribunal. It cannot be that the provisions on the socio-economic rights of citizens will be read only as a declaration or a manifesto defining the goals of the state, because such a lesson in the provisions of the constitution would be contrary to the thesis that the constitution is the highest law” [ibid. 7].¹⁷

For this reason, a result of Article 68 section 3 of the Constitution is not only the obligation of public authorities to creating appropriate conditions for the treatment of elderly people, i.e. an appropriate number of geriatric and rehabilitation departments or care and treatment centers. This provision is also the subjective right of elderly Poles to access this type of facilities and the health services provided there. Unfortunately, there are far too few

¹⁷ See also Trzciński 1999, 45-46.

of these facilities. This was demonstrated, among others, by the audit carried out by the Supreme Audit Office. As we read in the report P/14/062 “Medical care for the elderly”, the results of this inspection showed that “there is no system of geriatric medical care for the elderly in Poland; the availability of geriatric care is insufficient; there is a lack of common, comprehensive and standardized procedures in medical care for the elderly”.¹⁸ In accordance with the content of the document entitled Map of health needs in the field of hospital treatment for Poland, in 2029 the forecast demand for beds in geriatric wards will amount to 7,710 beds. Meanwhile, as of September 1, 2021, only 1,140 geriatric beds were available for patients 65+, which represented 15% of the forecast number.¹⁹ Staff shortages are also a huge problem – in Poland, as of June 30, 2021, 532 doctors specialized in geriatrics. Of them, 518 were professionally active, including the largest number in the Silesian Voivodeship – 102. Meanwhile, according to Prof. Tomasz Kostka, former national consultant (he held the position until September 2020), the target number of geriatricians in Poland should be 3,000.²⁰ The lack of specialized nurses is also a problem – the requirement to employ a certain number of nurses with appropriate qualifications was not met in six out of 10 audited hospitals (60%). As of August 3, 2021, only 11,158 nurses had qualifications in geriatrics, long-term care, palliative care, internal medicine and conservative nursing.²¹

2.5. Stated in Article 69 of the Constitution the right to assistance in securing existence: “Public authorities shall provide, in accordance with statute, aid to disabled persons to ensure their subsistence, adaptation to work and social communication.” Unlike the previous provision, the one currently being analyzed formulates the principle of state policy, “and does not take the form of a subjective law” [Garlicki 2003, ad. Article 69, 1]²²

This is evidenced primarily by the way this provision is drafted, indicating specific obligations on the part of public authorities, but

¹⁸ Supreme Audit Office Branch in Kielce, *Funkcjonowanie medycznej opieki geriatrycznej*, [https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/872_20230525/\\$file/872_20230525.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/872_20230525/$file/872_20230525.pdf) [accessed: 21.10.2025].

¹⁹ Ibid., p. 16.

²⁰ Ibid., p. 10.

²¹ Ibid., p. 13.

²² See Winczorek 2000, 233.

not mentioning any “right to...”. And although the allegation of violation only of Article 69 cannot be made directly the subject of a constitutional complaint²³ (unless in conjunction with Articles 67 and 68 of the Constitution), however, it formulates specific tasks for state authorities.

The content of the obligations arising from this provision is to provide assistance to disabled people, including elderly people who are unable to live independently, so that they can lead a life in society, which, as B. Banaszak and M. Jabłoński rightly emphasize, is “one of the necessary conditions for respecting for human dignity.” [Banaszak and Jabłoński, 1998, 128]. Therefore, the provision of Article 69 is directly related to Article 30 of the Constitution – “The inherent and inalienable dignity of the person shall constitute a source of freedoms and rights of persons and citizens. It shall be inviolable. The respect and protection thereof shall be the obligation of public authorities. Creating decent living conditions for people with disabilities (including in particular for the elderly) should be treated – as L. Garlicki rightly emphasizes – as a special constitutional value.” [Garlicki 2003, ad. Article 69, 2].

“Providing assistance” refers in particular to securing one’s existence. This means that “in this most basic scope, the consequences of Art. 69 partially overlap with the consequences of Art. 67 section 1”²⁴, obliging public authorities (government and local government) to create appropriate social security mechanisms for disabled people, including elderly people. It should also be emphasized that a separate reference to the situation of disabled people in Article 69 suggests the admissibility of granting them certain preferences over other categories of people in need. Disability should be treated, at least in accordance with the recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe, “as any limitation or lack, resulting from impairment, in the ability to perform certain activities in a manner or to the extent considered normal for human beings.”²⁵ This generates, among others: creating an entire social welfare

²³ See Decision of the Polish Constitutional Tribunal of 6 September 2000, Ts 69/00, OTK ZU 2000, No. 7, item 277.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid., p. 3.

system in a state of law, which also includes running social welfare homes for disabled elderly people.

Conclusions

All these provisions of the Constitution, which indicate the freedoms and rights of elderly people, are also program norms establishing specific tasks of the state. All these tasks are called comprehensive senior policy. In order to create conditions for the proper and dignified existence of elderly people, the state is obliged to introduce reforms and solutions that, on the one hand, counteract the phenomenon of loneliness and exclusion of the elderly, and on the other hand, allow the rest of society to benefit from the wisdom and experience of seniors. Therefore, it is definitely necessary to increase efforts aimed at counteracting the exclusion of elderly people from the labor market, as we said, creating Universities of the Third Age, promoting senior volunteering and creating intergenerational clubs – intergenerational education centers. We also need to place greater emphasis on educating young generations to increase their awareness of the need to respect elderly people and the need to benefit from their wisdom and experience. We also need much better systemic solutions in the health service, aimed at preventing and combating diseases of the elderly – definitely more geriatric and rehabilitation departments for the elderly.

All these activities are activities supporting seniors. However, according to Prof. Pikuła, attention should be paid to the following aspect of the problem – senior policy activities are aimed primarily at seniors who do not struggle with multi-morbidities, live in large urban centers, in their own apartments, and have the opportunity to use the goods of technological progress. There still remains the issue of elderly people, sick people, in small towns, left alone with problems, diseases, without access to electronic devices [Pikuła 2015, 80]. We need to definitely increase our efforts and do our best to help them. All these activities aimed at effectively ensuring that seniors can enjoy their freedoms and rights are a *sine qua non* condition for defining our country, with its unfortunately aging society, as a rule-of-law state.

REFERENCES

- Banaszak, Bogusław, and Mariusz Jabłoński. 1998. In *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, edited by Jan Boć. Wrocław: Kolonia.
- Czarnek, Przemysław. 2006. *Zasady państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej w praktyce ustrojowej III Rzeczypospolitej Polskiej* (doctoral dissertation). Lublin: Katolicki Uniwersytet Lubelski.
- Czarnek, Przemysław. 2009. "Zasada państwa prawa." In *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, edited by Dariusz Dudek, 156-89. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Dudek, Dariusz. 2000. *Konstytucyjna wolność człowieka a tymczasowe aresztowanie*. Lublin: Lubelskie Wydawnictwa Prawnicze.
- Erdő, Péter. 2006. "Wolność a prawo." In *Kardynał Péter Erdő. Doktor Honoris Causa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II*, edited by Iwona Pachcińska, 25-38. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Garlicki, Leszek (ed.). 2003. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Vol. III. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe. Kancelaria Sejmu.
- Garlicki, Leszek. 2002. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Liber.
- Kolański, Krzysztof. 2001. *Prawo pracy i zabezpieczenia społecznego*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Krąpiec, Mieczysław A. 1993. *Człowiek i prawo naturalne*. Lublin: Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Krukowski, Józef. 1997. "Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki." In *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, edited by Leszek Wiśniewski, 38-50. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kunig, Philip. 1986. *Das Rechtsstaatsprinzip. Überlegungen zu seiner Bedeutung für das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Morawski, Lech. 1994. "Spór o pojęcie państwa prawnego." *Państwo i Prawo* 4:3-12.
- Motyka, Krzysztof. 2004. *Prawa człowieka. Wprowadzenie. Wybór źródeł*. Lublin: Marpol.
- Nowacki, Józef. 1995. *Rządy prawa. Dwa problemy*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Nowacki, Józef. 1998. "Formalne państwo prawne (kwestia charakterystyki)." In *Teoria prawa, filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, edited by Roman Tokarczyk, and Krzysztof Motyka, 207-21. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

- Pikuła, Norbert. 2015. "Samotność czy wykluczenie społeczne osób starszych?" *Praca Socjalna* 4:66-80.
- Radwański, Roman. 1985. *Socjalne państwo prawne w doktrynie RFN 1949-1968*. Opole: Instytut Śląski w Opolu.
- Stahl, Friedrich J. 1856. *Die Philosophie des Rechts*, 2. Bd.: *Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung*, IV. Buch: *Die Staatslehre und die Prinzipien des Staatsrechts*. Heidelberg: Mohr.
- Trzciński, Janusz. 1999. "Naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw jako podstawa skargi konstytucyjnej." In *Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Studia i Materiały*. Vol. IX. Warszawa: Trybunał Konstytucyjny.
- Waśkiewicz, Hanna. 1985. "Prawa człowieka. Problemy otwarte." *Chrześcijanin w Świecie* 15, no. 12:17-35.
- Winczorek, Piotr. 2000. *Komentarz do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa: Liber.
- Wojtyczek, Krzysztof. 1999. *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.

GŁOSA DO WYROKU SĄDU NAJWYŻSZEGO Z DNIA 5 LUTEGO 2025 R., SYGN. V KK 505/24

COMMENTARY ON THE SUPREME COURT JUDGMENT OF 5 FEBRUARY 2025, CASE NO. V KK 505/24

Mgr Edyta Dudzińska

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska
e-mail: dudzińska1@wp.pl; <https://orcid.org/0009-0000-5357-951X>

Abstrakt

W tezie głosowanego orzeczenia zawarte jest wyjaśnienie istnienia możliwości zastosowania instytucji określonej w art. 37b Kodeksu karnego w warunkach art. 12 § 1, tj. czynu ciągłego. Nadzwyczajne obostrzenie kary w takich warunkach może nastąpić wówczas, gdy w konkretnej sprawie, przy uwzględnieniu wysokości dolnej granicy ustawowego zagrożenia karą pozbawienia wolności, możliwe jest jej orzeczenie w takim wymiarze, że jej obligatoryjne obostrzenie (powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia) powoduje, że wymiar tak orzeczonej kary nie przekracza 3 miesięcy pozbawienia wolności, a jeżeli górna granica ustawowego zagrożenia wynosi przynajmniej 10 lat, 6 miesięcy pozbawienia wolności, czyli tylko wówczas, gdy możliwe jest jednocześnie respektowanie obligatoryjnego charakteru przepisu art. 57b oraz treści art. 37b w zakresie maksymalnej wysokości kary pozbawienia wolności jako kary sekwencyjnej orzeczonej za dany występpek. W praktyce będzie to możliwe jedynie w zakresie tych występków, w których dolna granica ustawowego zagrożenia nie przekracza 5 miesięcy pozbawienia wolności.

Słowa kluczowe: wyrok, nadzwyczajne obostrzenie kary, orzeczenie kary ograniczenia wolności obok kary pozbawienia wolności

Abstract

The rationale of the judgment under review provides an interpretation confirming the possibility of applying the measure set out in Article 37b of the Criminal

Code in the context of Article 12 § 1 i.e., in relation to a continuous criminal act. An extraordinary aggravation of the penalty under such circumstances may be permissible where, in a given case, taking into account the statutory minimum of the penalty of imprisonment, it is possible to impose a sentence which – when subject to the mandatory aggravation (i.e., above the statutory minimum) – does not exceed 3 months of imprisonment. If the statutory maximum is at least 10 years, the sentence may not exceed 6 months of imprisonment. This means that such application is only feasible where it is possible to simultaneously comply with both the mandatory nature of Article 57b and the provisions of Article 37b regarding the maximum term of imprisonment as a sequential penalty imposed for a specific offense. In practice, this will only be possible in cases where the statutory minimum does not exceed 5 months of imprisonment.

Keywords: judgment, extraordinary aggravation of penalty, imposition of restriction of liberty alongside imprisonment

Wprowadzenie

Podstawy do nadzwyczajnego obostrzenia kary w oparciu o treść art. 57b Kodeksu karnego¹ w związku ze skazaniem w warunkach określonych w art. 12 k.k. przy zastosowaniu instytucji określonej w art. 37b k.k., stanowi niezwykle istotny problem z praktycznego punktu widzenia.

Koncepcja przedstawiona przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 lutego 2025 r., sygn. V KK 505/24² jest słuszna i niewątpliwie pozwoli na ukształtowanie jednolitej praktyki orzeczniczej przez sądy powszechne.

Nadzwyczajne obostrzenie kary we wskazanych powyżej warunkach może nastąpić wówczas, gdy w konkretnej sprawie, przy uwzględnieniu wysokości dolnej granicy ustawowego zagrożenia karą pozbawienia wolności, możliwe jest jej orzeczenie w takim wymiarze, że jej obligatoryjne obostrzenie (powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia) powoduje, że wymiar tak orzeczonej kary nie przekracza 3 miesięcy pozbawienia wolności, a jeżeli górna granica ustawowego zagrożenia wynosi przynajmniej 10 lat, 6 miesięcy pozbawienia wolności, czyli tylko wówczas, gdy możliwe jest jednocześnie respektowanie obligatoryjnego charakteru przepisu art. 57b k.k. oraz treści art. 37b k.k. w zakresie maksymalnej wysokości kary pozbawienia wolności jako kary sekwencyjnej orzeczonej za dany występpek.

¹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - *Kodeks karny*, Dz. U. Nr 88, poz. 553 [dalej: k.k.].

² Lex nr 3824979.

Instytucja uregulowana w art. 37b k.k. należy do sfery sądowego wymiaru kary i nie zalicza się kategorii przepisów współkształtujących ustawowe zagrożenia za występki, których dotyczy, poszerza jedynie możliwości sądu w zakresie modyfikacji sankcji.

1. Analiza orzeczenia

W uzasadnieniu głosowanego wyroku Sąd wyraził pogląd, że zaistnienie podstaw do nadzwyczajnego obostrzenia kary w oparciu o treść art. 57b k.k., w związku ze skazaniem w warunkach określonych w art. 12 § 1 k.k. nie uniemożliwia w ogóle możliwości zastosowania przez sąd orzekający w danej sprawie instytucji określonej w art. 37b k.k. pod tym jednak warunkiem, że możliwe jest jednocześnie respektowanie obligatoryjnego charakteru przepisu art. 57b k.k. oraz treści art. 37b k.k. w zakresie maksymalnej wysokości kary pozbawienia wolności jako kary sekwencyjnej orzeczonej za dany występki.

Powyższe stanowisko zostało wyrażone w sprawie, w której oskarżony stanął pod zarzutem zaistniałego w ustalonym okresie czasu działania z góry powziętym zamiarem w krótkich odstępach czasu w postaci posiadania i rozpowszechniania treści pornograficznych [...], a następnie przez określony czas przechowywał je w pamięci dysku twardego komputera, tj. o czyn z art. 202 § 3 k.k., art. 202 § 4a k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. w zw. z art. 12 § 1 k.k. Wyrokiem z dnia 30 października 2023 r. sąd pierwszej instancji uznał oskarżonego za winnego popełnienia zarzucanego mu czynu, to jest występkę z art. 202 § 3 k.k., art. 202 § 4a k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. w zw. z art. 12 § 1 k.k. i za to w myśl art. 11 § 3 k.k. i na podstawie art. 202 § 3 k.k. w zw. z art. 37b k.k. wymierzył mu karę 6 miesięcy pozbawienia wolności oraz 2 lat ograniczenia wolności polegającej na potrąceniu 15% wynagrodzenia w stosunku miesięcznym na rzecz Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę w okresie wykonywania kary. Wyrok ten został wydany na skutek uwzględnienia przez Sąd złożonego przez prokuratora w trybie art. 335 Kodeksu postępowania karnego³ wniosku o wydanie wyroku bez przeprowadzania rozprawy. Powyższe

³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - *Kodeks postępowania karnego*, Dz. U. Nr 89, poz. 555 [dalej: k.p.k.].

orzeczenie nie zostało zaskarżone i uprawomocniło się 7 listopada 2023 r. Kasację na niekorzyść skazanego od powyższego rozstrzygnięcia wniosł Prokurator Generalny, zarzucając między innymi, rażące i mające istotny wpływ na treść orzeczenia naruszenie przepisów prawa karnego procesowego, a mianowicie art. 343 § 6 i 7 k.p.k. w zw. z art. 335 § 1 k.p.k., poprzez uwzględnienie wadliwego wniosku prokuratora o wydanie wobec oskarżonego wyroku skazującego bez przeprowadzenia rozprawy za popełniony w okresie od co najmniej 8 stycznia 2023 r. do 6 marca 2023 r., czyn kwalifikowany z art. 202 § 3 k.k. i art. 202 § 4a k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. w zw. z art. 12 § 1 k.k. pomimo, wniosek w zakresie propozycji kary nie respektował obligatoryjnego charakteru przepisu art. 57b k.k., w konsekwencji czego wyrok skazujący został wydany z rażącym i mającym istotny wpływ na jego treść naruszeniem przepisów prawa karnego materialnego, a mianowicie art. 57b k.k. oraz art. 37b k.k., poprzez wymierzenie oskarżonemu za przypisany mu występki z art. 202 § 3 k.k. i art. 202 § 4a k.k. w zw. z art. 11 § 2 k.k. w zw. z art. 12 § 1 k.k. na podstawie art. 202 § 3 k.k. w zw. z art. 11 § 3 k.k. przy zastosowaniu art. 37b k.k. kary sekwencyjnej 6 miesięcy pozbawienia wolności i kary 2 lat ograniczenia wolności, polegającej na potrącaniu 15% wynagrodzenia w stosunku miesięcznym na rzecz Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę w Warszawie, podczas gdy przepis art. 57b k.k. nakłada na sąd obowiązek wymierzenia za przypisane sprawcy przestępstwo popełnione w warunkach czynu ciągłego, określonego w art. 12 § 1 k.k. kary w wysokości powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia, co w realiach niniejszej sprawy, z uwagi na ustawowe zagrożenie występku z art. 202 § 3 k.k., winno skutkować wymierzeniem oskarżonemu kary pozbawienia wolności w wysokości co najmniej 2 (dwóch) lat i 1 (jednego) miesiąca ograniczenia wolności i co powodowało, że przepis art. 37b k.k. nie mógł w przedmiotowej sprawie znaleźć zastosowania. Kasacja Prokuratora Generalnego została uznana za zasadną. W ocenie Sądu Najwyższego trafnie skarżący wskazał, że w realiach sprawy Sąd Rejonowy dopuścił się rażącej obrazu przepisów prawa procesowego, a to art. 343 § 6 i § 7 w zw. z art. 335 § 1 k.p.k., a w konsekwencji także określonych norm prawa materialnego.

Zatem konsekwencje wynikające z art. 57b k.k., czyli obligatoryjnego obostrzenia kary pozbawienia wolności, uniemożliwiały w realiach faktycznych i prawnych występujących w niniejszej sprawie zastosowanie

instytucji określonej w art. 37b k.k. i w konsekwencji wymierzenie skazanemu kary sekwencyjnej.

2. Analiza przepisu art. 57b k.k., art. 37b k.k. oraz orzecznictwa

Głosowane orzeczenie dotyka dość istotnej, w szczególności w sferze orzeczniczej kwestii możliwości orzeczenia kary ograniczenia wolności wraz z karą pozbawienia wolności, skazując za przestępstwo popełnione w warunkach art. 12 § 1 k.k. w sytuacji istnienia podstaw do nadzwyczajnego obostrzenia kary w oparciu o treść art. 57b k.k.

Problem, którym zajął się Sąd Najwyższy – możliwość stosowania wymiaru kary przewidzianej w art. 37b k.k. w przypadku obligatoryjnego stosowania normy zaostrzającej karę stypizowanej w art. 57b k.k. – był już wcześniej przedmiotem orzekania przez Sąd Najwyższy, tj. w wyroku Sądu Najwyższego: z dnia 11 grudnia 2024 r., z dnia 7 listopada 2023 r.; z dnia 8 lipca 2020 r. oraz z dnia 22 lutego 2023 r.⁴

W uzasadnieniu głosowanego judykatu odwołano się do stanowiska zajętego przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyżej przytoczonego wyroku (sygn. VKK 331/22), nie przedstawiając własnej, pogłębionej argumentacji. Skoro wystąpił problem z wykładnią unormowań z art. 37b k.k. i art. 57b k.k. w zakresie związanym z ewentualną kolizją zachodzącą między nimi, uniemożliwiającą ich łączne zastosowanie, należało oczekiwać, że Sąd Najwyższy w szczegółowy sposób odniesie się do istoty tego problemu, co pozwoli na ukształtowanie jednolitej i spójnej interpretacji. Z orzeczenia Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2023 r. wynika, że instytucja określona w art. 37b k.k. nie stanowi podstawy nadzwyczajnego złagodzenia kary, a w związku z tym sąd ma obowiązek zastosować obligatoryjne obostrzenie kary określone w art. 57b k.k.

Dla ustalenia relacji zachodzącej między instytucjami przewidzianym w art. 57b k.k. i 37b k.k. konieczne jest w pierwszej kolejności określenie funkcji normatywnej każdej z powyższych konstrukcji prawnych.

⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z: z dnia 11 grudnia 2024 r., sygn. V KK 488/24, Lex nr 3789454; z dnia 7 listopada 2023 r., sygn. IV KK 412/23, Lex nr 3623600; z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. I KK 49/19, Lex nr 3145214 oraz 22 lutego 2023 r., sygn. V KK 331/22, Lex nr 3554474.

Analizę przedmiotowego orzeczenia zacząć jednak należy od treści art. 57b k.k., gdzie określone zostały elementy zaostrożenia kary w przypadku skazania za czyn ciągły.

Zgodnie ze wskazanym przepisem sąd po pierwsze, ma obowiązek wymierzyć karę przewidzianą za przypisane przestępstwo wyższą niż dolna granica ustawowego zagrożenia, a w wypadku grzywny lub kary ograniczenia wolności nie niższą od dwukrotności owej granicy, po drugie sąd może wymierzyć karę wyższą niż górna granica ustawowego zagrożenia – do podwójnej wysokości górnej granicy ustawowego zagrożenia. Przepis ten przewiduje zatem instytucję nadzwyczajnego obostrzenia kary. W konsekwencji, sąd będzie musiał wymierzyć karę wyższą o co najmniej jedną jednostkę, to jest o miesiąc pozbawienia wolności lub ograniczenia wolności bądź o jedną stawkę dzienną grzywny.

„Ustawodawca, używając określeń „dolna granica ustawowego zagrożenia” oraz „górna granica ustawowego zagrożenia” bez wskazania, o zagrożenie jaką karą chodzi, umożliwił zastosowanie art. 57b k.k. do każdego rodzaju kary, która wchodzi w skład zagrożenia ustawowego przestępstwa popełnionego w ramach czynu ciągłego. Wynika to także z treści art. 57b k.k. we fragmencie: „wymierza karę przewidzianą za przypisane sprawcy przestępstwo” [Patora 2025, 171].

Drugi z analizowanych przepisów – art. 37b k.k. stanowi, że w sprawie o występki zagrożony karą pozbawienia wolności, niezależnie od dolnej granicy ustawowego zagrożenia przewidzianego w ustawie za dany czyn, sąd może orzec jednocześnie karę pozbawienia wolności w wymiarze nieprzekraczającym 3 miesięcy, a jeżeli górna granica ustawowego zagrożenia wynosi przynajmniej 10 lat – 6 miesięcy, oraz karę ograniczenia wolności do lat 2.

Jak trafnie wskazuje się w literaturze i orzecznictwie, przez ustawowe zagrożenie karą rozumie się zagrożenie przewidziane w sankcji przepisu określającej dany typ przestępstwa. Jest ono zatem związane z typem przestępstwa opisanym w części szczególnej ustawy karnej, a wszystkie modyfikacje kary, zarówno w jej górnym, jak i dolnym progu zagrożenia oraz zarówno zaostrażające, jak i łagodzące jej wymiar, nie zmieniają zagrożenia, które jest niezmiennie w ramach przyjętej w ustawie typizacji przestępstw⁵.

⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 września 2018 r., sygn. III KK 465/18, Lex nr 2540988.

Przepis ten znajdzie zatem zastosowanie wobec sprawców występku zagrożonych albo wyłącznie karą pozbawienia wolności, niezależnie od górnej granicy ustawowego zagrożenia, albo występku zagrożonych karą pozbawienia wolności oraz inną karą wymienioną w art. 32 pkt 1-2 k.k.

Należy zgodzić się z poglądem prezentowanym w doktrynie i orzecznictwie, że instytucja uregulowana w art. 37b k.k. należy do sfery sądowego wymiaru kary i nie zalicza się kategorii przepisów współkształtujących ustawowe zagrożenia za występki, których dotyczy.

Sąd, w oparciu o ten przepis, ma możliwość orzeczenia dwóch odrębnych kar, tj. kary pozbawienia wolności i ograniczenia wolności za jedno i to samo przestępstwo. Oznacza to fakultatywność stosowania omawianej regulacji (w konkretnej sprawie sąd jest uprawniony do wymierzenia kary sekwencyjnej w oparciu o dyrektywę sądowego wymiaru kary), a także wyklucza możliwość uznania, że stanowi ona swoistą podstawę nadzwyczajnego złagodzenia kary. Istota konstrukcji przywołanego przepisu stanowi zatem wyjątek od zasady wymierzania jednej kary za jedno przestępstwo. W konsekwencji nie jest możliwe łączenie kar pozbawienia wolności i ograniczenia wolności węzłem kary łącznej, albowiem instytucja kary łącznej, choć podlegała licznym zmianom przez ostatnie lata, to jednak zawsze dotyczyła wymierzenia jednej kary łącznej w miejsce podlegających łączeniu kar jednostkowych wymierzonych z osobna za odrębne czyny stanowiące przestępstwa. Jest to zatem odmienna sytuacja faktyczna i kary orzekane na podstawie art. 37b k.k. nie są związane ze zbiegiem przestępstw, o którym mowa w ramach instytucji kary łącznej (tak również wyrok Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 2019 r., ale już odmiennie zob. wyrok Sądu Najwyższego z 29 maja 2018 r.)⁶. Nie ma jednak przeszkód do stosowania kary łącznej w sytuacji, gdy za co najmniej dwa odrębne przestępstwa (występki) orzeczono odrębnie cztery kary, z czego dwie w ramach art. 37b k.k. za jeden występki oraz dwie odrębnie za drugie przestępstwo z zastosowaniem także art. 37b k.k. [Filipczak 2025, 118].

⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 2019 r., sygn. V KK 173/18, Lex nr 2671105; wyrok Sądu Najwyższego z 29 maja 2018 r., sygn. II KK 155/18, Lex nr 2555594.

Wnioski

Analiza powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że jeśli sąd musi wymierzyć karę powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia, to jednocześnie nie może wymierzyć kary łagodniejszej niż kara pozbawiania wolności, jeśli jest przewidziana w przepisie części szczególnej, a tym samym daje możliwość zastosowania art. 37 b k.k. Jeżeli zatem zgodnie z przepisem art. 57b k.k. sąd musi wymierzyć karę powyżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia, to jednocześnie nie może wymierzyć kary łagodniejszej niż kara pozbawiania wolności, jeśli jest przewidziana w przepisie części szczególnej. To ostatnie stwierdzenie należy jednak uzupełnić o zastrzeżenie, że możliwość orzeczenia kary sekwencyjnej w przypadku obligatoryjnego nadzwyczajnego obostrzenia kary za popełnienie czynów w warunkach czynu ciągłego jest jednak w istotnym zakresie ograniczona, biorąc pod uwagę limity wyznaczone w przepisie art. 37b k.k. (tj. 3 miesiący lub w przypadku, gdyby górna granica ustawowego zagrożenia wynosiła przynajmniej 10 lat – 6 miesięcy), oraz konieczność wymierzenia kary obostrzonej. Innymi słowy, instytucję przewidzianą w art. 37b k.k. można stosować do sprawców, którzy popełnili przestępstwo w warunkach określonych w art. 12 § 1 k.k., a zatem gdy zachodzi konieczność obligatoryjnego, nadzwyczajnego obostrzenia kary, o ile na gruncie konkretnej sprawy da się to zrealizować poprzez orzeczenie kary pozbawienia wolności powyżej dolnego zagrożenia ustawowego, nieprzekraczającej jednak 3 miesięcy pozbawienia wolności, a jeśli górna granica ustawowego zagrożenia wynosi przyjemniej 10 lat, 6 miesięcy pozbawienia wolności, czyli tylko wówczas gdy możliwe jest respektowanie obligatoryjnego charakteru przepisu art. 57b k.k. oraz treści art. 37b k.k. w zakresie maksymalnej wysokości kary pozbawienia wolności jako kary sekwencyjnej orzeczonej za dany występki.

W odniesieniu do występki zagrożonych wyłącznie karą pozbawienia wolności należy zauważyć, że w przypadku przestępstw zagrożonych karą od miesiąca do 3 lat pozbawienia wolności (np. art. 284 § 1 k.k.) na podstawie art. 37b k.k., przy jednoczesnym zastosowaniu art. 57b k.k., sąd może orzec sekwencję kar: 2 lub 3 miesięcy pozbawienia wolności oraz od miesiąca do 2 lat ograniczenia wolności. W sprawie o przestępstwo zagrożone sankcją od 3 miesięcy do 5 lat pozbawienia wolności (np. art. 278 § 1 k.k.) zastosowanie art. 37b k.k. nie jest możliwe, ponieważ regulacja ta nie

dopuszcza wymierzenia kary 4 miesięcy pozbawienia wolności wobec tej grupy przestępstw (zagrożenie karą pozbawienia wolności poniżej 10 lat), a jest to minimum, które sąd musi orzec, jeżeli zostały spełnione przesłanki art. 57b k.k. W stosunku do przestępstw zagrożonych karą od 6 miesięcy do 8 lat pozbawienia wolności (np. art. 286 § 1 k.k.) sekwencja kar również nie może mieć zastosowania, bo minimalną karą wymaganą przez art. 57b k.k. jest 7 miesięcy pozbawienia wolności.

W tym miejscu nie można również nie odnieść się do treści art. 38 § 2 k.k., który z kolei określa maksymalny wymiar kary nadzwyczajnie obostrzonej, a mianowicie nie może przekraczać 810 stawek dziennych grzywny, 2 lat ograniczenia wolności lub 30 lat pozbawienia wolności. „Po zmianach wprowadzonych przez nowelę z 7.07.2022 r. intensywność obostrzenia dolnej granicy ustawowego zagrożenia przewidzianego w art. 57b k.k. nie jest jednakowa w odniesieniu do poszczególnych kar. Jeśli chodzi o karę pozbawienia wolności, jest to obowiązek orzeczenia kary „powyżej” dolnej granicy ustawowego zagrożenia, co oznacza, że najniższą karę tego rodzaju, którą wolno wymierzyć sprawcy przestępstwa ciągłego w ramach tego obostrzenia, wyznacza dolna granica ustawowego zagrożenia tą karą powiększona o najmniejszą jednostkę, w której rzeczoną karę się „odmierza”, tj. miesiąc pozbawienia wolności. Jeśli natomiast chodzi o kary nieizolacyjne, jest to obowiązek orzeczenia kary w wysokości nie niższej od dwukrotności dolnej granicy ustawowego zagrożenia” [Majewski 2024, 425].

Koncepcja przedstawiona przez Sąd Najwyższy we wskazanym wyroku jest słuszna i niewątpliwie pozwoli na ukształtowanie jednolitej praktyki orzeczniczej przez sądy powszechne. Instytucja uregulowana w art. 37b k.k. należy do sfery sądowego wymiaru kary i nie zalicza się kategorii przepisów współkształtujących ustawowe zagrożenia za występki, których dotyczy, poszerza jedynie możliwości sądu w zakresie modyfikacji sankcji.

PIŚMIENNICTWO

- Filipczak, Mateusz. 2025. „Kara orzekana za przestępstwo będące czynem ciągłym.” W *Kodeks karny. Komentarz*, red. Jan Kulesza, Adam Beham, Mateusz Filipczak, i in., 171. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Majewski, Jarosław. 2024. „Nadzwyczajne obostrzenie kary za przestępstwa ciągłe.” W *Kodeks karny. Komentarz*, red. Adam Błachnio, Julia Kosonoga-Zygmunt, Piotr Zakrzewski, i in., 424-25. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Patora, Krystyna. 2025. „Kara orzekana za przestępstwo będące czynem ciągłym.” W *Kodeks karny. Komentarz*, red. Jan Kulesza, Adam Beham, Mateusz Filipczak, i in., 171. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

REHABILITACJA BISKUPA DR. SZCZEPANA SOBALKOWSKIEGO

REHABILITATION OF BISHOP DR. SZCZEPAN SOBALKOWSKI

Dr Marcin Gołębiewicz

Oddziałowa Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w Warszawie, Polska
e-mail: marcin.golebiewicz@ipn.gov.pl; <https://orcid.org/0000-0002-6415-5664>

Abstrakt

Artykuł przedstawia zagadnienie przywracania dobrego imienia osobom niesłusznie skazanym w latach 1944-1989. Omówiono w nim podstawy do stwierdzenia nieważności orzeczeń organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości wydanych z powodu prowadzenia działalności niepodległościowej. W sposób szczególny podejmuje tematykę kwalifikacji prawnej zarzucanych lub przypisanych pokrzywdzonym przestępstw. Na bazie akt archiwalnych omówiono okoliczności bezzasadnego aresztowania i skazania na karę więzienia bp. dr. Szczepana Sobalkowskiego. Przedstawiono także fakty i dowody, które stanowiły podstawę do jego sądowej rehabilitacji. Analiza tej sprawy prowadzi do wniosku, że proces rehabilitacji osób niesłusznie skazanych nie został zakończony. W systemie przywracania sprawiedliwości dziejowej po okresie komunizmu, regulujący tę materię akt prawny jest nadal niezbędny.

Słowa kluczowe: ustawa lutowa, rehabilitacja sądowa, niesłuszne skazanie, działalność na rzecz niepodległego bytu państwa

Abstract

The article addresses the issue of restoring the good name of individuals wrongfully convicted between 1944 and 1989. It discusses the legal grounds for declaring null and void the rulings of law enforcement and judicial authorities issued as a consequence of independence-related activities. Particular attention is devoted to the legal classification of offenses alleged or attributed to the victims. Drawing on archival

records, the article outlines the circumstances of the unjustified arrest and imprisonment of Bp. Dr. Szczepan Sobalkowski. It also presents the facts and evidence that formed the basis for his judicial rehabilitation. The analysis of this case leads to the conclusion that the process of rehabilitating wrongfully convicted persons has not yet been completed. In the system of restoring historical justice after the communist era, the legal act regulating this matter remains indispensable.

Keywords: February Act, judicial rehabilitation, wrongful conviction, activity in support of national independence

Wprowadzenie

Szczególnie ważne miejsce w obszarze przywracania poczucia sprawiedliwości po 1989 r., zachwianego niesłusznymi, bezdusznymi i krzywdzącymi orzeczeniami organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, wydanymi wobec osób represjonowanych z powodu prowadzenia działalności niepodległościowej, zajmuje ustawa z dnia 23 lutego 1991 r. *o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego*¹. Wspomniany akt prawny w dalszym ciągu służy do znoszenia skutków prawnych orzeczeń skazujących.

Postępowanie rehabilitacyjne inicjowane jest wnioskiem. Do jego złożenia uprawnionymi są: osoby represjonowane, a na wypadek ich śmierci – małżonkowie, krewni w linii prostej, rodzeństwo oraz organizacje zrzeszające pokrzywdzonych. Po stronie instytucji państwowych uprawnienie do zainicjowania postępowania posiadają: Rzecznik Praw Obywatelskich, Minister Sprawiedliwości i prokurator. Po nowelizacji ustawy o IPN², przeprowadzonej ustawą z dnia 29 kwietnia 2016 r. *o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*³, legitymację do kierowania wniosków i występowania przed sądami *expressis verbis* uzyskali prokuratorzy Głównej Komisji i Oddziałowych Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Sądy powszechne i wojskowe szczebla okręgowego, w postępowaniu karnym na posiedzeniu, rozstrzygają czy w konkretnej sprawie orzeczenia

¹ Dz. U. z 2024 r., poz. 442 [dalej: ustawa lutowa].

² Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. *o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*, Dz. U. z 2023 r., poz. 102 [dalej: ustawa o IPN].

³ Dz. U. z 2016 r., poz. 749.

wydane przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organy pozasądowe [Zamroczyńska 2018, 54-57], w okresie od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1989 r., pozostawały w związku z działalnością skazanego (podejrzanego, oskarżonego, obwinionego) na rzecz niepodległości Polski⁴. Uwzględnienie wniosku konsumuje się w postanowieniu stwierdzającym nieważność uprzednio wydanego orzeczenia (wyroku, postanowienia), co w skutkach jest równoznaczne z wydaniem wyroku uniewinniającego (art. 2 ust. 1 zd. drugie ustawy lutowej).

Zrównanie skutku w postaci stwierdzenia nieważności orzeczenia z uniewinnieniem przesądza o jego mieszanym charakterze – materialnoprawnym i procesowym, co pozwala na przyjęcie, że uznanie działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego stanowi sytuację kontratypową (okoliczność wyłączającą bezprawność czynu) [Warylewski 2020, 354]. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wspomnianą działalność określono jako kontratyp oporu wobec zachowań władzy skierowanych przeciwko wolnościom i prawom obywatelskim [Zoll 1997, 101]. Ustawie nie podlegają jedynie rozstrzygnięcia zakończone wyrokiem uniewinniającym oraz orzeczeniem o umorzeniu postępowania karnego na podstawie art. 17 § 1 pkt 1 i 2 k.p.k.⁵ Wymieniony przepis dotyczy negatywnych przesłanek procesowych w postaci: stwierdzenia, że czynu nie popełniono; braku danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie jego popełnienia; braku ustawowych znamion czynu zabronionego oraz gdy ustawa stanowi, że sprawca nie popełnia przestępstwa. Stwierdzeniu nieważności nie stoi na przeszkodzie umorzenie postępowania na podstawie przepisów ustaw i dekretnów amnestyjnych.

W procesie rehabilitacji rozumianej jako przywracanie do kategorii osób prawnie niewinnych, ustawodawca zdecydował się na przyjęte formuły tzw. rehabilitacji hybrydowej, a zatem o charakterze ustawowo-sędziowskim. Podstawy do stwierdzenia nieważności orzeczenia określa ustawa, jednakże w konkretnym przypadku wymagane jest uzyskanie stosownego orzeczenia sądowego [Sychta 2017, 19-20].

⁴ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30 sierpnia 1995 r., sygn. Wz. 175/95, „Prokuratura i Prawo” 1995, z. 11-12, poz. 19.

⁵ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks postępowania karnego*, Dz. U. z 2022 r., poz. 1375 z późn. zm. [dalej: k.p.k.].

Ustawa obejmuje nie tylko działalność niepodległościową prowadzoną w zorganizowanych strukturach, ale również w formie aktu indywidualnego, jeżeli tylko miał on na celu dążenie do odzyskania przez Polskę niepodległości⁶. W wymiarze jednostkowym działalność niepodległościowa mogła polegać na wyrażaniu poglądów o nieakceptowaniu ustroju Polski „ludowej” i manifestowaniu woli nastąpienia zmian, także w jednorazowym akcie udziału w demonstracji⁷.

Na mocy ustawy lutowej zniesieniu podlegają skutki prawne orzeczeń skazujących stanowiących indywidualne akty represji sądowych, wydane w oparciu o przepisy karne wymierzone przeciwko oponentom politycznym, w przeważającej mierze wprowadzone do prawodawstwa po II wojnie światowej [Grześkowiak 2020, 136]. Obejmują wyroki skazujące za czyny kwalifikowane w szczególności na podstawie: art. 85-88 *Kodeksu Karnego Wojska Polskiego*⁸, dekretu z dnia 30 października 1944 r. *o ochronie Państwa*⁹, dekretu z dnia 16 listopada 1945 r. *o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa*¹⁰ oraz jego następcy, który na dłużej zagościł do praktyki „wymiaru sprawiedliwości”, a mianowicie dekretu z dnia 13 czerwca 1946 r. *o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy Państwa*¹¹.

W praktyce stosowania prawa, w konkretnych sprawach, pojawiają się wnioski dalej idące. Koncentrują się one wokół odpowiedzi na pytanie, czy stwierdzenie nieważności orzeczenia jest determinowane poprzez przyjętą w postępowaniu historycznym kwalifikację prawną czynu? Represje w równym stopniu mogły dotyczyć także osób skazanych za przestępstwa kryminalne np. przeciwko mieniu (kradzieże, rozboje, nielegalne posiadanie broni palnej) wprowadzone do systemu prawnego przed 1 września 1939 r., a nawet dewizowe (np. z art. 1 § 2 i art. 3 § 2 ustawy karnej dewizowej z dnia 28 marca 1952 r.¹²).

⁶ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 12 marca 1992 r., sygn. I KZP 5/92, OSNKW 1992, z. 5-6, poz. 36.

⁷ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 12 maja 2021 r., sygn. V KK 457/20.

⁸ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 września 1944 r. – *Kodeks Karny Wojska Polskiego*, Dz. U. z 1944 r., Nr 6, poz. 27 [dalej: k.k. WP].

⁹ Dz. U. z 1944 r., Nr 10, poz. 50.

¹⁰ Dz. U. z 1945 r., Nr 53, poz. 300.

¹¹ Dz. U. z 1946 r., Nr 30, poz. 192 [dalej: m.k.k.].

¹² Dz. U. z 1952 r., Nr 21, poz. 134.

1. Bp dr Szczepan Sobalkowski

Ksiądz Szczepan Sobalkowski urodził się 23 grudnia 1901 r. w Krompolowie w powiecie zawierciańskim, w rodzinie pracownika kamieniołomu i matki prowadzącej gospodarstwo domowe. Po ukończeniu w 1919 r. miejscowego gimnazjum, wstąpił do Seminarium Duchownego w Kielcach. Czynnie uczestniczył w pracach Sodalicii Mariańskiej. Z racji dobrych wyników w nauce, po ukończeniu w 1923 r. seminarium, na koszt diecezji, wyjechał do Innsbrucku, gdzie podjął studia na tamtejszym wydziale teologii. Święcenia kapłańskie otrzymał 27 lipca 1924 r. W 1926 r. uzyskał stopień doktora teologii moralnej. Pełnił posługę kapłańską na terenie diecezji kieleckiej, m.in. w parafiach w Płaszowej i Chmielniku. Kierował pracami Katolickiego Stowarzyszenia Młodzieży Męskiej. W 1928 r. został mianowany Prefektem Gimnazjum i Liceum im. bł. Kingi w Kielcach. Jednocześnie nauczał religii w szkole powszechnej i rzemieślniczej. W 1929 r. został profesorem Seminarium Duchownego w Kielcach oraz prefektem Gimnazjum Biskupiego im. Stanisława Kostki w Kielcach. W latach 1936-1939 był wicerektorem Seminarium Duchownego w Kielcach. Tuż przed wybuchem wojny został mianowany dyrektorem Gimnazjum Biskupiego im. Stanisława Kostki. Wybuch wojny uniemożliwił jednak objęcie tej funkcji. W latach 1939-1945 był profesorem w seminarium. Od 1941 r. brał udział w tajnym nauczaniu jako wykładowca religii. W 1943 r. wstąpił do Narodowych Sił Zbrojnych, gdzie pełnił posługę kapłańską. Złożył przysięgę na wierność i obrał pseudonim „Andrzej Boboli”. Dnia 1 lipca 1945 r. objął funkcję rektora Seminarium Duchownego w Kielcach, którą sprawował nieprzerwanie do zatrzymania 4 września 1951 r. W latach 1947-1950 był redaktorem *Współczesnej Ambony*¹³.

Papież Pius XII 3 czerwca 1957 r. mianował ks. dr. Szczepana Sobalkowskiego biskupem tytularnym medelitańskim i sufraganiem kieleckim. Sakrę biskupią otrzymał 11 lutego 1958 r. w Kielcach. Konsekratorem był biskup diecezjalny kielecki Czesław Kaczmarek, któremu towarzyszyli: Michał Klepacz, biskup diecezjalny łódzki i Piotr Kałwa, biskup diecezjalny

¹³ Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej [dalej: AIPN], sygn. 1017/273, cz. 1, Protokół przesłuchania podejrzanego Szczepana Sobalkowskiego z dnia 15 września 1951 r., życiorys, s. 31-36.

lubelski. Zmarł w trakcie nabożeństwa przed Cudownym Obrazem Matki Bożej w Częstochowie 15 lutego 1958 r. Sufraganem był jeden dzień. Ciało złożono do grobowca kapituły kieleckiej na cmentarzu starym w Kielcach [Gocel 2018, 299-300].

2. Proces

W świetle historycznych akt postępowania karnego ks. dr Szczepan Sobalkowski został zatrzymany 4 września 1951 r.¹⁴ Najprawdopodobniej jednak do pozbawienia jego wolności doszło wcześniej, a mianowicie już 31 sierpnia 1951 r. Mogą na to wskazywać zachowane w aktach kontrolnych protokoły jego przesłuchania w Ministerstwie Bezpieczeństwa Publicznego w charakterze świadka w okresie od 31 sierpnia 1951 r. do 3 września 1951 r.¹⁵ Czynności te wykonano w Warszawie, co chociażby z racji odległości od miejsca zamieszkania księdza, wykluczało prowadzenie ich w warunkach z wolnej stopy.

W przebiegu śledztwa i postępowania sądowego ks. Sobalkowski był tymczasowo aresztowany¹⁶. Przebywał w Więzieniu Karno-Śledczym Warszawa I (na Mokotowie)¹⁷. W dacie zastosowania izolacyjnego środka zapobiegawczego i całym okresie trwania śledztwa, aż do zatwierdzenia aktu oskarżenia 18 stycznia 1954 r.¹⁸, podejrzany był o to, że: „do dnia 4 września 1951 r. w Kielcach bez zezwolenia Komisji Dewizowej posiadał około 1 400 (tysiąc czterysta) dolarów amerykańskich w monetach złotych, 400 (czterysta) rubli w monetach złotych, oraz około 5 (pięć) sztabek złota”.

¹⁴ Tamże, sygn. 1017/273, cz. 1, Wniosek Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego o zastosowanie wobec Szczepana Sobalkowskiego tymczasowego aresztowania z dnia 5 września 1951 r., s. 25.

¹⁵ Tamże, 01251/152, cz. 1, Protokół przesłuchania świadka Szczepana Sobalkowskiego z dnia 31 sierpnia 1951 r., s. 68; tamże, Protokół przesłuchania świadka Szczepana Sobalkowskiego z dnia 1 września 1951 r., s. 74; tamże, Protokół przesłuchania świadka Szczepana Sobalkowskiego z dnia 2 września 1951 r., s. 87; tamże, Protokół przesłuchania świadka Szczepana Sobalkowskiego z dnia 3 września 1951 r., s. 93.

¹⁶ Tamże, 1017/273, cz. 1, Postanowienie o tymczasowym aresztowaniu Szczepana Sobalkowskiego z dnia 5 września 1951 r., sygn. Dsp. I. Sb. 243/51, s. 26-27.

¹⁷ Tamże, 1017/273, cz. 1, Nakaz przyjęcia Szczepana Sobalkowskiego do Więzienia w Warszawie I z dnia 5 września 1951 r., sygn. Dsp. I. Sb. 243/51, s. 28.

¹⁸ Tamże, 1017/273, cz. 2, Postanowienie o zatwierdzeniu aktu oskarżenia z dnia 18 stycznia 1954 r., sygn. VII.Pn.II.175/53, s. 228.

tj. o przestępstwo z art. 3 ustawy z dnia 28 października 1950 r. *o zakazie posiadania walut obcych, monet złotych, złota i platyny oraz zaostrzeniu kar za niektóre przestępstwa dewizowe*¹⁹.

Z zatwierdzonego przez Dyrektora Departamentu Śledczego MBP płk. Józefa Różańskiego²⁰ planu śledztwa wprost wynika, że przyczyną aresztowania było równoległe prowadzone rozpracowanie bp. Czesława Kaczmarka. W założeniach cel tego śledztwa przewidywał: „[...] ujawnienie tajników działalności Ordynariatu Kieleckiego i ujawnienie wszelkich danych kompromitujących bp. Kaczmarka, [...] ustalenie istnienia w aparacie państwowym, w szczególności w organach B.P. wtyczki współpracujące z klerem katolickim oraz rozszyfrowanie jego szpiegowskiej działalności [...]”²¹. We wstępnych zagadnieniach podlegających wyjaśnieniu w śledztwie zawarto: „Powiązanie Kaczmarka, kurii i poszczególnych księży z NSZ w czasie okupacji [...], Kontakty i powiązania seminarium z „Don Suisse” [...], Formy kierowania seminarium przez episkopat, instrukcje, zjazdy i konferencje rektorów [...], System sprawdzania kandydatów do seminarium, wymogi polityczne, warunki, system obserwacji życia alumnów seminarium (donosicielstwo), inwigilacja alumnów poza seminarium [...], Rolę i zadania „Współczesnej Ambony” w świetle nastawień Hlonda i Kaczmarka, Sposoby przemycania do „Współczesnej Ambony” wrogich wiadomości politycznych [...], Przenikanie wiadomości do kleru z UB w Kielcach”²².

Zrealizowane w MBP pomiędzy 4 września 1951 r. a 12 stycznia 1954 r. przesłuchania ks. Sobalkowskiego w charakterze podejrzanego udokumentowano

¹⁹ Dz. U. z 1950 r., Nr 50, poz. 460. Ustawa ta weszła w życie 30 października 1950 r.

²⁰ Józef Różański właściwie Józef Goldberg, szer., b. płk. BP, ur. 1907 r. w Warszawie; w 1929 r. ukończył Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego, w latach 1936-1939 adwokat; w okresie od 9 września 1944 r. do 5 marca 1954 r. funkcjonariusz Resortu BP, a następnie MBP, od 10 lipca 1947 r. do 5 marca 1954 r. dyrektor Departamentu Śledczego MBP; wyrokiem Sądu Wojewódzkiego dla m. st. Warszawy z dnia 11 listopada 1957 r., sygn. VII K 102/57 skazany w związku z pełnioną funkcją dyrektora Departamentu Śledczego MBP za nadużycia władzy na karę 15 lat więzienia, złagodzoną wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 2 października 1958 r., sygn. I 40/58 do 14 lat więzienia; 5 marca 1954 r. zwolniony dyscyplinarnie z organów BP i pozbawiony stopnia oficerskiego. Zob. AIPN, 0193/7094, Akta osobowe funkcjonariusza SB Józefa Różańskiego, s. 65-66, 84-94.

²¹ AIPN, 01251/152, cz. 1, Plan śledztwa, bez daty, s. 42-55.

²² Tamże, 01251/152, cz. 1, Zagadnienia wstępne podlegające wyjaśnieniu w śledztwie przeciwko aresztowanym, bez daty, s. 144-46.

w 120 odrębnych protokołach. Śledztwo w całości zostało przeprowadzone w Departamencie Śledczym MBP. W tym czasie nadzór prokuratorski, sprawowany przez Departament IV (Specjalny) Generalnej Prokuratury, ograniczał się wyłącznie do akceptowania wniosków MBP w zakresie cyklicznego przedłużania czasu trwania tymczasowego aresztowania [Romanowska 2021, 49]. Z uwagi na to, że skarga oskarżycielska przewidywała m.in. zarzut z art. 86 § 1 i 2 k.k. WP, który pociągał za sobą właściwość sądu wojskowego, w końcowej fazie śledztwa, sprawę przekazano pod nadzór Naczelnej Prokuraturze Wojskowej²³.

Na powiązanie obu postępowań wskazuje dołączenie do materiału dowodowego w sprawie ks. Sobalkowskiego wyciągu z fragmentu zeznań złożonych w charakterze świadka w procesie przeciwko bp. Kaczmarkowi. Dotyczy on odpowiedzi na pytanie prokuratora co do stosunku biskupa do podziemia niepodległościowego po zakończeniu II wojny światowej. Jako świadek zeznał, że obaj z księdzem biskupem jako zwierzchnicy, jeden z seminarium a drugi diecezji, udzielili ks. Tadeuszowi Łagowskiemu zezwolenia na wyjazd na ziemie zachodnie²⁴. Ksiądz bp Kaczmarek będąc samemu tymczasowo aresztowanym, nie miał złudzeń, że podobny los spotka także innych księży diecezji kieleckiej, w tym ks. dr. Szczepana Sobalkowskiego [Gryz 2023, 111].

Wojskowy Sąd Rejonowy w Warszawie wyrokiem z 24 czerwca 1954 r. (sygn. Sr 27/54) uznał ks. dr. Szczepana Sobalkowskiego za winnego popełnienia wszystkich zarzucanych mu aktem oskarżania czynów polegających na tym, że: 1) „w okresie od 1945 r. do sierpnia 1951 r. na terenie województwa kieleckiego, jako współuczestnik kierowanego przez Czesława Kaczmarka ośrodka antypaństwowego usiłował przemocą zmienić ustrój Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przez obalenie władzy robotniczo-chłopskiej

²³ Tamże, 1017/273, cz. 2, Postanowienie o zatwierdzeniu wniosku oficera śledczego MBP w przedmiocie przekazania akt sprawy Szczepana Sobalkowskiego wg. właściwości NPW z dnia 30 listopada 1953 r., sygn. D. Spec. I Sb. 243/51, s. 216.

²⁴ Tamże, 1017/273, cz. 2, Wyciąg ze stenogramu zeznań świadka Sobalkowskiego Szczepana złożonych na rozprawie sądowej w dniu 18 września 1953 r., sygn. Sr 27/54, s. 128. Ksiądz Szczepan Sobalkowski w sprawie karnej przeciwko bp. Czesławowi Kaczmarkowi złożył zeznania 18 września 1953 r., tj. w piątym dniu rozprawy, zob. AIPN, 0330/233, t. 35, Stenogram z rozprawy sądowej przeciwko Kaczmarkowi Czesławowi i innym z dnia 18 września 1953 r., s. 129-48.

i przywrócenie władzy kapitalistyczną-obszarniczej drogą politycznej działalności skierowanej przeciwko podstawom ustroju ekonomicznego, społecznego i politycznego, tj. popełnienia przestępstwa z art. 86 § 1 i 2 kkWP”; 2) „w okresie od 1939 r. do 1945 r. idąc na rękę władzy okupacyjnej popierał ją przez nawoływanie w swych kazaniach wiernych do uległości i współpracy z okupantem, oraz że w wystąpieniach swoich siał niewiarę w wyzwolenie Polski, tj. popełnienia przestępstwa z art. 2 dekr. z dn. 31 sierpnia 1944 r.”²⁵; 3) „w okresie od 1945 r. do października 1950 r. na terenie Kielc dokonywał bez zezwolenia właściwych władz obrotu wartościami dewizowymi jak i przyjmował od szeregu osób dolary w banknotach i w złocie i sprzedawał je na „czarnym rynku” w Kielcach, tj. popełnienia przestępstwa z art. 1 § 1 Ustawy Karno-Dewizowej z dn. 28 marca 1952 r.”²⁶; 4) „w okresie od 1945 r. do 31 sierpnia 1951 r. w Kielcach posiadał bez zezwolenia właściwych władz 500 dolarów amerykańskich w złocie i 1 789 dolarów w banknotach, 955X rubli w złocie, 20 franków w złocie i inne drobne sumy obcej waluty tak w złocie jak i w banknotach a ponadto 32 sztabki złota, 77 blaszek w złocie, o rozmiarach od 1,5x1,5 cm. do 7x2,8 cm. jak i większą ilość biżuterii, tj. popełnienia przestępstwa z art. 3 § 1 Ustawy Karno-Dewizowej z dn. 28 marca 1952 r.” i za nie wymierzył mu kary jednostkowe odpowiednio w rozmiarze: 6, 5, 3 i 2 lat więzienia, w miejsce których orzekł karę łączną w wysokości 7 lat więzienia, połączoną z karami dodatkowymi w postaci utraty praw publicznych i obywatelskich praw honorowych na okres 4 lat oraz przepadek całego mienia na rzecz Skarbu Państwa²⁷.

W ocenie tego sądu jako „[...] zdecydowany wróg ustroju socjalistycznego [...]” był współpracownikiem zlikwidowanego przez władze UBP „[...] antypaństwowego ośrodka złożonego w większości z księży rzymsko-katolickich, którym kierował biskup ordynariusz Rzymsko-Katolickiej Diecezji Kieleckiej Kazimierz Czesław [...]”. W ramach przypisanej zbrodni z art. 86 § 1 i 2 k.k. WP głównie: wpajał podległym księżom oraz klerykom wrogość do władzy i ustroju Polski „ludowej”, manifestował swój wrogi stosunek

²⁵ Dekret z dnia 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami wojennymi oraz dla zdrajców Narodu Polskiego, Dz. U. z 1946 r., Nr 69, poz. 376 z późn. zm. [dalej: dekret sierpniowy].

²⁶ Ustawa karna-dewizowa z dnia 28 marca 1952 r., Dz. U. z 1952 r., Nr 21, poz. 134.

²⁷ AIPN, 1017/273, cz. 1, Wyrok WSR w Warszawie z dnia 24 czerwca 1954 r., sygn. Sr 27/54, s. 304-309.

do reformy rolnej, wzywał księży do poparcia w wyborach w 1947 r. mikołajczykowskiego PSL, brał udział w 1945 r. w spotkaniach w ramach Stronnictwa Pracy, udzielił ks. Tadeuszowi Łagowskiemu należącemu do NSZ zgody na wyjazd na tzw. ziemie odzyskane w celu udziału w nielegalnym przerzucie poza granice kraju „[...] osób skompromitowanych działalnością antypaństwową [...]”, a także przekazał innej osobie, pozostawioną mu na przechowanie, broń palną. W okresie okupacji niemieckiej należał do NSZ, gdzie posługiwał się pseudonimem „Andrzej Boboli”. W zakresie przypisanego przestępstwa zakwalifikowanego z art. 2 dekretu sierpniowego, zdaniem WSR w Warszawie, miało ono polegać na popieraniu listów pasterskich wydanych przez bp. Czesława Kaczmarka i wygłaszaniu kazań, w których stawiał za wzór ludności polskiej Hitlera i armię hitlerowską, a także nawoływaniu ludności polskiej do walki przeciwko ZSRR i ruchom lewicowym w Polsce. W kwestii zaś dotyczącej wyszczególnionych w wyroku walorów w złocie i banknotach zagranicznych, sąd wojskowy ustalił, że stanowiły one tzw. fundusz seminaryjski, który ks. Szczepan Sobalkowski po objęciu funkcji rektora Seminarium Duchownego w Kielcach, przejął od swego poprzednika ks. Jana Jaroszewicza, a następnie opiekował się nim i „[...] ukrywał go [...]”.

W okresie odbywania kary więzienia, w opinii administracji Więzienia w Sztumie, był „[...] wrogo ustosunkowany do Polski Ludowej i ZSRR [...]”. Wyrok jaki otrzymał za popełnione przestępstwa uważa za niesprawiedliwy, skruchy za popełnione przestępstwa nie okazuje²⁸.

Więzienie we Wronkach opuścił 12 maja 1956 r.²⁹ na zasadzie warunkowego przedterminowego zwolnienia z odbycia reszty kary, w związku z zastosowaniem przez Sąd Wojewódzki dla m. st. Warszawy w postanowieniu z 7 maja 1956 r. (sygn. Sr 27/54) ustawy z dnia 27 kwietnia 1956 r. o *amnestii*³⁰, na mocy której orzeczoną mu uprzednio karę łączną złagodzono do 4 lat więzienia³¹.

²⁸ Tamże, 507/230, Opinia Zastępcy Naczelnika Więzienia w Sztumie z dnia 23 marca 1955 r., s. 20.

²⁹ Tamże, 507/230, Zawiadomienie o zwolnieniu więźnia karnego z dnia 12 maja 1956 r., s. 41.

³⁰ Dz. U. z 1956 r., Nr 11, poz. 57.

³¹ AIPN, 1017/273, cz. 2, Postanowienie Sądu Wojewódzkiego dla m. st. Warszawy z dnia 7 maja 1956 r., sygn. Sr 27/54, s. 367-368.

3. Rehabilitacja

Prokurator Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w Warszawie działając z urzędu, na podstawie art. 1 i art. 3 ust. 1 ustawy lutowej, 14 marca 2025 r. skierował do Sądu Okręgowego w Warszawie wniosek o stwierdzenie nieważności wyroku WSR w Warszawie z 24 czerwca 1954 r. (sygn. Sr 27/54)³². Zdaniem wnioskodawcy, w zakresie czynów z pkt. 1 i 2 sentencji wyroku, ocena zebranego w sprawie historycznej materiału dowodowego nie nastręcza problemów, że skonkretyzowane w czasie i miejscu zachowania, nie wyczerpywały znamion przestępstw zakwalifikowanych odpowiednio z art. 86 § 1 i 2 k.k. WP oraz art. 2 dekretu sierpniowego. Nawet z uzasadnienia wyroku nie wynikało, aby ks. dr Szczepan Sobalkowski podejmował się jakichkolwiek działań stosując samemu przymoc, względnie, aby kogokolwiek do niej nakłaniał. Przypisane mu zachowania nie wyczerpywały znamion usiłowania doprowadzenia do usunięcia, nie tylko zwierzchnich organów władzy i ustroju, ale także jakichkolwiek innych agend terenowych instytucji państwowych. W zakresie występkę z art. 2 dekretu sierpniowego, wspomniany przepis penalizował zachowania polegające na wymuszaniu świadczeń pod groźbą ujęcia osób i oddania ich w ręce władz okupacyjnych. Niezależnie zatem od wiarygodności dowodów zebranych w historycznym postępowaniu karnym, zarówno treści wygłoszonych kazań, jak też zarzucane mu poddawanie w wątpliwość wyzwolenia kraju spod okupacji niemieckiej, nie wyczerpywały znamion występkę „szmalcownictwa”. W odniesieniu zaś do przypisanych przestępstw dewizowych, których miał dopuścić się w okresie od 1945 r. odpowiednio do października 1950 r. i 31 sierpnia 1951 r. (czyn z pkt. 3 i 4 sentencji wyroku), we wniosku podniesiono, że zakwalifikowano je z art. 1 § 1 i art. 3 § 1 ustawy karnej dewizowej z dnia 28 marca 1952 r., która weszła w życie 5 czerwca 1952 r.

Ks. Sobalkowski, podobnie też bp Kaczmarek, nie należeli ani też nie tworzyli żadnej nielegalnej organizacji antypaństwowej. Agitacja wyborcza w wyborach z 1947 r. za PSL, a ponadto przynależność w okresie okupacji niemieckiej do struktur NSZ i udział w spotkaniach Stronnictwa Pracy,

³² Archiwum Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w Warszawie [dalej: AOKŚZpNP w Warszawie], Wniosek o stwierdzenie nieważności orzeczenia z dnia 14 marca 2025 r., sygn. Ns. 11.2025, s. 74-78.

stanowiły formy działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego. Czyny dotyczące obrotu kruszcem i walutą zagraniczną, będące podstawą stosowania tymczasowego aresztowania, a finalnie skazania, również należy zakwalifikować do form represji z tytułu prowadzenia działalności związanej z kierowaniem, niezależną od władz państwowych, katolicką placówką naukową. Tego wątku nie można było analizować bez uwzględnienia szerszego kontekstu walki władz komunistycznych z Kościołem katolickim, zwłaszcza w latach 1945-1956. Kwestionowane orzeczenie, zdaniem wnioskodawcy, było motywowane względami politycznymi. Zapadło w ramach stosowania represji sądowych z powodu prowadzenia przez ks. Sobalkowskiego działalności niepodległościowej.

W aktach kontrolnych zachował się zdumiewający w swojej formie i treści dokument, który przynajmniej częściowo odsłonił kulisy procesu przed sądem wojskowym. Z raportu oficera śledczego Departamentu Śledczego MBP ppor. Stefana Miszewskiego³³ dowiadujemy się, że proces ks. Sobalkowskiego miał charakter „kiblowy”, a mianowicie rozprawa sądowa odbyła się na sesji wyjazdowej w więzieniu mokotowskim w Warszawie przy ul. Rakowieckiej 37, a wymieniony przysłuchiwał się jego przebiegowi. Funkcjonariusz MBP podczas przerwy w rozprawie odbył rozmowę z przewodniczącym składu orzekającego sędzią kpt. Stanisławem Gutakerem³⁴ i to na temat okoliczności

³³ Stefan Miszewski, płk MO, ur. 1926 r. w Warszawie; od 4 kwietnia 1947 r. w służbie w organach BP, od 1 czerwca 1948 r. w pionach śledczych: Wojewódzkiego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego w Warszawie i od 20 maja 1952 r. w Departamencie Śledczym MBP, 28 czerwca 1958 r. powołany na funkcję zastępcy naczelnika Wydziału I w Departamencie Śledczym MBP, od 18 września 1960 r. naczelnik Wydziału I, 1 sierpnia 1965 r. powołany na stanowisko zastępcy dyrektora Biura Śledczego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, 30 września 1971 r. zwolniony ze służby w MSW. Zob. AIPN, sygn. 0194/3414, Akta osobowe funkcjonariusza SB Stefana Miszewskiego, s. 69-74.

³⁴ Stanisław Gutaker, ppłk. WP, ur. 1922 r. we Lwowie; 30 czerwca 1949 r. ukończył Oficerską Szkołę Prawniczą w Jeleniej Górze, 19 października 1961 r. ukończył Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego; w okresie od 11 lipca 1949 r. do 31 stycznia 1957 r. asesor, a następnie sędzia Wojskowego Sądu Rejonowego w Warszawie, od 1 lutego 1957 r. do 30 października 1958 r. sędzia i zastępca szefa Sądu Warszawskiego Okręgu Wojskowego, w okresie od 31 października 1958 r. do 27 października 1961 r. inspektor w Zarządzie Sądownictwa Wojskowego, w okresie od 28 X 1961 r. do 26 VIII 1962 r. sędzia Najwyższego Sądu Wojskowego, w okresie od 27 sierpnia 1962 r. do 4 marca 1972 r. sędzia Izby Wojskowej Sądu Najwyższego; 4 marca 1972 r. zwolniony z wojskowej służby zawodowej. Zob. AIPN, sygn. 2240/790, Teczka akt personalnych żołnierza Stefana Gutakera, s. 8-18.

tej sprawy. Dowiedział się, o czym skrętnie zameldował swemu przełożonemu – zastępcy dyrektora Departamentu Śledczego MBP ppłk. Adamowi Humerowi³⁵, że kwestie odnoszące się do okupacji i środków płatniczych są mocne, w przeciwieństwie do słabo dowodowo wykazanego oskarżenia z art. 86 k.k. WP. Wymieniony poczynił ponadto własne uwagi na temat przebiegu procesu. Dobrze ocenił postawę sędziego przewodniczącego, który uciął niepotrzebne pytania prokuratora, uznając materię faktograficzną za wyczerpaną. Jednocześnie skrytykował zachowanie prokuratora mjr. Teofila Kota³⁶, a zwłaszcza intencje jego pytań. Uznał, że mogą one przynieść szkodę, o ile sąd weźmie je pod uwagę³⁷. Jak się potem okazało nie wziął i wydał wyrok zbieżny ze stanowiskiem wyrażonym w akcie oskarżenia sporządzonym w MBP.

W podsumowaniu zebranych w sprawie materiałów procesowych i operacyjnych, dokonanych 20 lat po wydaniu wyroku – funkcjonariusz SB określił ks. Sobalkowskiego mianem przedstawiciela „kleru reakcyjnego”³⁸.

³⁵ Adam Humer właśc. Adam Umer, ppłk. BP, ur. 1917 r. w Camedon w USA; w latach 1936-1939 studiował prawo w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim, 21 maja 1948 r. ukończył Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego; w okresie od 12 września 1944 r. do 31 marca 1955 r. funkcjonariusz Wojewódzkiego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego w Warszawie, od 23 sierpnia 1945 r. w MBP, w okresie od 31 marca 1945 r. do 31 marca 1955 r. wicedyrektor Departamentu Śledczego MBP; 31 marca 1955 r. zwolniony ze służby w organach BP; wyrokiem Sądu Wojewódzkiego w Warszawie z dnia 3 lipca 1998 r., sygn. X Ka 97/98 skazany w związku z pełnieniem funkcji wicedyrektora Departamentu Śledczego MBP za nadużycia władzy na karę 7 lat i 6 miesięcy pozbawienia wolności. Zob. AIPN, sygn. 0193/6972, Akta osobowe funkcjonariusza SB Adama Humera, s. 35-37 i 61-62; tamże, sygn. 3589/1, t. 35, Akta Sądu Wojewódzkiego w Warszawie przeciwko Adamowi Humerowi i innym, sygn. X Ka 97/98, s. 170-78.

³⁶ Teofil Kot, płk WP, ur. 1919 r. w Krasocinie; 12 grudnia 1947 r. ukończył Uniwersytet Łódzki; w okresie od 1 czerwca 1956 r. do 24 września 1947 r. prokurator Wojskowej Prokuratury 8. Dywizji Piechoty, od 25 września 1947 r. do 17 września 1952 r. podprokurator i wiceprokurator Wojskowej Prokuratury Garnizonowej w Łodzi, od 18 września 1952 r. do 5 maja 1955 r. podprokurator i wiceprokurator Naczelnej Prokuratury Wojskowej; 5 maja 1955 r. przeniesiony do rezerwy, pełnił służbę prokuratorską w strukturze prokuratury powszechnej; 2 września 1960 r. ponownie powołany do służby wojskowej; w okresie od 2 września 1960 r. do 29 marca 1967 r. wiceprokurator Prokuratury Warszawskiego Okręgu Wojskowego, od 30 marca 1967 r. do 12 września 1973 r. wiceprokurator NPW; 12 września 1973 r. zwolniony z zawodowej służby wojskowej. Zob. AIPN, sygn. 2174/5214, Teczka akt personalnych żołnierza Teofila Kota, s. 6-16.

³⁷ AIPN, 01251/152, cz. 1, Raport z dnia 18 czerwca 1954 r., s. 187-89.

³⁸ Tamże, 01251/152, cz. 1, Notatka informacyjna z opracowania pod względem ewidencyjno-operacyjnym i archiwalnym akt sprawy kontrolno-śledczej z dnia 11 czerwca 1973 r., sygn. 4946/III, s. 5.

Sąd Okręgowy VIII Wydział Karny w Warszawie postanowieniem z 13 maja 2025 r. (sygn. VIII Ko 112/25), po rozpoznaniu na posiedzeniu wniosku prokuratora, stwierdził nieważność wyroku WSR w Warszawie z 24 czerwca 1954 r. (sygn. Sr 27/54) wydanego przeciwko ks. dr. Szczepanowi Sobalkowskiemu w zakresie wszystkich przypisanych mu czynów objętych wyrokiem skazującym³⁹. W ocenie sądu wyrok z 1954 r. winien ulec unieważnieniu, albowiem wymieniony został skazany za przestępstwa popełnione w związku z działalnością na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego.

Podsumowanie

Przysłuchujący się rozprawie w charakterze publiczności oficer śledczy MBP ppor. Stefan Miszewski w raporcie skierowanym do ppłk. Adama Humera oględnie zapisał, że ks. Sobalkowski co do niektórych odczytywanych mu okoliczności stwierdza, że nie polegały one na prawdzie, a protokoły podpisywał, gdyż był zmęczony. W istocie oznacza to, że nie miał zachowanej swobody wypowiedzi, a słowa utrwalone w protokołach nie odzwierciedlały rzeczywistego przebiegu przesłuchań. Zebrane w sprawie dowody, nawet te o wątpliwej wartości, zdaniem sędziego kpt. Stanisława Gutakera, i tak czyniły oskarżenie z art. 86 k.k. WP mało wiarygodnym. Przynależność do NSZ, sympatie wobec takich ugrupowań politycznych jak PSL i SP, czy wreszcie zaangażowanie w organizacje katolickie i wszelka inna aktywność w ramach powierzonych funkcji kościelnych, bezpośrednio nie poprzedzały fazy siłowego usunięcia organów zwierzchnich narodu, ani też nie zmierzały do zagarnięcia władzy. Zarzut nie obejmował w ogóle nielegalnego posiadania (przetrzymywania) broni palnej lub materiałów wybuchowych. Nie było w końcu żadnego ośrodka antypaństwowego, w którym biskup diecezjalny, wyznaczałby komukolwiek nielegalne zadania. W zakresie kolejnego zarzutu Watykan nie prowadził przecież żadnej polityki antypolskiej, a w czasie II wojny światowej nie wspierał polityki Hitlera. Kościół katolicki w żadnej mierze nie przeszedł na „pozycje zdrady najżywotniejszych interesów Narodu”. Jednocześnie jakby nie dezawuować treści zarzutu z art. 2 dekretu sierpniowego, nie odpowiadał

³⁹ Postanowienie Sądu Okręgowego VIII Wydział Karny w Warszawie z dnia 13 maja 2025 r., sygn. VIII Ko 112/25.

on znamionom przestępstwa „szmalcownictwa”. Ustawodawca w przepisie tym penalizował wyjątkowo odrażające zachowania z okresu okupacji, które polegały na wymuszaniu świadczeń, w zamian za zaniechanie złożenia doniesienia władzom. Gdyby zatem sąd wojskowy obiektywnie i bezstronnie ocenił zebrane w sprawie dowody, w tej części bezdyskusyjnie zapadłby wyrok uniewinniający. W konsekwencji, w dzisiejszym stanie rehabilitacja w zakresie przypisanych czynów z art. 86 § 1 i 2 k.k. WP oraz art. 2 dekretu sierpniowego, nie budziła większych dylematów interpretacyjnych.

Rzecz się miała zgoda inaczej w odniesieniu do pozostałych zarzutów, tj. posiadania i obrotu dewizami oraz kruszcem. Wyszczególnione środki obiektywnie zostały ujawnione i zabezpieczone. Niemniej jednak nie stanowiły one własności ks. Sobalkowskiego, ani też innego duchownego diecezji kieleckiej. Prawo do dysponowania nimi nie było nieograniczone. Władający zmieniali się. Tym niemniej ustawodawca wprowadził obowiązek zwrotu tego rodzaju dóbr, czego świadomość pozostawała wśród dysponentów. Środki należały do Kościoła. Zgromadzili je poprzednicy na urządach, a w związku z tym dokonanie ich zwrotu władzom, byłoby działaniem jawnie sprzecznym z interesami diecezji. Środki te zostały przecież pozyskane legalnie i dlatego legalnie mogły być przeznaczane na zaspokajanie potrzeb. Tak też były wykorzystywane. Okoliczności sprawy wskazują, że kwalifikacja prawna czynu będącego podstawą długotrwałego tymczasowego aresztowania ks. Sobalkowskiego, a w konsekwencji także częściowego skazania, stanowiła jedynie pretekst do wdrożenia procesu karnego. Rzeczywistą intencją MBP było nakłonienie podsądnego do obciążenia odpowiedzialnością karną bp. Kaczmarka. Organy śledcze już na wstępie określiły role poszczególnych uczestników tego procesu. Ks. Sobalkowskiemu przypadło „zadanie” dostarczenia formalnych dowodów winy przeciwko swemu biskupowi. W zamian za niższy wyrok, łagodniejsze traktowanie oraz poluzowanie warunków aresztu. Kwestia istnienia czy też braku podstaw do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej nie miała znaczenia. Każdy mógł zostać wpłątany w sprawę karną i poważnie liczyć się z wydaniem wyroku skazującego, niezależnie od tego czy istniały ku temu podstawy. W sprawie politycznej oczekiwanie sprawiedliwego rozstrzygnięcia sądowego było iluzją. Intencje co do wszczęcia postępowania nie zasadały się na osiągnięciu kodeksowych celów postępowania karnego, a tylko założeń natury politycznej. Określono je w planie śledztwa i zagadnieniach podlegających wyjaśnieniu.

Prowadzenie działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego jako przesłanka do uznania orzeczenia za nieważne, zazwyczaj dotyczy czynów bezzasadnie zarzuconych lub przypisanych w treści orzeczenia kończącego postępowanie. W przeważającej mierze kwalifikowanych na podstawie np. art. 86 k.k. WP lub m.k.k., a zatem aktów prawnych kierunkowo wykorzystywanych do eliminowania wrogów politycznych. Niezależnie od tego, odwołując się do znamion strony przedmiotowej, może obejmować także czyny, których popełnienie zostało w dużym stopniu uprawdopodobnione. W tym ostatnim przypadku to nie kwalifikacja prawna będzie czynnikiem decydującym, czy dany czyn był związany z prowadzeniem działalności niepodległościowej. W konkretnej sprawie za nieważne można uznać orzeczenie zakwalifikowane jako przestępstwo kryminalne. Granicę będą wyznaczać okoliczności podlegające ocenie w obszarze znamion strony podmiotowej, a zatem wpływające na winę i stosunek psychiczny sprawcy do czynu. Istotnym do zbadania w sprawie będzie, z jednej strony, przyświecająca sprawcy motywacja, a z drugiej, intencja organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Z tej perspektywy zabór przy użyciu przemocy zakwalifikowany jako przestępstwo roboju, może być dwojako oceniony. Jeżeli np. został popełniony przez żołnierza formacji niepodległościowej w ramach zabezpieczenia materiałowego oddziału w celu kontynuowania walki, choć wypełnia znamiona przestępstwa, może zostać uznany za nieważny. Równie dobrze może to dotyczyć zaboru broni palnej, jak też artykułów spożywczych i przemysłowych. W tym przypadku należy uwypuklić, że sprawca nie działał w zamiarze wzbogacenia się, tj. powiększenia swego majątku kosztem innego podmiotu. Realizował bowiem wyższe cele, w zależności od oceny sytuacji i stopnia zagrożenia, które mogły wiązać się z prowadzeniem działań zbrojnych, jeśli tylko zmierzały do odzyskania niepodległości. Takie działania zasługują na szacunek i aprobatę.

Zakwestionowane dewizy i kruszec pochodziły z darowizn. Ks. Sobalkowski nie dysponował nimi dla celów prywatnych. Uczestniczył w ich wydatkowaniu, ale tylko na zatwierdzone inwestycje i zawsze dla potrzeb diecezji. Działał dla dobra Kościoła w trudnych latach powojennych. Sąd wojskowy zastosował ustawę późniejszą do czynów popełnionych przed jej uchwaleniem, bezspornie z naruszeniem zakazu retroakcji przepisów karnych. Represjom sądowym poddano nie tylko ks. Sobalkowskiego, ale także bp. Kaczmarka i innych

księży diecezji kieleckiej. Oni wszyscy w równym stopniu byli wówczas postrzegani jako wrogowie Polski „ludowej”.

W podobnej sprawie Sąd Okręgowy w Warszawie, działając na wniosek prokuratora OKŚZpNP w Warszawie, stwierdził nieważność wyroków Sądu Wojewódzkiego dla m. st. Warszawy z dnia 16 czerwca 1953 r. (sygn. IV K 403/52) i Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1953 r. (sygn. I K 402/53) wydanych wobec ks. prof. Antoniego Słomkowskiego, Rektora KUL, skazanego za przestępstwa związane z obrotem zagranicznymi środkami płatniczymi oraz posiadanie dewiz i kruszcu⁴⁰.

Cele ustawy lutowej nie zostały wyczerpane. Wycofanie z obrotu prawno orzeczeń skazujących za niepopołnione przestępstwa zakwalifikowane z ustaw i dekretów powojennych wymierzonych przeciwko podziemiu niepodległościowemu, nie oznacza, że rozdział ten został zamknięty. Przedmiotowa sprawa dowodzi, iż wspomniany akt prawny jest nadal potrzebny w procesie przywracania sprawiedliwości dziejowej.

PIŚMIENNICTWO

- Gocel, Tomasz. 2018. „„Pamiętajcie o uwięzionych” (Hbr 13,3) – profesorowie Seminarium Duchownego w Kielcach prześladowani przez władze komunistyczne (1949-1963).” *Kieleckie Studia Teologiczne* 17:293-304.
- Gryz, Ryszard. 2023. „Więzienna korespondencja biskupa Czesława Kaczmarka do Prymasa Stefana Wyszyńskiego (1951-1953). Analiza źródłoznawcza.” *Archiwa. Biblioteki i Muzea Kościelne* 121:95-119. <https://doi.org/10.31743/abmk.14811>
- Grześkowiak, Alicja. 2020. „Aksjologiczne podstawy prawno karnej ochrony Rzeczypospolitej Polskiej w perspektywie stuletnich dziejów.” *Teka Komisji Prawniczej PAN-Oddział w Lublinie* t. XIII, nr 1:131-47. <https://doi.org/10.32084/tekapr.2020.13.1-11>
- Romanowska, Elżbieta. 2021. „Za tajne do ewidencji, za polityczne dla prokuratury „Sekcje tajne” w sądownictwie powszechnym (1950-1955).” *Z Dziejów Prawa* 14:43-63. <https://doi.org/10.31261/ZDP.2021.22.03>
- Sychta, Katarzyna. 2017. „Wewnętrzna jawność postępowań rehabilitacyjnych z perspektywy oskarżonego i jego obrońcy.” *Problemy Prawa Karnego* 1:13-86. <https://doi.org/10.31261/PPK.2017.01.02>

⁴⁰ Postanowienie Sądu Okręgowego XII Wydział Karny z dnia 28 marca 2018 r., sygn. XII Ko 18/18.

- Warylewski, Jarosław. 2020. *Prawo karne. Część ogólna*. Wyd. 8. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Zamroczyńska, Magdalena. 2018. „Postępowania rehabilitacyjne osób skazanych za działalność na rzecz niepodległej Polski.” *Studia i Materiały Poznańskiego IPN* XLV:1-248.
- Zoll, Andrzej. 1997. „Problem okoliczności wyłączających bezprawność czynu w okresie politycznej zmiany systemu.” *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 1:93-102.

MARIAWITYZM – STARANIA O LEGALIZACJĘ RUCHU PRZEZ WŁADZE CARSKIE

MARIAVITISM – EFFORTS TO LEGALIZE THE MOVEMENT BY THE TSARIST AUTHORITIES

Dr Artur Górecki

Collegium Intermarium, Polska
e-mail: artur.gorecki@ordoiuris.pl; <https://orcid.org/0009-0006-8799-1530>

Abstrakt

Tekst ukazuje narodziny mariawityzmu i pierwsze próby jego legalizacji przez władze carskie. Ruch, zapoczątkowany przez Feliksę Kozłowską, dążył do odnowy duchowieństwa przez kult Eucharystii i Matki Bożej Nieustającej Pomocy. Po potępieniu przez Watykan w 1906 r. mariawici rozpoczęli starania o uznanie przez władze rosyjskie. Autor przedstawia kontekst społeczno-polityczny tych wydarzeń, dowodząc, że carat nie był inicjatorem ruchu, lecz, gdy nadarzyła się ku temu okazja, próbował go wykorzystać przeciw Kościołowi katolickiemu.

Słowa kluczowe: mariawityzm, Kozłowska, Kowalski, władze rosyjskie, legalizacja

Abstract

The article presents the origins of Mariavitism and its first legalization attempts (1893–1909). Initiated by Feliksa Kozłowska, the movement sought clerical renewal through Eucharistic and Marian devotion. After Vatican condemnation in 1906, Mariavites turned to the Russian authorities for recognition. The author argues that Tsarist Russia did not create the movement but later used it to weaken the Catholic Church in Poland.

Keywords: Mariavitism, Kozłowska, Kowalski, Russian authorities, legalization

1. O genezie ruchu mariawickiego

Ruch mariawicki¹, który wyłonił się pod koniec XIX w. w Królestwie Polskim, stanowił zjawisko o wymiarze religijnym, społecznym, a nawet politycznym² [por. Górecki 2011, 393-419]. Jego początki sięgają 1893 r., kiedy to Feliksa Kozłowska (Maria Franciszka), członkini jednego z tzw. ukrytych zgromadzeń honorackich³ [tamże, 35-47], odwołując się do mistycznego doświadczenia⁴, które miało być jej udziałem, powołała do życia Zgromadzenie Kapłanów Mariawitów. Wspólnota ta stawiała sobie za cel odnowę moralną duchowieństwa poprzez kult eucharystyczny i maryjny oraz ascezę.

Ruch mariawicki rozwijał się dynamicznie⁵. Już w 1904 r. składał się z czterech wspólnot (kapłanów, sióstr, tercjarzy i bractw mariawickich), tworzących tzw. Związek Mariawitów Nieustającej Adoracji Ułgania. Mottem ruchu stały się słowa Psalmu 65: „Wszystka ziemia niech Cię adoruje i błaga”. Kozłowska przypisywała sobie rolę „matki i mistrzyni” nowej wspólnoty⁶, co budziło zrozumiałe kontrowersje wśród hierarchii kościelnej.

Mariawityzm wpisywał się w szersze procesy społeczno-kulturowe, jakie ogarnęły Królestwo Polskie pod koniec XIX w.

Przypomnijmy, że przełom XIX i XX w. to czas szerzenia się idei modernistycznych, subiektywnego pojmowania religii, a także liberalnych i narodowych koncepcji Kościoła. Ruchy reformistyczne i ideologie społeczno-religijne sprzyjały powstawaniu nowych wspólnot odwołujących się do „czystej wiary” i moralnej odnowy.

¹ Nazwa pochodzi od łacińskich słów *Mariae vitam [imitantes]* – Maryi życie [naśladowający].

² Bibliografia dotycząca początków mariawityzmu zob. Górecki 2011, 393-419.

³ Ukryte zgromadzenia zakonne oparte na III regule św. Franciszka zakładane przez o. Honorata Koźmińskiego (1829-1916) od lat 60 XIX w. Były one reakcją na carskie represje uderzające w życie zakonne po powstaniu styczniowym.

⁴ Wydarzenie to miało mieć miejsce 2 sierpnia 1893 r. w Płocku.

⁵ Mariawityzm szybko przekształcił się w odrębną wspólnotę wyznaniową, istniejącą do dziś w dwóch denominacjach: Starokatolickim Kościele Mariawitów i Katolickim Kościele Mariawitów.

⁶ Protokół z zeznań Matki Marii Franciszki Kozłowskiej, złożonych przed biskupem Jerzym Szembekiem 28 maja 1903 r., Archivio della Congregazione per la Dottrina della Fede [dalej: ACDF], Sigla R.V. 1906 n 62 (3), 14.

W 1904 r. Kongregacja Świętego Oficjum nakazała rozwiązanie Zgromadzenia Kapłanów Mariawitów, uznając działalność Kozłowskiej i jej zwolenników za niebezpieczną dla jedności Kościoła⁷. Założycielkę pozbawiono władzy zwierzchniej nad mariawitami, a kapłanom nakazano zaniechanie wszelkiej działalności stowarzyszeniowej. Na duchownych nieposłusznych decyzjom Watykanu spadły suspensy, a niektórzy z nich zostali przeniesieni do odległych parafii swoich diecezji.

Przywódcy ruchu, z ks. Janem Kowalskim na czele, podjęli starania o zmianę decyzji władz kościelnych. Ich wysiłki nie przyniosły jednak rezultatu. Stolica Apostolska 5 kwietnia 1906 r. ogłosiła encyklikę *Tribus circiter*, w której potępiła mariawityzm jako ruch oparty na „mamidłach urojonych objawień” i podporządkowany woli kobiety⁸.

W konsekwencji 5 grudnia 1906 r. Kongregacja Świętej Inkwizycji wydała dekret nakładający ekskomunikę na Kozłowską i Kowalskiego. Pozostałym kapłanom wyznaczono 20 dni na okazanie skruchy, pod groźbą objęcia ich tą samą karą. Wiernych ostrzeżono, że uczestnictwo w „sekcie mariawitów” oznacza wystąpienie poza wspólnotę Kościoła⁹. Tym samym próby legalizacji ruchu w łonie katolicyzmu zakończyły się schizmą.

2. Początek starań o prawne uznanie i ich kontekst ideowy

Po ogłoszeniu ekskomunikacji mariawici rozpoczęli starania o uznanie przez władze rosyjskie. W listopadzie 1906 r. uzyskali tymczasowe pozwolenie na działalność religijną [tamże, 200], a trzy lata później, w 1909 r., władze carskie zatwierdziły „Statuty o parafiach mariawickich”. W 1907 r. Kowalski został wybrany ministrem generalnym Zgromadzenia Mariawitów, a w 1909 r. w Utrechcie przyjął sakrę biskupią z rąk starokatolickich hierarchów¹⁰.

Refleksja nad stosunkiem władz rosyjskich do rozwijającego się mariawityzmu wymaga uwzględnienia nie tylko aspektu politycznego, ale

⁷ W dekreście czytamy, że „ma być ono do szczytu skasowane, z rozwiązaniem ślubów, w jakikolwiek sposób przez nich składanych”.

⁸ ACDF, Sigla R. V. 1906 n 62 Mariaviti (2). Pełny tekst encykliki: ASS 39 (1906), s. 129-34.

⁹ „Kurier Warszawski” (30.12.1906).

¹⁰ Mariawici pozostaną w Unii Kościołów Utrechckich do 1924 r., z której zostaną usunięci po tym, jak abp Jan Maria Michał Kowalski zacznie wprowadzać zmiany doktrynalne w ruchu mariawickim (np. tzw. mistyczne małżeństwa duchownych).

i ideowego. Nie sposób bowiem sprowadzić tej relacji wyłącznie do gry interesów – wpływ na nią miały także spory o charakterze religijnym i światopoglądowym [tamże, 186-299].

Kwestia ta nie poddaje się żadnym jednostronnym i schematycznym ujęciom. Daniel Olszewski i Bolesław Kumor podkreślali, że władze rosyjskie wspierały mariawitów [Olszewski 1986, 238; Kumor 1991, 315-17], jednak ich ustalenia dotyczą przede wszystkim okresu po rozłamie, a nie fazy powstawania ruchu¹¹. Tadeusz Krawczak wskazywał, że mariawici, współpracując z administracją carską, niekiedy działali wbrew interesom narodowym [Krawczak 1993, 127]. Jednak, jak zauważa autor, trudno jednoznacznie ocenić, czy było to działanie świadome, czy raczej niezamierzony skutek ich dążeń.

Dokumenty wytworzone przez Departament Wyznań Obcych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nie potwierdzają udziału władz w powstaniu mariawityzmu¹². Niemniej pewne środowiska rosyjskie dostrzegły w tym ruchu możliwość osłabienia wpływów Kościoła katolickiego. Już w latach 60. XIX w. pojawiały się koncepcje utworzenia w Królestwie Polskim narodowego Kościoła niezależnego od Rzymu – idee te mogły teraz odżyć¹³.

¹¹ Krzysztof Mazur pisze: „Publicystyka zajmująca się mariawityzmem do roku 1939 przyjmowała za pewnik inicjatywę rosyjską, a potem faworyzowanie go, ale nie przedstawiano żadnych źródłowych danych. Wskazywano jedynie na red. Komarowa z rządowego dziennika «Świat» oraz bliżej nieokreślone «luźne związki z rosyjskim skarbem państwa»» [Mazur 1991, 49].

¹² Rossijskij Gosudarstwiennyj Istoriceskij Archiw w Petersburgu (dalej: RGIA), F. 821, op. 150, d. 136. Np. Pismo Departamentu Spraw Religijnych z 20 czerwca 1906 r. (starego stylu), nr 2855, l. 1b. Gdzie jest mowa o tym, że u genezy mariawityzmu znajduje się ruch odnowy moralnej duchowieństwa świeckiego, z tego właśnie kręgu na początku „obecnego dziesięciolecia” w Płocku utworzyła się odrębna religijna sekta, mariawici.

¹³ Pomysł taki przedstawił zwierzchnik płockiej żandarmerii w raporcie z 1868 r. [Wiech 2004, 138]. Pomysł ten miał mieć zwolenników nawet wśród księży katolickich: ks. Stanisław Lewandowski z powiatu lipnowskiego za swą postawę otrzymał we wrześniu 1868 r. Order św. Stanisława III klasy. W 1869 r. kilku księży, których głównym motywem działania miała być kwestia celibatu, podjęło próbę wyłamania się spod zwierzchności kościelnej i uznanie zwierzchności głowy państwa nad Kościołem katolickim („Gazeta Narodowa” 1869, nr 324). Rozłamowy charakter miały także wypowiedzi i działania ks. Karola Mikoszewskiego, dawnego członka Rządu Narodowego z 1863 r., który potrafił nawoływać do demokratyzacji Kościoła i wyborów papieża przez ogół duchowieństwa i wiernych. Powróciwszy z emigracji do zaboru rosyjskiego w 1872 r. Mikoszewski, mimo że został aresztowany, nadal przekazywał władzom carskim memoriały utrzymane w panslawistycznym duchu i zawierające m.in.

W atmosferze podejrzeń mariawici byli często oskarżani o prorosyjskie sympatie. W prasie katolickiej i patriotycznej powielano informacje o rzekomych kontaktach Kozłowskiej z urzędnikami carskimi czy nawet o łapówkach dla duchownych prawosławnych [Nowowiejski 1931, 671]. Przeciwnicy ruchu dowodzili, że podobieństwo niektórych praktyk mariawickich do zwyczajów cerkiewnych (np. użycie języków narodowych w liturgii) stanowiło dowód inspiracji rosyjskiej¹⁷. Inni twierdzili, że w mariawityzmie urzeczywistniły się marzenia caratu o rozbiciu jedności Kościoła katolickiego w Polsce [tamże, 667].

Prasa rosyjska rzeczywiście okazywała pewne zainteresowanie mariawitami. Gazety takie jak „Swiet” czy „Nowoje Wriemia” publikowały przychylne artykuły o nowym ruchu [Gajkowski 1909, 11]. Publicysta M. Baturin życzył mariawityzmowi „sukcesów w dziele prawidłowego rozumienia Kościoła, jako związku czysto religijnego, nie mieszącego się z narodowością, polityką i innymi sprawami świeckiego charakteru” [Baturin 1914, 10]. Tego rodzaju opinie, choć pochlebne, miały charakter instrumentalny – wpisywały się w strategię osłabienia więzi Polaków z Rzymem.

Zarzuty współpracy z caratem dotknęły także ks. Jana Kowalskiego, którego oskarżano o utrzymywanie kontaktów ze słowianofilami i o finansowe zależności od rosyjskiej ochrony [Verax 1932, 4]. „Kurier Warszawski” w 1908 r. donosił o spotkaniu Kowalskiego z rosyjskimi działaczami narodowymi w Petersburgu, podczas którego miał on przedstawiać wizję „kościół niezależnego od Rzymu”¹⁴. Choć informacje te okazały się nieprawdziwe, ich publikacja skutecznie wzmocniła antymariawicką kampanię.

I choć trudno tu mówić o kolaboracji, to nie można wykluczyć, że niektórzy członkowie ruchu utrzymywali sporadyczne kontakty z rosyjskimi środowiskami cerkiewnymi czy prasowymi, szukając poparcia dla legalizacji swojej działalności.

W prasie pojawiały się informacje o istnieniu dokumentów poświadczających, że księża Kowalski i Skolimowski przyrzekli w imieniu mariawitów lojalność i posłuszeństwo władzom rosyjskim, zobowiązując się także do

projekty „pojednania Polaków z Rosjanami i katolicyzmu z prawosławiem”. Można się w nich dopatrywać oferty współpracy, która nie została jednak podjęta przez stronę rosyjską [Bender 1982, 181 nn.; Szwarc 1996, 71-73].

¹⁴ „Kurier Warszawski” (29.05.1908). Inne pisma podchwyciły ten wątek i go rozpropagowały

działań przeciw wszelkiej agitacji patriotycznej¹⁵. Fakty te zdają się potwierdzać opinie wyrażane w dokumentach Departamentu Obcych Wyznań, gdzie jest mowa o takich zobowiązaniach¹⁶.

Z punktu widzenia władz rosyjskich mariawityzm był ruchem, którego potencjał należało kontrolować i ewentualnie wykorzystać. Początkowo jednak administracja caratu zachowywała ostrożność. Raport Departamentu Wyznań Obcych z listopada 1906 r. określał mariawitów mianem „duchowych socjalistów”, ale jednocześnie ostrzegał, że mogą oni w każdej chwili zwrócić się ku polskiemu nacjonalizmowi¹⁷. Obawy te powstrzymywały Petersburg przed udzieleniem ruchowi otwartego wsparcia.

Zainteresowanie władz rosyjskich mariawityzmem nasiliło się w 1906 r., kiedy doszło do pierwszych starć między katolikami a mariawitami. Ks. Kowalski, jako minister generalny nowo powstałego zgromadzenia, zwrócił się wówczas do władz z prośbą o interwencję i zapewnienie porządku publicznego. Był to moment, w którym kwestia mariawicka stała się przedmiotem oficjalnych działań administracji carskiej.

W tym czasie mariawici rozpoczęli także zakulisowe rozmowy z urzędnikami petersburskimi, przygotowując wizytę swoich przedstawicieli w stolicy imperium. Spotkania zorganizowano z inicjatywy generał-gubernatora warszawskiego Gieorgija Skafona, który początkowo odnosił się do ruchu z rezerwą, uznając go za potencjalne źródło niepokojów. Jednak wobec zastrzegających się konfliktów parafialnych w 1906 r. władze uznały, że lepiej mieć mariawitów pod kontrolą niż pozostawić ich w stanie nielegalności.

Na początku rosyjscy urzędnicy skłaniali się ku wsparciu Kościoła katolickiego, obawiając się, że mariawici – głosząc hasła równości społecznej – mogą zbliżyć się do idei rewolucyjnych. W kontekście niedawnych wydarzeń 1905 r. każda forma oddolnej mobilizacji religijno-społecznej budziła nieufność. Dopiero po stłumieniu rewolucji w 1907 r. polityka władz wobec mariawitów złagodniała, a Petersburg zaczął wiązać z mariawitami nadzieje na osłabienia wpływów Kościoła rzymskokatolickiego.

¹⁵ *List z Warszawy*, „Gazeta Kościelna”, 1911, nr 13.

¹⁶ RGIA, F. 821, op. 150, d. 136, bp. Pismo nr 5201, 3-4.

¹⁷ RGIA, F. 821, op. 150, d. 136, bp. Pismo nr 5201, 4.

Raporty z Departamentu Wyznań Obcych z tego okresu wskazują, że w oczach rosyjskich urzędników mariawici deklarowali pełne posłuszeństwo władzy państwowej, uznając, że „wszelka władza pochodzi od Boga”¹⁸. Ich stosunek do Cerkwi określano jako przyjazny – dostrzegano podobieństwa w kulcie eucharystycznym i czci dla Matki Bożej¹⁹.

W obliczu nasilających się konfliktów pomiędzy katolikami a mariawitami w parafiach, biskupi domagali się od władz interwencji, oskarżając mariawitów o podburzanie wiernych i nielegalne zajmowanie świątyń [Górecki 2011, 199]. Władze, zachowując ostrożność, często unikały jawnego zaangażowania. Gubernatorowie wydawali okólniki nakazujące policji powstrzymywać się od ingerencji w spory religijne, o ile nie dochodziło do naruszenia porządku publicznego. Jednakże Gieorgij Skalon miał stwierdzić: „widzę że to zaburzyciele porządku; ja im kościoły poodbieram a ich pozamykam” [cyt. za: Koźmiński 1999, 130]. Wypowiedź ta ilustruje niejednoznaczny stosunek władz rosyjskich wobec mariawityzmu.

Ostatecznie administracja rosyjska nie zdecydowała się na całkowite zakazanie działalności ruchu. Uznano, że umiarkowana kontrola i dopuszczenie mariawitów do legalnego działania będą korzystniejsze od twardej polityki zakazu.

3. Od legalizacja działań do uznania osobowości prawnej

Władze rosyjskie znalazły sposób na unormowanie sytuacji prawnej mariawityzmu w 1906 r.²⁰ Rok wcześniej ukazał się edykt tolerancyjny, który zainicjował nową politykę rosyjską wobec wyznań, w tym ugrupowań sekciarskich, stanowiąc podstawę prawną i punkt wyjścia dla uregulowania kwestii mariawickiej²¹. W 1906 r. księża Jan Kowalski i Roman Próchniewski złożyli w MSW, projekt Ustaw Związku Mariawitów, z prośbą

¹⁸ RGIA, F. 821, op. 150, d. 136, k. 5. Pismo nr 5201, 3.

¹⁹ Tamże.

²⁰ „Rząd popierał przyszedłgo «biskupa» mariawitów, mając na celu oczywiście nienawiść do Polaków” – opinie utrzymywane w podobnym tonie zdominowały to, co na temat mariawitów pisali ich adwersarze. Archiwum Państwowe m. st. Warszawy, Zbiór Korotyńskich, k. 8-9.

²¹ „Kurier Poznański” (17.10.1906), powołując się na Agencję Petersburską, informację, że Departament Spraw Duchownych i Wyznań Obcych przygotowuje przepisy tymczasowe dotyczące mariawitów.

o jego zatwierdzenie²². Władze rosyjskie wydały 28 listopada 1906 r.²³ przepisy tymczasowe regulujące położenie mariawitów²⁴. Zagwarantowano im prawną odrębność, swobodę kultu, udzielono gwarancji ochronnych, zezwolono na wznoszenie świątyń i zakładanie miejsc pochówku na ogólnych zasadach. Władze zastrzegały sobie prawo zatwierdzania duchownych, którzy zostali zwolnieni od obowiązku służby wojskowej²⁵, a księgi metrykalne dla mariawitów prowadzone miały być przez urzędy gubernialne. Dokument nie określał struktury wewnętrznej mariawityzmu. Nakazywał za to zwrot Kościołowi katolickiemu wszystkich spornych świątyń.

Dekret ten odpowiada mniej więcej treści ukazu z 17 października 1906 r. wydanego dla staroobrzędowców i „sekcjarzy, którzy porzucili prawosławie”²⁶. A zatem sposób uregulowania kwestii mariawickiej nie stanowił żadnego precedensu prawnego. Natomiast sam fakt, że mariawitów wzięto pod opiekę prawną przemawia za tezą, że władze rosyjskie wiązały z tym ruchem pewne nadzieje.

Dekret z 28 listopada 1906 r. nie jest równoznaczny z prawnym uznaniem Kościoła mariawickiego – uznaje jednak legalność działania i prawną odrębności mariawitów jako sekty o własnej denominacji i doktrynie oraz zapewnia wyznawcom mariawityzmu indywidualną tolerancję religijną. Dawał on mariawitom możliwość organizowania się w samodzielne, niezależne od siebie i nie połączone żadną wspólną organizacją zewnętrzną gminy wyznaniowe (parafie), na mocy statutów zatwierdzonych oddzielnie

²² RGIA, F. 821, op. 150, d. 136, l. 4. Pismo Departamentu Spraw Duchownych Obcych Wyznań MSW skierowane do Rady Ministrów z 12 października 1906 r., nr 5201.

²³ Zbiór praw i rozporządzeń b. ces. ros. z 26 grudnia 1906 r., nr 296, cz. I, poz. 1080, s. 3971-372.

²⁴ RGIA, F. 821, op. 150, d. 136, l. 67. W piśmie Warszawskiego Urzędu Wojewódzkiego czytamy, że wymieniona wyżej ustawa „była tylko projektem przedstawionym byłym władzom rosyjskim, który jednak zatwierdzony nie był”. AAN, MWR i OP, Pismo W.U.W do MWR i OP z dn. 24 kwietnia 1936 r., sygn. 1435, k. 35. Zob. *O wydaniu tymczasowych przepisów, dotyczących sekty mariawickiej*, Zbiór Praw i Rozporządzeń b. ces. rosyj. wyd. przez Rządzący Senat z 26 grudnia 1906 r., nr 296, cz. I, poz. 2080, s. 3971-972.

²⁵ Przywilej ten dotyczył tylko tych duchownych, którzy uzyskali zatwierdzenie państwowe. Archiwum Akt Nowych (AAN), Jakób Sawicki, *Stan Prawny Kościoła Mariawitów*, sygn. 1431, zał. 4, k. 5 (30) [Sawicki 1935, 230-31].

²⁶ Tamże.

dla każdej gminy. Mariawityzm staje się od tej chwili tolerowaną sektą, mającą podstawy prawne do tworzenia struktur organizacyjnych ruchu.

W dniu 27 kwietnia 1907 r. generał-gubernator warszawski wydał cyrkularz, w którym upoważniony przez ministra spraw wewnętrznych, zwalnia „katolików, którzy przyłączyli się do Mariawitów”, od świadczeń na rzecz parafii rzymsko-katolickich, zobowiązując ich jednak do uzupełnienia zaległych, sprzed wystąpienia z Kościoła katolickiego, składek²⁷. Dokument określa najwcześniejszą, możliwą do przyjęcia datę decyzji wiernych o wystąpieniu, na 28 listopada 1906 r. W ciągu dwóch miesięcy trzeba było przedstawić świadectwo przyłączenia się do nowego wyznania. Od tej chwili mariawici już oficjalnie mogli organizować własne fundusze parafialne i podejmować szerszą działalność inwestycyjną.

W dniu 15 lutego 1909 r. wydano „Statut o parafiach mariawickich”²⁸, który jest konsekwentnym rozwinięciem dekretu z 28 listopada 1906 r., potwierdzonym przez ministra spraw wewnętrznych²⁹. Poseł rosyjski przy Watykanie pisał, iż nie kryją tam „trwogi i zmartwienia” z powodu uznania mariawitów za sektę religijną [Szejnman 1961, 18]. Potwierdza to również opinia jednego z biskupów mariawickich, który podczas audiencji u Mikołaja II w 1914 r. miał usłyszeć, że Pius X przez Sazonowa nalegał, by nie legalizować mariawitów, gdyż będą oni stanowili zagrożenie dla rządu rosyjskiego i Cerkwi prawosławnej [Verax 1932, 7].

W „Statucie” uznano gminy wyznaniowe kierowane przez zarządy za jednostki autonomiczne. Zebrania ogólnoparafialne zyskały prawo do wyboru i rozliczania proboszczów, których zatwierdzały władze państwowe

²⁷ „Wiadomości” (dodatek do „Mariawity”) 1907, nr 34.

²⁸ AAN, MWR i OP, Statut gminy mariawitów, w: Międzywyznaniowe normatywy [zarządzenia wewnętrzne Dep. V i normatywy dotyczące spraw wyznaniowych], sygn. 372, k. 193-201; Sekty katolickie mariawici, sygn. 1431, Statut cerkiewnej gminy/parafii mariawitów, k. 40-46.

²⁹ Klauzula zatwierdzająca brzmi w tłumaczeniu na język polski: „Potwierdzam. 15 lutego 1909 roku. Za Ministra Spraw Wewnętrznych: Wiceminister, Koniuszy Najwyższego Dworu (podpisano) P. Kurlów”. Klauzula z 15 lutego 1909 r. miała jedynie znaczenie urzędowej autoryzacji wzoru, według którego miały być nadawane statuty poszczególnym parafiom. A zatem uznanie każdej parafii musiało nastąpić oddzielnym aktem ministra spraw wewnętrznych dla każdej z nich. Nie był więc to akt ustawodawczy i mariawityzm nie zyskiwał statutu prawnie uznanego związku religijnego.

– wpływu na obsadę stanowisk wikariuszy i proboszczów nie miały zatem żadne czynniki zwierzchnie wewnętrzkościelne (przynajmniej oficjalne); gminy uzyskały osobowość prywatnoprawną. Mariawityzm był zatem konfederacją samodzielnych parafii, które dobrowolnie uznawały przywództwo Ministra Generalnego, który jednak w świetle prawa nie miał żadnej realnej władzy. Członkiem gminy staje się ten, kto zamieszkuje na terenie danej parafii i wyraża wolę przyłączenia się do niej. Nie potrzeba więc odrębnego aktu przyjęcia ze strony władzy duchownej ani zarządu parafii; nie jest również przewidziany tryb wykluczenia ze wspólnoty poprzez jednostronny akt duchownego lub zarządu parafii. Można jedynie pozbawić członka wspólnoty prawa do głosu. Widzimy zatem, że władza duchowna jest wyłączona z procesu decyzyjnego o uznaniu kogoś za mariawitę lub nie. Problem ten będzie szczególnie widoczny w momencie wewnętrznych rozłamów w tym ruchu, gdy pojawi się pytanie, czy konkretna osoba rzeczywiście wyznaje „wiarę mariawicką” czy nie.

Według statutu, parafia może być zniesiona przez władzę państwową jedynie w sytuacji, gdy jej działania wykroczą przeciw prawu lub moralności. Majątek takiej wspólnoty miał przechodzić, po uregulowaniu jej długów, na rzecz najbliższej parafii mariawickiej.

W 1909 r., 5 października, ks. Jan Kowalski otrzymał w Ultrechcie sakrę biskupią z rąk starokatolickich biskupów, a 22 października 1910 r. został mianowany administratorem wszystkich parafii mariawickich w Rosji³⁰. Był to spektakularny gest cara Mikołaja II o znaczeniu propagandowym, i choć w mocy pozostawały przepisy ustawy z 1909 r., które nie dawały Kowalskiemu realnej władzy, to jednak w ustroju Rosji decyzja cara stawała się prawem. Decyzja ta, wobec braku odpowiednich podstaw prawnych do uznania zmian dokonujących się w ruchu mariawickim, została wydana mocą „aktu woli monarszej” i, jak się wydaje, zgodna była ze stanem

³⁰ Dekret ten brzmi w tłumaczeniu z rosyjskiego za Sawicki 1935, 7: „Minister Spraw Wewnętrznych. – nr 9843. – 22 października 1910 r. – Jego Ekscelencji Biskupowi Janowi Kowalskiemu. Wasza Ekscelencjo, Łaskawy Panie! – Na skutek mojego najpoddąnszego (sic!) przedstawienia Jego Cesarskiej Mości Cesarzowi podobabo się najwyżej naznaczyć Waszą Ekscelencję Administratorem wszystkich mariawickich parafii w Rosji. Zawiadamiając Waszą Ekscelencję o wyrażonej Najwyższej Woli, uważam sobie za obowiązek powinszować Panu zaufania, okazanego Mu przez Monarchę. Proszę przyjąć zapewnienie mojego zupełnego szacunku i oddania – Stołypin”. RGIA, F. 821, op. 150, d. 136, l. 68.

faktycznym – pozycja abp. Kowalskiego była niewspółmiernie większa niż wynikałoby to z przepisów. Nominacja ta stała się okazją do wyrażenia przez Kowalskiego po raz wtóry lojalności względem cara. Pisał on w 1910 r. do Stołypina: „Do głębi duszy wzruszony łaską Jego Cesarskiej Mości [...] upraszam najpokorniej Waszą Ekszelencję złożyć do stóp Jego Cesarskiej Mości ode mnie i od wszystkich gmin mariawickich uczucia wiernopoddane wdzięczności głębokiej i oddania” [Skrudlik 1927, 43-44].

Sprawą konsekracji i osobą Kowalskiego interesowały się władze carskie, podobnie zresztą jak i kolejnymi biskupami mariawickimi: Gołębiowskim i Próchniewskim. Świadczą o tym dokumenty Departamentu Wyznań Obcych, które znajdują się w RGIA³¹.

Kowalski wyjeżdżał do Petersburga na zaproszenie przedstawiciela MSW³². Z tonu jego pisma można wnosić, że władze rosyjskie wiązały z tą wizytą duże nadzieje. Ks. Georges Verdin po latach pisał o wizycie Kowalskiego w Petersburgu: „Kowalski zapomniał o podróży do Petersburga i swoich odczytach tamże, o swoich obietnicach, że mariawityzm «stanie się pomostem dla dwóch bratnich narodów». Zapomniał, jak to synod petersburski i prasa rosyjska cieszyły się z zamętu w Królestwie Polski i prawdy pochlebstwa mariawitom. Co rozpoczęło prawdziwą wojnę ideologiczną” [Verdin 1923, 8]. Emigracyjna prasa rosyjska informowała, że w czasie wizyty miano omawiać budowę świątyni mariawickiej w Petersburgu³³. Z akt MSW dowiadujemy się również o tym, że Departament Spraw Duchownych skierował do Świętego Synodu pytanie o ocenę sukcesji apostołskiej wspólnoty starokatolickiej z punktu widzenia przepisów Cerkwi³⁴.

³¹ Zespół archiwalny Departamentu Wyznań Obcych przechowywany jest w RGIA pod numerem 821. Składa się on z 21335 poszytów (dziej) opisanych przez 26 inwentarzy (opisi). Teczki hierarchów mariawickich znajdują się pod sygnaturami: RGIA, F. 821, op. 150, d. 602 i RGIA, F. 821, op. 150, d. 604.

³² „[...] mam zaszczyt pokornie prosić [...] czy uznajecie za możliwe przybycie w najbliższym czasie do Petersburga [...]”. Pismo nr 1037 z 17 października 1909 r. RGIA, F. 821, op. 150, d. 602, l. 10. Pismo generalnie utrzymane jest w urzędowej konwencji, używa się w nim jednak bardzo wielu zwrotów grzecznościowych, które mogą świadczyć o życzliwym nastawieniu nadawcy wobec adresata.

³³ „Kołoło” (28.10.1909).

³⁴ Pismo Departamentu Wyznań Obcych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych do Kancelarii Oberprokuratora Świętego Synodu z 31 listopada 1909 r., nr 8070. RGIA, F. 821, op. 150, d. 602, l. 12.

Wiele faktów przemawiające za tym, że wspólnota mariawicka była faworyzowana przez władze rosyjskie. Cel tych działań był cały czas taki sam: osłabienie Kościoła katolickiego. Przejawiało się to w różny sposób. W latach 1910-1913 będzie trwał proces bpa Kazimierza Ruszkiewicza, przewodniczącego sądu arcybiskupiego, który orzekł o nieważności kilku małżeństw zawartych w 1907 r. przed kapłanem mariawickim. Długość procesu oraz jego przebieg mogą świadczyć o tym, że władze rosyjskie starały się wykorzystać go instrumentalnie w tym właśnie celu. Odrębną natomiast kwestią to, że sami duchowni mariawiccy starali się o uznanie zawartych małżeństw za ważne i to właśnie stanowiło cel ich działania, a nie dostarczenie władzom rosyjskim kolejnego pretekstu do uderzenia w Kościół katolicki. Mariawici uzyskiwali również od władz rosyjskich pozwolenia na specjalne zbiórki pieniężne na budowę kościołów, np. w 1911 r. świątyni płockiej³⁵. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że inną kwestią są działania antykatolickie, które przy pomocy mariawitów próbowały prowadzić władze rosyjskie, a jeszcze inną – na ile świadomie uczestniczyli w nich przywódcy tego ruchu.

Kolejny gest cara można uznać za wyraźną chęć pozyskania mariawitów. Duchowni mariawiccy uzyskali odznaczenia państwowe: Kowalski – krzyż św. Jerzego i order św. Anny, pozostali biskupi order św. Anny. Przyjęcie tych odznaczeń świadczyć mogło o pewnej „układności” hierarchów mariawickich, co w obliczu zniewolenia Ojczyzny, mogło być różnie odebrane – postawę taką można by nazwać „ugodową” [Stegner 2001, 233]. Zapewne car czyniąc takie gesty chciał silniej zantagonizować obie wspólnoty, mariawicką i katolicką, a dzięki temu mocniej związać tę pierwszą ze sobą. Trudno jest zakładać, że duchowni mariawiccy przyjmując owe odznaczenia nie byli świadomi ich wymowy oraz konsekwencji, które z tego faktu wynikają. Wydaje się jednak, że mariawitom chodziło przede wszystkim o trwanie ich wspólnoty wyznaniowej i zapewnienie dla niej opieki. Władze rosyjskie poprzez swoje gesty utwierdzały ich w przekonaniu, że obrona droga przyniesie wymierne korzyści³⁶.

³⁵ Odpowiednie pozwolenie zostało wydane przez Departament Wyznań Obcych, który skierował w tej sprawie pismo na ręce bpa Kowalskiego 7 (20) kwietnia 1911. RGIA, F. 821, op. 150, d. 136, l. 109.

³⁶ Dodajmy, że charakterystyki cenzorskie czasopisma mariawickiego, wydawanego w Łodzi, „Mariawity. Czciela Przenajświętszego Sakramentu” (1907-1913) wraz z dodatkiem „Wiadomości” (1907-1908) oraz czasopisma „Wiadomości Mariawickie” (1909-1914), podkreślają lojalność wydawcy wobec rządu rosyjskiego.

Działania hierarchów mariawickich nie miały na celu godzenia w polskość, a jedynie troskę o rozwój mariawityzmu. A w tym celu gotowi byli na daleko idące ustępstwa. Jednakże, ze względu na zrośnięcie się w rzeczywistości polskiej spraw narodowych i katolicyzmu, takie działanie mogło być odebrane jako godzące w interes narodowy.

Car wydał dekret (31 stycznia 1911 r.), na mocy którego biskupi Próchniewski i Gołębiowski zostali mianowani pomocnikami administratora wszystkich mariawickich parafii w Rosji³⁷. Decyzje te stanowiły wstęp do uznania wewnętrznego, hierarchicznego ustroju mariawityzmu. Nie tworzyły one żadnej nowej instytucji ustrojowej dla mariawitów, lecz przyznawały *ad personam* wymienionym duchownym stanowiska biskupie i uprawnienia osobiste, przywiązane do tego stanowiska. Nie uchylały one wcześniejszych przepisów prawnych obowiązujących wspólnotę mariawicką i nie odebrały zarządom parafialnym żadnego z ich uprawnień. Powyższe dokumenty miały przede wszystkim znaczenie w budowaniu autorytetu moralnego osób, które symbolizowały jedność wszystkich wspólnot mariawickich. Otwarta pozostaje kwestia, czy pozostawienie uprawnień zarządom parafialnym nie miało na celu ograniczenia centralizacji władzy w ruchu mariawickim, co nie miało to również na celu zapobieżenia zbytnej centralizacji władzy we wspólnocie mariawickiej, co – w oczach władz rosyjskich – mogłoby go nazbyt wzmocnić.

Dalsze działania władz rosyjskich poprzedziła wnikliwa analiza *zako-noprojekta* regulującego życie zakonne wspólnoty mariawickiej, dokonana przez specjalną komisję, która po wprowadzeniu pewnych, niezbędnych jej zdaniem, poprawek zaleciła przyjęcie dokumentu i przesłała 3 marca 1911 r. (starego stylu) jego projekt, ujęty w ośmiu punktach, do zatwierdzenia przez Dumę Państwową³⁸. Istotnym, podnoszonym przez komisję argumentem na rzecz kolejnych regulacji prawnych dotyczących mariawitów było uzyskanie przez nich sukcesji apostolskiej poprzez sakrę biskupią.

Pertraktacje ze stroną rosyjską trwały do 11 marca 1912 r., kiedy to wydano ustawę o wyznaniu mariawitów „Prawo o wyznaniu mariawitów”³⁹. Przepisy

³⁷ RGIA, F. 821, op. 150, d. 136, l. 68. Tekst dekretu przetłumaczony na język polski znajduje się w: AAN, Jakób Sawicki, *Stan prawny...*, 7.

³⁸ RGIA, F. 821, op. 150, d. 136, l. 69-71.

³⁹ AAN, MWR i OP, Statut gminy mariawitów..., sygn. 372, s. 200; Zbiór praw i rozp. b. ces. ros., nr 55, poz. 516.

ustawy powtarzają postanowienia dekretu z 28 listopada 1906 r., poza dwoma wyjątkami: „Biskupów mariawickich potwierdza na ich stanowiska Najwyższa Władza na skutek przedstawienia Ministra Spraw Wewnętrznych, inne osoby duchowne potwierdza miejscowy Gubernator, a w guberniach Królestwa Polskiego – Warszawski Generał-Gubernator”⁴⁰; mariawiccy duchowni zostali obarczeni obowiązkiem prowadzenia ksiąg metrykalnych. Ustawa ta stanowi prawne uznanie przez władze zaborcze Kościoła mariawickiego – już nie jako sekty, ale związku religijnego (wyznania) na prawach korporacji publicznej. Sama ustawa – poza dwoma wyjątkami, o których powyżej – nie wniosła niczego nowego do ustroju i organizacji prawnej Kościoła mariawickiego. Sankcjonuje istnienie w tym Kościele funkcji biskupów, ale nie określa ich kompetencji, pozostawiając przestrzeń, którą wypełnić miały rozwijające się relacje faktyczne. Biskupi potraktowani są jako część duchowieństwa wybieranego i utrzymywanego przez mariawitów, tak samo jak proboszczowie i wikariusze; jedyną rzeczą, która ich wyróżnia jest sposób zatwierdzania⁴¹. A zatem ustawa, nie ingerując w stan faktyczny mariawityzmu, zmieniała położenie prawne tej wspólnoty w stosunku do państwa. Kościół mariawicki jako całość uzyskał osobowość prawną ze wszystkimi płynącymi stąd konsekwencjami⁴². Nowej treści nabrał również dekret ministra Stołypina z 22 października 1910 r. skierowany do biskupa Kowalskiego.

Duma uchwaliła również artykuł powierzający sprawy rozwodowe mariawitów ich wewnętrznej władzy duchownej, ale Rada Państwa odrzuciła przepisy o mariawickich sądach duchownych w sprawach rozwodowych.

Wejście w życie ustawy z 11 marca 1912 r. usankcjonowało zakres działania „administratora wszystkich parafii mariawickich”, który miał stanowić organ nowego podmiotu prawnego i reprezentować Kościół mariawickiego na zewnątrz⁴³. Jego uprawnienia nie mogły w niczym naruszać kompeten-

⁴⁰ Zbiór praw i rozp. b. ces. ros., nr 55, poz. 516.

⁴¹ Przypomnijmy, że mariawici przedstawili w styczniu 1909 r. ministerstwu spraw wewnętrznych projekt statutu wewnętrznego ustroju Kościoła mariawickiego dla zatwierdzenia go, co jednak nie nastąpiło.

⁴² Tekst ustawy z 11 marca 1912 r. zawiera następujący dodatek: „Sprawy rozwodowe Mariawitów prowadzi ich Władza Duchowna, według zasad ich wyznania, z zachowaniem miejscowych praw cywilnych”. Ten punkt miał uzyskać moc prawną po złożeniu Radzie Państwa szczegółowego opracowania procesu w sprawach rozwodowych, co jednak nie nastąpiło. AAN, *Prawo o wyznaniu mariawitów*, sygn. 1431, s. 13 (38).

⁴³ AAN, J. Sawicki, *Stan prawny...*, s. 9 (34).

cji przyznanych właściwym organom zarządu parafialnego. Biskup nie mógł zatem mianować proboszczów i wikariuszy, gdyż duchowieństwo parafialne miało być wybierane przez ogólne zebranie parafii (§ 4 i 6 statutu parafialnego). Nie mógł on również powołać do istnienia zakładu dobroczynnego (§ 4 i 8 statutu). Mógł regulować kwestie wykształcenia teologicznego duchownych i ich wyświęcania oraz wyznaczać kandydatów na duchownych parafialnych.

Na tym akcie prawnym opierało się funkcjonowanie mariawityzmu do 1918 r., a także w II Rzeczypospolitej – pomimo, że w samym ruchu zażyły głębokie przemiany, sięgające fundamentów pierwotnych założeń. Przedłożony przez biskupa Kowalskiego w 1927 r. Ministerstwu Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego „Statut zasadniczy wewnętrznego kanonicznego ustroju Polskiego Autonomicznego Staro-Katolickiego Kościoła Mariawitów”⁴⁴, nie zyskał uznania ze strony Państwa.

Podsumowanie

Najbardziej uprawnione wydaje się stwierdzenie, że władze zaborcze, choć nie brały udziału w powstaniu tego ruchu, to jednak starały się wyciągnąć z istniejącej sytuacji jak najdalej idące korzyści, próbując wpływać na dalszy bieg wypadków. Świadczy to o tym fakt, że carat na początku nie miał wypracowanej, gotowej linii postępowania względem mariawitów. W sytuacji, gdyby to właśnie Petersburg miał być inicjatorem tego ruchu, nieprzygotowanie wcześniej scenariusza jego rozwoju byłoby co najmniej dziwne. Sposób myślenia władz zaborczych w odniesieniu do mariawityzmu uległ wyraźnej przemianie. Rosja miała nadzieję na powolny rozpad jedności Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce, który w okresie niewoli stał się bastionem polskości. I choć postawienie zarzutu kolaboracji pod adresem ruchu mariawickiego jako całości wydaje się krzywdzące, to jednak część wypowiedzi hierarchów mariawickich, popartych konkretnymi czynami, nie pozwala przyjąć bezkrytycznie wielu twierdzeń, które pojawiały się na łamach prasy wydawanej przez mariawitów w okresie późniejszym, a które mówiły o bezkompromisowości wspólnoty względem władz zaborczych. Wydaje się, że była tu po części prowadzona swoista podwójna polityka działania i informacji: inna wobec władz rosyjskich, inna wobec

⁴⁴ Przyjęto go na Kapitule Generalnej 20 stycznia 1927 r.

wiernych. Mając to wszystko na względzie, warto zastanowić się, czy nie ma racji T. Stegner, gdy pisze, że to „co czynili przywódcy mariawitów wykraczało jednak poza przyjęte normy” [Stegner 2001, 234].

PIŚMIENNICTWO

- Baturin, Michał W. 1914. *Problemy mariawityzmu*. Wilno: Drukarnia Józefa Zawadzkiego.
- Bender, Ryszard. 1982. *Ksiądz Karol Mikoszewski (x. Syxtus) 1832–1886*. Warszawa: Akademia Teologii Katolickiej.
- Gajkowski, Józef. 1909. *Gdzie diabeł nie może, tam babę pośle*. Sandomierz: Drukarnia Diecezjalna.
- Górecki, Artur. 2011. *Mariawici i mariawityzm – narodziny i pierwsze lata istnienia*. Warszawa: DiG.
- Koźmiński, Honorat. 1999. *Listy do Zgromadzenia Sióstr św. Feliksa z Cantalice 1856–1913*. T. 3. Warszawa: Wydawnictwo Ojców Kapucynów.
- Krawczak, Tadeusz. 1993. „Rewolucja 1905–1907 a życie społeczno-religijne. Ruch mariawitów.” W *Społeczeństwo i polityka – dorastanie do demokracji. Kultura polityczna w Królestwie Polskim na początku XX wieku*, red. Anna Żarnowska, i Tadeusz Wolsza, 115–36. Warszawa: Instytut Historii PAN.
- Kumor, Bolesław. 1991. *Historia Kościoła*. T. 7. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Marjawici. *Ich działalność w świetle prawdy*. 1911. Warszawa: nakładem redakcji „Życie Katolickie.”
- Mazur, Krzysztof. 1991. *Mariawityzm w Polsce*. Kraków: Zakład Wydawniczy „Nomos”.
- Milutin, Dmitrij M. 1897. *O biezbraczii (cielibatie) rymko-katoliczeskogo duchowienstwa w Polsce*. Warszawa: Typografia Towarzystwa Zachęty Sztuk Pięknych.
- Nowowiejski, Antoni J. 1931. *Płock. Monografia historyczna*. Płock: nakładem autora.
- Olszewski, Daniel. 1986. *Szkice z dziejów kultury religijnej*. Katowice: Księgarnia św. Jacka.
- Sawicki, Jakób. 1935. „Stan prawny Kościoła Mariawitów.” *Gazeta Administracji i Policji Państwowej* 7:230–31.
- Skruclik, Mieczysław. 1927. *Zbrodnie mariawitów w świetle dokumentów*. Warszawa: Drukarnia Polska.
- Stegner, Tomasz. 2001. „Starokatolicyzm na ziemiach polskich.” W *Biskup Franciszek Hodur (1866–1953). Życie – dokonania – znaczenie. Sympozja 5*, red. Jan Jezierski, 225–44. Olsztyn: Warmińskie Wydawnictwo Diecezjalne.

- Szejnman, Mojżesz. 1961. „O stanowisku Watykanu w kwestii polskiej w końcu XIX – początku XX w.” *Studia z dziejów Kościoła Katolickiego* 1(2):3-22.
- Szwarc, Andrzej. 1996. *Od Wielopolskiego do Stronnictwa Polityki Realnej. Zwolennicy ugody z Rosją, ich poglądy i próby działalności politycznej (1864–1905)*. Warszawa: Instytut Historii PAN.
- Verax [pseud.]. 1932. *Kowalski czy Kucharski*. Płock: Drukarnia Diecezjalna.
- Verdin, Georges. 1923. *Zza kulis herezji mariawickiej – na podstawie własnych spostrzeżeń*. Płock: Wydawnictwo Mariawickie.
- Wiech, Stanisław. 2004. „Stosunek władz rosyjskich do duchowieństwa rzymskokatolickiego w Królestwie Polskim w latach 1864-1905.” *Almanach Historyczny* 6:129-52.

WNIESIENIE POZWU, WEZWANIE STRONY POZWANEJ I JEJ ODPOWIEŹ DROGĄ ELEKTRONICZNĄ W PROCESIE O STWIERDZENIE NIEWAŻNOŚCI MAŁŻEŃSTWA

PRESENT A *LIBELLUS*, SUMMONING OF THE RESPONDENT AND HIS REPLY ELECTRONICALLY IN THE CASES TO DECLARE THE NULLITY OF MARRIAGE

Ks. dr hab. Rafał Kamiński

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Polska
e-mail: rafal.kaminski@uksw.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0002-7822-3402>

Abstrakt

Coraz powszechniejsze stosowanie rozwiązań cyfrowych w różnych dziedzinach życia, możliwość załatwiania codziennych spraw, w tym urzędowych i sądowych drogą *online*, zmusza do refleksji nad możliwością aplikacji niektórych rozwiązań stosownych w sądownictwie państwowym na grunt sądownictwa kościelnego.

W pierwszej części artykułu Autor przedstawił rozwiązania stosowane w polskim e-sądzie, rozpatrującym sprawy z zakresu postępowania upominawczego w systemie elektronicznym (EPU). W dalszej części wskazuje na charakter i formę czynności inicjujących proces o stwierdzenie nieważności małżeństwa w sądzie kościelnym. W ostatniej części zaproponowano natomiast aplikację rozwiązań stosowanych w e-sądzie państwowym na grunt procesu o stwierdzenie nieważności małżeństwa kanonicznego. Chodzi przede wszystkim o fazę inicjującą proces, czyli złożenie pozwu i wezwanie do wyrażenia stanowiska w sprawie strony pozwanej.

Rozwiązania zaproponowane przez Autora mają charakter postulatów *de lege ferenda*. Niektóre z nich domagają się nowelizacji prawa kanonicznego, inne są możliwe do zastosowania na gruncie obowiązujących norm.

Słowa kluczowe: e-sąd, elektroniczne postępowanie upominawcze, proces o stwierdzenie nieważności małżeństwa, *online*, pozew, odpowiedź strony pozwanej

Abstract

The increasingly widespread use of digital solutions in various areas of life, the possibility of dealing *online* with everyday matters, including official and judicial matters, forces us to reflect on the possibility of applying some solutions applicable in the state judiciary to the territory of the ecclesiastical judiciary.

In the first part of the article, the Author presented the solutions used in the Polish e-court, which deals with cases in the field of electronic order for payment proceedings (EPU). It then indicates the nature and form of the proceedings initiating the marriage nullity process in the ecclesiastical court. In the last part, however, it is proposed to apply the solutions used in the e-court of the State to the grounds of the proceedings for the nullity of a canonical marriage. This is primarily the initiating phase of the proceedings, i.e. the introductory *libellus* of litigation and the call the respondent to the joinder of the issue.

The solutions proposed by the Author have the character of postulates *de lege ferenda*. Some of them require a revision of the canon law, others are applicable on the basis of existing norms.

Keywords: e-court, electronic order for payment proceedings, marriage nullity process, *online*, *libellus* of litigation, respondent's reply

Wstęp

Coraz powszechniej stosowany w różnych dziedzinach życia proces cyfryzacji sprawia, że analogowe dokumenty i procedury są zamieniane na ich elektroniczne odpowiedniki. Nowoczesne technologie wkraczają w kolejne dziedziny naszego życia, jak administracja, edukacja, biznes. Także sądownictwo od przynajmniej kilkunastu lat korzysta z rozwiązań elektronicznych. Nie chodzi tu już tylko o korzystanie z programów do rejestracji spraw i jej kolejnych kroków proceduralnych, co nieobce jest również sądownictwu kościelnemu, ale o prowadzenie całych postępowań drogą *online*. Ta możliwość jest jak na razie na gruncie polskim zarezerwowana jedynie do cywilnych postępowań upominawczych (EPU), który jest szczególnym rodzajem postępowania sądowego, mającym na celu szybkie i efektywne dochodzenie

roszczeń pieniężnych. Sąd wydaje w nim nakaz zapłaty na podstawie pozwu i załączonych dowodów, bez rozprawy, jeśli dłużnik nie zgłasza sprzeciwu¹.

Na szeroką skalę stosowane są również w wielu instytucjach państwowych e-doręczenia. Większość urzędów i instytucji publicznych od 1 stycznia 2025 r. ma obowiązek korzystania z takiej właśnie formy doręczenia pism procesowych, które są równoważną tradycyjnemu listowi poleconemu z potwierdzeniem odbioru. Zawody zaufania publicznego, takie jak adwokaci i radcy prawni, mają obowiązek posiadania skrzynki e-doręczeń i odbierania korespondencji sądowej w tej formie [Kowalski 2024].

Kolejnym krokiem w kontekście e-doręczeń będzie termin 1 października 2026 r. Wtedy to podmioty niepubliczne zarejestrowane w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej do 31 grudnia 2024 r., będą miały obowiązek dołączyć do takiego systemu powiadomień. Dla sądów powszechnych termin ten jest jeszcze bardziej odległy. Forma e-doręczeń będzie wymagalna w sądownictwie polskim od 1 stycznia 2029 r. [Magulska 2025].

Pytanie, które rodzi się na gruncie postępującej cyfryzacji, dotyczy możliwości stosowania doręczeń elektronicznych w celu wezwania strony pozwanej do zajęcia stanowiska w sprawie i przyjęcie takiej odpowiedzi w formie elektronicznej, za pomocą specjalnie stworzonej platformy, w sprawach o stwierdzenie nieważności małżeństwa w sądach kościelnych. W niniejszym studium podjęta zostanie próba odpowiedzi na tak postawioną kwestię, w oparciu o rozwiązania stosowane w sądownictwie państwowym.

1. Wezwanie strony pozwanej w elektronicznym postępowaniu upominawczym

Zarówno w procesie cywilnym, jak i kanonicznym procesie spornym, dla rozpoznania sprawy istotne jest ukonstytuowanie się stron procesowych.

¹ Odpowiednie przepisy dla tej formy procesu zostały wprowadzone Ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy *Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych ustaw*, Dz. U. z 2019 r., Nr 26, poz. 156. W elektronicznym postępowaniu upominawczym (EPU) stosuje się przepisy o postępowaniu upominawczym z odrębnościami wynikającymi z przepisów art. 50528-50537 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. *Kodeksu postępowania cywilnego*, Dz. U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296 z późn. zm. [dalej: k.p.c.].

Jakkolwiek w procesie o stwierdzenie nieważności małżeństwa postępowanie nie jest skierowane przeciwko stronie pozwanej, ale zmierza do poznania obiektywnej prawdy o przedmiotowym kanonicznym związku dwojga osób, muszą one przyjąć pozycje procesowe. W fazie wstępnej procesu powód wnosi sprawę do sądu przedstawiając pozew, zwany również skargą powodową, natomiast pozwany jest wezwany przez sąd do zajęcia stanowiska w sprawie, co jest zapewnieniem mu fundamentalnego prawa do obrony [Margherita 2024, 204].

Obowiązek ten w postępowaniu cywilnym realizowany jest niezależnie od tego czy procedura podjęta została w formie tradycyjnej, czy też elektronicznej. Przed e-sądem strony posiadają takie same prawa, jak w tradycyjnym postępowaniu sądowym. Jednak aby skorzystać z drogi elektronicznej komunikacji powód dla złożenia pozwu w formie cyfrowego dokumentu jest zobowiązany do założenia konta w systemie teleinformatycznym sądu. Komunikacja między e-sądem a pozwanym odbywa się w formie tradycyjnej, chyba że pozwany sam zainicjuje komunikację elektroniczną. Skuteczne wniesienie pisma przez pozwanego w formie elektronicznej, poprzez konto użytkownika, będzie decydowało o tym, że od tej pory będzie to jedyna dopuszczalna forma kontaktu pozwanego z e-sądem [Bar 2025].

Od momentu wyboru elektronicznej formy kontaktu z e-sądem wszelkie postanowienia i zarządzenia wydawane w toku postępowania są uznawane za doręczone z chwilą zalogowania się przez użytkownika na jego koncie w e-sądzie. O oczekujących na doręczenie na koncie pozwanego dokumentach jest on informowany pocztą elektroniczną na adres podany w formularzu rejestracyjnym. Za datę doręczenia pisma uznaje się chwilę pierwszego zalogowania adresata korespondencji na jego koncie, po umieszczeniu tam doręczanego pisma lub, jeśli nie nastąpi prawidłowe zalogowanie, datę w której upływa 14 dni od daty umieszczenia pisma w systemie teleinformatycznym e-sądu [tamże].

W znowelizowanych przepisach o elektronicznym postępowaniu upominawczym (art. 505²⁸-505³⁹ k.p.c.) oraz w doktrynie cywilistycznej zwraca się uwagę na możliwe zachowania strony pozwanej, po otrzymaniu drogą elektroniczną, nakazu zapłaty. W świetle obowiązującego prawa, jeśli strona pozwana uważa, że nakaz ten został wydany zasadnie, może zapłacić powodowi kwotę w nim wskazaną. Jeśli natomiast pozwany, uważa

że nakaz został wydany niesłusznie, ponieważ informacje na podstawie których zostało to uczynione były błędne, albo kwota została już wcześniej zapłacona, może złożyć do e-sądu środek zaskarżenia w postaci sprzeciwu, do którego nie musi dołączać środków dowodowych. W ten sposób następuje podważenia wydanego nakazu zapłaty. Jeżeli sprzeciw od niego zostanie wniesiony prawidłowo, to znaczy spełniając wymogi formalne z dochowaniem ustawowego terminu dwóch tygodni od doręczenia nakazu zapłaty wydanego przez e-sąd, nakaz ten traci swoją moc w całości, a e-sąd przekazuje sprawę do sądu według właściwości ogólnej, to znaczy do sądu rejonowego lub okręgowego, właściwego ze względu na miejsca zamieszkania pozwanego. Postępowanie będzie toczyć się przed nim w sposób zwykły. Pierwszym krokiem sądu będzie wezwanie pozwanego na rozprawę, która będzie toczyć się w formie tradycyjnej. W przypadku niepodjęcia żadnej czynności przez stronę pozwaną, nakaz zapłaty w elektronicznym postępowaniu uprawomocni się po upływie dwóch tygodni od daty doręczenia pozwanemu [tamże]².

Jak zauważa Anna Brenk, w przypadku wydania nakazu zapłaty sąd orzekający w EPU doręcza go pozwanemu wraz z pozwem i pouczeniem o sposobie wniesienia sprzeciwu i skutkach niezaskarżenia nakazu. Pozwany jest w ten sposób szczegółowo instruowany o możliwości wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty w terminie dwóch tygodni od jego doręczenia, ewentualnie skargi na koszty procesu, przyznane w nakazie zapłaty w terminie tygodnia od jego doręczenia. Pouczenie zostało sformułowane w sposób przystający do realiów EPU, czyli w wyjątkowo wyczerpujący i zdecydowanie bardziej drobiazgowy aniżeli w innych postępowaniach. Pouczenie zawiera m.in. informację, że nakaz zapłaty został wydany na podstawie twierdzeń powoda, niezweryfikowanych na podstawie dowodów przez sąd. Zostało ono opracowane w formie zrozumiałej dla każdego pozwanego. Można wysnuć z tego wnioski, że taki sposób działania sądu zapewnia pozwanemu prawo do odwołania się. Informacje zawarte

² W doktrynie zwraca się uwagę na problem usunięcia braków formalnych pozwu (jak np. błędne wskazanie adresu strony pozwanej) oraz sprzeciwu wniesionych w EPU, które pojawiają się w przypadku przyjęcia zasady pełnej kontynuacji postępowania elektronicznego przed sądem właściwości ogólnej, któremu sprawa została przekazana do rozpoznania przez e-sąd [Antoniuk 2015, 513-28; Fik 2014, 126]. Ze względu na charakter niniejszego studium wątek ten nie został podjęty.

w pouczeniu wskazują również na to, że nakaz zapłaty, przeciwko któremu nie zostanie wniesiony skutecznie sprzeciw, ma skutki prawomocnego wyroku i podlega wykonaniu w drodze egzekucji [Brenk 2014, 12].

Ta sama autorka zwraca uwagę na uproszczony charakter postępowania w formie elektronicznej. Nie oznacza to jednak, że w e-sądzie jest akceptowana praktyka formułowania pozwu w sposób niepozwalający na ocenę wiarygodności roszczenia. Nie ma zgody na sprowadzanie uzasadnienia żądania tylko do twierdzenia, że powodowi przysługuje należność. Należy takie żądania odpowiednio uzasadnić. Pozwany zawsze musi mieć możliwość odniesienia się do tak sformułowanego żądania [tamże, 11].

Gdy chodzi o samo procedowanie w EPU, warto odnotować, że akta sprawy prowadzone są w formie elektronicznej, natomiast dokumenty tradycyjne, zwrotne potwierdzenia odbioru, pisma składane przez pozwanego, pisma sądowe, po ich zeskanowaniu i włączeniu w ten sposób do elektronicznych akt sprawy, umieszczane są w pomocniczym zbiorze dokumentów, udostępnianym tak jak akta sądowe w innych postępowaniach [tamże, 10].

Z pobieżnego przyjrzenia się elektronicznemu postępowaniu upominawczemu, można odnieść wrażenie, że jest ono prowadzone w niemal automatyczny sposób. Jednak A. Brenk przekonuje, że polski e-sąd, w odróżnieniu od modelu niemieckiego czy też angielskiego, nie jest pozbawiony czynnika ludzkiego. Orzeczenia w tym modelu postępowania są wydawane, po analizie akt sprawy, przez referendarzy sądowych, których ogólne umocowanie do wykonywania czynności w EPU zostało zawarte w art. 505³⁰ § 1 k.p.c., i sędziów, nie zaś przez „automat”, jak nieprawdziwie funkcjonuje to w powszechnej świadomości [tamże, 11].

Po przedstawieniu zasad i istoty EPU, należy podjąć refleksję na temat zasad obowiązujących we wstępnych czynnościach kanonicznego procesu o stwierdzenie nieważności małżeństwa i możliwości zastosowania elektronicznych form prowadzenia postępowania, przyjętych w sądach cywilnych, na gruncie kanonicznego procesu w sądach kościelnych. W drugiej i trzeciej części niniejszego studium, większość refleksji będzie miała zatem charakter postulatów *de lege ferenda*.

2. Charakter i forma czynności inicjujących proces o stwierdzenie nieważności małżeństwa

Analizując w poprzednim punkcie charakter i formę elektronicznego postępowania upominawczego, znanego sądownictwu cywilnemu, zauważono że w tej formie można dochodzić wyłącznie roszczeń pieniężnych. Naturalnie zatem w procesie tym ukonstytuują się strony postępowania. Jest nim „powód” oraz „pozwany”, do którego ten pierwszy kieruje konkretne żądanie.

Wracając do zasygnalizowanego wyżej nazewnictwa stron w kanonicznym procesie małżeński, należy przyznać słuszność Urszuli Nowickiej, która zauważa, że w sprawach o nieważność małżeństwa, aplikuje się mechanizm zwyczajnego procesu spornego, w którym to strona powodowa żąda czegoś od drugiej strony, czego nie jest w stanie uzyskać na drodze pozaprosesowej, w konsekwencji czego domaga się ochrony prawnej ze strony organu sądowego. W takich okolicznościach nazewnictwo „powód” i „pozwany” są w pełni adekwatne do sytuacji i odpowiadają jej terminologicznie. Proces o stwierdzenie nieważności małżeństwa w rzeczywistości ma charakter deklaratywny i toczy się pomiędzy stroną, która wnosi sprawę do sądu, a tymże sądem, z udziałem drugiej strony prywatnej, ponieważ jej również dotyczy małżeństwo, które jest zaskarżane, oraz obrońcy węzła. Tutaj również strony prywatne otrzymują określenia „powód” i „pozwany”. Nie jest to jednak to samo znaczenie, jakie „powód” i „pozwany” mają w zwyczajnym procesie spornym [Nowicka 2022, 187]. Jednakże obie strony są zobowiązane do działania. Przedmiotem bowiem procesu o stwierdzenie nieważności jest stwierdzenie faktów prawnych (kan. 1400 KPK/83)³.

Powód przedstawia sądowi osobiście lub za pośrednictwem poczty tradycyjnej pisemną skargę powodową, zwaną również w najnowszym polskim tłumaczeniu pozwem, który może być zredagowany osobiście lub przez pełnomocnika (kan. 1502, 1482 KPK/83). Możliwe jest również ustne przedstawienie żądania. W takim jednak przypadku, notariusz sądowy musi zredagować na piśmie prośbę powoda (kan. 1503 KPK/83).

³ *Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus* (25.01.1983), AAS 75 (1983), pars II, s. 1-317; tekst polski: *Kodeks Prawa Kanonicznego promulgowany przez papieża Jana Pawła II w dniu 25 stycznia 1983 roku*. Stan prawny na dzień 18 maja 2022 roku. Zaktualizowany przekład na język polski, Pallottinum, Poznań 2022 [dalej: KPK/83].

Jak każde pismo procesowe, skarga powodowa powinna spełniać wymagania formalne. Elementy, które powinien zawierać pozew to: określenie trybunału, do którego kierowana jest skarga, identyfikacja stron i ich miejsca zamieszkania lub przebywania, miejsce zawarcia małżeństwa, wiek stron, stan cywilny, posiadane potomstwo, adres parafii, do której należą, podpis powoda lub jego pełnomocnika (por. kan. 1504 KPK/83). Przedmiot skargi powodowej, którym jest prośba o stwierdzenie nieważności konkretnego małżeństwa, które zawarły strony procesowe winien być sformułowany w sposób jasny i konkretny oraz wsparty faktami i dowodami wskazanymi na poparcie roszczenia. Należy ponadto bardzo jasno określić podstawę prawną żądania, czyli tytuł prawny rzekomej nieważności małżeństwa. W przypadku ustanowienia pełnomocnika lub adwokata, należy dołączyć również autentyczne zlecenie powoda (por. kan. 1484 KPK/83). Na tym etapie należy również wskazać świadków którzy znają okoliczności przemawiające za tezą strony powodowej. Można również przedstawić dokumenty publiczne i prywatne dotyczące sprawy, m.in. wyrok rozwodu cywilnego wraz z uzasadnieniem oraz metrykę ślubu kościelnego [Sobczak 2001, 15-18].

Po wniesieniu *libellus*, ze strony sądu powinna zapaść decyzja o przyjęciu lub odrzuceniu go. Znaczną zmianę w tej materii przyniosła reforma procesowa papieża Franciszka z 2015 r. W znowelizowanym kan. 1675 KPK/83 ustawodawca wymaga, aby sędzia przed przyjęciem sprawy miał pewność, że małżeństwo rozpadło się w sposób nieodwracalny, tak iż nie możliwości wznowienia wspólnego życia małżeńskiego (por. kan. 1675 KPK/83). W praktyce przepis ten jest niewykonalny, ponieważ pewności takiej sędzia nie może mieć nie tylko przed procesem, ale także i w jego trakcie, ponieważ strony mogą potencjalnie wznowić wspólnotę życia w każdym czasie, również po orzeczeniu nieważności małżeństwa. W ostatnim przypadku, po pozytywnym orzeczeniu, jeśli to możliwe, należałoby uważać małżeństwo.

W nowym reżimie prawnym to do wikariusza sądowego należy decyzja o przyjęciu lub odrzuceniu pozwu. W tym celu musi on zbadać jej elementy merytoryczne i formalne. Przyjęcie lub odrzucenie skargi dekretem powinno dokonać się „jak najszybciej” (kan. 1505 §1 KPK/83). Maksymalny czas, jaki ustawodawca wyznaczył na przyjęcie bądź odrzucenie, wynosi miesiąc (kan. 202 KPK/83). Po upływie tego czasu strona może domagać się działania. Po bezskutecznym upływie kolejnych 10 dni milczenia od złożenia wniosku, skargę należy uważać za przyjętą (kan. 1506 KPK/83).

Odrzucenie skargi może dokonać się w sposób bezwzględny, gdy pismo posiada nieusuwalną wadę lub też względny, gdy posiada wadę, która może być usunięta przez ponowne przedstawienie prawidłowo sporządzonego pisma [Sobczak 2001, 20]. Przeciwno odrzuceniu skargi stronie powodowej przysługuje rekurs, który należy złożyć do trybunału apelacyjnego, ponieważ nie został jeszcze powołany trybunał *ad quo*. Rekurs należy złożyć ciągu 10 dni użytecznych (por. kan. 201 § 2, 1505 § 4 KPK/83). Musi on zostać rozstrzygnięty jak najszybciej (*expeditissime*). Od rozstrzygnięcia nie przysługuje apelacja (kan. 1629, 5° KPK/83).

W procesie o stwierdzenie nieważności małżeństwa również strona pozwana posiada swoje prawa, w tym możliwość zajęcia stanowiska w sprawie i przedstawienia jej sądowi w ciągu 15 dni od otrzymania kopii skargi powodowej, którą sąd z urzędu przesyła wraz z dekretem jej przyjęcia stronie pozwanej, o ile nie jest ona podpisana pod skargą (kan. 1508 KPK/83), co ma miejsce w przypadku wniesienia pozwu wspólnie przez obie strony. Od momentu otrzymania dokumentów z sądu, stronie pozwanej przysługuje 15 dni na wyrażenie stanowiska w przedmiocie żądania procesowego. Nie jest to jednak jej obowiązek. W przypadku milczenia strony pozwanej, sędzia, jeśli uzna to za słuszne, może ponownie wezwać ją do odpowiedzi na skargę (kan. 1676 § 1-2 KPK/83).

Aleksander Sobczak wyróżnia różne rodzaje reakcji strony pozwanej na wezwanie do wyrażenia stanowiska w sprawie. Pierwszą z nich może być zgoda, kiedy to strona pozwana zgadza się z tezami zawartymi w prośbie strony powodowej. Najczęściej ma to miejsce wówczas, gdy strona powodowa, jako przyczynę nieważności małżeństwa, podaje przyczyny leżące po jej stronie. Przyjmując też postawę, strona pozwana nie broni się. Można wówczas mówić o wspólnej prośbie stron, chociaż w przebiegu procesu jedna z nich musi przyjąć rolę strony powodowej, druga zaś strony pozwanej. Drugim rodzajem reakcji może być niestawiennictwo. W takim przypadku strona pozwana nie odpowiada na wezwanie sądu i nie stawia się przed nim. W wielu wypadkach czyni tak, ponieważ jest przekonana, że bez niej sprawa nie będzie się dalej toczyć i w ten sposób utrudni powodowi dochodzenie swoich praw przed sądem. Zachowując milczenie, pozwany chce zamanifestować swój sprzeciw, choć jest to postawa nieracjonalna. Sądy kościelne nie orzekają bowiem rozvodu, ale stwierdzają fakt, czy dane małżeństwo było ważnie zawarte czy też nie. Orzeczenie

takie nie jest uzależnione od zgody stron. Małżeństwo bowiem albo było ważnie zawarte albo też nieważnie. Postawa stron w czasie procesu nie zmienia tego faktu, chociaż może sprawić pewne niedogodności procesowe. Odpowiedzią sądu wobec postawy milczenia będzie zadeklarowanie strony pozwanej jako nieobecnej w procesie. W takim wypadku proces będzie się toczył dalej bez niej (por. kan. 1592 KPK/83). Trzecią reakcją strony pozwanej może być sprzeciw, który może przybrać formę pasywną albo też pasywno-aktywną. W pierwszym przypadku strona pozwana ogranicza się jedynie do zaprzeczania faktom przytoczonym przez stronę powodową. Niekiedy potwierdza fakty, odrzucając jednakże podstawę prawną. Strona pozwana może odpowiedzieć i bronić się albo na piśmie, albo ustnie stawiając się przed sędzią (por. kan. 1513 KPK/83). W przypadku sprzeciwu pasywno-aktywnego strona pozwana oprócz zaprzeczania faktom, zgłasza jakieś sprawy wypadkowe, lub zarzuty zawieszające, na które będzie musiała odpowiedzieć strona powodowa, i które sąd będzie musiał najpierw rozstrzygnąć [Sobczak 2001, 23-24].

Sprawa wypadkowa ma miejsce, ilekroć po rozpoczęciu procesu przez wezwanie, zostaje przedstawiona kwestia, która chociaż nie jest wyrażnie zawarta w skardze powodowej wprowadzającej spór, niemniej należy do sprawy w taki sposób, że najczęściej musi być rozstrzygnięta przed sprawą główną (por. kan. 1587 KPK/83) [Kiwior 2022, 94-97]. Zarzuty zawieszające dotyczą natomiast najczęściej osób, np. stronnictwo sędziów lub sposobu postępowania sądu (por. kan. 1459 KPK/83).

Innym rodzajem reakcji strony pozwanej, wyróżnionym na podstawie przepisów kodeksowych, jest wzajemne powództwo (kan. 1494 KPK/83). Ma ono miejsce, gdy wraz z obroną pasywną, albo pasywno-aktywną strona pozwana zgłasza również wzajemne powództwo wobec strony powodowej. W takim przypadku należy powiadomić stronę powodową w celu odpowiedzi [Sobczak 2001, 24]. *De facto* w odniesieniu do tytułu wniesionego powództwa przez stronę pozwaną, powód sam staje się materialnie stroną pozwaną [Erlebach 2019, 322-23; Montini 2021].

Ostatnim rodzajem zajęcia stanowiska przez pozwanego jest poddanie się pod sprawiedliwość sądu [Margherita 2024, 217]. W takim przypadku strona pozwana nie wypowiada się ani pozytywnie, ani negatywnie co do treści pozwu, ale deklaruje akceptację przyszłego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd.

We wszystkich tych przypadkach, strona pozwana może występować samodzielnie, albo przez pełnomocnika lub własnego adwokata. Może również prosić sąd o przyznanie bezpłatnej pomocy prawnej (por. kan. 1649 § 1, 3° KPK/83).

Powracając do nurtu głównej refleksji niniejszego studium, należy postawić pytania: Czy możliwe jest wykonanie wyżej opisanych pierwszych kroków, inicjujących proces o stwierdzenie nieważności w sądzie kościelnym, a więc złożenia pozwu, przyjęcie go przez wikariusza sądowego i przesłanie stronie pozwanej, wraz z prośbą o zajęcie stanowiska w formie elektronicznej? Czy w takiej formie może również odpowiedzieć strona pozwana? Jakie są korzyści i ewentualne zagrożenia wdrożenia postępowania elektronicznego w sądownictwie kościelnym?

3. Możliwość złożenia pism inicjujących proces kanoniczny w formie elektronicznej

Jednym z motywów, dla których papież Franciszek zdecydował się w 2015 r. na reformę procesu o stwierdzenie nieważności małżeństwa, było „[...] przyspieszenie procesów, jak również ich uproszczenie w taki sposób, aby serca wiernych, którzy oczekują na wyjaśnienie swojej sytuacji nie były zbyt długo zniewolone przez mroki wątpliwości z powodu opóźnień w wydaniu wyroku”⁴.

Niewątpliwie składanie pism procesowych bezpośrednio w kancelarii sądu, przesyłanie ich pocztą tradycyjną, albo też ustna wypowiedź przed sędzią, jako jedyne możliwości, które dają przepisy kodeksowe (por. kan. 1502, 1503, 1507 KPK/83), nie sprzyja sprawności prowadzenia procesu i przyspieszenia przynajmniej jego początkowej fazy, jaką jest złożenie pozwu i odpowiedź strony pozwanej na dekret przyjęcia skargi, czyli zajęcie przez nią stanowiska procesowego oraz wezwanie stron do złożenia zeznań.

⁴ Franciscus PP., *Litterae apostolicae motu proprio Mitis Iudex Dominus Iesus quibus canones Codicis Iuris Canonici de Causis ad Matrimonii nullitatem declarandam reformatur* (15.08.2015), AAS 107 (2015), s. 959; tekst polski: Franciszek, *List apostolski motu proprio Mitis Iudex Dominus Iesus reformujący kanony Kodeksu Prawa Kanonicznego dotyczące spraw o orzeczenie nieważności małżeństwa (tekst łacińsko-polski)*, Wydawnictwo Diecezji Tarnowskiej Biblos, Tarnów 2015, s. 9.

Należy mieć świadomość, na co zwraca uwagę Alessandro Giraudo, że w momencie promulgowania obowiązującego kodeksu, czyli na początku lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia, zastosowanie środków informatycznych w procesie kanonicznym, było nie do pomyślenia z prostego powodu, jakim był brak w ówczesnej komunikacji nowoczesnych technologii, które dziś są zwyczajnym jej środkiem [Giraudo 2021, 324].

Wydać się jednak, że przy projektowaniu reformy procesowej z roku 2015, można było uwzględnić posługiwanie się nowoczesnymi technologiami w prowadzeniu procesu jako formą alternatywną dla składania dokumentów w wersji papierowej. Taki zapis można było zamieścić chociażby w znowelizowanym kan. 1676 § 1 KPK/83, w którym została uregulowana kwestia złożenia pozwu, doręczenia jego odpisu stronie pozwanej i obrońcy węgła i wezwaniu tych uczestników procesu do zajęcia stanowiska.

W sądach kościelnych w Polsce, powszechne jest używanie programu informatycznego, za pomocą którego rejestrowany jest przebieg sprawy i generowane są pisma procesowe. Są jednak one wysyłane pocztą tradycyjną. Wprowadzenie rozwiązań znanych z e-sądu cywilnego wymagałoby stworzenia systemu, w którym możliwe byłoby logowanie się osoby chcącej złożyć pozew w formie elektronicznej, za pomocą dołączonego zeskanowanego oryginału pisma czy też poprzez wypełnienie formularza podpisanego za pomocą podpisu elektronicznego. Takie rozwiązanie z pewnością służyłoby ekonomii procesowej, zarówno poprzez przyspieszenie czynności procesowych, jak również ograniczenie kosztachłonnaści przesyłek pocztowych w formie tradycyjnej oraz oszczędności papieru i wydajności urzędzeń do druku i kopiowania. Stosownych opłat strona powodowa mogłaby dokonać za pomocą systemu e-card.

W piśmie złożonym przez stronę powodową w systemie teleinformatycznym, powinny znaleźć się adresy poczty elektronicznej obu stron, co zastępowałoby wymóg podania miejsca, w którym mieszka powód lub jego pełnomocnik albo miejsca wskazanego przez nich w celu odbierania dokumentów oraz wskazania stałego lub tymczasowego zamieszkania strony pozwanej (kan. 1504, 3°-4° KPK/83). Na platformie, w której zalogowałby się powód, umieszczona byłaby decyzja o przyjęciu lub odrzuceniu pozwu, z jednoczesnym powiadomieniem o tym fakcie na podany adres mailowy.

W przypadku przyjęcia skargi powodowej, powód i pozwany byłiby informowani przez sąd o tym kroku procesowym, za pomocą certyfikowanej poczty elektronicznej, na podane w pozwie adresy mailowe strony. W ten sposób również pozwany dowiadywałby się o wprowadzeniu sprawy przez powoda i zostałby dopuszczony do niej poprzez przekazany login i hasło, z dostępem do treści pozwu. Tym samym i strona pozwana miałaby stworzone konto na platformie sądowej. W taki sam sposób można przydzielić obrońcę węzła małżeńskiego do sprawy, prosząc o jego stanowisko na tym etapie procedowania.

Do pozwanego należałaby jednak decyzja czy zechce korzystać z drogi elektronicznej, czy też zachować drogę tradycyjną, podobnie jak ma to miejsce w przypadku cywilnego postępowania upominawczego w formie EPU. Nie można bowiem drogi elektronicznej wskazywać jako jedynej możliwej, co mogłoby być, dla osób nie korzystających na co dzień z rozwiązań cyfrowych, ograniczeniem jej prawa do obrony. Droga tradycyjna pozostałaby zatem nadal jako alternatywna.

Gdyby jednak strona pozwana podjęła z sądem kontakt *online*, także pozostałe decyzje procesowe, łącznie z wyrokiem należałoby umieszczać na platformie, z wcześniejszym powiadomieniem stron, za pomocą poczty elektronicznej oraz z ekskluzywnym dostępem do akt tylko dla uczestników procesu lub ich adwokatów i pełnomocników. Nie naruszałoby to zasady tajności procesowej, ponieważ również w obecnym stanie prawnym strony i ich pełnomocnicy lub adwokaci, otrzymują te pisma procesowe za pomocą poczty tradycyjnej. Jednak z brzmienia normy kan. 1509 KPK/83 wynika, że poczta tradycyjna nie jest jedynym sposobem dostarczania zawiadomień o wezwaniach, dekreтах, wyrokach i innych czynnościach procesowych. Ustawodawca przewiduje bowiem „[...] inny sposób, który jest najpewniejszy, z zachowaniem przepisów ustanowionych ustawą partykularną”. Takim „pewnym sposobem” byłby z pewnością zabezpieczony system informatyczny. Jak bowiem zauważa A. Giraudo, taki system nie może być wynikiem improwizacji, ale musi być odpowiednio zabezpieczony i konsultowany z ekspertami w dziedzinie nowych technologii komunikowania. Muszą być to zarazem rozwiązania proste dla użytkowników, ale nie kosztem zmniejszonego bezpieczeństwa [Giraudo 2020, 192].

Zalogowanie się do systemu przez strony, po pojawieniu się nowego dokumentu, byłoby potwierdzeniem jego notyfikacji i wypełniałoby, w sposób pewniejszy od potwierdzenia odbioru przesyłki, zwłaszcza gdy jest ona wysyłana pocztą zwykłą, a nie poleconą, wymóg stawiany przez prawodawcę w kan. 1509 § 2 KPK/83, dotyczący uwidocznienia w aktach faktu zawiadomienia i sposobu jego dokonania.

Rozważając gromadzenie akt w formie zdigitalizowanej, należałoby rozważyć możliwość pełnego dostępu do akt w formie *online* dla adwokatów, gdyż w świetle prawa mogą oni przeglądać akta na dowolnym, poza ich publikacją, etapie procesu. Tak jednak jak i teraz nie mogliby udostępniać tych akt stronom (kan. 1598 KPK/83).

Rzecz jasna same zeznania stron i świadków oraz ewentualne konsultacje z biegłym, odbywałyby się w formie tradycyjnej, w siedzibie sądu. Protokoły i ekspertyzy mogłyby być dołączone do „wirtualnej teczki”, bez dostępu do nich przez strony.

Po zamknięciu postępowania dowodowego i decyzji o publikacji akt, przejrzenie akt, powinno nadal odbywać się wyłącznie w kancelarii sądu, gdyż w ten sposób zabezpieczony byłby zakaz kopiowania akt przez strony. W przypadku akt umieszczonych w przestrzeni wirtualnej, strony po zapoznaniu się z nimi mogłyby w łatwy sposób je wydrukować.

Po wydaniu orzeczenia i jego wykonaniu, a także po ewentualnym skorzystaniu z prawa do apelacji, dostęp do akt powinien zostać odebrany, poprzez brak możliwości zalogowania się do sprawy. W przypadku złożenia apelacji akta można by również przekazać sądowi apelacyjnemu w formie elektronicznej, co znacznie ograniczyłoby uciążliwość uwierzytelniania akt i kosztowność przesyłania ich za pomocą przesyłki pocztowej czy też kurierskiej (por. kan. 1634 § 3, 1474 KPK/83). Niezależnie od prowadzenia sprawy w formie e-sądu, w siedzibie sądu należałoby archiwizować papierową wersję akt procesowych.

Powracając do kwestii zajęcia stanowiska w sprawie przez stronę pozwaną, należy za Manuelem Jesúsem Arroba Conde zauważyć doniosłość aktu wezwania pozwanego do zawiązania sporu. Jest to niejako ostatni element w zbudowaniu relacji procesowych, między uczestnikami, czyli powodem, sędzią i pozwanym [Arroba Conde 2020, 389].

Pozwany może zająć różną pozycję procesową, o czym była mowa powyżej. Również w przypadku prowadzenia postępowania *online*, mógłby je wyrazić, podobnie jak ma to miejsce w przypadku cywilnego postępowania EPU, wyrażając sprzeciw. Także na tym etapie nie ma obowiązku wskazywania dowodów na poparcie swojego stanowiska.

Niepodjęcie przez pozwanego działania, po potwierdzeniu odebrania mailowego powiadomienia, należałoby traktować zgodnie z normą kan. 1510 KPK/83, a więc uznając go za wezwanego, zgodnie z przepisami prawa. W dalszej kolejności, jeśli pozwany nie przystępuje do procesu, mimo przesyłanych pocztą elektroniczną za potwierdzeniem odbioru, kolejnych pism procesowych, w tym wezwania do złożenia zeznań, podobnie jak w procesie prowadzonym w formie tradycyjnej, skutkowałoby ogłoszeniem go za nieobecnego w sądzie, o czym wspomniano już powyżej (kan. 1592 KPK/83). Pozostaje w mocy również dyspozycja kan. 1593 KPK/83, zgodnie z którą pozwany może przystąpić do procesu w każdym jego stadium, przedstawiając wnioski i dowody. Byłoby to możliwe, gdyż przy pierwszym powiadomieniu drogą mailową otrzymał on login i hasło do wszczętego procesu. Również powód miałby możliwość dostarczania oryginalnych lub przedłożonych w uwierzytelnionym odpisie dokumentów drogą elektroniczną. Rzecz jasna podlegałyby one ocenie sądu, mającego również bezpośredni dostęp do akt w formie elektronicznej i powiadomieniu o nich strony przeciwnej (por. kan. 1544, 1546 KPK/83).

Mając na uwadze konieczność umożliwienia pozwanemu odniesienia się do tez powoda, należy zauważyć, że wezwanie do tej czynności przez sędziego może przybrać różną formę jego interwencji: wezwanie do odpowiedzi na piśmie, którą można by było dostarczyć także *online*; wezwanie do stawienia się przed sędzią i wreszcie wezwanie do stawienia obu stron (kan. 1513 § 2 KPK/83).

Jak konstatuje G. Margherita, we wszystkich tych przypadkach, zamiar uczestnictwa pozwanego w procesie musi być zrealizowany poprzez elementy wynikające z prawa i doktryny. Jeśli odpowiedź pozwanego jest formalnym wyrażeniem jego zamiaru odpowiedzi na pozew powoda, ważne jest podkreślenie co oznaczają pozew, rola sędziego jako jego adresata oraz różne możliwości odpowiedzi pozwanego. Pozwany wezwany odpowiedzi poprzez pismo procesowe doręczone mu wraz z dekretem

wzywającym do zajęcia stanowiska musi znać istotne elementy *editio actio-nis* [Margherita 2024, 215].

Po wyrażeniu stanowiska w sprawie przez pozwanego, przesłanego drogą elektroniczną, sędzia mógłby w tej samej formie umieścić dekret ustalający formułę wątpliwości. Strony w ciągu dziesięciu dni od otrzymania powiadomienia mogłyby nadal żądać zmiany zakresu sporu (por. kan. 1513 § 3 KPK/83). Jeżeli strony nie sprzeciwiałyby się mu, nie musiałyby odpowiadać, a po upływie 10 dni Przewodniczący Trybunału Kolegialnego, powołanego w dekrete ustalającym formułę wątpliwości, zarządziłby rozpoczęcie instrukcji sprawy i strony zostałyby wezwane do złożenia zeznań w siedzibie sądu. Dalsza część postępowania toczyłaby się w mieszanej formie, tak jak to zostało wskazane powyżej. Elektroniczne przesyłanie dokumentów z pewnością skróciło by również czas dotarcia jej do sądu. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że do ustawowych terminów na odpowiedź, należy doliczyć jeszcze terminy pocztowe na dotarcie przesyłki z pismem procesowym.

Zakończenie

Nie ma żadnej przesady w określeniu naszych czasów mianem ery cyfrowej. Coraz większy wpływ nowoczesnych technologii na życie codzienne, oprócz oczywistych zagrożeń, niesie ze sobą również korzyści i nowe możliwości. W większości sfer życia obecne są na coraz większą skalę rozwiązania cyfrowe, pozwalające na komunikowanie się i załatwianie spraw, także urzędowych drogą internetową. Niewątpliwie pandemia COVID-19 odsłoniła jeszcze więcej możliwości i wielki potencjał formy *online* w sferze zawodowej, edukacyjnej i publicznej. Nie obce są te rozwiązania także w systemie sądownictwa, co widać chociażby w możliwości korzystania z e-sądu w niektórych sprawach cywilnych. Z czasem zakres takiej drogi rozwiązywania sporów sądowych będzie się z pewnością powiększał.

Od takich rozwiązań nie może dystansować się również sądownictwo kościelne, wychodząc naprzeciw kulturze społecznej, w której żyją wierni i wiążących się z tym wyzwaniom technologicznym. Zaproponowane rozwiązania o charakterze postulatów *de lege ferenda*, mają na celu usprawnienie procesów o stwierdzenie nieważności małżeństwa, co było również jednym z motywów reformy procesowej papieża Franciszka.

Wprowadzenie obok wersji tradycyjnej procesu, opartego na gromadzeniu dokumentów papierowych i wysyłanie ich pocztą tradycyjną, formy elektronicznej procesu, przynajmniej w pierwszej jego fazie, z pewnością usprawniłoby i przyspieszyłoby procedowanie, wyszłoby na przeciw wyzwaniom technologicznym obecnych czasów, ale także wzmocniło pewność dostarczenia adresatom przez specjalną platformę czy też w formie e-doręczenia wezwania do wyrażenia stanowiska, dekretu formuły wątpliwości, umożliwienia szybkiej odpowiedzi i dokonanie cytacji. Takie rozwiązania z pewnością przyczyniłyby się również do oszczędności finansowych, związanych z prowadzeniem procesu.

Z pewnością w niedalekiej przyszłości niektóre proponowane rozwiązania znajdą zastosowanie w praktyce sądowej. Dla ich skuteczności, bezpieczeństwa i pewności, potrzebne jest jednak stworzenie stabilnego systemu informatycznego, który byłby kompatybilny z rozwiązaniami stosowanymi we wszystkich sądach konkretnego Kościoła partykularnego, na wzór rozwiązań stosownych w systemie sądownictwa danego państwa.

PIŚMIENNICTWO

- Antoniuk, Jarosław. 2015. „Pozew i sprzeciw w elektronicznym postępowaniu upominawczym.” *Polski Proces Cywilny* 4:511-28.
- Arroba Conde, Manuel J. 2020. *Diritto processuale canonico*. Roma: Ediurcla.
- Bar, Gabriela. 2025. *Elektroniczne postępowanie upominawcze. Poradnik dla pozwanego*, <https://krosno.so.gov.pl/images/sad/poradnik-dla-pozwanego.pdf#:~:text=należy%20podkreślić%2c%20że%20w%20przypadku%20niepodjęcia%20żadnej,powodu%20na%20wyegzekwowanie%20roszczenia%20w%20postępowaniu%20egzekucyjnym> [dostęp: 22.06.2025].
- Brenk, Anna. 2014. „Elektroniczne postępowanie upominawcze – kilka uwag na temat e-sądu.” *Krajowa Rada Sądownictwa* 3:10-14.
- Erlebach, Grzegorz. 2019. „La ejecutividad de la sentencia y del decreto de confirmación a la luz del Motu Pr. Mitis Iudex Dominus Iesus.” *Ius Communio* 7, nr 2:275-326.
- Fik, Piotr. 2014. „Art. 505[29a] k.p.c. na tle nowelizacji z 10 maja 2013 r.” *Przegląd Sądowy* 123-28.
- Giraud, Alessandro. 2020. „La tutela della riservatezza e della buona fama nel trattamento dei dati di natura digitale.” *Quaderi di Diritto Ecclesiale* 33:189-204.

- Giraud, Alessandro. 2021. „L'uso del collegamento da remoto nei processi canonici.” *Quaderi di Diritto Ecclesiale* 34:324-33.
- Kiwior, Wiesław. 2022. „Sprawy incydentalne w procesie o stwierdzenie nieważności małżeństwa” *Ius Matrimoniale* 33, nr 2:91-114. <https://doi.org/10.21697/im.2022.33.2.03>
- Kowalski, Wojciech. 2024. *Zmiany w e-doręczeniach z perspektywy sądów, radców prawnych i adwokatów*, https://www.wolterskluwer.com/pl-pl/expert-insights/e-doreczenia-z-perspektywy-sadow-radcow-prawnych-adwokatow#:~:text=Od%201%20stycznia%202025%20r.%2C%20obowiazek%20stosowania,doradcach%20restrukturyzacyjnych%2C%20*%20rzecznikach%20patentowych%2C%20*%20notariuszach [dostęp: 22.06.2025].
- Magulska, Julia. 2025. *E-doręczenia w pytaniach i odpowiedziach*, <https://www.wolterskluwer.com/pl-pl/expert-insights/e-doreczenia-faq> [dostęp: 22.06.2025].
- Margherita, Giovanni. 2024. *Il processo telematico nell'ordinamento canonico. Prospettive comparatistiche degli atti introduttivi con il processo civile telematico e i possibili riscontri nello "ius canonicum"*. Venezia: Marcianum Press.
- Montini, Gian P. 2021. *Commento al can. 1463*, <https://www.codicedirittocanonico.org/libro-vii/i-giudizi-in-generale/la-disciplina-che-deve-essere-osservata-nei-tribunali/lordine-da-seguire-nel-giudicare-le-cause/can-1463/> [dostęp: 08.07.2025].
- Nowicka, Urszula. 2022. „Instytucja apelacji wpadkowej w systemie prawa kanonicznego.” *Ius Matrimoniale* 33, nr 1:177-93. <https://doi.org/10.21697/im.2022.33.1.06>
- Sobczak, Aleksander. 2001. *Proces o stwierdzenie nieważności małżeństwa kościelnego*. Gniezno: Wydawnictwo Scriptor.

PRYWATYZACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH A DZIAŁALNOŚĆ DOMÓW POMOCY SPOŁECZNEJ ORAZ CAŁODOBOWYCH DOMÓW OPIEKI DLA OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH, PRZEWLEKLE CHORYCH LUB OSÓB W PODESZŁYM WIEKU

PRIVATISATION OF PUBLIC TASKS AND THE ACTIVITIES OF SOCIAL WELFARE AND 24-HOUR CARE HOMES FOR DISABLED, CHRONICALLY ILL OR ELDERLY PEOPLE

Dr Ewa Kubas

Uniwersytet Rzeszowski, Polska
e-mail: ekubas@ur.edu.pl; <http://orcid.org/0000-0003-1952-3875>

Abstrakt

Zjawisko prywatyzacji zadań publicznych widoczne jest niemalże w każdej dziedzinie działalności państwa, w tym także w zakresie pomocy społecznej. Pomimo tego, że to organy administracji publicznej odpowiedzialne są za zapewnienie pomocy jednostkom i rodzinom znajdującym się trudnej sytuacji życiowej to niekiedy również podmioty niepubliczne angażują się w realizację tego zadania. Na gruncie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* działają m.in. domy pomocy społecznej, a także całodobowe domy opieki dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych lub osób w podeszłym wieku. Rozważenia jednak wymaga czy świadczenie przez wskazane podmioty usług o charakterze opiekuńczym i bytowym stanowi realizację zadań publicznych i czy w tym przypadku można mówić o prywatyzacji tych zadań. Celem artykułu jest scharakteryzowanie wybranych placówek opieki długoterminowej oraz wskazanie jakie warunki muszą być spełnione, aby ich działalność była legalna. Aby zrealizować tak określony cel wykorzystana zostanie metoda analityczna a także dogmatyczno-prawna, które

pozwolą na porównanie działalności domów pomocy społecznej i całodobowych domów opieki w oparciu o obowiązujące akty normatywne oraz literaturę przedmiotu. W związku z tym Autorka będzie się starała udowodnić, że współistnienie publicznych i prywatnych placówek opieki długoterminowej jest niezbędne ze względu na potrzeby starzejącego się społeczeństwa jednak nie w każdym przypadku ich działalność jest przedmiotem prywatyzacji.

Słowa kluczowe: dom pomocy społecznej, całodobowy dom opieki, prywatyzacja, zadanie publiczne

Abstract

The phenomenon of privatization of public tasks is noticeable in almost every area of state activity, including social welfare. Although public administration authorities are responsible for providing assistance to individuals and families in difficult life situations, sometimes non-public entities also get involved in this task. Under the Act of 12 March 2004, on social welfare, social welfare homes and 24-hour care homes for disabled, chronically ill, or elderly people operate, among others. However, it is necessary to consider whether the provision of care and living services by the aforementioned entities constitutes the performance of public tasks and whether, in this case, it is possible to speak of the privatization of these tasks. The aim of this article is to characterize the indicated long-term care facilities and to point out what conditions must be met for their operation to be legal. To achieve this goal, analytical and dogmatic-legal methods will be used to compare the activities of social welfare homes and 24-hour nursing homes based on applicable regulations and literature. Therefore, the author will attempt to prove that the coexistence of public and private long-term care facilities is necessary due to the needs of an aging society, but that their activities are not always subject to privatization.

Keywords: social welfare home, 24-hour nursing home, privatization, public task

Uwagi wstępne

W nauce prawa administracyjnego wiele uwagi poświęca się pojęciu zadań publicznych, jednak definicji legalnej tego określenia nie wprowadzono. Zakres przedmiotowy „zadań publicznych” pojawia się w wielu ustawach i w dużej mierze zależy od zmieniających się warunków politycznych, społecznych, ustrojowych, prawnych i gospodarczych. W zależności od regulacji, pojęcie to przyjmuje każdorazowo nieco odmienną, choć adekwatną do tej materii, definicję wywodzącą się z rozważań przedstawicieli doktryny [Potempa 2011, 103]. Zadania publiczne są zadaniami państwa,

które są wykonywane przez jego organy albo przekazywane innym podmiotom [Ura 2024, 90]. Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa i jej realizację należy uznać za zadanie publiczne, które zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej¹ ma na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Zadanie to, co do zasady, wykonywane jest przez organy administracji publicznej, rządowej i samorządowej i w ich przypadku ma charakter obowiązkowy [Sierpowska 2023b]. Mogą one również współpracować z podmiotami niepublicznymi (organizacjami społecznymi i pozarządowymi, kościołami, w tym Kościołem katolickim, związkami wyznaniowymi, osobami fizycznymi i osobami prawnymi), które usytuowane są pomiędzy Państwem a rynkiem i mają charakter instytucji uzupełniających, ale nie alternatywnych wobec organów administracji publicznej [tamże], a więc realizacja zadań publicznych przez te podmioty ma charakter dobrowolny.

1. Prywatyzacja zadań publicznych

W związku z ewolucją zachodzącą w zakresie wykonywania zadań publicznych dostrzegalne jest odstępowanie przez Państwo od ich realizacji na rzecz podmiotów prywatnych, czyli prywatyzacja. Zdaniem S. Biernata pojęcie to można rozumieć na dwa sposoby. Z jednej strony prywatyzację należy traktować jako proces polegający na zmianie sposobu wykonywania określonych zadań opierający się na ustąpieniu miejsca podmiotowi prywatnemu przez podmiot publiczny. Z drugiej zaś strony kluczowy jest wynik procesu prywatyzowania, czyli nowy sposób wykonywania zadań związany z przejściem z formy publicznoprawnej do formy prywatnoprawnej [Biernat 1994, 26-27]. W opinii T. Bąkowskiego prywatyzacja może być również rozumiana jako: rezygnacja państwa z realizacji zadań publicznych przez przekazanie ich podmiotom prywatnym a także jako przejęcie przez podmioty spoza systemu administracji publicznej, np. stowarzyszenia, realizacji celów publicznych [Bąkowski 2007, 184]. Według K. Strzyczkowskiego prywatyzację należy rozważać pod kątem organizacyjnym i funkcjonalnym.

¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2025 r., poz. 1214 [dalej: u.p.s.].

Organizacyjnie polega ona na tym, że zadania nie są już wykonywane przez podmiot prawa publicznego, lecz przez podmiot prywatny. Z kolei w ramach prywatyzacji funkcjonalnej podmiotowi prywatnemu przekazywana jest realizacja konkretnego zadania, ale odpowiedzialność spoczywa nadal na podmiocie publicznym [Strzyczkowski 2020, 266-70].

Prywatyzacja zadań publicznych może nastąpić z mocy samego prawa i wtedy powierzenie zadań publicznych wynika wprost z ustawy. Istnieje również taka możliwość, że na podstawie porozumienia zawieranego między podmiotem administracji publicznej ustawowo umocowanym do realizacji celów publicznych a podmiotem spoza systemu administracji publicznej dojdzie do przekazania zadań publicznych lub też podmiot prywatny zamierzający realizować określony cel publiczny będzie zobowiązany do uzyskania zezwolenia [Bąkowski 2007, 187], aby realizować określony rodzaj działalności.

2. Zasada subsydiarności w pomocy społecznej

Wykonywanie zadań z zakresu pomocy społecznej, zgodnie z treścią art. 36 u.p.s. następuje z uwzględnieniem zasady pomocniczości, czyli subsydiarności. Określenie „subsidiarność” pochodzi od łacińskiego słowa *subsidium*, oznaczającego pomoc, wsparcie, siły rezerwowe i wskazuje na to, że każda władza powinna spełniać funkcje pomocnicze, wspierające w stosunku do działań jednostek, które ją ustanowiły. Realizację tej zasady stanowi więc pomoc członkom społeczeństwa w realizacji ich planów i zamierzeń [Kamiński 2013, 43]. Podkreślenia jednak wymaga, że omawiana instytucja polityki społecznej ma na celu „wspieranie osób w przewyższaniu trudnych sytuacji życiowych, nie zaś ich trwałe wyręczenie w zaspokajaniu potrzeb bytowych. Organy pomocy społecznej nie zwalniają obywatela z obowiązku utrzymywania się w trudnej życiowo sytuacji, ale wymagają od niego aktywności w pokonywaniu niepomyślności życiowych. Są zobowiązane jedynie do współuczestnictwa w podejmowanych samodzielnie przez potrzebującego środkach zaradczych. Pomoc przyznawana na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej – bez względu na jej rodzaj – ma charakter jedynie przejściowy, czasowy i zakłada wykształcenie odpowiednich postaw u osób z niej korzystających w celu pokonania życiowych trudności. Nie ma ona w żadnym wypadku zamieniać się w stałe i jedyne

źródło utrzymania dla osób o nią występujących”². W oparciu o zasadę pomocniczości może być przyznane, przy spełnieniu określonych warunków, zarówno wsparcie o charakterze pieniężnym, jak i niepieniężnym. Zgodnie z art. 36 ust. 2 u.p.s. do świadczeń niepieniężnych zalicza się: pracę socjalną, bilet kredytowany, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składki na ubezpieczenia społeczne, pomoc rzeczową, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia i w rodzinnych domach pomocy oraz usługi sąsiedzkie, specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia, mieszkanie treningowe lub wspomagane, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, w tym usługi wsparcia krótkoterminowego, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu treningowym lub wspomagany, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych. Dostęp do wymienionych świadczeń, zgodnie z zasadą pomocniczości, zależy od indywidualnych potrzeb, uprawnień, zasobów i możliwości. Te reguły są podstawą do przyznania pomocy, ustalenia obowiązku jej zwrotu a także zasad związanych z odpłatnością za dane świadczenie. Ma to również zastosowanie w przypadku kierowania do placówek świadczących opiekę długoterminową [Sierpowska 2023a, 77-93].

3. Instytucjonalizacja pomocy społecznej w zakresie opieki senioralnej

Według prognoz, w 2040 r. osoby w wieku 65 lat i starsze będą stanowić 24,6% polskiego społeczeństwa, a osoby w wieku 80 lat i starsze – 8,7%. Dostrzegalna jest również zmiana w zakresie struktury gospodarstw domowych. Rodziny wielopokoleniowe ustępują miejsca tym nuklearnym i dwupokoleniowym. Ma to istotny wpływ na możliwość zapewnienia seniorom długoterminowej opieki, którą w pierwszej kolejności sprawowali członkowie rodziny [Auleytner 2024, 50], a teraz w coraz większym

² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 8 kwietnia 2025 r., sygn. akt II SA/Bk 311/25, Lex nr 3859702.

stopniu przejmują placówki opieki długoterminowej. Również ustawodawca dostrzega potrzebę działania instytucji realizujących funkcję opiekuńczą wobec osób starszych, dlatego też w ramach świadczeń niepieniężnych wymieniono m.in. domy pomocy społecznej.

4. Domy pomocy społecznej

Zgodnie z art. 54 u.p.s., osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych, przysługuje prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej. Domy te, jak wskazano w art. 55 przedmiotowej ustawy, świadczą usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu, w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nim przebywających (mieszkańców domu). Domy takie mogą być prowadzone, po uzyskaniu zezwolenia wojewody, przez określone w art. 57 u.p.s. podmioty, tj. jednostki samorządu terytorialnego oraz podmioty niepubliczne, do których ustawodawca zalicza: Kościół katolicki, inne kościoły, związki wyznaniowe oraz organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia; inne osoby prawne; osoby fizyczne. DPS-y prowadzone przez podmioty niepubliczne, dzielą się na domy, które prowadzone są na zlecenie organów jednostek samorządu terytorialnego lub takie, które prowadzone są bez zlecenia tych organów. Ponadto, są jeszcze takie domy, które są prowadzone przez podmioty niepubliczne i świadczą usługi opiekuńcze na podstawie umowy z organem jednostki samorządu terytorialnego, ale nie na jego zlecenie. Wskazać zatem należy, że domy pomocy społecznej, które prowadzone są na zlecenie organów jednostek samorządu terytorialnego działają w zastępstwie administracji publicznej w zakresie realizacji zadań publicznych w sferze pomocy społecznej [Sierpowska 2012]. Organizacja domu pomocy społecznej, zakres i poziom usług świadczonych przez dom, niezależnie od tego czy jest prowadzony przez podmiot publiczny czy niepubliczny, uwzględnia w szczególności wolność, intymność, godność i poczucie bezpieczeństwa mieszkańców domu oraz stopień ich fizycznej i psychicznej sprawności.

Kierując osobę wymagającą całodobowej opieki do domu pomocy społecznej, należy brać pod uwagę to, aby był on zlokalizowany jak najbliżej

miejsca zamieszkania osoby kierowanej, chyba że okoliczności sprawy wskazują inaczej, po uzyskaniu zgody tej osoby lub jej przedstawiciela ustawowego na umieszczenie w takiej placówce. Przyznanie tego świadczenia wymaga wydania decyzji przez dwa różne organy administracji, w których rozstrzygane są różne kwestie. Organ gminy właściwej dla beneficjenta w dniu jego kierowania do domu pomocy społecznej wydaje bowiem decyzję o skierowaniu do domu pomocy społecznej. Natomiast decyzję o umieszczeniu w domu pomocy społecznej wydaje organ gminy prowadzącej dom pomocy społecznej lub starosta powiatu prowadzącego dom. Następnie ponownie organ gminy właściwej dla beneficjenta w dniu jego kierowania do domu pomocy społecznej wydaje decyzję, którą ustala opłatę mieszkańca domu za jego pobyt w placówce³. Dotyczy to zarówno skierowania do DPS-u publicznego jak i niepublicznego prowadzonego na zlecenie organu administracji publicznej. Ponadto zgodnie z treścią art. 65 ust. 2 u.p.s., w przypadku braku miejsc w domu pomocy społecznej o zasięgu gminnym lub powiatowym gmina może kierować osoby tego wymagające do domu pomocy społecznej, który nie jest prowadzony na zlecenie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) lub starosty. W takim przypadku wysokość opłaty za pobyt w takim domu określa umowa zawarta przez gminę z podmiotem prowadzącym dom.

5. Całodobowe domy opieki dla osób niepełnosprawnych, przewlekłe chorych lub osób w podeszłym wieku

Ustawa o pomocy społecznej przewiduje również istnienie całodobowych domów opieki (CDO) dla osób niepełnosprawnych, przewlekłe chorych lub osób w podeszłym wieku. Zgodnie z treścią art. 67 u.p.s., funkcjonowanie tego typu placówek zaliczane jest do działalności gospodarczej i na jej prowadzenie wymagane jest zezwolenie, które jest wydawane przez wojewodę po spełnieniu warunków wymienionych w art. 67 ust. 2 u.p.s. Zezwolenie to jest zatem „potwierdzeniem zdolności organizacyjnych i finansowych przedsiębiorcy do zapewnienia odpowiednich standardów opiekuńczych i bytowych w prowadzonej placówce. Mówiąc innymi słowami jest dokumentem potwierdzającym kwalifikacje podmiotu i uprawniającym

³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 6 marca 2025 r., sygn. akt II SA/Ol 41/25, Lex nr 3840747.

go do sprawowania całodobowej opieki nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekłe chorymi lub osobami w podeszłym wieku”⁴. W pierwszym rzędzie, ustawodawca podkreślił, że prowadzenie całodobowych domów opieki to działalność gospodarcza, na którą należy uzyskać stosowne zezwolenie. Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców*⁵, działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Zasadniczym celem przedsiębiorcy prowadzącego tego typu działalność jest zarobek rozumiany jako nadwyżka przychodów nad poniesionymi kosztami. Działalność niemająca tego charakteru jest działalnością charytatywną, społeczną, kulturalną i inną (określaną mianem *non profit*). W tym miejscu należy wskazać, że istnieje różnica pomiędzy zyskiem i zarobkiem, ponieważ w przypadku działalności *non profit*, która wprawdzie jest zarobkowa, dochód z niej osiągnięty w całości jest przeznaczany na pokrycie kosztów lub realizację celów statutowych podmiotu działalności tę wykonującego⁶.

6. Legalizacja działalności domów pomocy społecznej i całodobowych domów opieki

Wymienione podmioty, czyli domy pomocy społecznej prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego czy też podmioty niepubliczne, jak również całodobowe domy opieki, dla legalności swojego działania muszą uzyskać zezwolenie wojewody właściwego ze względu na miejsce prowadzenia placówki co jest możliwe po spełnieniu kryteriów ustawowych. Zgodnie z art. 57 u.p.s., wojewoda wydaje zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej, jeżeli podmiot o nie występujący spełnia warunki i standardy określone w niniejszej ustawie oraz złoży wniosek o wydanie zezwolenia na prowadzenie domu. Wniosek taki zawiera: nazwę podmiotu, jego siedzibę, adres i numer telefonu, a w przypadku osoby fizycznej także dane osobowe (imię i nazwisko, adres zamieszkania, numer telefonu i numer PESEL, o ile osoba taki posiada); numer w rejestrze przedsiębiorców

⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 marca 2023 r., sygn. akt I SA/Wa 2801/22, Lex nr 3592823.

⁵ Dz. U. z 2024 r., poz. 236.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 27 maja 2025 r. sygn. akt I SA/Gd 208/25, Lex nr 3867601.

w KRS albo wskazanie dokumentu określającego status prawny podmiotu; numer identyfikacji podatkowej (NIP); numer identyfikacyjny REGON; nazwę, adres i typ domu pomocy społecznej; liczbę miejsc przeznaczonych dla mieszkańców domu; strukturę zatrudnienia i zakres świadczonych usług przez poszczególne grupy personelu. Do wniosku o zezwolenie na prowadzenie domu pomocy społecznej należy dołączyć: kopię dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do nieruchomości, na której jest usytuowany dom; dokumenty potwierdzające spełnienie wymagań określonych odrębnymi przepisami; regulamin organizacyjny domu pomocy społecznej lub jego projekt. W przypadku Kościoła katolickiego, innych kościołów, związków wyznaniowych oraz organizacji społecznych, fundacji i stowarzyszeń oraz innych osób prawnych także dokumenty potwierdzające status prawny podmiotu, w przypadku gdy nie podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym lub do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, informację o sposobie finansowania domu, zaświadczenie, że osoba, która będzie kierowała domem jest zdolna ze względu na stan zdrowia do kierowania domem, zaświadczenie albo oświadczenie o niezaleganiu z płatnościami wobec urzędu skarbowego i składkami do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz zaświadczenie albo oświadczenie o niekaralności za przestępstwo popełnione umyślnie osoby, która będzie kierowała domem. Poza spełnieniem wskazanych warunków formalnych niezbędne jest również przeprowadzenie wizytacji obiektu, w którym usytuowany jest dom pomocy społecznej. Domy te muszą również spełniać standardy, które wynikają z treści art. 55 ust. 1 i 2 u.p.s., gdzie wskazano, że dom pomocy społecznej świadczy usługi bytowe, opiekuńcze, wspomagające i edukacyjne na poziomie obowiązującego standardu, w zakresie i formach wynikających z indywidualnych potrzeb osób w nim przebywających a organizacja takiego domu oraz zakres i poziom świadczonych usług musi uwzględniać w szczególności wolność, intymność, godność i poczucie bezpieczeństwa mieszkańców domu oraz stopień ich fizycznej i psychicznej sprawności.

Wskazane wymagania dotyczą wszystkich typów domów pomocy społecznej, niezależnie od tego kto je prowadzi. Nie ma więc znaczenia czy jest to podmiot publiczny realizujący zadanie publiczne czy też podmiot prywatny, któremu zlecono te działania, czy też z którym zawarto umowę o świadczenie tego typu usług.

Ustawodawca wymaga również uzyskania zezwolenia na prowadzenie całodobowych domów opieki. Zgodnie z treścią art. 67 u.p.s. również wojewoda jest zobligowany do wydania zezwolenia na prowadzenie tego typu działalności, jeżeli podmiot o nie występujący: spełnia warunki określone w niniejszej ustawie, które są podobne z wymaganiami dotyczącymi DPS-ów; spełnia standardy, o których mowa w art. 68, czyli świadczy przez całą dobę usługi opiekuńcze oraz bytowych a sposób ich świadczenia powinien uwzględniać stan zdrowia, sprawność fizyczną i intelektualną oraz indywidualne potrzeby i możliwości osoby przebywającej w placówce, a także prawa człowieka, w tym w szczególności prawo do godności, wolności, intymności i poczucia bezpieczeństwa. Podmiot wnioskujący o zezwolenie jest również zobowiązany do złożenia: wniosku, dokumentów potwierdzających tytuł prawny do nieruchomości, na której jest usytuowany dom, zaświadczenia organu nadzoru budowlanego potwierdzające możliwość użytkowania obiektu budowlanego określonego w kategorii XI załącznika do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*⁷, koncepcji prowadzenia placówki, informacji o sposobie finansowania placówki i niezaleganiu z płatnościami wobec urzędu skarbowego i składkami do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, informacji z Krajowego Rejestru Karnego o niekaralności osoby, która będzie kierowała placówką, i zaświadczenie, że ze względu na stan zdrowia jest ona zdolna do prowadzenia placówki, oświadczenie, że nie został prawomocnie ukarany za czyny, o których mowa w art. 130 ust. 4-6 u.p.s., w okresie 5 lat poprzedzających dzień złożenia wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie placówki. Podkreślić należy, że oświadczenie, o którym mowa składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

Zarówno w przypadku DPS-ów jak i całodobowych domów opieki, ich legalizacja odbywa się poprzez wydanie zezwolenia, poprzez które organy administracji publicznej umożliwiają podejmowanie określonych zachowań, które bez uzyskania tego aktu administracyjnego byłyby prawnie niedopuszczalne, a więc zakazane [Kijowski 2000, 39-104]. Podkreślenia wymaga, że niezależnie od tego jaki podmiot realizuje zadania z zakresu opieki długoterminowej to Państwo i tak sprawuje kontrolę nad tego typu działalnością czego przejawem jest obowiązek uzyskania stosownego

⁷ Dz. U. z 2025 r., poz. 418.

zezwoleń. Jego rola w przypadku obu typów placówek jest szczególna, ponieważ ta prawna forma działania administracji ma charakter władczy a pomoc społeczna dotyczy w głównej mierze działalności świadczącej Państwa. Należy jednak wskazać, że ten akt administracyjny znajduje zastosowanie na gruncie omawianej ustawy w przypadku m.in. reglamentowania uprawnień do prowadzenia wskazanych placówek, potwierdzając tym samym, że podmiot ubiegający się o wydanie zezwolenia spełnia wszystkie wymagania umożliwiające mu realizację zadań przypisanych przez ustawodawcę. Zezwolenie musi więc zawierać wszystkie elementy wskazane w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁸ i z racji tego, że przyznaje uprawnienie o charakterze pierwotnym to ma charakter konstytutywny. Cechą tego typu aktów jest to, że tworzą, zmieniają lub znoszą stosunki prawne. Mają za zadanie ustalenie dla adresatów praw i obowiązków, których wcześniej nie mieli, dlatego mają one charakter twórczy [Ura 2024, 143 i n.].

Po uzyskaniu stosownego uprawnienia zarówno domy pomocy jak i całodobowe domy opieki są ewidencjonowane przez wojewodę, właściwego ze względu na siedzibę placówki, który prowadzi jawne rejestry dedykowane tym podmiotom (zob. art. 57 ust. 6 oraz art. 67 ust. 3 u.p.s.). Zgodnie z art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*⁹, pod pojęciem rejestru publicznego należy rozumieć rejestr, ewidencję, wykaz, listę, spis albo inną formę ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych. Zdaniem T. Staweckiego rejestr to zbiór informacji o osobach, rzeczach lub prawach, który charakteryzuje się tym, że: jest utworzony na podstawie przepisów prawa, które określają m.in. zasady jego utworzenia i aktualizacji danych, kompetencje organu rejestrowego oraz zasady udostępniania gromadzonych informacji. Musi być prowadzony przez organ rejestrowy o charakterze publicznym, który przyjmuje, utrzuca i ujawnia określone w nim informacje. Prowadzenie rejestru i ujawnianie zawartych w nim danych rodzi skutki prawne zarówno dla podmiotu, którego wpis dotyczy, jak i dla organów publicznych i jest jawny [Stawecki 2005, 28-29]. Biorąc pod uwagę

⁸ Dz. U. z 2024 r., poz. 572 z późn. zm.

⁹ Dz. U. z 2024 r., poz. 1557.

systematykę wprowadzoną przez T. Staweckiego należy wskazać, że rejestry, w których znajdują się domy pomocy społecznej oraz całodobowe domy opieki są wykazami, w których znajdują się informacje o prawach wraz z numerami stosownych uprawnień (zob. art. 57 ust. 6a u.p.s.).

7. Finansowanie pobytu w placówce opieki długoterminowej

Rozważając kwestię prywatyzacji zadań z zakresu pomocy społecznej należy się też odnieść do sposobu finansowania pobytu osoby potrzebującej w którejś z omawianych placówek. Jeśli chodzi o pobyt w DPS-ie to pobyt w nim zaliczany jest do świadczeń niepieniężnych, ale odpłatnych [Wilczek-Karczevska i Maciejewska 2023, 62]. Decyzję o skierowaniu do domu pomocy społecznej i decyzję ustalającą opłatę za pobyt w takim domu wydaje organ gminy właściwej dla tej osoby w dniu jej kierowania do domu pomocy społecznej, natomiast decyzję o umieszczeniu w takiej placówce wydaje organ gminy lub starosta powiatu prowadzący dom. Dla każdego mieszkańca ustala się opłatę odpowiadającą średniemu kosztowi utrzymania, następnie określa się kwotę, którą jest on w stanie ponieść – maksymalnie 70% jego dochodu. W przypadku braku możliwości uiszczenia pełnej opłaty, cały lub częściowy koszt pobytu w domu pokrywają: małżonek, zstępni i w ostatniej kolejności wstępni, pod warunkiem spełnienia kryteriów dochodowych. Jeżeli opłata nie zostanie wniesiona wskazane osoby to koszt utrzymania pensjonariusza ponosi właściwa gmina. Obciążenia gminy stanowią różnicę pomiędzy średnim kosztem utrzymania mieszkańca a opłatą przez niego wniesioną oraz opłatą uiszczoną przez osoby bliskie (art. 59 u.p.s.).

Do domów pomocy społecznej prowadzonych przez podmioty niepubliczne, jeżeli nie są one prowadzone na zlecenie organu jednostki samorządu terytorialnego, nie stosuje się przepisów odnoszących się do decyzji o skierowaniu oraz umieszczeniu w placówce, a także tych odnoszących się do opłat oraz zwolnienia z niej. Ponadto, wydatki ponoszone przez te domy w związku z pobytem pensjonariusza mogą zostać uregulowane odmiennie w umowie stanowiącej podstawę jego pobytu w domu pomocy społecznej lub w regulaminie domu pomocy społecznej. Również w przypadku całodobowego domu opieki wszelkie koszty pobytu w takiej placówce są pokrywane przez osobę będącą stroną umowy o świadczenie

usług opiekuńczo-bytowych, która stanowi podstawę stosunku prawnego pomiędzy pensjonariuszem a placówką.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że podmioty niepubliczne w dużym stopniu angażują się w zaspokajanie potrzeb społecznych o charakterze opiekuńczym. Mogą one prowadzić domy pomocy społecznej: na zlecenie organów administracji publicznej zastępując jednostki samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych; jako placówki wspomagające organy samorządu terytorialnego, wykonujące usługi na podstawie umowy zawartej z organem administracji publicznej, ale nie na jego zlecenie. Można także wyróżnić DPS-y funkcjonujące na podstawie przepisów prawa cywilnego, kiedy to nie zastępują samorządów w realizacji zadań publicznych i działają obok podmiotów publicznych [Sierpowska 2012]. Jak wskazała D. Ważniewska-Żół „domy pomocy społecznej prowadzone przez podmioty niepubliczne „nie na zlecenie” są pewnego rodzaju działalnością prowadzoną równolegle do zadań gminy i nie mogą „wyręczać” gminy w realizacji jej obowiązków. Nie będą zatem do tego typu domów stosowane zasady dotyczące kierowania i ustalania odpłatności za pobyt mieszkańca. Kwestie te będą określane w drodze umowy cywilnoprawnej zawieranej z mieszkańcem lub jego przedstawicielem ustawowym” [Woźniewska-Żół 2009, 27-31]. Podobną rolę do tych ostatnich odgrywają całodobowe domy opieki, które świadczą usługi opiekuńczo-bytowe na podstawie umowy cywilnoprawnej. Standardy ich działania reguluje ustawa a wymogi dotyczące legalizacji są szczegółowo określone. Należy jednak podkreślić, że prowadzenie całodobowych domów opieki jest działalnością gospodarczą ukierunkowaną na osiągnięcie zysku i nie stanowi realizacji zadania publicznego.

Podsumowanie

Podmioty niepubliczne mogą prowadzić domy pomocy społecznej w oparciu o przytoczoną w artykule systematykę. Są również uprawnione do prowadzenia działalności gospodarczej w formie całodobowych domów opieki. Należy jednak zwrócić uwagę, że specyfika obydwu typów placówek jest odmienna i pomimo świadczenia usług podobnego rodzaju i zbieżnej formy legalizacji nie można uznać, aby obie te placówki stanowiły formę prywatyzacji zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej.

Jak już wskazano, aby mówić o tym zjawisku podmiot niepubliczny musi działać na zlecenie organu administracji publicznej i jedynie to pozwala na stwierdzenie, że po zalegalizowaniu swojej działalności realizuje on zadanie publiczne. Biorąc pod uwagę strukturę demograficzną społeczeństwa polskiego niezbędne jest tworzenie placówek opieki długoterminowej również przez podmioty niepubliczne a tym samym prywatyzowanie zadań publicznych. Dzięki istnieniu prywatnych DPS-ów i całodobowych domów opieki możliwe jest zaspokojenie potrzeb opiekuńczych i bytowych osób starszych i co za tym idzie podwyższenie jakości usług w tym zakresie w sektorze publicznym. W związku z tym, słuszne wydaje się uproszczenie regulacji prawnych związanych z legalizacją działalności tego typu placówek co umożliwi rozwój sektora prywatnego w omawianej materii.

PIŚMIENNICTWO

- Auleytner, Julian K. 2024. „Rola opieki długoterminowej w zapewnieniu godnego życia seniorom.” *Exlibris Social Gerontology Journal* 27:49-64.
- Bąkowski, Tomasz. 2007. *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Biernat, Stanisław. 1994. *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*. Warszawa–Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kamiński, Radosław. 2013. „Samorząd terytorialny w świetle zasady subsydiarności.” *Civitas Hominibus: Rocznik Filozoficzno-Społeczny* 8:43-54.
- Kijowski, Dariusz R. 2000. *Pozwolenia w administracji publicznej. Studium z teorii prawa administracyjnego*. Białystok: Temida 2.
- Potempa, Tomasz. 2011. „Zagadnienie współdziałania w wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe.” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* 85:103-13.
- Sierpowska, Iwona. 2012. *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska. Lex el.
- Sierpowska, Iwona. 2023a. „Pomocniczy wymiar opieki całodobowej a kierowanie do domów pomocy społecznej i ustalanie opłat za pobyt w placówkach.” *Państwo i Prawo* 2:77-93.
- Sierpowska, Iwona. 2023b. *Pomoc społeczna. Komentarz*. Wyd. VI. Warszawa: Wolters Kluwer Polska. Lex el.
- Stawecki, Tomasz. 2005. *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji*. Warszawa: LexisNexis.

- Strzyczkowski, Kazimierz. 2020. „O prywatyzacji form organizacji i działania jako źródłach różnorodności administracji publicznej.” *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo* 331:261-71.
- Ura, Elżbieta. 2024. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Wilczek-Karczevska, Magdalena, i Joanna Maciejewska. 2023. „Odpłatność za pobyt mieszkańca w domu pomocy społecznej – wybrane problemy orzecznicze w praktyce organów administracji publicznej. Głos w dyskusji i postulaty de lege ferenda.” *Kwartalnik Prawa Publicznego* 3:61-88.
- Woźniewska-Żół, Dominika. 2009. „Domy pomocy społecznej prowadzone przez podmioty niepubliczne.” *CASUS: Kwartalnik Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych* 3:27-31.

STAN PRAWNY OSÓB WEDŁUG KAN. 547 § 3 KODEKSU KANONÓW KOŚCIOŁÓW WSCHODNICH

LEGAL STATUS OF PERSONS ACCORDING TO CANON 547 § 3 OF THE CODE OF CANONS OF THE EASTERN CHURCHES

Mgr Vasyl Kvasniy

Bazyliński Instytut Studiów Filozoficznych i Teologicznych we Lwowie-Brzuchowicach, Ukraina
email: vicv2008a@gmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-4976-7363>

Abstrakt

Celem artykułu jest przeprowadzenie analizy prawnej przepisu kan. 547 § 3 Kodeksu Kanonów Kościołów Wschodnich, któremu koresponduje kan. 689 § 3 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r. W artykule przedstawiono genezę wspomnianego przepisu, prawno-kanoniczne ujęcie amencji jako podstawy stosowania normy, problemy ujęcia stanu prawno-kanonicznego osoby, do której stosowano przepis kan. 547 § 3 Kodeksu Kanonów Kościołów Wschodnich, obowiązki instytutu względem wspomnianej osoby. W artykule Autor odwołuje się do norm prawa Kościołów wschodnich z uwzględnieniem przepisów prawa Kościoła łacińskiego.

Słowa kluczowe: amencja, profesja zakonna, członek instytutu zakonnego, wydalenie z instytutu zakonnego

Abstract

The purpose of the article is to conduct a legal analysis of the provision of Canon 547 § 3 of the Code of Canons of the Eastern Churches, to which Canon 689 § 3 of the Code of Canon Law corresponds. The article displays the genesis of the said provision, the legal-canonical understanding of amency as the basis for the application of the norm, the problems of the legal-canonical status of the person to whom the provision of Canon 547 § 3 of the Code of Canons of the Eastern Churches was applied, the obligations of the institute to the said person.

In the article, the author refers to the norms of the law of the Eastern Churches, taking into account the laws of the Latin Church.

Keywords: amency, religious profession, member of a religious institute, dismissal from a religious institute

Wprowadzenie

Definicja stanu zakonnego według kan. 410 Kodeksu Kanonów Kościołów Wschodnich¹ zawiera wzmianki o „sposobie życia wspólnego w instytucie, zatwierdzonym przez Kościół” i jednocześnie o „całkowitym poświęcaniu się przez publiczne śluby posłuszeństwa, czystości i ubóstwa zdobywaniu doskonałej miłości”. Z powyższej definicji wyodrębnia się prawne elementy stanu zakonnego. Jako elementy prawne definicji stanu zakonnego J. Kałowski wylicza, m.in., stały sposób życia, zatwierdzenie przez Kościół, śluby publiczne [Kałowski 1994, 30].

Jak wskazuje D. Salachas, stałość wymaga, by osoba konsekrowana prowadziła życie w aprobowanym przez Kościół instytucie. Ten stan życia Kościół aprobuje nie abstrakcyjnie, lecz konkretnie w wyznaczonej instytucji. Żadna osoba konsekrowana nie jest autonomiczna, ale powinna być przypisana jako osoba zakonna do instytutu zakonnego [Salachas 2006, 43].

W świetle powyższych rozważań szczególne zainteresowanie budzi treść normy prawnej, zawartej w kan. 547 § 3 KKKW: „Jednak jeżeli podczas trwania ślubów czasowych członek popadł w amencję, nie może zostać wydalony z instytutu, nawet jeżeli nie może złożyć nowej profesji”². Takie

¹ „Status religiosus est stabilis in communi vivendi modus in aliquo instituto ab Ecclesia approbato, quo christifideles Christum, Magistrum et Exemplum Sanctitatis, sub actione Spiritus Sancti pressius sequentes novo ac speciali titulo consecrantur per vota publica oboedientiae, castitatis et paupertatis sub legitimo Superiore ad normam statutorum servanda, saeculo renuntiant ac totaliter se devovent caritatis perfectioni assequendae in servitium Regni Dei pro Ecclesiae aedificatione et mundi salute utpote signa coelestem gloriam praeununtiantia”. *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus* (18.10.1990), AAS 82 (1990), s. 1045-363; tekst polski: *Kodeks Kanonów Kościołów Wschodnich promulgowany przez papieża Jana Pawła II*. Stan prawny na dzień 1 grudnia 2024 roku. Zaktualizowany przekład na język polski, Pallottinum, Poznań 2025 [dalej: KKKW].

² „Si vero sodalis perdurantibus votis temporariis amens evasit, etsi novam professionem emittere non potest, ab instituto tamen dimitti non potest”.

sformułowanie nasuwa kwestię sytuacji wyjątkowej, kiedy ewentualnie możliwa jest pewnego rodzaju przynależność do instytutu zakonnego bez zobowiązań wynikających ze złożonej profesji.

Zadaniem obecnych rozważań będzie dokładniejsze ustalenie stanu prawnego zaznaczonych osób.

1. Geneza przepisu prawnego

Papieska Rada Tekstów Prawnych³ nie wskazuje źródła kan. 547 § 3, odsyłając natomiast w przypadku dwóch poprzednich paragrafów do kan. 187 wcześniejszej regulacji prawnej życia zakonnego w Kościołach Wschodnich, zawartej w motu proprio *Postquam Apostolicis*⁴. Do 1991 r. przepis kan. 187 *Postquam Apostolicis* obejmował również przypadki przewidziane obecnie bardziej szczegółowo przez hipotezę normy kan. 547 § 3 KKKW: „Osoba składająca śluby czasowe może swobodnie wystąpić z zakonu po upływie czasu ślubów; podobnie zakon może z uzasadnionych i racjonalnych powodów wykluczyć tę osobę z odnowienia ślubów czasowych lub ze złożenia profesji wieczystej, ale nie z powodu choroby, chyba że zostanie niezbitcie udowodnione, że została ona oszukańczo pominięta przez przemilczenie lub ukryta przed profesją”⁵.

Obecna norma po raz pierwszy w kodyfikacji prawa Kościołów wschodnich ukazuje się w Schemacie z 1986 r.⁶ Poprzednia wersja przepisu pozostawała na pozycji kan. 187 *Postquam Apostolicis*, zawierając prawie identyczne sformułowanie normy⁷.

³ *Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium. Fontis annotatione auctus* (1995), 202.

⁴ Pius PP. XII, *Litterae apostolicae motu proprio datae Postquam apostolicis de religiosis, de bonis Ecclesiae temporalibus et de verborum significatione pro Ecclesiis Orientalibus* (22.02.1952), AAS 44 (1952), s. 65-150.

⁵ „Professus votorum temporariorum, expleto votorum tempore, libere potest Religionem deserere; pariter Religio, ob iustas ac rationabiles causas, eundem potest a renovandis votis temporariis vel ab emittenda professione perpetua excludere, non tamen ratione infirmitatis, nisi certo probetur eam ante professionem dolose fuisse silentio praeteritam aut dissimulata”.

⁶ Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo, *Schema Codicis Iuri Canonici Orientalis*, Roma 1986, can. 544 § 3, 103.

⁷ „Nuntia” 16 (1983), 99, can. 131.

Obecny przepis po raz pierwszy w prawie kościelnym ukazał się w Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1983 r.⁸ Jeszcze w *Codex Iuris Canonici Schema novissimum iuxta placita Patrum Commissionis emendatum atque Summo Pontifici praesentatum* z 1982 r. kan. 689 zawiera tylko dwa pierwsze paragrafy. Obecna redakcja kanonu włącznie z § 3 powstała tylko po ostatecznym zredagowaniu powyższego schematu przez papieża Jana Pawła II łącznie z zespołem ekspertów i biskupów [Betti 1983, 631].

2. Fakty prawne służące podstawą stosowania kan. 547 § 3 KKKW

Przed analizą stanu prawnego osoby, względem której stosuje się dyspozycja normy kan. 547 § 3 KKKW, należy ustalić szereg faktów prawnych powodujących stosowanie wspomnianej dyspozycji.

2.1. Osoby, odnośnie do których stosuje się kan. 547 § 3 KKKW

Przepis kan. 547 § 3 KKKW dotyczy jedynie członków instytutów zakonnych o profesji tymczasowej w czasie trwania tej profesji.

Według kan. 527 KKKW warunkami ważności profesji tymczasowej są: ważne ukończenie nowicjatu, dopuszczenie nowicjusza do profesji przez właściwego przełożonego zgodnie ze statutami, za zgodą jego rady, przyjęcie profesji przez tego przełożonego osobiście lub za pośrednictwem innej osoby, wyrażne złożenie profesji bez przemocy, ciężkiej bojaźni albo podstęp, ewentualne inne wymogi określone w statutach dla ważności profesji.

Nie są podmiotami rozpatrywanej normy nowicjuszy jak również profesji o ślubach wieczystych. Wprawdzie, nowicjusze nie złożyli jeszcze profesji zakonnej, więc z natury rzeczy nie chodzi o ich odpuszczenie jako zwolnienie od obowiązków zaciągniętych przez śluby zakonne [Calabrese 2011, 292; Gambari 1986, 354; McDonough 1985, 241]. Jak uważa R. Callejo de Paz, sprawiedliwość i miłosierdzie w przypadku nowicjusza z amencją, choć nie są wyraźnie określone w kanonie, należy w jakiś sposób realizować również

⁸ *Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus* (25.01.1983), AAS 75 (1983), pars II, s. 1-317; tekst polski: *Kodeks Prawa Kanonicznego promulgowany przez papieża Jana Pawła II w dniu 25 stycznia 1983 roku*. Stan prawny na dzień 18 maja 2022 roku. Zaktualizowany przekład na język polski, Pallottinum, Poznań 2022 [dalej: KPK/83].

w omówionym przypadku [Callejo de Paz 2017, 198]. Podobnie nie stosuje się owego kanonu w przypadku amencji członka o ślubach wieczystych, ponieważ nie chodzi w takim razie o dopuszczaniu do profesji zakonnej.

2.2. Amencja jako podstawa stosowania kan. 547 § 3 KKKW

Niezbędnym warunkiem umożliwiającym stosowanie kan. 547 § 3 KKKW należy uznać fakt amencji osoby zakonnej. Jest to nie zawsze łatwe zadanie ze względu na dość szeroki zakres przejawów zaburzeń natury psychicznej. Prawodawca nie ustala kryteriów szczegółowych dla odróżnienia amencji od innych chorób psychicznych, dlatego stosowanie rozpatrywanej normy napotka pewne trudności [Henseler 1986, 689].

Trudność sprawia niejednolite używanie terminu *amentia* w traktatach psychiatrycznych i w prawie. W tradycyjnej psychiatrii włoskiej i niemieckiej amencją wcześniej nazywano gorączkowe delirium, zwłaszcza halucynacyjne, prawdopodobnie o pochodzeniu toksycznym lub zakaźnym [Zuanazzi 2012, 309]. Koncepcja zaś prawna przewiduje, według G. Zuanazziego, iż amencja⁹ to „wtórne pogorszenie już nabytych zdolności umysłowych; globalny, postępujący i spontanicznie nieodwracalny spadek funkcji intelektualnych, związany ze zmianami osobowości i zachowania”¹⁰ [tamże]. Amencja, w takim ujęciu, odnosi się do „konsekwencji wszystkich tych patologicznych lub anomalnych przyczyn, które utrudniają inicjatywę podmiotu i jego możliwości kontrolowania własnego zachowania, co ostatecznie odbiera mu zdolność do bycia *compos sui*, panem samego siebie” [tamże]. Jako cechę charakterystyczną amencji w kanonistyce uważano brak wystarczającego używania rozumu [Beyer 1989, 412; Callejo de Paz 2017, 198; Torres 2017, 34], lub, dokładniej, pozbawienie podmiota zdolności rozumienia i podejmowania decyzji [Calabrese 2011, 292; De Paolis 2015, 568; Lobina 1983, 121]. Niewystarczającym więc dla stosowania kan. 547 § 3 KKKW byłby sam tylko fakt istnienia choroby psychicznej [Padinjarathala 2019, 163]. Niezbędnym jest sprawdzanie konsekwencji omówianej choroby, skutki jej wpływu na osobowość.

⁹ G. Zuanazzi używa terminów *amentia* i *demencia* zamiennie.

¹⁰ „La demencia, en cambio, es el deterioro secundario de las capacidades mentales ya adquiridas; una decadencia global, progresiva y espontáneamente irreversible de las funciones intelectuales, asociada a cambios en la personalidad y en el comportamiento”.

Takie podejście, nieutożsamiające powstanie choroby psychicznej z utratą zdolności intelektualnych powoduje pytanie o stosowanie prawa w przypadku, gdy choroba psychiczna w stopniu niezaawansowanym istniała już przed złożeniem pierwszej profesji zakonnej.

Zdaniem A. Calabrese, zakaz wydalenia nie obejmuje chorób psychicznych, które istniały w sposób ukryty już przed profesją, pozbawiając podmiot zdolności rozumienia i podejmowania decyzji, ale które ujawniły się później. Jako przykład włoski kanonista przytacza schizofrenię, jaka może być w toku, w poważny sposób, już podczas nowicjatu lub nawet wcześniej, ale bez zauważalnych oznak, przynajmniej dla osoby niebędącej ekspertem, i zatem wyraźnie się ujawnia po profesji [Calabrese 2011, 292]. Takie tłumaczenie jest zbyt szerokim, gdyż kan. 547 § 3 KKKW mówi wyraźnie tylko o amencji. Zawierając w hipotezie sytuacją wyjątkową, w porównaniu do ogólnej normy kan. 547 § 2, norma kan. 547 § 3 podlega ścisłej interpretacji (kan. 1500 KKKW). Więc faktem prawnym, ograniczającym przełożonemu możliwości wydalenia członka jest powstanie u niego w czasie trwania profesji tymczasowej amencji, niezależnie od czasu nabycia choroby psychicznej, która amencję powoduje. Ponieważ amencja z natury rzeczy wyłącza możliwość złożenia profesji jako aktu prawnego, ważnym jest ustalenie momentu jej powstania. Gdy powstała ona przed wcześniejszym odnowieniem profesji, jest wtedy podstawą stwierdzenia nieważności złożonej profesji i faktycznego stosowania kan. 547 § 3 KKKW odnośnie do jej konsekwencji prawnych. Uzasadnieniem poszerzonego tłumaczenia normy (kan. 1500 KKKW) w tym przypadku występuje charakter dyspozycji normy, stanowiącej o przynależności osoby do instytutu zakonnego, która z kolei zapewnia osobie zakonnej szereg szczególnych uprawnień.

Podobnie należy postępować w przypadku złożenia profesji wieczystej, poprzedzonej ślubami tymczasowymi, gdy udowodni się wcześniejszą amencję zakonnika. W obu powyższych sytuacjach udowodniać należy nie tylko amencję, ale również nieważność złożonej profesji. Zupełnie inne są konsekwencje udowodnienia wcześniejszej, w czasie trwania nowicjatu, amencji członka o ślubach tymczasowych. W takim razie ustalenie nieważności pierwszej profesji uniemożliwia *ipso facto* rozpatrywanie pytania o dopuszczeniu do profesji następującej, więc wychodzi poza ramy hipotezy normy kan. 547 § 3 KKKW.

Teoretycznie nie została uwzględniona sytuacja utraty przez zakonnika jednej tylko zdatności intelektualnej, przy pozostawianiu innej, np. osoba rozumie znaczenie swoich czynów, ale nie jest w stanie je kontrolować. Zgodnie z kan. 889 § 1 KKKW ślub jest przemyślaną i dobrowolną obietnicą uczynioną Bogu, mającą za przedmiot dobro możliwe i lepsze¹¹. Kan. 889 § 2 KKKW stanowi, iż do złożenia ślubu zdolni są wszyscy, którzy posiadają poprawne posługiwanie się rozumem, jeżeli prawo im tego nie zakazuje¹².

W komentarzu do kan. 1191 KPK/83, który zawiera prawie identyczne przepisy do kan. 889 KKKW, S. Pettinato zaznacza, iż dla ważności ślubu konieczne są wyczerpujące przemyślenie i absolutna wolność [Pettinato 2004, 1727]. Dlatego taki zakonnik nie może zostać dopuszczony do złożenia kolejnej profesji zakonnej. Kan. 547 § 3 KKKW zaś mówi o całkowitej utracie rozumu. Poważne zaburzenie psychiczne, jednakże pozwalające na pewne uczestnictwo w życiu instytutu, podlega dyspozycji kan. 547 § 2. Ono stanowi powód wykluczenia z następującej profesji, chyba że choroba powstała z powodu zaniedbania instytutu lub z powodu pracy wykonywanej w instytucie [Beyer 1989, 412]. Pozostaje luką prawną określenie stanu prawnego osoby zakonnej niezdolnej do złożenia profesji w przypadku, gdy kompetentny przełożony nie przychylił się za wydaleniem osoby, albo gdy klauzula kan. 547 § 2 KKKW wyraźnie mu to zakazuje. Faktycznie sytuacja częściowej utraty zdolności intelektualnej w przypadku dalszego pozostawiania osoby w instytucie zakonnym nie została włączona przez ustawodawcę do hipotezy żadnej normy prawnej. W takim razie zasadne jest stosowanie *per analogiam* kan. 547 § 3. Z innej zaś strony taka praktyka grozi rozluźnieniem pojęcia amencji. Dlatego w dekrete przełożonego należy wyraźnie wskazywać podstawy prawne podjętej decyzji, jak również stosowanie kan. 547 § 3 KKKW *per analogiam*.

Jako źródło obecnego kan. 689 § 3 KPK/83, będącego źródłem kan. 547 § 3 KKKW, Papieska Rada Tekstów Prawnych¹³ przytacza odpowiedź¹⁴ Św. Kongregacji ds. Zakonów z 28 listopada 1924 r. Chodzi o pytanie¹⁵

¹¹ „Votum, promissio scilicet deliberata ac libera Deo facta de bono possibili et meliore, ex virtute religionis impleri debet”.

¹² „Voti sunt capaces omnes congruentem usum rationis habentes, nisi iure prohibentur”.

¹³ Codex Iuris Canonici fontium annotatione et indice analytico-alphabetico auctus (1989), 193.

¹⁴ AAS 17, 1925, p. 107.

¹⁵ „Utrum Professus votorum simplicium in Ordine vel in Congregatione, qui durante triennio amens evaserit, iudicio medicorum etiam insanabiliter, possit, finito triennio, ad

(w pierwszej części) czy profes o ślubach prostych w zakonie lub w zgromadzeniu, który popadł w amencję, według osądu lekarzy, w sposób nieuleczalny, może po upływie trzech lat¹⁶ zostać zwrócony swojej rodzinie lub światu, czy też powinien zostać zatrzymany w instytucie zakonnym. Odpowiedź jest następująca: „Negative ad primam partem, affirmative ad secundam”. Jednak kodeksowa redakcja tekstu normy prawnej nie zawiera wzmianki o opinii lekarskiej. Wydaje się, że ustawodawca świadomie zrezygnował z włączenia takiego szczegółu z uwagi na dość trudne uzasadnienie uleczalności lub nie amencji osoby zakonnej, ponadto pozostawiając przełożonemu szerszy wybór źródeł dowodowych amencji członka.

Niejasnym też pozostaje pytanie, chodzi o stałą amencję lub o jej istnieniu w jakimś terminie. Kan. 547 § 3 KKKW należy rozpatrywać w kontekście dwóch poprzednich paragrafów kan. 547 KKKW. Analiza tekstualna zaznaczonych tekstów prawnych nasuwa wnioski, że w każdym przypadku adresatem normy prawnej występuje przełożony zakonnny upoważniony do dopuszczania członka o ślubach tymczasowych do odnowienia profesji tymczasowej lub złożenia profesji wieczystej. Kan. 547 § 1-2 określa prawa i obowiązki przełożonego względem członka w momencie podjęcia decyzji o dopuszczaniu go do złożenia kolejnych ślubów zakonnych. Z powyższych rozważań należy wnioskować, że również w przypadku kan. 547 § 3 KKKW chodzi o moment dotyczący aktu, podejmowanego przez przełożonego zakonnego (decyzji o dopuszczeniu lub nie do złożenia ślubów). Jednocześnie uwzględnia się ewentualny przyszły akt (właśnie złożenia profesji zakonnej) członka mu podległego. Dlatego oceniać należy aktualny stan zakonnika. Odrębne okresy jasności rozumu nie dają podstawy oceniać dopuszczenie członka na podstawie kan. 547 § 2 KKKW [Callejo de Paz 2017, 198].

2.3. Czynności przełożonego zakonnego przy stosowaniu kan. 547 § 3 KKKW

Decyzję o stosowanie do zakonnika kan. 547 § 3 KKKW podejmuje osobiście przełożony upoważniony prawem do dopuszczania do złożenia

suos vel ad saeculum remitti, an vero debeat in Religione retineri”.

¹⁶ Maksymalny czas trwania profesji czasowej według kan. 5740 § 1 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1917 r. *Codex Iuris Canonici Pii X Pontificis Maximi iussu digestus Benedicti Papae XV auctoritate promulgatus* (27.05.1917), AAS 9 (1917), pars II, s. 1-593.

ślubów. Choć § 3 nie mówi o tym wprost, wydaje się uzasadnionym stosowanie również § 1 owego kanonu w części o zwoływaniu rady dla otrzymania jej opinii. W odniesieniu do § 1 norma zawarta w § 3 reguluje sytuację wyjątkową [De Paolis 2015, 568] w ogólnym procesie dopuszczania do złożenia profesji zakonnej, a więc nie usuwa procedury ogólnej. Czasami może być trudno odróżnić chorobę psychiczną według § 2, która jest powodem niedopuszczenia do złożenia kolejnych ślubów zakonnych, od choroby skutkującej stanem, o której mowa w § 3, z całkowicie przeciwnym skutkiem prawnym [Primetshofer 1988, 184]. Dlatego, uważa E. McDonough, brak zdolności rozumienia i podjęcia decyzji przez członka musiałby zostać stwierdzony przez biegłych kompetentnych w tej dziedzinie, chociaż nie jest to bezpośrednio wspomniane w kanonie [McDonough 1985, 241]. A. Calabrese zachęca do przestrzegania osądu biegłych w sprawie [Calabrese 2011, 292]. Stosując analogię do kan. 547 § 2, uzasadnioną jest opinia T. Gałkowskiego o rozgraniczeniu kompetencji przełożonego i biegłych. Do biegłych należałoby stwierdzenie przyczyn psychicznych powodujących amencję, jej stopień i skutki. Kompetencja przełożonego obejmuje ustalenie zdolności członka do złożenia ślubów [Gałkowski 2025, 63].

O stosowaniu do członka przepisu kan. 547 § 3 KKKW przełożony powinien wydać dekret, który ma być poprzedzony wysłuchaniem tych, których wprost dotyczy, a przede wszystkim tych, których prawa mogą być naruszone (kan. 1517 § 1 KKKW). Oczywiście chodzi tutaj najpierw o zakonnik, względem którego stosuje się dyspozycję kan. 547 § 3 KKKW.

3. Kwestia członkostwa osoby w stanie amencji w instytucie zakonnym

Kwestia członkostwa w instytucie zakonnym osoby w przypadku stosowania do niej dyspozycji kan. 547 § 3 KKKW pozostaje nie do końca jasna. J. Beyer uważa [Beyer 1989, 412], iż taka osoba pozostaje pod opieką instytutu, nie będąc jego członkiem¹⁷. Zdaniem D. Andrésa, taka osoba nie należy do instytutu z powodu niezdolności do złożenia ponownej profesji [Andrés 2014, 643].

¹⁷ „Incapace di fare la professione perpetua, egli resterebbe a carico dell’istituto senza esserne membro”.

Natomiast większość autorów jest zdania, że dotknięta amencją osoba pozostaje, wskutek kan. 547 § 3, członkiem instytutu. *Mens legislatoris* w tej kwestii odczytujemy w drugiej części wspomnianej wyżej odpowiedzi Św. Kongregacji ds. Zakonów z 28 listopada 1924 r. Na pytanie, jaki jest stan prawny urażonego amencją członka¹⁸, Kongregacja dała odpowiedź: zakonnik należy do zakonu w stanie, w jakim znajdował się na moment amencji¹⁹. E. McDonough uważa, że w taki sposób należy komentować również obecną regulację prawną. Taka sytuacja nie jest, ściśle rzecz biorąc, odejściem z instytutu, chociaż mówi się o niej w tej części kanonów [McDonough 1985, 241].

Otwartym jest pytanie, czy dotknięty amencją zakonnik pozostaje formalnie związany więziami profesji zakonnej, czy należy do stanu zakonnego. Zdaniem B. Primetshofera, jeśli członek nie jest w stanie złożyć następującą profesję, wówczas inkorporacja do instytutu spowodowana profesją czasową staje się trwała z mocy prawa, pomimo wygaśnięcia profesji [Primetshofer 1988, 184]. Y. Sugawara uważa, że taka osoba pozostaje członkiem instytutu ze względów humanitarnych²⁰. Ponieważ z jednej strony upłynął czas, na który członek złożył śluby czasowe, a z drugiej strony nie złożył profesji wieczystej, zawsze będzie profesem *sui generis* instytutu [Sugawara 2017, 180].

Jednakże członkostwo w instytucie, przynależność do stanu zakonnego powodują, że osoba cieszy się wszystkimi prawami, wynikającymi z tej przynależności. Jest to np. prawo być wizytowanym przez biskupa eparchialnego (kan. 414 § 1, 3° KKKW), przez przełożonego wyższego (kan. 420 § 1), prawo do troski przełożonych, na zaspokojenie potrzeb osobistych, zwłaszcza osób chorych (kan. 421), prawo do codziennego uczestniczenia w odprawach liturgicznych, na swobodne zwracanie się do ojców duchownych i spowiedników, na coroczne rekolekcje (kan. 473), prawo noszenia stroju zakonnego (kan. 476), prawo zamieszkania w klauzurze (kan. 477).

¹⁸ „Qualis sit praedicti Religiosi conditio iuridica, et ad quid teneatur Religio in casu”.

¹⁹ „Religiosus de quo agitur in dubio I, pertinet ad Religionem in eo statu in quo erat quando mente captus est [...]”.

²⁰ „Il § 3 dice che il sodale che, a causa della demenza, non può emettere una valida professione rimane membro dell'istituto, per ragioni umanitarie”.

Kodeks Kanonów Kościołów Wschodnich nie podaje definicji członkostwa w instytucie zakonnym i jego niezbędnego powiązania ze złożoną profesją zakonną. Chociaż hipoteza kan. 410 KKKW jako przesłanki przynależności do stanu zakonnego wylicza m.in. przynależność do instytutu zakonnego i składanie ślubów posłuszeństwa, czystości i ubóstwa. Poprzednia regulacja prawna w motu proprio *Postquam Apostolicis* określała (kan. 312 § 4) pojęcie zakonnika (*religiosus*) jako tego, kto złożył śluby w jakimś zakonie²¹. Dosłownie taką definicję podaje również J. Bar [Bar 1986, 141]. D. Meier uważa [Meier 2004, 81], że przynależnymi do instytutu życia konsekrowanego (*Ordensangehörige*) są przede wszystkim (*zunächst*) ci, którzy złożyli profesję zakonną. Złożenie profesji zakonnej powoduje, że stają się oni członkami instytutu²².

Dlatego wydaje się najbardziej uzasadnioną pozycją Sh. Holland, według której taka osoba nie będąc w stanie swobodnie poprosić o odwołanie profesji lub odejście z instytutu, jest niejako zawieszona w stanie profesji czasowej, mimo że śluby czasowe wygasają [Holland 2000, 860]. Więc dla wypełnienia luki prawnej, wynikającej w przypadku uznania osoby z amencją członkiem *sui generis* instytutu należało by traktować go jako członka o ślubach tymczasowych²³.

4. Obowiązki instytutu względem członka z amencją

Utrata używania rozumu prowadzi osobę do stanu bezradności, a więc wynika potrzeba opieki nad taką osobą. Kan. 547 § 3 nie zawiera szczególnych wskazówek na ten temat. Wspomniana wyżej odpowiedź Św. Kongregacji ds. Zakonów ogranicza się do dość ogólnej informacji, że instytut zakonnny odnośnie do takiego członka związany jest tymi samymi obowiązkami co przed tym²⁴.

A. Chrapkowski i J. Krzywda twierdzą, iż członek z amencją ma pełne prawo do odpowiedniej opieki ze strony instytutu [Chrapkowski i Krzywda

²¹ „*Religiosus dicitur qui vota nuncupavit in aliqua Religione*”.

²² „Durch die Gelübdeablegung werden sie dem Institut gemäß c. 654 bzw. c. 723 § 2 eingegliedert”.

²³ Chodzi nie tylko o rozwiązanie kwestii teoretycznej. Dokładne określenie stanu osoby z amencją może mieć znaczenie dla stosowania norm prawa własnego instytutu, np. przy wyznaczeniu liczby delegatów na synaksę proporcjonalnie do ogólnej liczby członków.

²⁴ „[...] et Religio tenetur erga eum ad eadem officia ad quae tunc tenebatur”.

2006, 127]. Temu prawu koresponduje obowiązek instytutu dożywotnego należytego utrzymania członka [Bar i Kałowski 1985, 182; Primetshofer 1988, 184]. Natomiast A. Calabrese, nie traktując osoby z amencją jako członka instytutu, ogranicza obowiązek utrzymania, obrony i ochrony czasem trwania amencji [Calabrese 2011, 292].

D. Andrés wyszczególnia motywy normy kan. 547 § 3 KKKW: wielkie miłosierdzie Kościoła i instytutu; założenie, że rozwój amencji ma związek, przez większość czasu, z życiem prowadzonym w instytucie; nadzieja, że w instytucie można członka leczyć znacznie lepiej niż poza nim, ze względu na większe i lepsze dostępne środki; pragnienie, aby ten typ chorego mógł doskonalić cnoty ewangeliczne wymagane od wspólnoty i jej osób [Andrés 2014, 643-44].

Opiekać się członkiem instytut powinien za pomocą zwykłych środków – w instytucie lub w jakimś ośrodku psychiatrycznym, lub poprzez kombinowanie obu opcji – zgodnie z zaleceniami medycznymi [tamże; Padinjarathala 2019, 163]. Instytut zakonny, do którego należy chory, jest odpowiedzialny za wszystkie konieczne wydatki [Pujol 1994, 386]. Zaleca się, żeby instytut skonsultował się z rodzicami lub bliskimi krewnymi odnośnie do ich życzeń w tej sprawie [Holland 2000, 860].

E. McDonough jest zdania, że w przypadku, gdyby rodzina chciała przyjąć odpowiedzialność za chorego zakonnika, można by to wspólnie uzgodnić i według wspólnej decyzji ewentualnie podjąć kroki prawne wymagane do oddzielenia się od instytutu [McDonough 1985, 241]. Wydaje się jednak, że przy takim podejściu nie uwzględnia się praw zakonnika, pochodzących z jego przynależności do stanu zakonnego. Według J. Torresa, nie będzie słuszne podejmowanie środków moralnych lub prawnych przeciwko osobie pozbawionej używania rozumu i woli [Torres 2017, 34]. Wreszcie o intencji ustawodawcy wyraźnie świadczy *iter legislationis* przepisu. W trakcie przygotowania *Codex Iuris Canonici Orientalis* Komisja odrzuciła propozycję o tym, że byłoby lepiej, gdyby Kodeks zezwalał na zwolnienie zakonnika, o ile jego rodzina pozwoli na ponowne przyjęcie go na swoje łono, jak również obawę, że zasada ta może spowodować trudności dla danej wspólnoty²⁵.

²⁵ „Nuntia” 28, 73, kan. 544.

Podsumowanie

Nowa redakcja kan. 547 § 2 KKKW (kan. 689 KPK/83) w porównaniu do poprzedniej regulacji prawnej (kan. 637 KPK/17, kan. 187 *Postquam Apostolicis*) napotkała krytykę jako norma działająca wyłącznie na korzyść instytutu zakonnego bez uwzględnienia praw jego członków i została oceniona jako *Schwachstelle im neuen Ordensrecht* [Henseler 1986, 689]. Przepis § 3 tegoż kanonu, wprowadzając wyjątek, ma zadanie złagodzenia rygoru poprzedniego paragrafu, odpowiadając zasadom sprawiedliwości. Jednakże obecna redakcja kan. 547 § 3 KKKW pozostawia dużo do sprecyzowania: jaki są prawne kryteria amencji, jaki moment należy oceniać jako początek jej istnienia, jaki jest stan prawny osoby z amencją odnośnie do instytutu i do złożonych ślubów, jakie obowiązki zaciąga na siebie instytut po stwierdzeniu amencji jego członka. Powyższe kwestie należałoby uwzględnić w kolejnych zmianach do prawa zakonnego lub przynajmniej w klarownych urzędowych tłumaczeniach kan. 547 § 3 KKKW (kan. 689 § 3 KPK/83).

PIŚMIENNICTWO

- Andrés, Domingo. 2014. *Le forme di vita consacrata. Commentario teologico-giuridico al Codice di Diritto Canonico*. Roma: Ediurcla.
- Bar, Joachim R. 1986. *Poradnik kanonicznego prawa zakonnego*. Warszawa: Akademia Teologii Katolickiej.
- Bar, Joachim R., i Julian Kałowski. 1985. *Prawo o instytutach życia konsekrowanego*. Warszawa: Akademia Teologii Katolickiej.
- Betti, Umberto. 1983. „In margine al nuovo Codice di Diritto Canonico.” *Antoniano* 58:628-47.
- Beyer, Jean. 1989. *Il diritto della vita consacrata*. Milano: Ancora.
- Calabrese, Antonio. 2011. *Istituti di vita consacrata e società di vita apostolica*. Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana.
- Callejo de Paz, Rufino. 2017. „Vías canónicas para la separación de los religiosos de sus institutos. Temas abiertos y sugerencias.” W *Reforma de los procesos de nulidad y otras novedades legislativas de Derecho canónico y eclesialístico del Estado*, red. Lourdes Ruano Espina, i Cristina Guzmán Pérez, 179-203. Madrid: Dykinson.
- Chrapkowski, Arnold, i Józef Krzywda. 2006. „Komentarz do kan. 573-709.” W *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, t. II/2: *Księga II. Lud Boży. Część III. Instytuty życia konsekrowanego i stowarzyszenia życia apostołskiego*, red. Józef Krukowski, 7-144. Poznań: Pallottinum.

- De Paolis, Velasio. 2015. *La vita consacrata nella Chiesa*. Venezia: Marcianum Press.
- Gałkowski, Tomasz. 2025. „Prawne środki zaradcze w przypadku problemów psychicznych osób powołanych do kapłaństwa i życia zakonnego.” *Prawo Kanoniczne* 68:49-72.
- Gambari, Elio. 1986. *I religiosi nel Codice. Commento ai singoli canoni*. Milano: Ancora.
- Henseler, Rudolf. 1986. *Münsterischer Kommentar zum Codex Iuris Canonici unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Deutschland, Österreich und der Schweiz*, red. Klaus Lüdicke, 689. Essen: Ludgerus.
- Holland, Sharon L. 2000. „Separation of Members from the Institute.” W *New Commentary on the Code of Canon Law*, red. John P. Beal, James A. Coriden, i Thomas J. Green, 851-73. New York–Mahwah: Paulist Press.
- Kałowski, Julian. 1994. *Prawo o instytucjach życia konsekrowanego według Kodeksu Kanonów Kościołów Wschodnich*. Warszawa: Akademia Teologii Katolickiej.
- McDonough, Elizabeth. 1985. „Separation of Members from the Institute: Canons 684-709.” W *A Handbook on Canons 573-746*, red. Jordan Hite, Sharon Holland, i Daniel Ward, 221-73. Collegeville: The Liturgical Press.
- Meier, Dominicus M. 2004. „Ordensangehörige.” W *Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht*, red. Axel Freiherr von Campenhausen, Ilona Riedel-Spangenberg, i Reinhold Sebott. B. 3. N-Z, 81-82. Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Lobina, Giuseppe. 1983. „La separazione dei religiosi dall'istituto.” *Apollinaris* 56:115-46.
- Padinjarathala, Anton. 2019. „Uscita definitiva dei religiosi.” W *In Ecclesiae corde. Aspetti canonici della vita consacrata*, red. Jesu Pudumai Doss, 159-75. Roma: LAS.
- Pettinato, Silvestro. 2004. „Vows and Oaths.” W *Exegetical Commentary on the Code of Canon Law*. T. 3/2, red. Ángel Marzoa, Jorge Miras, i Rafael Rodríguez-Ocaña, 1717-768. Montreal: Wilson&Lafleur.
- Primetshofer, Bruno. 1988. *Ordensrecht*. Freiburg: Rombach.
- Pujol, Clemente. 1994. *La vita religiosa orientale. Commento al Codice del Diritto Canonico Orientale (Canoni 410-572)*. Roma: Pontificio Istituto Orientale.
- Salachas, Dimitrios. 2006. *La vita consacrata nel Codice dei Canoni delle Chiese Orientali (CCEO)*. Bologna: EDB.
- Sugawara, Yuji. 2017. „Separazione imposta ai membri dell'istituto religioso.” *Periodica de re canonica* 106:177-89.
- Torres, Jesús. 2017. „Forme di separazione dei membri dall'istituto.” *Commentarium pro religiosis et missionariis* 98:7-103.
- Zuanazzi, Gianfrancesco. 2012. „Amencia.” W *Diccionario general de derecho canónico. Vol. 1 (A iure – Celibato)*, red. Javier Otaduy, Antonio Viana, i Joaquín Sedano, 309-10. Pamplona: Editorial Aranzadi.

PLANOWANIE PRZESTRZENNE A PLANOWANIE I DZIAŁANIE W UJĘCIU PRAKSEOLOGII

SPATIAL PLANNING VERSUS PLANNING AND ACTION IN PRAXIOLOGICAL APPROACH

Dr Robert Orłowski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska
e-mail: robert.orlowski@mail.umcs.pl; <https://orcid.org/0000-0001-8692-8739>

Abstrakt

Planowanie przestrzenne nie jest planowaniem w ujęciu prakseologii, nie ma bowiem charakterystycznego powiązania planu z przyszłymi działaniami, które miałyby przypisane terminy realizacji oraz niezbędne środki. Decyduje o tym treść planów miejscowych oraz skutki prawne związane z ich wejściem w życie. Ostateczny obraz przyszłego, faktycznego zagospodarowania przestrzennego pozostaje nieznany. Planowanie przestrzenne jest nie tyle planowaniem, co działaniem – wiążącym rozstrzygnięciem o prawnie dopuszczalnym sposobie zagospodarowania terenu. Planowanie przestrzenne jest działaniem celowym, a w związku z tym powinno podlegać ocenie z punktu widzenia skuteczności w osiągnięciu zamierzonych celów. Planowanie przestrzenne ma duży potencjał przeciwdziałania negatywnym zjawiskom przestrzennym, lecz w niewielkim stopniu ma możliwość pozytywnego kształtowania zagospodarowania przestrzennego np. zażegnania kryzysu mieszkaniowego. Skuteczną formą pozytywnego oddziaływania na przestrzeń byłaby bezpośrednia realizacja publicznych inwestycji na gruntach będących własnością podmiotów publicznych i udostępnienie mieszkań na preferencyjnych zasadach.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, prakseologia, administracja publiczna, kryzys mieszkaniowy

Abstract

Spatial planning is not planning as it is understood by praxeology, for there is no characteristic connection between the plan and future activities, that would have the ascribed deadlines for accomplishment and the necessary funds. That is determined by the contents of local plans and legal effects connected with their entering into force. The ultimate image of the future, actual spatial management remains unknown. Spatial planning is not as much planning as acting- binding resolution with legally admissible manner of premises management. Spatial management is and intentional activity and therefore it should undergo assessment from the point of view of effectiveness in achieving the intended goals. Spatial planning has a vast potential of preventing negative spatial phenomena, but restricted ability to positively form spatial management, e.g. averting the housing crisis. An effective form of positive influence upon space would be the direct accomplishment of public investments on the land owned by public subjects and making apartments available on preferential principles.

Keywords: spatial planning praxiology, public administration, housing crisis

Wprowadzenie

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na istotne rozróżnienie między planowaniem i działaniem w ujęciu prakseologii oraz planowaniem przestrzennym w ujęciu prawnym. Zauważenie tego problemu jest konieczne dla zrozumienia istoty publicznoprawnego planowania przestrzennego. W szczególności, dotyczy to określenia rzeczywistych możliwości w zakresie oddziaływania planowania przestrzennego na faktyczne stosunki przestrzenne, a także poznanie jego ograniczeń.

Moim zdaniem, planowanie przestrzenne nie jest planowaniem w ujęciu prakseologii. Planowanie przestrzenne ma duży potencjał przeciwdziałania negatywnym zjawiskom przestrzennym, lecz w niewielkim stopniu ma możliwość pozytywnego kształtowania zagospodarowania przestrzennego np. zażegnania kryzysu mieszkaniowego. Stwierdzenie niedoskonałości istniejących regulacji prawnych ma niezwykle doniosłość, gdyż skłania do poszukiwania rozwiązań prawnych adekwatnych do współczesnych wyzwań.

Wykorzystano przede wszystkim metodę formalno-dogmatyczną, polegającą na analizie aktów prawnych. Analizie poddano nie tylko treść aktów normatywnych, ale również orzecznictwo sądów administracyjnych.

Dokonano przeglądu literatury prawniczej. Odwołano się też do literatury z zakresu prakseologii, ekonomii i zarządzania oraz urbanistyki.

Ewa Lechowska przytacza 19 różnych definicji planowania przestrzennego. Większość z nich określa planowanie przestrzenne jako narzędzie służące do oddziaływania na zagospodarowanie przestrzenne lub jedynie do sporządzeniu planu. Pojawiają się również ujęcia, które definiują planowanie przestrzenne jako działania, które służą wpływaniu na zagospodarowanie przestrzenne lub wręcz zaspokajaniu potrzeb społecznych [Lechowska 2022, 18-19].

Z jednej strony można mówić o planowaniu przestrzennym jako optymalnym sposobie przypisywania przestrzeni określonej funkcji w celu zapewnienia ładu przestrzennego. Z drugiej strony można poszukiwać mechanizmu prawnego publicznego planowania przestrzennego, który wskazywałby immanentne cechy tego zjawiska prawnego niezależnie od konkretnego modelu czy od rozpatrywanego okresu historycznego. Można też rozpatrywać publicznoprawne planowanie przestrzenne jako zjawisko ściśle związane z konkretnym stanem prawnym. Innymi słowy, jako jedyny legalny sposób publicznego planowania przestrzennego w danym miejscu i czasie.

Planowanie przestrzenne to władcze i arbitralne rozstrzygnięcie przez władzę publiczną o dopuszczalnym sposobie wykorzystania poszczególnych fragmentów przestrzeni [Gorzym-Wilkowski 1999, 140]. Uważam, że jest to uniwersalna definicja planowania przestrzennego jako zjawiska prawnego. Jest ona trafna niezależnie od obowiązującego w danym miejscu i czasie modelu planowania przestrzennego. Rozstrzygnięcia o przeznaczeniu nieruchomości mogą przybierać postać zarówno aktu normatywnego, jak też aktu administracyjnego. Są one prawnie wiążące niezależnie od tego, kto jest właścicielem nieruchomości.

W doktrynie pojawia się również pojęcie strategicznego planowania przestrzennego. Jego rozumienie jest jednak skrajnie niejednolite, co pokazuje analiza zagranicznej literatury przedmiotu [Markowski i Nowak 2023, 13-17]. Proponuję więc traktować strategiczne planowania przestrzenne, jako szczególny rodzaj planowania strategicznego, a nie kwalifikowaną formę planowania przestrzennego w ujęciu prawnym. Mogą jednak istnieć formalnoprawne powiązania między oboma rodzajami planowania. Moim

zdaniem, strategiczne planowanie przestrzenne to planowanie strategiczne, którego kluczowym elementem jest przesądzenie postulowanego, zasadniczego kierunku zmian przestrzennych w dużej skali i długim horyzoncie czasowym, z punktu widzenia realizacji kluczowych wartości uznanych przez państwo i społeczeństwo.

Prawo zagospodarowania przestrzeni to gałąź prawa obejmująca uregulowania prawne, których istotą jest publicznoprawna ingerencja w prawo własności oraz inne prawa do nieruchomości [Leoński, Szewczyk, i Kruś 2019, 33]. W związku z tym źródłami prawa zagospodarowania przestrzeni są w szczególności: ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹, ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*² oraz ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*³. Prawo planowania przestrzennego jest więc częścią prawa zagospodarowania przestrzeni.

1. Planowanie w administracji a prawne formy działania

Przez prawną formę działania administracji należy rozumieć prawnie określony typ konkretnej czynności organu administracji [Starościak 1978a, 40]. „Całokształt czynności administracji związanych z wykonywaniem przez nią funkcji organizatorskich w stosunkach zewnętrznych można ująć w następujących podstawowych sześciu prawnych formach działania: 1) stanowienie ogólnie obowiązujących przepisów; 2) wydawanie aktów administracyjnych; 3) zawieranie porozumień administracyjnych; 4) zawieranie umów; 5) prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej, 6) wykonywanie czynności materialno-technicznych” [Starościak 1978b, 231]. Kryterium podziału jest proceduralna odmienność każdej z form działania.

Prawne formy działania administracji pełnią rolę służebną wobec zadań administracji publicznej [Rabska 2001, 601]. Zadania publiczne są realizowane poprzez prawne formy działania. Samo pojęcie „prawna forma działania administracji” na gruncie prawa administracyjnego może być uznane za odpowiednik terminu „czynność prawna” na gruncie prawa cywilnego

¹ Dz. U. z 2024 r., poz. 1130, 1907, 1940 [dalej: u.p.z.p.].

² Dz. U. z 2025 r., poz. 418.

³ Dz. U. z 2024 r., poz. 1145, 1222, 1717, 1881.

[Wierzbowski, Wiktorowska, Róg-Dyrda, i in. 2019, 301]. Wszystkie działania administracji publicznej można generalnie podzielić na dwie kategorie: 1) czynności prawne oraz 2) inne działania administracji, niepolegające na wydawaniu aktów prawnych, a więc niebędące również czynnościami prawnymi. Autor ten zalicza do tej drugiej grupy działalność społeczno-organizatorską, czynności materialno-techniczne oraz „zwykłe” poświadczenia [Ochendowski 1996, 108].

Pojęcie „czynność prawna” w ogólnym języku prawniczym oznacza, ważną z prawnego punktu widzenia, określoną czynność konwencjonalną. W teorii prawa cywilnego „czynność prawna” to „oparta na oświadczeniu woli czynność konwencjonalna, za pomocą której podmioty cywilnoprawne, w sposób i przy spełnieniu przesłanek prawem przewidzianych, wywołują skutki w sferze prawa cywilnego” [Gutowski 2008, 12-13, 19]. Teoretycznie można byłoby używać tej kategorii pojęciowej do wyrażania woli przez organy administracji publicznej, rozszerzając ją także na działania podmiotów publicznych, ale nie jestem zwolennikiem takiego rozwiązania. Pojęcie „czynność prawna” należy bowiem do języka prawnego, a wiele przepisów z zakresu prawa cywilnego wprost się do niego odwołuje. Można przywołać regulacje dotyczące wad oświadczenia woli i ich ewentualnych skutków (art. 82-88 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*⁴). Oczywiście jest, że rozwiązania te nie znajdują prostego odniesienia do stosunków administracyjnoprawnych. W związku z tym posługiwanie się pojęciem „czynność prawna” w kontekście administracji publicznej wykonującej władztwo administracyjne może wprowadzać w błąd.

Planowanie dokonywane przez podmioty publiczne bardzo różni się w zależności od obowiązującego modelu stosunków społeczno-gospodarczych. W kapitalizmie oznacza ustanowienie celów i środków do wykonania zawartych w pochodzących od państwa, planach i programach realizujących przyjęte założenia polityki gospodarczej państwa. Plany i programy gospodarcze w kapitalizmie mają, w przeważającej mierze charakter informacyjny i niewiążący. Planowanie w socjalizmie to planowanie rozdzielczo-nakazowe. Tego rodzaju planowanie ma charakter obowiązujący i bezwzględnie wiążący. Planowanie gospodarcze stanowi więc alternatywę dla mechanizmów rynkowych [Strzyczkowski 2000, 639-40].

⁴ Dz. U. z 2024 r., poz. 1061, 1237.

Dokonuje się też rozróżnienia na planowanie, prognozowanie oraz programowanie. W takim ujęciu, planowanie ma charakter prawnie wiążący. Przez prognozowanie rozumie się naukowe przewidywanie przebiegu i ukształtowania się w przyszłości pewnych procesów i zjawisk społecznych i gospodarczych. Programowanie gospodarcze jest opracowaniem świadomej koncepcji rozwoju gospodarki lub jej elementów [Kosikowski 2010, 123-24, 129].

Wyróżnia się też kilka różnych kategorii planowania w administracji: 1) planowanie aktywności administracji publicznej przez podmioty mieszczące się w aparacie administracyjnym; 2) planowanie aktywności administracji publicznej przez jednostki stojące poza nim, a zatem w szczególności organy władzy ustawodawczej; 3) planowanie nakierowane na wywołanie określonych skutków w sferze stosunków społeczno-gospodarczych, pozostających przedmiotem zainteresowania administracji, a więc – na zewnątrz aparatu administracyjnego; 4) planowanie zmierzające do wywołania określonych skutków w sferze stosunków wewnętrznych w administracji [Gajewski 2017, 24-25]. Planowanie w administracji stanowi kategorię bardzo zróżnicowaną. Różnica dotyczy w zasadzie wszystkich sfer: 1) podmiotów administrujących; 2) formy prawnej planu; 3) skutków prawnych planu; 4) procedury [Właźlak 2015, 220].

Poddaje to w wątpliwość przydatność posługiwania się generalnym pojęciem planowania w administracji. Różny charakter prawny poszczególnych planów sprawia, że nie można przypisać planowania w administracji do jednej prawnej formy działania czy też jednej funkcji administracji. Nie można też mówić o nowej funkcji. Z drugiej jednak strony, jak zauważył Tadeusz Kuta, tradycyjne formy działań prawnych trudno nieraz dostosować do sprawności wykonywania planu i planowania [Kuta 1999, 181]. W opinii Sebastiana Gajewskiego funkcja planistyczna ma odrębny charakter od innych klasycznie wyodrębnianych funkcji administracji. Z uwagi na fakt, że planowanie będzie się wiązało także z realizacją innych funkcji administracji, zdaniem tego autora można mówić o metafunkcji planowania w administracji [Gajewski 2017, 30].

Przychylam się do poglądu, że system planowania w administracji jest zbyt skomplikowany, a zarazem nie zapewnia odpowiedniej skuteczności w zakresie oddziaływania na rzeczywistość. Podaje to w wątpliwość przydatność samego planowania w administracji [Właźlak 2015, 223]. Z badań

przeprowadzonych przez Dorotę Mantey wynika, że pracownicy odpowiedzialni za planowanie na poziomie gminy skarżą się na skomplikowane regulacje prawne. Ich zdaniem ustawodawca skupia się na nieistotnych szczegółach, co krępuje możliwość działania. Plany często powstają bezrefleksyjnie, tylko po to, aby spełnić ustawowy obowiązek. Sporządzanie takich planów nie zwiększa racjonalności działania administracji publicznej [Mantey 2012, 21-23].

Generalnie rzecz ujmując, planowanie w administracji napotyka na trudne do przezwyciężenia problemy systemowe, związane z przyjętym modelem administracji publicznej. Weberowski model administracji działa w warunkach wyraźnego związania przepisami prawa, które regulują również cele i środki działania podmiotów administrujących. „Ograniczona jest więc możliwość prowadzenia opartej na wyborze i hierarchizacji celów polityki administracyjnej, której nieodłącznym elementem są właśnie akty planowania. W modelu Weberowskim twórcza aktywność administracji publicznej jest ograniczona do minimum” [Gajewski 2017, 54]. W związku z powyższym uwaga skupia się na przestrzeganiu procedur prawnych, a nie na osiągnięciu celów i wyników [tamże, 55; Kulesza i Sześciło 2013, 49-52, 72-73].

2. Planowanie w ujęciu prawnym i prakseologicznym

„Prakseologowie stawiają sobie za cel dociekanie jak najszerzych uogólnień o charakterze technicznym. Chodzi tu o technikę dobrej roboty jako takiej, o wskazania i przestrogi ważne dla wszelkiego działania pragnącego być jak najbardziej skutecznym” [Kotarbiński 2019, 3]. Mirosław Sułek traktuje prakseologię jako naukę o podejmowaniu decyzji. Dotyczy ona wyboru optymalnego sposobu wykorzystania zasobów (środków), aby zrealizować postawione cele, bez względu na rodzaj działania. Tradycyjnie przyjmuje się, że najogólniejsza jest teoria zdarzeń, pośrednie miejsce zajmuje prakseologia, a najmniej ogólna jest ekonomika [Sułek 2002, 41]. Miejsce prakseologii bywa też oceniane inaczej. W ramach nowego podejścia wyodrębnia się odmienne zestawy zasad sprawnego działania: współpraca (ekonomia), walka (sztuka wojenna) i rywalizacja (nauka polityki) [tamże, 59].

„Działać – a przynajmniej działać z namysłem – to tyle, co zmieniać rzeczywistość w sposób mniej lub bardziej świadomy; to zmierzać do określonego celu w danych warunkach przy pomocy właściwych środków po to,

by dojść od warunków istniejących do warunków odpowiadających przyjętemu celowi; to włączać w rzeczywistość czynniki, które mają ten skutek, że się przechodzi od układu podlegających wyznaczeniu warunków początkowych do układu określonych warunków końcowych. Działanie, które mamy urzeczywistnić, wymaga przeto trojakiego wyznaczenia: 1) wyznaczenia celu; 2) wyznaczenia warunków należących do rzeczywistości; 3) wyznaczenia środków przystosowanych zarówno do zamierzonego celu, jak też do istniejącej rzeczywistości” [Kotarbiński 2019, 17, za: Hostelet 1932, 249]. Z punktu widzenia prakseologii każde działanie musi mieć swojego sprawcę, impuls, tworzywo, wytwór, narzędzie lub narząd, sposób działania, cel i jakieś dzieło [Kotarbiński 2019, 35].

„W doktrynie nauk administracyjnych znaczenie pojęcia działania nie różni się od rozumienia potocznego ani rozumienia znanego w innych dyscyplinach nauk społecznych. Oznacza ono określone czynności podejmowane przez podmioty administrujące” [Stefaniuk 2009, 9]. Z drugiej strony można wyróżnić szczególne cechy charakteryzujące działanie administracji publicznej. Decydujące znaczenie ma związane z prawem oraz pozycja prawno-ustrojowa konkretnego organu administracji publicznej. Szczególny jest więc prakseologiczny sprawca. Także prakseologiczne działanie administracji publicznej ma wyjątkowy charakter. Działanie administracji publicznej jest najczęściej czynem konwencjonalnym.

Pojęcie czynności konwencjonalnej jest obecne w teorii prawa. Z czynnością tego typu mamy do czynienia wówczas, gdy na gruncie określonych reguł (reguł sensu czynności konwencjonalnej) wykonanie przez daną osobę lub osoby w odpowiedniej sytuacji czynności naturalnej (lub czynności naturalnych) określonego typu rozpoznawane jest jako dokonanie czynności konwencjonalnej, która co prawda dokonana jest przez wykonanie czynności naturalnej, ale nie jest do niej (do nich) sprowadzalna [Czepita 2017, 56]. Mówiąc prościej, czynności konwencjonalne wywołują skutki inne niż tylko będące skutkiem czynności naturalnej stanowiącej jej substrat.

System prawny wyznacza szeroką kategorię reguł konwencjonalnych i przypisuje im skutki prawne. Intencjonalne podejmowanie działań konwencjonalnych w celu wywołania skutków prawnych może przybierać postać czynności prawnej, aktu tworzenia prawa oraz aktu stosowania prawa [Chauvin, Stawecki, i Winczorek 2021, 263]. Pierwsza kategoria jest

w zasadzie zarezerwowana dla podmiotów prawa cywilnego, natomiast pozostałe są realizacją władztwa państwowego. Podstawowe władcze formy działania administracji publicznej to akt normatywny i akt administracyjny, a w szczególności jego kwalifikowana forma, czyli decyzja administracyjna.

Prakseologicznym dziełem administracji publicznej jest najczęściej wytworzenie dokumentu (czynność naturalna) wyrażającego wolę danego podmiotu, a jego wytworzenie wywołuje ten skutek, że organ oddziałuje na sytuację prawną potencjalnych lub konkretnie oznaczonych podmiotów. Prowadzi to do stwierdzenia, że przeprowadzenie stosownych procedur i wytworzenie odpowiednich dokumentów nie powinno być celem samym w sobie. Oczywiście sprawny przebieg owych procedur powinien uwzględniać założenia prakseologii. Należy jednak koncentrować się na społeczno-gospodarczych skutkach realizacji władzy publicznej. W tej sferze największe zastosowania mają wskazania prakseologii.

Planowanie polega na formułowaniu celów organizacji, dokonywaniu wyboru sposobu osiągania celów spośród zbioru możliwych metod ich realizacji, a także na określaniu niezbędnych zasobów oraz źródeł i sposobów ich pozyskiwania [Krzyżanowski 2005, 227]. Podstawą planowania jest podejmowanie decyzji [Griffin 2018, 190]. Uprzednie planowanie zastępuje doraźne przygotowanie działania. Namysł pozwala zapobiec niepotrzebnemu wysiłkowi fizycznemu. Stwierdzenie to można odnieść odpowiednio również do wykorzystywania innych zasobów. Na szeroko rozumiane przygotowanie działania składa się zebranie potrzebnych informacji i ustalenie uwarunkowań zamierzonego działania w celu oceny możliwości działania (wykonalności zamiaru) oraz przyjęcia adekwatnego sposobu działania. Te czynności stanowią pracę umysłową, która jest nazywana wyprzedzeniem myślowym [Słowiński 2008, 20, 91].

Z jednej strony planowanie samo jest czynnością przygotowawczą, z drugiej strony natomiast plan często zawiera także opis innych czynności przygotowawczych, które należy wykonać. Zasadniczo plan działania zawiera opisy pewnych działań. Mogą to być zarówno działania zamierzone, jak i potencjalne, co do których nie podjęto jeszcze ostatecznej decyzji o ich realizacji [Kotarbiński 2019, 83-84]. Z punktu widzenia prakseologii „plan jest logiczną konstrukcją, opartą na sieci wynikających kolejno z siebie decyzji”, które dotyczą przyszłego działania [Słowiński 2008, 92].

Realizuje on również funkcję informacyjną w zakresie roli, jaką pełnią poszczególni członkowie zespołu. Te informacje są kluczowe w procesie kierownictwa i kontroli [Kotarbiński 2019, 103-105].

Racjonalnie opracowany plan działania przede wszystkim powinien uwzględniać podział na zadania cząstkowe lub etapy, które łącznie złożą się na osiągnięcie celu. Złożone zadania powinny zostać podzielone na proste, zgrupowane według kolejności ich wykonania oraz wykonawców (wydziały, sekcje, stanowiska pracy). Plan powinien wskazywać osoby odpowiedzialne za jego terminową i prawidłową realizację jako całości oraz jego poszczególnych odcinków. Należy też dokładnie określić dla każdego z działań cel tego działania, miejsce wykonania, środki pracy niezbędne do jego spełnienia (urządzenia, narzędzia), listę potrzebnych przedmiotów pracy (materiałów), przebieg tych działań oraz ich terminy rozpoczęcia oraz zakończenia lub czas wykonania. Wymaga określenia, kto będzie występować w roli kierującego (odpowiedzialnego), wykonawcy oraz kontrolującego [Słowiński 2008, 93].

Wszystkie prawne formy działania administracji publicznej wywołują skutki prawne. W ujęciu prakseologii planowanie jest pracą myślową, nie wywołuje bezpośrednich skutków. Skutki takie są dopiero wynikiem podejmowania zaplanowanych działań, jak chociażby wydawanie aktów normatywnych czy administracyjnych. Z punktu widzenia prakseologii wszystkie prawne formy działania administracji publicznej należałoby zakwalifikować jako działanie. Planowanie w sensie prakseologicznym może poprzedzać każdą prawną formę działania administracji publicznej. Może być sformalizowane lub niesformalizowane. Planowanie sformalizowane to czynność planowania, która przebiega według prawnie określonych reguł. Chodzi jednak o sformalizowanie procesu planowania, a nie procesu decyzyjnego, co ma miejsce w prawie każdym postępowaniu regulowanym przepisami prawa.

3. Planowanie przestrzenne a planowanie w ujęciu prakseologii

Planowanie przestrzenne nie jest planowaniem w ujęciu prakseologii, nie ma bowiem charakterystycznego powiązania planu z przyszłymi działaniami, które miałyby przypisane terminy realizacji oraz niezbędne środki. Decyduje o tym treść planów miejscowych oraz skutki prawne związane z ich wejściem w życie. Ostateczny obraz przyszłego, faktycznego

zagospodarowania przestrzennego pozostaje nieznany. Planowanie przestrzenne jest nie tyle planowaniem, co działaniem – wiążącym rozstrzygnięciem o prawnie dopuszczalnym sposobie zagospodarowania terenu.

Istotę publicznoprawnego planowania przestrzennego ukazuje art. 4 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wskazany przepis należy interpretować w kontekście art. 3 ust. 1 u.p.z.p., który przyznaje gminie samorządowej kompetencje do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy. Planowanie przestrzenne należy do zadań własnych gminy. W myśl art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.

W związku z powyższym miejscowy plan stanowi podstawowy instrument prawny gospodarki przestrzennej gminy⁵. Gmina posiada samodzielność w zakresie władczego przeznaczania i określania warunków zagospodarowania terenów, czyli tzw. władztwo planistyczne. Obejmuje ono również wprowadzanie w uzasadnionych prawnie przypadkach ograniczeń, a nawet zakazów lokalizowania zabudowy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁶. Organy gminy, wprowadzając ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnie chronionego prawa własności, obowiązane są stosować takie środki prawne, które będą najmniej uciążliwe dla poszczególnych podmiotów oraz pozostaną w racjonalnej proporcji do zamierzonych celów⁷.

Należy przywołać art. 35 u.p.z.p., który ustanawia zasadę ochrony dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości. Gdy plan miejscowy zmienia przeznaczenie danego terenu, co do zasady można z niego korzystać w sposób dotychczasowy do czasu dokonania przez właściciela

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 24 kwietnia 2024 r., sygn. IV SA/Po 206/24, Lex nr 3713476.

⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 maja 2024 r., sygn. IV SA/Po 268/24, Lex nr 3726190.

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 18 kwietnia 2024 r., sygn. II SA/Wr 614/23, Lex nr 3711501.

zmiany zagospodarowania⁸. Dopiero uruchomienie procesu inwestycyjnego aktualizuje potrzebę dostosowania zamierzenia inwestora do miejscowych uwarunkowań⁹. Nowe przeznaczenie nieruchomości musi być zgodne z postanowieniami planu. Dotychczasowe wykorzystywanie obejmuje też przebudowę lub remont istniejących budynków. W związku z tym dochodzi do warunkowego dopuszczenia wykorzystywania terenu w sposób dotychczasowy, mimo że jest on niezgodny z obowiązującym planem¹⁰.

Ta zasada jest jednak modyfikowana przez przepisy szczególne, które obligują do zgodności przedsięwzięcia z aktualnym planem kolejnych koncesji lub zezwoleń, w sytuacji gdy poprzednie wygasły¹¹. Plan miejscowy może jednak określić inne tymczasowe przeznaczenie terenu¹². Gminy ostrożnie korzystają z tego uprawnienia, gdyż wiąże się to z koniecznością wypłacania odszkodowań na podstawie art. 36 ust. 1 u.p.z.p. Przepis przewiduje także możliwość żądania odszkodowania w razie uchwalenia planu dla terenu, który nie był dotychczas objęty planem miejscowym. Kompensacji podlega jednak tylko szkoda rzeczywista, a nie czysto hipoteczna czy zmierzająca do pokrycia utraconych korzyści¹³.

Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zasadniczo nie posiada cech planu w ujęciu prakseologii, nie należy do niego stosować wprost zaleceń dobrego planowania. Należy za to stosować prakseologiczne wskazania dotyczące sprawnego działania oraz urbanistyczne zalecenia odpowiedniego kształtowania przestrzeni. Faktyczne zagospodarowanie przestrzeni powinno odpowiadać potrzebom społecznym.

⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 7 grudnia 2023 r., sygn. II SA/Ol 752/23, Lex nr 3648154.

⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2017 r., sygn. II OSK 1964/16, Lex nr 2320906.

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 4 stycznia 2024 r., sygn. II SA/Gl 1552/23, Lex nr 3658396.

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 kwietnia 2021 r., sygn. III OSK 175/21, Lex nr 3192832; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2019 r., sygn. II OSK 854/17, Lex nr 2645661.

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2017 r., sygn. II OSK 2112/15, Lex nr 2339693.

¹³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 stycznia 2024 r., sygn. II CSKP 1657/22, OSNC 2024, nr 7-8, poz. 76.

Charakter prawny planu miejscowego sprawia, że nie wywiera on bezpośredniego wpływu na faktyczne zagospodarowanie przestrzenne. Wpływa na decyzje podejmowane przez właścicieli nieruchomości, określając prawnie dopuszczalne zagospodarowanie terenu. Nie obliuguje do poczynienia konkretnych inwestycji. Co więcej, skutki wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą być bardzo opóźnione w czasie ze względu na ochronę dotychczasowego zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym nie jest to adekwatny środek prawny do szybkiego rozwiązywania narastających problemów przestrzennych, takich jak kryzys mieszkaniowy. W tym zakresie najlepsze efekty przynoszą instytucje prawne, które łączą w sobie decydowanie o przeznaczeniu terenu oraz realizację inwestycji. Należy jednak zauważyć, że „przełamują” one ustalenia zawarte w planie miejscowym.

Jako przykład można wskazać decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, która jest wydawana na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*¹⁴. Skutki prawne wydania decyzji są bardzo rozległe. Przede wszystkim na jej podstawie dochodzi do wywłaszczenia (art. 12 ust. 4). Decyzja, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, stanowi podstawę do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, objęcia nieruchomości w faktyczne posiadanie oraz do rozpoczęcia robót budowlanych (art. 17 ust. 3). W art. 31 wprowadzono zasadę zwiększonej trwałości przedmiotowej decyzji, co jest związane z ograniczeniami dotyczącymi możliwości stwierdzenia nieważności decyzji. W myśl art. 11i w sprawach wydawania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej nie mają zastosowania przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Należy też wskazać na zagrożenia związane z wydawaniem wskazanych wyżej decyzji administracyjnych. Niezwykle istotny jest fakt, że organy procesowe nie mogą badać racjonalności i celowości samej inwestycji czy też ingerować w przebieg drogi¹⁵. O tych kwestiach decyduje wyłącznie

¹⁴ Dz. U. z 2024 r., poz. 311.

¹⁵ Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 sierpnia 2022 r., sygn. II OSK 1242/21, Lex nr 3430011; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2021 r., sygn. II OSK 2159/21, Lex nr 3288638; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 lutego 2021 r., sygn. II OSK 3149/20, Lex nr 3126604.

inwestor. Sam wniosek jest wiążący. Rolą organu jest jedynie sprawdzenie dokumentacji, jej kompletności i rzetelności oraz ustalenie, czy planowana inwestycja nie narusza przepisów prawa¹⁶. Inwestor nie ma nawet obowiązku przedstawiania alternatywnego przebiegu trasy¹⁷. Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności może być usprawiedliwione chęcią poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, usprawnieniem transportu drogowego czy finansowaniem inwestycji z funduszy europejskich i koniecznością dotrzymania ustalonych terminów realizacji¹⁸. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę są zgodne z ustawą zasadniczą, proporcjonalne oraz realizują konstytucyjne wartości¹⁹.

Brak kontroli z punktu widzenia racjonalności i celowości sprawia, że immanentną cechą decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej jest arbitralność. Wbrew pozorom, problem ten nie dotyczy wyłącznie decyzji wydawanych w trybie tzw. specustaw. Sąd administracyjny nie bada celowości i słuszności rozstrzygnięć planistycznych. Aspekty racjonalności i optymalności stanowią jedynie elementy testu proporcjonalności w kontekście wprowadzania ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności [Parchomiuk 2014, 28, 33]. Optymalne rozwiązania prawne w zakresie planowania przestrzennego powinny jednak zapewniać mechanizm kontroli merytorycznej słuszności rozstrzygnięć planistycznych.

Wnioski

Z prawem własności nieruchomości związana jest możliwość decydowania o jej zagospodarowaniu. Przekształcenie faktycznego zagospodarowania przestrzennego jest związane z podjęciem jakiegoś realnego działania (tzw. czynności naturalnych). Zakładając ogólny posłuch społeczny dla

¹⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2018 r., sygn. II OSK 3334/17, Lex nr 2491686; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 lipca 2020 r., sygn. II OSK 1824/19, Lex nr 3064717.

¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 grudnia 2021 r., sygn. II OSK 2159/21, Lex nr 3288638.

¹⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2022 r., sygn. II OSK 699/22, Lex nr 3365067.

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2023 r., sygn. II OSK 2254/22, Lex nr 3503768.

norm prawnych, można powiedzieć, że przekształcenie istniejącego zagospodarowania terenu wymaga zarówno władztwa prawnego, jak i realnych działań, które wiążą się z nakładami finansowymi.

Prawo może stanowić bezpośrednie ograniczenia prawa własności nieruchomości. Może też modyfikować warunki społeczno-ekonomiczne w taki sposób, że wpłynie to na konkretną decyzję właściciela co do wykorzystania nieruchomości. Ograniczenie decydowania o przeznaczeniu nieruchomości ma wtedy charakter faktyczny, w zakresie możliwości lub opłacalności działania, a nie ściśle prawny.

W sytuacji gdy czynniki ekonomiczne sprzyjają niekorzystnym zjawiskom z zakresu zagospodarowania przestrzennego (np. rozlewaniu się miast, budownictwu na terenach zalewowych), najbardziej skuteczne będą zakazy administracyjne. Odpadnie wtedy jeden z warunków koniecznych dla realizacji inwestycji. Najlepsze będzie więc bezpośrednie ograniczenie prawa własności nieruchomości poprzez planowanie przestrzenne.

Teoretycznie, można byłoby usunąć pozytywne czynniki ekonomiczne (np. poprzez znaczący wzrost cen energii czy materiałów budowlanych związany z opodatkowaniem). Tego rodzaju oddziaływania mają jednak konsekwencje dla ograniczenia przekształceń przestrzeni na całym terytorium państwa i we wszystkich sferach budownictwa, a nie tylko w tych społecznie niepożądanych. Takie rozwiązania należałoby ocenić jako społecznie szkodliwe i niemoralne.

Inaczej sytuacja przedstawia się, gdy pożądane jest, aby wspierać konkretne przekształcenia zagospodarowania terenu, niejako wbrew panującym trendom, które wynikają z czynników społeczno-ekonomicznych. Jeżeli spełniony jest jeden z warunków koniecznych, a więc pożądana inwestycja byłaby zgodna z prawem, co oznacza również zgodność z planem miejscowym, nie ma już przestrzeni na dodatkowe oddziaływanie norm planowania przestrzennego. Należy więc oddziaływać na czynniki ekonomiczne, które wpłyną na podjęcie przez właściciela decyzji o realizacji konkretnej inwestycji.

Problem braku woli właściciela na realizację inwestycji można rozwiązać poprzez zastosowanie wywłaszczenia na cele publiczne. W tym wypadku dochodzi do najdalej idącej ingerencji w prawo własności nieruchomości. Wywłaszczenie na cele publiczne za słusznym odszkodowaniem nie niesie

poważnych szkód społecznych. Istotne jest jednak właściwe określenie celu publicznego i korzyść społeczna pozostająca w odpowiedniej proporcji do metody ingerencji w prawa jednostki. W tym trybie jest realizowanych wiele inwestycji publicznych.

Kłeska publicznych programów pomocowych prowadzi do wniosku, że adekwatnym rozwiązaniem kryzysu mieszkaniowego jest szeroki program publicznego budownictwa mieszkaniowego na wzór wielkich projektów infrastrukturalnych. Wybudowane mieszkania należy udostępniać na preferencyjnych warunkach ludziom wykluczonym przestrzennie.

PIŚMIENNICTWO

- Chauvin, Tatiana, Tomasz Stawecki, i Piotr Winczorek. 2021. *Wstęp to prawoznawstwa*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Czepita, Stanisław. 2017. „O pojęciu czynności konwencjonalnej i jej odmianach.” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 79 (1):85-102. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.1.7>
- Gajewski, Sebastian. 2017. *Programy rządowe. Studium administracyjnoprawne*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Gorzym-Wilkowski, Waldemar. 1999. „Gospodarka przestrzenna gminy.” W Waldemar Gorzym-Wilkowski, Andrzej Miszczuk, Magdalena Miszczuk, i in., *Zarys ekonomiki gminy*, 169-218. Lublin: Norbertinum.
- Gudowski, Maciej. 2008. *Nieważność czynności prawnej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Hostelet, Georges. 1932. „Aperçu sur les positions des problèmes de l'action.” *Revue Philosophique de la France et de l'Étranger* 113:245-79.
- Kosikowski, Cezary. 2005. *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Kotarbiński, Tadeusz. 2019. *Traktat o dobrej robocie*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Krzyżanowski, Leszek. 2005. *Podstawy nauki zarządzania*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kulesza, Michał, i Dawid Sześciło. 2013. *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Kuta, Tadeusz. 1999. „Prawo administracyjne i nauka administracji. Nauka administracji i znaczenie w niej planowania.” W *Z problematyki prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga pamiątkowa z okazji siedemdziesięciolecia*

- urodzin Profesora Zbigniewa Leońskiego, red. Zbigniew Janku, Marek Szewczyk, Michał Waligórski, i. in., 175-82. Poznań: TERRA.
- Lechowska, Ewa. 2022. *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym – powiązanie teorii z praktyką*. Warszawa: Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
- Leoński, Zbigniew, Marek Szewczyk, i Maciej Kruś. 2019. *Prawo zagospodarowania przestrzeni*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Lipowicz, Irena. 2020. „Samorząd terytorialny a administracja rządowa – administrowanie w warunkach niepewności.” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 82 (4):49-63. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.4.5>
- Mantey, Dorota. 2012. „W labiryncie planowania.” *Samorząd Terytorialny* 3:18-27.
- Markowski, Tadeusz, i Maciej J. Nowak. 2023. „Strategiczne planowanie przestrzenne w międzynarodowej dyskusji.” W *Strategiczne planowanie przestrzenne a sfera regulacyjna planów*, red. Małgorzata Żak-Skwierczyńska, Małgorzata Błaszke, Tadeusz Markowski, i. in., 13-23. Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Ochendowski, Eugeniusz. 1996. *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa.
- Parchomiuk, Jerzy. 2014. „Nadużycie władztwa planistycznego gminy.” *Samorząd Terytorialny* 4:22-37.
- Rabska, Teresa. 2001. „Kontrakt wojewódzki – forma działania administracji publicznej w strukturach zdecentralizowanych.” W *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. Iwona Niżnik-Dobosz, Piotr Dobosz, Dorota Dąbek, i in., 601-12. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Słowiński, Bronisław. 2008. *Podstawy sprawnego działania*. Koszalin: Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej.
- Starościek, Jerzy. 1978a. „Prawne formy i metody działania administracji.” W *System Prawa Administracyjnego*. T. 3, red. Teresa Rabska, i Janusz Łętowski, 39-129. Wrocław: Ossolineum.
- Starościek, Jerzy. 1978b. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Stefaniuk, Marek. 2009. *Działanie administracji publicznej w ujęciu nauk administracyjnych*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Strahl, Danuta. 1990. *Metody programowania rozwoju społeczno-gospodarczego*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

- Strzyczkowski, Kazimierz. 1992. *Rola współczesnej administracji (zagadnienia ogólne)*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Strzyczkowski, Kazimierz. 2000. „Planowanie w kapitalizmie.” W *Wielka encyklopedia prawa*, red. Eugeniusz Smoktunowicz, 639. Białystok: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Strzyczkowski, Kazimierz. 2000. „Planowanie w socjalizmie.” W *Wielka encyklopedia prawa*, red. Eugeniusz Smoktunowicz, 639-40. Białystok: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Sulek, Mirosław. 2002. „O ludzkim działaniu ze stanowiska nowej prakseologii.” *Prakseologia* 163-164:37-63.
- Wierzbowski, Marek, Aleksandra Wiktorowska, Joanna Róg-Dyrda, i in. 2019. „Prawne formy działania administracji. Wprowadzenie.” W *Prawo administracyjne*, red. Jacek Jagielski, i Marek Wierzbowski, 301-304. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Właźlak, Katarzyna. 2015. *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.

OBOWIĄZEK INFORMACYJNY LEKARZA A ZGODA PACJENTA NA ZABIEG OPERACYJNY PODWYŻSZONEGO RYZYKA W ŚWIECIE POGLĄDÓW DOKTRYNY I ORZECZNICTWA SĄDOWEGO

DOCTOR'S INFORMATION OBLIGATION AND PATIENT'S CONSENT TO HIGH-RISK SURGERY IN THE LIGHT OF DOCTRINE AND COURT DECISIONS

Dr Ryszard Pankiewicz

Akademia Zamojska, Polska

e-mail: ryszard.pankiewicz@akademiazamojska.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0003-2574-0550>

Abstrakt

Problematyka obowiązku informacyjnego lekarza i powiązanej z nią zgodą pacjenta na zabieg operacyjny pomimo licznych opracowań w tym temacie jest aktualna i wymaga poddawaniu jej pogłębionej analizie, zwłaszcza na kanwie rozpatrywanych sporów sądowych. Dotyczy to w szczególności zagadnienia związanego z naruszeniem prawa pacjenta do pełnej informacji o zabiegach podwyższonego ryzyka. W niniejszym opracowaniu zostanie dokonana analiza teoretyczno-prawna dwóch zasadniczych aspektów istotnych z perspektywy lekarza i pacjenta w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa sądowego. Po pierwsze, obowiązku informacyjnego lekarza względem pacjenta oraz powiązanego z nim nakazu odebrania w odpowiedniej formie i treści świadomej poinformowanej zgody na zabieg operacyjny podwyższonego ryzyka, po drugie, przestrzegania prawa pacjenta do informacji w praktyce. Analiza opisywanej problematyki jest ograniczona wyłącznie do pacjentów pełnoletnich i posiadających pełnię praw do czynności prawnych.

Słowa kluczowe: prawo pacjenta do informacji, autonomia pacjenta, prawo pacjenta do samostanowienia, świadoma zgoda na zabieg medyczny, obowiązek informacyjny lekarza, etyka lekarska

Abstract

The issue of the doctor's obligation to provide information and the related patient's consent to a surgical procedure, despite numerous studies on the subject, is still relevant and requires in-depth analysis, especially in the context of pending court disputes. This particularly concerns the issue of violating the patient's right to full information about high-risk procedures. This study will present a theoretical and legal analysis of two fundamental aspects important from the perspective of the doctor and the patient in the light of the views of the doctrine and court decisions. Firstly, the doctor's information obligation towards the patient and the related order to collect informed consent to a high-risk surgical procedure in an appropriate form and content, and secondly, respecting the patient's right to information in practice. The analysis of the described issues is limited exclusively to patients who are of legal age and have full rights to perform legal acts.

Keywords: patient's right to information, patient autonomy, patient's right to self-determination, informed consent to a medical procedure, doctor's obligation to provide information, medical ethics

Wprowadzenie

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹, każdemu zagwarantowano prawo do samostanowienia o swoim zdrowiu oraz życiu prywatnym i osobistym (art. 47) oraz nietykalność osobistą i wolność osobistą (art. 15). Ponadto, prawodawca konstytucyjny zastrzegł prawo do ochrony zdrowia (art. 68 ust. 1). Przejawem obowiązującego stanu prawnego jest autonomiczna wola pacjenta w podejmowaniu decyzji o swoim zdrowiu i życiu [Safjan i Bosek 2016]. W tym kontekście szczególnie wypukła się instytucja świadomej zgody pacjenta na zabieg operacyjny, która winna być poprzedzona przekazaniem przez lekarza przystępnej informacji o jego stanie zdrowia, rozpoznaniu, proponowanych oraz możliwych metodach diagnostycznych, leczniczych, dających się przewidzieć następstwach ich zastosowania albo zaniechania, wynikach leczenia oraz rokowaniu².

¹ Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 [dalej: Konstytucja RP].

² Zob. art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty, Dz. U. z 2024 r., poz. 1287 [dalej: u.z.l.d.], w zw. z art. 9 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw, Dz. U. z 2024 r., poz. 581 [dalej: u.p.p.].

W kwestii świadomej zgody pacjenta na leczenie prawo polskie jest spójne z przepisami międzynarodowymi. W szczególności należy wskazać na Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Godności Istoty Ludzkiej Wobec Zastosowań Biologii i Medycyny: Konwencja o prawach człowieka i biomedycynie (przyjęta przez Komitet Ministrów w dniu 19 listopada 1996 r.)³. Zgodnie z art. 5 Konwencji: „Nie można przeprowadzić interwencji medycznej bez swobodnej i świadomej zgody osoby jej poddanej. Przed dokonaniem interwencji osoba jej poddana otrzyma odpowiednie informacje o celu i naturze interwencji, jak również jej konsekwencjach i ryzyku”⁴. Przytoczona zasada ma także odzwierciedlenie w art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która dotyczy prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego⁵.

W ujęciu deontologicznym w tym względzie wypowiada się polski Kodeks Etyki Lekarskiej⁶. Po pierwsze, obowiązkiem lekarza jest respektowanie prawa pacjenta do świadomego udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących jego zdrowia, po drugie, lekarz ma obowiązek poinformować pacjenta o korzyściach i ryzyku proponowanych działań diagnostycznych i leczniczych, a także o możliwościach zastosowania innego postępowania medycznego, po trzecie, informacja udzielona pacjentowi powinna być sformułowana w sposób dla niego zrozumiały (art. 14 KEL). Zatem

³ Convention for the protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine: Convention on Human Rights and Biomedicine, ETS No. 164. Konwencja zawarta w dniu 4 kwietnia 1997 r. w Oviedo (Hiszpania) – Traktat otwarty do podpisu dla państw członkowskich, państw trzecich, które uczestniczyły w jego opracowaniu, oraz dla Unii Europejskiej, a także do przystąpienia dla innych państw trzecich. Konwencja weszła w życie 1 grudnia 1999 r. Polska podpisała Konwencję w dniu 7 maja 1999 r., jednakże nie ratyfikowała tego dokumentu. Zob. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=164> [dostęp: 23.11.2024].

⁴ Zob.: https://www.coe.int/t/dg3/healthbioethic/texts_and_documents/ETS164Polish.pdf [dostęp: 22.11.2024].

⁵ Konwencja po uzyskaniu niezbędnych 10 ratyfikacji państw członkowskich Rady Europy weszła w życie 3 września 1953 r. Na podstawie Konwencji powołano Europejski Trybunał Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu. Zob. file:///C:/Users/48607/Downloads/Convention_POL.pdf [dostęp: 23.11.2024].

⁶ *Kodeks Etyki Lekarskiej* stanowiący załącznik do uchwały nr 5 Nadzwyczajnego XVI Krajowego Zjazdu Lekarzy z dnia 18 maja 2024 r. [dalej: KEL].

lekarzowi wolno wszcząć postępowanie diagnostyczne, lecznicze i zapobiegawcze po uzyskaniu świadomej zgody pacjenta (art. 16 ust. 1 KEL).

Zasadniczym celem opracowania jest analiza teoretyczno-prawna polegająca na skonfrontowaniu dwóch aspektów, tj. przepisów prawnych regulujących prawo do informacji pacjenta oraz ich stosowania w świetle doktryny i orzecznictwa sądowego, które nakreślają praktyczne wskazówki dla uczestników systemu ochrony zdrowia. W artykule poruszona zostanie kwestia przedmiotowa prawa pacjenta do informacji o zabiegu operacyjnym podwyższonego ryzykiem, tj. w sytuacji, w której zachodzi zagrożenie zdrowia i życia. W zakresie podmiotowym opisana zostanie relacja lekarza z pacjentem pełnoletnim i posiadających pełnię praw do czynności prawnych. Pominięte zostaną te kwestie prawne, które obejmowałyby pacjentów małoletnich, ubezwłasnowolnionych w stopniu całkowitym albo niezdolnych do świadomego wyrażenia zgody⁷.

1. Obowiązek informacyjny lekarza a zgoda pacjenta

W doktrynie ukształtował się pogląd, że wyrażenie świadomej poinformowanej zgody przez pacjenta na przeprowadzenie interwencji medycznej rodzi zasadniczy skutek prawny obejmujący legalność wykonanego zabiegu (wyłączenie bezprawności interwencji medycznej) [Przybylska 2003, 740; Nesterowicz 2013, 150, 155]. Zdaniem Sądu Najwyższego: „Warunkiem legalności działania lekarza jest zgoda pacjenta odpowiednio poinformowanego – tak zwana zgoda uświadomiona (objaśniona). Chodzi o zgodę, którą musi poprzedzać odpowiednie poinformowanie pacjenta. Informacja udzielana przez lekarza przed przeprowadzeniem zabiegu powinna obejmować dane pozwalające pacjentowi podjąć decyzję co do zabiegu z pełną świadomością tego, na co się godzi i czego może się spodziewać. Lekarz ma obowiązek poinformowania pacjenta o rodzaju i celu zabiegu oraz o wszystkich jego następstwach, które są zwykle skutkiem zabiegu, tj. pożądanym - ze względu na jego cel - skutkach zabiegu, jak i o innych jego skutkach (tzw. skutkach ubocznych). Informacja powinna w szczególności obejmować dające się przewidzieć możliwe następstwa zabiegu, zwłaszcza, jeżeli są to następstwa polegające na znacznym i istotnym uszczerbku zdrowia (wyrok Sądu Najwyższego

⁷ Kwestie te zostały uregulowane w art. 17 i 18 u.p.p., w zw. z art. 32 ust. 2-10 u.z.l.d.

z 25 września 2019 r., III CSK 270/17). Zakres informacji, które lekarz jest obowiązany udzielać pacjentowi, obejmuje dane o stanie zdrowia pacjenta, rozpoznaniu, proponowanych oraz możliwych metodach diagnostycznych i leczniczych, dających się przewidzieć następstwach ich zastosowania albo zaniechania, wynikach leczenia oraz rokowaniu (art. 31 ust. 1 u.z.l.d.)”⁸.

W doktrynie⁹ dominuje podgląd, że zgoda pacjenta na działanie medyczne jest, z jednej strony, szczególną formą jednostronnego odwoływalnego oświadczenia woli, z drugiej, wyrazem jego autonomii i prawa do samostanowienia w dysponowaniu jego największym dobrem osobistym (zdrowie), różniącym się od klasycznego definiowania oświadczenia woli tym, że jest przejawem woli podobnym do oświadczenia woli. Zgodnie z orzecnictwem sądowym¹⁰, na taki charakter zgody wskazują uregulowania zawarte w u.z.l.d. Zatem co do zasady, brak lub nienależyte poinformowanie pacjenta przez lekarza o jego stanie zdrowia, proponowanych metodach leczenia i ich przebiegu (m.in. zabiegu operacyjnego), rokowaniach i ewentualnych powikłaniach, a następnie odebranie zgody od pacjenta na podejmowane czynności medyczne, *de facto* oznacza bezprawność postępowania lekarza. Rodzi to odpowiednie konsekwencje prawne po stronie lekarza w postaci odpowiedzialności karnej i odpowiedzialności zawodowej, a także podmiotu leczniczego w zakresie odpowiedzialności cywilnoprawnej [Pankiewicz 2024, 94-95].

W kontekście zabiegu operacyjnego podwyższonego ryzyka zasadnicze znaczenie ma kwestia udzielenia informacji pacjentowi przed planowaną interwencją medyczną. Powinno dążyć się do sytuacji, w której przekazanie informacji powinno być dokonane przez lekarza operatora, który będzie wykonywał operację. W praktyce występują sytuacje, w których lekarz przeprowadzający rozmowę z pacjentem i odbierający oświadczenie o świadomej zgodzie na zabieg operacyjny, nie jest pierwszym operatorem

⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 6 grudnia 2023 r., II CSKP 804/22.

⁹ Pojęcie zgody pacjenta na zabiegi medyczne oraz obowiązek informacyjny lekarza wieloaspektowo opisuje M. Nestorowicz w formie komentarzy i glos do wyroków sądów powszechnych. Zob. m.in. Nesterowicz 2022, 209-318. Zob. także: Karkowska i Kmiecik 2021, 16; Lis 2018b, 39-58; Lis 2018a, 393-403; Surus 2023, 60-80; Świdarska 2007, 29; Sośniak 1959, 142.

¹⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z 16 maja 2012 r., III CSK 227/11; wyrok Sądu Najwyższego z 14 czerwca 1983 r., IV CR 150/83; wyrok Sądu Najwyższego z 25 września 1999 r., III CSK 270/17.

ani nie uczestniczy przy operacji. Z uwagi na istotę zabiegu podwyższonego ryzyka lekarzem informującym o proponowanej metodzie leczenia winien być pierwszy operator, tj. lekarz kierujący wykonaniem zabiegu operacyjnego, który ponosi odpowiedzialność za podejmowane decyzje w czasie jego przebiegu. Za takim stanowiskiem przemawia fakt, że konkretny lekarz może działać tylko i wyłącznie w zakresie udzielonej zgody na dokładnie określoną interwencję medyczną, na którą zgodził się pacjent. Wszelkiego rodzaju odstępstwa od zakresu zgody może prowadzić np. do rozszerzania pola operacyjnego przez lekarza, w tym także do umyślnego lub nieumyślnego wkraczania w obszar eksperymentu medycznego. Dlatego, aby uniknąć tego rodzaju wątpliwości, relacja lekarz-pacjent powinna być spersonalizowana. Wyłącznie lekarz specjalista podejmujący się zabiegu obarczonego podwyższonym ryzykiem powinien poinformować pacjenta o proponowanej metodzie leczenia i ryzykach związanych z zabiegiem oraz osobiście odebrać od niego świadomą poinformowaną zgodę na operację. Zakresem przekazywanej informacji również winna być objęta treść o ewentualnym rozszerzeniu pola operacyjnego jeżeli w trakcie zabiegu wystąpią uzasadnione okoliczności takiego postępowania. Jedynie w takiej sytuacji można przyjąć domniemanie graniczące z pewnością, że dołożono szczególnej staranności w nawiązaniu tego specyficznego stosunku zobowiązaniowego oraz należyście odebrano oświadczenie woli od pacjenta nie obarczonego wadą prawną. Ponadto, tylko lekarz operator o wysokich kwalifikacjach i doświadczeniu klinicznym wybrany przez pacjenta do przeprowadzenia tej operacji jest obdarzony przez niego zaufaniem, co ściśle wiąże się z udzieleniem zgody na zabieg medyczny. Zachodzić może ewentualność, że przekazana informacja pacjentowi przez innego lekarza, i co za tym idzie odebranie zgody, może różnić się z tym co przekazałby lekarz operujący i posiadający kwalifikacje do przeprowadzenia zabiegu o podwyższonym ryzyku. W sytuacji zagrożenia zdrowia i życia uprawnienie pacjenta co do wyboru lekarza o szczególnych kwalifikacjach i doświadczeniu klinicznym do przeprowadzenia takiej operacji powinno być zagwarantowane. Podejście takie zapewniałoby pacjentowi, że operacji dokona wybrany lekarz, na którego wyraził zgodę. Przy spełnieniu powyższych kryteriów uświadomiona zgoda „nabierałaby” legalności i dawałaby podstawę do domniemania, iż właściwie poinformowano pacjenta przed zabiegiem i przeprowadzono operację z poszanowaniem obowiązujących

przepisów prawnych. Sytuacja ta nie obejmowałaby stanu faktycznego, w którym pacjent skorzystałby z uprawnienia zrzeczenia się prawa do informacji, niemniej jednak nie niweczyłoby to obowiązku odebrania zgody na przeprowadzenie zabiegu operacyjnego (art. 31 ust. 3 u.z.l.d.).

W świetle powyższego, w sytuacji, w której poinformowaną zgodę odbiera inna osoba a nie lekarz operator, zgoda posiada charakter ogólny. Zobowiązanie *de facto* nawiązuje się między pacjentem a podmiotem leczniczym (reprezentowanym przez upoważnianego pracownika) na udzielenie usługi zdrowotnej. Oprócz tego przeprowadzenie czynności związanej z odebraniem ogólnego oświadczenia zgody przez pacjenta na przeprowadzanie zabiegu operacyjnego w znieczuleniu ogólnym, w momencie przyjęcia do podmiotu leczniczego, także stawia w wątpliwość prawidłowe zrealizowanie procedury odebrania poinformowanej świadomej zgody pacjenta na zabieg podwyższonego ryzyka. Zatem zasadne staje się pytanie, czy w podanej sytuacji wyrażona zgoda przez pacjenta jest legalną zgodą na konkretny zabieg operacyjny podwyższonego ryzyka? Odpowiadając na tak postawione pytanie, należałoby podnieść, że odebranie poinformowanej zgody od pacjenta powinno nastąpić po uprzednim przeprowadzeniu szczegółowych badań medycznych i być dokonane wyłącznie przez lekarza operatora dokonującego zabiegu operacyjnego.

2. Forma i treść zgody pacjenta

W kontekście niniejszego opracowania szczególnego znaczenia nabiera postępowanie dotyczące odebrania w odpowiedniej formie oraz właściwej treści uświadomionej zgody pacjenta, która związana jest z wyborem metody leczenia lub diagnostyki. Zgodnie z u.p.p. w przypadku zabiegu operacyjnego albo zastosowania metody leczenia lub diagnostyki stwarzających podwyższone ryzyko dla pacjenta, zgodę na udzielenie tego rodzaju świadczeń zdrowotnych wyraża się w formie pisemnej (art. 18).

W doktrynie zarysowały się dwa zasadnicze poglądy dotyczące formy pisemnej zgody pacjenta. Pierwszy zakłada, że jest to zwykła forma pisemna i winna być traktowana jedynie dla celów dowodowych, co oznacza, że może być ona wyrażona w innej formie, jednakże aby w sposób dostatecznie jasny ujawniała wolę pacjenta [Ciszewski 2002, 8]. Drugi, że zastrzeżenie formy pisemnej (*ad probationem*) zakreślonej w art. 74 Kodeksu

cywilnego¹¹ nie ma bezpośredniego odniesienia do art. 34 ust. 1 u.z.l.d., ponieważ jest to forma pisemna *sui generis*, porządkująca i dyscyplinująca pacjenta przy podejmowaniu oświadczenia woli i wyrażaniu własnej decyzji. Działanie takie ma również na celu minimalizowanie liczby sporów sądowych w przedmiocie faktu złożenia zgody przez pacjenta [Boratyńska i Konieczniak 2001, 286]. W tym kontekście warto rozważyć, czy w sytuacji, w której ma być przeprowadzony zabieg operacyjny podwyższonego ryzyka, jednostronne oświadczenie woli pacjenta powinno być wyrażone na piśmie pod rygorem nieważności. Można przyjąć, że wprowadzenie do przepisów prawnych takiej formy szczególnej skutkowałoby zwiększeniem autentyczności i zgodności z obowiązującym prawem podejmowanej czynności obejmującej odebranie oświadczenia od pacjenta. Niemniej jednak wiązałoby się to dodatkowymi trudnościami administracyjnymi i konsekwencjami prawnymi w przypadku jej niezastosowania.

Wyrażenie swobodnej i świadomej zgody przez pacjenta, jak to już zostało podkreślone, wymaga uprzedniego odpowiedniego poinformowania pacjenta o celu i istocie interwencji, jak również jej konsekwencjach i ryzyku [Bączyk-Rozwadowska 2011, 77-91; Boratyńska i Konieczniak 2001, 65-86]. Przedmiotowa informacja powinna zostać przekazana w sposób zrozumiały i przystępny dla pacjenta [Dudzińska 2008, 90]. Skutkiem tego winno być zamieszczenie tej informacji w formularzu świadomej zgody pacjenta. Brak szczegółowej informacji w tym przedmiocie stawia pod znakiem zapytania wyrażenie świadomej zgody, a co za tym idzie legalność postępowania medycznego. Zawarcie w przedmiotowym formularzu wyłącznie ogólnych informacji (np. pacjent w pełni zrozumiał informacje o proponowanej procedurze przekazane podczas rozmowy przez lekarza; zapewniono pacjentowi nieograniczoną możliwość zadawania pytań, a przez to spełnione zostały wszelkie wymagania, co do informacji na temat dających się przewidzieć następstw zastosowanego zabiegu; pacjentowi znane są możliwe powikłania związane z tym zabiegiem) bez opisu celu i proponowanej metody leczenia, możliwych i dających się przewidzieć następstw operacji i wszelkich możliwych powikłań oraz rokowań, nie daje podstaw do przyjęcia, że dochowano dyspozycji zawartych w treści przepisów prawnych.

¹¹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*, Dz. U z 2024 r., poz. 1061 [dalej: k.c.].

Prawidłowym i wskazanym działaniem winno być przygotowanie formularza świadomej zgody uwzględniającego wyżej wskazane elementy. W tym dokumencie w sposób szczególny powinny być literalnie wymienione przeciwwskazania oraz potencjalne i najczęściej występujące w piśmienictwie i praktyce powikłania związane z tym zabiegiem operacyjnym¹². W praktyce brak wpisania do przedmiotowego formularza możliwych powikłań rodzi podejrzenie, że odebranie świadomej zgody od pacjenta może być obarczone wadliwością postępowania o udzielenie świadczenia zdrowotnego. Aby tego uniknąć oraz ewentualnych wątpliwości z odebraniem oświadczenia przez pacjenta, formularz powinien być opisany szczegółowo i w miarę możliwości jak najszerszej. Podejście takie potwierdza Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie, który stanowi, że: „Im szerszy jest więc zakres informacji zawarty w piśmie jakie podpisuje pacjent, tym łatwiej jest wykazać i udowodnić, jaki był zakres okoliczności, o których pacjent wiedział i w konsekwencji objęty był jego objętą świadomą zgodą”¹³. Wskazane również byłoby, aby w formularzu świadomej zgody na zabieg obaczony ryzykiem wymieniony był wybrany pierwszy lekarz operator, który przekazuje pacjentowi wszelkie konieczne informacje oraz odbiera oświadczenie od pacjenta wraz ze złożeniem na tym dokumencie swojego podpisu.

Należy podkreślić, że w polskim orzecznictwie sądowym utarł się pogląd, że brak formy pisemnej zgody przez pacjenta nie niweczy jej skuteczności, a jedynie stanowi potwierdzenie jej złożenia¹⁴. Działanie takie wypełnia z jednej strony obowiązek informacyjny lekarza względem pacjenta, z drugiej, daje podstawę wyrażenia świadomej poinformowanej zgody na interwencję medyczną. W trakcie tego procesu komunikacyjnego pacjent powinien być uświadomiony przez lekarza, że może dojść do zwykłego powikłania w trakcie zabiegu lub dających się przewidzieć następstw pomimo, iż interwencja chirurgiczna będzie wykonana poprawnie, zgodnie z aktualną wiedzą

¹² Dla przykładu w formularzu świadomej zgody pacjenta na zabieg operacyjny endoprotezo-plastyki stawu nadgarstkowo-śródręcznego kciuka wśród powikłań winno być wskazane, np.: uszkodzenie gałęzi czuciowych, DSRN (*dorsal radial sensory nerve*) oraz LACN (*lateral ante-brachial cutaneus nerve*), obłuzowanie implantu.

¹³ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 21 stycznia 2016 r., VI ACa 322/15.

¹⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2006 r., II CSK 191/05; wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z 27 lutego 1991 r., I ACa 16/91.

medyczną¹⁵. Oznacza to, że przekazywana informacja winna być syntetyczna i zrozumiała bez obciążania pacjenta informacjami tzw. zbędnymi (informacje niepotrzebne), ale zarazem pełna [Kubiak 2014, 105; Safjan 1998, 71; Daniluk 320-21]. Aczkolwiek wskazana linia orzecznicza odnosząca się do interwencji medycznych, nie obejmuje zabiegów operacyjnych podwyższonego ryzyka. Ponadto, w sytuacji wszczęcia procesu cywilnego w przedmiocie odpowiedzialności deliktowej na osobie, zgodnie z zasadami prawa cywilnego, zastrzeżenie formy pisemnej, dokumentowej albo elektronicznej bez rygору nieważności ma ten skutek, że w razie niezachowania zastrzeżonej formy nie jest w sporze dopuszczalny dowód z zeznań świadków lub z przesłuchania stron na fakt dokonania czynności (art. 74 ust. 1 k.c.). W opisywanym przedmiocie dotyczącym zgody w formie pisemnej i skutków jej niezachowania również wypowiedział się Sąd Najwyższy, który jednoznacznie stwierdził, że: „Niezachowanie pisemnej formy oświadczenia pacjenta wyrażającego zgodę na zabieg operacyjny (art. 34. ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty - tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 226, poz. 1943 z późn. zm.) nie powoduje nieważności zgody. Skutki niezachowania wymaganej formy określa art. 74 k.c. [...] Zgoda pacjenta, jak się powszechnie wskazuje, stanowi okoliczność wyłączającą bezprawność naruszenia dobra osobistego, sporny jest natomiast jej charakter prawny. Nie odnosząc się do prezentowanych w doktrynie poglądów, Sąd Najwyższy przyjmuje, że jest to przejaw woli podobny do oświadczenia woli. Na taki charakter zgody wskazują uregulowania zawarte w ustawie o zawodach lekarza i lekarza dentysty (art. 32 ust. 4, art. 32 ust. 5 oraz art. 34 ust. 4). Przyjęcie, że zgoda pacjenta na zabieg operacyjny jest przejawem woli podobnym do oświadczenia woli oznacza, iż do tego przejawu woli znajdują odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące oświadczeń woli oraz czynności prawnych. W szczególności w grę wchodzi przepisy regulujące skutki złożenia wadliwego oświadczenia woli (art. 82 i nast. k.c.) oraz normujące formę czynności prawnych (art. 73 i nast. k.c.). Wobec nieuregulowania w ustawie o zawodach lekarza i lekarza dentysty skutków prawnych niezachowania pisemnej formy zgody pacjenta na zabieg operacyjny oraz na za-

¹⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z 29 października 2003 r., III CK 34/02; wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 13 marca 2018 r., V ACA 316/17; wyrok Sądu Najwyższego z 28 września 1999 r., II CKN 511/98; wyrok Sądu Najwyższego z 27 sierpnia 1968 r., I CR 325/68; wyrok Sądu Najwyższego z 20 listopada 1979 r., II CR 564/79.

stosowanie metody leczenia lub diagnostyki stwarzającej zwiększone ryzyko dla pacjenta, należy sięgnąć do art. 74 par. 1 k.c. Zgodnie z tym przepisem, zastrzeżenie formy pisemnej bez rygoru nieważności ma tylko ten skutek, że w razie niezachowania zastrzeżonej formy nie jest w sporze dopuszczalny dowód ze świadków ani dowód z przesłuchania stron na fakt dokonania czynności, przy czym reguła ta nie ma zastosowania, gdy zachowanie formy pisemnej jest zastrzeżone jedynie dla wywołania określonych skutków prawnych. Wyjątki od tej reguły przewidziane zostały w art. 74 par. 2 k.c. Jak wskazano, ustawa o zawodzie lekarza i lekarza dentysty nie określa sankcji niezachowania pisemnej formy wyrażenia zgody przez pacjenta lub inne osoby upoważnione do jej wyrażenia (por. art. 32 ust. 2-4 oraz ust. 6 oraz art. 34 ust. 5). Sięgnięcie do przepisów kodeksu cywilnego prowadzi do wniosku, że niezachowanie formy pisemnej pociąga za sobą jedynie ograniczenia dowodowe w toczącym się procesie, nie eliminując skutków prawnych samej zgody. Jako trafne należy zatem ocenić stanowisko Sądu drugiej instancji, a zarzut naruszenia art. 34 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 i 7 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty za pozbawiony podstaw. Odwołanie się przez skarżącą do wypowiedzianego w doktrynie poglądu odmiennego, przyjmującego nieważność zgody wyrażonej w innej formie niż pisemna, jest niewystarczające. Warto przy tym zauważyć, że pogląd tej treści został sformułowany w doktrynie prawa karnego, a nie prawa cywilnego, a stosunki cywilnoprawne oraz karnoprawne znacznie się różnią¹⁶.

W analizowanej problematyce również wypowiedziała się Naczelna Rada Lekarska, która skierowała apel z dnia 20 grudnia 2024 r. do Ministra Zdrowia o podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do umożliwienia składania przez pacjentów oświadczeń o wyrażeniu zgody na zabieg operacyjny albo metodę leczenia lub diagnostyki stwarzającą podwyższone ryzyko z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych¹⁷. Naczelna Izba Lekarska w sformułowanym stanowisku stwierdza m.in. że: „Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty jak również ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta przewidują, że na zabieg operacyjny albo zastosowanie metody leczenia lub

¹⁶ Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2006 r., II CSK 191/05.

¹⁷ Zob. https://nil.org.pl/uploaded_files/documents/doc_1734945321_ra-006-24-ix-apel-domz-elektroniczne-zgody-pacjenta-mk.pdf [dostęp: 01.05.2025].

diagnostyki stwarzającej podwyższone ryzyko pacjent musi wyrazić zgodę w formie pisemnej. Grupa świadczeń, które wymagają zgody na piśmie, jest bardzo szeroka. Zgoda pacjenta jest elementem dokumentacji medycznej, wobec tego w sytuacji, gdy podstawowym sposobem prowadzenia dokumentacji medycznej zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania (Dz. U. z 2024 r. poz. 798) jest jej prowadzenie w postaci elektronicznej, także zgody pacjentów powinny być gromadzone w postaci elektronicznej. Jednoznaczne określenie właściwej formy wyrażenia takiej zgody z wykorzystaniem narzędzi elektronicznych jest niezbędne dla zapewnienia lekarzom i lekarzom denty stom bezpieczeństwa prawnego wykonywania ich zawodów. Obecnie w § 8 ww. rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 8 kwietnia 2020 r. dopuszczono składanie przez pacjenta oświadczenia o wyrażeniu zgody jedynie za pośrednictwem Internetowego Konta Pacjenta. Rozwiązanie to jest jednak niewystarczające”. Niniejsze stanowisko potwierdza, że środowisko lekarskie również dostrzega wątpliwości związane z obowiązującymi przepisami prawnymi dotyczącymi składania przez pacjentów oświadczeń o wyrażeniu zgody na zabieg operacyjny albo metodę leczenia lub diagnostyki stwarzającą podwyższone ryzyko. Dopełniając stanowisko Naczelnej Rady Lekarskiej należy wyjaśnić, że w obecnym stanie prawnym oświadczenie pacjenta o wyrażeniu zgody na udzielenie świadczeń zdrowotnych, o której mowa w art. 16-18 u.p.p. – złożone w inny sposób niż za pośrednictwem Internetowego Konta Pacjenta, o którym mowa w art. 7a ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o *systemie informacji w ochronie zdrowia*, zamieszcza się w dokumentacji indywidualnej wewnętrznej¹⁸. W przypadku zabiegu operacyjnego albo zastosowania metody leczenia lub diagnostyki stwarzających podwyższone ryzyko dla pacjenta w zakresie formy i trybu złożenia takiego oświadczenia mają zastosowanie przepisy u.p.p., tj.: „W przypadku wyrażenia zgody na zabieg operacyjny albo zastosowanie metody leczenia lub diagnostyki stwarzających podwyższone ryzyko dla pacjenta za pośrednictwem Internetowego Konta Pacjenta, o którym mowa w art. 7a ust. 1 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie

¹⁸ Zob. § 8 ust. 1 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania, Dz. U. z 2024 r., poz. 798.

informacji w ochronie zdrowia (Dz. U. z 2023 r. poz. 2465), lub przy użyciu podpisu osobistego, wymagana jest forma dokumentowa¹⁹. Słusznie zauważa Naczelna Rada Lekarska, że w przepisach regulujących Internetowe Konto Pacjenta prawodawca wymienił w katalogu usług również składanie oświadczeń o wyrażeniu zgody na udzielenie określonych świadczeń zdrowotnych, o której mowa w art. 16-18 u.p.p., lub o jej odmowie²⁰, ale nie umożliwił pacjentowi z jego skorzystania, w sytuacji, w której chodzi o zabieg operacyjny albo zastosowanie metody leczenia lub diagnostyki stwarzających podwyższone ryzyko.

Analiza zasadniczych poglądów doktryny i orzecznictwa sądowego oraz samorządu zawodowego lekarzy dobitnie potwierdza, że wiele kwestii budzi prawne wątpliwości w zakresie udzielania informacji pacjentowi w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym oraz nie ma jednoznacznego stanowiska w zakresie charakteru prawnego zgody pacjenta na zabieg podwyższonego ryzyka.

3. Przestrzeganie prawa pacjenta do informacji

Pomimo obowiązujących regulacji prawnych krajowych i międzynarodowych oraz deontologicznych, a także poglądów doktryny i bogatego orzecznictwa sądowego, w praktyce dochodzi do naruszenia prawa pacjenta do informacji co do jego realizacji w aspekcie udzielenia pełnej informacji o zabiegach podwyższonego ryzyka²¹.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadzając w 2024 r. kontrolę przestrzegania praw pacjenta w systemie ochrony zdrowia w przedmiotowym kontekście stwierdziła, że aż w 35% podmiotów leczniczych objętych inspekcją, pacjenci nie uzyskali pełnej informacji o zabiegach podwyższonego ryzyka, którym mieli być poddani. Kontrolerzy NIK podnieśli, że w procesie przekazywania informacji pacjentowi o planowanym zabiegu operacyjnym stosowano mniej

¹⁹ Zob. art. 18 ust. 1a u.p.p.

²⁰ Art. 7a ust. 1 pkt 5 Ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia, Dz. U. z 2025 r., poz. 302.

²¹ Informacja o wynikach kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK) „Przestrzeganie praw pacjenta w systemie ochrony zdrowia”, KZD.430.1.2024, Nr ewid.15/2024/P/23/047/KZD, Warszawa 2024. Zob.: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,24676.html> [dostęp: 01.05.2025].

lub bardziej ogólne formularze świadomej zgody, których treść nie zawsze odpowiadała określonemu leczeniu. Dodatkowo pacjent nie miał podanej pełnej informacji o spodziewanych korzyściach i najczęściej występujących ryzykach w tego rodzaju zabiegach. Oprócz tego dostrzeżono, że w formularzu świadomej zgody wystąpił brak daty i godziny złożenia podpisu przez pacjenta, co w konsekwencji rodzi uzasadnioną wątpliwość w kwestii momentu jego dokonania, przed czy po przeprowadzonym zabiegu operacyjnym. Skutkiem tego braku jest również uniemożliwienie udowodnienia rzeczywistego przebiegu przeprowadzenia tej czynności prawnej²².

Nieprawidłowości w przekazywaniu informacji pacjentowi i odbieraniu od niego uświadomionej zgody dostrzegł także Rzecznik Praw Pacjenta (RPP). W 2022 r. RPP odnotował 8 947 zgłoszeń dotyczących prawa pacjenta do informacji, co stanowi 11% ogólnej liczby zgłoszeń. Zgodnie z treścią sprawozdania RPP, aż 17% zakończonych postępowań wyjaśniających dotyczyło prawa pacjenta do informacji. W blisko 93% tych spraw RPP stwierdził naruszenia²³. RPP wyjaśnia m.in., że: „Naruszenia omawianego prawa dotyczą często sytuacji, w której uwzględniono procedurę wyrażania zgody, jednak jej jakość czy staranność nie pozwala na uznanie tego prawa za zrealizowane. Może to oznaczać np. że formularz zgody jest napisany w sposób niezrozumiały dla pacjenta, że podaje się go tuż przed zabiegiem nie dając czasu na zapoznanie z jego treścią lub w skrajnych przypadkach już po jego przeprowadzeniu. Sytuacje, które nie zakończyły się poważnymi konsekwencjami dla pacjenta (np. błędem medycznym) rzadko zgłaszane są do Rzecznika. Zdarzają się również nadużycia zgody dorozumianej, w sytuacji, gdy np. przyjęcie pacjenta do szpitala uznawane jest za zgodę na wszystkie zabiegi, które mogą zostać mu udzielone podczas pobytu w tym podmiocie leczniczym”²⁴.

Wskazane powyższej naruszenia prawa do informacji pacjenta i powiązanego z nim odebrania zgody na zabieg operacyjny podwyższonego

²² Tamże, s. 32.

²³ Stwierdzono 206 naruszeń prawa pacjenta do informacji, z czego 185 z nich dotyczyło prawa pacjenta do informacji o swoim stanie zdrowia. Zob. Sprawozdanie Rzecznika Praw Pacjenta z przestrzegania praw pacjenta w 2022 roku, Warszawa 2023, s. 49-50. Zob. <https://www.gov.pl/web/rpp/sprawozdanie-za-2022-rok> [dostęp: 04.05.2025].

²⁴ Tamże, s. 94.

ryzyka nasuwa wniosek, że należy permanentnie podnosić postulaty prawidłowości przeprowadzenia procedury przekazania informacji o stanie zdrowia pacjentowi, co ma ścisły związek ze złożeniem zgody przez niego na każdą interwencję medyczną w trakcie jego procesu leczenia. Jak zauważa RPP: „Podpis złożony przez pacjenta pod informacją o wyrażeniu zgody na udzielenie świadczenia zdrowotnego nie stanowi najważniejszego aspektu wskazanego prawa, najistotniejsze są warunki w jakich zgoda jest uzyskiwana”²⁵. Co za tym idzie, każdorazowo przed przeprowadzeniem interwencji o podwyższonym ryzyku w trakcie procesu leczenia winna być odbierana zgoda od pacjenta po uprzednim poinformowaniu go o jego stanie zdrowia, proponowanych metodach leczenia i związanych z tym ryzykach oraz rokowaniach. Niezasadne i nieprawne jest postępowanie medyczne wobec pacjenta opierające się wyłącznie na zgodzie pacjenta udzielonej przy przyjęciu do podmiotu leczniczego, tzw. zgoda *in blanco* (blankietowa), tj. ogólnego upoważnienia do działania, zgodnie z posiadaną przez niego wiedzą [Michałowska 2003, 114-15; Banaszczyk 2018, 348]. Zasadne jest stanowisko, zgodnie z którym, po przyjęciu pacjenta do szpitala i przeprowadzeniu diagnostyki można postawić diagnozę, a na jej podstawie zaproponować odpowiednie leczenie, w tym zabieg operacyjny o podwyższonym ryzyku.

Zakończenie

Konkludując należy wytoczyć zasadniczy wniosek, że w sytuacji, w której pacjent jest zakwalifikowany do przeprowadzenia zabiegu operacyjnego o podwyższonym ryzyku, lekarz operator winien dochować szczególnej staranności w zakresie obowiązku informacyjnego względem pacjenta, co skutkuje także udzieleniem przez niego odpowiedzi na wszelkie pytania kierowane przez pacjenta. Jednakże, aby w pełni była zrealizowana dyspozycja zawarta w treści przepisów prawnych, w sposób wyczerpujący i czytelny obowiązek informacyjny lekarza powinien być odzwierciedlony w treści szczegółowo przygotowanego formularza świadomej zgody pacjenta, który jednocześnie jest czytelny i zrozumiały. Ponadto, aby formularz świadomej zgody był w pełni wyrażeniem złożonego oświadczenia przez

²⁵ Tamże, s. 77.

pacjenta, w jego treści powinien również być wymieniony wybrany przez pacjenta pierwszy lekarz operator, który osobiście informuje pacjenta o zabiegu o podwyższonym ryzyku i odbiera od niego zgodę na operację, parafując ten formularz własnym podpisem. Przy zachowaniu takiego podejścia będzie występować domniemanie graniczące z pewnością, że pacjent złożył świadomą poinformowaną zgodę na konkretny zabieg, którego dokona wybrany lekarz operator, mając pełną wiedzę o danej procedurze medycznej i wszelkich ewentualnych powikłaniach pooperacyjnych. Należałoby wnioskować za wykreowaniem i wprowadzeniem jednolitego wystandaryzowanego wzorca formularza świadomej zgody pacjenta obowiązującym w systemie ochrony zdrowia, bazującego na wypracowanych standardach postępowania w określonych rodzajach zabiegów operacyjnych. Szczególnie jest to wskazane w sytuacji, w której ma być przeprowadzony zabieg o podwyższonym ryzyku.

PIŚMIENNICTWO

- Banaszczyk, Zbigniew. 2018. „Właściwość i elementy prywatnego stosunku prawa medycznego – założenia ogólne i metodologiczne.” W *System Prawa Medycznego, Instytucje Prawa Medycznego*. T. I, red. Marek Safjan, i Leszek Bosek, 321-62. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Bączyk-Rozwadowska, Kinga. 2011. „Prawo pacjenta do informacji według przepisów polskiego prawa medycznego.” *Studia Iuridica Toruniensia* 9:59-100.
- Boratyńska, Maria, i Przemysław Konieczniak. 2001. *Prawa pacjenta*. Warszawa: Difin.
- Ciszewski, Jerzy. 2002. *Prawa pacjenta w aspekcie odpowiedzialności lekarza za niektóre szkody medyczne*. Gdańsk: Arche.
- Daniluk, Paweł. 2007. „Głosa do wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 29 września 2005 r., I ACa 236/05.” *Palestra* 5-6:318-23.
- Dudzińska, Anna. 2008. „Wymagana informacja udzielana pacjentowi.” *Państwo i Prawo* 8:90-102.
- Karkowska, Dorota, i Błażej Kmiecik. 2021. „Art. 16.” W *Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz*, red. Dorota Karkowska, Edyta Bielak-Jomaa, Grzegorz Błażewicz, i in., 564-74. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kubiak, Rafał. 2014. „Ograniczenie obowiązku informacyjnego ciężącego na lekarzu.” *Medycyna Paliatywna* 6(2):101-10.
- Lis, Wojciech. 2018a. „Błędy związane z wyrażaniem zgody na udzielenie świadczenia zdrowotnego.” *Zeszyty Naukowe KUL* 61, nr 4:393-403.

- Lis, Wojciech. 2018b. „Zgoda pacjenta na czynność medyczną w polskim porządku prawnym.” *Zeszyty Naukowe KUL* 61, nr 3:39-58.
- Michałowska, Kinga. 2003. „Informowanie pacjenta w polskim prawie medycznym.” *Prawo i Medycyna* 13:106-16.
- Nesterowicz, Mirosław. 2013. *Prawo medyczne*. Toruń: Dom Organizatora TNOiK.
- Nesterowicz, Mirosław. 2022. *Prawo medyczne. Komentarze i glosy do orzeczeń sądowych*. Wyd. IV. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Pankiewicz, Ryszard. 2024. „Limitation of the patient's right's right to information about their health status and the doctor's obligation to provide such information in polish legislation.” W *Human rights in the face of social realities*, red. Ildikó Laki, Krisztina Schottner, Przemysław Czarnek, i in., 92-104. Budapest: Milton Friedman University.
- Przybylska, Justyna. 2003. „Cywilnoprawne aspekty instytucji zgody pacjenta na interwencję medyczną i jej definicja.” *Monitor Prawniczy* 16:740-44.
- Safjan, Marek, i Leszek Bosek. 2016. *Konstytucja RP. Tom I-II. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck. Legalis el.
- Safjan, Marek. 1998. *Prawo i medycyna. Ochrona praw jednostki a dylematy współczesnej medycyny*. Warszawa: Oficyna Naukowa. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.
- Sośniak, Mieczysław. 1959. „Znaczenie zgody uprawnionego w zakresie cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej.” *Zeszyty Naukowe UJ, Prace prawnicze* 6:131-62.
- Surus, Natalia. 2023. „Zgoda pacjenta na czynności medyczne.” *Młoda Palestra. Czasopismo Aplikantów Adwokackich* 26, nr 1:60-80.
- Świdorska, Małgorzata. 2007. *Zgoda pacjenta na zabieg medyczny*. Toruń: Dom Organizatora TNOiK.

RELIGIA (I KOŚCIÓŁ) JAKO ŹRÓDŁO NORM I WARTOŚCI W PAŃSTWIE DEMOKRATYCZNYM NA PRZYKŁADZIE DEBATY WOKÓŁ OCHRONY ŻYCIA OD MOMENTU POCZĘCIA

RELIGION (AND THE CHURCH) AS A SOURCE OF NORMS AND VALUES IN A DEMOCRATIC STATE ON THE EXAMPLE OF THE DEBATE REGARDING THE PROTECTION OF LIFE FROM THE MOMENT OF CONCEPTION

Dr Karolina Pasik

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Polska
e-mail: k.pasik@uksw.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0001-5024-3412>

Abstrakt

Autorka artykułu, podejmuje próbę wskazania roli religii (i Kościoła) jako źródła norm i wartości w kontekście funkcjonowania państwa demokratycznego. Przedmiotem badań są tutaj działania Kościoła w odniesieniu do debaty społeczno-politycznej, w której szerokim dyskusjom poddano normy i wartości uniwersalne (religijne oraz państwowe) – tj. wokół kwestii ochrony życia od momentu poczęcia.

Słowa kluczowe: religia, Kościół, państwo demokratyczne, normy i wartości, ochrona życia

Abstract

The author of the article attempts to indicate the role of religion (and the Church) as a source of norms and values in the context of the functioning of a democratic state. The subject of the research is the actions of the Church in relation to socio-political debate, in which broad discussions were held on universal norms

and values (religious and state) – i.e. pertaining to the protection of life from the moment of conception.

Keywords: religion, Church, democratic state, norms and values, protection of life

„W trosce o przyszłość społeczeństwa i rozwój zdrowej demokracji trzeba pilnie odkryć na nowo istnienie wartości ludzkich i moralnych, należących do samej istoty i natury człowieka, które wynikają z prawdy o człowieku oraz wyrażają i chronią godność osoby: wartości zatem, których żadna jednostka, żadna większość ani żadne państwo nie mogą tworzyć, zmieniać ani niszczyć, ale które winny uznać, szanować i umacniać”¹.

Współczesne państwa demokratyczne funkcjonują w złożonej przestrzeni (sferze) społecznej. Ścierają się tutaj różne tradycje kulturowe, światopoglądy, a także normy i wartości. Jednym z kluczowych elementów tej przestrzeni była i jest do dziś religia – nie tylko jako forma wiary i praktyk religijnych, ale także jako źródło norm i wartości. Wobec rosnącej obecnie liczby przemian oraz sporów na tle światopoglądowym i związanymi z nimi napięciami wśród społeczeństwa [Szymczyk 2019, 36] – religia (a z nią głos Kościoła) jako źródło norm i wartości jest tematem nie tylko aktualnym, ale przede wszystkim fundamentalnym dla zrozumienia zachowań społecznych oraz funkcjonowania demokratycznego państwa [Krukowski 1996, 32].

Rozważania przedstawione w niniejszym artykule skupią się na analizie roli religii (i Kościoła) jako źródła norm i wartości w kontekście funkcjonowania państwa demokratycznego. Podjęta przy tym zostanie próba odpowiedzi na pytanie o to, czy i w jakim zakresie religia (i Kościół) mogą być źródłem w kształtowaniu oraz utrzymywaniu norm i wartości społecznych obowiązujących we współczesnym państwie demokratycznym. Czy religia (i działanie Kościoła) jest tutaj do pogodzenia z porządkiem państwa demokratycznego? Czy należy mówić raczej o pewnego rodzaju kolizji w zakresie obowiązujących norm i wartości? Kwestie te zostaną omówione na przykładzie debaty wokół ochrony życia od momentu poczęcia.

¹ Ioannes Paulus PP. II, *Litterae encyclicae de vitae humanae inviolabili bono Evangelium vitae* (25.03.1995), AAS 87 (1995), s. 401-522; tekst polski w: *Encykliki Ojca Świętego Jana Pawła II*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1996 [dalej: EV], nr 71.

1. Religia jako źródło norm i wartości społecznych a obecność Kościoła w państwie demokratycznym

Wartości i normy (społeczne) są istotnymi elementami organizującymi życie w kontekście zachowań oraz wzajemnych relacji jednostek tak w społeczeństwie, jak i państwie. Wartości to podstawowe zasady i przekonania, które są fundamentem dla przyjętych w danej zbiorowości norm². Z kolei normy określają to, jak należy zachowywać się w określonych sytuacjach, aby zapewnić m.in. stabilność i porządek³. Służą one zatem do tzw. regulowania zachowań, ale także co istotne z punktu widzenia niniejszego artykułu do wyznaczania tego, co dana społeczność postrzega jako właściwe, etyczne i godne do naśladowania czy idąc dalej normowania w ramach danej grupy społecznej (danego państwa). Religia rozumiana jako źródło norm i wartości (społecznych) ma charakter uniwersalny i powszechny. Przekazywane przez nią reguły takie jak: wolność, wychowanie, poszanowanie życia, rodzina czy pomoc potrzebującym – obecne są we wszystkich kulturach i społeczeństwach państw demokratycznych. Wszystkie mają religijne korzenie, jednak z czasem zostały zaadoptowane do różnych perspektyw życia ludzkiego [Mariański 1996, 89]. W celu zrozumienia tej zależności oraz przedstawienia roli religii w kontekście tworzenia norm i wartości w państwie demokratycznym niezbędnym jest ukazanie tego problemu z perspektywy religijnej, socjologicznej, kulturowej, psychologicznej oraz politycznej.

Perspektywa religijna norm i wartości oraz sama religia i Kościół jako instytucje odgrywają tutaj szczególną rolę. Oferują one gotowy system norm opartych o wartości moralne i duchowe, które uznane są za uniwersalne i nadane przez Boga. Religia od zarania dziejów pełni funkcję autorytetu moralnego. Przekazywane przez nią wartości kształtują sumienie człowieka oraz oddziałują na systemy prawne [Tenże 2017, 241-42, 298] – wiele norm swoje źródło ma m.in. w Dekalogu (funkcja kreacyjna, regulacyjna) [Maroń 2022, 199-200, 202-207; Gil 2024, 194-97]. Podkreślić należy, iż religia oraz Kościół to nie tylko perspektywa duchowa, ale również społeczna [Mariański 2012, 76]. Kościół w wielu państwach, w tym m.in. w Polsce, odegrał i do dziś odgrywa istotną rolę w zakresie kształtowania kultury

² „Wartość.”, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/warto%C5%9B%C4%87.html> [dostęp: 22.08.2025].

³ „Normy.”, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/normy.html> [dostęp: 22.08.2025].

oraz relacji społecznych (funkcja kreacyjna, integracyjna). Jest on ważnym elementem tożsamości narodowej i politycznej kultury (funkcja tożsamościowa) [Tenże 2017, 298]. W państwach demokratycznych, religia a z nią Kościół najczęściej współistnieje i działa z państwem na zasadzie autonomii i współpracy na rzecz każdego człowieka (model skoordynowanej separacji) [Burgoński 2014, 227-28; Mazurkiewicz 2001, 206-208; Kolibski 2009, 35]. Normy i wartości religijne oddziałują na normy i wartości społeczne, czy idąc dalej również państwowe. Przykładowo ochrona życia jako daru Bożego oraz nienaruszalność godności ludzkiej od chwili poczęcia przekłada się na normy i uregulowania związane z zakazem aborcji. Potwierdza to, iż religia a z nią normy i wartości, które z niej wynikają – nie ograniczają się jedynie do sfery prywatnej czy religijnej, ale obecne i aktywne są w życiu społecznym i państwowym. W związku z tym, Kościół jako jedna z instytucji funkcjonujących w ramach państwa, regularnie zabiera głos w debatach na temat spraw społecznych i moralnych, oddziałując tym samym na opinię społeczną oraz bardzo często także na kształt uregulowań prawnych [Suchocka 2018; Sowiński 2013, 46-47].

W ujęciu socjologicznym normy i wartości a z nimi religia jako ich źródło są fundamentem funkcjonowania każdej zbiorowości – każdego społeczeństwa, każdego państwa. Kształtują one nasz system wartości, nasze wzorce zachowań, ale przede wszystkim nas samych. Nie są skierowane do jednej konkretnej osoby, lecz dotyczą każdego człowieka – stąd też mówi się o ich powszechnym charakterze [Lubas 2017, 47; Mariański 2017, 245]. Piotr Sztompka podkreśla, iż wartości (kulturowe) to „reguły, których przedmiotem są pożądane, godne, słuszne cele działań” [Sztompka 2012, 216]. Te wartości, jak dodaje Janusz Mariański, wskazują, do czego ludzie powinni dążyć, z kolei normy – w jaki sposób powinni do tego celu zmierzać [Mariański 2019, 18]. Norma to „innymi słowy, ogólnie przyjęta, ustalona reguła, zasada, przepis, prawidło, standard, dyrektywa albo wzór postępowania (zachowania się, działania)”⁴. Funkcją tak rozumianych norm i wartości jest przede wszystkim uregulowanie zachowania jednostek oraz utrzymanie ładu społecznego a z nim zapewnienia pewnej spójności i integracji w odniesieniu do określonej grupy – czy to małej (rodzina, szkoła) czy też dużej (państwo) [Więckiewicz 2024, 36].

⁴ „Norma społeczna.”, <https://ozkultura.pl/wpis/1021/3> [dostęp: 21.08.2025].

Z kulturowego punktu widzenia, religia (a z nią normy i wartości) stanowi fundamentalny składnik tożsamości społeczeństw – to na normach i wartościach opiera się kultura. Oddziałują one na tradycje, obrzędy i zwyczaje a także sztukę i język. „Nie ma kultur bez religii ani religii bez kultury” [Jeżewski 2015, 57]. Z jednej strony normy i wartości kształtują kulturę, z drugiej zaś to kultura owe normy i wartości kreuje oraz ugruntowuje. Czynnikiem niezbędnym do tworzenia kultury jest posiadanie nie tylko pewnego poglądu na świat, na naturę, ale przede wszystkim posiadanie pełnej wizji człowieczeństwa – świadomości celów, jakie człowiek musi osiągnąć, by stać się uczestnikiem szeroko rozumianego życia społecznego [Zdybicka 1989, 95-96; Pasik 2025, 161]. Można wyróżnić tutaj szereg funkcji, jakie normy i wartości pełnią. Poza naczelnym ich znaczeniem w kształtowaniu tożsamości kulturowej oraz tworzeniu i przekazywaniu tradycji (funkcja kreacyjna i tożsamościowa), porządkują one życie społeczne – ustalają np. jak powinno się postępować w określonych sytuacjach (funkcja stabilizująca). Integrują społeczeństwo wokół wspólnych wartości a to w konsekwencji przyczynia się do tworzenia tzw. więzi społecznych i minimalizacji konfliktów (funkcja integracyjna). Normy i wartości posiadają tutaj również funkcję kontrolną, która umożliwia dokonywanie oceny zachowań. Religia promuje szereg pozytywnych norm i wartości, które dzięki kulturze przenikają do różnych aspektów naszego życia codziennego – często niezależnie od tego czy społeczeństwo jest religijne czy nie [Zdybicka 1989, 100-102, 106-107; Moskal 2010, 91-92].

Z perspektywy psychologicznej, normy i wartości, są ważnym elementem rozwoju człowieka – jego zachowań, motywacji oraz tożsamości. Mogą być one, jak wspomniano wyżej, m.in. mechanizmem służącym do odróżniania tego co dobre i złe – a więc kształtowania moralności i sumienia (funkcja kształtująca i regulacyjna). Pomagają one także podejmować człowiekowi decyzje oraz działania (funkcja motywacyjna) oraz budować relacje społeczne (funkcja adaptacyjna i integracyjna). Zgodnie z tzw. teorią rozwoju moralnego, normy i wartości (a z nimi religia) mogą wspomagać różne etapy dojrzewania człowieka w kontekście życia etycznego, religijnego, społecznego i państwowego [Dudzik i Nowak 2017, 9-13; Waszkiewicz 2016, 110-19].

W perspektywie politycznej normy i wartości są pewnego rodzaju podstawą dla funkcjonowania systemów demokratycznych – kształtują one kierunki działania instytucji publicznych oraz oddziałują na treść

obowiązującego prawa. Stanowią one także pewnego rodzaju wyznacznik dla życia społecznego w państwie. Za normy uznaje się tutaj zasady postępowania, które regulują relacje tak między obywatelami, jak i między obywatelami a państwem. Wśród nich wskazać można m.in. zasadę wolności, równości oraz praworządności. Z kolei wartości rozumiane są tutaj jako pewnego rodzaju idee, które nadają sens wskazanym normom. Wyróżnić można tutaj takie normy jak wolność, sprawiedliwość, wychowanie, godność osoby ludzkiej czy szeroko rozumiane dobro wspólne [Mariański 2005, 253-54]. Tak rozumiane normy i wartości pełnią szereg funkcji. Istotną jest tutaj m.in. funkcja integracyjna, która łączy ludzi (obywateli) wokół wspólnego systemu zasad (funkcja stabilizująca). Przyjęty i obowiązujący system norm i wartości w państwie pozwala na kontrolę tj. dokonywanie oceny działań podejmowanych w państwie z perspektywy społecznej, ale także etycznej oraz religijnej. Umożliwia to podjęcie ewentualnych kroków sprzeciwu i protestu w przypadku naruszeń. Normy i wartości bardzo często pełnią funkcję motywującą obywateli do podejmowania działań na rzecz dobra wspólnego oraz zaangażowania obywatelskiego – nie są one tylko jakimś dodatkiem, tłem dla działań podejmowanych w państwie, ale stanowią podstawę tych inicjatyw [Rusecki 1996, 517]. Stanowią także fundament legitymizacji władzy – państwo demokratyczne nie powinno tylko rządzić, ale rządzić i działać zgodnie z normami i wartościami uznawanymi przez obywateli – a te swoje źródło mają w religii. Normy i wartości przyczyniają się także do budowania zaufania społecznego oraz integracji społeczeństwa w obrębie wspólnoty. Państwa demokratyczne najczęściej charakteryzują się społeczeństwami pluralistycznymi, w których ludzie posiadają różne światopoglądy – a obowiązujące wspólne zasady niewątpliwie są silnym podłożem dla dobrze funkcjonującego życia społecznego [Mariański 2005, 204; Markowska-Przybyła 2011, 326-28; Szymczyk 1997, 114].

Podsumowując należy jednoznacznie wskazać, iż religia (a z nią Kościół) mimo pewnych różnic w podejściu poszczególnych perspektyw, są ważnym źródłem norm i wartości społecznych – przede wszystkim jako fundament moralny (etyczny), społeczny (integrujący), kulturowy i tożsamościowy. Ich oddziaływanie nie musi oznaczać dominacji, lecz może pełnić wskazane wyżej funkcje, tj. m.in. funkcję kreacyjną, kształtującą, integrującą, regulacyjną, stabilizującą, motywacyjną, kontrolną – o ile oczywiście respektowane są przy tym zasady państwa demokratycznego dotyczące neutralności

światopoglądowej i wolności jednostki. Demokracja pozbawiona norm i wartości, które źródło mają w religii straciłaby swój sens, będąc pustą strukturą pozbawioną moralnego i społecznego fundamentu [Węgrzecki 2019, 114; Szulakiewicz 2023, 18-26].

Istotnym z punktu widzenia celu niniejszego artykułu jest wskazanie, iż normy i wartości wyznaczają także ramy debaty publicznej. Jak zostało to scharakteryzowane wyżej – z jednej strony normy i wartości kształtują relacje społeczne, z drugiej zaś zapewniają równowagę między wolnością jednostki a odpowiedzialnością państwa za wspólnotę. Problem pojawia się, gdy te dwie strony ze sobą nie współgrają – co często ma miejsce na gruncie różnic w interpretacji i hierarchizacji poszczególnych norm i wartości. Rosnący pluralizm – wielokulturowość, zmienność poglądów oraz prądy sekularyzacyjne a przy tym jednoczesny dynamiczny rozwój społeczeństwa obywatelskiego powodują, że to, co dla jednych jest fundamentem moralności, przez innych postrzegane jest jako forma ideologicznego nacisku [Marianiński 2017, 249, 373-74; Szast 2023, 7-9; Motyka 2023, 13-18; Bałandynowicz 2024, 71-111]. Normy i wartości wywodzące się z religii – choć ugruntowane ideowo, historycznie, kulturowo, społecznie, prawnie i państwowo – coraz częściej spotykają się z krytyką w imię pluralizmu i błędnie rozumianej wolności. Wśród przykładów tej „napiętej relacji” są współczesne spory dotyczące m.in. prawa do życia.

2. Wokół ochrony życia od momentu poczęcia

Życie człowieka – niezależnie od etapu jego rozwoju, kondycji zdrowotnej czy społecznego statusu – powszechnie uznawane jest za wartość nadrzędną, która wymaga szczególnej troski i ochrony [Duniewska 2023, 6]. Istotne jest, iż prawo do życia nie wynika jedynie z przepisów prawa, określonej tradycji religijnej czy światopoglądu, ale stanowi uniwersalne prawo przysługujące każdemu człowiekowi z samego faktu jego istnienia [Duniewska. 2023, 6-12; Zieliński 2019, 107-108, 120, 124]. W dobie intensywnych debat na temat potrzeby ochrony życia coraz częściej i intensywniej ujawniają się spory światopoglądowe, w których ścierają się odmienne wizje człowieka oraz jego godności – a z tym odmienne rozumienie uniwersalnych norm i wartości społecznych [Debita 2016, 212; Węgrzecki 2019, 115]. W centrum tych sporów znajdują się pytania o to, jakie normy i wartości

społeczne wynikają z zasady nienaruszalności życia ludzkiego od momentu poczęcia? W jaki sposób ochrona życia od momentu poczęcia uzasadniona jest w państwie polskim? Czy owa ochrona jest zgodna z zasadami demokracji, pluralizmu i wolności światopoglądowej? Jakie argumenty (zwłaszcza w kontekście praw człowieka, norm i wartości społecznych) przedstawiają zwolennicy pełnej ochrony życia oraz jej przeciwnicy? Jaką rolę odgrywa tutaj religia i Kościół? Czy obecnie obowiązująca ochrona życia od momentu poczęcia przyczynia się do umacniania uniwersalnych norm i wartości społecznych, czy może częściej prowadzi do konfliktu w tym zakresie?

Zasada nienaruszalności życia ludzkiego od momentu poczęcia, jak zgodnie wskazuje wielu autorów, w tym m.in. Jan Paweł II, Janusz Mariański, Janusz Węgrzecki, jest jedną z najważniejszych norm i wartości etycznych, społecznych i prawnych. Stanowi ona podstawę dla funkcjonowania współczesnych społeczeństw i państw. Wartość ta wyraża się w przyrodzonej godności osoby ludzkiej i prawie do życia jako podstawowym prawie człowieka oraz przekłada się na normy dotyczące troski o drugiego człowieka, społecznej wartości macierzyństwa, odpowiedzialności za dobro wspólne – nie tylko przez jednostkę, ale również przez społeczeństwo i państwo (EV 2) [Mariański 2005, 214; Węgrzecki 2019, 118, 122; Piwowarski 1999, 185-87; Müller 2023, 23; Bauer 2023, 268-77]⁵. W państwie polskim, ochrona życia od momentu poczęcia posiada uzasadnienie w wymiarze ideowo-historyczno-kulturowym, prawno-instytucjonalnym, jak i społecznym. Uzasadnienie ideowe opiera się na przekonaniu o przyrodzonej godności każdej istoty ludzkiej (niezależnie od etapu jej rozwoju). Wartość ta wynika zarówno z fundamentów etyki i moralności chrześcijańskiej (przykazanie „Nie zabijaj”), jak również ze świeckich koncepcji, w których prawo do życia uznawane jest za uniwersalne i stanowi podstawę dla wszystkich innych praw (CA 47) [Duniewska 2023; 6-12; Zieliński 2019, 107-108, 120, 124]⁶.

⁵ Ioannes Paulus PP. II, *Litterae encyclicae Venerabilibus in Episcopatu Fratribus Clericisque et Religiosis Familiis, Ecclesiae Catholicae Fidelibus universis necnon bonae voluntatis hominibus saeculo ipso Encyclicis ab editis litteris «Rerum novarum» transacto Centesimus annus* (01.05.1991), AAS 83 (1991), s. 793-867; tekst polski: *Encyklika Centesimus annus Ojca Świętego Jana Pawła II do czcigodnych braci w episkopacie, do kapłanów i rodzin zakonnych, do wiernych kościoła katolickiego i wszystkich ludzi dobrej woli w setną rocznicę encykliki Rerum novarum*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 1991 [dalej: CA], nr 47.

⁶ Szerzej nt. prawa do życia: Lang 2021.

W aspekcie historyczno-kulturowym, silna wartość prawa do życia na przestrzeni lat a z nią znacząca rola religii i Kościoła w zakresie kształtowania i umacniania norm i wartości oraz moralności społecznej przyczyniły się do tego, że ochrona życia (od momentu poczęcia) stała się trwałym elementem tożsamości kulturowej i narodowej [Cudak 2014, 59-60, 62-66; Krukowski 2015, 63, 69-72]⁷. Z kolei uzasadnienie prawno-instytucjonalne ochrony życia znajduje wyraz zarówno w dokumentach międzynarodowych, jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, jak również w aktach europejskich i krajowych. Wśród nich należy wskazać przede wszystkim art. 38 Konstytucji RP, który zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wskazujące, iż przedmiotowa ochrona obejmuje życie od momentu poczęcia (również to w fazie prenatalnej) [Lang 2021, 69-78; 94-99; Debita 2016, 216]. Wreszcie, w wymiarze społecznym, ochrona życia od poczęcia i obrona tej kwestii, z jednej strony odwołuje się do przytoczonych tu wartości, z drugiej zaś kształtuje i wzmacnia normy i postawy sprzyjające solidarności międzyludzkiej, odpowiedzialności za drugiego człowieka oraz wspieraniu rodzin. Wskazać można w tym miejscu, iż jest to również wyraz troski o moralny fundament wspólnoty demokratycznej [Cudak 2014, 59-60, 62-66; Kowalczyk 2021, 13-14, 16-18]⁸.

W związku z tak przedstawiającym się uzasadnieniem dla kwestii ochrony życia od momentu poczęcia, które niewątpliwie można uznać za pełne uzasadnienie, wskazać należy bezsprzecznie, iż przedmiotowa ochrona w Polsce zgodna jest z zasadami państwa demokratycznego, pluralizmu oraz wolności światopoglądowej. W demokratycznym porządku normatywnym możliwie jest stanowienie prawa, które uwzględniając różnorodność poglądów – chroni normy i wartości uznawane za fundamentalne, a taką wartością niewątpliwie jest życie. Podkreślić należy, że ochrona ta nie narzuca jednej wizji światopoglądowej czy religijnej, lecz odwołuje się do powszechnie uznanych i obowiązujących od dawna norm i wartości, tj. niezbywalnej

⁷ Sacrosanctum Concilium Oecumenicum Vaticanum II, *Constitutio pastoralis de Ecclesia in mundo huius temporis Gaudium et spes* (07.12.1965), AAS 58 (1966), p. 1025-115; tekst polski w: Sobór Watykański II, *Konstytucje. Dekrety. Deklaracje*, tekst polski, nowe tłumaczenie, Pallottinum, Poznań 2002, s. 526-606, nr 53.

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483, art. 71 ust. 2.

godności ludzkiej czy prawa do istnienia. Ponadto, obowiązujące przepisy prawne nadal przewidują wyjątki i procedury, które pozwalają na uwzględnienie trudnych sytuacji jednostek i wyjątki od zakazu aborcji w tym zakresie [Pietrzak 2013, 145-46; Duniewska 2023, 6-9; Zieliński 2019, 107-108]⁹ – co też nawiązuje do pluralizmu i poszanowania wolności osobistej.

W kontekście argumentów pojawiających się zarówno w wieloletnich debatach, jak i we współczesnych dyskusjach, warto podkreślić, iż kwestia ochrony życia od momentu poczęcia pozostaje zagadnieniem bardzo złożonym. Z tego też względu, dalsza analiza skoncentrowana zostanie na wskazaniu najistotniejszych argumentów, które odnoszą się do roli tej ochrony w kształtowaniu norm i wartości społecznych oraz jej znaczenia w ramach państwa demokratycznego. Jak zauważa Michał Drożdż, można wyróżnić dwa główne obszary tych dyskusji. Pierwszy postrzega życie ludzkie w sposób wybiórczy i relatywny – nie uznaje człowieka za osobę od momentu poczęcia, lecz koncentruje się na „sytuacjach”, w których ten człowiek się znajduje. W tej perspektywie życie ludzkie nie jest wartością absolutną, lecz zależną od okoliczności czy opinii. Drugie podejście to tzw. nurt *pro-life*, nurt personalistyczny obejmujący ruchy społeczne i prorodzinne, które chronią wartość życia od chwili poczęcia do naturalnej śmierci. Człowiek zawsze traktowany jest tutaj jako osoba [Drożdż 2015, 26-27; Węgrzecki 2019, 99]. Podejście to charakterystyczne jest dla zwolenników ochrony życia od chwili poczęcia. Obszary te (nurt *pro-life* charakterystyczny dla zwolenników ochrony życia oraz nurt relatywny charakterystyczny dla przeciwników tej ochrony), w odwołaniu do rozumienia pojęcia godności ludzkiej, można podzielić na pewnego rodzaju bloki argumentacyjne – dotyczące statusu ontologicznego i moralnego człowieka, norm i wartości, roli kobiety i jej praw, konsekwencji społecznych i kulturowych oraz prawa i demokracji [Paradowski 2006, 5-16; Stefaniuk 2013, 316; Duniewska 2023, 6-8]¹⁰. W przypadku bloku związanego ze statusem ontologicznym i moralnym człowieka, zwolennicy ochrony życia wskazują, iż każda osoba od momentu poczęcia posiada godność i prawo do życia. Podkreślają, że nawet biologia

⁹ Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, Dz. U. z 2022 r., poz. 1575 [dalej: u.p.r.], art. 1, 4a.

¹⁰ „Legalizacja aborcji: argumenty za i przeciw.”, <https://admed.org.pl/blog/legalizacja-aborcji-argumenty-za-i-przeciw> [dostęp: 04.09.2025].

i antropologia potwierdzają, iż życie ludzie rozpoczyna się w momencie zapłodnienia [Pietrzak 2013, 145-46; Bassa 2008, 134-36, 140-43; Soniewska 2021, 8-10]. Wśród argumentów przeciwnych podnoszona jest tzw. niejednoznaczność statusu płodu. Zdaniem oponentów do pewnego etapu rozwoju nie można mówić o osobie ludzkiej, w związku z tym ochrona życia powinna ich zdaniem być uzależniona od kontekstu i decyzji kobiety [Soniewska 2021, 9-13]. Argument ten mając na uwadze m.in. uniwersalne deklaracje i obowiązujące prawa nie znajduje jednak swojego uzasadnienia. Drugi blok argumentacji odwołuje się bezpośrednio do źródła wartości i wynikających z nich norm. Zwolennicy wskazują, iż ochrona życia to wartość absolutna i niezależna od okoliczności – wypływa ona z godności człowieka i jest nienaruszalna [Duniewska 2023, 6-11; Soniewska 2021, 12 16-18]. Z kolei przeciwnicy, podkreślają, iż wartości są względne i zależą od sytuacji. Wobec tego ochrona życia może podlegać pewnym negocjacjom. Mając na uwadze obecny stan rzeczy, tak też właśnie jest w obowiązującym porządku prawnym demokratycznego państwa, jakim jest Polska. Obecne ustawodawstwo zakłada pewne wyjątki w odstępstwie od zakazu aborcji – dlatego argumenty przeciwników ochrony życia od momentu poczęcia w tym zakresie też nie znajdują swojego pełnego uzasadnienia (art. 4a u.p.r.) [Soniewska 2021, 17-18]. Kolejny aspekt w debatach związany jest z rolą kobiety i jej prawami – obrońcy podkreślają tutaj wyjątkową rolę kobiet jako matek, które społeczeństwo i państwo powinno wspierać. Ich zdaniem prawo do życia zdecydowanie przewyższa prawo do aborcji [Niżnik-Mucha 2023; Soniewska 2021, 16-18]. Innego zdania są oponenti, którzy uważają, że kobieta ma prawo decydować o swoim ciebie i życiu. Argumentacja ta pomija fakt, iż ciąża dotyczy nie tylko kobiety i jej ciała, ale także odrębnego – już rozwijającego się życia ludzkiego, które posiada wolność i godność. Wolność osobista kobiet, o której tak głośno mówią przeciwnicy ochrony życia, nie może oznaczać prawa do pozbawienia życia drugiego człowieka, tym bardziej bezbronного [Soniewska 2021, 15-17; Pietrzak 2013, 145-46, 162; Węgrzecki 2019, 96]. Dyskusje między zwolennikami prawa do życia oraz jego przeciwnikami nie dotyczą jedynie kobiet oraz poczętych dzieci i ich praw, ale także społeczeństwa – konsekwencji społecznych, kulturowych oraz prawnych dla państwa demokratycznego. Według przedstawicieli nurtu *pro-life*, ochrona życia wzmacnia etos solidarności społecznej oraz odpowiedzialności i poszanowania bezbronnych

– dzięki temu spójność norm i wartości w społeczeństwie zostaje zachowana. Zaś zdaniem przedstawicieli nurtu relatywnego, obecnie obowiązujące restrykcyjne prawo może przyczynić się do cierpienia kobiet oraz rozwoju podziemia aborcyjnego i społecznego wykluczenia (kobiet decydujących się na zabieg aborcji oraz lekarzy wykonujących takie zabiegi). Ich zdaniem normy i wartości powinny zostać dostosowane do współczesnych wyzwań. Tak przedstawiająca się argumentacja zakłada, że prawo powinno dostosowywać się do presji społecznych zamiast kształtować postawy moralne oraz chronić fundamentalne normy i wartości. Istnienie potencjalnie negatywnych skutków nie usprawiedliwia w żaden sposób legalizacji czynów moralnie nieakceptowanych (EV 6, 19, 70, 93) [Jończyk 2008, 81-84; Szczygieł 2020; Chrowicz 2011, 112-13, 118]. Zmierzając do podsumowania tego wątku, należy zaznaczyć, iż demokratyczne państwo ma pełne uprawnienie chronić życie, zwłaszcza bezbronne. Taka ochrona nie wyklucza pluralizmu, lecz stanowi wyraz odpowiedzialności państwa za podstawowe prawa (normy i wartości) przysługujące każdemu człowiekowi. Z kolei narzucanie jednego światopoglądu (tutaj: zwolenników aborcji na życzenie) jest sprzeczne z neutralnością państwa i może prowadzić do wykluczenia osób, które kierują się uprawnionym systemem norm i wartości. W demokratycznym państwie pluralizm nie oznacza relatywizmu moralnego, lecz zakłada wzajemny szacunek dla różnych przekonań, przy jednoczesnym uznaniu nienaruszalnej wartości życia każdego człowieka [Pietrzak 2013, 145-46, 151; Duniewska 2023, 7, 9].

Reasumując, należy podkreślić, że w trwających na przestrzeni lat debatach i sporach dotyczących ochrony życia od chwili poczęcia, pojawiają się argumenty zarówno jej zwolenników jak i przeciwników. Niemniej jednak, w Polsce jako państwie demokratycznym utrzymuje się wyraźna tendencja do uznawania ochrony życia od momentu poczęcia jako elementu fundamentalnego ładu moralnego i prawnego, zgodne z zasadami konstytucyjnymi [Duniewska 2023, 7-8; Krucina 1995, 49-52, 59-60]. W tym kontekście religia, a z nią nauczanie Kościoła, stanowi istotne źródło norm i wartości społecznych. Głos Kościoła w tej sprawie znajduje swoje uzasadnienie w konstytucyjnym i konkordatowym prawie do obecności Kościoła w przestrzeni publicznej, w tym do wyrażania swojego stanowiska w sprawach etycznych czy społecznych [Mariański 1996, 89-90; Suchocka 2018]. Religia i Kościół w rozmowach wokół kwestii ochrony życia odgrywają

bardzo znaczącą rolę – jako strażnicy norm i wartości opartych na godności ludzkiej i nienaruszalności życia od poczęcia [Mazurkiewicz 2012, 14]. Obowiązująca w Polsce ochrona życia od momentu poczęcia wpisuje się w uniwersalne wartości i jest w pełni do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa, ponieważ nie narzuca określonego światopoglądu, ale chroni najbardziej podstawowe dobro jakim jest życie ludzkie. Spory i konflikty społeczne, które przy tym problemie pojawiały się i w ostatnim czasie nasiliły wynikają przede wszystkim z różnic w rozumieniu wolności jednostki a z nią zakresu ingerencji państwa w sferę norm i wartości.

3. Religia a wartości uniwersalne i państwowe – rola Kościoła w ochronie norm i wartości

Współczesność, jak zauważa Tadeusz Panuś, przynosi człowiekowi szerokie spektrum możliwości rozwoju, ale jednocześnie stawia go w obliczu licznych wyzwań i zagrożeń. Coraz silniej dostrzegalny pluralizm idei, poglądów, norm i wartości – zarówno w skali globalnej, europejskiej, jak i krajowej – oddziałuje na jednostkę i jej zachowania, ale także na funkcjonowanie społeczeństwa i państwa – idąc dalej, również na rolę religii i Kościoła w tym zakresie. Z jednej strony umożliwia to otwarcie się na nowe przestrzenie dla wolności i samorealizacji, z drugiej zaś – prowadzi do pewnej dezorientacji aksjologicznej, osłabienia powszechnie akceptowanych fundamentalnych norm i wartości bądź też różnego ich pojmowania [Panuś 2007; Dłuska 2017, 351; Pasik 2024, 180-81; Pasik 2025, 62; Mariański 2001, 113-15; Tenże 2017, 249]. W rezultacie coraz częściej dochodzi do napięć – zwłaszcza między wolnością jednostki a ochroną norm i wartości społecznych¹¹, co znajduje wyraz m.in. w przytoczonym tu sporze wokół ochrony życia od chwili poczęcia. Kwestia ta ujawnia fundamentalny dylemat współczesnych społeczeństw i demokracji, tj. jak pogodzić wolność wyboru z potrzebą (a coraz częściej i koniecznością) ochrony fundamentalnych norm i wartości, które kształtują m.in. tożsamość ideowo-kulturową i moralny ład społeczny a z nimi demokrację.

W kontekście współczesnych debat społecznych, religia pełni istotną rolę w kształtowaniu oraz ochronie zarówno wartości uniwersalnych, jak i tych

¹¹ Szerzej nt. napięć wokół norm i wartości zob. Rusecki 1996, 511-20.

państwowych. Co istotne wartości te są w pewnym sensie spójne. Odnoszą się one m.in. do godności człowieka, odpowiedzialności i prawa do życia [Węgrzecki 2019, 115]. Choć wywodzą się z doktryn religijnych, pozostają spójne z zasadami państwa demokratycznego (z zapisami konstytucyjnymi). Stąd też istotnym jest, podkreślenie, że religia (a z nią głos Kościoła) nie może być postrzegana jako czynnik wykluczający czy narzucający normy i wartości, ale jako element wzmacniający te zasady a z nimi spójność społeczną i aksjologiczne podstawy demokracji [Marianiński 2017, 256]. Jak to przekłada się na praktykę w odwołaniu do omówionego wyżej obszaru spornego w kwestii norm i wartości?

Kościół, jako instytucja religijna i społeczna, nie tylko promuje normy i wartości wynikające z wiary, ale uczestniczy również w dyskusjach publicznych na temat kształtu uregulowań prawnych, nauczania i wychowania czy też organizacji szeroko rozumianego życia społecznego [Marianiński 1996, 89-90; Tenże 2005, 206, 254-55, 276; Tenże 2017, 252-53, 284; Mazurkiewicz 2012, 8, 14; Sowiński 2021, 92]. Tak rozumiana rola religii i Kościoła nie polega na ingerencji w autonomię państwa oraz jego pluralizm i wolność światopoglądową, lecz na przypominaniu o normach i wartościach, które choć zakorzenione są w religii – mają charakter uniwersalny a dodatkowo są zgodne z prawem i wzmacniają struktury społeczne a z nimi demokratyczne państwo oraz istotę ładu moralnego [Węgrzecki 2019, 110, 118, 121, 147]¹². Podejmowane, w związku z tym, działania przez Kościół są odpowiedzią na coraz mocniej odczuwalny relatywizm moralny spowodowany rosnącym pluralizmem światopoglądowym oraz różnymi interpretacjami i sposobami realizacji podstawowych norm i wartości społecznych [Węgrzecki 2019, 206; Marianiński 2005, 276-77].

Zakończenie

Celem niniejszego artykułu była próba odpowiedzi na pytanie dotyczące roli religii (i Kościoła) jako źródła norm i wartości w państwie demokratycznym. Odpowiadając na to pytanie, w nawiązaniu do podjętych rozważań, należy jednoznacznie stwierdzić, że religia, a w szczególności

¹² Papieska Rada „Iustitia et Pax”, *Kompendium Nauki Społecznej Kościoła*, Wydawnictwo Jedność, Kielce 2005, nr 197.

Kościół, odgrywa istotną rolę w kształtowaniu norm i wartości społecznych – w kształtowaniu ładu aksjologicznego stanowiącego istotny fundament życia społecznego w państwie demokratycznym [Mariański 1996, 85, 89]. Podnosząc w debatach normy i wartości uniwersalne, Kościół wspiera rozwój społeczeństwa i państwa, ale również przypomina o etycznych granicach wolności – o wolności neutralnej w jej pozytywnym wymiarze. Taka wolność nie oznacza neutralności od uniwersalnych norm i wartości [Węgrzecki 2019, 94, 97; Dylus 2012, 22-23]. Patrząc na te kwestie z perspektywy długofalowej, religia (i Kościół) jako źródło norm i wartości nie tylko nie zagrażają państwu demokratycznemu, ale mogą je również wzmacniać – przez budowanie wspólnoty opartej na trwałych i spójnych zasadach (normach i wartościach) [Mariański 2005, 206, 254-55; Rusecki 1996, 517].

PIŚMIENNICTWO

- Balandynowicz, Andrzej. 2024. *Podmiotowość człowieka a tożsamość prawa*. Warszawa: Wydawnictwo Każdy Format Sp. z o.o.
- Bassa, Bożena. 2008. „Prawo do życia nienaruszalnym prawem człowieka.” *Studia nad Rodziną* 12 (22-23), nr 1-2:133-43.
- Bauer, Nicolas. 2023. „John Paul II, the right to life and abortion.” *Chrześcijaństwo. Świat. Polityka – Zeszyty Społecznej Myśli Kościoła* 27:268-77.
- Burgoński, Piotr. 2014. „Modele relacji między religią i polityką.” W *Religia i polityka. Zarys problematyki*, red. Piotr Burgoński, i Michał Gierycz, 216-39. Warszawa: Instytut Politologii Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie i Wydawnictwo Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Chyrowicz, Bartosz. 2011. „Tolerancja musi boleć. O sporze między zwolennikami a przeciwnikami aborcji.” *Więź* 5-6:110-18.
- Cudak, Sławomir. 2014. „Kulturotwórcze funkcje współczesnej rodziny w Polsce.” *Pedagogika Rodziny* 4/3:59-69.
- Debita, Magdalena. 2016. „Ochrona życia poczętego w Konstytucji RP.” *Kortowski Przegląd Prawniczy* 3:212-17.
- Dłuska, Karolina. 2017. „Nauka religii w szkole publicznej – kościelny przywilej czy służba demokracji?” *Nurt SVD* 2:343-52.
- Drożdż, Michał. 2015. „Obszary dyskursu o wartości ludzkiego życia.” *Studia Socialia Cracoviensia* 2 (13):25-39.
- Dudzik, Iwona, i Sylwia Nowak. 2017. „Rola wartości w życiu człowieka. Na podstawie przeprowadzonych badań własnych.” W *Rola wartości etycznych we współczesnym świecie. Wartości etyczne współczesnego człowieka (cz. I)*, red. Iwona Dudzik,

- Barbara Czuba, i Krzysztof Rejman, 9-22. Jarosław: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Techniczno-Ekonomicznej im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu.
- Duniewska, Zofia. 2023. „Godność, życie i zdrowie człowieka – między wieloznacznością a jednoznacznością.” *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica*, nr specjalny, 6-16.
- Dylus, Aniela. 2012. „Kościół i wspólnota polityczna. Refleksje posoborowe.” *Chrześcijaństwo. Świat. Polityka – Zeszyty Społecznej Myśli Kościoła* 13 (1):21-25.
- Gil, Damian. 2024. „Dekalog a współczesne prawo karne.” *Krakowskie Studia Małopolskie* 4 (44):194-215.
- Jeżewski, Michał. 2015. „Korelacja między kulturą a religią.” *Fides et Ratio* 4 (24):57-63.
- Jończyk, Agata. 2008. „Dziecko poczęte jako przedmiot ochrony na gruncie art. 152 i 153 Kodeksu Karnego.” *Palestra* 4:79-84.
- Kolibski, Czesław. 2009. *Państwo i Kościół od I do XX wieku*. Lublin: Wydawnictwo Agencja Reklamowa Garamond.
- Kowalczyk, Stanisław. 2021. „Solidarność jako zasada życia społecznego w nauczaniu Jana Pawła II.” *Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym* 14, nr 1:13-19.
- Krucina, Jan. 1995. „Wartość życia drogą demokracji poprawionej.” W *Życie – dar nienaruszalny. Wokół encykliki Evangelium vitae*, red. Antoni Młotek, i Tadeusz Reroń, 49-61. Wrocław: Papieski Fakultet Teologiczny.
- Krukowski, Józef. 1996. „Państwo światopoglądowo neutralne?” W *Problemy współczesnego Kościoła*, red. Marian Rusecki, 29-33. Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Krukowski, Józef. 2015. „Kultura a prawo w społeczeństwie pluralistycznym.” *Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie* 8:63-75.
- Lang, Marta. 2021. *Prawo do życia w świetle standardów praw człowieka*. Toruń: Jagielloński Instytut Wydawniczy.
- „Legalizacja aborcji: argumenty za i przeciw.” <https://admed.org.pl/blog/legalizacja-aborcji-argumenty-za-i-przeciw> [dostęp: 04.09.2025].
- Lubas, Karolina. 2017. „Normy społeczne jako niezbędnik życia każdego człowieka. Analiza problemu na przykładzie norm moralnych.” *Rynek – Społeczeństwo – Kultura* 2 (23):47-50.
- Mariański, Janusz. 1996. „Kościół zagrożeniem czy szansą dla społeczeństwa obywatelskiego?” W *Problemy współczesnego Kościoła*, red. Marian Rusecki, 83-91. Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Mariański, Janusz. 2001. „Pluralizm religijny szansą czy zagrożeniem dla Kościoła.” *Wrocławski Przegląd Teologiczny* 1 (9):113-27.

- Mariański, Janusz. 2005. *Kościół katolicki w Polsce a życie społeczne*. Lublin: Wydawnictwo Gaudium.
- Mariański, Janusz. 2012. „Kościół katolicki w przestrzeni życia publicznego.” W *Religia i Kościół w społeczeństwie demokratycznym i obywatelskim w Polsce. Między losem a wyborem*, red. Józef Baniak, 75-101. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Adama Mickiewicza.
- Mariański, Janusz. 2017. *Godność ludzka w kontekście społecznym. Szkice ze społecznego nauczania Kościoła katolickiego*. Lublin: Wydawnictwo Archidiecezji Lubelskiej Gaudium.
- Mariański, Janusz. 2019. „Wartości codzienne, sensotwórcze i ostateczne w świadomości maturzystów puławskich.” W *Małe miasta. Codziennność*, red. Mariusz Zemło, 15-50. Białystok–Głogów Małopolski–Supraśl: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Markowska-Przybyła, Urszula. 2011. „Kapitał społeczny – wybrane aspekty.” *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 152:325-34.
- Maroń, Grzegorz. 2022. „Miejsce Dekalogu w polskim porządku prawnym.” *Prawo i Więź* 2 (40):199-228.
- Mazurkiewicz, Piotr. 2001. *Kościół i demokracja*. Warszawa: Instytut Wydawniczy PAX.
- Mazurkiewicz, Piotr. 2012. „Niepolityczna polityczność Kościoła.” *Chrześcijaństwo. Świat. Polityka – Zeszyty Społecznej Myśli Kościoła* 13 (1):5-20.
- Moskal, Piotr. 2010. „Pytanie o istotę religii i jej miejsce w kulturze.” *Roczniki Kulturoznawcze* 1:83-94.
- Motyka, Marek A. 2023. „Problem dehermetyzacji więzi międzyludzkich.” W *Relacje społeczne młodzieży*, red. Mateusz Szast, 11-26. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Müller, Gerhard L. 2023. „Papież jako strażnicy ludzkiej godności.” *Chrześcijaństwo. Świat. Polityka – Zeszyty Społecznej Myśli Kościoła* 27:9-24.
- Niżnik-Mucha, Agata. 2023. „Problem przerywania ciąży – perspektywa konstytucjonalnoprawna (wybrane zagadnienia).” *Przegląd Prawa Publicznego* 12:42-60.
- „Norma społeczna.” <https://ozkultura.pl/wpis/1021/3> [dostęp: 21.08.2025].
- „Normy.” <https://sjp.pwn.pl/szukaj/normy.html> [dostęp: 22.08.2025].
- Panuś, Tadeusz. 2007. „Katechizacja, ewangelizacja, kształtowanie człowieka.” <http://www.miesiecznik.znak.com.pl/6282007ks-tadeusz-panuskatechizacja-ewangelizacja-ksztaltowanie-czlowieka/> [dostęp: 05.09.2025].
- Paradowski, Ryszard. 2006. „Pro choice i pro life – rozbieżne dyskursy. Przyczynek do problemu debaty i konstruowania obiektywności.” *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne* 1:5-16.

- Pasik, Karolina. 2024. „Rola Kościoła (i jego relacji z państwem w budowaniu kapitału społecznego.” *Warszawskie Studia Teologiczne* 27, nr 2:164-89.
- Pasik, Karolina. 2025. *Legitymizacja nauki religii w szkole publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Elipsa i Wydawnictwo Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.
- Pietrzak, Helena. 2013. „Prawo do życia, jego nienaruszalność i nierozporządzalność. Aspekty prawno-karne.” *Prawo Kanoniczne* 56, nr 2:145-64.
- Piwowski, Władysław. 1999. „Podstawowe kierunki nauczania społecznego Jana Pawła II.” W *Kościół-socjologia-statystyka*, red. Lucjan Adamczuk, Elżbieta Firlit, Andrzej Ochocki, i Tadeusz Zembrzusi, 184-97. Warszawa: Wydawnictwo Fundacji ATK.
- Rusecki, Marian. 1996. „Co to są wartości chrześcijańskie.” W *Problemy współczesnego Kościoła*, red. Marian Rusecki, 511-20. Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Soniewska, Marta. 2021. „Spór o dopuszczalność przerywania ciąży z perspektywy etycznej i filozoficznoprawnej (komentarz do wyroku TK w sprawie K 1/20).” *Państwo i Prawo* 8:6-23.
- Sowiński, Sławomir. 2013. „Kościół w sferze publicznej. Pewna strategia i jej ograniczenia.” *Chrześcijaństwo – Świat – Polityka. Zeszyty Społecznej Myśli Kościoła* 15-16:38-52.
- Sowiński, Sławomir. 2021. *Dobra nowina w czasach „dobrej zmiany”. Kościół katolicki w sferze publicznej współczesnej Polski w latach 2015-2018*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.
- Stefaniuk, Małgorzata. 2013. „Etyczne dylematy prawa (kara śmierci, aborcja i eutanazja) w świetle badań polskiej opinii publicznej.” *Studia Iuridica Lublinensia* 19:309-29.
- Suchocka, Hanna. 2018. „W obronie państwa prawa potrzebny jest głos Kościoła.” <https://wiesz.pl/2018/10/18/hanna-suchocka-w-obronie-panstwa-prawa-potrzebny-jest-glos-kosciola/> [dostęp: 04.09.2025].
- Szast, Mateusz. 2023. „Słowo wstępne.” W *Relacje społeczne młodzieży*, red. Mateusz Szast, 7-9. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Szczygieł, Adrianna. 2020. „Prawo kobiet do aborcji w świetle niektórych uregulowań na przestrzeni wieków i w Polsce.” <https://ingremio.org/wydania-in-gremio/2020/in-gremio-143/prawo-kobiet-do-aborcji-w-swietle-niektorych-uregulowan-na-przestrzeni-wiekow-i-w-polsce/> [dostęp: 04.09.2025].
- Sztompka, Piotr. 2012. *Socjologia. Analiza społeczeństwa*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Szulakiewicz, Marek. 2023. „Demokracja i religia w trosce o wartości.” *Humaniora. Czasopismo Internetowe* 1 (41):15-26.

- Szymczyk, Jan. 1997. „Pojęcie zasady społecznej w kontekście dobra wspólnego w ujęciu przedstawicieli szkoły lubelskiej.” *Roczniki Nauk Społecznych* 25, z. 1:111-24.
- Szymczyk, Jan. 2019. „Socjologiczne rozumienie wartości w aspekcie relacjonistycznym.” *Zeszyty Naukowe KUL* 247, nr 3:35-54.
- „Wartość.” <https://sjp.pwn.pl/szukaj/warto%C5%9B%C4%87.html> [dostęp: 22.08.2025].
- Waszkiewicz, Adrian Andrzej. 2016. „Tematyka wartości z perspektywy psychologicznej – przegląd teoretyczny.” *Hybris*: 13:106-23.
- Węgrzecki, Janusz. 2019. *W obronie rozumu politycznego. Myśl Josepha Ratzingera/Benedykta XVI*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.
- Więckiewicz, Bogdan. 2024. „Przegląd teorii wartości.” W *Młodzież wobec wartości*, red. Piotr Magier, 33-49. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Zdybicka, Zofia J. 1989. „Rola religii w kulturze.” W *Nauka – światopogląd – religia*, red. Zofia J. Zdybicka, 95-109. Warszawa: Wydawnictwo Verbinum.
- Zieliński, Sebastian. 2019. „Rozumienie godności i jej znaczenie w procesie stanowienia i stosowania prawa. Propozycja testu zgodności regulacji prawnych z zasadą godności człowieka.” *Przegląd Sejmowy* 153, nr 4:107-27.

DYPLOMACJA UNII EUROPEJSKIEJ 2009-2024. WYMIAR PRAWNO-POLITYCZNY, PERSONALNY, FINANSOWY I PROCEDURALNY

EUROPEAN UNION DIPLOMACY 2009-2024. LEGAL-POLITICAL, PERSONNEL, FINANCIAL AND PROCEDURAL DIMENSIONS

Dr hab. Mirosław Piotrowski, prof. KUL

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska
e-mail: miroslaw.piotrowski@kul.pl; <https://orcid.org/0000-0003-1517-0128>

Abstrakt

Koncepcja zorganizowania wspólnej europejskiej dyplomacji zmaterializowała się w jednym z trzech głównych filarów Unii Europejskiej, powołanej do życia na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Jej jurydyczne umocowanie, znalazło odbicie w Traktacie z Lizbony, który nadawał UE osobowość prawną. Utworzono instytucję Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Kierował nią Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki i Bezpieczeństwa. Stanowisko to postrzegane było jako atrakcyjne. Znalazło się ono w puli politycznego podziału przywódców państw UE, których europosłowie tworzyli większość w PE. W hierarchii unijnych stanowisk kolejno plasowali się szefowie KE i RE oraz PE, a dopiero tzw. „czwarte branie” dotyczyło szefa unijnej dyplomacji, będącego jednocześnie wiceprzewodniczącym KE. Od początku przypadło ono socjalistom, a od 2024 r. liberałom. Właściwa aktywność unijnej dyplomacji rozpoczęła się od 2011 r. Funkcjonowało wówczas 131 delegatur UE, a ich liczba wzrastała do 145 w 2024 r. Zwiększała się też liczba pracowników zatrudnianych zarówno w centrali w Brukseli, jak i delegaturach. Część z nich zatrudniał bezpośrednio ESDZ, a część delegowała KE, partycypując w rocznych kosztach budżetowych, które rosły. Skuteczność działań ESDZ, od samego początku, poddawana była krytyce. Nasiliła się ona w 2022 r. po ataku Rosji na Ukrainę. W 2024 r. kontrola

ESDZ, dokonana przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, wykazała poważne braki w zakresie skutecznego zarządzania informacjami, a przez to niemożliwym stało się osiągnięcie koordynacji działań dyplomatycznych w pełnym zakresie.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, dyplomacja UE, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, prawo Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Europejski Trybunał Obrachunkowy

Abstract

The concept of organising a common European diplomacy materialised in one of the three main pillars of the European Union, established in the early 1990s. Its juridical legitimacy, was reflected in the Treaty of Lisbon, which gave the EU legal personality. The institution of the European External Action Service was created. It was headed by the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. The post was seen as attractive. It was in the political pool of EU leaders, whose MEPs formed a majority in the EP. In the hierarchy of EU posts, the heads of the EC, the RE and the EP were ranked in turn, and only the so-called “fourth take” was for the head of EU diplomacy, who was also Vice-President of the EC. This went to the Socialists from the beginning and to the Liberals from 2024. The actual activity of EU diplomacy, started from 2011. There were 131 EU delegations at the time and their number was increasing to 145 in 2024. The number of staff employed both at headquarters in Brussels and in the delegations was also increasing. Some were employed directly by the EEAS and some were delegated by the EC, sharing in the annual budget costs, which were increasing. The efficiency of the EEAS, from the outset, was subject to criticism. This intensified in 2022, after Russia’s attack on Ukraine. In 2024, an audit of the EEAS, carried out by the European Court of Auditors, showed serious shortcomings in terms of effective information management, and thus it became impossible to achieve full diplomatic coordination.

Keywords: European Union, EU diplomacy, European External Action Service, European Union law, European Commission, European Court of Auditors

Wstęp

Idea zorganizowania wspólnej europejskiej dyplomacji zmaterializowała się w jednym z trzech głównych filarów Unii Europejskiej (UE), powołanej do życia na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Jej realne, jurydyczne umocowanie, znalazło odbicie w Traktacie z Lizbony (TL), który nadawał UE osobowość prawną. Od tej pory każdy obywatel kraju członkowskiego otrzymał

dodatkowe unijne obywatelstwo. Poza granicami UE mógł on korzystać zarówno z serwisu placówek dyplomatycznych własnego kraju, jak również sieci unijnych ambasad, nazywanych delegaturami. Sama Unia, aby skutecznie prowadzić wspólną politykę zagraniczną, tworzyła instytucję Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) z centralą w Brukseli i wspomnianymi stu kilkudziesięcioma placówkami dyplomatycznymi na całym świecie. Praktyczne działania podjęto z chwilą powołania pierwszego „traktatowego” szefa unijnej dyplomacji, nazywanego Wysokim Przedstawicielem ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Celem artykułu było przedstawienie podstaw prawnych funkcjonowania unijnej dyplomacji, a także ściśle z nimi związanego kontekstu politycznego. Splot tych dwóch paradygmatów doprowadził do przekazania kierownictwa nad tym obszarem grupie socjalistów, a później liberałom. Przybliżono tu sposób wyboru, a także sylwetki szefów unijnej dyplomacji, którzy kolejno w randze wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej (KE), mieli decydujący wpływ na jej – dyplomacji – kształtowanie. Starano się także ukazać procedury i strukturę unijnej dyplomacji, poprzez szczegółowe przedstawienie sukcesywnie wzrastającego stanu zatrudnienia oraz zwiększania wydatków budżetowych. Ważnym było uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy po kilkunastu latach aktywnych działań unijnej służby zewnętrznej, tj. od wejścia w życie TL, do niemalże chwili obecnej, aktywność dyplomatyczną UE można uznać za zadowalającą, w perspektywie jej własnych sprawozdań, opinii unijnych dyplomatów, a przede wszystkim kontrolującego ją Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO).

1. Geneza Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE – zapisy traktatowe

Unię Europejską formalnie ustanowiono w Traktacie z Maastricht, podpisanym 7 lutego 1992 r., przez dwanaście państw członkowskich, który wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Nazwany on został Traktatem o Unii Europejskiej (TUE), która wspierała się na trzech filarach. Jednym z nich miała być Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB). Filarowi temu nie przyznano jednak statusu podmiotu prawa międzynarodowego¹, jakkolwiek wprowadzono zapisy dotyczące europejskiego

¹ Pierwszy filar stanowiły Wspólnota Europejska (WE), Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) i Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euroatom), które zachowywały

obywatelstwa [Piotrowski 2022a, 217-38]. Znalazły się tam także artykuły dotyczące bezpieczeństwa, korelujące z obronnością oraz dopuszczające jej uwspólnotwienie (Traktat z Maastricht, art. J.4 § 1-3). Realizację zadań WPZiB pozostawiano Radzie Europejskiej (RE) – (art. J.8) oraz Radzie UE, gdzie państwo sprawujące prezydencję reprezentowało Unię w tym zakresie (art. J.3, J.5 § 1). W działania te włączono także KE (art. J.5 § 3; art. J.9). Dyplomacja UE miała być aktywna poprzez zagraniczne placówki państw członkowskich i delegacje Komisji. W art. J.6 § 1 Traktatu z Maastricht postanawiano: „Misje dyplomatyczne i konsularne Państw Członkowskich oraz delegacje Komisji w państwach trzecich i na konferencjach międzynarodowych, a także ich przedstawicielstwa w organizacjach międzynarodowych współpracują ze sobą, tak aby zapewnić poszanowanie i wprowadzenie w życie wspólnych stanowisk oraz wspólnych środków przyjętych przez Radę. Umacniają one współpracę, wymieniając informacje, dokonując wspólnych ocen oraz przyczyniając się do wprowadzania w życie postanowień artykułu 8c Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską”.

Proces podejmowania decyzji w tym zakresie (m.in. konstruktywne wstrzymywanie się od głosu oraz głosowanie większością kwalifikowaną zamiast jednomyślności) został usprawniony na mocy Traktatu z Amsterdamu z 1997 r., który wszedł w życie 1 maja 1999 r. [Malovec 2024]². Od samego początku dalekosiężnym celem WPZiB było: „utrzymanie pokoju, wzmocnienie bezpieczeństwa międzynarodowego, propagowanie współpracy międzynarodowej oraz rozwój i umacnianie demokracji, praworządności, a także przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wartości”³.

Dla jego osiągnięcia Rada Europejska w grudniu 1999 r. stworzyła specjalne stanowisko Wysokiego przedstawiciela UE do spraw WPZiB. Następnie

prawną, międzynarodową podmiotowość, a drugi (WPZiB) oraz trzeci – współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych, były jej pozbawione. *Traktat o Unii Europejskiej*. Maastricht (07.02.1992) [dalej: Traktat z Maastricht]; https://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_z_Maastricht_PL_1.pdf [dostęp: 25.08.2025].

² *Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejski i niektóre związane z nimi akty z dnia 2 października 1997 r.*, Dz. Urz. WE1997 C 340.

³ Parlament Europejski, Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej – 2023 r., *Polityka zagraniczna: cele, instrumenty i osiągnięcia*, www.europarl.europa.eu/factsheets/pl [dostęp: 25.08.2025].

Traktat z Nicei, podpisany w 2001 r., a ratyfikowany w 2003 r., upoważnił powołany wcześniej (2001 r.) przez Radę, Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (KPiB), do sprawowania kontroli politycznej i kierowania operacjami zarządzania kryzysowego [tamże]⁴. Dla dyplomacji UE przełomowym okazał się Traktat z Lizbony, nazywany Traktatem Reformującym (lub potocznie mini eurokonstytucją) – podpisany w 2007 r., a ratyfikowany 1 grudnia 2009 r. Na jego mocy Unia uzyskała osobowość prawną (art. 47 TUE). Ustanowiono obywatelstwo Unii (art. 20 TFUE), a jej dyplomacji nadano wymiar instytucjonalny⁵ i doprecyzowano prerogatywy. W art. 24 § 1 TUE (TL) zapisano: „Kompetencje Unii w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która może prowadzić do wspólnej obrony”.

Realizację tych zadań pozostawiano RE i Radzie UE, które w sprawach tych stanowić miały jednomyślnie. Ich wykonanie powierzano wysokiemu przedstawicielowi Unii do spraw zagranicznych polityki i bezpieczeństwa, jako przewodniczącemu Rady Spraw Zagranicznych, który powinien kształtować ją wspólnie z państwami członkowskimi i zgodnie z Traktatami⁶.

W TL ustanowiono Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, którą traktowano jako podstawę budowy unijnej dyplomacji. W art. 27 § 3 TUE stanowiono: „W wykonywaniu swojego mandatu, wysoki przedstawiciel jest wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Służba ta współpracuje ze służbami dyplomatycznymi Państw Członkowskich i składa się z urzędników właściwych służb Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji, jak również z personelu delegowanego przez krajowe służby dyplomatyczne. Organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych określa decyzja Rady. Rada stanowi na wniosek wysokiego przedstawiciela po konsultacji z Parlamentem Europejskim i po uzyskaniu zgody Komisji”⁷.

⁴ Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej. Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nim akty z dnia 26 lutego 2001 r., Dz. Urz. WE 2001 C80.

⁵ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010.

⁶ Tamże, art. 24 i art. 27 § 1-2.

⁷ Tamże.

Dopuszczano tworzenie specjalnych delegatur Unii w państwach trzecich, które miały współpracować z misjami dyplomatycznymi i konsularnymi państw członkowskich. Wszelkie wydatki na ten cel, zwłaszcza administracyjne, pokrywane miały być z budżetu Unii⁸.

Przypomnieć należy, że przed TL podpisany został Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, który w 2005 r. został odrzucony w referendum we Francji oraz Holandii i nie wszedł w życie. Większość jego kluczowych artykułów z dziedziny unijnej dyplomacji przetransponowano jednak do TL. Niektóre usunięto, jak np. zapis powołujący ministra spraw zagranicznych Unii (art. I-28; III-295-299)⁹. W to miejsce wprowadzono funkcję wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zastosowany zabieg był konsekwencją „wyczyszczenia” tekstu z wszelkich adnotacji nadających UE atrybuty państwowości, który Jan Barcz określił mianem „dekonstytucjonalizacji” [Barcz 2020, 146-48]. Podobny los spotkał ustanowione wcześniej symbole, jak hymn i flagę UE [Piotrowski 2025, 9-38]. Aktem tym próbowano zadowolić konserwatywno-narodowe kręgi polityczne, szermujące hasłem, że nie ma europejskiego „demosu” i stąd nie jest potrzebna odrębna, oficjalna unijna symbolika oraz minister spraw zagranicznych Unii. W praktyce TL tworzył europejską dyplomację, nadając podmiotowość prawną jej strukturom i personelowi [Kołakowska 2007]¹⁰.

2. „Czwarte branie” – czyli polityczne nominacje szefów unijnej dyplomacji

Stanowisko szefa unijnej dyplomacji, z punktu widzenia politycznego i administracyjnego, postrzegane było, w kręgach unijnego establishmentu,

⁸ Szerzej: Nitszke 2018, 257-69. *Wersje skonsolidowane*, art. 36, 41.

⁹ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2005, s. 29-30; 140-43.

¹⁰ Zdaniem twórców odrzuconej „Konstytucji dla Europy” oraz kluczowych polityków UE, tekst był „faktycznie powtórzeniem wielkiej części istoty konstytucji”, a po eliminacji wszystkich elementów symbolicznych, „zostało to co najważniejsze, sam rdzeń” [Piotrowski 2025; Kołakowska 2007]. Mimo tych wypowiedzi, cytowany J. Barcz sprzeciwia się tezie prostego „przepakowania treści Traktatu konstytucyjnego” do TL [Barcz 2020, 66]. Por. Wróbel 2008. Niektórzy w dyplomacji unijnej widzieli realizację idei międzykulturowości, a promocja kultury Europy miała być „narzędziem politycznym, wzmacniającym jej *soft power*”. Szerzej zob. Ryniejska-Kiełdanowicz i Ratajczak 2019, 109-24.

jako atrakcyjne. Znalazło się ono w puli podziału przywódców państw UE, których europosłowie tworzyli większość Parlamencie Europejskim (PE). Przez dekady wszystkie najważniejsze unijne stanowiska dzieliły między siebie dwie największe grupy, tj. chadecy i socjaliści. Mniej znaczące przekazywano liberałom, których od 2019 r., w wyniku zmiany politycznej konfiguracji w PE, dopuszczono do oficjalnego rozdzielnika. Na szczycie najważniejszych stanowisk w strukturze obsadzanych funkcji było i pozostaje stanowisko przewodniczącego KE, choć z punktu widzenia prawnych i dyplomatycznych obyczajów, szef RE powinien być plasowany wyżej [Piotrowski 2022b, 185-204]. O te dwa stanowiska toczony był największy polityczny bój, w kuluarowym żargonie posłów do PE w Brukseli i Strasburgu, nazywany walką o tzw. „pierwsze i drugie branie”. W trzeciej kolejności negocjowano stanowisko przewodniczącego PE, a tzw. „czwarte branie” dotyczyło szefa unijnej dyplomacji. Od samego początku przypadło ono socjalistom, wśród których byli socjaldemokraci i komuniści. Od 2024 r. znalazło się też w puli liberałów. Pierwszym szefem unijnej dyplomacji, po utworzeniu tego stanowiska w 1999 r., został hiszpański socjalista Francisco Javier Solana Madariaga (ur. 1942 r.). Najpierw był on członkiem młodzieżówki socjalistycznej, a następnie Hiszpańskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej (PSOE), następnie m.in. ministrem kultury, edukacji i nauki oraz spraw zagranicznych w hiszpańskich rządach, później pełnił funkcję Sekretarza Generalnego NATO¹¹. W okresie od 18 października 1999 r. do 1 grudnia 2009 r., jako wysoki przedstawiciel do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, był sekretarzem generalnym Rady UE. Po wejściu w życie TL, jako pierwszą tzw. „właściwą” szefową unijnej dyplomacji, wybrano brytyjską komunistkę, formalnie członka Partii Pracy, Catherine Ashton (ur. 1956 r.). Wprawdzie bezpośrednio przed wyborem na to stanowisko, w latach 2008-2009, była ona unijnym komisarzem do spraw handlu międzynarodowego (wcześniej w latach 2007-2008 zasiadała i przewodniczyła brytyjskiej Izbie Lordów), to propozycja zmiany stanowiska wywołała w PE poważne kontrowersje. Na posiedzeniu Komisji Spraw Zagranicznych PE w Brukseli

¹¹ „Javier Solana.”, https://pl.wikipedia.org/wiki/Javier_Solana [dostęp: 01.06.2025]; „Curriculum vitae de M. Javier Solana Madariaga.”, <https://dorie.ec.europa.eu/es/details/-/card/120097> [dostęp: 01.06.2025], „Javier Solana.”, <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/s/solana.htm> [dostęp: 01.06.2025].

dyskutowano nad szczegółami jej życiorysu. Przypominano wcześniejszą aktywność w Kampanii na rzecz Rozbrojenia Nuklearnego (CND), gdzie doszła do funkcji skarbnika i wiceprzewodniczącej tej organizacji. W oficjalnym biogramie, zamieszczonym na stronach internetowej encyklopedii odnotowano, że Ashton: „Reprezentowała CND na zjazdach brytyjskiej partii komunistycznej, współpracowała z periodykiem *Marxism Today*, aktywistami komunistycznymi w Holandii (grupa Stop the Neutron Bomb) i z Francuską partią Komunistyczną”¹².

Nagłaśniane przez brytyjskich konserwatystów w PE informacje o prawdopodobnym finansowaniu CND przez KGB i w związku z tym wzięciu jego skarbniczki pod nadzór brytyjskiego kontrwywiadu (MI5), rezonowały także w polskich mediach, np. dzienniku *Rzeczpospolita* i w *PolskieRadio24.pl* [Zychowicz 2009]¹³. Przypominano też, że była zwolenniczką wycofania Wielkiej Brytanii z NATO i sprzeciwiała się integracji europejskiej. Jej osobowość nie porywała polityków ani dziennikarzy. Często pisano o niej w sposób obraźliwy. Francuski *Le Monde* nazwał Ashton „zerem”, a prasa brytyjska „ogrodowym gnomem”. Ówczesnemu premierowi Wielkiej Brytanii, Gordonowi Brownowi z Partii Pracy, udało się skutecznie wyciszyć rozkręcającą się aferę i lady Ashton zatwierdzono na nowym stanowisku, jako pierwszą z tzw. „traktatową legitymacją” [Wójcik 2013]. W TL stanowiono, że szef unijnej dyplomacji jest jednocześnie wiceprzewodniczącym KE (art. 17 § 4 TUE) i przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych (art. 18 § 3 TUE)¹⁴. W październiku 2014 r. nastąpiła zmiana na tym stanowisku i w miejsce C. Ashton wybrano włoską komunistkę Federicę Mogherini (ur. 1973 r.). Jak odnotowano w jej oficjalnym życiorysie, zamieszczonym w encyklopedii internetowej (strona angielska): „Od 1988 r. Mogherini była członkiem Włoskiej Federacji Młodzieży Komunistycznej. W 1996 r. wstąpiła do Młodzieżowej Lewicy po rozwiązaniu Włoskiej Partii Komunistycznej i jej przekształceniu w Partię Socjaldemokratyczną”¹⁵.

¹² „Catherine Ashton.”, https://pl.wikipedia.org/wiki/Catherine_Ashton [dostęp: 01.06.2025]; por. „Catherine Ashton British politician.”, <https://www.britannica.com/biography/Catherine-Ashton-Baroness-Ashton-of-Upholland> [dostęp: 01.06.2025].

¹³ „Catherine Ashton wytłumaczy się ze swojej przeszłości.”, <https://polskieradio24.pl> [dostęp: 01.06.2025].

¹⁴ *Wersje skonsolidowane*, s. 25-26.

¹⁵ „Federica Mogherini.”, https://en.wikipedia.org/wiki/Federica_Mogherini [dostęp: 01.06.2025].

Wcześniej była ona ministrem spraw zagranicznych Włoch i posłanką Izby Deputowanych. Po zapowiedzi nominacji, kandydatura Mogherini miała być blokowana przez kraje bałtyckie: Litwę, Łotwę, Estonię, a także Polskę, ze względu na jej zbyt łagodne podejście do wojny Rosji z Ukrainą. Prezydent Litwy Dalia Grybauskaitė publicznie nazwała Federikę Mogherini politykiem „prokremlowskim”, a w wielu mediach określano ją jako „marionetkę Putina”. Premier Włoch Matteo Renzi zdołał jednak przeforsować jej kandydaturę, uzyskując poparcie grupy socjalistów w PE i większości w RE. Mogherini objęła stanowisko szefowej unijnej dyplomacji 1 listopada 2014 r. i piastowała je do końca kadencji w 2019 r.¹⁶ Od 1 grudnia 2019 r. funkcję tę przejął hiszpański (kataloński) socjalista Josep Borrell Fontelles (ur. 1947 r.). Jako aktywista Hiszpańskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej (PSOE), a w latach 2004-2007 pełnił funkcję przewodniczącego Parlamentu Europejskiego. Przed objęciem funkcji szefa unijnej dyplomacji był ministrem spraw zagranicznych Hiszpanii. Miał opinię populisty i lewaka, który jednak sprzeciwiał się marksizmowi¹⁷. Po oficjalnej wizycie w Moskwie w 2021 r. zmagął się on z zarzutami prorosyjskości¹⁸. W trakcie sprawowania dyplomatycznej funkcji, Borrell wydał książkę pt. *Europa między dwiema wojnami. Polityka Zagraniczna UE w 2023 roku*, opisując swoje miejsce zatrudnienia [Borrell 2024]¹⁹. Zasłynął też sprzeciwem wobec propozycji szefowej KE Ursuli von der Leyen, która chciała stworzyć nowe stanowisko, europejskiego komisarza ds. obrony, twierdząc, że naruszyłoby to traktaty [Głogowski 2024]. Od 1 grudnia 2024 r., stanowisko Borrella przejęła była premier Łotwy, Kaja Kallas (ur. 1977 r.). Dziesięć lat wcześniej wybrana została ona posłanką do PE z ramienia liberałów. Na gruncie krajowym działała w Partii Reform, zawiązując koalicję rządową z socjaldemokratami. Szeroko komentowano jej powiązania prywatne, rodzinne. Nagłośniono aferę z 2023 r. związaną z jej

¹⁶ Luty 2025; Kowalczyk 2025; „Słaba, ignorancka, prokremlowska, zgubna” czyli „marionetka Putina” na czele unijnej dyplomacji., <https://tvrepublika.pl/Swiat/11019> [dostęp: 01.06.2025] „Ue, lettera di Matteo Renzi a Juncker: ‘Mogherini candidata Pesc per l’Italia.’”, <https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/08/01/1079038/> [dostęp: 01.06.2025].

¹⁷ „Josep Borrell jaki jest.”, <https://www.tygodnikprzeglad.pl> [dostęp: 01.06.2025].

¹⁸ „Ważny urzędnik UE odchodzi. Pamiętna wpadka wiele go nauczyła.”, <https://polskieradio24.pl/artukul/3452709> [dostęp: 01.06.2025].

¹⁹ „Borrell pisze opis swojego stanowiska pracy.”, <https://pl.eureporter.co/politics/europeajn-external-action-service-eaas/2024/04/15> [dostęp: 01.06.2025].

drugim mężem Arvo Hallikiem, który pomimo sankcji unijnych nałożonych na Rosję, jako współudziałowiec firmy transportowej, kontynuował dostawy surowców tamże. Sama Kaja Kallas w tym czasie osobiście pożyczła firmie męża pieniądze, co mocno nadszarpnęło jej reputację, mimo, że w Rosji wpisano ją na specjalną „listę poszukiwanych przestępców”. Przypominano też, że jej ojciec, Siim Kallas, był premier Estonii i założyciel Partii Reform, określany jako „liberalny komunista” – również był komisarzem UE w latach 2004-2014, a wcześniej (lata 1972-1990) należał do Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego (KPZR) oraz był członkiem Rady Najwyższej ZSRR [Gostkiewicz 2024; Cornin 2005; Vahter i Ideon 2004]²⁰.

Z racji politycznego układu w Unii Europejskiej, wszyscy wybierani szefowie dyplomacji, sformatowani byli ideologicznym paradygmatem lewicowym, a nawet komunistycznym. Nie bez znaczenia były także ich osobiste doświadczenia życiowe i zawodowe oraz predyspozycje w zarządzaniu wielką machiną dyplomatyczną, wytworzoną w ramach UE.

3. Europejska Służba Działań Zewnętrznych – zadania, struktura, skala zatrudnienia i finanse

ESDZ, nazywana unijną służbą dyplomatyczną, kształtowała się jeszcze przed wejściem w życie TL. Po nadaniu UE osobowości prawnej, uzyskała ona inny wymiar, konkretyzując trzy główne zadania. Przede wszystkim wspierać miała szefa dyplomacji UE w „prowadzeniu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii, odpowiadać za stosunki dyplomatyczne, wspierając partnerstwo strategiczne z krajami spoza UE oraz współpracować z krajowymi służbami dyplomatycznymi krajów UE, ONZ i innych światowych potęg”²¹.

W dniu 26 grudnia 2010 r. przyjęta została *Decyzja Rady określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych* (2010/427/UE). W nakreślonych zadaniach, zobowiązywano

²⁰ „Kaja Kallas, daughter of a Soviet communist banker and head of the Estonian government, is wanted in the Russian Federation (2024).”, <https://globaleuronews.com/2024/02/14/> [dostęp: 01.06.2025]; „Kaja Kallas.”, https://pl.wikipedia.org/wiki/Kaja_Kallas [dostęp: 01.06.2025]; „Kallas Siim.”, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3919341.html> [dostęp: 01.06.2025]; „Siim Kallas.”, https://pl.wikipedia.org/wiki/Siim_Kallas [dostęp: 01.06.2025].

²¹ *Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ)*, <https://european-union.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

ESDZ do wspomagania przewodniczącego RE i KE oraz całej Komisji, podczas wykonywania funkcji w zakresie stosunków zewnętrznych (art. 2 § 2)²². Ułatwiać to miało, wspomniane wcześniej, podniesienie rangi szefa dyplomacji UE, przydając mu funkcję wiceprzewodniczącego KE. Podlegała mu też administracja centralna ESDZ, którą bezpośrednio kierował sekretarz generalny, wspomagany przez dwóch zastępców. W zarządzie ESDZ znalazły się dyrekcje generalne, zajmujące wszystkimi regionami świata. Odrębne dyrekcje koncentrowały się na sprawach administracji, personelu, budżetu, bezpieczeństwa i systemu informacyjno-komunikacyjnego, zarządzaniu, planowaniu kryzysowym, planowaniu polityki strategicznej, międzyinstytucjonalnej, informacji i dyplomacji publicznej, audytu i kontroli wewnętrznej oraz ochrony danych osobowych (art. 4 § 1-3)²³. Szef dyplomacji wspomagany miał być przez sieć „ambasad” nazwanych delegaturami UE. Tworzono je i zamykano mocą jego decyzji, podejmowanej w porozumieniu z Radą i KE. Każdą z placówek zawiadywał „szef delegatury”, któremu podlegał cały jej personel. Szef delegatury reprezentował Unię w kraju, w którym była ona akredytowana (art. 5 § 1-10)²⁴. Szczegółowe wytyczne dotyczące personelu opisano w art. 6 § 1-12 przywoływanej *Decyzji Rady*. Zgodnie z nimi kadra pracownicza w swojej aktywności powinna „kierować się wyłącznie interesem Unii” (§ 4). Stali urzędnicy UE mieli „stanowić co najmniej 60% całkowitej liczby personelu ESDZ” w grupie funkcyjnej AD (§ 8), a przy rekrutacji, opierającej się na kompetencjach, nakazano zapewnić „odpowiednią równowagę geograficzną i równowagę płci” (§ 6)²⁵. Od stycznia 2011 r. odnotowano efektywną działalność unijnej dyplomacji. Rozpoczęto też publikację rocznych raportów z działalności ESDZ. Zawierały one także rezultaty audytu²⁶. Wynika z nich, że w 2011 r. funkcjonowało 131 delegatur UE na całym świecie, zatrudniających 1 925 pracowników, a w centrali ESDZ – 1 414 osób (3 339)²⁷. Do tego należało dodać podobną

²² Decyzja Rady 2010/427/UE, <https://eur-lex.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

²³ Tamże.

²⁴ Tamże.

²⁵ Tamże. Por. *Regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej*, art. 5(8), <https://sip.lex.pl> [dostęp: 01.06.2025].

²⁶ *Annual Activity Reports about the activities of the EEAS*, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

²⁷ *European External Action Service (EEAS). 2011 Annual Activity Report*, sporządzony

liczbę pracowników delegowanych przez KE, której w *Raporcie* nie podano. Odnotowano natomiast kwotę, „całkowitego wkładu” Komisji, pokrywającą koszty administracyjne personelu KE zatrudnionego w delegaturach, w wysokości 252,4 mln Euro²⁸. Budżet zamykał się w kwocie 776,56 mln (586,56 mln delegatury i 139,54 mln centrala), a na budynki, ich wyposażenie itp., przeznaczono 50,45 mln²⁹. Publikowane w aneksach *Raporty finansowe i rachunki roczne* dotyczyły wydatków oraz zobowiązań i płatności, które były wyższe od kwot bazowych³⁰. Wynikało z nich też, że w 2012 r. zatrudnienie w całym ESDZ wzrosło 37 osób (3 376), natomiast o 16 osób spadło zatrudnienie w delegaturach (1 909), w centrali wzrosło o 32 osoby (1 467)³¹. Zwiększyły się wydatki o blisko 54 mln, tj. do 830,53 mln, z czego na delegatury 633,67 mln i centralę 144,57 mln, a budynki i cele operacyjne 52,29 mln³². Przed utworzeniem ESDZ, pracownicy delegacji UE podlegali KE, a po jego powstaniu część z nich podlegała jednej instytucji, pozostali drugiej. Zrodziło to problemy kompetencyjne związane z ciągłością wydatków administracyjnych³³. Wszyscy zatrudnieni na placówkach podlegali szefowi delegatury. W 2013 r. otwarto nową placówkę, a cztery zamknięto, mimo tego, jak wynika z *Raportu za 2013 r.*, ich liczba wzrosła do 140-tu³⁴. Reprezentowały one Unię w 163 krajach trzecich oraz instytucjach międzynarodowych. Szefami placówek, z reguły byli przedstawiciele państw członkowskich, należących do tej organizacji przed 2004 r. Podlegali oni służbowo Sekretarzowi Generalnemu ESDZ. Dziesięć tzw. „nowych” państw członkowskich, domagało się podziału ich kierownictw, w oparciu o tzw. parytety geograficzne, uwzględniające liczbę ludności danego kraju³⁵.

24 kwietnia 2012 r., s. 44, 62, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

²⁸ Tamże, s. 40. Kwota bazowa ESDZ na ten rok wynosiła 464,1 mln.

²⁹ Tamże, s. 63-64.

³⁰ Por. tamże, s. 40.

³¹ *EEAS, 2012 Annual Activity Report*, sporządzony 17 kwietnia 2013 r., s. 40, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

³² Tamże, s. 43.

³³ Tamże, s. 6.

³⁴ *EEAS, 2013 Annual Activity Report*, sporządzony 9 kwietnia 2014 r., s. 7, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

³⁵ *Europejska Służba Działań Zewnętrznych: odpowiedzialność i równowaga w doborze personelu*, komunikat prasowy Parlamentu Europejskiego z 20 października 2010 r., <https://www.europarl.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

W 2013 r. państwa te uzyskały zaledwie 14% ogólnej liczby unijnych ambasadorów³⁶. Zatrudnienie utrzymano na poziomie 3 374 osób plus ok. 3 500 z KE. W 2013 r. budżet wyniósł 508,8 mln Euro (195,8 mln centrala i 312,9 mln delegatury) oraz 272,4 mln z KE, czyli 781,2 mln Euro, zobowiązania 793,2 mln, a płatności 868 mln (wzrost o 38 mln)³⁷. W 2014 r. ESDZ zatrudniał łącznie ok. 7 tys. osób³⁸. Wydatki wyniosły 896,59 mln (wzrost o 28 mln)³⁹. Od 2014 r., po nominacji nowej szefowej dyplomacji, F. Mogherini, zaczęto opracowywać odrębny *Raport dotyczący zasobów ludzkich*. Pierwszy ukazał się w 2015 r. i zawierał informacje oraz analizy z roku poprzedniego. Odnotowano tam, że w 2014 r. ESDZ zatrudniała 4 105 pracowników (1 859 w centrali i 2 246 w delegaturach) oraz 3 447 osób z ramienia KE (razem 7 552)⁴⁰. W 2015 r. funkcjonowało 139 delegatur, w których zatrudniono ok. 5,8 tys. pracowników (2,3 tys. z ESDZ i 3,5 tys. z KE), a ok. 1,9 tys. w Brukseli (łącznie 7,7 tys.). Przedstawiony w *Aneksie* szczegółowy rozkład zatrudnienia, różnił się od podanego we wstępie *Annual Activity Report*, przybliżonego wyliczenia. Uwzględniona tam liczba pracowników ESDZ wynosiła 3 514 osób, w przeciwieństwie do podanej wcześniej liczby 4,2 tys. Różnica wyniosła ok. 700 osób⁴¹. Do liczby tej należało dodać ok. 3,5 tys. pracowników z KE, co dałoby ok. 7 tys. zatrudnionych. Rozbieżność ta została wyjaśniona w następnym *Raporcie*. Okazało się, że w liczbie 4,2 tys. pracowników ESDZ, dodatkowo znaleźli się stażyści i usługodawcy, nie klasyfikowani w formalnej siatce zatrudnienia⁴². W *Raporcie dotyczącym zasobów ludzkich* odnotowano, że w tym roku ESDZ zatrudniała 4 189 osób plus 3 541 delegowanych przez KE (7 730)⁴³. Budżet wyniósł 602,8 mln Euro plus z KE 204,7 mln.

³⁶ EEAS, 2013 *Annual Activity Report*, s. 8-9.

³⁷ Tamże, s. 12-13, 50-54.

³⁸ EEAS, 2014 *Annual Activity Report*, sporządzony 29 kwietnia 2015 r., s. 3, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

³⁹ Tamże, s. 37-40 (s. 6 aneksu).

⁴⁰ EEAS, 2014 *Human Resources Report*, sporządzony 21 maja 2015 r., s. 1-7nn, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁴¹ EEAS, 2015 *Annual Activity Report*, sporządzony 26 maja 2016 r., s. 5-6, 17-21, 43, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁴² EEAS, 2016 *Annual Activity Report*, sporządzony 8 czerwca 2017 r., s. 5, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁴³ EEAS, 2015 *Human Resources Report*, s. 5-8, 51-53, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

Zobowiązania wyniosły 833 mln, a płatności 919,86 mln (wzrost o 23 mln)⁴⁴. W 2016 r. budżet wzrósł do 636,1 mln, plus 185,6 mln z KE (821,7 mln). Zobowiązania osiągnęły 877,17 mln, a płatności 968,33 mln (wzrost o 49 mln)⁴⁵. Zatrudnienie wyniosło 4 237 osób plus delegowani przez KE⁴⁶. W 2017 r. liczba delegatur zwiększyła się ze 139 do 140, przy kilkuprocentowym wzroście budżetowym. Pierwszy raz płatności przekroczyły miliard euro, tj. 1 034 630 mln (wzrost o 66 mln). Liczba pracowników ESDZ (4 067) i delegowanych przez KE (3 616) wyniosła 7 683 osoby⁴⁷. W *Raporcie* z 2018 r. informowano, że unijna dyplomacja „nie tylko pełni funkcję profesjonalnej służby polityki zagranicznej i dyplomatycznej [...], ale również, integrując urzędników UE i dyplomatów państw członkowskich, działa na rzecz pielęgnowania wspólnej kultury dyplomatycznej UE i praktycznego zwiększania spójności naszych wspólnych działań”⁴⁸. Podano, że skład personalny wyniósł 4 169 pracowników [2 048 (49,12%) w centrali, a 2 121 (50,88%) w delegacjach i biurach UE]⁴⁹, plus 3 717 pracowników KE (7 886)⁵⁰. Liczba etatów wzrastała m.in. ze względu na konieczność wzmocnienia obszarów bezpieczeństwa i cyberbezpieczeństwa⁵¹. Budżet osiągnął 678,5 mln, plus 199 mln składka KE (877,5 mln), a płatności 1 090,03. (wzrost o 56 mln)⁵². W 2019 r. ESDZ zatrudniała 4 474 osób, plus 3 797 personelu KE (8 271)⁵³. Budżet ustalono na poziomie 694,8 mln

⁴⁴ EEAS, 2015 *Annual*, s. 44-45.

⁴⁵ EEAS, 2016 *Annual*, 5-10, 16-21, 44-45.

⁴⁶ EEAS, 2016 *Human Resources Annual Report*, sporządzony 30 maja 2017 r., s. 5, 39. Liczby osób delegowanych przez KE nie podano, można jednak przyjąć, że było to ok. 3,5 tys., <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁴⁷ EEAS, 2017 *Annual Activity Report*, sporządzony 11 lipca 2018 r., s. 5, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025]; EEAS, 2017 *Human Resources Annual Report*, sporządzony 16 maja 2018 r., s. 5, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁴⁸ EEAS, 2018 *Annual Activity Report*, sporządzony 1 lipca 2019 r., s. 3, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁴⁹ Por. Aneks nr 3, tamże, s. 52.

⁵⁰ Tamże, s. 12.

⁵¹ Por. EEAS, 2018 *Human Resources Report*, sporządzony w lipcu 2019 r., s. 5 i dalsze, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁵² EEAS, 2018 *Annual Activity Report*, s. 18-22.

⁵³ EEAS, 2019 *Annual Activity Report*, sporządzony 29 czerwca 2020 r., s. 46, 86. W Aneksie liczbę zatrudnionych przez ESDZ określono na 3 644 osoby. EEAS, 2019 *Human Resources Report*, sporządzony w lipcu 2020 r., s. 37, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

plus 215,8 mln składka z KE (910,6 mln). W pozycji „płatności” znalazła się kwota 1 143,42 mln (wzrost o 53 mln)⁵⁴. W następnym, 2020 r., zatrudnienie zwiększono o 43 osoby (8 314). Zgodnie z art. 6(9) *Decyzji Rady*, wśród zatrudnionych byli dyplomaci z państw członkowskich, stanowiący 35,18% pracowników⁵⁵. Budżet wzrósł o 5,2% tj. 943 mln (731 mln plus KE 212 mln). Zatwierdzone płatności wyniosły 1 160,530 mln (wzrost o 17 mln)⁵⁶. W 2021 r. UE posiadała już 144 placówki dyplomatyczne na całym świecie. Rozpoczął się też proces tworzenia Europejskiej Akademii Dyplomatycznej⁵⁷. Zatrudnienie zwiększyło się o 85 osób i wyniosło 8 399 osób (5 072 z ESDZ w tym 2 303 tj. 45,4% w centrali, a 2 769 tj. 54,6% w delegaturach⁵⁸, plus 3 327 z KE). W tym roku z KE do ESDZ przeniesiono ponad 450 stanowisk pracowników lokalnych. Z satysfakcją odnotowywano, że podział personelu według płci był ”prawie równy”⁵⁹. W 2021 r. większość kontraktów pracowniczych ESDZ należała do kategorii jawnych, ale zawarto też 4 umowy uznane za tajne, na kwotę 2 768 331 Euro⁶⁰. Płatności wzrosły o 66 mln (1 209,35 mln). Budżet wzrósł do 767,6 mln plus 211,2 mln z KE (978,8 mln)⁶¹. *Raport* za 2022 r., rozpoczynał się od oświadczenia, że instytucja ta jest służbą dyplomatyczną Unii, która m.in. „zapewnia wysoki poziom świadomości, oferując naszym państwom członkowskim platformę do dzielenia się analizami wywiadowczymi”. Świadczyć to miało o ciągłym poszerzaniu aktywności związanych z agresją Rosji na Ukrainę⁶². ESDZ otrzymała dodatkowo 33 etaty, które w większości przydzielono do Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju. Stan etatowy wyniósł

⁵⁴ *EEAS, 2019 Annual Activity Report*, s. 89.

⁵⁵ *EEAS, 2020 Annual Activity Report*, sporządzony 23 czerwca 2021 r., s. 58; <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁵⁶ Tamże, s. s. 38, 68-69, 115-16.

⁵⁷ *EEAS, 2021 Annual Activity Report*, sporządzony 12 lipca 2022 r., s. 5.

⁵⁸ Według szczegółowego zapisu zamieszczonego w Aneksie ESDZ zatrudniał 4 326. Tamże, s. 111.

⁵⁹ Tamże, s. 62. *EEAS, 2021 Human Resources Report*, sporządzony w lipcu 2022 r., s. 44, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/FINAL_EEAS%20HR%20Report%202021.pdf [dostęp: 01.06.2025].

⁶⁰ *EEAS, 2021 Human Resources Report*, s. 134.

⁶¹ Tamże, s. 69-70, 112, 114.

⁶² *EEAS, 2022 Annual Activity Report*, sporządzony w 2023 r., s. 6-11; <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

8 504 osób⁶³. W Aneksie *Raportu* podano liczbę 4 326 zatrudnionych przez ESDZ⁶⁴. Na dwa tajne etaty przeznaczono 125 200 Euro⁶⁵. Płatności wyniosły 1 298,55 mln (wzrost o 89 mln) a zobowiązania 1 143,85 mln⁶⁶. W *Raporcie* z 2023 r. nadal podkreślano aktywność związaną z agresją Rosji na Ukrainę oraz konfliktem izraelsko-palestyńskim. Odnotowano w tym okresie aktywność 145 unijnych delegatur na całym świecie⁶⁷. ESDZ otrzymała 36 nowych pełnych etatów i 31 kontraktowych. Zatrudniano 5 252 osoby plus delegowane z KE, których liczby w *Raporcie* nie podano⁶⁸. Jednakże według ustaleń ETO na podstawie budżetu na 2023 r., były to 3 492 osoby (8 744)⁶⁹. Liczba zatrudnionych dyplomatów z krajów członkowskich zmniejszyła się z 32,9% do 29,2%. Budżet zwiększono do 1 081,1 mln (821,9 mln: w tym 327,8 mln centrala i 494,1 mln delegatury, plus 259,2 mln z KE). Zobowiązania wyniosły 1 198,25 mln, a płatności 1 314,94 mln (wzrost o 16 mln)⁷⁰.

Od momentu powstania ESDZ w styczniu 2011 r. aż do 2024 r., koszty funkcjonowania jego siedziby głównej i delegatur UE wzrastały rok do roku. O ile na początku roczne płatności zamykały się w kwocie niespełna 800 mln euro, to po trzynastu latach koszty wzrosły o ponad 500 mln euro rocznie. Zwiększyła się też liczba delegatur i biur ze 131 do 145. Sukcesywnie rosła liczba pracowników. Samo ESDZ zatrudniało w 2011 r. mniej niż 3,4 tys. osób, a w 2023 r. było to już ponad 5,2 tys. Dodatkowo dochodzili pracownicy zatrudniani przez KE w liczbie ok. 3,5 tys., co pod koniec 2023 r. dało łączną liczbę ponad 8,7 tys. (wzrost o ok. 1,9 tys. etatów). W publikowanych *Raportach*, obok wielu zestawień delegatur, stanów osobowych i bilansów,

⁶³ Tamże, s. 54.

⁶⁴ Tamże, s. 102.

⁶⁵ Tamże, s. 119.

⁶⁶ Tamże, s. 103-105. Por. *EEAS, 2022 Human Resources Report*, sporządzony w lipcu 2023 r., s. 17-18, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025]. Był to ostatni *Raport* zamieszczony na stronie ESDZ.

⁶⁷ *EEAS, 2023 Annual Activity Report*, sporządzony w 2024 r., s. 6-7, 48, <https://www.eeas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025]. To ostatni *Raport* zamieszczony na stronie ESDZ.

⁶⁸ Tamże, s. 50-51.

⁶⁹ *Sprawozdanie specjalne. Koordynacyjna rola Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, s. 11. Tu podano niższy stan zatrudnienia – 4 611 osób (2 790 w delegaturach i 1 821 w centrali), <https://www.eca.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁷⁰ *EEAS, 2023 Annual Activity Report*, s. 55-56, 99-101.

omawiano też cele i rezultaty podejmowanych działań. Warto więc przyrzeć się ich efektywności i skuteczności.

4. Procedury czyli skuteczność i koordynacja unijnej dyplomacji

Od samego początku skuteczność działań ESDZ poddawana była krytyce. Dostrzegała to już pierwsza szefowa unijnej dyplomacji, rekomendując w 2013 r. zmiany, które należało wprowadzić „by zwiększyć efektywność działań Służby” [Nitszke 2018, 264]. Swoisty „niedoskok” organizacyjny ESDZ wyraźniej dostrzeżono, po tzw. „pełnoskalowym” ataku Rosji na Ukrainę, w lutym 2022 r. Niespełna trzy miesiące później, 9 maja 2022 r. ukazało się *Sprawozdanie końcowe z konferencji UE w sprawie przyszłości Europy*, przedstawione szefom trzech instytucji, tj. PE, KE i Rady, w którym domagano się aby: „UE usprawniła proces podejmowania szybkich i skutecznych decyzji, zwłaszcza w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), aby mówić jednym głosem, pełnić rolę prawdziwie globalnego gracza i dawać pozytywny przykład na świecie, kształtować nowy sposób reagowania na wszelkie kryzysy”⁷¹.

W 2024 r. Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował *Sprawozdanie specjalne*, dotyczące koordynacyjnej roli ESDZ. Już na stronie tytułowej zamieszczono informację, że „Służba działa w dużej mierze skutecznie, ale występują pewne uchybienia w zarządzaniu informacjami, obsadzie stanowisk i sprawozdawczości”. Dokument był odpowiedzią na apel Parlamentu Europejskiego skierowany w 2019 i 2020 r. do Trybunału, o szczegółowy przegląd wydatków administracyjnych i zbadanie funkcjonowania ESDZ, mimo wcześniejszych już weryfikacji w 2014 i 2016 r. W tym przypadku głównie kontrolowano „rolę koordynacyjną

⁷¹ *Noty tematyczne o Unii Europejskiej*, Parlament Europejski, *Polityka zagraniczna: cele, instrumenty i osiągnięcia*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl> [dostęp: 01.06.2025]. Konferencja w sprawie przyszłości Europy podlegała wymienionym trzem unijnym instytucjom, a na jej czele stał Guy Verhofstadt. Cały Raport obejmował 336 stron, zob. Conference on the Future of Europe Report on the final outcome May 2022, <https://www.eas.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025]; <https://wayback.archive-it.org> [dostęp: 01.06.2025]. Zaznaczyć należy, że 22 marca 2022 r. Rada zatwierdziła „Strategiczny kompas”, ustanawiając fundusz inwestycyjny i obronności UE. Zob. <https://www.consilium.europa.eu/pl> [dostęp: 01.06.2025].

ESDZ w obszarze działań zewnętrznych” oraz oceniono „skuteczność tej koordynacji”⁷². Aspekty te zbadano w ramach działań siedziby głównej ESDZ z gabinetem szefa unijnej dyplomacji, a także relacji ESDZ a delegaturami oraz współdziałania ESDZ z Komisją Europejską i Radą. Wykazano zrozumienie dla złożoności procesów aktywizacyjnych, w obliczu zróżnicowanej i rotacyjnej polityki zatrudnienia, a w szczególności podwójnego służbowego podporządkowania części personelu. Członkowie delegatur ESDZ podlegali bowiem z jednej strony szefowi placówki, czyli ambasadorowi UE, a z drugiej, hierarchicznie i administracyjnie, macierzystej dyrekcji generalnej. Zakres czasowy kontroli zamykał się w przedziale od września 2021 r. do kwietnia 2023 r. Tak więc po dziesięciu latach ugruntowanego funkcjonowania ESDZ, prześwietlono następujący po nim półtoraroczny okres aktywności. Ważnym elementem kontroli okazała się ankieta, wypełniana przez ambasadorów UE. Zapytano ich m.in. o wpływ usprawnień relacji między centralą ESDZ a delegaturami, zaproponowanymi przez specjalną grup roboczą, w jej sprawozdaniu z marca 2021 r. Okazało się, że większość z nich, aż 73% „nie wiedziała o tym sprawozdaniu”, albo uznała, że proponowana w nim aktualizacja schematu organizacyjnego ESDZ, ma na ich pracę „wpływ znikomy lub nie ma żadnego wpływu”⁷³. Głównym zarzutem wynikającym ze sprawozdania, był brak w ESDZ skutecznego zarządzania informacjami, a przez to niemożliwym stało się osiągnięcie koordynacji „w pełnym zakresie”. Stwierdzono również „brak narzędzi zapewniających skuteczną współpracę i zarządzanie wiedzą”⁷⁴. Okazało się, że ze stworzonych trzech platform centralnych: 1) współpracy, 2) zarządzania wiedzą i 3) prowadzenia dokumentacji, dwie „nie były w pełni funkcjonalne”. Dotychczasowe narzędzia wykorzystywane przez delegatury (np. AGORA i „Together”) miały defekty związane z oprogramowaniem. Zarządzanie wiedzą i informacjami było rozproszone, co nie tylko obniżało znacząco efektywność działań, ale jak stwierdzono „stanowi zagrożenie dla reputacji ESDZ”. Ujawniono „brak centralnie aktualizowanych list dystrybucyjnych poczty elektronicznej”, a komplikacje wiązano z polityką rotacji personelu delegatur. Wskazywano na zagrożenie wysyłania niewłaściwym

⁷² *Sprawozdanie specjalne. Koordynacyjna rola Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, s. 1-13, <https://www.eca.europa.eu> [dostęp: 01.06.2025].

⁷³ Tamże, s. 16-17.

⁷⁴ Tamże, s. 18-19.

kanalem, dokumentów z klauzulą tajności. Według wspomnianej wcześniej ankiety, tylko 53% ambasadorów UE stwierdziło, że „posiada narzędzia informatyczne odpowiednie do bezpiecznego udostępniania dokumentów dyrekcjom generalnym lub służbom Komisji”⁷⁵. Najbardziej efektywną formą wymiany informacji, szczególnie w okresie Covid19, stały się cyklicznie uruchamiane wideokonferencje za pomocą: Zoom, Webex, Skype, Teams. Każda z delegatur UE utrzymywała niemal codzienny kontakt z centralą ESDZ, za pośrednictwem przydzielonego jej tam, specjalnego urzędnika. Kwestionowano natomiast zasadność rocznych planów zarządzania, sporządzanych i kierowanych do delegatur Unii przez Dyрекcję Generalną KE ds. Partnerstw Międzynarodowych (DG INTPA). Plany te jako tylko „częściowo przydatne”, lub „całkowicie nieprzydatne”, określiło 64% ankietowanych ambasadorów, a 34% uznało je za „całkowicie przydatne”. W sprawozdaniu odnotowano więc w tej dziedzinie „rozdźwięk między siedzibą główną ESDZ a delegaturami Unii”. Ambasadorowie w swojej pracy najczęściej bazowali na intuicji. Nie wiedzieli oni czy delegatury prowadzą właściwą politykę, gdyż nie otrzymywali z centrali ESDZ jakichkolwiek informacji zwrotnych, bądź takich, które by ich satysfakcjonowały. Żadnych informacji zwrotnych nie otrzymywało 37% ankietowanych ambasadorów, częściowe 39%, pełne natomiast tylko 24%. Podobny problem występował ze sprawozdawczością polityczną. Na podstawie kontroli czterech delegatur wykazano, że „68% respondentów nigdy nie otrzymało informacji zwrotnych na temat swojej sprawozdawczości politycznej, lub otrzymywało je tylko czasami”⁷⁶. Pozytywnie oceniono przedstawianie poglądów ESDZ lub Komisji rządowi i organizacjom międzynarodowym (Demarche) oraz zaangażowanie w konsultacje między służbami (choć odnotowano niedociągnięcia w tym zakresie). Uwagę koncentrowano też na personelu, jego elastyczności i poczuciu jedności. Polegało to na rozdzieleniu w delegaturach pracowników Komisji, którzy tylko 20% czasu poświęcali na zadania inne niż wyznaczone przez ich macierzystą Dyрекcję Generalną. Skutkiem tego większość zadań nakładanych na placówki ESDZ spoczywała na barkach pracowników bezpośrednio przez nią zatrudnionych. W przywołanej ankiecie, 60% ambasadorów stwierdziło, że ten zasób pracowników

⁷⁵ Tamże, s. 20-24.

⁷⁶ Tamże, s. 26-34.

ESDZ w stosunku do zadań im powierzonych jest całkowicie nieproporcjonalny. Wszystkich pracowników delegatur, niezależnie od instytucji, [całkowicie (48%) lub częściowo (42%)] postrzegali oni jednak jako jeden zespół. Wielu ambasadorów stawiało postulat utworzenia jednej siedziby głównej i jednej delegatury i że oceny personelu dokonywać powinien szef placówki, a nie centrala. Pozytywnie natomiast oceniono procedurę współpracy ESDZ z Radą Europejską, szczególnie podczas organizacji szczytów, którą formalnie uregulowano w podręczniku działań zewnętrznych UE. Pozytywnie oceniono przygotowanie posiedzeń Rady do Spraw Zagranicznych, jakkolwiek odnotowano „brak wspólnego narzędzia briefingowego”⁷⁷. Opis pokontrolny przywoływanego *Sprawozdania specjalnego*, sporządzono w 99-ciu akapitach, a w kolejnych 13-tu, formułowano wnioski i „blokowe” zalecenia. Powtarzano w nich uwagi zawarte we wcześniej omówionych passusach. Termin ich realizacji wyznaczono na grudzień 2025 r.⁷⁸ Podsumowując, w perspektywie przedstawionego dokumentu, funkcjonowanie unijnej dyplomacji, zaliczyć można do obszaru odległego od najwyższego poziomu.

Zakończenie

WPZiB UE ustanowiona została, jako jeden z trzech głównych jej filarów, na mocy Traktatu z Maastricht. Odpowiadać za nią miały: RE, Rada UE, a także KE. Zakładano, że realizacja celów unijnej dyplomacji prowadzona będzie za pośrednictwem zagranicznych placówek państw członkowskich oraz delegacje Komisji. Po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu, RE zadecydowała o utworzeniu specjalnego stanowiska, Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw WPZiB. Dla dyplomacji UE, przełomowym okazał się TL. Na jego mocy UE uzyskała osobowość prawną i ustanowiono obywatelstwo Unii, a jej dyplomacji nadano wymiar instytucjonalny. W TL ustanowiono ESDZ, którą traktować należało jako formalną inicjację budowy unijnej dyplomacji. Rozwijano i konstytuowano nowe delegatury Unii w państwach trzecich. Stanowisko szefa unijnej dyplomacji postrzegane było jako atrakcyjne. Znalazło się ono w puli politycznego podziału przywódców

⁷⁷ Tamże, s. 35-46. Por. *Vademecum działań zewnętrznych UE*, SEC(2011)881/3.

⁷⁸ Tamże, s. 47-52.

państw UE, których europosłowie tworzyli większość w PE. W hierarchii unijnych stanowisk, w pierwszej trójce znajdowali się szefowie KE i RE oraz PE, a dopiero tzw. „czwarte branie” dotyczyło szefa unijnej dyplomacji, będącego jednocześnie wiceprzewodniczącym KE. Od samego początku przypadło ono socjalistom, a od 2024 r. znalazło się też w puli liberałów. Kierowana przez nich ESDZ, opierała się na przepisach zawartych w *Decyzji Rady* z lipca 2010 r. Efektywna działalność rozpoczęła się od stycznia 2011 r. Od tego czasu publikowano roczne *Raporty*. Wynikało z nich, że w 2011 r. funkcjonowało 131 delegatur UE, a ich liczba wzrastała do 145 w 2024 r. Zwiększała się też liczba pracowników zatrudnianych w centrali ESDZ w Brukseli jak i delegaturach. Część z nich zatrudniała bezpośrednio ESDZ, a część delegowała KE, partycypując w rocznych kosztach budżetowych. Na początku stan osobowy wynosił ok. 6,8 tys., a roczny budżet zamykał się w kwocie niespełna ośmiuset milionów euro, to pod koniec 2023 r. zatrudnienie wzrosło o blisko 2 tys., czyli do ok. 8,8 tys., a budżet zwiększył się o ponad pół miliarda euro, przekraczając kwotę 1,3 mld. Skuteczność działań ESDZ poddawana była krytyce. Dostrzegała to pierwsza szefowa unijnej dyplomacji, która w 2013 r. rekomendowała zmiany, prowadzące do zwiększenia efektywności działań Służby. Głosy krytyczne nasiliły się po ataku Rosji na Ukrainę, w lutym 2022 r. W 2024 r. ETO opublikował *Sprawozdanie specjalne* dotyczące koordynacyjnej roli ESDZ w obszarze działań zewnętrznych oraz ocenił jej skuteczność. Okazało się, że istnieją poważne braki w zakresie zarządzania informacjami, a przez to niemożliwym stało się osiągnięcie koordynacji w pełnym zakresie.

PIŚMIENNICTWO

- Barcz, Jan. 2020. *Od lizbońskiej do postlizbońskiej Unii Europejskiej. Główne kierunki reformy ustrojowej procesu integracji europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Borrell Fontelles, Josep. 2024. „Europe between two wars. EU foreign policy in 2023.”, <https://www.scribd.com/document/795177458/Borrell-Europe-Between-Two-Wars> [dostęp: 01.06.2025].
- „Borrell pisze opis swojego stanowiska pracy”, <https://pl.eureporter.co/politics/european-external-action-service-eaas/2024/04/15/borrell-writes-his-job-description/> [dostęp: 01.06.2025].
- „Catherine Ashton.”, https://pl.wikipedia.org/wiki/Catherine_Ashton [dostęp: 01.06.2025].
- „Catherine Ashton British politician.”, <https://www.britannica.com/biography/Catherine-Ashton-Baroness-Ashton-of-Upholland> [dostęp: 01.06.2025].

- „Catherine Ashton wytłumaczy się ze swojej przeszłości.”, <https://polskieradio24.pl/artukul/191826,cathe-rine-ashton-wyt-lumaczy-sie-ze-swojej-przeszlosci> [dostęp: 01.06.2025].
- Cornin, David. 2005. „The liberal communist.”, <https://www.politico.eu/article/the-liberal-communist/> [dostęp: 01.06.2025].
- „Curriculum vitae de M. Javier Solana Madariaga.”, <https://dorie.ec.europa.eu/es/details/-/card/120097> [dostęp: 01.06.2025].
- „Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ).”, https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-external-action-service-eeas_pl [dostęp: 01.06.2025].
- „Federica Mogherini.”, https://en.wikipedia.org/wiki/Federica_Mogherini [dostęp: 01.06.2025].
- Głogowski, Daniel. 2024. „Borrell sprzeciwił się pomysłowi powołania europejskiego komisarza ds. obrony.”, https://legaartis.pl/blog/2024/03/09/borrell-sprzeci-wil-sie-pomyslowi-powolania-europejskiego-komisarza-ds-obrony/?utm_source=web-stories-generator [dostęp: 01.06.2025].
- Gostkiewicz, Michał. 2024. „'Żelazna Dama' z Europy Wschodniej. Kim jest Kaja Kallas?”, <https://www.dw.com/pl/%C5%BCelazna-dama-z-europy-wschodniej-kim-jest-kaja-kallas/a-69418967> [dostęp: 01.06.2025].
- „Javier Solana.”, <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/s/solana.htm> [dostęp: 01.06.2025].
- „Javier Solana.”, https://pl.wikipedia.org/wiki/Javier_Solana [dostęp: 01.06.2025].
- „Josep Borrell jaki jest.”, <https://www.tygodnikprzeglad.pl/josep-borrell-jaki-jest/> [dostęp: 01.06.2025].
- “Kaja Kallas, daughter of a Soviet communist banker and head of the Estonian government, is wanted in the Russian Federation (2024).”, <https://globaleu-ronews.com/2024/02/14/kaja-kallas-daughter-of-a-soviet-communist-banker-and-head-of-the-estonian-government-is-wanted-in-the-russian-federation/> [dostęp: 01.06.2025].
- „Kaja Kallas.”, https://pl.wikipedia.org/wiki/Kaja_Kallas [dostęp: 01.06.2025].
- „Kallas Siim.”, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/;3919341.html> [dostęp: 01.06.2025].
- Kołakowska, Agnieszka. 2007. „Sztuka owijania w bawełnę”, *Rzeczpospolita*, www.rp.pl, Plus Minus [dostęp: 01.06.2025].
- Kowalczuk, Piotr. 2025. „Federica Mogherini nową twarzą unijnej dyplomacji.”, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1591031,1,federica-mogherini-nowa-twarza-unijnej-dyplomacji.readhttps://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/>

- swiat/1591031,1,federica-mogherini-nowa-twarza-unijnej-dyplomacji.read [dostęp: 01.06.2025].
- Luty, Paweł. 2025. „Mogherini – młoda, niedoświadczona i ‘prokremlowska’. Kim jest nowa szefowa unijnej dyplomacji?” <https://natemat.pl/115391,mogherini-młoda-niedoswiadczona-i-prokremlowska-kim-jest-nowa-szefowa-unijnej-dyplomacji> [dostęp: 01.06.2025].
- Malovec, Michal. 2024. „Noty tematyczne o Unii Europejskiej, Parlament Europejski, Polityka zagraniczna: cele, instrumenty i osiągnięcia.” <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/158/polityka-zagraniczna-cele-instrumenty-i-osia-gnienia> [dostęp: 01.06.2025].
- Nitszke, Agnieszka. 2018. „Europejska Służba Działań Zewnętrznych – nowa jakość dyplomacji unijnej?” *Politea* 3(54):257-69.
- Piotrowski, Mirosław. 2022a. „Obywatelstwo Unii Europejskiej. Uwarunkowania historyczne – prawne nadużycia i przestępstwa.” *Fides, Ratio et Patria. Studia Toruńskie* t. XVII:217-38.
- Piotrowski, Mirosław. 2022b. „Prawno-polityczne aspekty wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej w latach 2004-2019.” *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* t. XVII, 19(2):185-204.
- Piotrowski, Mirosław. 2025. „Flaga Unii Europejskiej: symbol jedności Europy czy źródło prawno-politycznego i religijnego-historycznego konfliktu w XX i XXI wieku.” *Kościół i Prawo* 14(27), nr 1:107-33.
- „Polityka zagraniczna: cele, instrumenty i osiągnięcia.” www.europarl.europa.eu/factsheets/pl [dostęp: 01.06.2025].
- Ryniejska-Kiełdanowicz, Martyna, i Magdalena Ratajczak. 2019. „Dyplomacja kulturalna Unii Europejskiej a idea międzykulturowości.” *Przegląd Zachodni* nr 2:109-24.
- „Siim Kallas.” https://pl.wikipedia.org/wiki/Siim_Kallas [dostęp: 01.06.2025].
- „Słaba, ignorancka, prokremlowska, zgubna” czyli „marionetka Putina” na czele unijnej dyplomacji.” <https://tvrepublika.pl/Swiat/Słaba-ignorancka-prokremlowska-zgubna-czyli-marionetka-Putina-na-czele-unijnej-dyplomacji/11019> [dostęp: 01.06.2025].
- „Ue, lettera di Matteo Renzi a Juncker: ‘Mogherini candidata Pesc per l’Italia’.” <https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/08/01/ue-lettera-di-matteo-renzi-a-juncker-mogherini-candidata-pesc-per-litalia/1079038/> [dostęp: 01.06.2025].
- Vahter, Tarmo, i Argo Ideon. 2004. „Siim Kallas – Euroopa Liidu communist”, <https://ekspress.delfi.ee/artikkel/69079477/siim-kallas-euroopa-liidu-kommunist-nr-1> [dostęp: 01.06.2025].

- „Ważny urzędnik UE odchodzi. Pamiętna wpadka wiele go nauczyła.”, <https://polskieradio24.pl/artykul/3452709,wazny-urzednik-ue-odchodzi-pamietna-wpadka-wiele-go-nauczyla> [dostęp: 01.06.2025].
- Wróbel, Paweł. 2008. „Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej w kontekście zapisów traktatowych.”, <https://psz.pl/120-unia-europejska/pawel-wrobel-polityka-zagraniczna-i-dyplomacja-unii-europejskiej-w-kontekscie-zapisow-traktatowych> [dostęp: 01.06.2025].
- Wójcik, Łukasz. 2013. „Lady Akuszerka. Catherine Ashton: gwiazda unijnej dyplomacji.”, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1563329,1,lady-akuszerka-catherine-ashton-gwiazda-unijnej-dyplomacji.read> [dostęp: 01.06.2025].
- Zychowicz, Piotr. 2009. „Czerwona baronessa.”, <https://web.archive.org/web/20130210080037/http://www.rp.pl/artykul/395885.html> [dostęp: 01.06.2025].

**PROCEDURA UZNANIA KOŚCIOŁA LUB ZWIĄZKU
WYZNANIOWEGO W TRYBIE ART. 115 KONSTYTUCJI
RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z 1921 R.
NA PRZYKŁADZIE USTAWY O RELACJI PAŃSTWO
Z KARAIMSKIM ZWIĄZKIEM RELIGIJNYM**

**THE PROCEDURE FOR RECOGNISING
A CHURCH OR RELIGIOUS ASSOCIATION UNDER
ARTICLE 115 OF THE 1921 CONSTITUTION
OF THE REPUBLIC OF POLAND AS EXEMPLIFIED
BY THE ACT ON RELATIONS BETWEEN THE STATE
AND THE KARAITE RELIGIOUS ASSOCIATION**

Ks. dr hab. Mieczysław Różański, prof. UWM

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska
e-mail: mieczyslaw.rozanski@uwm.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0003-3345-1740>

Abstrakt

Konstytucja II Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r. wprowadziła w art. 115 możliwość uznania kościoła lub związku wyznaniowego, które funkcjonowało na terenie państwa. Sformułowania zawarte w artykule nie były precyzyjne. Zgodnie z jego treścią prawodawca wprowadził konieczność porozumienia się z władzami kościoła lub związku wyznaniowego, akceptacji przepisów regulujących jego funkcjonowanie na terenie II Rzeczypospolitej oraz przeprowadzenie procedury legislacyjnej nadającej status prawny temu kościołowi lub związkowi wyznaniowemu. Artykuł opisuje praktyczną realizację wskazanej wyżej procedury na przykładzie karaimejskiego związku wyznaniowego, którego ustawa uchwalona została w 1936 r.

Słowa kluczowe: II Rzeczpospolita Polska, Konstytucja z 1921 r., związki religijne, Karaimejski Związek Religijny

Abstract

Article 115 of the 1921 Constitution of the Second Polish Republic introduced the possibility of recognising a church or religious association operating within the country. The wording of the article was not precise. According to its content, the legislator introduced the need to reach an agreement with the authorities of the church or religious association, to accept the regulations governing its operation in the Second Polish Republic, and to carry out a legislative procedure granting legal status to that church or religious association. The article describes the practical implementation of the above-mentioned procedure on the example of the Karaite religious association, whose statute was passed in 1936.

Keywords: Second Polish Republic, 1921 Constitution, religious associations, Karaite Religious Association

Wprowadzenie

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 r. na jego terenie funkcjonowało wiele kościołów i związków wyznaniowych, w których sytuacja prawna była niejednolita. Wynikała ona z różnorodności ustawodawstwa państw zaborczych wobec związków religijnych i różnego ich statusu prawnego. Aby ujednolicić sytuację prawną związków religijnych w Konstytucji marcowej z 1921 r.¹ ustrojodawca w art. 115 zawarł możliwość uznania prawnego istniejącego już kościoła lub związku wyznaniowego. Zawarte w tym artykule sformułowania miały charakter ogólny i Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego opracowało procedurę przeprowadzenia rokowań w celu porozumienia się ze związkiem religijnym. Jego konsekwencją było uznanie przez władze państwowe statutu i przeprowadzenie procedury legislacyjnej ustawy określającej zasady relacji pomiędzy kościołem lub związkiem wyznaniowym. Wszystkie te działania odbywały się w ramach konsensusu pomiędzy władzami państwowymi a przedstawicielami kościoła lub związku wyznaniowego.

Celem artykułu jest ukazanie, w oparciu o dokumentację archiwalną przechowywaną w Archiwum Akt Nowych w zespole Ministerstwa Wyznań i Oświecenia Publicznego², w jaki sposób zrealizowano procedurę uznania

¹ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 44, poz. 267 [dalej: Konstytucja marcowa].

² [dalej: AAN, MWRiOP].

związku religijnego w trybie art. 115 Konstytucji marcowej na przykładzie Karaïmskiego Związku Religijnego, którego ustawa uchwalona została w 1936 r. Artykuł opracowano w oparciu o metodę formalno-dogmatyczną i historyczno-prawną.

1. Karaïmi

Karaïmi powszechnie nazywa się przedstawicieli grupy etnicznej lub narodowościowej oraz wyznawców religii karaïmskiej [Wysoczański i Pietrzak 1997, 397]. Religia karaïmska wyłoniła się z religii żydowskiej (judaizmu) w VIII w., a twórcą jej podstawowych założeń był Anan ben David z Basry (754-775) [Zajączkowski 2003, 3]. Jego uważa się za głównego organizatora i twórcę tej religii. Dokonał tego poprzez zjednoczenie wokół siebie opozycji, która sprzeciwiała się tendencjom polegającym na uzupełnianiu Starego Testamentu i wzrostowi znaczenia Talmudu. Głosił, że każdy żyd powinien studiować Pisma Hebrajskie jako jedyne źródło prawdziwej religii oraz nie powinien mieć względu na Talmud i nowe interpretacje rabinów. Nauczał, że nie wolno nic dodawać ani nic odejmować pismach natchnionych, czyli nie wolno dokonywać żadnych zmian w treści Pisma św. [Pełczyński 1995, 10; Możdżonek 2007, 268]. Podał także podstawowe dogmaty religii karaïmskiej. Są one następujące: świat został stworzony z niczego przez jedyn i niematerialny Byt; przykazania Boskie zostały objawione przez Mojżesza i Proroków; każdy wierzący musi sam studiować Pismo Święte w języku oryginału (wszystkie tłumaczenia są mniej lub bardziej obarczone interpretacją tłumacza); trzeba czekać na zbawiciela Mesjasza; zmartwychwstanie umarłych [Gąsiorowski 2008, 86-88; Baszak 2015, 129].

Karaïmi jako prąd religijny rozprzestrzenił się w Syrii, Palestynie, Egipcie, Afryce Północnej, Bizancjum, Persji i w państwie Chazarów. Na ziemiach polskich Karaïmi pojawili się w XIII-XIV w. Najpierw na ziemiach księstwa halicko-wołyńskiego, a w 1397 r. Wielki Książę Litewski Witold sprowadził ich na Litwę, aby stanowili załogę, której zadaniem była ochrona zamku w Trokach oraz stanowili gwardię osobistą księcia [Tyszkiewicz 2012, 18-23]. Kazimierz Jagiellończyk będąc Wielkim Księciem Litewskim nadał karaïmom trockim w 1441 r. prawo magdeburskie wraz z przywilejem własnego samorządu. Był to jedyny przypadek nadania takiego przywileju ludności niechrześcijańskiej. Dzięki temu przywilejowi zostali wyłączeni spod jurysdykcji władz

miasta. Władzę administracyjną i sądowniczą sprawował ich własny wójt, który był odpowiedzialny przed księciem. Przywilej ten potwierdzali i rozszerzali późniejsi władcy [Gąsiorowski 2008, 227-33]. W okresie staropolskim Karaimi trudnili się przeważnie rolnictwem, drobnym handlem i rzemiosłem. Spełniali także obowiązek obrony kraju, zwłaszcza podczas wojen tureckich. Wypełniali ważne funkcje w misjach politycznych do Złotej Ordy. Posługiwali się językiem kipczackim i czagatajskim dzięki czemu mogli kontaktować się z współwyznawcami w Iranie i Bliskim Wschodzie. Zajmowali się korespondencją dyplomatyczną, handlem, poselstwem oraz pośrednictwem w procesie wykupywania z niewoli ludności, która uprowadzona została podczas najazdów tatarskich [Tenże 2012, 26-33; Pilecki, 2012, 40].

Po rozbiorach w granicach państwa polskiego – w II Rzeczypospolitej funkcjonowały na jej terytorium trzy gminy karaimskie, z terenów byłego zaboru rosyjskiego – w miastach litewskich – Wilno, Troki i Łuck. Podstawy prawne ich działania stanowiły art. 1261-1298, t. XI, cz. 1 Zbioru Praw byłego Cesarstwa Rosyjskiego [Wróblewska 2014, 137] oraz jedna gmina z terenów byłego zaboru austriackiego – w Haliczu, która według prawa austriackiego uznawana była za gminę wyznaniową żydowską o odmiennym zabarwieniu. Działała ona na podstawie własnego statutu, który został nadany gminie przez władze austriackie w oparciu o § 28 ustawy z 21 marca 1890 r. o urządzeniu zewnętrznych stosunków prawnych Izraelickiego społeczeństwa religijnego [Sawicki 1937, 198-99]. Karaimi w okresie II Rzeczypospolitej stanowili społeczność liczącą ok. 1000-1500 osób [Chałupczak i Browarek 1998, 233].

2. Konstytucyjne uznanie kościoła lub związku wyznaniowego

Uchwalona 17 marca 1921 r. Konstytucja zawierała cały szereg norm prawnych dotyczących funkcjonowania kościołów i związków wyznaniowych znajdujących się na jej terenie. Art. 115 jako norma programowa, dotyczyła uznania przez władze państwowe związku wyznaniowego. Sformułowany został następująco: „Kościoły mniejszości religijnych i inne prawnie uznane związki religijne rządzą się same własnymi ustawami, których uznania Państwo nie odmówi, o ile nie zawierają postanowień, sprzecznych z prawem. Stosunek Państwa do tych Kościołów i wyznań będzie ustalany

w drodze ustawowej po porozumieniu się z ich prawnymi reprezentacjami”. Treść tego artykułu nie został zmieniony w Konstytucji z 1935 r.³

Zawartość merytoryczna wskazanego art. 115 Konstytucji marcowej stanowi w sposób ogólny procedurę zawarcia ustawy dotyczących relacji państwa ze związkiem religijnym⁴. Aby dokonać zalegalizowania działania takiego kościoła mniejszości religijnej lub związku wyznaniowego konieczne były dwa odrębne akty prawne. Pierwszym z nich był statut kościoła lub związku wyznaniowego, który zawierał w sobie doktrynę, ustrój wewnętrzny i organizację wyznania. Statut ten powinien zostać przedstawiony przez władze związku wyznaniowego stronie państwowej i zostać przez nią uznane. Treść omawianego artykułu nie wskazywał na to, który z organów państwa powinien uznać statut kościoła lub związku wyznaniowego, dlatego przyjęto zasadę, że w indywidualnych aktach ustawodawczych, w których regulowane są relacje państwa do poszczególnych wyznań powinny zostać wskazane odpowiednie organy państwa, które powołane były do uznania statutu wewnętrznego kościoła lub związku wyznaniowego. Po określeniu odpowiednich stron postępowania powinna być wskazana podstawa prawna i kompetencje właściwego organu państwowego, aby mogło nastąpić wydanie formalnego aktu prawnego uznającego status danego kościoła lub związku wyznaniowego. Status ten powinien zostać przedłożony kompetentnemu organowi państwa zanim rząd wystąpi do władzy ustawodawczej z projektem ustawy określającym relację, ponieważ dla ważności wydania ustawy konieczny jest statut związku religijnego, który powinien mieć wcześniejszą aprobatę rządu⁵.

Drugim aktem normatywnym była ustawa państwowa, która regulowała stosunek państwa do danego kościoła lub związku wyznaniowego. Wydanie takiej ustawy powinno nastąpić po porozumieniu się ze stroną reprezentującą dany kościół lub związek wyznaniowy. Istotne było stwierdzenie zawarte w art. 115 „porozumienie się z ich prawnymi reprezentacjami”. Zakres pojęciowy tego sformułowania obejmował następujące elementy porozumienia: 1) zgodne oświadczenia woli – strony muszą złożyć zgodne ze sobą oświadczenia woli dotyczące omawianych zagadnień; 2) dobrowolność – decyzja

³ Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227.

⁴ Pojęcie związku religijnego i związku wyznaniowego jest w dzisiejszym rozumieniu tych pojęć synonimiczne.

⁵ AAN, MWRiOP, sygn. 1463, s. 212.

o zawarciu porozumienia musi być dobrowolna, bez nacisków czy presji jednej ze stron postępowania; 3) wzajemne zrozumienie – porozumienie oznacza wzajemne zrozumienie między stronami co do treści i konsekwencji ich decyzji; 4) skutek prawny – porozumienie stanowi dwustronną czynność prawną, która ma wiążący skutek, jeśli strony zgadzają się na jej warunki i dokonają ich podpisu.

Ze wzajemnego związania aktów – statutu i ustawy wynika konieczność uprzedniego uzgodnienia pomiędzy stronami – państwem i danym wyznaniem statutu i ustawy. Uzgodnienie takie mogło być osiągnięte jedynie na drodze rokowań pomiędzy przedstawicielami władzy wykonawczej państwa a przedstawicielami danego kościoła lub związku wyznaniowego. Rokowania te dotyczyć musiały jednocześnie dwóch przygotowywanych aktów prawnych: statutu i ustawy, dlatego, że oba akty dopełniały się wzajemnie i były ze sobą ściśle powiązane.

Zgodnie z dokumentem *pro memoria* opracowanym przez Ministerstwo WRiOP dopiero po odbyciu wskazanego wyżej cyklu rokowań poufnych można uznać, że projekty obu aktów są przygotowane, że mogą być uznane za oficjalne, aby rozpoczęta została dalsza procedura na drodze uzgodnień międzyministerialnych. Po tym etapie może nastąpić parafowanie projektów przez obie zainteresowane strony: ministra WRiOP i danego kościoła lub związku wyznaniowego⁶.

Jak wyjaśniało ministerstwo WRiOP akty powinny składać się z następujących etapów: 1) powołany przez ministra WRiOP urzędnik – Dyrektor Departamentu Wyznań na własną rękę prowadzi rokowania dotyczące treści poszczególnych artykułów statutu i ustawy z reprezentacją danego kościoła lub związku wyznaniowego; 2) Dyrektor Departamentu Wyznań i reprezentacja danego kościoła lub związku wyznaniowego dochodzi do obopólnego uzgodnienia poglądów. Rezultat wspólnych rokowań przyjmuje formę przedwstępnego projektu statutu i ustawy; 3) Dyrektor Departamentu Wyznań przedkłada poufnie projekty statutu i ustawy zainteresowany ministrom w celu zgłoszenia do nich uwagi; 4) Dyrektor Departamentu Wyznań w drodze rokowań z reprezentacją danego kościoła lub związku wyznaniowego ustala ostateczny tekst projektu statutu i ustawy⁷.

⁶ AAN, MWRiOP, sygn. 1463, s. 212-16.

⁷ AAN, MWRiOP, sygn. 1463, s. 114-15.

Ostatnią fazą procedury było formalne uznanie reprezentacji danego kościoła lub związku wyznaniowego i przedłożenie statutu ministrowi WRiOP z prośbą o jego uznanie w myśl art. 115 Konstytucji marcowej. Natomiast ze strony ministra WRiOP uznanie danego kościoła lub związku wyznaniowego powoduje wystąpienie do władzy ustawodawczej o uchwalenie ustawy uprzednio uzgodnionej z prawną reprezentacją wyznania.

Procedura ta zastosowana została w procesie uchwalania ustawy o stosunku państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Polsce⁸.

3. Etapy przygotowujące akty normatywne w Ministerstwie Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego

Początki prac nad ustawą o stosunku państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego związane były z listem Hachana karaïmskiego w Polsce skierowanego do Ministerstwa WRiOP z dnia 29 listopada 1928 r. [Kobecki 1924, 7; Zajączkowski 1937-1938, 73; Wróblewska 2014, 137; Resler 2016, 128]⁹. W piśmie tym Hachan przekazał opracowany przez karaïmski Zarząd Duchowny projekt ustawy do rozpatrzenia przez Ministerstwo WRiOP¹⁰. Przekazany projekt przepisów został skierowany przez ministerstwo do zaopiniowania przez wojewodę wileńskiego. Przesłany przez Związek Karaïmski projekt określony został projektem „A”, a projekt poprawiony i zaproponowany przez wojewodę określony został w dokumentacji ministerialnej jako projekt „B”. Wojewoda określił, że dokonane przez niego zmiany w projekcie miały charakter ogólny. Wskazywał jednocześnie na obowiązujące przepisy prawne, na których powinna opierać się relacja państwa do Karaïmskiego

⁸ Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o *stosunku Państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. Nr 30, poz. 241.

⁹ Po uchwaleniu Konstytucji marcowej Wileńskie Stowarzyszenie Karaïmów Opracowało projekty „Tymczasowych przepisów o stosunku rządu do związku religijnego i o zarządzaniu sprawami duchowymi Karaïmów” oraz „Statut karaïmskiej gminy wyznaniowej” i 6 czerwca 1923 r. zostały złożone do Delegata Rządu w Wilnie, w celu przesłania do Ministerstwa WRiOP. Projekty te nie mogły być procedowane, gdyż brakowało prawnego reprezentanta Karaïmskiego Związku Religijnego w osobie Hachana. Wszepchowski Zjazd Delegatów ludności karaïmskiej w Trokach w dniu 23 października 1927 r. wybrał Hachana w osobie Seraja Chana Szapszała, który wcześniej był Hachanem Taurydzkim.

¹⁰ AAN, MWRiOP, sygn. 1462, s. 1-6.

Związku Religijnego. Jego korekta opracowana została na wzorze norm, jakie istniały już w obrocie prawnym i zostały zastosowane w ustawie *o relacji państwa polskiego do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego*¹¹. Przepisy te znajdowały się w art. 1-3 projektu „B”. Wojewoda dokonał także uzupełnienia przepisów poprzez doprecyzowanie trybu wyboru Hachana i hazarów – art. 8, 9, 20 w projekcie „B” oraz zapewnienie państwu, przyjętego powszechnie w ustawodawstwie wyznaniowym, wglądu w sprawy związane z nominacją duchowieństwa – art. 9, 22 projektu „B”, zaakcentowanie przysługujących osobom duchownym przywilejów w związku z ich powołaniem i wypełnianiem obowiązków – art. 22 projektu „B”, uzupełnienie przepisów dotyczących prowadzenia ksiąg stanu cywilnego art. 25-26 projektu „B”¹².

Kolejny projekt statutu¹³ i ustawy¹⁴ pochodził z września 1932 r. Do niego wydana została dołączona opinia z Wydziału I Ministerstwa WRiOP dotycząca projektu ustawy o stosunku państwa do wyznania karaimskiego z dnia 24 lutego 1933 r. Wydział ten proponował wykorzystać formułę użytą w rozporządzeniu prezydenta *o stosunku państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego* oraz rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. *o uporządkowaniu stanu prawnego organizacji gmin wyznaniowych żydowskich*¹⁵. W opinii tej zaproponowano nową treść brzmienia ustawy¹⁶.

W październiku 1932 r. opracowany został następny projekt ustawy¹⁷ i statutu¹⁸. Kolejna korekta projektu ustawy dokonana została 23 października 1932 r. Jeszcze kolejna redakcja projektów aktów prawnych

¹¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. *o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego, nie posiadającego hierarchji duchownej*, Dz. U. Nr 38, poz. 363 [dalej: rozporządzenie *o stosunku Państwa do Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego*].

¹² AAN, MWRiOP, sygn. 1462, s. 1-6.

¹³ AAN, MWRiOP, sygn. 1462, s. 94-113.

¹⁴ AAN, MWRiOP, sygn. 1462, s. 58-61.

¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 października 1927 r. *o uporządkowaniu stanu prawnego w organizacji gmin wyznaniowych żydowskich na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej z wyjątkiem województwa śląskiego*, Dz. U. 1928, nr 52, poz. 5.

¹⁶ AAN, MWRiOP, sygn. 1462, s. 52-57.

¹⁷ AAN, MWRiOP, sygn. 1462, s. 123-30. Jedna z jego wersji maszynopisu posiada datę 18 października 1932 r., s. 131, 151.

¹⁸ AAN, MWRiOP, sygn. 1462, s. 190-98.

zrealizowana została 7 czerwca 1933 r.¹⁹ Ostatnia redakcja projektu ustawy nosiła datę 7 lipca 1933 r.²⁰, a statutu 8 lipca 1933 r.²¹

Ostatni projekt (IV) trafił do uzgodnień międzyresortowych z zainteresowanymi ministerstwami²². Podczas nich dokonano zmian. W tym czasie opracowano uzasadnienie projektu statutu i ustawy o stosunku państwa do wyznania kraińskiego. Uzasadnienie to wskazywało na uwarunkowania historyczne kształtowania się wspólnot karaïmskich, które w wyniku zaborów znalazły się na terenie zaboru rosyjskiego i austriackiego. Następnie określono potrzebę kompletnego zorganizowania prawnego wyznania karaïmskiego w Polsce. Prace nad w tym zagadnieniem trwały od 1927 r., kiedy to Wszechpolski Zjazd Delegatów wybrał Hachana w osobie Seraja Chana Szapszała²³. Natomiast część szczegółowa wskazywała na elementy zawarte w ustawie. Opisowywała zadania władzy zwierzchniej, sposób dokonywania wyborów i kontroli nad tymi wyborami władzy państwowej oraz wyboru organów pomocniczych. Wszyscy oni składali przysięgę, w której

¹⁹ AAN, MWRiOP, sygn. 1462, s. 228-47 (ustawa), s. 258-71 (statut).

²⁰ AAN, MWRiOP, sygn. 1462, s. 273-90.

²¹ AAN, MWRiOP, sygn. 1462, s. 314-29.

²² AAN, MWRiOP, sygn. 1463, s. 6; Były to ministerstwa: Spraw Zagranicznych, Spraw Wewnętrznych, Spraw Wojskowych, Skarbu, Sprawiedliwości, Komunikacji, Opieki Społecznej, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa i Reform Rolnych.

²³ Seraja Szapszał – urodził się 8 maja 1873 r. w Bachczyseraju na Krymie. W 1894 r. rozpoczął studia z języka tureckiego na Uniwersytecie w St. Petersburgu, gdzie studiował język turecki, perski i hebrajski. W latach 1899-1908 był w Persji, gdzie m.in. był wychowawcą syna szacha perskiego. Po powrocie do Petersburga rozpoczął wykłady na uniwersytecie petersburskim z języka tureckiego oraz pracę w rosyjskim ministerstwie spraw zagranicznych. W 1911 r. objął funkcję wiceprezesa Towarzystwa Orientalistów Rosyjskich. W 1911 r. został wybranym hachanem trockim, jednak tej funkcji nie objął. W 1915 r. został hachanem taurydzkim i wyjechał na Krym. Założył tam w 1916 r. Bibliotekę Karaïmską i Karaïmskie Muzeum Narodowe oraz karaïmskie seminarium duchowne. Aktywną działalność przerwała wojna domowa w Rosji. W 1919 r. wyjechał do Stambułu, gdzie przebywał do 1928 r., kiedy objął funkcję hachana i przybył do Polski. W Wilnie prowadził działalność naukową w tamtejszym Uniwersytecie oraz w szkole nauk politycznych. Założył muzeum kanaryjskie w Trokach. W okresie II wojny światowej zabiegał o zachowanie dziedzictwa karaïmskiego. Podobne zabiegi czynił wobec władz sowieckich. Nie uzyskał zgody władz radzieckich na wyjazd do Polski. Pracował w Instytucie Historii i Prawa Akademii Nauk litewskiej SRR. Zmarł w Wilnie 18 listopada 1961 r. [Zajączkowski 1962, 91-92; Witkowski 2015, 167-69; Resler 2018, 384-85].

zawarty jest element lojalności i patriotycznego ustosunkowania się wobec władzy państwowej. Opisane zostały elementy majątkowe²⁴. Poszczególne ministerstwa po otrzymaniu dokumentacji przekazywały informacje o niezgłaszaniu²⁵ lub też zgłaszaniu uwag do przesłanych projektów²⁶.

Na zakończenie prac przygotowawczych odbyła się 1 czerwca 1934 r. w Ministerstwie WRiOP konferencja międzyministerialna. Dotyczyła ona dwóch projektów ustaw wyznaniowych: projektu ustawy o stosunku państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej oraz stosunku państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej wraz z projektami statutów tych związków. Przedmiotem konferencji były zgłoszone przez ministerstwa uwagi i wnioski w ramach konsultacji międzyministerialnych, które nie zostały uwzględnione przez Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego²⁷. Po niej dokonano ostatecznej redakcji projektu ustawy i statutu²⁸. Ostateczne zmiany prowadzone zostały podczas posiedzenia w dniu 31 października 1934 r.²⁹ i 19 listopada 1934 r.³⁰

Minister WRiOP w piśmie z dnia 23 listopada 1934 r. skierowanego na ręce Dyrektora Departamentu Wyznań Franciszka Potockiego zlecił mu dokonanie porozumienia z Hachanem Serają Szapszałem, jako prawnego przedstawiciela wyznania karaïmskiego, do projektów prawa o stosunku państwa do karaïmskiego związku religijnego³¹. W tym celu odbyło się w dniu 3 grudnia 1934 r. w Urzędzie Wojewódzkim w Wilnie posiedzenie władz religijnego związku karaïmskiego i władz polskich, reprezentowanych przez Dyrektora Departamentu WPiOR i wojewody wileńskiego. Podczas tego posiedzenia Hachan złożył Dyrektorowi Departamentu ostatecznie opracowany projekt statutu Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej w celu uznania go przez państwo w myśl postanowień art. 115 Konstytucji

²⁴ AAN, MWRiOP, sygn. 1463, s. 85-87.

²⁵ AAN, MWRiOP, sygn. 1463, s. 118 Ministerstwo Przemysłu i Handlu; s. 120 Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

²⁶ AAN, MWRiOP, sygn. 1463, s. 119 Ministerstwo Poczty i Telegrafów; s. 124-35 Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

²⁷ AAN, MWRiOP, sygn. 1463, s. 159-66.

²⁸ AAN, MWRiOP, sygn. 1463, s. 167-90.

²⁹ AAN, MWRiOP, sygn. 1463, s. 363-68.

³⁰ AAN, MWRiOP, sygn. 1463, s. 371-73.

³¹ AAN, MWRiOP, sygn. 1463, s. 360.

marcowej. Projekt statutu został odczytany i podpisany własnoręcznie przez Hachana. Następnie odczytany został opracowany projekt rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy o stosunku państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej. Projekt ten został własnoręcznie podpisany przez Hachana Karańskiego³². Po dokonaniu tych czynności minister WRiOP wysłał pismo do Prezesa Rady Ministrów prośbą o nadanie tym projektom dalszego biegu³³. Zgodnie z okólnikiem nr 23 z 1935 r. wszystkie ministerstwa powinny do dnia 1 września złożyć wnioski, które chcą by były procedowane na najbliższej sesji zwyczajnej³⁴. Ministerstwo WRiOP przedłożyło plan prac legislacyjnych 8 sierpnia 1935 r. Wśród przedłożonych wniosków znajdowały się projekty m.in. statutu i ustawy o stosunku państwa do karańskiego związku religijnego³⁵. Rada Ministrów podjęła uchwałę o skierowaniu tych projektów do dalszych prac legislacyjnych w parlamencie w dniu 7 grudnia 1935 r.³⁶

4. Prace legislacyjne w Parlamencie

Efektem wcześniej przedstawionych prac podjętych przez władze państwowe i Hachana był rządowy projekt ustawy o stosunku państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej³⁷. Projekt ustawy był omawiany na posiedzeniu Komisji Oświatowej w dniu 4 lutego 1936 r. Komisja po jego rozważeniu wносиła, aby uchwalić projekt ustawy bez żadnych poprawek³⁸. Sprawozdanie z posiedzenia Komisji przedstawił na posiedzeniu Sejmu w dniu 7 lutego 1936 r. poseł Jakub Hoffman, który omówił poszczególne artykuły projektu ustawy. Po przedstawieniu projektu ustawy przez posła sprawozdawcę przystąpiono do głosowania. Ponieważ nikt nie zgłaszał żadnych zapytań odbyło się drugie czytanie, a po nim

³² AAN, MWRiOP, sygn. 1463, s. 361-62.

³³ AAN, MWRiOP, sygn. 1463, s. 386-87.

³⁴ AAN, MWRiOP, sygn. 1463, s. 427.

³⁵ AAN, MWRiOP, sygn. 1463, s. 428.

³⁶ AAN, MWRiOP, sygn. 1463, s. 445.

³⁷ Rządowy projekt ustawy o stosunku państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 21 z 1936 r.

³⁸ Sprawozdanie Komisji Oświatowej o rządowym projekcie ustawy o stosunku państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, druk sejmowy nr 56 z 1936 r.

trzecie, które spowodowało uchwalenie projektu ustawy³⁹. Następnie projekt trafił do senackiej Komisji Prawniczej, która obradowała nad nim na posiedzeniach w dniach 18 i 28 lutego 1936 r. Komisja wniosła kilka poprawek głównie o charakterze redakcyjnym⁴⁰. Sprawozdanie z posiedzenia komisji Senatu przedstawił na 7 posiedzeniu Senatu w dniu 6 marca 1936 r. senator Tadeusz Stanisław Młodkowski. Podczas głosowania w Senacie najpierw przegłosowano poprawki komisji, a następnie cały tekst ustawy. Ustawa trafiła ponownie do sejmowej Komisji Oświatowej, która na posiedzeniu w dniu 13 marca 1936 r. rozważała zmiany wprowadzone przez Senat⁴¹. Sprawozdanie z posiedzenia komisji złożył na 21 posiedzeniu Sejmu w dniu 17 marca 1936 r. poseł J. Hofman. Po jego przemówieniu przystąpiono do głosowania. Najpierw głosowano poprawki wprowadzone przez Senat i zaakceptowane przez Komisję Oświatową. Poprawki te zostały przyjęte przez Sejm, natomiast zmiany Senatu których nie zarekomendowała Komisja Oświatowa zostały przez Sejm odrzucone zgodnie z regulaminem większością 3/5 głosów⁴². Ustawa została opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 24 kwietnia 1936 r.⁴³

Zakończenie

Prace nad prawną regulacją Karaïmskiego Związku Religijnego rozpoczęły się w 1928 r. i posiadały zmienne zaangażowanie władz państwowych. Zwiększenie aktywności nastąpiło po 1932 r., co zaowocowało powstawaniem nowych projektów ustawy i statutu w Ministerstwie WRiOP i przeprowadzeniem konsultacji. Prace na etapie rządowym zakończone zostały w grudniu 1935 r. akceptacją zaproponowanych norm prawnych przez prawnego przedstawiciela Karaïmskiego Związku Religijnego, które miało miejsce podczas zebrania w Wilnie 3 grudnia 1935 r. Z zachowanej

³⁹ Sprawozdanie z scenograficzne z 9 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 7 lutego 1936, , s. 5.

⁴⁰ Sprawozdanie Komisji Prawniczej w projekcie ustawy o stosunku państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej, druk Senatu nr 23 z 1936 r.

⁴¹ Sprawozdanie Komisji Oświatowej o zmianach wprowadzonych przez Senat do uchwalonego przez Sejm w dniu 7 lutego 1936 r projektu ustawy o stosunku państwa do Karaïmskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, druk Sejmu nr 97 z 1936 r.

⁴² Sprawozdanie scenograficzne z 21. posiedzenia Sejmu w dniu 17 marca 1936 r., s. 45-46.

⁴³ Dz. U. z 1935 r., Nr 30, poz. 241.

dokumentacji ministerstwa WRiOP trudno jest określić jaki był wkład przedstawicieli Karaimskiego Związku Religijnego w proces kształtowania norm statutu i ustawy. Zachowane projekty aktów normatywnych nie posiadają adnotacji osobowych, dlatego trudno jest wskazać, kto dokonywał analizy i korekt poszczególnych przepisów. Niezaprzeczalnym był fakt, że proces konsultacji zakończył się wspólnym porozumieniem, czym wypełnione zostały w całości normy określone w art. 115 Konstytucji marcowej i opracowane propozycje aktów normatywnych przyjęte zostały, zaakceptowane i własnoręcznie podpisane przez Hachana Seraja Szapszała.

PIŚMIENNICTWO

- Baszak, Łukasz. 2015. „Prace legislacyjne nad ustawą o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej.” *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis* 4, nr 1:127-44.
- Chałupczak, Henryk, Tomasz Browarek, i Nina Zielińska. 1998. *Mniejszości narodowe w Polsce 1918-1995*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Gąsiorowski, Stefan. 2008. *Karaimi w Koronie i na Litwie w XV–XVIII wieku*. Kraków–Budapeszt: Wydawnictwo Austeria.
- Gąsiorowski, Stefan. 2012. „Karaimi w dawnej Rzeczypospolitej (XVI–XVIII wiek).” W *Karaimi*, red. Beata Machul-Telus, 25-33. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kobecki, Emil. 1924. „W sprawie stosunku Karaimów do rządu, organizacje duchownych, władz karaimek oraz wewnętrznego ustroju gmin karaimek.” *Myśl Karaimeka* z. 1:7-8.
- Krasowski, Krzysztof. 1988. *Związki wyznaniowe w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*. Warszawa–Poznań: Wydawnictwo PWN.
- Leszczyński, Paweł A. 2006. *Centralna administracja wyznaniowa w II RP. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Semper.
- Możdżonek, Waldemar. 2007. „Karaimi – naród zapomniany.” *Forum Politologiczne* 5:267-82.
- Pelczyński, Grzegorz. 1995. *Najmniejsza mniejszość. Rzecz o Karaimach polskich*. Brak inf. o miejscu wydania: Wydawnictwo Stanisław Kryciński i Towarzystwo Karpacki. Brak miejsca wydania w książce.
- Pilecki, Szymon. 2012. „Karaimskie życie rodzinne, społeczne i religijne okresu międzywojennego czas wojny decyzji o przyjeździe do Polski.” W *Karaimi*, red. Beata Machul-Telus, 34-52. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

- Resler, Tomasz. 2016. „Prawne aspekty funkcjonowania społeczności karaimskiej w II Rzeczypospolitej.” *Almanach Karaimski* nr 5:119-35.
- Resler, Tomasz. 2018. „Seraja Szapszał – hachan karaimski w Drugiej Rzeczypospolitej w świetle dokumentów Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego.” *Czasopismo Prawno-Historyczne* 70, nr 2:383-400.
- Sawicki, Jakub. 1937. *Studia nad położeniem prawnym mniejszości religijnych w państwie polskim*. Warszawa: Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego IPPTN.
- Tyszkiewicz, Jan. 2012. „Dzieje Karaimów w państwie polsko litewskim do końca XX wieku i ich związki z Krymem.” W *Karaimi*, red. Beata Machul-Telus, 11-24. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Witkowski, Rafał. 2015. „Epizod z życia Seraji Szapszała.” *Almanach Karaimski* 4:167-72.
- Wróblewska, Urszula. 2014. „Sytuacja prawna Karaimów w Drugiej Rzeczypospolitej Polskiej w świetle aktów ustawodawczych.” W *Państwo-religia. Instytucje państwowe i obywatele wobec religii w Europie Środkowo-Wschodniej w XX wieku*, red. Jan Durka, 129-48. Kalisz: Wydawnictwo Kaliskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk.
- Wysoczański, Wiktor, i Michał Pietrzak. 1997. *Prawo kościołów i związków wyznaniowych nierzymskokatolickich w Polsce*. Warszawa: Chrześcijańska Akademia Teologiczna.
- Zajączkowski, Ananiasz. 2003. *Zarys religii karaimskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Bitik.
- Zajączkowski, Izaak. 1937-1938. „Akty ustawodawcze o Karaimskim Związku Religijnym Rzeczypospolitej Polskiej.” *Mysł Karaimski* 12:73-78.
- Zajączkowski, Włodzimierz. 1962. „Seraja Szapszał (8 V 1876-18 XI 1961).” *Przegląd Orientalistyczny* nr 1:91-92.

SPRZECIW OD DECYZJI KASACYJNEJ JAKO INSTRUMENT PRZECIWDZIAŁANIA NADUŻYCIU UPRAWNIENIA KASACYJNEGO W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

APPEAL AGAINST A CASSATION DECISION AS AN INSTRUMENT TO COUNTERACT THE ABUSE OF CASSATION POWERS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Mgr Maria Stępień

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Polska
e-mail: m.stepien@urad.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0002-1595-8006>

Abstrakt

Artykuł podejmuje analizę instytucji sprzeciwu od decyzji kasacyjnej, uregulowanej w art. 64a-64e *Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, jako odpowiedzi ustawodawcy na nadużycia związane z instrumentalnym stosowaniem decyzji kasacyjnych przez organy administracji publicznej. Decyzje te, choć formalnie ostateczne, nie rozstrzygają sprawy merytorycznie, co w praktyce bywa wykorzystywane do przeciągania postępowań, uchylania korzystnych dla stron rozstrzygnięć i unikania odpowiedzialności decyzyjnej. W tym kontekście sprzeciw stanowi środek nadzwyczajny, którego celem jest zapewnienie stronom efektywnej ochrony sądowej przed pozornymi lub rażąco wadliwymi decyzjami kasacyjnymi. Artykuł omawia przesłanki dopuszczalności sprzeciwu, zakres kognicji sądu administracyjnego oraz praktyczne konsekwencje nowelizacji. Autorka wskazuje, że ograniczenie kontroli sądu wyłącznie do badania przesłanek z art. 138 § 2 k.p.a. może prowadzić do sytuacji, w których nawet oczywiste naruszenia prawa pozostają poza zakresem ingerencji sądu. W zakończeniu przedstawiono postulaty *de lege ferenda* zmierzające do poszerzenia kognicji sądów oraz umożliwienia im sygnalizowania innych istotnych nieprawidłowości. Sprzeciw – choć ograniczony w zasięgu – może

odegrać ważną rolę w zapobieganiu instrumentalizacji procedury administracyjnej, pod warunkiem jego odpowiedniego ukształtowania i interpretacji.

Słowa kluczowe: sprzeciw, decyzja kasacyjna, ponowne rozpoznanie sprawy, kontrola, organ odwoławczy

Abstract

The article undertakes an analysis of the institution of opposition to cassation decisions, regulated in Articles 64a-64e of the Law on Administrative Court Proceedings, as the legislator's response to the abusive use of cassation decisions instrumentally by public administration bodies. These decisions, although formally final, do not resolve the case on the merits, which in practice is sometimes used to drag out proceedings, overturn favorable decisions for the parties and avoid decision-making responsibility. In this context, the objection is an extraordinary measure aimed at providing the parties with effective judicial protection against sham or grossly flawed cassation decisions. The article discusses the prerequisites for the admissibility of the objection, the scope of the administrative court's cognizance and the practical consequences of the amendment. The author points out that limiting the court's control exclusively to the examination of the prerequisites of Article 138 § 2 of the Code of Administrative Procedure can lead to situations in which even obvious violations of the law are beyond the scope of the court's interference. It concludes with *de lege ferenda* postulates aimed at expanding the courts' cognition and allowing them to signal other significant irregularities. The objection – although limited in scope – can play an important role in preventing the instrumentalization of administrative procedure, provided it is properly shaped and interpreted.

Keywords: appeal, cassation decision, re-examination of the case, review, appeal body

Wstęp

Decyzja kasacyjna stanowi istotny instrument w systemie administracyjnoprawnym, umożliwiając organom administracyjnym eliminację wątpliwych rozstrzygnięć oraz zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowania. Jednakże w praktyce administracyjnej ujawniono liczne przypadki nadużywania tego uprawnienia, co prowadziło do przewlekłości postępowania, uchylania decyzji korzystnych dla stron lub unikania odpowiedzialności za merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. W odpowiedzi na te zjawiska ustawodawca wprowadził do ustawy *Prawo o postępowaniu przed*

*sądami administracyjnymi*¹ nowy środek ochrony prawnej w postaci sprzeciwu od decyzji kasacyjnej (art. 64a-64e).

Celem niniejszego artykułu jest analiza instytucji sprzeciwu od decyzji kasacyjnej jako mechanizmu przeciwdziałania nadużyciu prawa przez organy administracji publicznej oraz ocena jej efektywności w praktyce. Autorka podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, czy obecne brzmienie przepisów oraz praktyka orzecznicza zapewnia realną ochronę praw jednostki wobec nieprawidłowego stosowania decyzji kasacyjnych. Analizie zostanie poddane znaczenie decyzji kasacyjnej w procedurze administracyjnej oraz procedura kontroli tego rodzaju rozstrzygnięcia w kontekście ograniczeń w niej występujących. Omówiona zostanie geneza i konstrukcja prawna sprzeciwu, jego funkcje systemowe oraz problemy interpretacyjne związane z praktycznym stosowaniem nowej instytucji.

1. Charakterystyka decyzji kasacyjnych

Decyzja kasacyjna, jako szczególna forma decyzji administracyjnej, polega na uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania. Jest to uprawnienie organu odwoławczego wynikające z art. 138 § 2 *Kodeksu postępowania administracyjnego*². Choć celem tej instytucji jest usunięcie istotnych wad proceduralnych lub merytorycznych, to jej niewłaściwe stosowanie może prowadzić do poważnych naruszeń praw strony. W praktyce administracyjnej obserwuje się sytuacje, w których decyzje kasacyjne wykorzystywane są instrumentalnie – jako środek unikania rozstrzygnięcia sprawy lub przeciągania postępowania. Wielokrotne kasacje, szczególnie przy jednoczesnym ignorowaniu wskazań organu wyższej instancji czy sądu administracyjnego, prowadzić mogą do trwałej niepewności prawnej i naruszenia zaufania obywateli do działania administracji publicznej. Wskazuje się, że takie działania naruszają zasadę praworządności, rzetelności i sprawności działania administracji (art. 6 k.p.a.) oraz zasadę związania organów administracyjnych wyrokami sądów administracyjnych (art. 153 p.p.s.a.). Nadużycie decyzji kasacyjnej podważa sens

¹ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Dz. U. z 2024 r., poz. 935, 1685 z późn. zm. [dalej: p.p.s.a.].

² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz. U. z 2024 r., poz. 572 z późn. zm. [dalej: k.p.a.].

dwuinstancyjności postępowania administracyjnego oraz rolę kontroli sądowoadministracyjnej. Warto podkreślić, że decyzja kasacyjna nie kończy postępowania administracyjnego, lecz inicjuje jego kolejną fazę. Jednakże jej nadużycie często prowadzi do swoistego „zawieszenia” sytuacji prawnej strony. Szczególnie wielokrotne uchylanie decyzji przez organ II instancji bez podejmowania realnych prób rozstrzygnięcia sprawy należy traktować jako naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki.

Wprowadzenie art. 64a-64e p.p.s.a. było reakcją ustawodawcy na nadużycia polegające na instrumentalnym sięganiu przez organy administracji po decyzję kasacyjną – rozstrzygnięcie co prawda ostateczne w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a., lecz niemerytoryczne, które jedynie uchyla wcześniejszą decyzję i pozostawia sprawę w toku. Jak czytamy w uzasadnieniu ustawy obowiązujące przed nowelizacją przepisy w niewielkim stopniu umożliwiały skuteczne zakwestionowanie decyzji kasacyjnej, a prowadzenie sporów sądowych dotyczących zasadności jej wydania było często długotrwałe i mało efektywne³. Proponowane w art. 64a-64e p.p.s.a. zmiany miały wyeliminować te problemy, wprowadzając uproszczony i szybszy tryb zaskarżania takich decyzji. W nowym modelu, podobnie jak w przypadkach przewlekłości postępowania, możliwe jest również nałożenie grzywny na organ administracyjny [Przedkańska i Suwaj 2019, 18]. Ma to ograniczyć liczbę pochopnie wydawanych decyzji kasacyjnych w sytuacjach, gdy możliwe jest rozstrzygnięcie sprawy merytorycznie zgodnie z art. 138 § 1 pkt 1 lub 2 k.p.a. Sprzeciw wobec decyzji kasacyjnej ma zatem motywować organ odwoławczy do realizowania swojego ustawowego obowiązku merytorycznego, a nie jedynie formalnego, rozpoznania sprawy w drugiej instancji. Nowa instytucja miała na celu przywrócenie realnej ochrony prawnej stronie postępowania oraz wzmocnienie kontroli sądowej nad organami administracyjnymi.

2. Przesłanki wydania decyzji kasacyjnej

Postępowanie ze sprzeciwu ma charakter odformalizowany, lecz zachowuje cechy typowe dla postępowania sądowoadministracyjnego. Sąd

³ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, druk sejmowy nr 1183, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/F3388D1AB00B1313C125809D004C3C8E/%24File/1183.pdf> [dostęp: 04.07.2025].

może oddalić sprzeciw lub uchylić decyzję kasacyjną, jeśli uzna, że spełnione zostały przesłanki wydania decyzji kasacyjnej. Zakres kontroli sądu jest jednak ograniczony. Sąd nie może merytorycznie rozstrzygnąć sprawy, a jedynie ocenić, czy organ nadużył instytucji kasacji. Taki zakres cognicji powoduje, że skuteczność sprzeciwu zależy od zdolności strony do wykazania uchybień o charakterze kwalifikowanym. Zadaniem sądu jest więc analiza, czy zaszły przesłanki umożliwiające organowi odwoławczemu wydanie decyzji kasacyjnej przekazującej sprawę do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji, a więc czy uchylona decyzja rzeczywiście wydana została z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie [Ziółkowska 2017, 329]. Należy jednak pamiętać, że nowelizacja wprowadzająca sprzeciw od decyzji kasacyjnej wprowadziła również zmiany w postępowaniu dowodowym organu odwoławczego, rozszerzając jego kompetencje. A co za tym idzie, jak słusznie zauważa Naczelny Sąd Administracyjny „Przesłanki określone w art. 138 § 2 k.p.a. nie mogą być rozpatrywane samoistnie, lecz ich treść winna być interpretowana łącznie z art. 136 k.p.a., określającym granice postępowania wyjaśniającego przed organem odwoławczym, w których mieści się przeprowadzenie dowodu lub kilku dowodów. W sytuacji, gdy przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania na podstawie art. 136 k.p.a. umożliwiłoby prawidłowe załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym, bądź też nie zachodzi konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, podjęcie decyzji kasacyjnej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. uznać należy za równoznaczne z naruszeniem tego przepisu”⁴ [Smarż 2021, 89]. Obowiązek organu odwoławczego do samodzielnego podjęcia uzupełniającego postępowania wyjaśniającego na podstawie art. 136 § 2 k.p.a. powstaje wyłącznie wtedy, gdy łącznie spełnione są trzy warunki [Jaśkowska, Wilbrandt-Gotowicz, i Wróbel 2020, 706]: 1) stwierdzenie wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem przepisów postępowania – organ odwoławczy musi najpierw dojść do wniosku, że decyzja, którą rozpoznaje, została wydana z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego. Chodzi tu o takie błędy (np. pominięcie dowodu, niewłaściwe zawiadomienie stron, naruszenie zasady

⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2025 r., sygn. I OSK 366/25, Lex nr 3857794.

czynnego udziału), które potencjalnie mogły wpłynąć na treść rozstrzygnięcia; 2) uznanie, że konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie – organ ocenia, czy stwierdzony brak lub luka w materiale dowodowym ma rzeczywiste, istotne znaczenie dla ostatecznego wyniku sprawy. Jeżeli uzna, że uzupełnienie materiału jest kluczowe, powinien uzupełnić postępowanie samodzielnie – chyba że wykonanie tych czynności byłoby niewspółmiernie trudne, czasochłonne lub kosztowne (co ustawodawca wyraźnie dopuszcza w § 4 k.p.a.); 3) zgodny wniosek wszystkich stron – trzecim, niezbędnym elementem jest wspólny wniosek wszystkich uczestników postępowania (stron) o przeprowadzenie uzupełniających czynności dowodowych w niezbędnym zakresie. Zgoda wszystkich stron ma tutaj zabezpieczyć zasadę równości i transparentności – organ ingeruje w materiał dowodowy tylko wtedy, gdy żadna ze stron nie sprzeciwia się takiej ingerencji.

Dopiero kumulatywne wystąpienie powyższych przesłanek obliguje organ odwoławczy do działania. W przeciwnym wypadku – jeśli choć jeden warunek nie zostanie spełniony – organ powinien rozważyć uchylenie decyzji i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji. Ustawodawca wraz z wprowadzeniem sprzeciwu od decyzji kasacyjnych wprowadził więc więcej zmian służących zmniejszeniu ilości decyzji kasacyjnych. Nie można również pominąć kwestii

Podsumowując organ odwoławczy może wydać decyzję kasacyjną w trybie art. 138 § 2 k.p.a., jedynie wyjątkowo, gdy organ pierwszej instancji przed wydaniem decyzji przeprowadził postępowanie wyjaśniające z istotnym naruszeniem przepisów procedury administracyjnej, skutkiem czego nie zostały w nim poczynione ustalenia wystarczające do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy w oparciu o normy prawa materialnego, a zakres postępowania, jakie winno jeszcze zostać przeprowadzone przekracza granice postępowania uzupełniającego, które może przeprowadzić organ odwoławczy, stosownie do art. 136 k.p.a.⁵

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 15 kwietnia 2025 r., sygn. II SA/Rz 342/25, Lex nr 3858677.

3. Szczególny tryb postępowania ze sprzeciwu

Zakres przedmiotowy rozpoznania sprzeciwu to nie jedyna odmiennność względem postępowania skargowego. Celem przyspieszenia postępowania weryfikującego decyzje kasacyjne ustawodawca ustanowił dla postępowania ze sprzeciwu krótsze terminy dla poszczególnych czynności procesowych. W aktualnym stanie prawnym strona legitymowana do wniesienia sprzeciwu może złożyć go za pośrednictwem organu administracji publicznej, którego decyzja została uchylona w wyniku kasacji, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji kasacyjnej. Organ, którego decyzję zaskarżono, dysponuje kompetencją do uwzględnienia wniesionego sprzeciwu w tym samym, 14-dniowym terminie od jego otrzymania. W przypadku jego uwzględnienia, organ ten uchyla zaskarżoną decyzję i wydaje nową decyzję w trybie art. 138 § 1 lub § 4 k.p.a. W razie braku podstaw do uwzględnienia sprzeciwu, organ zobowiązany jest przekazać sprzeciw wraz z aktami sprawy do właściwego sądu administracyjnego w nieprzekraczalnym terminie 14 dni. Wprowadzenie krótkiego terminu uzasadnione jest ograniczonym przedmiotowo zakresem kognicji sądu w postępowaniu ze sprzeciwu. Należy podkreślić, że po wydaniu decyzji kasacyjnej organ nie jest uprawniony do modyfikowania lub uzupełniania jej uzasadnienia, również w odpowiedzi na wniesiony środek zaskarżenia. Z tego względu, odmienne niż w postępowaniu skargowym, ustawodawca nie przewidział możliwości złożenia odpowiedzi na sprzeciw przez organ administracji. W interesie efektywności i sprawności postępowania ze sprzeciwu ustawodawca przesądza, iż brak przekazania sprzeciwu sądowi przez organ w ustawowym terminie nie stanowi przeszkody do jego rozpoznania. W takim przypadku sąd dokonuje kontroli legalności decyzji kasacyjnej na podstawie samego odpisu sprzeciwu, co uznać należy za środek dyscyplinowania organu o charakterze obligatoryjnym [Firlus i Woś 2017, 92]. Dodatkowo, jeżeli organ nie dopełni obowiązku przekazania sprzeciwu wraz z aktami w przewidzianym terminie, sąd – na wniosek skarżącego – może wymierzyć temu organowi grzywnę (art. 55 p.p.s.a.). Zachowanie terminu na wniesienie sprzeciwu ma miejsce również wtedy, gdy strona wniesie sprzeciw bezpośrednio do sądu administracyjnego przed jego upływem. W takim przypadku sąd nie przekazuje sprzeciwu organowi, lecz niezwłocznie wzywa go do przesłania kompletnych, uporządkowanych akt

sprawy. Rozwiązanie to realizuje zasadę ekonomii procesowej oraz służy przyspieszeniu rozpoznania środka zaskarżenia. Zgodnie z aktualnymi regulacjami, sprzeciw powinien zostać rozpoznany przez sąd w terminie 30 dni od dnia jego wpływu, co do zasady na posiedzeniu niejawnym. Kognicja sądu w tym postępowaniu ogranicza się do zbadania, czy organ odwoławczy, wydając decyzję kasatoryjną, zasadnie przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Ocenie podlega w szczególności prawidłowość ustaleń co do zakresu niezbędnego postępowania wyjaśniającego oraz realna możliwość jego przeprowadzenia przez organ drugiej instancji, przy uwzględnieniu przesłanek wynikających z art. 136 k.p.a.

Jak wskazują M. Czubkowska i J. Siemieniako zdecydowana większość wprowadzonych odrębności ma charakter techniczno-organizacyjny i służy redukcji czasu potrzebnego na dokonanie poszczególnych czynności procesowych. Nie wszystkie jednak modyfikacje ograniczają się do funkcji przyspieszających. Część z nich oddziałuje także na zakres uprawnień procesowych stron oraz na standard rzetelności postępowania. Do tej kategorii należy zaliczyć: wyłączenie stosowania art. 33 p.p.s.a., ograniczenie kognicji sądu wyłącznie do weryfikacji przesłanek z art. 138 § 2 k.p.a. oraz eliminację możliwości zaskarżenia wyroku uwzględniającego sprzeciw i uchylającego decyzję. Na osobne podkreślenie zasługują dwie odrębności o charakterze formalno-organizacyjnym: po pierwsze, dopuszczenie rozpoznawania spraw ze sprzeciwu na posiedzeniu niejawnym, po drugie, ustawowe wyznaczenie terminu na ich rozpoznanie. Rozwiązania te mają istotne znaczenie dla sprawności funkcjonowania sądów administracyjnych, a – jak wskazuje literatura – mogą również przełożyć się na tempo rozpoznawania innych kategorii spraw [Czubkowska i Siemieniako 2018, 56-57]. Nie brakuje jednak krytycznego spojrzenia na liczne ograniczenia postępowania ze sprzeciwu, które mogą być postrzegane jako wewnętrznie niespójne, zwłaszcza w kontekście konstytucyjnej zasady sprawiedliwości proceduralnej – art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶ oraz prawa do sądu – art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, które powinny gwarantować stronom nie tylko formalny dostęp do sądu, ale również efektywną kontrolę legalności decyzji administracyjnych [Jankiewicz i Juszcak 2023, 80].

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 [dalej: Konstytucja RP].

4. Zakres kognicji sądu w postępowaniu ze sprzeciwu

Zgodnie z art. 64e p.p.s.a., sąd administracyjny rozpoznający sprzeciw od decyzji kasacyjnej ogranicza swoją kognicję do oceny, czy organ odwoławczy prawidłowo zastosował art. 138 § 2 k.p.a. W istocie więc sąd bada jedynie istnienie przesłanek do uchylenia decyzji organu pierwszej instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, tj. czy decyzja organu pierwszej instancji została wydana z naruszeniem przepisów postępowania i czy zakres tych uchybień uzasadniał konieczność ponownego przeprowadzenia postępowania. Taki model kontroli sądowoadministracyjnej – wąski i sformalizowany – rodzi istotne wątpliwości co do efektywności ochrony praw jednostki w postępowaniu ze sprzeciwu. W orzecznictwie i doktrynie ukształtowały się dwa konkurencyjne stanowiska dotyczące interpretacji zakresu sądowej kontroli w sprawach ze sprzeciwu. Pierwsze z nich, charakterystyczne dla początkowej praktyki sądów wojewódzkich, opowiada się za literalnym, zawężonym rozumieniem art. 64e p.p.s.a. Jak orzekł Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku: „Jak wynika zaś z art. 64e p.p.s.a. rozpoznając sprzeciw od decyzji, sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. Oznacza to, że zakres kontroli legalności sprawowany przez sąd administracyjny w sprawie zainicjowanej sprzeciwem od decyzji kasacyjnej został określony w sposób zawężający, tzn. rola sądu administracyjnego kontrolującego decyzję o charakterze kasacyjnym sprowadza się do analizy przyczyn, dla których organ odwoławczy uznał za konieczne skorzystanie z możliwości przewidzianej przepisem art. 138 § 2 k.p.a. W konsekwencji, sąd jest władny uwzględnić sprzeciw wyłącznie, gdy uchylenie decyzji organu I instancji i przekazanie sprawy temu organowi do ponownego rozpoznania nie wynikało z przesłanek wynikających z art. 138 § 2 k.p.a.”⁷. Z tego względu, nawet jeśli decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, które nie dotyczy przesłanek kasacyjnych, sąd pozostaje związany wąskim zakresem kontroli i nie może jej uchylić. Takie podejście – choć formalnie zgodne z treścią art. 151a § 1 p.p.s.a. – prowadzi do sytuacji, w której sąd administracyjny, dostrzegając np. nieważność decyzji kasacyjnej (na podstawie

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 5 kwietnia 2018 r., sygn. II SA/Bk 84/18, Lex nr 2481310.

art. 156 § 1 k.p.a.), nie jest uprawniony do jej stwierdzenia. Sąd sprowadzony zostaje do roli kontrolera formalnych podstaw kasacji, pozbawionego realnego wpływu na eliminowanie głębszych nieprawidłowości w działaniu organu odwoławczego. W skrajnych przypadkach może to oznaczać pozostawienie w obrocie prawnym decyzji wydanych przez organ niewłaściwy lub działający bez podstawy prawnej, jeśli uchybienia te nie wiążą się bezpośrednio z przesłankami art. 138 § 2 k.p.a. [por. Czubkowska i Siemieniako 2018, 68]. W odpowiedzi na ten formalizm, w doktrynie i orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego zaczęło dominować stanowisko odmienne – szersze, prokonstytucyjne, które zakłada, że ocena zasadności decyzji kasacyjnej nie może abstrahować od całokształtu kontekstu prawnego sprawy. Według tej wykładni, sąd powinien badać również, czy nie zachodziły przesłanki do zastosowania innego rozstrzygnięcia – np. uchylenia decyzji i umorzenia postępowania na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. – co wykluczałoby możliwość wydania decyzji kasacyjnej. Jeżeli bowiem decyzja organu pierwszej instancji była dotknięta nieważnością, organ odwoławczy powinien zastosować przepis właściwy dla takiej sytuacji, a wydanie decyzji kasacyjnej w tym kontekście należałoby uznać za przekroczenie kompetencji. To podejście poparł Naczelny Sąd Administracyjny, który w swoim orzeczeniu⁸ uznał, że stanowisko, zgodnie z którym w postępowaniu ze sprzeciwu sąd bada jedynie przesłanki wynikające z art. 138 § 2 k.p.a., jest sprzeczne z treścią art. 64e p.p.s.a. Według NSA sformułowanie „sąd ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a.” oznacza, że sąd winien ocenić nie tylko przesłanki określone w art. 138 § 2 k.p.a., lecz również wszystkie inne, które warunkują prawidłowość wydania decyzji kasacyjnej. Wymieniając m.in. zbadanie właściwości organu odwoławczego oraz kwestię ewentualnego wyłączenia organu lub jego pracownika. Dalej stwierdza, że aby rozważyć, czy organ odwoławczy prawidłowo zastosował art. 138 § 2 k.p.a., musi również ustalić czy w sprawie nie zachodziły przesłanki do wydania decyzji na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., czyli np. gdy decyzja organu pierwszej instancji dotknięta była wadą nieważności w związku z jej wydaniem bez podstawy prawnej, z naruszeniem *res iudicata* lub z powodu jej skierowania do osoby

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 września 2020 r., sygn. I GSK 1188/20, Lex nr 3064160.

niebędącej stroną postępowania. Rezygnacja z czysto literalnej wykładni art. 64e p.p.s.a. na rzecz interpretacji uwzględniającej cel postępowania ze sprzeciwu oraz wartości konstytucyjne umożliwia sądowi rzeczywiste kontrolowanie legalności decyzji administracyjnych i przeciwdziałanie ich instrumentalnemu stosowaniu przez organy. W tym kontekście warto postawić pytanie o konieczność zmiany obecnego modelu kontroli sądowoadministracyjnej w postępowaniu ze sprzeciwu. Racjonalne byłoby przyznanie sądowi kompetencji do sygnalizowania innych, poważnych nieprawidłowości bądź przekazania sprawy do rozpoznania w trybie skargowym, jeżeli zostaną ujawnione uchybienia godzące w fundamenty zasady legalizmu i bezpieczeństwa prawnego obywateli. Tylko w takim modelu sprzeciw będzie mógł skutecznie pełnić swoją funkcję gwarancyjną w systemie ochrony jednostki przed nadużyciami władzy administracyjnej.

Na podstawie ostatniej nowelizacji *Kodeksu postępowania administracyjnego*⁹ w perspektywie kontroli sądowej spraw ze sprzeciwu, głównie art. 64e p.p.s.a., zasadnicze znaczenie zyskują wytyczne organu odwoławczego zawarte w decyzji kasacyjnej. W obecnym stanie prawnym, na podstawie art. 138 § 2-2a k.p.a. w zw. z art. 139a k.p.a., wytyczne organu odwoławczego nie stanowią jedynie technicznego „załącznika” do decyzji uchylającej. Stanowią materialne kryterium weryfikacji istnienia przesłanek kasacji¹⁰. Na ich podstawie organ pierwszej instancji jest zobligowany do uwzględnienia wskazanych okoliczności faktycznych przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Jest także obowiązany do zastosowania wskazanej przez organ odwoławczy wykładni przepisów prawa mających zastosowanie w sprawie. Zgodnie z art. 139a § 1 k.p.a. organ pierwszej instancji jest nimi związany, chyba że doszło do zmiany stanu prawnego. W konsekwencji, w postępowaniu ze sprzeciwu sąd ocenia konieczność kasacji przez pryzmat zakresu i jakości tych wytycznych: czy identyfikują braki postępowania wyjaśniającego nieusuwalne na etapie odwoławczym (ich

⁹ Ustawa z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego, Dz. U. poz. 769.

¹⁰ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego, druk sejmowy nr 1108, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1108> [dostęp: 29.08.2025], s. 12.

usunięcie naruszałoby zasadę dwuinstancyjności) oraz czy nie prejudykują istoty sprawy poza reżim art. 138 § 2 k.p.a. Treść wytycznych stanowi zatem punkt odniesienia dla testu proporcjonalności kasacji: im bardziej są niezbędne do przywrócenia prawidłowego toku sprawy i mieszczą się w granicach kompetencji kasacyjnych, tym silniej legitymizują uchylenie.

Ważnym zagadnieniem jest również mierzenie się sądów administracyjnych z ogromną liczbą zarzutów o braku merytorycznego rozpatrzenia sprawy ze sprzeciwu, podczas gdy sąd nie jest do tego uprawniony. Jak stwierdza Naczelny Sąd Administracyjny: „W postępowaniu prowadzonym w tym trybie sąd administracyjny bada, czy organ odwoławczy wydający decyzję nie przekroczył swoich uprawnień określonych w art. 138 § 2 k.p.a. – ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a. (art. 64e p.p.s.a.). Czyni to przez pryzmat przepisów prawa materialnego mających zastosowanie w danej sprawie, określających zakres postępowania wyjaśniającego i pozwalających ustalić konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy. Ustawodawca wąsko określił wobec tego zakres uruchamianej sprzeciwem kontroli sądowoadministracyjnej decyzji kasacyjnej. Kontrola ta nie odbywa się z punktu widzenia treści normy prawa materialnego, którą rzeczywiście należy w sprawie zastosować (ocena in meriti). Słusznie skonstatował Sąd I instancji, że dokonywana kontrola nie może obejmować sformułowania końcowej oceny materialnoprawnej związanej z istotą sprawy, gdyż formułowanie wniosków w tym zakresie byłoby przedwczesne i niedopuszczalne”¹¹. Zakres kognicji sądu rozpoznającego sprzeciw od decyzji wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. ogranicza się wyłącznie do oceny, czy organ odwoławczy prawidłowo uznał, iż w danym stanie faktycznym i prawnym zaistniały przesłanki uzasadniające zastosowanie tej regulacji. Kontrola sądowa w tym trybie nie obejmuje merytorycznej weryfikacji rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, gdyż byłoby to przedwczesne i nieuprawnione. Sprzeciw nie stanowi instrumentu umożliwiającego badanie legalności zastosowania przepisów prawa materialnego ani oceny poprawności wykorzystania norm procesowych niezwiązanych z art. 138 § 2 k.p.a. W odróżnieniu od skargi rozpatrywanej na podstawie art. 134 i art. 145 p.p.s.a., która inicjuje sądowoadministracyjną kontrolę

¹¹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 stycznia 2024 r., sygn. II OSK 2570/23, Lex nr 3781170.

legalności decyzji administracyjnej w szerszym zakresie, art. 64e p.p.s.a. wyznacza zawężone ramy tej kontroli jedynie do kwestii formalnych związanych z przesłankami zastosowania art. 138 § 2 k.p.a.¹² Istotne jest, że sprzeciw przysługuje od decyzji, która nie rozstrzyga jeszcze o prawach i obowiązkach strony – ich kontrola będzie możliwa dopiero na etapie zażalenia decyzji ostatecznej, kończącej postępowanie administracyjne.

Jeżeli chodzi natomiast o sposób w jaki sąd bada zasadność zastosowania decyzji kasacyjnej przez organ odwoławczy to rozpoznając sprzeciw od decyzji kasacyjnej, sąd administracyjny nie prowadzi klasycznej kontroli merytorycznej, jak ma to miejsce w przypadku skargi na decyzję kończącą postępowanie administracyjne. Niemniej jednak, zakres tej kontroli – choć formalnie zawężony do przesłanek zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. – nie może być pojmowany w sposób czysto formalistyczny ani sprowadzony do pozbawionej treści analizy proceduralnej. Zgodnie z art. 64e p.p.s.a., sąd ocenia wyłącznie istnienie przesłanek zastosowania art. 138 § 2 k.p.a., czyli naruszenia przepisów postępowania przez organ pierwszej instancji oraz istnienia potrzeby ponownego przeprowadzenia postępowania dowodowego w zakresie, który może mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy.

Jednakże, jak wskazuje orzecznictwo, ocena ta nie może abstrahować od kontekstu materialnoprawnego sprawy. To oznacza, że sąd – choć nie przesądza o treści przyszłego rozstrzygnięcia – powinien zbadać, czy wskazany przez organ odwoławczy zakres wymagający ponownego wyjaśnienia rzeczywiście odnosi się do okoliczności istotnych w świetle hipotez właściwych norm prawa materialnego¹³. Ograniczenie się do wyłącznie formalnej weryfikacji przesłanek wydania decyzji kasacyjnej nie pozwala w praktyce na pełną ocenę legalności zastosowania art. 138 § 2 k.p.a. Nie oznacza to jednak dopuszczalności takiej wykładni art. 64e p.p.s.a., która rozszerzałaby kognicję sądu do formułowania dyrektyw co do merytorycznego załatwienia sprawy lub wykraczała poza ramy kontroli rozstrzygnięcia

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2024 r., sygn. I OSK 3079/23, Lex nr 3755677.

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2019 r., sygn. II OSK 132/19, ONSAiWSA 2020, nr 2, poz. 19. „Art. 64e p.p.s.a. należy rozumieć w ten sposób, że sąd administracyjny rozpoznając sprzeciw od decyzji ocenia jedynie istnienie przesłanek do wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 k.p.a., ale czyni to w świetle przepisów prawa materialnego mogących mieć zastosowanie w danej sprawie”.

kasacyjnego organu odwoławczego – nawet jeżeli miałoby to prowadzić do szybszego rozstrzygnięcia sprawy co do istoty [Piątek 2019, 176]. Jednak brak odniesienia do przepisów materialnoprawnych prowadziłyby w istocie do fikcyjnej kontroli legalności – pozornej weryfikacji przesłanek decyzji kasacyjnej, która w rzeczywistości uchylałaby się od oceny jej zgodności z prawem. Dlatego też, pomimo formalnego ograniczenia zakresu badania sądowego, art. 64e p.p.s.a. nie eliminuje możliwości – ani konieczności – odwołania się przez sąd do art. 134 § 1 p.p.s.a., który nakazuje rozpoznanie sprawy w granicach skargi, z uwzględnieniem interesu publicznego i indywidualnego. W rezultacie, sąd powinien weryfikować, czy organ odwoławczy prawidłowo powiązał stwierdzone uchybienia proceduralne z konkretnym zakresem niewyjaśnionych okoliczności, które mogą mieć rzeczywiste znaczenie dla zastosowania normy materialnej. Tylko wówczas można mówić o rzetelnej kontroli legalności decyzji kasacyjnej. Przyjęcie innego podejścia – polegającego na całkowitym abstrahowaniu od prawa materialnego prowadziłoby do naruszenia zasady legalizmu oraz fikcyjności kontroli sądowoadministracyjnej.

Podsumowanie

Sprzeciw od decyzji kasacyjnej należy postrzegać jako środek o istotnym potencjale systemowym, ukierunkowany na ograniczanie nadużyć polegających na instrumentalnym sięganiu po rozstrzygnięcia kasatoryjne przez organy odwoławcze oraz na skracanie drogi do merytorycznego zakończenia sprawy. Konstrukcja tego środka – mimo wąskiego zakresu kognicji sądu określonego w art. 64e p.p.s.a. – tworzy odrębny, przyspieszony tor kontroli legalności kasacji, który ma przeciwdziałać przewlekłości i zapewnić stronie realną ochronę przed nieuzasadnionym uchylaniem decyzji rozstrzygających co do istoty.

Na tle najnowszych zmian legislacyjnych szczególnego podkreślenia wymaga rozszerzenie mechanizmu sprzeciwu również na postanowienia kasacyjne organu odwoławczego¹⁴. Rozwiązanie to potwierdza, że ustawodawca

¹⁴ Ustawa z dnia 21 maja 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego, Dz. U., poz. 769, wprowadziła do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2024 r., poz. 935, art. 64f, zgodnie z którym od postanowienia,

dostrzega przewagę sprzeciwu z perspektywy ochrony jednostki i sprawności postępowania: krótsze, rygorystycznie wyznaczone terminy po stronie strony, organu i sądu; możliwość uwzględnienia środka przez sam organ administracji bez angażowania sądu; oraz odformalizowanie konstrukcji zarzutu, które nie wymaga już szczegółowego wskazywania naruszenia prawa bądź interesu prawnego na etapie wniesienia sprzeciwu. Jednocześnie należy zauważyć, iż poza zakresem sprzeciwu wciąż pozostają rozstrzygnięcia kasacyjne wydawane na podstawie art. 233 § 2 *Ordynacji podatkowej*¹⁵, co z punktu widzenia spójności systemowej i funkcji gwarancyjnej instrumentu trudno uznać za rozwiązanie w pełni przekonujące.

Ograniczony zakres badania sądowego może rodzić napięcie pomiędzy gwarancyjną funkcją sprzeciwu a potrzebą realnego reagowania na poważne nieprawidłowości, które nie mieszczą się literalnie w katalogu przesłanek z art. 138 § 2 k.p.a. Dlatego kluczowe znaczenie ma ocena decyzji kasacyjnej przez pryzmat treści wytycznych organu odwoławczego, o których mowa w art. 138 § 2-2a w związku z art. 139a k.p.a. To właśnie wytyczne – o ile identyfikują braki postępowania wyjaśniającego, których nie sposób usunąć na etapie odwoławczym bez naruszenia zasady dwuinstancyjności, i pozostają w granicach kompetencji kasacyjnych – legitymizują zastosowanie kasacji. Jeżeli natomiast mają charakter prejudykacyjny w stosunku do meritum albo są nieprecyzyjne, powinny skłaniać sąd do uwzględnienia sprzeciwu.

W perspektywie *de lege ferenda* celowe jest objęcie reżimem sprzeciwu również rozstrzygnięć kasacyjnych w sprawach podatkowych, tak aby zapewnić jednolity standard ochrony w całym obszarze postępowania administracyjnego. Pożądane wydaje się również doprecyzowanie art. 64e p.p.s.a. w kierunku wyraźnego uwzględnienia kontekstu materialno-prawnego przy ocenie przesłanek kasacji oraz wzmocnienie obowiązku uzasadnienia po stronie organu odwoławczego, zwłaszcza w zakresie wykazania, dlaczego nie było możliwe wykorzystanie kompetencji reformatoryjnych i dowodowych określonych w art. 136 k.p.a. Utrzymania wymagają natomiast dyscyplinujące rygory terminowe i sankcje za nieprzekazywanie akt, ponieważ to one w praktyce gwarantują sprawność tej ścieżki.

do którego odpowiednie zastosowanie ma przepis art. 138 § 2 k.p.a., skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści postanowienia może wnieść od niego sprzeciw, zwany dalej „sprzeciwem od postanowienia”. Przepisy art. 64b-64e stosuje się odpowiednio.

¹⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - *Ordynacja podatkowa*, Dz. U. z 2025 r., poz. 111.

Podsumowując, sprzeciw – w obecnym kształcie, poszerzonym o kontrolę postanowień kasacyjnych – może być skutecznym instrumentem ograniczającym nadmierne wydawanie rozstrzygnięć kasatoryjnych. Warunkiem jest konsekwentne dopełnianie ram normatywnych oraz spójna praktyka orzecznicza, która traktuje sprzeciw jako realny środek ochrony jednostki przed instrumentalnym stosowaniem prawa przez administrację.

PIŚMIENNICTWO

- Czubkowska, Marta, i Justyna Siemieniako. 2018. „Sprzeciw jako sposób na zmniejszenie ilości decyzji kasacyjnych.” *Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego* nr 4:50-71.
- Firlus, Grzegorz, i Tadeusz Woś. 2017. „Sprzeciw od decyzji kasacyjnej organu odwoławczego wydanej na podstawie art. 138 § 2 k.p.a.” *Przegląd Prawa Publicznego* nr 6:82-98.
- Jankiewicz, Emilia, i Sebastian Juszczak. 2023. „Sprzeciw od decyzji kasacyjnej – perspektywa konstytucyjna.” *Państwo i Prawo* nr 1:71-88.
- Jaśkowska, Małgorzata, Martyna Wilbrandt-Gotowicz, i Andrzej Wróbel. 2020. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Wyd. VIII. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Piątek, Wojciech. 2019. „Zakres przedmiotowy rozpoznania przez sąd „sprzeciwu od decyzji”. Glosa do wyroku WSA z dnia 20 lutego 2018 r., II SA/Bk 940/17.” *Orzecznictwo Sądów Polskich* nr 10:162-81.
- Przedńska, Justyna, i Robert Suwaj. 2019. „Wprowadzanie modelu reformatoryjnego w ogólnym postępowaniu administracyjnym – uwagi na tle orzecznictwa samorządowych kolegiów odwoławczych.” *Samorząd Terytorialny* nr 6:9-23.
- Smarż, Joanna. 2021. „Zakres postępowania dowodowego i wyjaśniającego prowadzonego przez organ odwoławczy w świetle znówelizowanego art. 136 k.p.a.” *Przegląd Prawa Publicznego* nr 1:81-94.
- Ziółkowska, Agnieszka. 2017. „Decyzja kasacyjna powodująca przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji (art. 138 par. 2 k.p.a. i art. 138 par. 2a k.p.a.) w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku.” W *Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach*, red. Anna Gronkiewicz, i Agnieszka Ziółkowska, 313-32. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.

PODMIOTOWOŚĆ PRAWNOPODATKOWA DZIECKA LEGAL AND TAX SUBJECTIVITY OF A CHILD

Dr Ilona Szczepańska-Krekora

Uniwersytet Warszawski, Polska

e-mail: ISzczepanska@wz.uw.edu.pl; <https://orcid.org/0009-0000-0082-5799>

Abstrakt

W artykule został poruszony problem podmiotowości prawnopodatkowej dziecka. W tym zakresie analizie została poddana normatywna definicja dziecka, z uwzględnieniem aktów prawnych o zasięgu międzynarodowym oraz tych, które obowiązują w Polsce. Podjęty temat wymagał odniesienia się do statusu dziecka w prawie cywilnym. Przeprowadzone badanie pozwoliło na przyjęcie tezy, że dziecko pomimo braku zdolności do czynności prawnych, może mieć status podatnika, a więc mieć podmiotowość prawnopodatkową. Zawarte w podsumowaniu wnioski wskazują, że w dobie rozwoju gospodarczego dzieci są uczestnikami procesów gospodarczych, przez co skutki ich aktywności mogą materializować się w prawie podatkowym.

Słowa kluczowe: dziecko, podmiotowość prawnopodatkowa, podatnik, postępowanie podatkowe

Abstract

This article addresses the issue of a child's tax-legal subjectivity. The research evaluates the legal definition of a child through examination of international instruments and Polish domestic laws in force. The subject under consideration required addressing the child's status within civil law. The research findings support the thesis that children may hold the status of taxpayers even though they lack legal capacity, which grants them tax-legal subjectivity. The conclusions presented in the summary indicate that, in the era of economic development, children are participants in economic processes, and the consequences of their activity may manifest within the framework of tax law.

Keywords: child, tax-legal subjectivity, taxpayer, tax proceedings

Wstęp

Podmiotowość prawnopodatkowa to cecha normatywna określona przez przepisy prawa podatkowego, która oznacza zdolność nabywania praw i obowiązków oraz możliwość ich wykonywania. Podmiot opodatkowania ma wówczas możliwość wejścia w stosunki prawnopodatkowe uprawniające lub zobowiązujące go do określonego zachowania w sferze prawa podatkowego [Brzeziński 2009, 53]. Ponieważ dziecko, nie posiada zdolności do czynności prawnych, nie może co do zasady skutecznie zawierać umów. Zdarzenia gospodarcze mogą go jednak bezpośrednio dotyczyć oraz wywoływać wobec niego skutki podatkowe. Spojrzenie na zagadnienie podmiotowości prawnopodatkowej z perspektywy dziecka jest więc istotne, ponieważ wiąże się z koniecznością ochrony przysługujących mu praw. Dziecko z racji wieku nie jest bowiem zdolne do kierowania swoimi sprawami, a podmiotowość prawnopodatkowa, z którą nierozzerwalnie związany jest podmiot opodatkowania to dodatkowo jeden z najważniejszych elementów konstrukcji podatku, którego prawidłowe określenie prowadzi do skonkretyzowania zobowiązania podatkowego również wobec niego.

Zaprezentowany w pracy problemem badawczy dotyczy zagadnienia podmiotowości prawnopodatkowej dziecka jako osoby fizycznej nieposiadającej zdolności do czynności prawnych. Dzieci są bowiem coraz częściej uczestnikami zdarzeń gospodarczych wywołujących skutki podatkowe. Jako przykład można tutaj wskazać udział w reklamach, role w filmach, czy udzielanie głosu produkcjach animowanych. W związku ze stale rosnącym znaczeniem mediów społecznościowych na uwagę zasługuje również uczestniczenie dzieci w tej formie komunikacji, co przejawia się w formie działalności *influencerów* czy *e-sportowców*¹.

Celem niniejszego opracowania jest analiza i ocena regulacji prawnych dotyczących podmiotowości prawnopodatkowej dziecka oraz próba

¹ W polskiej literaturze naukowej jedną z najczęściej spotykanych definicji „e-sportu” jest definicja M. Filiciaka, według którego: „E-sport jako zmagania graczy, w których podstawą sukcesu jest trening opierający się na praktyce manualnej i/lub zdobywaniu wiedzy z zakresu strategii rozrywki. Istotą gier tego typu jest rywalizacja, co z reguły zostaje podkreślone przez dynamiczne tempo rozgrywki. Każda potyczka ma swój rezultat, pozwalający jasno określić, który gracz (lub zespół graczy) jest zwycięzcą, a kto przegrany” [Filiciak 2006, 76].

sformułowania w tym zakresie postulatów *de lege lata* i *de lege ferenda*. Jego realizację umożliwiło zastosowanie metody prawno-dogmatycznej. W opracowaniu postawiono tezę, że dziecko pomimo braku zdolności do czynności prawnych posiada podmiotowość prawnopodatkową. W opracowaniu przeprowadzono analizę doktryny oraz obowiązujących regulacji prawnych. W mniejszym zakresie nastąpiło odniesienie do orzecznictwa sądów administracyjnych oraz interpretacji przepisów prawa podatkowego. Całość uzupełniają czasopisma naukowe oraz inne odnalezione źródła.

1. Normatywna definicja dziecka

Ustalenie czy dziecko posiada zdolność prawnopodatkową wymaga w pierwszej kolejności odniesienia się do zakresu definicyjnego tego terminu. Zgodnie z definicją słownikową dzieckiem jest „niedorośła istota ludzka od urodzenia do wieku młodzieńczego” lub „niedorośła istota ludzka do wieku młodzieńczego” [Szymczak 1978, 498].

Przechodząc teraz do definicji dziecka na gruncie prawa międzynarodowego wskazać należy na Konwencje Praw Dziecka przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 listopada 1989 r.² Zgodnie z jej postanowieniami „dzieckiem jest istota ludzka, która nie ukończyła osiemnastego roku życia” (art. 1 Konwencji Praw Dziecka). Objęcie definicją dziecka każdej istoty ludzkiej w wieku poniżej 18 roku życia wskazuje, że zasadniczym elementem jest okres życia człowieka. To utożsamiane jest ze stanem niedojrzałości fizycznej i psychicznej oraz brakiem samodzielności. Preambuła wskazuje natomiast, że „dziecko z uwagi na niedojrzałość fizyczną i umysłową, wymaga opieki i troski, w tym właściwej ochrony zarówno przed, jak i po urodzeniu”. Odnosząc się do literalnego brzmienia Preambuły wskazać należy, że Konwencja Prawa Dziecka obejmuje ochroną dziecko nienarodzone, nakazując niezwłocznie po jego urodzeniu sporządzenie aktu urodzenia. Od tego momentu nabywa ono prawo do otrzymania imienia, uzyskania obywatelstwa oraz poznania rodziców i pozostawania pod ich opieką (art. 7 pkt 1 Konwencji Praw Dziecka). Ochroną objęte jest każde dziecko bez względu na kolor skóry, płeć, język, religię, pochodzenie

² Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r., Dz. U. z 1989 r. nr 120, poz. 526 [dalej: Konwencja Praw Dziecka].

narodowe, etniczne oraz społeczne, jak również status majątkowy, niepełnosprawność, cenzus urodzenia lub jakikolwiek inny status jego samego lub jego rodziców bądź osób sprawujących nad nim prawną opiekę [Kałdon 2009, 167]. Państwo, które ratyfikowało Konwencję Praw Dziecka uprawnione jest do samodzielnego decydowania o sposobie sprawowania opieki nad dzieckiem, aby zapewnić mu bezpieczeństwo i prawidłowy rozwój. Państwo takie uprawnione jest nadto do decydowania o sposobie określenia momentu, z nadejściem którego istota ludzka staje się dzieckiem. Różnice w sposobie traktowania dzieci i wyznaczaniu miejsca dziecka w rodzinie i społeczeństwie uwidaczniają się w zależności od społeczeństwa i jego kultury. To wpływa na określenie granic dzieciństwa. Dla uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych status personalny dziecka oceniany jest według ojczystego prawa państwa, które jest stroną Konwencji Praw Dziecka³. Konwencja Praw Dziecka nie ma więc zastosowania, jeżeli według prawa wewnętrznego istota ludzka uzyskuje pełnoletniość wcześniej niż w wieku 18 lat [Smoczyński 1991, 50]. Pełnoletniość jest więc nie tylko problemem prawa, ale elementem istniejących norm społecznych, kulturowych i religijnych obowiązujących w danym państwie. Powyższe wskazuje, że Konwencja Praw Dziecka traktuje dziecko jak podmiot praw i wolności, nadając mu podmiotowość prawną, nie określając jednak momentu początkowego bycia dzieckiem [tamże, 48]. Wskazuje bowiem, że dzieckiem jest każda istota ludzka „w wieku poniżej 18 roku życia”. Istota ludzka w świetle rozważań doktrynalnych oznacza tego, kto urodził się z ludzkich rodziców, mimo wszelkich jego deformacji i niedorozwoju. W doktrynie przyjmuje się nadto, że istotą ludzką jest płód, któremu nie przysługują prawa osoby [tamże, 49]. Posłużenie się przez Konwencję Praw Dziecka sformułowaniem „każda istota ludzka” (art. 1 Konwencji Praw Dziecka), oznacza możliwość utożsamienia statusu dziecka przyjmując rozumienie cywilnoprawne, zgodnie z którym ochroną objęte jest dziecko poczęte. Pojęciem dziecko można zatem objąć dzieci narodzone oraz poczęte.

Dokumentem o zasięgu międzynarodowym mającym istotne znaczenie w zakresie definicji dziecka jest Deklaracja Praw Dziecka przejęta 20 listopada 1959 r. przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych, która we wstępie wskazuje, że „dziecko z powodu niedojrzałości fizycznej

³ Por. art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. – *Prawo prywatne międzynarodowe*, Dz. U. z 2015 r., poz. 1792.

i umysłowej wymaga szczególnej opieki i troski zarówno przed urodzeniem, jak i po urodzeniu”⁴. Łączne rozpatrywanie przepisów znajdujących się w preambule do Deklaracji Praw Dziecka oraz Konwencji Praw Dziecka pozwala stwierdzić, że jego zakresem objęta jest istota ludzka przed urodzeniem.

Przechodząc do dalszych rozważań w zakresie definicji dziecka wskazać należy na Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r.⁵, który posługuje się pojęciami: dziecko, młodociany i małoletni, nie zawierając w tym zakresie zakresu definicyjnego (w art. 14 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 24 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich). Konwencja o Ochronie Ofiar Wojny podpisana w Genewie 12 sierpnia 1949 r.⁶, podobnie jak wyżej wymieniony akt prawny, posługuje się pojęciem nieletniego, nie zawierając jednak kontekstu definicyjnego (w art. 76 Konwencji).

Istotne znaczenie w próbie sformułowania pojęcia dziecka pełni również prawo unijne. Wskazać tutaj należy Dyrektywę Rady Europy z dnia 22 czerwca 1994 r. w sprawie ochrony pracy młodych⁷, która definiuje pojęcia: dziecko, młodociany oraz osoba młoda. Zgodnie z regulacjami powołanego aktu prawnego dzieckiem jest młoda osoba w wieku poniżej 15 roku życia lub taka, która podlega powszechnemu obowiązкови szkolnemu zgodnie z prawem krajowym. Dyrektywa w sprawie ochrony pracy młodych w zakresie definicji młodocianego wskazuje natomiast, że jest nią osoba młoda w wieku co najmniej 15 roku życia, ale jest poniżej 18 roku życia, która nie podlega powszechnemu obowiązкови szkolnemu zgodnie z krajowym prawem. Natomiast osobą młodą jest jakakolwiek osoba w wieku poniżej 18 lat (art. 3 dyrektywy w sprawie ochrony pracy młodych).

Innym aktem prawnym jest Dyrektywa Rady Europy z dnia 25 lipca 1977 r. w sprawie kształcenia dzieci pracowników migrujących uznająca w art. 1 osobę małoletnią, która objęta jest obowiązkiem szkolnym⁸.

⁴ Zob. wstęp do Deklaracji Praw Dziecka w: *Prawo międzynarodowe publiczne*, red. A. Klafkowski, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1979, s. 283.

⁵ Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167 [dalej: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich].

⁶ Dz. U. z 1956 r., Nr 38, poz. 171 [dalej: Konwencja].

⁷ Dyrektywa Rady Europy nr 94/33/WE z dnia 22 czerwca 1994 r. w sprawie ochrony pracy młodych, Dz. U. UE. L.1994.216.12 [dalej: dyrektywa w sprawie ochrony pracy młodych].

⁸ Dyrektywa Rady Europy nr 77/486/EWG z dnia 25 lipca 1977 r. w sprawie kształcenia dzieci pracowników migrujących, Dz.U.U.E.L.1997.99.32 [dalej: dyrektywa w sprawie kształcenia dzieci pracowników migrujących].

Aktem prawnym odnoszącym się do badanej problematyki jest również Europejska Konwencja o przysposobieniu dzieci podpisana w Strasburgu dnia 4 kwietnia 1967 r.⁹ Ten akt prawny ma zastosowanie wyłącznie do zdarzeń, w następstwie których następuje przysposobienie dziecka, które w chwili wystąpienia z wnioskiem o ustanowienie tego stosunku nie ukończyło 18 lat, nie zawarło związku małżeńskiego, przez co z punktu widzenia obowiązujących przepisów prawa nie jest uważane za pełnoletnie.

W polskim ustawodawstwie normatywna definicja dziecko uregulowana jest w ustawie z dnia 6 stycznia 2000 r. *o Rzeczniku Praw Dziecka*¹⁰. Ustawodawca wyjaśnił tutaj, że „[...] dzieckiem jest każda istota ludzka od momentu poczęcia do uzyskania pełnoletniości” (art. 6 ustawy o RPD). Z powyższego wynika, że podmiotowym zakresem objęte zostały dzieci poczęte. Podobnie wskazują poglądy doktryny, zgodnie z którymi dzieckiem z pełnią praw jest także dziecko w okresie życia embrionalno-płodowego [Żelichowski 1997, 115]. Odnośnie do dziecka poczętego polski ustawodawca przyjmuje jednak warunkowe nabycie praw i obowiązków, poprzez wyposażenie je w prawo do dziedziczenia pod warunkiem, żywego urodzenia i poczęcia w chwili otwarcia spadku¹¹. Powyższe rozważania wskazują więc na konieczność wyposażenia dziecka w ochronę prawną, pomimo tego, że nie posiada ono zdolności prawnej, ponieważ zgodnie z art. 8 k.c., każdy człowiek ma zdolność prawną od chwili urodzenia.

W polskim ustawodawstwie poza wyżej wymienionymi definicjami występują również inne. Tak np., osoba w wieku do 21 roku życia, u której występują przejawy demoralizacji to nieletni¹². Ustawodawca wyjaśnia tutaj dokładnie, że osoba w wieku od 13 do 17 roku życia, która dopuściła się czynów karalnych oraz osoba do 21 roku życia, wobec której wykonywane są środki wychowawcze i poprawcze orzeczone przez sąd to osoba nieletnia (art. 1 ustawy o nieletnich). Kolejna normatywna definicja to młodociany, uregulowana przez ustawę z dnia 26 czerwca 1974 r.

⁹ Europejska Konwencja o przysposobieniu dzieci sporządzona w Strasburgu dnia 24 kwietnia 1967 r., Dz. U. z 1999 r., Nr 97, poz. 1157.

¹⁰ Dz. U. z 2023 r., poz. 292 [dalej: ustawa o RPD].

¹¹ Por. art. 927 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – *Kodeks cywilny*, Dz. U. z 2024 r., poz. 1061 [dalej: k.c.]

¹² Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. *o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich*, Dz. U. z 2024 r., poz. 978 [dalej: ustawa o wspieraniu nieletnich].

– *Kodeks pracy*¹³. Ustawodawca za młodocianego uznaje osobę w wieku od 15 do 18 roku życia, która może być zatrudniona na podstawie umowy o pracę. Warto w tym miejscu dodać, że młodociany, którym posługuje się k.p. nie odpowiada pojęciu małoletniego z k.c. Według reguł cywilistycznych małoletni, który ukończył 13 rok życia, posiada ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Ta sama osoba, ale w rozumieniu k.p., pomimo tego, że ma ograniczoną zdolność do czynności prawnych, jest więc pozbawiona prawa do bycia stroną stosunku pracy, jeśli nie ukończyła 16. roku życia. Po tym czasie ustawodawca wyposażył młodocianych w prawo do samodzielnego nawiązywania i kształtowania stosunku pracy. Zgodnie bowiem z k.p. osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych może bez zgody przedstawiciela ustawowego nawiązać stosunek pracy oraz dokonywać czynności prawnych, które dotyczą tego stosunku. Gdy stosunek pracy sprzeciwia się jej dobru, przedstawiciel ustawowy za zezwoleniem sądu opiekuńczego może go jednak rozwiązać (art. 22 k.p.).

Odnosząc się do definicji dziecka, którą posługuje się prawo pracy warto w tym miejscu przywołać poglądy doktryny, które wskazują, że pojęcie dziecka krzyżuje się z pojęciem młodocianego. Zgodzić się zatem należy z twierdzeniem, że w celu zachowania spójności terminologicznej na gruncie k.p. należy usunąć obowiązującą niezgodność oraz uznać, że ustawodawca w niektórych przypadkach traktuje dziecko jako młodocianego, albo wbrew przyjętej regulacji cywilistycznej z uwagi na wskazaną definicję legalną młodocianego, każda osoba poniżej 16 r. życia ma status dziecka [Szuba 2018, 385]. Końcowo warto wyjaśnić, że pojęcie małoletniego jest przedmiotem regulacji prawa karnego. Ustawodawca w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny*¹⁴ wyjaśnił, że osoby w przedziale wiekowym od 16 do 21 roku życia oraz osoby, które po ukończeniu 15 roku życia dopuściły się czynów zabronionych przez k.k. to osoby nieletnie. Ustawodawca w k.k. posłużył się nadto pojęciem młodzież, dla określenia podmiotów ochrony wymienionych w rozdziale XXV k.k.

Analiza definicji dziecka w regulacjach prawa międzynarodowego oraz polskiego wskazuje, że jego zakres jest zbliżony. Przepisy prawa międzynarodowego oraz ustawodawstwo polskie nie regulują bowiem

¹³ Dz. U. z 2023 r., poz. 1465 [dalej: k.p.].

¹⁴ Dz. U. z 2024 r., poz. 17 [dalej: k.k.].

w sposób precyzyjny początkowej granicy dzieciństwa, ponieważ zgodnie z Konwencją Praw Dziecka ochroną należy objąć dziecko jeszcze przed narodzeniem. Polskie ustawodawstwo, z wyjątkiem norm prawa cywilnego z zakresu prawa spadkowego oraz uznania dziecka nie wypowiada się natomiast w kwestii dziecka poczętego. W polskim ustawodawstwie brak jest też uniwersalnej definicji dziecka. Rozstrzygnięcie problemu jej wprowadzenia jest natomiast trudne do zrealizowania. Poszczególne gałęzie prawa realizują bowiem różne funkcje ochrony prawnej nie tylko dziecka, ale również jego rodziców oraz opiekunów prawnych. Skodyfikowanie wszystkich przepisów prawa statuujących pozycję dziecka w jednym akcie prawnym jest też niemożliwe ze względu na różnorodność i szczegółowość poszczególnych zagadnień. Wyznaczenie granicy dzieciństwa w uniwersalny sposób powinno jednak stać się przedmiotem regulacji prawnych, ponieważ wiąże się to z dwoma aspektami. Po pierwsze, granica dzieciństwa jest konieczna dla ustanowienia dla niego ochrony prawnej ze względu nie-dojrzałość. Po drugie, powinna uwzględniać jego rosnącą autonomię oraz dojrzałość, którym łącznie towarzyszy obowiązek respektowania przysługujących mu praw oraz ciążących na nim obowiązków, również w sferze konkretnych gałęzi prawa. Drugi ze wskazanych aspektów jest szczególnie widoczny w prawie podatkowym, karnym oraz w prawie pracy. Tutaj bowiem wraz osiąganiem przez dziecko wieku oraz nabywaniem statusu osoby małoletniej, młodocianej, a następnie nieletniej zmienia się zakres przysługujących mu uprawnień i obowiązków. Jeśli chodzi o prawo pracy, przejawia się to w możliwości samodzielnego nawiązywania stosunku pracy. W przypadku prawa karnego wraz z osiąganiem wieku następuje zmiana zakresu odpowiedzialności za popełnienie czynu karalnego. Biorąc pod uwagę prawo podatkowe, zasadniczo nie wyklucza ono z kręgu podatników osób fizycznych wyłącznie ze względu na wiek. Próba wyjaśnienia tego zagadnienia nastąpi jednak w dalszej części opracowania. Proponowanym rozwiązaniem jest więc zachowanie definicji dziecka stworzonej na potrzeby poszczególnych gałęzi prawa. Ze względu na specyfikę każdej z nich uwzględnione są bowiem problemy związane z jego udziałem w poszczególnych zdarzeniach prawnych.

2. Definicja dziecka w prawie podatkowym

Problem podmiotowości prawnopodatkowej wymaga odniesienia się do definicji dziecka, której źródłem jest prawo podatkowe. Aktem prawnym, który będzie miał tutaj zasadnicze znaczenie jest ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych*¹⁵. Ustawodawca posługuje się w nim terminem dziecko przede wszystkim w kontekście możliwości skorzystania z preferencji podatkowej przez tzw. osobę samotnie wychowującą dziecko oraz poprzez wskazanie zasad opodatkowania dochodów osiągniętych przez małoletnie dziecko.

Odnosnie do zasad opodatkowania dochodów osiągniętych przez małoletnie dziecko ustawodawca wyjaśnił tutaj sposób traktowania osiąganych przez nie dochodów na potrzeby rozliczenia z tytułu podatku dochodowego wskazując, że co do zasady należy je doliczyć do dochodów rodziców (por. art. 7 u.p.d.o.f.). Odnosnie do preferencji podatkowej, z której mogą korzystać osoby samotnie wychowujące dziecko, poza zasadami skorzystania z tego rozwiązania ustawodawca wyjaśnił kogo należy uważać za osobę samotnie wychowującą dziecko. Zgodnie z u.p.d.o.f. jest nim rodzic lub opiekun prawny, który jest jednocześnie: panną albo kawalerem, wdową albo wdowcem, rozwódką, rozwodnikiem albo osobą, w stosunku do której sąd orzekł separację w rozumieniu odrębnych przepisów, bądź osobą pozostającą w związku małżeńskim, gdy jej małżonek został pozbawiony praw rodzicielskich lub odbywa karę pozbawienia wolności. Preferencyjne opodatkowanie dochodów osób samotnie wychowujących dzieci może być stosowane pod warunkiem, że podatnik wychowuje dziecko (dzieci): małoletnie, bez względu na wiek dziecka, które zgodnie z odrębnymi przepisami otrzymywało zasiłek (dodatek) pielęgnacyjny lub rentę socjalną, do ukończenia 25. roku życia uczące się w szkołach, o których mowa w przepisach o systemie oświaty, przepisach o szkolnictwie wyższym i nauce lub w przepisach regulujących system oświatowy lub szkolnictwo wyższe, obowiązujących w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie. Warunkiem zastosowania omawianego sposobu opodatkowania dochodów przez podatników samotnie wychowujących dzieci pełnoletnie i uczące się jest to, aby w roku podatkowym dzieci te nie uzyskały dochodów podlegających

¹⁵ Dz. U. z 2024 r., poz. 226 [dalej: u.p.d.o.f.].

opodatkowaniu według skali przychodów z tytułu kapitałów pieniężnych lub przychodów zwolnionych z opodatkowania z tytułu stosunku pracy, praktyki absolwenckiej lub stażu uczniowskiego (z wyjątkiem renty rodzinnej)¹⁶ w łącznej wysokości przekraczającej dwunastokrotność kwoty renty socjalnej w wysokości obowiązującej w grudniu roku podatkowego. Możliwość korzystania z omawianej preferencji została także wyłączona w stosunku do osób, które wychowują wspólnie z drugim rodzicem albo opiekunem prawnym co najmniej jedno dziecko, w tym również, gdy dziecko jest pod opieką naprzemienną, w związku z którą obydwójgu rodzicom zostało ustalone świadczenie wychowawcze – tzw. 800 plus.

Analiza definicji dziecko w u.p.d.o.f. wskazuje, że ustawodawca podatkowy, co prawda nie wyjaśnił tego pojęcia, jednakże w sposób pośredni wskazał szeroki krąg podmiotów stanowiących o możliwości skorzystania z preferencji podatkowej przez jego rodziców lub opiekunów prawnych. Zauważyć należy, że ustawodawca podatkowy w kontekście definicji dziecko posługuje się zasadniczo terminem dziecko małoletnie, dziecko pełnoletnie oraz dziecko pełnoletnie do ukończenia 25. roku życia (art. 6 ust. 4c pkt 2 i 3 u.p.d.o.f.). Poza ostatnim ze wskazanych przypadków nie wskazuje jednak zakresu definicyjnego oraz granic wiekowych. Oceniając tak szerokie rozumienie pojęcia dziecko stwierdzić należy, że u.p.d.o.f. skupia się w tym zakresie przede wszystkim na treści normy prawnej regulującej preferencje podatkowe, z których mogą korzystać jego rodzice lub opiekunowie prawni, jak również zasady ich przyznawania. Tak szerokie rozumienie pojęcia dziecko (do ukończenia 25 roku życia) należy ocenić pozytywnie. Pozwala bowiem przez wydłużony czas korzystać z preferencji podatkowych przez samotnych rodziców. Rozwiązania takie są potrzebne, ponieważ koszty utrzymania tzw. rodziny niepełnej są względnie wyższe. Dochód osiągany przez jedną osobę samotnie wychowującą dziecko lub dzieci jest przeznaczony na zaspokojenie – przynajmniej teoretycznie – potrzeb o takim samym zakresie jak w rodzinie pełnej.

Oceniając brak definicji dziecka w kontekście zasad rozliczania osiągniętych przez niego dochodów wyjaśnić należy, że takie rozwiązanie jest spójne z ogólnym założeniem materialnego prawa podatkowego w płaszczyźnie obowiązku podatkowego. Przepisy materialnego prawa podatkowego jako

¹⁶ Wskazanych w art. 21 ust. 1 pkt 148 i 152 u.p.d.o.f.

źródło jego powstania zasadniczo wskazują bowiem zdarzenie, które może go wywołać. Określenie podmiotu opodatkowania następuje w następstwie tego zdarzenia. Oceniając jednak brak zakresu definicyjnego pojęcia dziecka w kontekście zasad rozliczenia osiąganych przez nie dochodów dostrzec należy inny problem. Niewątpliwie w prawie podatkowym konsekwencją nabycia statusu podatnika jest nabycie statusu strony postępowania podatkowego¹⁷. Z przepisów prawa podatkowego i postępowania podatkowego trudno jednak wyprowadzić tezę, że małoletnie dziecko mając status pełnoprawnego podatnika ma jednocześnie pełnoprawny status strony postępowania podatkowego. Świadcami nie mogą być przecież osoby niezdolne do postrzegania lub komunikowania swych spostrzeżeń. W okolicznościach, czy taka osoba fizyczna może zaś wystąpić w charakterze świadka, decyduje organ podatkowy (por. art. 195 o.p.). W związku z wyraźnym brakiem regulacji prawnej pozbawiającej małoletnie dziecko statusu strony postępowania podatkowego problemem pozostaje to, w jaki sposób organy podatkowe będą prowadziły postępowanie z jego udziałem. Jest przecież szereg czynności przez nich podejmowanych, które mają na celu ustalenie stanu faktycznego sprawy. Chodzi tutaj o wezwania, czy inne pisma procesowe kierowane do stron postępowania podatkowego oraz wszelkie inne działania mające na celu zgromadzenie materiału dowodowego w celu określenia wymiaru zobowiązania podatkowego. Bezpośredni udział dziecka może tutaj prowadzić nie tylko do wydłużania postępowania, ale również narażenia dziecka na dodatkowe obciążenie związane w koniecznością wystąpienia przed organem. Dodatkowym problemem może być też posiadanie statusu podatnika przez małoletnie dziecko niepełnosprawne oraz korzystanie przez jego rodziców lub opiekunów prawnych z preferencji podatkowych, których jest ono głównym beneficjentem. Jego udział w postępowaniu podatkowym może bowiem wiązać się z licznymi problemami związanymi z koniecznością stawienia się przed organem podatkowym lub przeprowadzeniem konkretnych czynności dowodowych. Postulować więc

¹⁷ Zob. art. 133 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa*, Dz. U. z 2025 r., poz. 111 [dalej: o.p.], zgodnie z którym, stroną w postępowaniu podatkowym jest podatnik, płatnik, inkasent lub ich następca prawny, a także osoba trzecia, o której mowa w art. 110-117c, która z uwagi na swój interes prawny żąda czynności organu podatkowego, do której czynność organu podatkowego się odnosi lub której interesu prawnego działanie organu podatkowego dotyczy.

należy wprowadzenie rozwiązań prawnych chroniących małoletnie dzieci w postępowaniu podatkowym w okolicznościach, gdy nabędą one status podatnika. Chodzi tu w szczególności o kwestię gwarancji wypowiedziania się przez jego rodziców lub opiekunów prawnych co do zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, jak również szczególną ochronę małoletnich dzieci niepełnosprawnych polegającą na zwiększonych kosztach jego uczestniczenia w postępowaniu podatkowym. Proponowane rozwiązanie pozwoliłoby uzupełnić obowiązujące regulacje prawne dotyczące małoletnich dzieci posiadających status podatnika.

3. Podmiotowość prawnopodatkowa dziecka

Zakres definicyjny pojęcia dziecko jest punktem wyjścia do rozważań w zakresie jego podmiotowości prawnopodatkowej oraz skutków prawnych jej posiadania. W prawie podatkowym konsekwencją posiadania podmiotowości prawnopodatkowej jest bowiem obowiązek wykonania zobowiązania podatkowego. Przechodząc zatem do wyjaśnienia czym jest ogólnie podmiotowość prawna, wskazać należy, że jest nią możliwość uczestniczenia w stosunkach prawnych [Wolter, Ignatowicz, i Stefaniuk 1996, 167]. Podmiotowość prawnopodatkowa jest zaś nierozzerwalnie związana z podmiotem opodatkowania, który w ogólnym rozumieniu jest elementem konstrukcji podatku, na którym ciąży obowiązek podatkowy. Podmiot opodatkowania rozpatrywany w płaszczyźnie prawnej oznacza podmiot zobowiązany do zapłaty podatku. Nie zawsze oznacza to jednak tożsamość z podmiotem, który faktycznie poniesie ciężar ekonomiczny opodatkowania. Taką tożsamość (w rozumieniu prawnym i ekonomicznym) przewidywał ustawodawca w konstrukcji podatków dochodowych. Charakteryzują się one bowiem tym, że przedmiotem opodatkowania jest zasadniczo dochód z działalności zarobkowej, a status podmiotu opodatkowania przysługuje najczęściej osobom fizycznym, których podmiotowość prawnopodatkowa jest tożsama z podmiotowością cywilnoprawną [Świąch 2013, 71].

Powyższe skłoniło do rozstrzygnięcia problemu czy dziecko, a więc osoba, która nie osiągnęła pełnoletniości może posiadać podmiotowość prawnopodatkową. Odpowiadając na to pytanie odwołać się należy do legalnej definicji podatnika. Pierwsza legalna definicja podatnika została

uregulowana w ustawie z dnia 19 grudnia 1980 r. *o zobowiązaniach podatkowych*¹⁸. Ustawa *o zobowiązaniach podatkowych* za podatnika uznawa osobę fizyczną, jednostkę gospodarki społecznionej oraz niebędącą jednostką gospodarki społecznionej osobę prawną i inną jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, obowiązana do uiszczania podatku z tytułu ciążącego na niej obowiązku podatkowego (art. 3 ust. 3 ustawy *o zobowiązaniach podatkowych*). W obecnym stanie prawnym definicję podatnika określa o.p. Zgodnie z o.p., podatnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna oraz jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, podlegająca na mocy ustaw podatkowych obowiązkowi podatkowemu (art. 7 § 1 o.p.). Z powyższego wynika, że ustawodawca pojęciem podatnik obejmuje szeroki krąg podmiotów, zaś decydujące znaczenie nadano treści materialnego prawa podatkowego. Uzyskanie statusu podatnika uzależnione jest bowiem od wystąpienia zdarzenia wywołującego skutek podatkowy. Nabycie tego statusu nie zostało przez to związane z wolą podmiotu opodatkowania [Babiarz, Dauter, i Gruszczyński 2024, 93]. Jednocześnie przepisy prawa podatkowego posługując się pojęciem osoby fizycznej nie definiowały go, czego skutkiem stała się konieczność zastosowania wykładni systemowej, która nakazuje przeprowadzać analizę przepisów prawa podatkowego na podstawie regulacji z zakresu prawa cywilnego [Pietrasz 2009, 99].

W prawie cywilnym osobą fizyczną jest każda jednostka ludzka, której sytuację prawną określają następujące atrybuty: zdolność prawna, zdolność do czynności prawnych, nazwisko, imię, miejsce zamieszkania, stan cywilny, stan osobisty, dobra osobiste [Ziemanin 1999, 78]. Dla zdolności prawnopodatkowej podstawowe znaczenia mają pojęcia zdolności prawnej oraz zdolności do czynności prawnych. Regułę postępowania podatkowego nakazały zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych oceniać według przepisów k.c. (art. 135 o.p.). Zdolność prawna w prawie cywilnym to właściwość polegająca na zdolności do bycia podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego [Wolter, Ignatowicz i Stefaniuk 1996, 147]. W świetle regulacji cywilnoprawnych, każdy człowiek od chwili urodzenia ma zdolność prawną, która jest atrybutem przysługującym w równym stopniu każdemu człowiekowi. Nie można się jej zrzec, ograniczyć lub przenieść na inną osobę, przez co wygasa z chwilą śmierci. Zdolność do czynności prawnych

¹⁸ Dz. U. z 1980 r., Nr 27, poz. 111 [dalej: ustawa *o zobowiązaniach podatkowych*].

przysługuje osobom pełnoletnim (art. 11 k.c.), jeżeli nie zostały ubezwłasnowolnione lub dla których nie ustanowiono doradcy tymczasowego (art. 549 § 1 k.p.c.). Ograniczoną zdolność do czynności prawnych mają natomiast osoby małoletnie, tj. takie które nie ukończyły 13 roku życia, jeżeli nie uzyskały pełnoletniości przez zawarcie związku małżeńskiego, osoby ubezwłasnowolnione częściowo (art. 15 k.c.) oraz osoby, dla których sąd ustanowił doradcę tymczasowego (art. 549 § 1 k.p.c.). Nie mają zdolności do czynności prawnych osoby małoletnie, które nie ukończyły 13 roku życia. Odnosi się to również do osób ubezwłasnowolnionych całkowicie (art. 12 k.c.).

Analiza regulacji prawnych z zakresu ogólnego prawa podatkowego pozwala na przyjęcie twierdzenia, że posiadanie podmiotowości prawno-podatkowej osoby fizycznej nie jest uzależnione od jej wieku. Problem ten rozstrzyga o.p., której przepisy za podatnika uznają osobę fizyczną. Wobec braku definicji dziecka w prawie podatkowym, niewątpliwie ono jako osoba fizyczna również kwalifikuje się do kręgu podmiotów posiadających podmiotowość prawnopodatkową. Stwierdzić zatem należy, że brak zdolności do czynności prawnych dziecka lub jego ograniczona zdolność do czynności prawnych nie stanowi „ograniczenia”, jeśli chodzi możliwość podlegania obowiązkowi podatkowemu. Z punktu widzenia prawa podatkowego zasadnicze znaczenie ustawodawca przypisuje bowiem zdarzeniu wywołującemu skutek podatkowy (uzyskanie dochodu, przychodu, sprzedaż), w następstwie, którego określony jest podmiot opodatkowania, na co zwrócono we wcześniejszych rozważaniach. Dostrzec więc należy, że w celu zakwalifikowania określonego podmiotu jako podatnika i nadanie mu podmiotowości prawnopodatkowej konieczne jest odniesienie się do norm materialnego prawa podatkowego. One bowiem decydują, kiedy konkretnie powstaje obowiązek podatkowy, który wywołuje takie właśnie skutki.

Analiza i ocena aktualnie obowiązujących w polskim systemie podatkowym rozwiązań prawnych w zakresie podmiotowości prawnopodatkowej dziecka pozwala stwierdzić, że po pierwsze, dziecko jako osoba fizyczna nieposiadająca zdolności do czynności prawnych posiada podmiotowość prawnopodatkową. Może być więc podmiotem praw i obowiązków w płaszczyźnie prawa podatkowego, przy czym jego zdolność prawnopodatkowa łączy się ze zdolnością prawną. To ogólne założenie wynikające z o.p. jest spójne z rozwiązaniem przyjętym w materialnym prawie podatkowym, a w szczególności w u.p.d.o.f. Ustawodawca postanowił tutaj,

że dochody małoletniego dziecka własnego lub przysposobionego, z wyjątkiem dochodów z jego pracy, renty, stypendiów oraz dochodów z przedmiotów oddanych mu do swobodnego użytku, podlegające opodatkowaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dolicza się do dochodów rodziców, chyba że rodzicom nie przysługuje prawo pobierania pożytków ze źródeł przychodów dzieci. Jeżeli zaś małżonkowie podlegają odrębnemu opodatkowaniu, dochody małoletnich dzieci dolicza się po połowie do dochodu każdego z małżonków (art. 7 u.p.d.o.f.). Doliczanie dochodu powinno nastąpić z uwzględnieniem źródła przychodów, co oznacza, że dochody małoletniego dodawane są do odpowiadającego mu źródła przychodów rodzica¹⁹. Takie rozwiązanie należy ocenić jako korzystne. W szczególności biorąc pod uwagę fakt, że łączenie dochodów rodziców z dochodami małoletniego dziecka stanowi rodzaj preferencji podatkowej, która prowadzi do zmniejszenia zobowiązania podatkowego. W tym zakresie na uwagę zasługuje wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązanie, zgodnie z którym od 1 stycznia 2023 r. do dochodów rodziców nie są doliczane przyznane dziecku renty rodzinne. Oznacza to, że są one rozliczane odrębnie, w konsekwencji czego dziecko jest odrębnym podatnikiem z własną kwotą wolną od podatku w wysokości 30 000 zł. Wprowadzone rozwiązanie świadczy oraz potwierdza tezę, że dziecko posiada podmiotowość prawnopodatkową. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, ponieważ pozwala nie tylko na zmniejszenie samej podstawy opodatkowania w zakresie zobowiązania podatkowego ponoszonego przez rodziców dziecka, co wynika z niedoliczania jego dochodów do dochodów rodziców. Z uwagi natomiast na obowiązującą kwotę wolną od opodatkowania (30 000 zł) również zobowiązanie podatkowe samego dziecka podlega zmniejszeniu²⁰. Należy przy tym zaznaczyć, że na uwagę zasługuje również inne rozwiązanie wprowadzone od u.p.d.o.f. z mocą od dnia 1 sierpnia 2019 r.²¹ To zwolnienie dotyczące

¹⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 sierpnia 2023 r., II FSK 191/21, Lex nr 3636986.

²⁰ Zob. art. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2022 r., poz. 1265.

²¹ Zwolnienie zostało wprowadzone art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. z 2019 r., poz. 1394.

przychodów ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej, spółdzielczego stosunku pracy, z umów zlecenia, z tytułu odbywania praktyki absolwenckiej²², z tytułu odbywania stażu uczniowskiego²³, z zasiłku macierzyńskiego otrzymane przez podatnika do ukończenia 26. roku życia, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 85 528 zł. Chociaż rozwiązanie odnosi się zasadniczo do osób fizycznych do ukończenia przez nie 26. roku życia, to dalej potwierdza ono podmiotowość prawnopodatkową dziecka, biorąc pod uwagę szerokie rozumienia tego pojęcia w u.p.d.o.f. Wprowadzone rozwiązanie należy też pozytywnie ocenić, ponieważ dzięki niemu podatek dochodowy realizuje funkcję stymulacyjną, co oznacza w praktyce, że zwolnienie stanowi zachętę dla młodocianych podatników do podejmowania pracy oraz zdobywania doświadczenia zawodowego.

Po drugie, podmiotowość prawnopodatkowa dziecka wyznaczona jest przez jego życie, a więc urodzenie. Takie rozwiązanie choć wydaje się uzasadnione, może być niepraktyczne, ponieważ jego podmiotowość prawnopodatkowa jako osoby niedojrzałej fizycznie i emocjonalnie z woli ustawodawcy podatkowego wynika zasadniczo ze zdarzenia wywołującego skutek podatkowy. Poprzez takie rozwiązanie dziecko aktywnie uczestniczące w produkcjach filmowych, reklamach czy płatnych wydarzeniach sportowych staje się podatnikiem. To natomiast wymaga od jego rodziców oraz opiekunów prawnych czuwania nad prawidłowym dysponowaniem jego zarobkami, jak również czuwaniem nad prawidłowym wykonywaniem obowiązków związanych z wykonywaniem zobowiązań podatkowych. Niejednokrotnie rodzice dbając o udział małoletniego dziecka w wydarzeniach gospodarczych, które wiążą się z osiąganiem zarobków zapominają o związanej z tym sferze podatkowo-prawnej. To ostatecznie może prowadzić nierzetelności w zakresie realizacji ciężących obowiązków podatkowych. Postulować więc należy wprowadzenie rozwiązań prawnych

²² Zob. ustawa z dnia 17 lipca 2009 r. o *praktykach absolwenckich*, Dz. U. z 2018 r., poz. 1244.

²³ Zgodnie z art. 121a ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. - *Prawo oświatowe*, Dz. U. z 2025 r., poz. 1043, w celu ułatwienia uzyskiwania doświadczenia i nabywania umiejętności praktycznych niezbędnych do wykonywania pracy w zawodzie, w którym kształcą się uczniowie technikum i uczniowie branżowej szkoły I stopnia niebędący młodocianymi pracownikami mogą w okresie nauki odbywać staż w rzeczywistych warunkach pracy, zwany dalej „stażem uczniowskim”.

polegających na ujednoliceniu przepisów prawa podatkowego z przepisami z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego w zakresie pieczy i zarządu majątkiem dziecka oraz prowadzeniem jego spraw. Takie rozwiązanie może stanowić dla niego ochronę przed niekorzystnym skutkami nierzetelności w prowadzeniu spraw podatkowych.

Po trzecie, podmiotowość prawnopodatkowa dziecka jest determinowana przez przepisy ustaw z zakresu prawa podatkowego materialnego. Nadają one abstrakcyjne uprawnienie lub nakładają abstrakcyjny obowiązek. W trakcie postępowania podatkowego, w wyniku subsumpcji, dochodzi do konkretyzacji abstrakcyjnego prawa lub obowiązku do prawa lub obowiązku konkretnego podmiotu, również dziecka. Ponieważ prawo podatkowe reguluje relacje prawne między państwem a podatnikiem, również tym, który pozbawiony jest zdolności do czynności prawnych, rolę rodziców lub opiekunów prawnych również w tej sytuacji jest dbanie o dobro dziecka, poprzez obronę jego praw na etapie postępowania podatkowego. Organ podatkowy swoją podmiotowość wywodzi bowiem z władzy państwowej, przez co jest ona silna oraz władcza wobec drugiego podmiotu, zwłaszcza dziecka. Brak przepisów regulujących pozbawienie małoletniego dziecka statusu strony postępowania podatkowego należy ocenić negatywnie. Mając przy tym na uwadze prawo pracy, które wyraźnie wskazuje granice wiekową uprawniającą do podjęcia zatrudnienia postulować należałoby ujednolicenie tej kwestii z przepisami prawa podatkowego zarówno w płaszczyźnie samej definicji podatnika, jak również strony postępowania podatkowego. Przyjęcie proponowanego rozwiązania, z uwagi na jego przejrzystość i spójność z prawem do zatrudnienia w istotnym zakresie wyeliminowałoby wątpliwości w zakresie dbałości o ochronę dziecka przed ewentualnymi niekorzystnymi skutkami wszczęcia postępowania podatkowego.

Zakończenie

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza i ocena regulacji prawnych dotyczących podmiotowości prawnopodatkowej dziecka potwierdza sformułowaną we wstępie tezę. Jest to konsekwencja przyjętej przez obowiązujące przepisy ogólnego prawa podatkowego definicji podatnika oraz regulacji prawnych z zakresu materialnego prawa podatkowego.

Te ostatnie regulują bowiem kwestię zdarzeń wywołujących skutek podatkowy. Przeprowadzone badania wskazują, że w szczególności podatek dochodowy ze względu na swój osobisty charakter uwzględnia w swojej konstrukcji pozycję dziecka. Dzieje się tak za sprawą dwóch grup przepisów obowiązujących na tle u.p.d.o.f. Do pierwszej grupy należą te, które regulują moment powstania obowiązku podatkowego, który wiąże się z uzyskaniem przez małoletnie dziecko dochodów, co ostatecznie prowadzi do powstania zobowiązania podatkowego. Do drugiej grupy przepisów należą preferencje podatkowe, które mogą być stosowane przez rodziców dziecka lub jego opiekunów prawnych.

Analiza podjętej problematyki wskazuje więc, że podmiotowość prawnopodatkowa dziecka ma dwa aspekty. Z jednej strony dziecko jest niezależnym podmiotem opodatkowania, za którego obowiązki podatkowe wykonują przedstawiciele ustawowi. Z drugiej strony w związku z posiadaniem dziecka jego rodzicom lub opiekunom prawnym przysługuje możliwość korzystania z preferencji podatkowych, które prowadzą do zmniejszenia zobowiązania podatkowego. Z perspektywy obecności dziecka w obrocie gospodarczym stwierdzić należy, że aktualna jest teza, że jest ono niezależnym podmiotem opodatkowania oraz determinantem przywilejów podatkowych. Konsekwencją powyższego jest fakt, że podmiotowość prawnopodatkowa dziecka wiąże się z realizacją przysługujących mu praw na etapie postępowania przed organami podatkowymi. Należy szczególnie tutaj wyjaśnić, że choć strony postępowania podatkowego mają możliwość wyrażania swojego stanowiska w ramach wysłuchania informacyjnego, przesłuchania w charakterze strony lub uczestnika postępowania oraz wyrażenia stanowiska w pismach procesowych, uprawnienia takie doznają ograniczeń w przypadku dziecka. Pomimo ustanowienia ogólnej zasady, że w postępowaniu podatkowym osoby nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swoich przedstawicieli ustawowych, nie stanowi to pełnej ochrony przysługujących dziecku praw. Ewentualna możliwość ustanowienia dla niego pełnomocnika uzależniona jest bowiem od woli działającego w jego imieniu przedstawiciela ustawowego [Zagadło 2011, 61]. Ustawodawca podatkowy w postępowaniu podatkowym nie nakłada zaś na niego obowiązku podejmowania czynności procesowych z zachowaniem ostrożności, rzetelności oraz dobra o dbałość interesów majątkowych dziecka. Taki obowiązek nie jest też nałożony na kuratora,

który może ustanowić sam organ podatkowy, gdy żadne z rodziców lub przedstawicieli ustawowych nie może go reprezentować. Postulować więc należy wprowadzenie jasnych i czytelnych norm prawnych adresowanych do przedstawicieli ustawowych dziecka nakładających na nich nie budzące wątpliwości obowiązki w zakresie prowadzenia jego spraw podatkowych. Uwzględnienie niniejszego postulatu uznać należy za szczególnie ważne nie tylko w przypadku dziecka jako podmiotu posiadającego podmiotowość prawnopodatkową, ale również dziecka jako strony postępowania podatkowego. Dzięki temu może nastąpić ochrona prawna jego pozycji. Proponowany postulat jest nadto szczególnie istotny ze względu na konstrukcję u.p.d.o.f., która oparta jest o metodę samoobliczenia przez podatników, co wymaga od nich umiejętności wykonywania obowiązków podatkowych. Proponowane rozwiązania mogą nadto służyć realizacji zasady zdolności płatniczej i sprawiedliwości opodatkowania związanych z osobistym charakterem podatku dochodowego od osób fizycznych, który w największym wymiarze uwzględnia podmiotowość prawnopodatkową dziecka. Służyć temu może szczególnie piecza nad majątkiem oraz dochodami małoletniego. Podnieść przy tym należy, że uwzględnienie okoliczności różnicujących sytuację osobistą dziecka jako członka rodziny, w tym w szczególności stan cywilny jego prawnych opiekunów, konsumpcyjne obciążenie rodziny (ilość osób pozostających na jego utrzymaniu w gospodarstwie domowym), stan zdrowia jego członków, ich zdolność do pracy oraz nadzwyczajne obciążenia finansowe odnoszące się do dzieci niepełnosprawnych to szczególne okoliczności, które mogą mieć dodatkowe znaczenie przy realizacji zasady sprawiedliwości opodatkowania osiąganych przez niego dochodów, a więc w istocie przynależnej podmiotowości prawnopodatkowej. Realizacja tych postulatów pozwala urzeczywistnić w praktyce pozycję dziecka jako podmiotu opodatkowania, a w konsekwencji posiadaną przez niego podmiotowość prawnopodatkową.

W tym kontekście słuszne wydaje się rozważenie przyjęcia rozwiązań prawnych nakładających na rodziców oraz opiekunów prawnych szczególnych obowiązków związanych z zarządem majątkiem i dochodami dziecka, jak również prowadzeniem jego spraw podatkowych. Mógłby on, co zostało zaproponowane rozważaniach dotyczących proponowanych rozwiązań prawnych w ogólnym i materialnym prawie podatkowym polegać na wprowadzeniu postanowień wyraźnie wykluczających dziecko jako

stronę postępowania podatkowego, chroniących jego prawa związane pieczę nad majątkiem oraz dochodami, jak również rzetelnością jego rodziców lub opiekunów prawnych w prowadzeniu jego spraw. Jak się wydaje proponowane rozwiązania mogą prowadzić do realizacji ochrony podmiotowości prawnopodatkowej dziecka.

PIŚMIENNICTWO

- Babiarz, Stanisław, Bogumił Dauter, i Bogusław Gruszczyński. 2024. *Ordynacja podatkowa. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Brzeziński, Bogumił. 2009. *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*. Toruń: Wydawnictwo TNOiK.
- Filiciak, Mirosław. 2006. *Wirtualny plac zabaw*. Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.
- Kaldon, Barbara. 2009. „Zagadnienia definicyjne pojęcia dziecko w ujęciu prawnym.” *Szkoła Specjalna* 70, nr 3:165-72.
- Kłafkowski, Alfons. 1979. *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Pietrasz, Piotr. 2009. *Opodatkowanie dochodów nieujawnionych*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Smyczyński, Tadeusz. 1991. „Pojęcie i status osobowy dziecka w świetle konwencji praw dziecka i prawa polskiego.” *Państwo i Prawo* 4:48-53.
- Szuba, Marzena. 2018. „Definicja dziecka na gruncie art. 304⁵ kodeksu pracy – na tle porównawczym.” *Roczniki Administracji i Prawa* t. XVIII, nr 1:379-90.
- Szymczak, Mieczysław. 1978. *Słownik języka polskiego*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Naukowe.
- Święch, Katarzyna. 2013. *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Wolter, Aleksander, Jerzy Ignatowicz, i Krzysztof Stefaniuk. 1996. *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*. Warszawa: Wydawnictwo Lexis Nexis.
- Zagadło, Robert. 2011. „Dziecko w postępowaniach sądowych i administracyjnych.” *Rodzina i Prawo* 19:58-65.
- Ziemianin, Bronisław. 1999. *Prawo cywilne. Część ogólna*. Poznań: Przedsiębiorstwo Wydawnicze Ars boni et aequi.
- Żelichowski, Mariusz. 1997. „Podmiotowość prawna człowieka w okresie życia embrionalno-płodowego.” *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* t. I, z. 1:103-23.

SUROWCE KRYTYCZNE. REGULACJE PRAWNE. PRÓBA ANALIZY

CRITICAL RAW MATERIALS. LEGAL REGULATIONS. AN ATTEMPT AT ANALYSIS

Dr hab. Marcin Szewczak, prof. KUL

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska
e-mail: marcin.szewczak@kul.pl; <https://orcid.org/0000-0002-1102-2219>

Abstrakt

Artykuł poświęcony został prawnym regulacjom surowców krytycznych, zarówno w dorobku prawnym Unii Europejskiej, jak i Polski. Autor próbuje dokonać wstępnej analizy całkowicie nowego obszaru prawnego przejawiającego się w projekcie ustawy o dostępie do surowców krytycznych. Kreowanie polityki surowcowej, relacje między administracją rządową i samorządową, mają dać odpowiedź na stopień procesu kreowania prawnego nadzoru nad surowcami krytycznymi. W wyniku przeprowadzonej analizy Autor doszedł do wniosku, że prawne regulacje dotyczące surowców krytycznych potrzebują jeszcze dogłębnej dyskusji, zaś *de facto* winny obejmować szeroką współpracę podmiotów administracji publicznej.

Słowa kluczowe: polityka surowcowa, surowce krytyczne, projekt strategiczny

Abstract

This article is devoted to the legal regulations for critical raw materials, both in the European Union and in Poland. The author attempts to provide a preliminary analysis of this entirely new legal area, manifested in the draft act on access to critical raw materials. The development of raw materials policy and the relationship between central and local governments are intended to provide insight into the degree of legal oversight of critical raw materials. Based on the analysis, the author concludes that legal regulations regarding critical raw materials require further in-depth discussion and should, in fact, encompass broad cooperation between public administration entities.

Keywords: raw materials policy, critical raw materials, strategic project

Wprowadzenie

Sytuacja geopolityczna w Unii Europejskiej oraz w jej bliższym i dalszym otoczeniu (kryzys migracyjny w basenie Morza Śródziemnego, wojna hybrydowa na wschodniej granicy Unii Europejskiej, konwencjonalna wojna na Ukrainie, destabilizacja na Bliskim Wschodzie, napięte relacje między Stanami Zjednoczonymi a Chinami) stały się istotnymi czynnikami przyspieszającymi prace nad prawnym uregulowaniem kwestii związanych z surowcami krytycznymi. Wraz za przyjęciem rozwiązań prawnych na poziomie Unii Europejskiej, poszczególne państwa członkowskie przygotowują własne rozwiązania krajowe. W chwili obecnej w Polsce panuje ożywiona dyskusja nad kwestią surowców krytycznych, w szczególności w obliczu procesów transformacji sektora górniczego.

Problematyka prawnych aspektów dotyczących wdrażania kwestii surowców strategicznych nie była do tej pory przedmiotem głębszych badań doktryny nauk prawnych. W literaturze przedmiotu odnaleźć można publikacje przedstawiające niniejsze zagadnienie, ale z punktu widzenia spraw ekonomicznych oraz politologicznych [Baldassarre i Carrara 2025; Haneklaus 2025; Tröster, Papatheophilou, i Küblböck 2024]. W swoim opracowaniu [Szewczak 2022] wskazywałem na rolę polityki surowcowej w procesie kształtowania zrównoważonego systemu rozwoju regionalnego. Wdrożenie rozwiązań unijnych w zakresie surowców krytycznych jest wynikiem europejskiego zapotrzebowania na zapewnienie ich stabilnych dostaw w celu realizacji zielonej i cyfrowej transformacji, a także dla przemysłu zbrojeniowego Unii, w oparciu o własne produkty wytwarzane na jej obszarze [Tröster, Papatheophilou, i Küblböck 2024]. Jednocześnie obserwujemy działania o charakterze politycznym, w postaci zachęt finansowych i długoterminowych zobowiązań, w celu motywacji zakładów produkcyjnych m.in. kopalni uranu, w szczególności zachęty ze strony agencji zachodnich, zwłaszcza tych ze Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej [Haneklaus 2025]. Działania ze strony Unii Europejskiej w zakresie regulowania systemu surowców krytycznych związane są również z dążeniem do stworzenia energetycznego systemu o obiegu zamkniętym, który kładzie nacisk na efektywne gospodarowanie zasobami w produkcji i wykorzystywanie własnych surowców krytycznych,

mając na celu jednocześnie łagodzenie wpływu na środowisko i zmniejszenie zależności od importu [Baldasarre i Carrara 2025]. Efektem analizowanych aktów normatywnych jest próba wskazania głównych kierunków działań ustawodawcy, jak również próba analizy proponowanych rozwiązań.

Badania przeprowadzone w niniejszym artykule uwzględniają w części teoretycznej analizę administracyjnych regulacji niezbędnych dla tworzenia systemu zrównoważonego rozwoju regionalnego w oparciu o wykorzystanie zasobów surowców strategicznych. W części analitycznej analizie prawnej poddane zostaną przepisy prawa związane z procesami wdrażania ochrony surowców strategicznych na poziomie Unii Europejskiej i Polski.

Celem artykułu jest dokonanie analizy prawnych rozwiązań dotyczących procesu związanego z surowcami krytycznymi, a także ich rolę w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju regionalnego. Hipotezą badawczą jest stwierdzenie, że proponowane prawne regulacje wdrażania systemu ochrony surowców strategicznych i procesu ich wydobywania oraz regulacji tego sektora muszą uwzględniać całościowe ujęcie polityki rozwoju kraju. W szczególności kluczowym i najbardziej istotnym elementem jest stworzenie właściwego mechanizmu administrującego tym procesem wewnątrz kraju, który będzie umiejętnie współpracował z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Analiza zaproponowanej płaszczyzny badawczej przeprowadzona została z wykorzystaniem metody dogmatyczno-prawnej, metody monograficznej oraz w niewielkim stopniu metody historycznej.

1. Regulacja prawna surowców krytycznych w Unii Europejskiej

Zapewne kwestie prawnego uregulowania polityki surowcowej Unii Europejskiej, a zarazem w poszczególnych państwach członkowskich nie uległyby tak szybszemu przyśpieszeniu, gdyby nie nieustabilizowana sytuacja geopolityczna. Zapoznając się z rozporządzeniem unijnym¹, już w jego preambule znajdujemy klarowną odpowiedź, dlaczego zostało ono przygotowane – „dostęp do surowców ma zasadnicze znaczenie dla gospodarki Unii Europejskiej oraz dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. Istnieje grupa

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1252 z dnia 11 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 i (UE) 2019/1020, Dz. U. UE L. 2024/1252 [dalej: Rozporządzenie 1252].

surowców nie energetycznych i nie rolnych, które uznawane są za krytyczne ze względu na swoje duże znaczenie gospodarcze i narażenie na wysokie ryzyko związane z dostawami, często spowodowane wysoką koncentracją dostaw z kilku państw trzecich. Ze względu na kluczową rolę wielu tego rodzaju surowców krytycznych w dokonaniu transformacji ekologicznej i cyfrowej oraz w świetle ich zastosowania w technologiach obronnych, lotniczych i kosmicznych, w najbliższych dziesięcioleciach popyt na nie najpewniej będzie gwałtownie rósł. Jednocześnie rośnie ryzyko zakłóceń dostaw z powodu nasilania się napięć geopolitycznych i konkurowania o zasoby. Ponadto nieodpowiednie zarządzanie zwiększonym popytem na surowce krytyczne może wpłynąć negatywnie na środowiskowo i społeczeństwo” (Rozporządzenie 1252). Można tylko wyrazić zdziwienie, dlaczego dopiero trudna sytuacja geopolityczna dla państw europejskich doprowadziła do zwiększonej aktywności w analizowanym obszarze. Prawdopodobnie bez tych przesłanek zewnętrznych państwa Unii Europejskiej w dalszym ciągu bezkrytycznie „poddawałyby” swoje gospodarki pod uzależnienie od surowców krytycznych z innych kierunków świata. W szczególności wskazywane wysokie ryzyko związane z dostawami krytycznych surowców przyspieszyło proces tworzenia niniejszego aktu. Idąc dalej czytamy, że „nieskoordynowane działania państw członkowskich grożą zakłóceniem konkurencji i fragmentacją rynku wewnętrznego, na przykład z powodu rozbieżnych regulacji dla podmiotów rynkowych, różnych poziomów dostępu do monitorowania ryzyka związanego z dostawami, różnych poziomów wsparcia dla projektów krajowych lub przeszkód w transgranicznym handlu surowcami krytycznymi lub powiązanymi towarami między państwami członkowskimi, utrudniając tym samym właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego” (Rozporządzenie 1252). Chodzi więc o stworzenie zintegrowanego systemu zarządzania surowcami krytycznymi, który pozwoli na uzależnienie się od dostaw spoza Unii Europejskiej, a jednocześnie zagwarantuje odporność gospodarczą i być może stanie się nowym impulsem rozwojowym dla Unii Europejskiej.

Samo rozporządzenie określa jako główny cel poprawę funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez ustanowienie ram służących zapewnieniu Unii Europejskiej dostępu do bezpiecznych, odpornych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych, w tym dzięki sprzyjaniu zrównoważoności, efektywności i obiegowi zamkniętemu w całym łańcuchu wartości. W osiągnięciu tego celu, rozporządzenie ustanawia konkretne środki: 1) zmniejszenie

ryzyka zakłóceń dostaw surowców krytycznych, które mogłyby zakłócić konkurencję i spowodować fragmentację rynku wewnętrznego, w szczególności poprzez zidentyfikowanie projektów strategicznych, które przyczynią się do zmniejszenia zależności i do dywersyfikacji przywozu, oraz wspieranie takich projektów, a także poprzez podejmowanie wysiłków na rzecz sprzyjania postępowi technologicznemu i efektywnemu gospodarowaniu zasobami w celu złagodzenia spodziewanego wzrostu zużycia surowców krytycznych w Unii; 2) poprawę zdolności Unii w zakresie monitorowania i ograniczania ryzyka związanego z dostawami surowców krytycznych; 3) zapewnienie swobodnego przepływu surowców krytycznych i produktów zawierających surowce krytyczne, wprowadzanych do obrotu w Unii, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony środowiska i zrównoważoności, między innymi w drodze poprawy ich obiegu zamkniętego (art. 1 Rozporządzenia 1252). Wymienione w rzeczonym rozporządzeniu środki stanowią szeroki, ale zarazem kompleksowy zakres działań, których wspólna realizacja powinna zakończyć się zakładanym sukcesem.

Rozporządzenie w sposób enumeratywny określa wykaz surowców strategicznych i krytycznych. Za surowce strategiczne uznaje się surowce, w tym występujące w postaci niepoddanej przeróbce, uzyskane na każdym etapie przeróbki oraz będące produktem ubocznym innych procesów wydobywania, przeróbki lub recyklingu: boksyt/tlenek glinu/aluminium, bizmut, bor – jakość metalurgiczna, kobalt, miedź, gal, german, lit – w standardzie wymaganym dla baterii, magnez metaliczny, mangan – w standardzie wymaganym dla baterii, grafit – w standardzie wymaganym dla baterii, nikiel – w standardzie wymaganym dla baterii, platynowce, metale ziem rzadkich do produkcji magnezów trwałych (Nd, Pr, Tb, Dy, Gd, Sm i Ce), krzem metaliczny, tytan metaliczny, wolfram (art. 3 pkt. 1 Rozporządzenia 1252). Za surowce krytyczne uznaje się surowce, w tym występujące w postaci niepoddanej przeróbce, uzyskane na każdym etapie przeróbki oraz będące produktem ubocznym innych procesów wydobywania, przeróbki lub recyklingu: antymon, arsen, boksyt/tlenek glinu/aluminium, baryt, beryl, bizmut, bor, kobalt, węgiel koksowy, miedź, skałen, fluoryt, gal, german, hafn, hel, metale ciężkie ziem rzadkich, metale lekkie ziem rzadkich, lit, magnez, mangan, grafit, nikiel – w standardzie wymaganym dla baterii, niob, fosforyt, fosfor, platynowce, skand, krzem metaliczny, stront, tantal, tytan metaliczny, wolfram, wanad (art. 4 pkt. 1 Rozporządzenia 1252). Nie jest intencją Autora

polemizowanie z powyższym wykazem, czy jest on wystarczający czy mógłby być rozszerzony, chodzi o wskazanie zakresu podmiotowego rozporządzenia. Dalszym krokiem w ramach kooperacji poszczególnych państw członkowskich winno być zdiagnozowanie własnych zasobów i stworzenie wzajemnego łańcucha dostaw surowców.

Dokonując wstępnej analizy rozporządzenia z punktu widzenia przedmiotowego wskazać należy na dwa główne aspekty: tworzenie projektów strategicznych i tworzenie punktów kontaktowych. Oba z nich mają za zadanie wzmocnienie etapów łańcucha wartości surowców strategicznych tak, aby do 2030 r. ogólna zdolność Unii Europejskiej była zbliżona do następujących wskaźników referencyjnych lub je osiągnęła: 1) zdolność wydobywcza Unii pozwalająca na wydobycie rud, kopalin lub koncentratów potrzebnych do produkcji co najmniej 10% jej rocznego zużycia surowców strategicznych, w zakresie możliwym w świetle unijnych zasobów; 2) zdolność Unii w zakresie przeróbki, w tym w odniesieniu do wszystkich pośrednich etapów przeróbki, pozwalająca na pokrycie co najmniej 40% jej rocznego zużycia surowców strategicznych; 3) zdolność Unii w zakresie recyklingu, w tym w odniesieniu do wszystkich pośrednich etapów recyklingu, pozwalająca na pokrycie co najmniej 25% jej rocznego zużycia surowców strategicznych, a jednocześnie pozwalająca na recykling znacznie rosnących ilości każdego z surowców strategicznych z odpadów. Dodatkowo podjęte działania mają doprowadzić do dywersyfikacji przywozu surowców strategicznych, aby do 2030 r. jej roczne zużycie każdego z surowców strategicznych na każdym stosownym etapie przeróbki mogło opierać się na przywozie z kilku państw trzecich lub z krajów lub terytoriów zamorskich oraz aby żadne państwo trzecie nie zapewniało więcej niż 65% rocznego unijnego zużycia takich surowców strategicznych (art. 5 pkt. 1 Rozporządzenia 1252). Z pewnością warto zwrócić uwagę na dwa aspekty. Po pierwsze, okres do 2030 r. może okazać się zbyt krótki do zrealizowania wskazanych założeń (zwłaszcza w przypadku dalszej eskalacji sytuacji geopolitycznej). Po drugie, Unia jako wspólnota musi bezapelacyjnie zdecydować czy pozostaje organizacją o charakterze gospodarczym czy o charakterze ideologiczno-politycznym, albowiem na dzień dzisiejszy kwestie gospodarcze schodzą na drugi plan i trudne jest przekonanie państw członkowskich o konieczności podejmowanych działań. Nie mniej jednak rozporządzenie, stwarza aparaturę prawną, której wykorzystanie powinno wpłynąć na funkcjonowanie organizacji w tym zakresie.

Projekt strategiczny może zostać zaakceptowany jeżeli dotyczy surowców spełniających określone kryteria: 1) projekt istotnie przyczynia się do bezpieczeństwa unijnych dostaw surowców strategicznych; 2) projekt jest lub stanie się technicznie wykonalny w rozsądnym terminie, a spodziewaną wielkość produkcji w projekcie można oszacować z wystarczającym stopniem pewności; 3) projekt będzie realizowany w sposób zrównoważony (dla środowiska) (art. 6 pkt. 1 Rozporządzenia 1252). Wskazane wymogi sprawiają, że ich spełnienie będzie wymagało posiadania określonej zdolności organizacyjno-finansowej, co już jest wstępnie gwarancją powodzenia. Rozporządzenie przewiduje całą procedurę dotyczącą przygotowywania wniosku o założenie projektu strategicznego. Obsługą projektów strategicznych mają zajmować się krajowe punkty kontaktowe. Zgodnie z rozporządzeniem 1252, państwa członkowskie ustanowią lub wyznaczą co najmniej jeden organ jako pojedynczy punkt kontaktowy. Jeżeli państwo członkowskie ustanawia lub wyznacza więcej niż jeden pojedynczy punkt kontaktowy, zapewnia ono istnienie tylko jednego pojedynczego punktu kontaktowego na danym poziomie administracyjnym i na danym etapie łańcucha wartości surowców krytycznych. Pojedyncze punkty kontaktowe są odpowiedzialne za ułatwianie i koordynowanie procedury wydawania pozwoleń w przypadku projektów dotyczących surowców krytycznych oraz za udzielanie informacji (art. 9 pkt. 1-3 Rozporządzenia 1252). Przyszła rola i zakres funkcjonowania punktu kontaktowego będzie zależała od determinacji danego państwa członkowskiego w zakresie jego możliwości gospodarki surowcowej.

Próbując dokonać próby analizy niniejszego rozporządzenia wskazać należy na dwa aspekty. Po pierwsze, jest to akt prawny, regulujący kwestie surowców krytycznych, niezwykle istotny z punktu widzenia bezpieczeństwa państw członkowskich ale i całej Europy. Po drugie, na efekty trzeba poczekać do momentu wdrożenia odpowiednich aktów prawnych w poszczególnych państwach członkowskich, które stworzą odpowiednie mechanizmy wdrażania niniejszego rozporządzenia.

2. Surowce krytyczne w Polsce – projekt regulacji prawnych

Wdrożenie rozwiązań prawnych na poziomie Unii Europejskiej spowodowało konieczność wprowadzenia kolejnych mechanizmów prawnych w poszczególnych państwach członkowskich. W Polsce rozpoczęto prace

nad projektem ustawy o zapewnieniu gospodarce krajowej dostępu do surowców, w tym surowców krytycznych². Jest to projekt w procesie legislacyjnym bardzo młody, bo z końca sierpnia 2025 r. Jego końcowa wersja może mieć znaczące zmiany od tej proponowanej, ale jest to również dodatkowy atut, aby w tym momencie dokonać wstępnej analizy i wskazać na ewentualne propozycje zmian. Wydaje się, że niezbędna jest szeroka dyskusja nie tylko wśród polityków, naukowców, ale także naszego społeczeństwa odnośnie do działań państwa związanego z dostępem i pozyskiwaniem surowców krytycznych, albowiem będzie to akt prawny, który będzie wpływał na wiele sfer życia publicznego w Polsce.

Pierwszym zagadnieniem, które ma zostać doprecyzowane w ustawie jest kwestia polityki surowcowej. Zgodnie z projektem ustawy „Rada Ministrów, w drodze uchwały, przyjmuje i nie rzadziej niż raz na 5 lat aktualizuje Politykę Surowcową Państwa. Celem Polityki Surowcowej Państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego kraju poprzez zabezpieczenie odpowiedniego dostępu do surowców, zarówno krajowych, jak i zagranicznych, w sposób który sprzyja ochronie środowiska i bezpieczeństwu energetycznemu kraju oraz realizacji zasady zrównoważonego rozwoju. Polityka Surowcowa Państwa zawiera w szczególności: a) diagnozę sytuacji w zakresie gospodarowania złożami kopalin i surowcami mineralnymi, b) priorytetowe kierunki działań państwa w obszarze geologii i surowców mineralnych, c) część prognostyczną dotyczącą poszczególnych surowców, obejmującą okres nie krótszy niż 10 lat, d) wykaz surowców kluczowych dla krajowej gospodarki” (art. 4 projektu ustawy). Wskazać należy, że rozwiązania legislacyjne dotyczące polityki surowcowej w Polsce pojawiały się już w doktrynie [Szewczak 2022]. Projektowane rozwiązania wydają się zbyt mało precyzyjne, w szczególności w odniesieniu do roli administracji górniczej i geologicznej, a także współpracy z samorządami województwa. Kwestia dotycząca opracowywania dokumentu, jakim jest polityka surowcowa winna być objęta jak najszerszą grupą oddziaływania, dlatego że planowanie takiego dokumentu to również planowanie rozwoju regionalnego nie na pięć czy dziesięć lat, ale w chwili obecnej nawet na trzydzieści. Do odpowiedzialności ustawodawcy zależy więc, w jaki sposób dokona spojrzenia sumarycznego i zintegrowanego.

² [dalej: projekt ustawy].

Zgodnie z projektem ustawy, do zadań ministra właściwego do spraw środowiska działającego przy pomocy Głównego Geologa Kraju należą w szczególności: 1) przygotowywanie projektu Polityki Surowcowej Państwa oraz jej aktualizacja, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki surowcami energetycznymi; 2) inicjowanie i koordynowanie działań w zakresie realizacji polityki surowcowej państwa; 3) przygotowywanie propozycji nowych rozwiązań prawnych i ekonomicznych w zakresie polityki surowcowej państwa; 4) inicjowanie działań informacyjnych i edukacyjnych w zakresie polityki surowcowej państwa; 5) monitorowanie wdrażania i funkcjonowania rozwiązań wypracowanych w polityce surowcowej państwa; 6) sprawowanie nadzoru nad Centrum Analiz Surowcowych; 7) koordynowanie współpracy międzynarodowej w zakresie geologii i surowców mineralnych; 8) monitorowanie ryzyka związane z dostawami surowców krytycznych i strategicznych dla Unii Europejskiej oraz surowców kluczowych dla krajowej gospodarki oraz opracowywanie środków ograniczania tego ryzyka; 9) działanie na rzecz wzmocnienia poszczególnych etapów łańcucha wartości surowców strategicznych oraz wysiłków na rzecz sprzyjania postępowi technologicznemu i efektywnemu gospodarowaniu zasobami (art. 5 projektu ustawy). Próbując dokonać analizy projektowanego przepisu, który zarazem zawiera podmiotowy jak i przedmiotowy zakres działań ministra odpowiedzialnego za politykę surowcową państwa, wskazać należy, że brakuje przede wszystkim dwóch elementów. Po pierwsze, kwestia polityki surowcowej ograniczona jest do odpowiedzialności ministra właściwego ds. środowiska oraz gospodarki, zaś brakuje ministra odpowiedzialnego za kreowanie rozwoju regionalnego. Nie można przygotowywać tak kluczowego dokumentu strategicznego bez bezpośredniej korelacji z dokumentami strategicznymi dotyczącymi polityki rozwoju kraju. Wydaje się, że polityka surowcowa winna stać się kluczowym dokumentem z katalogu rozwoju regionalnego, innymi słowy winna być włączona w aparaturę ustawy o zasadach i prowadzeniu polityki rozwoju. Po drugie, kształtowanie polityki surowcowej pozbawione jest relacji z administracją samorządową, w szczególności samorządów województw mających kluczowe oddziaływanie na rzecz rozwoju regionów.

Projekt proponowanej ustawy jest odpowiedzią na regulacje unijne, dlatego też zawiera rozwiązania prawne uzupełniające te regulacje. Zgodnie z projektem wyznacza się ministra właściwego do spraw środowiska jako

pojedynczy punkt kontaktowy. Organy administracji publicznej oraz inne podmioty realizujące zadania publiczne są obowiązane do współpracy z pojedynczym punktem kontaktowym w zakresie niezbędnym do wykonywania obowiązków pojedynczego punktu kontaktowego, określonych w rozporządzeniu 2024/1252. W celu wykonywania obowiązków określonych w powyższym rozporządzeniu pojedynczy punkt kontaktowy wzywa organy administracji publicznej oraz inne podmioty realizujące zadania publiczne do udzielenia wsparcia, określając: organ lub podmiot zobowiązany do współpracy, zakres współpracy, termin na udzielenie odpowiedzi oraz poucza o skutkach niezastosowania się do wezwania (art. 6 pkt. 1-3 projektu ustawy). Proponowane rozwiązanie należy wskazać jako słuszne, albowiem wkraczamy tutaj w obszar proceduralny związany z wykorzystywaniem prawnego instrumentarium na rzecz wdrażania przepisów unijnych.

Zgodnie z ustawą tenże pojedynczy punkt kontaktowy niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od dnia otrzymania wniosku (o którym mowa w art. 11 ust. 6 rozporządzenia 2024/1252 – czyli o projekt strategiczny), przekazuje ten wniosek wraz z wnioskiem o uznanie projektu dotyczącego surowców krytycznych za projekt strategiczny do organów właściwych do wydania kompleksowej decyzji w procedurze wydawania pozwoleń: 1) celem zaopiniowania tego wniosku co do kompletności; 2) przekazania szczegółowego harmonogramu wydawania pozwolenia przez dany organ. Każdy właściwy organ, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku, wydaje i przekazuje pojedynczemu punktowi kontaktowemu opinię w formie postanowienia, w zakresie swojej właściwości, co do kompletności wniosku, wskazując, jakich wymagań ustalonych w przepisach prawa wniosek nie spełnia. Wraz z postanowieniem, każdy właściwy organ przekazuje do pojedynczego punktu kontaktowego szczegółowy harmonogram wydawania pozwolenia przez dany organ, uwzględniający wszelkie podstawy faktyczne i prawne wydania tego pozwolenia. Jeżeli na podstawie informacji oraz własnych ustaleń pojedynczy punkt kontaktowy ustalił, że wniosek projektodawcy nie spełnia wymagań kompletności, pojedynczy punkt kontaktowy żąda w drodze postanowienia, w wyznaczonym przez siebie terminie, nie krótszym niż siedem dni, przedłożenia kompletnego wniosku, wskazując, jakich wymagań ustalonych w przepisach prawa wniosek nie spełnia (art. 7 pkt. 1-4 projektu ustawy). Główna uwaga do ustawodawcy związana jest ze wskazanymi terminami. Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że wskazane

w projekcie ustawy terminy mogą, z uwagi na znaczącą wagę sprawy, być po prostu za krótkie do spełnienia przez wnioskodawcę. Zasadnym wydaje się, aby zostały one wydłużone odpowiednio do 14 i 21 dni, co mogłoby zapobiec ewentualnie dużej ilości wniosków, które nie będą rozpatrywane z uwagi na krótkie terminy dla wnioskodawców.

Projektowana ustawa w odniesieniu do wniosku o projekt strategiczny wskazuje drogę, którą będzie musiał ten wniosek „przejść” w celu zatwierdzenia. I tak – minister właściwy do spraw środowiska niezwłocznie po otrzymaniu od Komisji Europejskiej wniosku, przekazuje go: 1) ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz ministrowi właściwemu do spraw gospodarki surowcami energetycznymi; 2) marszałkowi województwa właściwemu ze względu na miejsce realizacji planowanego projektu strategicznego; 3) jeżeli uzna za konieczne, wszystkim lub niektórym organom właściwym do wydania kompleksowej decyzji w procedurze wydawania pozwoleń w sprawach związanych z planowanym projektem strategicznym – celem wyrażenia przez te organy opinii w zakresie uznania projektu dotyczącego surowców krytycznych za projekt strategiczny, w tym kompletności i wykonalności przedstawionego przez projektodawcę harmonogramu realizacji projektu (art. 12 pkt 1 projektu ustawy). Za pozytywną uwagę należy uznać „dołączenie” do wykazu podmiotów biorących udział w konsultacjach wniosku marszałka województwa. Samorząd województwa odpowiadający za politykę rozwoju regionu powinien być kluczowym elementem niniejszego procesu. Po uzyskaniu opinii minister właściwy do spraw środowiska zwraca się do Rady Ministrów z wnioskiem o uznanie projektu dotyczącego surowców krytycznych za projekt strategiczny. Ustawodawca zaproponował również możliwość sprzeciwu co do wniosku jeżeli zamierzona działalność: 1) sprzeciwia się interesowi publicznemu związanemu w szczególności z: a) bezpieczeństwem państwa, w tym bezpieczeństwem surowcowym i energetycznym lub b) ochroną środowiska, w tym z racjonalną gospodarką złożami kopalin; 2) nie spełnia kryteriów uznawania projektów dotyczący surowców krytycznych za projekty strategiczne, określonych w rozporządzeniu (art. 12, pkt. 3-4 projektu ustaw). Wydaje się, że kwestia sprzeciwu do wniosku będzie przedmiotem głębszych analiz z uwagi na dynamiczną sytuację geopolityczną.

Próbując dokonać podsumowania projektu ustawy, o zapewnieniu gospodarcze krajowej dostępu do surowców, w tym surowców krytycznych, wskazać należy na dwa aspekty. Po pierwsze, bez wątpienia jest to to akt

prawny o kluczowym znaczeniu dla rozwoju Polski i wielu jej sektorów. Po drugie, konieczna jest szersza dyskusja nad projektem tej ustawy i doprecyzowanie kwestii, chociażby związanych z tworzeniem polityki surowcowej czy relacjach między administracją rządową i samorządową w obszarze realizowania niniejszej ustawy.

Zakończenie

Złożona sytuacja geopolityczna na świecie i w Europie doprowadziła do załamania łańcucha dostaw surowców krytycznych do Europy. Stało się to impulsem do rozpoczęcia prac na poziomie Unii Europejskiej zmierzających do uregulowania tego procesu, co z kolei przełożyło się na działania legislacyjne w tym obszarze w poszczególnych państwach członkowskich. Próba analizy rozwiązań prawnych odbywa się w połączeniu regulacji krajowych i unijnych, albowiem są one powiązane.

Przede wszystkim głównym argumentem potwierdzającym konieczność analizowanych rozwiązań prawnych jest podejmowanie działań związanych z tworzeniem i realizowaniem dokumentu strategicznego – Polityka surowcowa. W doktrynie pojawił się pogląd prawnego uregulowania funkcjonowania systemu zarządzania *Polityką surowcową Państwa* w prawie geologicznym i górnictwym [Szewczak 2022]. W dalszym ciągu jest on aktualny i należy go wzmocnić, albowiem jest to ogromna szansa na stworzenie zintegrowanego systemu zarządzania surowcami w Polsce. Bez wątpienia proponowane rozwiązania prawne muszą być rozszerzone o kwestie relacji pomiędzy administracją rządową i samorządową. W szczególności jako postulat *de lege ferenda* można wskazać konieczność wzmocnienia roli samorządu województwa, w tym marszałka województwa, w procesie dotyczącym surowców krytycznych.

Wydaje się, że kluczowym zadaniem będzie stworzenie odpowiedniego instrumentarium prawnego, w obszarze wykonawczym. Brak kluczowych rozwiązań prawnych może doprowadzić do stagnacji prawnej w zakresie realizowania polityki surowcowej i braku jej efektywności. Istotnym elementem dalszego rozwoju sektora bezpieczeństwa surowcowego, w tym surowców krytycznych będzie jego wkomponowanie w proces zrównoważonego rozwoju regionalnego, dzięki czemu proces rozwoju będzie procesem odpowiedzialnym, mającym realny wpływ na politykę rozwoju kraju.

PIŚMIENNICTWO

- Baldasarre, Brian, i Samuel Carrara. 2025. „Critical raw materials, circular economy, sustainable development: EU policy reflections for future research and innovation.” *Resources, Conservation & Recycling* 215. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2024.108060>
- Haneklaus, Nils. 2025. „Dependencies of the European Union and the world on Russian nuclear fuel cycle services, and how to reduce them.” *Energy Strategy Reviews* 62. <https://doi.org/10.1016/j.esr.2025.101923>
- Szewczak, Marcin. 2022. „Prawne aspekty wdrażania polityki surowcowej Polski w system zrównoważonego rozwoju regionalnego.” *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego* XVII, 19 (2):223-38. <https://doi.org/10.32084/bsawp.4922>
- Tröster, Bernhard, Simela Papatheophilou, i Karin Küblböck. 2024. „In search of critical raw materials: What will the EU Critical Raw Materials Act achieve? An analysis of legal and factual implications of the CRMA.” *Research Report, No. 18/2024*, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna. <https://doi.org/10.60637/2024-rr18>

POSTKOMUNIZM W KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z 1997 R. – ZASADNY ZARZUT CZY POLITYCZNY MIT?

POST-COMMUNIST ELEMENTS IN THE 1997 CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND – LEGITIMATE CRITIQUE OR POLITICAL MYTH?

Dr Adam Tokarski

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Polska
e-mail: a.tokarski@urad.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0001-9675-260X>

Abstrakt

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie na gruncie nauki prawa konstytucyjnego formułowanych wobec Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. zarzutów dotyczących jej postkomunistycznego lub wręcz komunistycznego charakteru. W pierwszej części artykułu dokonano analizy postanowień Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. odnoszących się do zasad ustroju oraz systemu władzy publicznej, w celu określenia jakie są główne cechy jedynej konstytucji komunistycznej w polskiej tradycji ustrojowej. W drugiej części dokonano porównania głównych zasad ustroju Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z zasadami ustroju określonymi przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Część trzecia to analiza regulacji odnoszących się do kształtu systemu władz publicznej w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej i określenie ich nawiązań do polskiej tradycji ustrojowej. Ostatnią częścią artykułu jest podsumowanie i przedstawienie wyników podjętych w nim badań.

Słowa kluczowe: Konstytucja PRL, demokratyczne państwo prawa, Prezydent RP, społeczna gospodarka rynkowa, polska tradycja ustrojowa

Abstract

The aim of this article is to examine, within the framework of constitutional law scholarship, the criticisms directed at the 1997 Constitution of the Republic of

Poland concerning its allegedly post-communist or even communist character. The first part analyzes the provisions of the 1952 Constitution of the Polish People's Republic relating to the principles of the political system and the organization of public authority, in order to identify the main features of the only communist constitution in the Polish constitutional tradition. The second part compares the fundamental principles of the political system established under the Constitution of the Polish People's Republic with those defined by the 1997 Constitution of the Republic of Poland. The third part provides an analysis of the current constitutional regulations governing the structure of public authorities and identifies their references to the Polish constitutional tradition. The final part summarizes and presents the results of the research undertaken in the article.

Keywords: Constitution of the Polish People's Republic, democratic state governed by the rule of law, President of the Republic of Poland, social market economy, Polish constitutional tradition

Zbliżająca się trzydziesta rocznica uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ będzie – jak to zazwyczaj ma miejsce w przypadku ważnych jubileuszy – okazją do podsumowań i ocen dotyczących całego okresu jej obowiązywania. Oceny te będą zapewne w znacznej większości pozytywne, choć należy się spodziewać, że rocznicowy czas sprzyjać będzie również wzmożeniu zarzutów wobec obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej. Najpopularniejszym i niejako podstawowym zarzutem podnoszonym przeciw Konstytucji RP jest zarzut dotyczący jej postkomunistycznego, a wręcz komunistycznego charakteru. Celem niniejszego opracowania jest zbadanie zasadności tych zarzutów, ale – co należy wyraźnie podkreślić – wyłącznie na gruncie nauki prawa konstytucyjnego, bez szczegółowego przytaczania ich treści, odnoszenia się do programów politycznych i jakiegokolwiek oceniania działalności publicznej ich autorów².

Taka ocena prawdziwości tych zarzutów, pozbawiona motywowanej politycznie emocjonalności oraz ocen charakterystycznych dla publicystyki, w zamiarze autora niniejszego opracowania umożliwić ma odpowiedź

¹ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej: Konstytucja RP].

² Brak przywołania w przypisie jakichkolwiek odniesień do prasowych artykułów i materiałów odnoszących się do takich twierdzeń i zarzutów jest zatem świadomą decyzją autora.

na następujące pytanie badawcze: czy występują, a jeśli tak, to jak silne są związki dzisiejszego polskiego systemu konstytucyjnego z dziedzictwem ustrojowym systemu komunistycznego? Hipotezę badawczą stanowi założenie, że Konstytucja RP zarówno w warstwie aksjologicznej, jak i przyjętych rozwiązań ustrojowych nie stanowi kontynuacji rozwiązań ustrojowych doby Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Próba odpowiedzi na pytanie badawcze i weryfikacji hipotezy podjęta zostanie z zastosowaniem metody formalno-dogmatycznej oraz metody historycznej.

1. Tradycje ustrojowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej

Rozważania mające na celu odpowiedź na tak postawione pytanie badawcze wymagają uprzedniego określenia czym jest postkomunizm rozpatrywany z punktu widzenia polskiej tradycji konstytucyjnej. Ideologia postkomunizmu definiowana jest przez *Słownik języka polskiego* jako zmodyfikowana wersja komunizmu, charakterystyczna dla okresu po upadku komunizmu w państwach byłego bloku wschodniego³. Ustalenie wzorca porównawczego, który pozwoli stwierdzić czy obecnie obowiązująca Konstytucja RP nawiązuje do ideologii komunistycznej i stanowiącej jej pochodną – ideologii postkomunistycznej, prowadzone musi być zatem poprzez analizę rozwiązań ustrojowych PRL. Okres politycznej egzystencji PRL był bowiem jedynym okresem w historii polskiej państwowości, w którym komunizm miał przemożny wpływ na jej kształt systemowy. Polska Rzeczpospolita Ludowa – znajdując się w orbicie wpływów radzieckich – zbudowana została w głównej mierze na ideowym fundamencie myśli komunistycznej charakterystycznej dla drugiego (leninizm), trzeciego (stalinizm) oraz czwartego okresu (lata 1956-1989) jej rozwoju [Tokarczyk 2010, 193].

W warstwie ustrojowej wpływy leninizmu i stalinizmu [Jędrzychowski 1952, 31] ujawniły się w pełni wraz z uchwaleniem Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.⁴ Moment ten kończył okres swoistej gry pozorów, polegającej na fałszywym demonstrowaniu kontynuowania polskich tradycji ustrojowych, czemu służyć miało m.in.

³ *Postkomunizm*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/postkomunizm;2505911.html> [dostęp: 15.09.2025].

⁴ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz. U. Nr 33, poz. 232 [dalej: Konstytucja PRL].

recypowanie na mocy tzw. Małej Konstytucji z 1947 r.⁵ szeregu postanowień Konstytucji marcowej z 1921 r.⁶ [Działocha i Trzcinski 1977, 132-45]. Konstytucja PRL była bowiem ustawą zasadniczą wprost opartą na założeniach Konstytucji radzieckiej z 1936 r.⁷, przez co służyć miała ona przede wszystkim ugruntowaniu ustroju tzw. „demokracji ludowej”, a co za tym idzie przeszczepieniu na grunt polski wzorców ustrojowych charakterystycznych dla komunizmu radzieckiego [Persak 2003, 188-89]⁸.

Ustrój określony przez Konstytucję PRL zdefiniowany został jako demokracja ludowa, w której władza należała do ludu pracującego miast i wsi. Oznaczało to, że konstytucja ta teoretycznie w znacznym stopniu uprzywilejowywała robotników i chłopów pracujących. Zadaniem tych grup społecznych było rządzenie państwem, budowanie socjalizmu i określone przez doktrynę – w charakterystycznym dla epoki PRL paranoicznym tonie – zadanie działania na rzecz walki z reakcją [Burda 1969, 163-65]. Jednym z narzędzi realizacji tych założeń było prawo. Pojmowana w sposób charakterystyczny dla epoki PRL zasada praworządności nie akcentowała bowiem równości wobec prawa i indywidualnego charakteru praw, ale w art. 4 Konstytucji PRL określona została ona jako realizacja interesów i woli ludu pracującego. Wyraźne i charakterystyczne dla konstytucji socjalistycznych jest również nie tylko akcentowanie praw obywatelskich, ale nakładanie licznych, dość precyzyjnie określonych obowiązków wobec państwa i społeczeństwa m.in. obowiązku pracy, czujności wobec wrogów narodu, strzeżenia tajemnicy państwowej itd. [Wojtkowiak 1974, 101].

Kolejną znaną dla konstytucjonalizmu socjalistycznego cechą jest konstrukcja ustroju społeczno-gospodarczego, w którym szczególne miejsce zajmowała rozwinięta i złożona koncepcja własności. Art. 3 Konstytucji PRL wskazywał bowiem, że jednym z głównych zadań Rzeczypospolitej

⁵ Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 18, poz. 71 [dalej: Mała Konstytucja].

⁶ Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. Nr 44, poz. 267 [dalej: Konstytucja marcowa z 1921 r.].

⁷ Konstytucja (Ustawa zasadnicza) Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich z dnia 5 grudnia 1936 r., *Izwestija Sowietow Deputatow Trudiaszczichsja SSSR*, 1936, nr 283.

⁸ Można wręcz stwierdzić, że Konstytucja PRL nosiła pewne cechy konstytucji oktrojowanej, ponieważ w piśmiennictwie okresu III RP stwierdza się, że projekt Konstytucji PRL był konsultowany, poprawiany i zatwierdzony przez J. Stalina.

Ludowej był rozwój gospodarki centralnie planowanej opartej na przedsiębiorstwach będących przedmiotem własności społecznej. Mimo, iż w Konstytucji PRL znalazły się zapisy dotyczące ochrony własności indywidualnej i dziedziczenia (art. 12 i 13), to zauważyć należy, że obecne są również – charakterystyczne dla epoki – wręcz agresywne przepisy ustawy zasadniczej mówiące o tym, że dążeniem PRL jest likwidacja „klas społecznych, żyjących z wyzysku” (art. 3) oraz przepisy promujące współzawodnictwo pracy (art. 14), co jasno wskazuje, że źródłem własności indywidualnej miała być przede wszystkim własna praca w gospodarce społecznej. Kolejnym obok przemysłu filarem gospodarki PRL było rolnictwo, które w świetle Konstytucji PRL rozwijane było przede wszystkim w formie gospodarki zespołowej, przybierającej formę organizacyjną spółdzielni, wspieranych w swej działalności przez państwo (art. 10).

Również ustanowiony przez Konstytucję PRL system władzy państwowej był w oficjalnych przekazach określany mianem „logicznej konsekwencji” obowiązywania zasady ludowładztwa. Naczelnymi organami władzy państwowej w PRL były Sejm i – zupełnie obca dla polskiej tradycji ustrojowej – Rada Państwa. Ich pozycja ustrojowa nie była jednak równorzędna, ponieważ Konstytucja PRL wyraźnie stwierdzała, że Sejm był najwyższym organem władzy państwowej oraz wyrazicielem woli ludu pracującego miast i wsi urzeczywistniającym suwerenne prawa narodu. Natomiast ustanowiona na mocy Małej Konstytucji i utrzymana przez Konstytucję PRL Rada Państwa zastąpiła zniesiony urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Ta swoista kolegiatna głowa państwa [Rybicki 1981, 143], mimo rozległych kompetencji obejmujących m.in. prawo legacji biernej i czynnej, ratyfikowania oraz wypowiedzania umów międzynarodowych, prawo łaski, a także obsadzanie wskazanych w ustawie stanowisk cywilnych i wojskowych w ówczesnym piśmiennictwie określana była mianem emanacji Sejmu [Stembrowicz 1968, 8], bowiem jej członkowie wyłaniani byli przez izbę spośród posłów.

Konstytucja PRL podtrzymała również postanowienia Małej Konstytucji – wynikające ze sfałszowanego referendum z 30 czerwca 1946 r. – dotyczące likwidacji Senatu. System dwuizbowości w komunistycznej doktrynie prawa państwowego uznawany był niezmiennie za przeżytek feudalizmu, zabezpieczający interesy burżuazji oraz nie mający uzasadnienia i racji bytu w państwie socjalistycznym [Burda 1969, 230].

Kolejną charakterystyczną dla ustroju PRL cechą było funkcjonowanie Rad Narodowych, które były początkowo terenowymi organami jednolitej władzy państwowej, a w toku szeregu reform ukształtowały się jako organy realizujące przedsięwzięcia w zakresie potrzeb ludności z danego terenu i były przez nią wybierane [Fuks 1981, 185-88].

Konstytucja PRL ustanawiała również dość rozległy katalog praw i wolności, na czele z wyraźnie zaakcentowaną zasadą równości. Szczegółowe omawianie tego katalogu jest jednak zadaniem pozbawionym większego sensu, ze względu na fakt, że PRL była państwem nagminnie naruszającym standardy ochrony nawet podstawowych praw człowieka, czy tolerującym zbrodniczą działalność funkcjonariuszy publicznych.

Fasadowość cechowała również omówione wcześniej postanowienia dotyczące ustroju władzy publicznej, bowiem głównym ośrodkiem decyzyjnym w PRL była Polska Zjednoczona Partia Robotnicza. Jej kierownicza rola znalazła zresztą potwierdzenie w postanowieniach Konstytucji PRL na mocy nowelizacji z 10 lutego 1976 r.⁹

2. Zasady ustroju w Konstytucji RP

Konstytucja RP jest dziełem długiego procesu ustrojodawczego. Mimo burzliwego, wręcz rewolucyjnego czasu transformacji, w jakim powstała obecnie obowiązująca ustawa zasadnicza, intencją ustrojodawcy nie było całkowite zerwanie z dorobkiem historycznym państwa polskiego. Już w preambule do Konstytucji RP obecne są bowiem odwołania do wszystkiego „co cenne z ponad tysiącletniego dorobku”. W kontekście tematyki niniejszego opracowania należy zwrócić jednak uwagę, że w preambule obecne są odwołania wyłącznie do tradycji I i II Rzeczypospolitej. Brak jest jakiegokolwiek bezpośredniego odwołania do okresu PRL. Ponadto w preambule do Konstytucji RP ustrojodawca stwierdza, że 1989 r. był momentem odzyskania suwerenności przez Polskę i otwierał możliwość demokratycznego stanowienia o jej losach, co stanowi – w mojej opinii – wyraz zdystansowania się od epoki komunizmu.

⁹ Ustawa z dnia 10 lutego 1976 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. Nr 5, poz. 29.

W art. 1 Konstytucja RP określa, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnych obywateli. Oznacza to, że państwo powinno być płaszczyzną umożliwiającą rozwój poszczególnych osób i ich wspólnot [Tuleja 2019, 25-26]. Konstytucja RP w przeciwieństwie do Konstytucji PRL nie dokonuje zatem uprzywilejowania określonych grup społecznych i nie uznaje ich za jedyne, które mogą budować swój dobrostan oraz nie wzywa do zwalczania grup uznanych za niepożądane. Kolejną fundamentalną zasadą polskiego ustroju w kształcie określonym przez obecnie obowiązującą ustawę zasadniczą jest zasada demokratycznego państwa prawnego. Państwo polskie w myśl Konstytucji RP ma realizować zatem zasadę demokracji opartej na suwerenności Narodu (rozumianego jako ogół obywateli, a nie wyłącznie masy pracujące), rozwiniętych (i przestrzeganych!) regulacji dotyczących praw i wolności jednostki oraz wolnych wyborów osób sprawujących władzę [Banaszak 2009, 17-18].

Niezbędnym elementem demokratycznego przebiegu procesu wyborczego w demokracji jest również funkcjonowanie realnego pluralizmu politycznego. Konstytucja RP – co oczywiste – nie przyznaje żadnej z partii wiodącej roli w życiu politycznym kraju. Zapewnia ona natomiast w art. 11 wolność tworzenia i działania partii politycznych. Jednakże, co symptomatyczne z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania, Konstytucja RP wprost zabrania działania partii odwołujących się w swoich programach do m.in. totalitarnych praktyk komunizmu (art. 13).

Prawo według Konstytucji RP nie jest już jedynie narzędziem realizacji celów określonych klas społecznych, ale formalną podstawą i granicą działania państwa. Takie ujęcie problematyki państwa prawnego ma również podstawowe znaczenia dla ochrony aspektów materialnych [Florczak-Wątor 2019, 28], ze szczególnym uwzględnieniem godności osoby ludzkiej i mających w niej swoje źródło pozostałych praw i wolności [Krukowski 1997, 38-48].

Przyjęcie takiej koncepcji godności osoby ludzkiej i uczynienie jej jedną z podwalin systemu ustrojowego [Jastrzębska-Wójcicka 2021, 339] pozwala również stwierdzić, że polska ustawa zasadnicza zachowuje zauważalny, aksjologiczny związek z chrześcijańskimi koncepcjami filozoficznymi, w których godność osoby ludzkiej stanowi jeden z centralnych punktów podejmowanych rozważań [Wroceński 2016, 9-11]. Związki ze współczesną

katolicką nauką społeczną Konstytucja RP zachowuje również poprzez omówioną wcześniej zasadę dobra wspólnego [Kryszewski i Prokop 2017, 52-53] oraz – wyrażoną w preambule – zasadę pomocniczości (subsydiarności) [Millon-Delsol 1998, 36].

W sferze konstytucyjnych zasad odnoszących się do funkcjonowania gospodarki już w tym miejscu należy stwierdzić, że w Konstytucji RP dokonała się radykalna zmiana względem Konstytucji PRL. Według art. 20 obowiązującej ustawy zasadniczej podstawą ustroju Rzeczypospolitej Polskiej jest społeczna gospodarka rynkowa. Konstytucja RP w wyraźny sposób zrywa zatem z centralnym planowaniem gospodarki. Funkcjonowanie społecznej gospodarki rynkowej musi bowiem uwzględniać wolność działalności gospodarczej, możliwość konkurencji uczestników życia gospodarczego, ale także dialog partnerów społecznych, który z jednej strony ma umożliwiać rozwiązywanie sporów pomiędzy podmiotami życia gospodarczego, a z drugiej ma zapewniać możliwość czynnego uczestnictwa w kształtowaniu mechanizmów rynkowych [Domańska 2001, 127-35].

Za podstawę funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej uznana została również własność prywatna. Konstytucja RP, zgodnie z przyjętą przez polskiego ustrojodawcę po 1989 r. koncepcją własności, nie uznaje już więc w żadnym wymiarze dominacji własności państwowej, czy spółdzielczej [Dybowski 1996, 306]. Ponadto w wyraźny sposób stwierdza w art. 21, że własność i prawo jej dziedziczenia podlegają ochronie Rzeczypospolitej oraz dokonuje ścisłego określenia kiedy możliwe jest wywłaszczenie.

Istotnemu przekształceniu w stosunku do Konstytucji PRL w obecnie obowiązującej ustawie zasadniczej uległ również ustrój agrarny. Gospodarka zespołowa, jako podstawowa forma działalności rolniczej w PRL, ustąpiła miejsca tradycyjnym, rodzinnym gospodarstwom rolnym, które w art. 23 uznane zostały za podstawę ustroju rolnego [Domańska 2001, 137].

Zauważyć należy jednak, iż Konstytucja RP w swoich postanowieniach przewiduje w sferze społecznej pewne rozwiązania charakterystyczne dla państwa socjalnego. W art. 67 ustanawia prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, a także w sytuacji pozostawania bez pracy nie z własnej woli. Zapewnia także równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych jako jeden

z elementów prawa do ochrony zdrowia (art. 68). Przywołane postanowienia Konstytucji RP są niewątpliwie wyrazem realizacji zasady sprawiedliwości społecznej (art. 2). Sprawiedliwość społeczna według Konstytucji RP powinna być rozumiana jednak jako dążenie do zachowania równowagi w życiu społecznym, a nie jako narzędzie realizacji polityki klasowej i jeden z elementów mitu socjalizmu, co było charakterystyczne dla epoki PRL [Sokolewicz i Zubik, 158-60].

3. Ustrój władzy według Konstytucji RP

Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej według art. 10 Konstytucji RP opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Choć w doktrynie prawa konstytucyjnego funkcjonuje pogląd, iż deklarowana w ustawie zasadniczej równowaga władz doznaje pewnych zaburzeń [Skrzydło 2008, 126-27], to z całą pewnością można stwierdzić, że przyjęta zasada podziału władz jest czymś zupełnie przeciwnym, niż ustanowiona na mocy Konstytucji PRL zasada przyznająca najwyższą władzę państwową Sejmowi.

O radykalnym zerwaniu z tradycjami ustrojowymi PRL – które zasadniej byłoby nazwać jednak tradycjami radzieckimi – świadczy również konstrukcja poszczególnych segmentów władzy. Konstytucja RP dokonała bowiem ostatecznego potwierdzenia kierunku zmian ustrojowych przyjętego po 1989 r. W obrębie władzy wykonawczej zmiany te polegały przede wszystkim na przywróceniu urzędu Prezydenta, który – jak już wspomniano – w 1952 r. zastąpiony został kolegiatnym, obcym polskiej tradycji ustrojowej organem, a mianowicie Radą Państwa. Restytucja urzędu Prezydenta, choć w zamyśle miała służyć utrwaleniu ustroju socjalistycznego [Mojak 1992, 127-28], stała się katalizatorem transformacji ustrojowej i istotnym elementem budowy demokratycznego ustroju. Sprzyjał temu fakt, że sam urząd głowy państwa po 1989 r. podlegał procesom demokratyzacji i w znacznym stopniu nawiązywał do prawdziwie polskich tradycji ustrojowych, których kształtowanie rozpoczęło się w okresie II RP. O demokratycznym charakterze urzędu Prezydenta świadczy przede wszystkim sposób jego wyboru. Konstytucja RP utrwaliła zasadę wyboru głowy państwa w drodze wyborów powszechnych na 5-letnią kadencję. W praktyce służyć to powinno wzmocnieniu autorytetu głowy państwa. Na uwagę

zasługuje również to, że Konstytucja RP, zgodnie z utrwalonym w państwach demokratycznych wymogiem, ograniczyła do maksymalnie dwóch ilość kadencji Prezydenta. Formalnie uniemożliwiono zatem charakterystyczną dla państw socjalistycznych praktykę sprawowania długoletniego, a często dożywotniego przywództwa.

Biorąc pod uwagę funkcje ustrojowe i kompetencje głowy państwa należy stwierdzić, że Konstytucja RP przyjęła koncepcję kompromisową wobec kształtu urzędu Prezydenta nakreślonego postanowieniami Konstytucji marcowej z 1921 r. a Konstytucją kwietniową z 1935 r.¹⁰ Prezydent nie jest zatem wyłącznie „posterunkiem dekoracyjnym” [Car 1924, 36]¹¹, ale nie jest także „czynnikiem nadrzędnym w państwie”¹². O silnych związkach z polską tradycją ustrojową świadczy natomiast przyznanie Prezydentowi funkcji w zakresie bezpieczeństwa państwa, jak choćby funkcja zwierzchnika Sił Zbrojnych, a także kompetencji sięgających swoją tradycją jeszcze do czasów monarchii, takich jak prawo łaski [Tokarski 2022, 267], czy też prawo nadawania orderów i odznaczeń. Priorytet zachowania tradycji akcentuje też przyjęcie rozwiązań ustrojowych, co prawda charakterystycznych dla polskiej myśli konstytucyjnej, ale poddawanych krytyce za ich rzeczywiste funkcjonowanie. Mowa tu o zastępstwie głowy państwa, które w rodzimej tradycji ustrojowej konsekwentnie powierzane jest Marszałkom Sejmu i Senatowi [Pastuszko 2015, 31-39].

Kolejną niezwykle wyrazistą reformą ustroju podjętą po 1989 r. było przywrócenie Senatu. Druga izba parlamentu, tak zaciekle atakowana przez komunistów, została co prawda przywrócona początkowo jako pewnego rodzaju namiastka demokracji, jednak według postanowień Konstytucji RP przekonstruowana została do kształtu tradycyjnej dla polskiego parlamentaryzmu drugiej izby Parlamentu. Konstytucja RP ukształtowała bowiem Senat, jako izbę refleksji w ramach modelu, który w doktrynie określany

¹⁰ Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz. U. Nr 30, poz. 227 [Konstytucja kwietniowa z 1935 r.].

¹¹ Mianem „posterunku dekoracyjnego” urząd Prezydenta określany był pod rządami Konstytucji marcowej z 1921 r., co było wyrazem niezadowolenia z jego słabej pozycji ustrojowej.

¹² Konstytucja kwietniowa z 1935 r., przyznając Prezydentowi wyjątkowo rozległe kompetencje, w art. 11 określała go wprost mianem „czynnika” nadrzędnego.

jest mianem dwuizbowości nierównoprawnej, co wprost nawiązuje do koncepcji twórców Konstytucji marcowej z 1921 r. [Garlicki 1999, 4-5].

Konstytucja RP petryfikowała również swoimi postanowieniami trzy niezwykle istotne dla polskiego procesu demokratyzacji ustroju instytucje. Mowa tu o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, Trybunale Konstytucyjnym i Rzeczniku Praw Obywatelskich. Powołanie tych instytucji, choć miało miejsce jeszcze w latach 80. XX w., stanowiło jeden z pierwszych zwiastunów erozji systemu komunistycznego i nadchodzącej transformacji ustrojowej. Warto w tym kontekście wskazać, że utworzenie urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich było jednym z postulatów NSZZ „Solidarność”, który sformułowany został w 1981 r. [Gajda 2013, 77]. Jeszcze wcześniej, bo w latach siedemdziesiątych, rodząca się opozycja domagała się ustanowienia sądu administracyjnego i konstytucyjnego [Skrzydło i Zakrzewski 2017, 287]. Uznanie tych instytucji za instytucje konstytucyjne w postanowieniach ustawy zasadniczej uchwalonej w demokratycznej Polsce stanowiło – w mojej opinii – wyraźne potwierdzenie ich znaczenia dla ochrony praw i wolności człowieka i obywatela [Brzeziński 1998, 2].

Kończąc rozważania dotyczące najistotniejszych zmian w polskim ustroju, które zmierzały do zerwania z ustrojem PRL, należy odnieść się również do znaczenia Konstytucji RP dla funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Obowiązująca ustawa zasadnicza, zgodnie z przyjętymi po 1989 r. rozwiązaniami, w art. 164 uznaje gminę za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego, jednocześnie dopuszczając funkcjonowanie innych jednostek samorządu lokalnego i regionalnego. Przyjęcie, utrwalenie oraz rozwinięcie konstytucyjne i ustawowe tego kierunku reform umożliwiło nie tylko likwidację rad narodowych, ale także dostosowanie całej administracji publicznej do wymogów demokracji parlamentarnej i gospodarki rynkowej. Ponadto pozwoliło na realizację jednego z głównych celów demokratycznej Rzeczypospolitej – decentralizacji władzy publicznej [Wójcik 1999, 280-81], w duchu wyrażonej w preambule zasady pomocniczości.

Podsumowanie

Dokonane porównanie głównych założeń ustrojowych Konstytucji PRL i Konstytucji RP pozwala stwierdzić, że zarzuty ogniskujące się wokół przypisywania obecnie obowiązującej polskiej ustawie zasadniczej cech

konstytucji komunistycznej lub postkomunistycznej są bezzasadne, co potwierdza hipotezę badawczą przyjętą we wstępie niniejszego opracowania.

Po pierwsze świadczą o tym fundamenty aksjologiczne i główne zasady ustroju ustanowionego przez Konstytucję RP. Zrywa ona stanowczo z zasadą ludowładztwa, odrzuca proklamacje dotyczące budowy socjalizmu oraz konieczność walki z klasami posiadającymi. W swojej aksjologii oparta jest w znacznym stopniu na dziedzictwie chrześcijańskim i refleksji katolickiej nauki społecznej. Konstytucja RP, określając obszerny katalog praw i wolności człowieka i obywatela, jednocześnie podtrzymała dorobek okresu transformacji ustrojowej w zakresie ich rzeczywistej ochrony poprzez konstytucjonalizację sądownictwa administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Wyraźnie dopuszczalnym jest również funkcjonowanie pluralizmu politycznego. Znamionnym jest jednak fakt, że zasada ta nie dotyczy partii komunistycznych.

W sferze gospodarczej Konstytucja RP całkowicie odeszła od koncepcji faworyzujących własność państwową oraz zespołową uprawę rolną. W zamian za to ustrojodawca stanowczo opowiedział się po stronie – opartej na konkurencyjności, własności prywatnej i dialogu społecznym – gospodarki rynkowej oraz uznał indywidualne, rodzinne gospodarstwa rolne za podstawę polskiego rolnictwa.

System organów władzy publicznej przyjęty w Konstytucji RP w żaden sposób nie kontynuuje narzuconych Polsce rozwiązań radzieckich ustanowionych na mocy Konstytucji PRL. Przeciwnie. Konstytucja RP wyraźnie nawiązuje do polskich tradycji ustrojowych, co widoczne jest w kształcie urzędu Prezydenta RP oraz przyjętych rozwiązaniach w zakresie funkcjonowania bikameralizmu. Konstytucja RP tworzy również ramy prawne dla funkcjonowania zdecentralizowanego samorządu terytorialnego.

Wszystko to pozwala stwierdzić, że ustrój III Rzeczypospolitej określony na kartach Konstytucji RP z całą pewnością nie jest ustrojem państwa komunistycznego. Nie jest również jakkolwiek, nawet odległą modyfikacją ustroju PRL, a zatem nie może być określany mianem ustroju postkomunistycznego. Jest to natomiast ustrój republikański, demokratyczny i w znacznym stopniu zakorzeniony w polskich tradycjach ustrojowych, a także niepodległościowych.

PIŚMIENNICTWO

- Brzeziński, Mark. 1998. *The Struggle for Constitutionalism in Poland*. New York: Palgrave Macmillan.
- Burda, Andrzej. 1969. *Polskie prawo państwowe*. Warszawa: PWN.
- Car, Stanisław. 1924. *Z zagadnień konstytucyjnych Polski*. Warszawa: Drukarnia Policyjna.
- Domańska, Anna. 2001. *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Dybowski, Tomasz. 1996. „Własność w przepisach konstytucyjnych wedle stanu obowiązywania w 1996 roku.” W *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. Andrzej Jankiewicz, i Janusz Trzciniński, 301-27. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego.
- Działocha, Kazimierz, i Janusz Trzciniński. 1977. *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji Marcowej w Polsce Ludowej 1944–1952*. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: Ossolineum.
- Florczak-Wątor, Monika. 2019. „Komentarz do art. 2 Konstytucji.” W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja, 27-33. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Fuks, Tadeusz. 1981. „Rady Narodowe.” W *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. Tadeusz Fuks, i Andrzej Łopatka, 183-209. Warszawa: PWN.
- Gajda, Agnieszka. 2013. *Kierunki rozwoju instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Garlicki, Leszek. 1999. „Sejm i Senat.” W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Leszek Garlicki, 1-6. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Jastrzębska-Wójcicka, Klaudia. 2021. „Godność człowieka jako wartość chroniona konstytucyjnie.” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 5 (63):335-45.
- Jędrzychowski, Stefan. 1952. „Przemówienie sejmowe.” W *Dyskusja sejmowa o konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej 18-22 lipca 1952 r.*, b. inf. o red., 31-41. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Krukowski, Józef. 1997. „Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki.” W *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. Leszek Wiśniewski, 38-48. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kryszeń, Grzegorz, i Krzysztof Prokop. 2017. *Aksjologia polskiej konstytucji*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Millon-Delsol, Chantal. 1998. „Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne.” W *Subsydiarność*, red. Dariusz Milczarek, 29-38. Warszawa: Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.

- Mojak, Ryszard. 1992. „Geneza i kształtowanie się koncepcji instytucji prezydenta w procesie reform ustrojowych w r. 1989.” *Annales UMCS – Sectio G* 39, nr 7:119-55.
- Pastuszek, Grzegorz. 2015. „Funkcjonowanie mechanizmu władzy państwowej w okresie wykonywania zastępstwa Prezydenta RP (uwagi na tle naczelnych zasad ustrojowych).” *Przegląd Sejmowy* 5:29-40.
- Persak, Krzysztof. 2003. „Troskliwy opiekun i światły doradca Polski Ludowej” – poprawki Józefa Stalina do Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.” W *PRL. Trwanie i zmiana*, red. Dariusz Stola, i Marcin Zaremba, 187-209. Warszawa: WSPiZ Koźmiński.
- Rybiński, Marian. 1981. „Naczelne organy władzy państwowej.” W *Ustrój polityczny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, red. Tadeusz Fuks, i Andrzej Łopatka, 124-46. Warszawa: PWN.
- Skrzydło, Wiesław, i Wojciech Zakrzewski. 2017. „Po co nam Trybunał Konstytucyjny?” W *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. Sławomir Patyra, Mirosław Sadowski, i Krzysztof Urbaniak, 287-99. Poznań: Wydawnictwo Nauka i Innowacje.
- Skrzydło, Wiesław. 2008. „Zasada podziału władz i równowagi władz.” W *Polskie prawo konstytucyjne*, red. Wiesław Skrzydło, 124-27. Lublin: Oficyna Wydawnicza Verba.
- Sokolewicz, Wojciech, i Marek Zubik. 2016. „Państwo sprawiedliwe (sprawiedliwości społecznej).” W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz I*, red. Leszek Garlicki, i Marek Zubik, 157-73. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Stembrowicz, Jerzy. 1968. *Rada Państwa w systemie organów PRL*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze.
- Tokarczyk, Roman. 2010. *Współczesne doktryny polityczne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Tokarski, Adam. 2022. *Funkcje ustrojowe prezydenta w polskiej tradycji ustrojowej*. Radom: Wydawnictwo WSH.
- Tuleja, Piotr. 2019. „Komentarz do art. 1 Konstytucji.” W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Piotr Tuleja, 25-27. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wójcik, Stanisław. 1999. *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Wojtkowiak, Dionizy. 1974. „Podstawowe prawa, wolności i obowiązki obywatelskie w państwach na niekapitalistycznej drodze rozwoju.” W *Prawa i obowiązki obywatelskie w Polsce i na świecie*, red. Marian Szczepaniak, 73-106. Warszawa: PWN.
- Wroczyński, Józef. 2016. „Godność osoby ludzkiej podstawą prawa do wolności religijnej.” *Prawo Kanoniczne* 59:3-18.

ETYCZNE I PRAWNE ASPEKTY WYKORZYSTANIA SZTUCZNEJ INTELIGENCJI W DOKUMENTACJI MEDYCZNEJ

ETHICAL AND LEGAL ASPECTS OF THE USE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN MEDICAL DOCUMENTATION

Mgr Beata Walczak-Kowalik

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie, Polska
e-mail: b.walczak@ujd.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0001-5011-4477>

Abstrakt

W artykule podjęto problem badawczy dotyczący warunków i ograniczeń etyczno-prawnych wykorzystania sztucznej inteligencji w ochronie zdrowia, ze szczególnym uwzględnieniem przetwarzania danych medycznych. Postawiono hipotezę, że wdrożenie rozwiązań opartych na sztucznej inteligencji w systemach opieki zdrowotnej, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokich standardów ochrony danych i przejrzystości algorytmów, może znacząco poprawić jakość, dostępność i efektywność usług medycznych, bez naruszania podstawowych praw pacjenta. Celem badań jest identyfikacja kluczowych korzyści i wyzwań związanych ze stosowaniem sztucznej inteligencji w gromadzeniu, analizie i wykorzystaniu danych zdrowotnych oraz wskazanie ram prawnych i etycznych, które umożliwiają zrównoważone wdrażanie tych technologii. Metodologia opiera się na analizie dogmatycznoprawnej przepisów dotyczących ochrony danych osobowych oraz na przeglądzie literatury przedmiotu. W artykule zastosowano również metodę studium przypadku w odniesieniu do wybranych praktycznych zastosowań sztucznej inteligencji, takich jak systemy wspomagania diagnozy, elektroniczna dokumentacja medyczna oraz algorytmy predykcyjne. Wyniki analizy wskazują, że skuteczne wdrażanie sztucznej inteligencji w ochronie zdrowia wymaga nie tylko spełnienia wymogów prawnych dotyczących ochrony danych, lecz także przyjęcia zasad etyki

projektowania technologii, obejmujących transparentność, odpowiedzialność, nie-dyskryminację oraz nadzór człowieka nad procesami decyzyjnymi.

Słowa kluczowe: sztuczna inteligencja, etyka, dokumentacja medyczna

Abstract

The article addresses the research problem concerning the ethical and legal conditions and limitations of using artificial intelligence in healthcare, with particular emphasis on the processing of medical data. It puts forward the hypothesis that the implementation of AI-based solutions in healthcare systems while simultaneously ensuring high standards of data protection and algorithmic transparency can significantly improve the quality, accessibility, and efficiency of medical services without infringing patients' fundamental rights. The aim of the study is to identify the key benefits and challenges associated with the use of artificial intelligence in the collection, analysis, and utilisation of health data, and to indicate the legal and ethical frameworks that enable the sustainable deployment of these technologies. The methodology is based on a dogmatic-legal analysis of personal data protection regulations as well as a review of the relevant literature. The article also applies a case-study approach with regard to selected practical applications of artificial intelligence, such as diagnostic decision-support systems, electronic medical records, and predictive algorithms. The findings indicate that the effective implementation of artificial intelligence in healthcare requires not only compliance with legal requirements on data protection, but also the adoption of ethical design principles, including transparency, accountability, non-discrimination, and human oversight of decision-making processes.

Keywords: artificial intelligence, ethics, medical records

Wstęp

Sztuczna inteligencja (SI) zmieniła sposób funkcjonowania wielu krajów, firm, jednostek, jak i organizacji [Sameer, Mohamed, Babu, i in. 2020, 3]. Liczne zastosowania SI, które jeszcze niedawno pozostawały w sferze rozważań teoretycznych, stały się obecnie realnie dostępne. Przykłady obejmują rozwiązania w obszarze medycyny, pojazdów autonomicznych, systemów monitoringu, technologii bioidentyfikacji oraz innych zaawansowanych dziedzin [Krawiec 2019].

Wykorzystanie zaawansowanych technologii w administracji publicznej rodzi pytania o konieczność zachowania równowagi pomiędzy wdrażaniem

nowych możliwości technologicznych, a przestrzeganiem fundamentalnych norm i wartości etycznych, które stanowią podstawę funkcjonowania państwa i jego instytucji. Wymaga to uwzględnienia zasad równego traktowania obywateli, przejrzystości procedur, ochrony prywatności oraz zapewnienia sprawiedliwości i odpowiedzialności w procesach decyzyjnych wspieranych przez SI [Drab-Kurowska i Kuściński 2024, 232].

Zagadnienia etyczne związane z funkcjonowaniem systemów SI są trwałym elementem międzynarodowej debaty prawnej. Na całym świecie prowadzone są liczne inicjatywy mające na celu promowanie etycznego i bezpiecznego rozwoju SI, w które angażują się m.in. organizacje takie jak OpenAI, Pervade, Partnership on AI, Future of Life Institute czy AI for Good Summit, a także uczelnie wyższe, w tym Uniwersytet Kalifornijski w Berkeley, Harvard, Oxford i Cambridge. AI Now Institute zwraca uwagę, że żadna z firm technologicznych nie monitoruje w sposób systematyczny, w jakim stopniu sama przestrzega przyjętych zasad etycznych. Z kolei raport firmy Infosys dotyczący wykorzystania sztucznej inteligencji w ochronie zdrowia wskazuje na potrzebę wypracowania przez branżę i poszczególne organizacje dokładnie sformułowanych standardów etycznych i określenia związanych z nimi obowiązków, choć dokument nie precyzuje, jak miałyby one wyglądać. W sektorze medycznym istnieje potencjalna możliwość celowego konstruowania algorytmów w sposób nieetyczny, np. tak, aby rekomendacje dotyczące opieki nad pacjentem były uzależnione od posiadanego ubezpieczenia lub statusu materialnego [Topol 2021, 130-31].

Jak wskazuje *Human Rights Council* nowe rozwiązania cyfrowe zwiększają dostępność i jakość usług medycznych. SI znajduje coraz szersze zastosowanie w medycynie i staje się stopniowo nieodłącznym elementem współczesnych systemów opieki zdrowotnej [Zalewski 2020, 14]. Urządzenia medyczne wykorzystujące algorytmy SI odgrywają istotną rolę we wspieraniu pracy lekarzy, przyczyniając się przede wszystkim do znacznego skrócenia procesów diagnostycznych i terapeutycznych poprzez szybsze identyfikowanie źródeł choroby, dokładniejszą interpretację wyników badań oraz umożliwienie trafniejszego doboru metod leczenia.

Rzeczony rozwój technologii opartych na SI otwiera nowe perspektywy dla systemów ochrony zdrowia, w szczególności w zakresie gromadzenia, analizy i przetwarzania danych medycznych. Wprowadzenie narzędzi SI do praktyki

klinicznej i administracyjnej, takich jak elektroniczna dokumentacja medyczna, systemy wspomagania decyzji diagnostycznych czy predykcyjnych algorytmów oceny ryzyka, może znacząco podnieść jakość i efektywność świadczonych usług.

Rola SI w dokumentacji medycznej szybko ewoluuje od prostych narzędzi automatyzujących zapis wizyty po złożone systemy wspierające lekarzy w czasie rzeczywistym. Jak wskazuje Liu, zastosowanie tzw. „AI scribes” pozwoliło w badanych placówkach na znaczące skrócenie czasu przeznaczonego na ręczne wprowadzanie danych, co przełożyło się na poprawę jakości opieki i satysfakcji pacjentów [Liu 2024]. Transformacja wymaga równoczesnego wzmocnienia mechanizmów ochrony prywatności oraz przejrzystości działania algorytmów, aby zapewnić zgodność z zasadami etyki i przepisami RODO [Leung 2025, 7].

1. Pojęcie danych medycznych i ich szczególny charakter

Dane medyczne to wszelkie dane osobowe dotyczące stanu zdrowia danej osoby, dane mające oczywisty i ścisły związek ze zdrowiem (historie chorób, odbyte wizyty lekarskie, zażywane leki, badania laboratoryjne, wyroby medyczne itp.) oraz z danymi genetycznymi są kategorią danych osobowych, która powinna podlegać ochronie na wysokim poziomie [Jagielski 2016, 9]. Do danych dotyczących zdrowia zalicza się informacje dotyczące zdrowia fizycznego i psychicznego danej osoby, obejmujące choroby, objawy, uzależnienia, jak również korzystanie z urlopów zdrowotnych czy zwolnień lekarskich¹.

Dane dotyczące zdrowia należą do szczególnych kategorii danych osobowych i podlegają szczególnym zasadom przetwarzania oraz powinny podlegać szczególnej ochronie ze strony ich administratorów, a w sytuacji wystąpienia naruszenia ochrony danych osobowych powodują powstanie wysokiego ryzyka naruszenia praw lub wolności osoby fizycznej, co obliuguje administratora do zawiadomienia takiej osoby o naruszeniu ochrony danych osobowych².

¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 6 dnia listopada 2003 r., C-101/01, *Postępowanie karne przeciwko Bodil Lindqvist*, ECLI:EU:C:2003:596.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie

Rozważania dotyczące ochrony danych osobowych oraz etyki w medycynie stanowią ważny punkt odniesienia dla wykorzystania SI w dokumentacji medycznej. Rozporządzenie (UE) 2024/1689 ustanawiające zharmonizowane przepisy dotyczące sztucznej inteligencji³ wprowadza podejście oparte na ryzyku, dzieląc systemy sztucznej inteligencji na cztery kategorie: systemy niedopuszczalne, systemy wysokiego ryzyka, systemy ograniczonego ryzyka, systemy minimalnego ryzyka. Systemy SI wykorzystywane w medycynie, w tym w dokumentacji medycznej, diagnostyce czy wspomaganiu decyzji klinicznych są klasyfikowane jako systemy wysokiego ryzyka. Podlegają one najbardziej rygorystycznym wymogom, m.in.: 1) system zarządzania ryzykiem – obowiązek identyfikacji i kontroli ryzyk związanych z bezpieczeństwem pacjentów i ochroną danych; 2) jakość danych treningowych – konieczność zapewnienia wysokiej jakości, reprezentatywnych i wolnych od uprzedzeń danych, co jest kluczowe w kontekście dokumentacji medycznej; 3) dokumentacja techniczna i audyt – producenci systemów muszą prowadzić szczegółową dokumentację i poddawać systemy procedurom oceny zgodności; 4) nadzór człowieka – SI nie może w pełni zastąpić lekarza, a decyzje medyczne muszą podlegać ludzkiej kontroli; 5) obowiązki w zakresie transparentności – pacjent powinien być informowany o wykorzystywaniu systemów SI w procesie leczenia czy dokumentowania. Podmioty medyczne wykorzystujące SI w dokumentacji pacjentów nie mogą ograniczyć się jedynie do przestrzegania RODO i zasad etyki zawodowej, ale muszą także zapewnić zgodność z wymogami AI Act. Ponadto rozporządzenie przewiduje system sankcji za naruszenia, w tym kary finansowe sięgające nawet 35 mln euro lub 7% rocznego obrotu (art. 99 rozporządzenia (UE) 2024/1689 AI Act).

2. Sztuczna inteligencja w ochronie zdrowia – typowe zastosowania

Nie ma wątpliwości, że zastosowania SI w medycynie będą obejmować coraz szersze obszary. Wiele zastosowań SI, które jeszcze kilka lat temu

swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE, Dz. Urz. UE L 119/1 [dalej: RODO].

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2024/1689 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828, Dz. Urz. UE L 2024/1689.

wydawały się być tylko hipotetyczne, jest teraz osiągalnych. Należą do nich aplikacje w dziedzinie medycyny, pojazdów autonomicznych, monitoringu, bioidentyfikacji i innych. W wielu dziedzinach wymagających specjalistycznej wiedzy i zaawansowanej analizy wykorzystuje się systemy ekspertowe, czyli systemy komputerowe odtwarzające proces podejmowania decyzji charakterystyczny dla człowieka eksperta. Przykładowym obszarem ich zastosowań jest diagnostyka medyczna [Sempryk 2023, 72].

Potencjał zastosowania SI w medycynie jest niezwykle szeroki. Szczególnie widoczny jest w przypadku wykorzystania metod opartych na uczeniu maszynowym, które stanowią istotny komponent innowacyjnych rozwiązań wdrażanych w ostatnich latach. Przykładem takich zastosowań są systemy analizujące dokumentację medyczną pacjentów w celu rekomendowania optymalnych strategii terapeutycznych, dostosowanych do indywidualnych potrzeb i historii leczenia⁴.

Systemy SI posiadają zdolność analizowania obrazów np. radiologicznych, jak również wyników badań oraz innych danych medycznych, co stwarza szansę na stawianie szybszych i bardziej trafnych diagnoz [Davenport i Kalakota 2019, 95]. Systemy monitorujące zdrowie, wykorzystujące algorytmy SI do analizy danych zdrowotnych, mogą prowadzić do wcześniejszego rozpoznawania chorób, lepszego dostosowania diety i aktywności fizycznej, a także wsparcia w zarządzaniu różnorodnymi stanami zdrowia [Alowais, Alghamdi, Alsuhbany, i in. 2023]. Dzięki zastosowaniom sztucznej inteligencji lekarze mogą personalizować leczenie, dopasowując je do konkretnego pacjenta [Davenport i Kalakota 2019, 96].

„Przetwarzanie oznacza operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub nieautomatyzowany, taką jak zbieranie, utrwalanie, organizowanie, porządkowanie, przechowywanie, adaptowanie lub modyfikowanie, pobieranie, przeglądanie, wykorzystywanie, ujawnianie poprzez przesłanie, rozpowszechnianie lub innego rodzaju udostępnianie, dopasowywanie lub łączenie, ograniczanie, usuwanie lub niszczenie” (art. 4 pkt 2 RODO). Czynność przetwarzania wykonywana automatycznie to czynność dokonywana za pośrednictwem urządzenia np. komputera. Natomiast

⁴ IBM, Clinical Decision Support, <https://www.ibm.com/watson-health/solutions/clinical-decision-support> [dostęp: 07.07.2025].

przetwarzanie wykonywane w sposób nieautomatyzowany polega na dokonywaniu czynności metodami tradycyjnymi (ręcznie) [Gudowska-Natanek i Kuca 2024, 39].

Dane zdrowotne podlegają przetwarzaniu w różnych obszarach życia społecznego i gospodarczego, w tym w systemach ubezpieczeń zdrowotnych, świadczeń społecznych oraz w działalności podmiotów sektora farmaceutycznego i Narodowego Funduszu Zdrowia. Coraz częściej dane te gromadzone są również przez dostawców usług cyfrowych np. aplikacje zdrowotne na podstawie zgody osoby, której dane dotyczą [Łakomiec 2020, 161].

W ochronie zdrowia SI coraz częściej znajduje zastosowania wykraczające poza klasyczną diagnostykę. Dynamicznie rozwijają się systemy analizujące elektroniczną dokumentację medyczną, które potrafią automatycznie wychwytywać nieprawidłowości w zapisach klinicznych i wspierać proces kontroli jakości danych [Perkins 2024, 38-40]. Równolegle coraz większą wagę przykładą się do tworzenia solidnych ram etycznych, mających ograniczać ryzyko błędów systematycznych i stronniczości algorytmów wykorzystywanych w patomorfologii i diagnostyce cyfrowej [Hanna 2025, 89].

3. Etyczne wyzwania przetwarzania danych przez sztuczną inteligencję

W wytycznych dotyczących etyki eksperci wskazali trzy zasadnicze cechy, którymi powinna odznaczać się godna zaufania SI: zgodność z prawem, etyczność oraz solidność – zarówno w aspekcie technicznym, jak i społecznym. Dokument ten podkreśla również cztery kluczowe zasady etyczne, które powinny być uwzględnione w projektowaniu i wdrażaniu technologii opartych na SI: poszanowanie autonomii człowieka, zapobieganie wyrządzaniu szkód, sprawiedliwość oraz możliwość wyjaśnienia decyzji podejmowanych przez system SI. W wytycznych określono także siedem wymogów, które powinny spełniać systemy wykorzystujące SI. Należą do nich: solidność techniczna i bezpieczeństwo (zapewnienie bezpieczeństwa użytkowników, niezawodności oraz zdolności do radzenia sobie z błędami), ochrona prywatności i danych osobowych, przejrzystość (zarówno w zakresie działania algorytmów, jak i procesu decyzyjnego), odpowiedzialność, niedyskryminacja i sprawiedliwość. Podkreślono również,

że technologie SI powinny wspierać dobrostan społeczny i środowiskowy, a nadzór nad ich funkcjonowaniem musi sprawować człowiek⁵.

Kwestia etycznego wykorzystania SI jest złożona i często analizowana w trzech obszarach: 1) uprzedzenia w algorytmach – problem ten dotyczy sytuacji, w których algorytmy odtwarzają i utrwalają istniejące stereotypy oraz uprzedzenia społeczne, zjawisko to rodzi pytania o odpowiedzialność projektantów systemów SI oraz konieczność wdrażania mechanizmów zapewniających równe traktowanie i eliminowanie dyskryminacji algorytmicznej [Sempryk 2023, 77]. Wykorzystanie algorytmów predykcyjnych w opiece zdrowotnej budzi obawy związane z etyką i równością jak zapewnić, by SI nie faworyzowała ani dyskryminowała ze względu na pochodzenie rasowe czy ekonomiczne [O’Neil 2016, 21]; 2) brak przejrzystości działania – w wielu przypadkach nie jest możliwe dokładne przesledzenie, w jaki sposób algorytmy dochodzą do określonych wniosków na podstawie dostarczonych danych, odpowiedzi na to wyzwanie rozwijane są koncepcje Explainable AI (XAI), których celem jest zapewnienie zrozumiałości i przejrzystości procesów decyzyjnych realizowanych przez systemy SI [Sempryk 2023, 77]. Badania naukowe pokazują, że algorytmy i SI nie posiadają pełnej obiektywności. Technologia zawsze odzwierciedlała istniejące w społeczeństwach uprzedzenia i stereotypy, ponieważ bazy danych, na których się opiera i uczy, optymalizują oraz wdrażają ludzie [Górska i Jemielniak 2023]. Wyeliminowanie tego ludzkiego pierwiastka w systemach jest niemożliwe [Mittermaier, Raza, i Kvedar 2023, 1-8]; 3) ochrona danych osobowych – dane wykorzystywane przez systemy SI często obejmują informacje wrażliwe, objęte ochroną prawną. Zapewnienie ich bezpieczeństwa i zgodności przetwarzania z obowiązującymi regulacjami, takimi jak RODO, stanowi ważny aspekt etyczny i prawny. Wśród rozwiązań technicznych wspierających ochronę danych wskazuje się anonimizację, pseudonimizację oraz wdrażanie przejrzystych zasad przetwarzania i udostępniania informacji [Sempryk 2023, 77].

Rozwinięciem tych ogólnych postulatów są koncepcje *privacy by design* – ochrona danych w fazie projektowania oraz *privacy by default* – domyślna ochrona danych, które w sektorze dokumentacji medycznej wymagają

⁵ Wytyczne w zakresie etyki dotyczące godnej zaufania sztucznej inteligencji, <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/d3988569-0434-11ea-8c1f-01aa75ed71a1> [dostęp: 07.07.2025].

szczegółowych rozwiązań praktycznych. W ramach *privacy by design* można wskazać m.in.: szyfrowanie danych pacjentów zarówno w bazach, jak i podczas transmisji; segmentację dostępu (lekarz ma dostęp wyłącznie do dokumentacji swoich pacjentów); logowanie każdej operacji i rejestrację zmian; anonimizację danych w celach badawczych; a także zasadę minimalizacji danych – przechowywanie wyłącznie informacji niezbędnych do leczenia.

Z kolei *privacy by default* oznacza, że każdy nowy rekord pacjenta jest domyślnie dostępny wyłącznie dla lekarza prowadzącego i uprawnionego personelu, funkcje udostępniania danych online są domyślnie wyłączone, a system zawiera mechanizmy przypominające o konieczności uzyskania zgody pacjenta oraz politykę retencji danych ograniczoną do minimalnego wymaganego prawem okresu.

Rozwój SI skłania do refleksji nad zakresem autonomii systemów w podejmowaniu decyzji oraz nad etyczno-prawnymi granicami, które należy im wyznaczyć [Rahwan 2018, 8]. Lekarz zobowiązany jest do udzielenia pacjentowi informacji o stanie jego zdrowia, rozpoznaniu, wynikach leczenia oraz rokowaniu [Ciszewski 2002, 45-47]. Jednym z aspektów etycznego projektowania SI jest dążenie do jej transparentności. Oznacza to, że sposób działania algorytmów powinien być możliwy do zrozumienia zarówno dla użytkowników, jak i dla wszystkich stron zaangażowanych. Przejrzystość ta jest niezbędna nie tylko dla zapewnienia kontroli nad technologią, lecz także dla budowania społecznego zaufania [Gebru 2021, 86-92].

W dobie rozwoju SI kluczowe znaczenie zyskuje ochrona prywatności oraz danych osobowych użytkowników. Projektanci systemów SI powinni nie tylko przestrzegać obowiązujących regulacji prawnych, takich jak RODO, lecz także wdrażać zasady ochrony danych już na etapie projektowania systemu – zgodnie z koncepcją *privacy by design*, która zakłada proaktywne i prewencyjne podejście do ochrony prywatności [Cavoukian 2009, 3].

Wśród algorytmów wykorzystywanych do przetwarzania danych szczególnie istotne z punktu widzenia analizy prawnej i etycznej są algorytmy oparte na SI. Systemy informacyjne wykorzystujące SI nie ograniczają się wyłącznie do gromadzenia danych i ekstrakcji informacji, lecz coraz częściej generują nową wiedzę i podejmują decyzje mające doniosłe znaczenie normatywne. Przesunięcie ciężaru decyzyjnego z człowieka na algorytm rodzi pytania o zakres odpowiedzialności prawnej, zgodność z zasadą

legalizmu oraz zapewnienie prawa do rzetelnego i sprawiedliwego postępowania administracyjnego.

W kontekście ochrony danych osobowych szczególnie istotne jest ryzyko naruszenia prywatności pacjentów i poufności informacji medycznych. Choć proces anonimizacji danych stanowi środek ograniczający to ryzyko, nie zapewnia pełnej ochrony. Zaawansowane algorytmy SI potrafią wykrywać ukryte wzorce i korelacje, co w praktyce może prowadzić do częściowej rekonstrukcji danych osobowych i ujawnienia informacji wrażliwych. Wymaga to szczególnej ostrożności ustawodawcy i organów administracji publicznej w zakresie tworzenia i stosowania przepisów prawa materialnego i procesowego regulujących wykorzystanie SI w sektorze zdrowia [Morawski 2022, 23].

4. Odpowiedzialność za decyzje podejmowane z udziałem sztucznej inteligencji

Wraz z postępem technologicznym SI coraz częściej uczestniczy w procesach decyzyjnych, które dotąd były zarezerwowane wyłącznie dla ludzi. Powstaje zatem pytanie, czy i w jakim zakresie SI może rzeczywiście decydować, czy jedynie wspomagać człowieka w podejmowaniu decyzji. W przyszłości pojawią się nowe dylematy etyczne, dotyczące m.in. stopnia autonomii maszyn, zakresu ich odpowiedzialności, a nawet koncepcji „praw maszyn”. Szczególnie istotne będą rozważania nad tym, jak rozwój SI wpłynie na ludzką autonomię, wolność wyboru oraz odpowiedzialność moralną. Sposób, w jaki społeczeństwo i ustawodawcy odpowiedzą na te wyzwania, będzie miał fundamentalne znaczenie dla kształtu relacji człowiek-technologia w nadchodzących dekadach [Bostrom 2014, 115-23].

Posługiwanie się SI w podejmowaniu decyzji może podnieść pytania dotyczące odpowiedzialności za dane i decyzje podejmowane przez algorytmy. Warto rozważyć, jakie dane są gromadzone, przetwarzane oraz wykorzystywane, jakie mają wpływ na decyzje i jak zapewnić odpowiedzialne i etyczne podejście do zarządzania tymi danymi [Frączek 2023, 296].

Jednym z aspektów etycznych związanych z rozwojem SI jest ryzyko wykorzystania jej do unikania odpowiedzialności za podejmowanie trudnych decyzji. W kontekście takich zastosowań roboty medyczne problem ten sprowadza się do przeniesienia ciężaru odpowiedzialności z człowieka na algorytmy, co rodzi pytania o granice odpowiedzialności prawnej

i moralnej użytkowników oraz projektantów tych systemów. Problemem jest odpowiedzialność za decyzje podejmowane przez maszyny, które z natury nie posiadają świadomości ani moralnego podmiotu w tradycyjnym tego słowa znaczeniu [Kosiak 2023, 341-50].

W celu pogłębienia analizy warto zaprezentować konkretne modele odpowiedzialności, które są już stosowane lub szeroko dyskutowane w doktrynie prawa medycznego i prawa nowych technologii. Po pierwsze, wskazuje się na odpowiedzialność cywilną lekarza za decyzję medyczną podjętą przy wsparciu systemu sztucznej inteligencji, gdy system pełni jedynie rolę narzędzia pomocniczego. W takim przypadku lekarz odpowiada na zasadach klasycznych – kontraktowych bądź deliktowych – z uwzględnieniem obowiązku zachowania należytej staranności w doborze i nadzorze nad oprogramowaniem [Wałdoch 2024, 216; Bączyk-Rozwadowska 2022, 28-30]. Po drugie, rozważana jest odpowiedzialność producenta systemu AI w razie wady konstrukcyjnej lub błędu działania systemu, który spełnia definicję „produktu” w rozumieniu dyrektywy 85/374/EWG o odpowiedzialności za produkt niebezpieczny, a w przyszłości także projektowanej dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za sztuczną inteligencję [Deptalski i Dziewałtowski-Gintowt 2024, 39-60; Kaczan 2022, 145-53]. Po trzecie, w przypadku naruszeń ochrony danych osobowych generowanych lub przetwarzanych przez systemy SI, aktualizuje się odpowiedzialność administratora danych medycznych na podstawie art. 82 RODO, który przyznaje osobie, której dane dotyczą, prawo do odszkodowania za szkody spowodowane naruszeniem przepisów o ochronie danych.

Zakończenie

Mimo licznych korzyści wynikających z wykorzystania SI w dokumentacji medycznej takich jak usprawnienie analizy danych pacjentów, automatyczne wypełnianie formularzy czy wsparcie diagnostyczne nie można ignorować związanych z tym wyzwań etycznych i prawnych. Kluczowe kwestie obejmują ochronę prywatności pacjentów, bezpieczeństwo danych wrażliwych oraz zgodność przetwarzania informacji z obowiązującymi przepisami o ochronie danych osobowych. Szczególne znaczenie ma zapewnienie transparentności działania algorytmów wspierających decyzje kliniczne oraz możliwość weryfikacji ich rekomendacji przez personel medyczny. Potrzebne są w tym zakresie odpowiednie regulacje prawne i wytyczne etyczne, które

zagwarantują poszanowanie praw pacjenta, bezpieczeństwo danych medycznych oraz odpowiedzialne wdrażanie rozwiązań SI w ochronie zdrowia.

Najnowsze analizy wskazują, że trwałe zakorzenienie SI w praktyce medycznej wymaga nie tylko ram prawnych, lecz także bieżącego monitorowania skutków jej stosowania. W miarę integracji SI z opieką kliniczną priorytetem staje się ciągła ocena wpływu algorytmów na bezpieczeństwo pacjentów, jakość dokumentacji i równość w dostępie do świadczeń zdrowotnych. Takie podejście łączące innowację z odpowiedzialnością staje się kluczowym wyznacznikiem dalszego, zrównoważonego rozwoju technologii SI w ochronie zdrowia [Weiner 2025, 14-20].

Rozwój SI wymaga wypracowania spójnych standardów etycznych oraz jasnego określenia zasad odpowiedzialności za decyzje i działania podejmowane przez systemy autonomiczne. Kluczowe jest zapewnienie, aby technologie SI były zgodne z wartościami humanistycznymi i nie stwarzały zagrożenia dla ludzi ani dla środowiska naturalnego. Na zakończenie warto przywołać ideę zawartą w wytycznych etycznych opublikowanych przez AI High-Level Expert Group: „AI nie jest celem samym w sobie, lecz obiecującym środkiem do zwiększenia ludzkiego dobrostanu, wspierania indywidualnego i społecznego rozwoju oraz dobra wspólnego, a także stymulowania postępu i innowacji”⁶. W związku z tym głęboko wierzę, że SI może być skutecznie wykorzystana jako narzędzie służące dobru publicznemu.

PIŚMIENNICTWO

- Alowais, Shuroug A., Sahar S. Alghamdi, Nada Alsuhebany, i in. 2023. „Revolutionizing healthcare: the role of artificial intelligence in clinical practice.” *Alowais et al. BMC Medical Education* 23:1-15. <https://doi.org/10.1186/s12909-023-04698-z>
- Bączyk-Rozwadowska, Katarzyna. 2022. „Odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone w związku z zastosowaniem sztucznej inteligencji w medycynie.” *Przegląd Prawa Medycznego* 3, nr 3-4:5-35. <https://doi.org/10.70537/z7xnk378>
- Bostrom, Nick. 2014. *Superintelligence: Paths, Dangers, Strategies*. Oxford: Oxford University Press.
- Cavoukian, Ann. 2009. *Privacy by Design: The 7 Foundational Principles*. Toronto: Information and Privacy Commissioner of Ontario.

⁶ *Ethics guidelines for trustworthy AI*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai> [dostęp: 09.07.2025].

- Ciszewski, Jerzy. 2002. *Prawa pacjenta w aspekcie odpowiedzialności lekarza za niektóre szkody medyczne*. Gdańsk: Wydawnictwo Arche.
- Davenport, Thomas, i Rajeev Kalakota. 2019. „The Potential for Artificial Intelligence in Healthcare.” *Future Healthcare Journal* 6, nr 2:94-98. <https://doi.org/10.7861/futurehosp.6-2-94>
- Deptalski, Mikołaj, i Piotr Dziewałtowski-Gintowt. 2024. „Tortious liability regime for medical devices using artificial intelligence: Analysis of current solutions.” *Transformacje Prawa Prywatnego* 2:37-64.
- Drab-Kurowska, Agnieszka, i Michał Kuściński. 2024. „Wykorzystanie AI w administracji publicznej.” *Biuletyn Gospodarki i Biblioteki Publicznej* nr 383:227-40.
- Frączek, Michał, i Krzysztof Spaliński. 2023. „Bezpieczeństwo informacji w dobie sztucznej inteligencji: analiza ryzyka i wyzwania związane z ChatGPT.” *Zeszyty Naukowe Pro Publico Bono* 1, nr 1:287-302. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0054.1726>
- Gebru, Timnit. 2021. „Datasheets for Datasets.” *Communications of the ACM* 64, nr 12:86-92. <https://doi.org/10.1145/3458723>
- Górska, Aleksandra, i Dariusz Jemielniak. 2023. „The Invisible Women: Uncovering Gender Bias in AI-Generated Images of Professionals.” *Feminist Media Studies* 23, nr 8:4370-375. <https://doi.org/10.1080/14680777.2023.2263659>
- Gudowska-Natanek, Elżbieta, i Grzegorz Kuca. 2024. „Przetwarzanie danych osobowych.” W *Prawo ochrony danych osobowych i prawo do informacji publicznej*, red. Elżbieta Gudowska-Natanek, i Grzegorz Kuca, 35-54. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Hanna, Matthew. 2025. „Ethical and Bias Considerations in AI-ML in Pathology.” *Seminars in Diagnostic Pathology* 42, nr 2:85-92. <https://doi.org/10.1016/j.semdp.2025.01.004>
- Jagielski, Mariusz. 2016. „Pojęcie danych medycznych i zasady ich ochrony.” W *Ochrona danych osobowych medycznych*, red. Krzysztof Wojsyk, Paweł Litwiński, Mariusz Jagielski, i in., 1-44. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Kaczan, Damian. 2022. „Odpowiedzialność odszkodowawcza za funkcjonowanie sztucznej inteligencji w medycynie.” *Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia de Cultura* 14, nr 2:145-60.
- Kosiak, Piotr. 2023. „Etyczne aspekty rozwoju i wykorzystania sztucznej inteligencji.” *International Journal of New Economics and Social Sciences* 5(21):341-50. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0054.8421>
- Krawiec, Krzysztof. 2019. „Sztuczna inteligencja w świecie obrazów.” <https://www.sztuczna-inteligencja.org.pl/sztuczna-inteligencja-w-swiecie--obrazow/> [dostęp: 16.06.2025].

- Leung, Tiffany. 2025. „AI Scribes in Health Care: Balancing Transformative Potential and Risk.” *NPJ Digital Medicine* 8:1-9. <https://doi.org/10.1038/s41746-025-00123-4>
- Liu, Tsai-Ling. 2024. „AI-Powered Clinical Documentation and Clinicians’ Experiences.” *JAMA Network Open* 7(9):e2432460. <https://doi.org/10.1001/jamanetworkopen.2024.32460>
- Łakomiec, Katarzyna. 2020. *Konstytucyjna ochrona prywatności. Dane dotyczące zdrowia*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Mittermaier, Maximilian, Mariam M. Raza, i Joseph C. Kvedar. 2023. „Bias in AI-Based Models for Medical Applications: Challenges and Mitigation Strategies.” *NPJ Digital Medicine* 6, nr 1:1-8. <https://doi.org/10.1038/s41746-023-00885-9>
- Morawski, Ryszard. 2022. „Etyczne wyzwania techno-nauki – techniki informacyjne.” *Nauka* 2:7-33. <https://doi.org/10.24425/nauka.2022.140329>
- O’Neil, Cathy. 2016. *Weapons of Math Destruction: How Big Data Increases Inequality and Threatens Democracy*. New York: Crown.
- Perkins, Scott. 2024. „Improving Clinical Documentation with Artificial Intelligence: A Systematic Review.” *Journal of AHIMA* 95, nr 2:33-45.
- Rahwan, Iyad. 2018. „Society-in-the-Loop: Programming the Algorithmic Social Contract.” *Ethics and Information Technology* 20, nr 1:5-14. <https://doi.org/10.1007/s10676-017-9430-8>
- Sameer Hoosain, Mohamed, Babu Sena Paul, Seeram Ramakrishna, i in. 2020. „The Impact of 4IR Digital Technologies and Circular Thinking on the United Nations Sustainable Development Goals.” *Sustainability* 12, nr 23:1-19.
- Semprzyk, Joanna. 2023. „Implikacje etyczne na temat sztucznej inteligencji.” *Studia – Prace Badawcze – Dokumenty z Zakresu Nauki Społecznej Społeczeństwo* 33, nr 2:69-81.
- Topol, Eric. 2021. *Medycyna głęboka. Jak sztuczna inteligencja może ponownie uczynić opiekę zdrowotną ludzką?* Warszawa: ITEM Publishing.
- Wałdoch, Katarzyna. 2024. „Verification error and supervision error – new types of medical errors resulting from the use of artificial intelligence systems occurring during the provision of health services.” *Studia Iuridica Toruniensia* 34, nr 1:209-26. <https://doi.org/10.12775/SIT.2024.011>
- Weiner, Ellison. 2025. „Ethical Challenges and Evolving Strategies in the Clinical Integration of AI.” *Health Care Ethics* 33, nr 1:12-27.
- Zalewski, Tomasz. 2020. „Definicja sztucznej inteligencji.” W *Prawo sztucznej inteligencji*, red. Luigi Lai, i Marek Świerczyński, 1-14. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

POWOŁYWANIE CZŁONKÓW KOMISJI DYSCYPLINARNYCH W STRUKTURACH PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ – ANALIZA STATYSTYCZNO-PRAWNA

APPOINTMENT OF MEMBERS OF DISCIPLINARY COMMITTEES IN THE STRUCTURES OF THE STATE FIRE SERVICE – STATISTICAL AND LEGAL ANALYSIS

St. kpt. dr Damian Witczak

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Polska
e-mail: d.witczak@urad.edu.pl; <https://orcid.org/0009-0003-3012-731X>

Abstrakt

Problematyka powoływania członków komisji dyscyplinarnych w strukturach Państwowej Straży Pożarnej (PSP) ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania pionu dyscyplinarnego. Pomimo iż ustawa o *Państwowej Straży Pożarnej* w rozdziale 11, obowiązującym od ponad 28 lat, nie precyzuje szczegółowych wymogów wobec członków komisji, praktyka wykształciła pewne standardy, które warto poddać analizie. Celem niniejszego opracowania jest ocena skuteczności aktualnych regulacji oraz identyfikacja ewentualnych luk prawnych, które mogą wpływać na efektywność i bezstronność działania organów dyscyplinarnych.

Artykuł łączy analizę prawną i statystyczną, koncentrując się na aspektach podmiotowych związanych z powoływaniem składów orzekających, ich organizacją, uprawnieniami oraz praktykami stosowanymi w PSP. Analiza statystyczna dotyczy województw kujawsko-pomorskiego oraz mazowieckiego. Praca ma na celu przedstawienie kompleksowego obrazu funkcjonowania komisji dyscyplinarnych i ocenę ich roli w kształtowaniu dyscypliny służbowej.

Asumptem do podjęcia tematu było wieloletnie doświadczenie autora jako członka komisji dyscyplinarnych, a także zauważalna luka w literaturze przedmiotu w zakresie podmiotowego ujęcia działalności tych organów w strukturze PSP.

Słowa kluczowe: odpowiedzialność dyscyplinarna, komisja dyscyplinarna, strażak, kolegialność

Abstract

The issue of appointing members of disciplinary committees in the structures of the State Fire Service (SFS) is of key importance for ensuring the proper functioning of the disciplinary division. Although the Act on the State Fire Service in chapter 11, in force for more than 28 years, does not specify detailed requirements for the members of the commission, the practice has developed certain standards which are worth analysing. The purpose of this paper is to assess the effectiveness of the current regulations and to identify possible loopholes that may affect the efficiency and impartiality of disciplinary bodies.

The article combines legal and statistical analysis, focusing on the subject aspects related to the appointment of adjudicating panels, their organisation, powers and practices in the PSP. The statistical analysis concerns the Kujawsko-Pomorskie and Mazowieckie voivodeships. The work aims to present a comprehensive picture of the functioning of disciplinary commissions and to assess their role in shaping official discipline.

The subject was prompted by the author's many years of experience as a member of disciplinary committees, as well as a noticeable gap in the subject literature concerning the subjective presentation of the activities of these bodies within the structure of the State Fire Service.

Keywords: disciplinary responsibility, disciplinary board, firefighter, collegiality

Wprowadzenie

Państwowa Straż Pożarna (PSP) to kluczowa formacja w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej. Została powołana jako zawodowa, umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt służba, której głównym zadaniem jest walka z pożarami, klęskami żywiołowymi oraz innymi zagrożeniami. Należy podkreślić, że funkcjonowanie tej służby opiera się przede wszystkim na szczegółowej hierarchii, wysokim poziomie profesjonalizmu oraz, co najważniejsze, szeroko rozumianej dyscyplinie. To właśnie te elementy są niezbędne do zapewnienia skuteczności

działań ratowniczych, które odbywają się w warunkach wymagających wyjątkowej odpowiedzialności, szybkości podejmowania decyzji oraz ścisłego podporządkowania poleceniom przełożonych. Skutki nieposłuszeństwa wobec tych poleceń mogą prowadzić do obniżenia efektywności prowadzonych działań. Dlatego warto zwrócić uwagę na kluczową rolę pionu dyscyplinarnego w strukturach Państwowej Straży Pożarnej, który odpowiada za utrzymanie ładu organizacyjnego formacji, a tym samym za wysoką jakość wykonywanych zadań.

W tym kontekście szczególne znaczenie mają komisje dyscyplinarne, które odgrywają istotną rolę w zapewnieniu przestrzegania zasad etyki zawodowej i porządku wśród funkcjonariuszy. To one w sposób formalny i rzetelny rozpatrują wszelkie przypadki naruszeń dyscypliny służbowej, podejmując decyzje mające na celu utrzymanie wysokich standardów działalności ratowniczej. W artykule zostanie przedstawiona rola komisji dyscyplinarnych w strukturach Państwowej Straży Pożarnej, ich kompetencje oraz procedury, które zapewniają, że funkcjonariusze tej służby działają w pełnej zgodności z obowiązującymi normami i przepisami.

1. Państwowa Straż Pożarna i system dyscyplinarny – zarys organizacyjno-prawny

Państwowa Straż Pożarna została powołana ustawą z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o Państwowej Straży Pożarnej*¹. Analiza przywołanego aktu prawnego pozwala stwierdzić, że formacja ta jest odpowiedzialna za realizację wielu zadań istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego obywateli. Zadania te nie ograniczają się jedynie do gaszenia pożarów. Państwowa Straż Pożarna realizuje swoje obowiązki w sferze działalności operacyjnej, kontrolno-rozpoznawczej oraz szeroko rozumianych działaniach edukacyjnych. Działalność operacyjna realizowana jest przede wszystkim poprzez walkę z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi czy też ratownictwo techniczne, chemiczne, ekologiczne i medyczne, współpracę z właściwymi organami i podmiotami podczas zdarzeń nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem czynnikiem biologicznym, w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym czy też likwidacji zagrożenia w przypadku wystąpienia

¹ Dz. U. z 2024 r., poz. 1443 z późn. zm. [dalej: ustawa o PSP].

zdarzenia radiacyjnego². Natomiast czynności kontrolno-rozpoznawcze, to czynności i działania Państwowej Straży Pożarnej mające na celu weryfikację, czy podmiot odpowiedzialny za ochronę przeciwpożarową wykonuje ciążące na nim obowiązki związane z zabezpieczeniem budynku, obiektu lub terenu przed zagrożeniem pożarowym lub innym miejscowym zagrożeniem [Dubiec 2015, 30-33]. Ze względu na dynamiczny charakter służby i ogromną odpowiedzialność, jaka spoczywa na funkcjonariuszach Państwowej Straży Pożarnej, niezbędne jest wprowadzenie precyzyjnie określonych zasad regulujących zarówno organizację tej formacji, jak i sposób jej działania. W hierarchicznej strukturze Państwowej Straży Pożarnej przestrzeganie zasad dyscypliny i etyki zawodowej ma kluczowe znaczenie. Każdy strażak zobowiązany jest do przestrzegania regulaminów oraz wykonywania rozkazów przełożonych. Naruszenie tych zasad może prowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego oraz nałożenia odpowiednich sankcji.

Zgodnie z art. 115 ust. 1 ustawy o PSP strażak odpowiada dyscyplinarnie za zawinione, nienależyte wykonywanie obowiązków służbowych oraz za czyny sprzeczne ze złożonym ślubowaniem. Ponadto, odpowiada on dyscyplinarnie również za popełnione przestępstwa lub wykroczenia, niezależnie od odpowiedzialności karnej. System odpowiedzialności dyscyplinarnej pełni więc podwójną funkcję. Po pierwsze, służy ochronie autorytetu i sprawności Państwowej Straży Pożarnej. Po drugie, zapewnia ochronę praw funkcjonariuszy pożarnictwa poprzez szczegółowo określone zasady dotyczące przebiegu postępowania dyscyplinarnego.

Podkreślić należy, że Państwowa Straż Pożarna jest formacją o charakterze paramilitarnym. Z tego powodu jednym z kluczowych elementów jej funkcjonowania jest szeroko rozumiana dyscyplina, która bezpośrednio wpływa na sprawność operacyjną formacji. W przeciwieństwie do innych zawodów, gdzie przestrzeganie regulaminów wewnętrznych ma głównie na celu zwiększenie wydajności pracy, w szeregach Państwowej Straży Pożarnej brak dyscypliny może stanowić zagrożenie zarówno dla życia i zdrowia strażaków, jak i osób, którym udzielają oni pomocy. Działania ratownicze wymagają pełnej koordynacji, podporządkowania się rozkazom

² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2021 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz. U. poz. 1737.

dowódcy oraz ścisłego przestrzegania procedur. Z tego względu przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej w Państwowej Straży Pożarnej są szczególnie rygorystyczne. Świadczy o tym m.in. szeroki zakres postępowania dyscyplinarnego określony w art. 115 ust. 1 i 2 ustawy o PSP, który stanowi materialne podstawy do prowadzenia postępowania dyscyplinarnego. Katalog czynów dyscyplinarnych jest otwarty, a przewinienia dyscyplinarne mają charakter indywidualny, odnoszący się do ściśle określonego kręgu podmiotów [Piłat 2015, 113]. Obejmuje to zarówno drobne przewinienia, takie jak naruszenie regulaminu wewnętrznego, jak i poważniejsze naruszenia, które mogą skutkować najsurowszą karą, jaką jest wydalenie ze służby. W ramach systemu dyscyplinarnego Państwowej Straży Pożarnej przewidziano następujące kary: upomnienie, nagana, obniżenie stopnia, wyznaczenie na niższe stanowisko służbowe oraz wydalenie ze służby.

W trosce o rzetelność, skuteczność i sprawność systemu dyscyplinarnego, ustawodawca przewiduje powołanie komisji dyscyplinarnych, których zadaniem jest orzekanie w sprawach dyscyplinarnych strażaków. Warto zaznaczyć, że Państwowa Straż Pożarna jest jedyną formacją mundurową podległą ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, w której funkcjonuje swoisty niezawisły sąd koleżeński. Obecnie w Państwowej Straży Pożarnej działa 16 komisji dyscyplinarnych, które funkcjonują przy komendantach wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej, jedna komisja dyscyplinarna przy Rektorze-Komendancie Akademii Pożarniczej, Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna przy Komendancie Głównym Państwowej Straży Pożarnej oraz Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna przy ministrze właściwym do spraw wewnętrznych. Komisje te stanowią niezawisły organ, który działa na podstawie przepisów ustawy o PSP, z uwzględnieniem odpowiednich regulacji zawartych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks postępowania karnego*³ oraz w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 listopada 1997 r. w *sprawie szczegółowej organizacji komisji dyscyplinarnych oraz szczegółowych zasad wykonywania kar dyscyplinarnych wobec strażaków Państwowej Straży Pożarnej*⁴.

Funkcjonowanie komisji dyscyplinarnych opiera się na kilku fundamentalnych zasadach, które wynikają z odpowiedniego stosowania przepisów

³ Dz. U. z 2025 r., poz. 46 [dalej: k.p.k.].

⁴ Dz. U. Nr 144, poz. 968 [dalej: rozporządzenie z dnia 21 listopada 1997 r.].

k.p.k. Są to w szczególności: zasada niezawisłości, bezstronności i obiektywizmu, dwuinstancyjności postępowania, kontroli sądowej postępowań, przejrzystości i jawności postępowania, legalizmu oraz zasada prawa do obrony.

Przeprowadzona w niniejszym artykule analiza pozwoli ocenić skuteczność systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej w Państwowej Straży Pożarnej, a także zidentyfikować obszary, które mogą wymagać zmian lub usprawnień, aby system ten jeszcze skuteczniej odpowiadał na potrzeby organizacji oraz jej funkcjonariuszy.

2. Komisje dyscyplinarne w strukturze Państwowej Straży Pożarnej

Komisje dyscyplinarne funkcjonujące w strukturach Państwowej Straży Pożarnej (PSP), jak już zostało omówione i zasygnalizowane, pełnią istotną rolę w utrzymaniu porządku i dyscypliny służbowej. Ich działalność opiera się przede wszystkim na regulacjach zawartych w ustawie o PSP a także w aktach wykonawczych, w szczególności w rozporządzeniu z dnia 21 listopada 1997 r. Komisje te są organami kolegialnymi, powoływanymi do orzekania w sprawach dotyczących naruszeń dyscypliny służbowej przez funkcjonariuszy PSP. W strukturze organizacyjnej PSP funkcjonują dwa podstawowe rodzaje komisji dyscyplinarnych: 1) Komisje dyscyplinarne pierwszej instancji, powoływane przez Komendanta Głównego PSP, w odniesieniu do ich podległych funkcjonariuszy. Ich zadaniem jest rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych dotyczących strażaków pełniących służbę w jednostkach organizacyjnych danej właściwości terytorialnej lub funkcjonalnej; 2) Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna przy Komendancie Głównym PSP, pełniąca funkcję komisji odwoławczej – rozpatruje odwołania od orzeczeń wydanych w pierwszej instancji, stanowiąc drugą instancję postępowania dyscyplinarnego. Zapewnia tym samym kontrolę instancyjną oraz jednolitość orzecznictwa na poziomie ogólnokrajowym.

Podkreślenia wymaga, że komisje dyscyplinarne w strukturze PSP nie stanowią odrębnych jednostek organizacyjnych – funkcjonują jako ciała działające przy komendach wojewódzkich oraz przy Komendzie Głównej PSP. Co do zasady ich składy osobowe wyznaczone są spośród funkcjonariuszy pełniących służbę w jednostkach podległych komendantowi przy którym działa komisja. Komisje nie są organami stałymi – powoływane są na określony czas.

Zadaniem komisji jest nie tylko rozstrzyganie o winie oraz wymiarze kary, ale również zapewnienie rzetelności i sprawiedliwości postępowania, z poszanowaniem praw obwinionego funkcjonariusza. Komisje pełnią zatem funkcję quasi-sądową, a ich niezależność orzekająca jest kluczowym elementem systemu praworządności wewnętrznej w formacji mundurowej.

W praktyce działalność komisji dyscyplinarnych ma także wymiar prewencyjno-wychowawczy – ich orzeczenia i sposób prowadzenia postępowań wpływają nie tylko na funkcjonariuszy bezpośrednio objętych postępowaniem, ale również na pozostałych członków danej jednostki. Stanowią one ważny sygnał dla środowiska służbowego co do granic tolerancji wobec naruszeń etyki i dyscypliny oraz przyjętej polityki dyscyplinarnej.

Strukturalne umiejscowienie komisji w PSP odpowiada zdecentralizowanemu modelowi odpowiedzialności dyscyplinarnej. Komendanci wojewódzcy oraz Komendant Główny PSP są odpowiedzialni za zapewnienie funkcjonowania komisji w swoim zakresie kompetencji, co oznacza organizację i nadzór nad wewnętrznym systemem kontroli dyscyplinarnej. Funkcję wspierającą i nadzorczą pełnią komórki kadrowe, prawne oraz kontroli, które dbają o zgodność działań komisji z obowiązującym prawem.

Z uwagi na kolegialny charakter działania oraz specyfikę orzekania, od członków komisji dyscyplinarnych wymaga się nie tylko znajomości przepisów, ale także wysokiego poziomu etyki, odpowiedzialności oraz doświadczenia służbowego. W tym kontekście ich miejsce w strukturze PSP oraz tryb powoływania mają kluczowe znaczenie dla zachowania niezależności, bezstronności i profesjonalizmu postępowań dyscyplinarnych.

3. Tryb powoływania komisji dyscyplinarnych

Komisje dyscyplinarne w Państwowej Straży Pożarnej (PSP) są powoływane na podstawie aktu prawa wewnętrznie obowiązującego tj. decyzji odpowiedniego organu. W decyzji tej wskazuje się imienną listę członków komisji dyscyplinarnych oraz okres na jaki zostaje ona powołana. Uprawnienie poszczególnych organów do powołania komisji dyscyplinarnych wynika wprost z treści art. 121 ust. 2 ustawy o PSP. Komisję działającą przy Rektorze-Komendancie Akademii Pożarniczej, komisje dyscyplinarne działające przy komendantach wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej oraz komisję dyscyplinarną działającą przy Komendancie

Głównym Państwowej Straży Pożarnej powołuje na okres czterech lat Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej. Poszczególne komisje liczą od 10 do 13 strażaków (art. 121 ust. 2 ustawy o PSP).

Ustawodawca zastrzegł, że powoływanie składu członków komisji dyscyplinarnych działających przy komendantach wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej następuje po uzgodnieniu z ogólnokrajowymi organizacjami związkowymi. Może jednak zaistnieć sytuacja w której w terminie 30 dni nie uda się uzgodnić lub uzyskać akceptacji poszczególnych składów komisji. Wówczas należy przedstawić kolejną kandydaturę. Jeżeli w dalszej kolejności nie dojdzie do uzgodnienia w terminie 14 dni od dnia przedstawienia nowego kandydata wówczas Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej powołuje członka na wniosek komendanta przy którym działa komisja dyscyplinarna.

Z kolei składy osobowe Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej przy Komendancie Głównym Państwowej Straży Pożarnej oraz Odwoławczej Komisji Dyscyplinarnej przy ministrze właściwym do spraw wewnętrznych powoływane są na czteroletnią kadencję na mocy decyzji wydanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Komisje te liczą od 10 do 13 członków [Rogalski 2024].

W kontekście zarządzania składem komisji dyscyplinarnych, istnieją określone zasady dotyczące ich uzupełniania, które gwarantują ciągłość działania tych organów. Składy poszczególnych komisji dyscyplinarnych mogą być uzupełnione w każdym czasie. Fakultatywne uzupełnienie składu może nastąpić w sytuacji, gdy stan osobowy nie jest mniejszy niż 10 członków. W okolicznościach, które doprowadzą do uszczuplenia składu komisji do liczby poniżej 10 członków, komendant, przy którym działa dana komisja, ma obowiązek wystąpienia z wnioskiem o jej uzupełnienie [Kwapisz-Krygel 2014]. Przykładem takiej okoliczności może być fluktuacja kadr.

4. Charakter komisji jako organu kolegialnego

Zgodnie z art. 121 ust. 5 ustawy o PSP, członkowie komisji dyscyplinarnych są niezawiśli w zakresie orzekania dyscyplinarnego. Oznacza to, że przy podejmowaniu decyzji dyscyplinarnych nie podlegają oni żadnym zewnętrznym naciskom, w tym rozstrzygnięciom innych organów stosujących prawo. Zasada niezawisłości jest kluczowa dla zapewnienia obiektywności,

rzetelności i sprawiedliwości postępowań dyscyplinarnych. Członkowie komisji mają obowiązek podejmować decyzje wyłącznie w oparciu o przepisy prawa, okoliczności sprawy oraz zgromadzony materiał dowodowy, nie będąc związani instrukcjami, decyzjami czy poleceniami innych organów. Ważnym wyjątkiem od tej zasady są prawomocne wyroki sądowe, które stanowią wiążący punkt odniesienia w procesie dyscyplinarnym, zwłaszcza w kontekście odpowiedzialności funkcjonariuszy za popełnione przestępstwa lub wykroczenia. Tym samym, członkowie komisji dyscyplinarnych w Państwowej Straży Pożarnej orzekają nie tylko na podstawie regulacji wewnętrznych, ale także mają obowiązek wziąć pod uwagę szerokie ramy prawne, które obejmują zarówno odpowiedzialność dyscyplinarną, jak i ewentualną odpowiedzialność karną. Niezależność komisji w zakresie orzekania dyscyplinarnego pozwala na obiektywne, bezstronne i sprawiedliwe rozstrzyganie spraw związanych z naruszeniami służbowymi, bez obawy o zewnętrzny wpływ na decyzje, co w rezultacie podnosi jakość wykonywanego postępowania [Nowak 2020, 248].

Warto podkreślić, że komisje dyscyplinarne, działające jako pierwszoinstancyjne, przy komendantach wojewódzkich PSP, przy Komendancie Głównym Państwowej Straży Pożarnej oraz Rektorze-Komendancie Akademii Pożarniczej orzekają w składzie trzech członków, natomiast Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna przy Komendancie Głównym Państwowej Straży Pożarnej oraz Odwoławcza Komisja Dyscyplinarna przy ministrze właściwym do spraw wewnętrznych orzekają w składzie pięciu członków. Zatem ustawodawca przyjął model kolegiального orzekania dyscyplinarnego, co ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia jakości podejmowanych decyzji. Kolegialność składu komisji oznacza, że decyzja końcowa nie jest wynikiem opinii jednostkowej, lecz efektem wspólnej dyskusji, w której uczestniczą różni członkowie komisji, posiadający odrębne doświadczenie zawodowe oraz punkt widzenia na sprawę.

Z perspektywy doktryny prawa, kolegialność orzekania w komisjach dyscyplinarnych zapewnia bardziej szczegółowe, wszechstronne i rzetelne rozpatrywanie spraw. Dzięki wymianie opinii między członkami komisji, sprawa jest analizowana z różnych punktów widzenia, co pozwala na dokonanie bardziej precyzyjnej oceny faktów, dowodów oraz okoliczności sprawy. Taki model procesu decyzyjnego minimalizuje ryzyko popełnienia błędów w ocenie, ponieważ daje możliwość uwzględnienia różnych

perspektyw i doświadczeń członków komisji. Dyskusja i wymiana poglądów w ramach zespołu pozwalają również na identyfikowanie potencjalnych uchybień, które mogłyby umknąć pojedynczemu orzekającemu członkowi [Waśkowski 2023].

Kolegialność ma także kluczowe znaczenie dla zapewnienia bezstronności i niezawisłości komisji. Decyzje, które są wynikiem konsensusu kilku osób, są mniej podatne na subiektywne oceny i emocje, co stanowi dodatkową gwarancję uczciwości i obiektywności postępowania. W rezultacie, kolegialny charakter komisji dyscyplinarnych sprzyja budowaniu zaufania do instytucji, zapewniając transparentność i sprawiedliwość w procesie orzekania.

5. Ograniczenia dotyczące składu komisji

W kontekście funkcjonowania komisji dyscyplinarnych, przepisy nie nakładają ograniczeń dotyczących stopnia służbowego, stażu służby czy doświadczenia członków komisji. Oznacza to, że teoretycznie w komisji mogą zasiadać zarówno funkcjonariusze z długim stażem, jak i osoby stosunkowo nowe w służbie. Analiza przepisów ustawy o PSP prowadzi do wniosku, że jedynym ograniczeniem w kwestii składu komisji jest możliwość nieuzyskania akceptacji dla poszczególnych kandydatur ze strony ogólnokrajowych organizacji związkowych. W praktyce jednak, w komisjach dyscyplinarnych nie zasiadają funkcjonariusze pełniący funkcje komendantów wojewódzkich czy powiatowych (miejskich). Wydaje się, że brak reprezentacji komendantów wojewódzkich czy powiatowych (miejskich) w składach komisji dyscyplinarnych może być celowy zabieg mający na celu uniknięcie potencjalnych konfliktów interesów. Komendanci na wyższych szczeblach struktury organizacyjnej Państwowej Straży Pożarnej, pełniący odpowiedzialne funkcje zarządzające, mogliby być postrzegani jako osoby mające zbyt duży wpływ na wyniki postępowań dyscyplinarnych, szczególnie w przypadku spraw związanych z funkcjonariuszami niższego szczebla. Decyzja o wykluczeniu ich z komisji dyscyplinarnych zapewnia większą niezależność organów orzekających, a także minimalizuje ryzyko ewentualnego wpływu personalnego czy organizacyjnego na rozstrzygnięcia, co może zwiększać zaufanie do procesu dyscyplinarnego.

Ma to swoje racjonalne uzasadnienie w treści przepisów prawnych. Zgodnie z art. 120 ustawy o PSP, komendanci na wyższych szczeblach

pełnią funkcje przełożonych dyscyplinarnych, co może stwarzać potencjalny konflikt interesów w przypadku ich udziału w komisjach dyscyplinarnych. Dlatego też, z uwagi na zachowanie bezstronności i niezależności w procesie orzekania, w praktyce komendanci wyższego szczebla rzadko pełnią funkcję członków komisji dyscyplinarnych.

Warto również podkreślić, że przy nominowaniu kandydatów do komisji dyscyplinarnej należy uwzględniać ich znajomość przepisów prawa, w szczególności norm dotyczących postępowania karnego. Kandydat powinien dysponować szeroką wiedzą na temat przepisów regulujących funkcjonowanie Państwowej Straży Pożarnej, w tym zarządzeń oraz wewnętrznych regulaminów. Ważne jest, aby posiadał również dogłębną znajomość procedur postępowania dyscyplinarnego. Jest to kluczowe z perspektywy późniejszego badania legalności wydanego orzeczenia na etapie kontroli instancyjnej. Należy zaznaczyć, że naruszenie przepisów prawa procesowego stanowi względną podstawę odwoławczą, co objawia się występowaniem takich uchybień, jak: 1) niezastosowanie normy prawa karnego procesowego, do której zastosowania komisja była bezwzględnie zobowiązana, np. nieudzielenie ostatniego głosu obwinionemu⁵; 2) działania pozostające w sprzeczności z przepisami prawa procesowego np. przeprowadzenie dowodu z naruszeniem zakazu substytuowania wyjaśnień lub zeznań treścią pism, zapisków lub notatek urzędowych (art. 174 k.p.k.) czy ograniczenie postępowania dowodowego do wyjaśnień obwinionego, mimo że nie przyznał się on do popełnienia zarzucanego mu czynu⁶; 3) naruszenie przepisów dotyczących konstruowania orzeczenia oraz samego orzekania, w szczególności zasad oceny dowodów [Zagrodnik 2024].

Ponadto, członek komisji dyscyplinarnej w Państwowej Straży Pożarnej powinien wyróżniać się szeregiem cech i kompetencji, które umożliwią mu rzetelne oraz profesjonalne pełnienie tej odpowiedzialnej funkcji. Kluczowe znaczenie ma w tym kontekście doświadczenie zdobyte w służbie, które jest niezbędne do pełnego zrozumienia specyfiki oraz realiów funkcjonowania formacji mundurowej. Ważne jest również, aby kandydat na członka komisji dyscyplinarnej cieszył się wysokim autorytetem wśród strażaków,

⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 1972 r., II KR 163/72, Biuletyn Sądu Najwyższego 1972, Nr 4, s. 81.

⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 marca 1985 r., V KRN 116/85, OSNPG 1985/11, poz. 142.

co w sposób bezpośredni wpłynie na obiektywizm i sprawiedliwość postępowania dyscyplinarnych. Osoba ta musi być godna zaufania, przestrzegająca najwyższych standardów etycznych i moralnych, a podejmowane przez nią decyzje powinny cechować się uczciwością oraz transparentnością. Niezbędna jest także umiejętność analizy złożonych sytuacji oraz wyciągania logicznych wniosków. Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że dobór osób o takich cechach zapewnia wysoką jakość pracy komisji dyscyplinarnej, co niewątpliwie wpływa na utrzymanie dyscypliny oraz etyki zawodowej w Państwowej Straży Pożarnej.

6. Procedura wyłonienia przewodniczącego i zastępców

Procedura wyboru przewodniczącego oraz zastępców w komisjach dyscyplinarnych Państwowej Straży Pożarnej, mimo swojej kluczowej roli w zapewnianiu sprawnego funkcjonowania tych organów, nie została szczegółowo uregulowana przez ustawodawcę. Przepisy zawarte w ustawie o Państwowej Straży Pożarnej jedynie ogólnikowo określają sposób, w jaki członkowie komisji powinni wyłaniać przewodniczącego i jego zastępców. Warto przyrzeć się temu zagadnieniu, aby zrozumieć, w jaki sposób proces wyboru przewodniczącego wpływa na organizację pracy komisji oraz jej efektywność.

Zgodnie z przepisem art. 121 ust. 4 ustawy o PSP członkowie komisji dyscyplinarnych wybierają spośród siebie przewodniczącego i dwóch zastępców. Warto zauważyć, że w każdej komisji dyscyplinarnej koniecznym jest powołanie dwóch zastępców. Jest to niezmiernie istotne z punktu widzenia działalności poszczególnych składów orzecznich gdyż w myśl art. 122 ust. 2 i 3 ustawy o PSP skład orzekający komisji dyscyplinarnej i odwoławczej komisji dyscyplinarnej wyznacza przewodniczący, a w razie jego nieobecności – zastępca. Z kolei składowi orzekającemu komisji dyscyplinarnej i odwoławczej komisji dyscyplinarnej przewodniczy przewodniczący lub zastępca. Tym samym ustawodawca zaakcentował jakże ważną i niezwykle odpowiedzialną rolę osób sprawujących te funkcje.

Wieloletnia praktyka w zakresie wyboru przewodniczących oraz ich zastępców pozwala stwierdzić, że są oni wyłaniani w drodze głosowania spośród wszystkich członków komisji. Po wydaniu aktów prawa wewnętrznego, jakimi są decyzje w sprawie powołania składów osobowych

poszczególnych komisji dyscyplinarnych, konieczne jest niezwłoczne zorganizowanie zebrania wszystkich członków danej komisji. Zebranie to zwoływane jest przez wydziały kadr lub wydziały organizacyjne komend, przy których funkcjonują komisje dyscyplinarne. Spotkanie to powinno zostać przeprowadzone bez zbędnej zwłoki, ponieważ ma ono istotne znaczenie z punktu widzenia prawidłowości oraz ciągłości funkcjonowania pionu dyscyplinarnego. W jego trakcie przeprowadza się głosowanie, którego celem jest wyłonienie przewodniczącego komisji oraz jego zastępców.

Praktyka pokazuje, że w celu wyłonienia odpowiednich kandydatur na te funkcje, podczas spotkania, przed dokonaniem ostatecznego wyboru należy krótko zaprezentować poszczególnych członków komisji. W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na takie aspekty jak staż służby funkcjonariusza, miejsce pełnienia służby, doświadczenie zawodowe w służbie, merytoryczne aspekty działalności służbowej, znajomość pragmatyki służbowej oraz przepisów regulujących zakres odpowiedzialności dyscyplinarnej w strukturach Państwowej Straży Pożarnej. Następnie należy sporządzić listę osób, które zamierzają ubiegać się o poszczególne funkcje w komisji. Kolejnym etapem jest przeprowadzenie głosowania nad zgłoszonymi kandydaturami. Dobrą praktyką, stosowaną w wielu jednostkach organizacyjnych PSP, jest przeprowadzanie głosowania w formie jawnej, co zwiększa przejrzystość i transparentność całego procesu.

Z przebiegu zebrania, podczas którego dokonuje się wyboru przewodniczącego i jego zastępców, należy sporządzić protokół. Po zakończeniu procedury wyboru, osobom powołanym do pełnienia tych funkcji powinien zostać wydany dokument potwierdzający objęcie danego stanowiska. Dokument ten stanowi formalne upoważnienie do działania w imieniu komisji dyscyplinarnej i powinien być każdorazowo dołączany do akt sprawy dyscyplinarnej. Ma to istotne znaczenie na etapie postępowania odwoławczego, w którym w ramach kontroli instancyjnej weryfikowana jest między innymi legalność powołania składu orzekającego.

Zwieńczeniem procesu organizacji komisji dyscyplinarnej jest prawidłowe ukształtowanie jej kierownictwa, którego znaczenie trudno przecenić. Przewodniczący komisji odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu sprawności oraz zgodności działań komisji z obowiązującymi przepisami prawa. Do jego podstawowych obowiązków należy przewodniczenie obradom,

organizowanie posiedzeń oraz nadzorowanie przebiegu postępowań dyscyplinarnych. Zastępcy przewodniczącego wspierają go w realizacji tych zadań, a w przypadku jego nieobecności przejmują związane z nimi obowiązki, gwarantując tym samym ciągłość pracy komisji. Tak skonstruowany mechanizm kierowania komisją dyscyplinarną stanowi fundament jej skutecznego funkcjonowania i daje podstawę do realizacji celów, jakie stawia przed nią ustawodawca w systemie odpowiedzialności dyscyplinarnej PSP.

7. Status członka komisji dyscyplinarnej

Jednym z kluczowych elementów zapewniających prawidłowe funkcjonowanie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej w Państwowej Straży Pożarnej jest precyzyjnie określony status członka komisji dyscyplinarnej. Członkowie tych komisji są funkcjonariuszami publicznymi, co oznacza, że podlegają szczególnym regulacjom dotyczącym ich odpowiedzialności i obowiązków. Ich działania powinny być zgodne z zasadami etyki oraz przepisami prawa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 czerwca 2020 r.⁷ wskazał, że „członków komisji należy bowiem uznać za funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu art. 115 § 13 pkt 7 k.k., ponieważ są funkcjonariuszami organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego, a treść ich oświadczenia woli zostaje utrwalona i podpisana w ramach ich kompetencji w formie orzeczenia dyscyplinarnego i jest złożona do akt sprawy. Orzeczenie dyscyplinarne dotyczy uprawnień i warunków wykonywania służby przez funkcjonariuszy PSP w państwowych jednostkach organizacyjnych straży pożarnej, które wykonują zadania publiczne w zakresie bezpieczeństwa publicznego”.

Odnosząc się do argumentacji wyrażonej w powyższym wyroku, należy przywołać treść art. 115 § 13 pkt 3 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – *Kodeks karny*⁸, zgodnie z którym funkcjonariuszem publicznym jest m.in. osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy. Oznacza to, że strażak powołany do pełnienia funkcji członka komisji dyscyplinarnej nabywa – na czas pełnienia tej funkcji – status funkcjonariusza publicznego. Uczestniczy on bowiem w pracach organu dyscyplinarnego,

⁷ I OSK 100/20, Lex nr 3021509.

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 383.

który realizuje zadania o charakterze publicznym, w ramach ustawowo uregulowanej procedury orzekania o odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Konsekwencją takiej kwalifikacji jest objęcie członka komisji szczególną ochroną prawnokarną, ale także nałożenie na niego wyższych standardów odpowiedzialności służbowej, etycznej i prawnej. Warto podkreślić, że status ten ma charakter funkcjonalny – jest ściśle związany z wykonywaniem określonych czynności w ramach komisji. W praktyce oznacza to, że cofnięcie powołania lub odwołanie danej osoby z funkcji członka komisji dyscyplinarnej wiąże się automatycznie z ustaniem jej statusu funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przytoczonego przepisu Kodeksu karnego. Tym samym ustaje również szczególny reżim odpowiedzialności przypisany temu statusowi.

8. Analiza statystyczna

W niniejszym artykule dokonano analizy wybranych decyzji dotyczących powołania składów komisji dyscyplinarnych w latach 2007-2023 w strukturach Państwowej Straży Pożarnej. Z uwagi na ograniczoną możliwość objęcia badaniami wszystkich decyzji o powołaniu, analiza skoncentruje się na kilku reprezentatywnych przypadkach, które pozwolą na ocenę tendencji oraz zmian w składach komisji. W szczególności uwzględnione zostaną zmiany w strukturze stopni służbowych członków komisji, ich płeć oraz częstotliwość powoływania tych samych osób do składu komisji. Celem analizy jest identyfikacja kluczowych elementów, które mogą wpływać na funkcjonowanie komisji oraz wnioski dotyczące potencjalnych obszarów rozwoju. Celem przeprowadzonej analizy jest zbadanie kilku wybranych decyzji dotyczących powołania składów komisji dyscyplinarnych w strukturach Państwowej Straży Pożarnej.

Analiza decyzji z lat 2007-2023 dotyczących powołania komisji dyscyplinarnej przy Kujawsko-Pomorskim Komendancie Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej w Toruniu ujawnia kilka istotnych aspektów związanych z organizacją, strukturą i reprezentatywnością członków tych komisji. Poniżej przedstawiono szczegółową analizę wyciągając wnioski.

W pierwszej analizowanej decyzji, datowanej na 2007 r., skład komisji dyscyplinarnej liczył 13 członków. Wśród nich przeważali strażacy o młodszych stopniach służbowych, takich jak młodszy kapitan czy młodszy

aspirant. Ważnym aspektem tej decyzji jest całkowity brak kobiet w składzie, co wówczas było charakterystyczne dla struktur Państwowej Straży Pożarnej, w których kobiety były nieliczne. W tej konfiguracji komisji najczęściej występowały osoby na młodszych stanowiskach służbowych, co mogło mieć wpływ na sposób podejmowania decyzji oraz rozumienie procedur dyscyplinarnych w tej formacji.

Decyzja z 2011 r., pomimo podobnej liczby członków komisji (13 osób), różniła się pod względem struktury stopni służbowych. W tej komisji znalazło się więcej osób o wyższych rangach, w tym dwóch kapitanów oraz młodszych brygadierów. Chociaż nadal brakowało reprezentacji kobiet, decyzja ta wskazuje na nieznaczny wzrost zróżnicowania w zakresie doświadczenia i odpowiedzialności członków komisji. Obecność wyższych rang, takich jak funkcjonariusze w stopniu kapitana i brygadiera, mogła wnieść większą dojrzałość i doświadczenie w proces podejmowania decyzji, mających istotne konsekwencje dla funkcjonowania służby.

Analizując decyzję z 2019 r., zauważalna jest dalsza zmiana w strukturze komisji, która tym razem liczyła tylko czterech członków. Choć liczba osób w składzie była mniejsza, to wśród członków pojawiła się pierwsza kobieta, co stanowiło istotny krok w kierunku równouprawnienia w strukturach służb mundurowych. Również w tej komisji dominowały wyższe stopnie służbowe, w tym brygadierzy, co sugeruje, że komisja miała do czynienia z bardziej złożonymi sprawami wymagającymi dużego doświadczenia oraz znajomości procedur prawnych i dyscyplinarnych. Ponadto, wprowadzenie kobiety do składu mogło wnieść nową perspektywę do omawianych kwestii, stanowiąc krok w stronę większej różnorodności w tego typu ciałach decyzyjnych.

Ostatnia z analizowanych decyzji, z 2023 r., ponownie objęła powołanie komisji złożonej z 13 członków. W tej konfiguracji skład dominowały osoby z wyższymi stopniami służbowymi, w tym brygadierzy oraz młodszy brygadierzy, co wskazuje na kontynuację trendu powoływania bardziej doświadczonych funkcjonariuszy do pełnienia ról w komisjach dyscyplinarnych. Zdecydowaną różnicą w tej decyzji była liczba nowych członków, którzy po raz pierwszy zasiadali w komisji. To wskazuje na większą otwartość na nowe osoby oraz możliwość wprowadzenia świeżych idei i podejść do rozpatrywanych spraw. Jednakże, podobnie jak w poprzednich przypadkach,

brak kobiet w składzie komisji wciąż pozostaje zauważalnym problemem, który może mieć wpływ na dynamikę grupy i sposób podejmowania decyzji.

Zebrane dane wskazują na pewne tendencje, które pojawiały się na przestrzeni analizowanych lat. W szczególności, widoczna jest dominacja mężczyzn w składach komisji dyscyplinarnych, z minimalnym udziałem kobiet, co wciąż stanowi istotny obszar do poprawy. Ponadto, w składach komisji wciąż przeważają strażacy o wyższych stopniach, co wskazuje na znaczenie doświadczenia w procesach decyzyjnych w obliczu spraw wymagających głębokiej wiedzy proceduralnej i prawnej. Zjawiskiem wartym uwagi jest także częstotliwość powtarzania się członków komisji, co świadczy o ich wysokiej kompetencji oraz uznaniu ich doświadczenia w pełnieniu tego typu funkcji.

Podsumowując, analiza składów komisji dyscyplinarnych powołanych w latach 2007-2023 wskazuje na stopniowy rozwój i zmiany w tej strukturze. Choć nadal istnieją obszary do poprawy, takie jak równowaga płciowa, to jednak widoczna jest tendencja do większej reprezentacji osób o wyższych stopniach służbowych oraz większej otwartości na powoływanie nowych członków. Tego typu zmiany w składach komisji dyscyplinarnych mogą wpłynąć na bardziej zrównoważone i różnorodne podejście do spraw rozpatrywanych w Państwowej Straży Pożarnej.

Od ponad dekady komisja dyscyplinarna przy Mazowieckim Komendancie Wojewódzkim PSP w Warszawie odgrywa kluczową rolę w systemie odpowiedzialności zawodowej strażaków. W ciągu ostatnich lat zarówno skład komisji, jak i sposób jej powoływania oraz struktura personalna uległy znaczącym zmianom, co stanowi ciekawy obszar do analizy. Od grudnia 2007 r. do lipca 2023 r. komisja funkcjonuje w stałym, czteroletnim cyklu kadencji. Każdorazowo komisję powołuje Komendant Główny PSP i składa się ona z 11-13 członków. Od 2011 r. utrzymuje się liczebność na poziomie trzynastu członków, co pozostaje niezmiennie do dziś.

Analiza składu komisji ujawnia zastosowanie modelu zarządzania opartego na zasadzie częściowej rotacji. W każdej kadencji znaczna liczba członków (zazwyczaj pięciu do ośmiu) pełniła swoje funkcje w poprzednich składach, co zapewnia instytucjonalną ciągłość i transfer wiedzy. Jednocześnie wprowadza się nowych członków – średnio pięciu na każdą nową kadencję – co umożliwia wprowadzenie nowych perspektyw do prac komisji.

Ten model zarządzania, łączący stabilność ze stopniowym odnawianiem składu, wydaje się skuteczny, zapewniając zarówno profesjonalizm, jak i elastyczność w działalności organu dyscyplinarnego. Jednym z wyraźnych tendencji jest wzrost stopni służbowych członków komisji. O ile w 2007 r. jej członkowie reprezentowali niższe stopnie, takie jak aspirant sztabowy czy młodszy kapitan, obecnie dominują oficerowie wyższego szczebla – brygadierzy i młodszy brygadierzy.

Od 2015 r. w komisji nie znajdują się przedstawiciele niższych stopni, a sporadycznie pojawiają się jedynie starsi kapitanowie, będący obecnie najniższym reprezentowanym stopniem. Taka zmiana sugeruje wzrost znaczenia i rangi komisji dyscyplinarnej, a także odpowiada na rosnącą złożoność spraw, które są przed nią przedstawiane.

Ewolucja komisji dyscyplinarnej przy Mazowieckim Komendancie Wojewódzkim PSP to przykład umiejętnego dostosowywania się do zmieniających się wymogów organizacyjnych, przy jednoczesnym utrzymaniu formalnej stabilności. Wzrost rangi członków oraz włączanie nowych członków świadczy o dobrze zarządzanym systemie monitorowania wewnętrznego. Dzięki temu proces rozpatrywania spraw dyscyplinarnych odbywa się w sposób transparentny i rzetelny, co budzi zaufanie zarówno wśród strażaków, jak i społeczeństwa.

Podsumowanie

Komisje dyscyplinarne Państwowej Straży Pożarnej pełnią fundamentalną rolę w utrzymaniu dyscypliny służbowej oraz w zapewnianiu odpowiedzialności funkcjonariuszy za ich działania. Ich działalność opiera się na zasadach kolegalności, niezawisłości oraz bezstronności, co gwarantuje sprawiedliwe i obiektywne rozpatrywanie spraw dyscyplinarnych.

Analiza składów komisji dyscyplinarnych w Państwowej Straży Pożarnej ujawnia kilka istotnych kwestii, które mają wpływ na efektywność tej instytucji. Jednym z głównych wniosków jest brak równowagi płciowej w składach komisji. Warto podjąć działania na rzecz większej reprezentacji kobiet, aby komisje były bardziej zróżnicowane i lepiej odzwierciedlały szeroką paletę doświadczeń.

Kolejnym aspektem, jest zróżnicowanie stopni służbowych członków komisji. Komisje składają się z funkcjonariuszy o różnych stopniach, co daje szansę na wieloaspektowe podejście do rozpatrywanych spraw. Obecność zarówno strażaków wyższego szczebla, jak i tych z niższym stopniem służbowym, sprzyja wyważonym i dobrze przemyślanym decyzjom. Połączenie doświadczenia z perspektywą młodszych stopni stwarza efektywne warunki do podejmowania decyzji, które uwzględniają zarówno praktyczne aspekty działania, jak i świeże podejście. Zatem kontynuowanie tej praktyki, czyli łączenie różnych stopni służbowych w składach komisji, wydaje się dobrym rozwiązaniem.

Zjawiskiem, które również można zaobserwować w składach komisji, jest powtarzalność członków. Niektórzy strażacy powracają do komisji wielokrotnie, co może świadczyć o ich doświadczeniu oraz wiedzy w zakresie procedur dyscyplinarnych.

Kolejnym istotnym czynnikiem jest relacja doświadczenia z nowymi pomysłami. Nowi członkowie komisji wnoszą świeże spojrzenie, które może być kluczowe w adaptacji do zmieniających się realiów i wyzwań, z jakimi boryka się formacja. Doświadczeni członkowie z kolei zapewniają solidną znajomość procedur oraz wiedzę praktyczną. Połączenie tych dwóch elementów może stanowić fundament efektywności komisji, ponieważ doświadczenie i innowacyjne podejście wspólnie mogą prowadzić do lepszych i bardziej przemyślanых decyzji.

Podsumowując, kluczowymi wnioskami, które wyłaniają się z analizy, są potrzeba zwiększenia różnorodności płciowej, rotacji członków komisji, a także dalsze połączenie doświadczenia z nowymi pomysłami w składach komisji dyscyplinarnych. Zróżnicowanie składów w kontekście stopni służbowych i liczby członków może przyczynić się do bardziej efektywnego działania komisji, a także zwiększyć jakość podejmowanych decyzji.

PIŚMIENNICTWO

- Ceglarska-Piłat, Katarzyna. 2015. „Pojęcie i cechy charakterystyczne odpowiedzialności dyscyplinarnej w prawie polskim.” *Studia Prawnicze* 2:99-139.
- Dubiec, Marta. 2015. „Czynności kontrolno-rozpoznawcze.” *Przegląd Pożarniczy* 8:30-33.

- Kwapisz-Krygel, Krystyna. 2014. *Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Maj, Sebastian. 2008. „Postępowanie dyscyplinarne w służbach mundurowych. Komentarz, art. 121.” W *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o Państwowej Straży Pożarnej*, red. Sebastian Maj. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis. Lex el.
- Nowak, Krzysztof. 2020. „Postępowania dyscyplinarne w służbach mundurowych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji w szczególności na tle ustawy o Państwowej Straży Pożarnej oraz ustawy o Straży Granicznej.” *Zeszyty Naukowe SGSP* 75/3:241-59.
- Rogalski, Maciej. 2024. „Odpowiedzialność dyscyplinarna strażaków.” W *Państwowa Straż Pożarna. Komentarz*, red. Przemysław Szustakiewicz, i Mariusz Wieczorek. Warszawa: Wolters Kluwer. Lex el.
- Waśkowski, Eugeniusz. 2023. „Kolegialność czy jednoosobowość.” *Głos Prawa Przegląd Prawniczy Allerhanda* 6, nr 1, <https://glosprawa.pl/arttykul-295/kolegialnosc-czy-jednoosobowosc> [dostęp: 24.08.2025].
- Zagrodnik, Jarosław. 2024. „Dział IX. Postępowanie odwoławcze Rozdział 48. Przepisy ogólne.” W *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. Jarosław Zagrodnik, Marcin Burdzik, Sonia Głogowska, i in., 1044-170. Warszawa: Wolters Kluwers.

