

Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego

Tom XXI, numer 23 (1)

2026

ISSN 2719-3128

e-ISSN 2719-7336

ISSN 1896-8406 (dawny)

BIULETYN

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

Lublin 2026

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 (Uzhorodzki 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 Trnawski 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

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); Monika Menke (Uniwersytet Palackiego w Ołomuńcu, Czechy); Michaela Moravčíková (Uniwersytet Trnawski w Trnawie, Słowacja); Damian Némec (Uniwersytet Palackiego w Ołomuńcu, Czechy); Ryszard Pankiewicz (Akademia Zamojska, Polska); Agnieszka Romanko (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska); Marek Saj (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Polska); Zbigniew Suchecki (Papieski Uniwersytet Antonianum, Włochy)

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. Raclawickie 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

- Maria Bosak-Sojka**, Reforma czy reinterpretacja? Zakaz mobbingu w prawie pracy wobec zmian legislacyjnych i nauczania *Laborem exercens*.....9
- Anna Chochowska, Ewa Jasiuk**, Bezpieczeństwo ekologiczne państwa w czasach kryzysu klimatyczno-ekologicznego – analiza prawna na przykładzie Polski.....23
- Ginter Dzierżon**, Niepołączalność urzędów i jej walor w kanonicznym porządku prawnym (kan. 152 KPK/83; kan. 942 KKKW).....41
- Marcin Gołębiowicz**, Wokół rehabilitacji Księdza Profesora Antoniego Słomkowskiego, Rektora Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego55
- Klaudia Kijańska**, Lokalne Grupy Działania jako szczególnego rodzaju zrzeszenia – wybrane zagadnienia.....73
- Józef Krzywda**, Właściwa formacja i edukacja młodzieży w perspektywie zawarcia małżeństwa i założenia rodziny.....83
- Sabina Kubas**, Nawiązanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych między Rzeczpospolitą Polską a Wyspami Cooka89
- Karolina Mazur**, Ochrona małoletnich przed wykorzystaniem seksualnym w prawie partykularnym Kościoła katolickiego w Szwecji na przykładzie planu działania diecezji sztokholmskiej.....101
- Ryszard Pankiewicz**, Obowiązek informacyjny w procesie wyrażenia świadomej zgody przez pacjenta na robotyczną procedurę chirurgiczną.....121
- Lidia Piotrowska**, Forma ewidencji biegłych sądowych a forma ewidencji biegłych administracyjnych139
- Stanislav Příbyl**, Aspekty prawne nauczania papieża Franciszka. Część I....161
- Emil Salczyński**, Instytucja *liberum veto* w perspektywie francusko-polskiej. Gabriel Bonnot de Mably, Jean-Jacques Rousseau oraz Michał Wielhorski.....177

Hiacynta Suszek , Mechanizm podzielonej płatności – obowiązkowy a dobrowolny mechanizm płatności występujący na gruncie podatku od towarów i usług	195
Kamil Sypek , Ochrona konsumenta na polskim rynku funduszy inwestycyjnych: nadzorcza i regulacyjna rola Komisji Nadzoru Finansowego	207
Anna Szwed, Małgorzata Szwed , Wolność religijna w prawie pracy a specyfika zatrudnienia w instytucjach wyznaniowych.....	225
Agata Wiak , Zasada dobrowolności mediacji a ustawowy obowiązek kierowania stron do mediacji w sporach budowlanych w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego z 5 sierpnia 2025 roku.....	241

TABLE OF CONTENTS

Articles

Maria Bosak-Sojka , Reform or Reinterpretation? The Prohibition of Workplace Harassment in Labour Law in the Context of Legislative Developments and the Teaching of <i>Laborem exercens</i>	9
Anna Chochowska, Ewa Jasiuk , Ecological Security of the State in Times of Climate and Ecological Crisis-legal Analysis Based on the Example of Poland	23
Ginter Dzierżon , The Incompatibility of Offices and Its Value in the Canonical Order (Canon 152 CIC/83; Canon 942 CCEO)	41
Marcin Gołębiewicz , On the Legal Rehabilitation of Professor Antoni Słomkowski, Rector of the Catholic University of Lublin	55
Klaudia Kijańska , Local Action Groups as a Special Type of Association – Selected Issues	73
Józef Krzywda , Proper Formation and Education of Young People with a View to Marriage and Starting a Family.....	83
Sabina Kubas , Establishment of Diplomatic and Consular Relations between the Republic of Poland and the Cook Islands	89
Karolina Mazur , The Protection of Minors Against Sexual Abuse in the Particular Law of the Catholic Church in Sweden, as Illustrated by the Action Plan of the Diocese of Stockholm.....	101
Ryszard Pankiewicz , Information Obligation in the Process of Expressing Informed Consent by the Patient to a Robotic Surgical Procedure	121
Lidia Piotrowska , The Form of Registering Court Experts and the Form of Registering Administrative Experts	139
Stanislav Příbyl , Legal Aspects of Pope Francis’ Teaching. Part I	161
Emil Salczyński , The Institution of <i>Liberum Veto</i> from a Franco-Polish Perspective: Gabriel Bonnot de Mably, Jean-Jacques Rousseau and Michał Wielhorski	177
Hiacynta Suszek , The Split Payment Mechanism – Mandatory and Voluntary Payment Mechanism in the Value Added Tax System.....	195

Kamil Sypek, Consumer Protection in the Polish Investment Fund Market: The Supervisory and Regulatory Role of the Polish Financial Supervision Authority207

Anna Szwed, Małgorzata Szwed, Religious Freedom in Labor Law and the Specifics of Employment in Religious Institutions225

Agata Wiak, The Principle of Voluntary Mediation versus the Statutory Obligation to Refer Parties to Mediation in Construction Disputes in Light of the Amendment to the Code of Civil Procedure of 5 August 2025.241

ARTYKUŁY

**REFORMA CZY REINTERPRETACJA? ZAKAZ
MOBBINGU W PRAWIE PRACY WOBEC ZMIAN
LEGISLACYJNYCH I NAUCZANIA *LABOREM EXERCENS***

**REFORM OR REINTERPRETATION?
THE PROHIBITION OF WORKPLACE HARASSMENT
IN LABOUR LAW IN THE CONTEXT OF LEGISLATIVE
DEVELOPMENTS AND THE TEACHING
OF *LABOREM EXERCENS***

Dr hab. Maria Bosak-Sojka, prof. UR

Uniwersytet Rzeszowski, Polska
e-mail: mbosak@ur.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0001-9169-8966>

Abstrakt

Celem artykułu jest analiza zakazu mobbingu w prawie pracy w kontekście współczesnych zmian legislacyjnych oraz jego aksjologicznych podstaw zakorzenionych w katolickiej nauce społecznej. Punktem odniesienia zaproponowanego opracowania będzie encyklika Jana Pawła II *Laborem exercens*, która formułuje personalistyczną koncepcję pracy jako przestrzeni realizacji godności człowieka. W treści opracowania zostanie podjęta próba odpowiedzi na pytanie, czy planowane zmiany regulacyjne stanowią rzeczywistą reformę ochrony pracownika, czy raczej wymagają pogłębionej reinterpretacji w świetle wartości leżących u podstaw prawa pracy. Autorka prezentuje pogląd, zgodnie z którym skuteczność regulacji antymobbingowych zależy nie tylko od ich treści normatywnej, lecz także od ich aksjologicznego zakorzenienia.

Słowa kluczowe: mobbing, prawo pracy, zmiany legislacyjne, godność pracy, katolicka nauka społeczna

Abstract

This article aims to analyse the prohibition of mobbing in labour law in the context of contemporary legislative changes and its axiological foundations rooted in Catholic social teaching. The reference point for the study is the encyclical *Laborem exercens* by John Paul II, which formulates a personalist concept of work as a space for the realisation of human dignity. The paper seeks to answer the question of whether the planned regulatory changes constitute a genuine reform of employee protection or rather require a deeper reinterpretation in light of the values underlying labour law. The author advances the view that the effectiveness of anti-mobbing regulations depends not only on their normative content but also on their axiological grounding.

Keywords: mobbing, labour law, legislative changes, dignity of work, Catholic social teaching

Wstęp

Mobbing, jako przejaw złożonych, wielowymiarowych zachowań przemocowych występujących w środowisku pracy, stanowi aktualne wyzwanie dla współczesnego prawa pracy. Przepisy krajowe dotyczące przedmiotowej problematyki stały się częścią polskiego kodeksu pracy relatywnie niedawno, gdyż obowiązują one niewiele ponad dwie dekady, bo od 2004 r.¹ Mimo swej niedługiej obecności w krajowym systemie prawnym, ich skuteczność praktycznie od początku obowiązywania pozostaje aktualnym i ciągle żywym przedmiotem dyskusji doktrynalnych jak i praktyki orzeczniczej. W ostatnich kilku miesiącach obserwuje się zintensyfikowane prace nad modyfikacją przepisów dotyczących problematyki mobbingu, które mają na celu uproszczenie samego pojęcia, realne zwiększenie szeroko rozumianego poziomu ochrony pracownika oraz tego, co wydaje się społecznie pożądane, tj. uproszczenia dochodzenia roszczeń. Wobec powyższego zasadnym wydaje się postawienie pytania o rzeczywisty charakter tych zmian, a mianowicie czy stanowią one jakościową reformę prawa pracy, czy jedynie zmianę dotychczasowych, niekoniecznie akceptowalnych i użytecznych społecznie rozwiązań normatywnych. Wydaje się więc, że pełna odpowiedź na to pytanie zdecydowanie przekracza samą analizę planowanego stanu prawnego,

¹ Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 213, poz. 2081.

a wymaga uwzględnienia szerszej, aksjologicznej perspektywy przedmiotowych rozważań. W moim przekonaniu, w zaproponowanym ujęciu, szczególnego znaczenia, zresztą po raz kolejny dla polskiego prawa pracy, nabiera refleksja zawarta w *Laborem exercens* Jana Pawła II². Encyklika ta stanowi bowiem, co wielokrotnie podkreślano w wielu opracowaniach prawnofilozoficznych, etyczny traktat o pracy [Tischner 2005, 70; Majka 1986, 5]. W jej treści została wyartykułowana praca rozumiana jako fundamentalny wymiar ludzkiej egzystencji, ale także jako przestrzeń, w której winna realizować się godność osoby ludzkiej.

Niniejsze opracowanie, w głównej mierze, zostanie więc oparte przede wszystkim na metodzie dogmatycznoprawnej, dzięki której możliwa stanie się analiza obowiązujących jak i projektowanych regulacji prawa pracy dotyczących mobbingu oraz ich wykładni dokonywanej w orzecznictwie i doktrynie. Uzupełniająco wykorzystana zostanie również metoda aksjologiczna i filozoficznoprawna, poprzez odwołanie się do kluczowej dla prowadzonych rozważań personalistycznej koncepcji pracy wyrażonej w *Laborem exercens*. Pomocna okaże się także metoda analizy orzecznictwa oraz elementy metody historycznoprawnej, jak i krytycznej analizy legislacyjnej.

1. Ewolucja krajowych regulacji dotyczących prawnego ujęcia mobbingu

Jak nadmieniono we wstępie niniejszego opracowania, pojęcie mobbingu stało się częścią polskiego kodeksu pracy w wyniku tzw. nowelizacji europejskiej. Brak legalnej definicji mobbingu powodował istotną lukę w zakresie przepisów chroniących pracowników przed przemocą psychiczną występującą w środowisku pracy przecież i przed 2004 r. Dlatego też pierwotnym założeniem ustawodawcy było przede wszystkim zdefiniowanie samego zjawiska mobbingu z perspektywy prawa pracy oraz wskazanie przesłanek i zakresu odpowiedzialności pracodawcy. Pojęcie mobbingu w rozumieniu art. 94 (3) § 2 *Kodeksu pracy* pozostało niezmiennie i nadal rozumie się je jako: „działania lub zachowania dotyczące pracownika lub skierowane

² Ioannes Paulus PP. II, *Litterae encyclicae de labore humano*, LXXXX expleto anno ab editis litteris encyclicis «Rerum novarum» *Laborem exercens* (14.09.1981), AAS 73 (1981), s. 577-647; tekst polski w: *Dokumenty nauki społecznej Kościoła, cz. I*, red. M. Radwan, L. Dyczewski, A. Stanowski, Redakcja Wydawnictw KUL, Rzym–Lublin 1996, s. 111-209.

przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym i długotrwałym nękaniu lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników”³. Z uwagi na zbyt ogólne, a więc już na wstępie nie-dookreślone ujęcie tego zjawiska, zaczęto zauważać istotne problemy interpretacyjne. Mianowicie, użyte przez ustawodawcę zwroty wskazujące chociażby na długotrwałe, uporczywe działania i/lub zachowania analizowane pod kątem mobbingu, w praktyce powodowały po pierwsze trudności interpretacyjne zarówno wśród ofiar przemocy jak i sądów orzekających w takich sprawach, po drugie trudności dowodowe w zakresie wykazania intensywności i częstotliwości takich działań/zachowań. Dlatego kolejne lata obfitowały w liczne próby doprecyzowywania tej materii, co miało powodować zwiększenie ich efektywności. Przedmiotem dyskusji doktrynalnej oraz linii orzeczniczej stała się więc pilna potrzeba w zakresie wypracowania adekwatnej interpretacji przesłanek definiujących czym owe zjawisko jest. Jednak pierwsze próby interpretacyjne tworzone przez sądy zakładały przyjęcie zbyt długiego czasokresu warunkującego kwalifikację przedmiotowych działań przemocowych w prawnych kategoriach mobbingu. Początkowo wskazywano bowiem, że o kwalifikacji określonych działań/zachowań w kategoriach mobbingu, można było mówić, gdy ich okres nie był krótszy niż 6 miesięcy, przy częstotliwości nie rzadszej niż co najmniej raz w tygodniu⁴. Wskazana wykładnia okazała się jednak kierunkiem pozostającym w sprzeczności z celem nowo wprowadzonego przepisu ukierunkowanego na ochronę pracownika. Ponadto wskazana interpretacja była także nieakceptowalna nie tylko społecznie, gdyż godziła w istotę funkcji ochronnej prawa pracy, ale skutkowała także naruszeniem kategorycznego obowiązku spoczywającego na pracodawcy, którym pozostaje poszanowanie godności pracownika i nienaruszanie jego dóbr osobistych. Za rozstrzygający uznano więc jeden z wyroków Sądu Najwyższego, zgodnie z którym długotrwałość nękania i/lub zastraszania pracownika każdorazowo musi być rozpatrywana indywidualnie, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności konkretnego

³ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*, Dz. U. Nr 24, poz. 141 z późn. zm. [dalej: k.p.].

⁴ Tak np. Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 29 stycznia 2019 r., III PK 6/18, Legalis nr 1874557; z dnia 8 grudnia 2005 r., I PK 103/05, Legalis nr 74505.

przypadku⁵. W dalszej części wyroku słusznie podkreślono, że w sprawach z tej kategorii naruszeń niemożliwym jest wskazanie sztywnych ram, których przekroczenie przesądzi, czy dany rodzaj zachowań przemocowych może zostać zakwalifikowany jako mobbing⁶.

Mając na względzie powyższe, nie sposób pominąć także innego z podstawowych obowiązków spoczywających na pracodawcy, a wpisującego się w przedmiotową analizę, tj. zapewnienia pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy. Mobbing z założenia wyklucza więc zarówno bezpieczne jak i higieniczne warunki zatrudnienia, gdyż jego skutkiem jest naruszenie struktury zdrowia ofiary [Szewczyk 2012, 31]. Zdrowie natomiast, według WHO, to nie tylko brak choroby czy niepełnosprawności, ale zachowanie równowagi w trzech kluczowych dla człowieka sferach, tj. fizycznej, psychicznej oraz społecznej [Czerniak-Swędziół 2013, 135-38; Gniazdowski, 1994, 41]. Wystąpienie mobbingu każdorazowo zaburza więc każdą z nich⁷.

Dlatego dalsze etapy prac poprawiających funkcjonalność analizowanych regulacji pozwoliły na wypracowanie tzw. obiektywnego wzorca ofiary rozsądnej, który przez lata był i zasadniczo nadal pozostaje wskazywany jako właściwy kierunek interpretacyjny⁸. Przyjęcie obiektywnego wzorca ofiary rozsądnej przez sądy orzekające jako perspektywy wstępnej stało się więc niejako kierunkiem kwalifikującym i pozwalającym na wykazanie, czy w konkretnej sytuacji doszło do działań przemocowych, mogących zostać uznanych za przejawy mobbingu⁹. Wobec powyższego, w razie stwierdzenia nadmiernego przewrażliwienia pracownika, sądy orzekające oddalały powództwo. Wypracowany i funkcjonujący jako kierunek w zakresie orzekania model – ofiary rozsądnej nie był i nadal nie jest jednak rozwiązaniem

⁵ Tak np. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 kwietnia 2015 r., II PK 166/14, Legalis nr 1260043, i jeden z nowszych wyroków Sądu Najwyższego utrzymujący wskazany kierunek, tj. z dnia 11 czerwca 2024 r., II PSKP 38/23, Legalis nr 3091886.

⁶ Tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 stycznia 2007 r., I PK 176/06, OSNP 2008, nr 5-6, poz. 58.

⁷ Tak Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 12 lipca 2023 r., III APa 12/23, Legalis nr 3078944; Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 kwietnia 2024 r., III PSKP 13/23, Legalis nr 3071208.

⁸ Tak Sąd Najwyższy w wyrokach: z dnia 7 maja 2009 r., III PK 2/09, Legalis nr 264446, z dnia 22 stycznia 2020 r., III PK 194/18, Legalis nr 2764713.

⁹ Tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 11 lutego 2014 r., I PK 165/13, Legalis nr 993193.

pozbawionym wad. Z jednej strony, trudno bowiem oddzielić emocje towarzyszące pracownikowi, który stał się przedmiotem długotrwałej przemocy, z drugiej zaś – przynajmniej na wstępie, przyjęcie takiej właśnie perspektywy pozwoli na eliminację zachowań błędnie kwalifikowanych przez pracowników jako mobbing. Nie można jednak pominąć faktu, że wystąpienie mobbingu każdorazowo generuje u jej ofiary wzmożone emocje, tak różne od tych, które mogą okresowo towarzyszyć pracownikowi podczas trwającego procesu zatrudnienia¹⁰. Zatrudnienie pracownicze odbywa się pod kierownictwem pracodawcy, który decydując się na nawiązanie stosunku pracy z konkretnym pracownikiem, tym samym staje się równocześnie zobowiązany do kierowania procesem pracy. Z mocy prawa przysługuje mu więc szereg uprawnień o charakterze dyrektywnym, pozwalających na m.in. wydawanie poleceń. Polecenia te nie mają jednak charakteru nieograniczonego, gdyż są determinowane treścią zawartej umowy, a także przepisami prawa. Oznacza to, że mogą dotyczyć jedynie pracy podporządkowanej, która *de facto* stanowi powód powstania więzi prawnej zawartej między pracownikiem a pracodawcą. Mając na względzie powyższe, pracodawcy zostało przypisane ustawowe prawo wyrażania oceny umówionej pracy, a więc także oceny krytycznej, która może powodować naturalny dyskomfort w odbiorze przez pracownika¹¹. Uprawnienie to jednak pozostaje realizowane w sposób zgodny z intencją ustawodawcy jedynie wówczas, gdy ocena, nawet ta krytyczna, formułowana przez pracodawcę zostanie wyrażona w sposób nienaruszający godności i innych dóbr osobistych pracownika. W uproszczeniu, granica dozwolonej krytyki musi ograniczać się do uwag związanych z pracą wykonywaną przez pracownika w sposób budzący obiektywne, uzasadnione zastrzeżenia. Jej przekroczeniem, co znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie, będzie np. posługiwanie się niewłaściwą formą, stosowanie inwektyw, krytyka nacechowana niechęcią i formułowana *ad personam* do pracownika, a nie odnosząca się do wykonywanej przez niego pracy¹². W moim przekonaniu przyjęcie właśnie tej perspektywy pozwoli na przeprowadzenie analizy

¹⁰ Tak jeden z pierwszych wyroków wydanych we wskazanym kontekście: Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 4 września 2012 r., III APa 20/12, Legalis nr 734617, a także Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 2 czerwca 2020 r., III PK 63/19, Legalis nr 2615379.

¹¹ Tak Sąd Apelacyjny we Wrocławiu z dnia 8 marca 2012 r., III APa 33/11, Legalis nr 745821.

¹² Tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 17 stycznia 2007 r., I PK 176/06, Legalis nr 86796; Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 10 czerwca 2021 r., III APa 19/20, Legalis nr 2643213.

w zakresie reakcji adaptacyjnych jednostek doświadczających sytuacji stresowych w pracy. Należy przy tym zaznaczyć, że reakcje na stres wywołane zachowaniami przemocowymi u każdego z pracowników mają charakter heterogeniczny¹³. Dlatego ta perspektywa została wzięta pod uwagę nie tyle w linii orzeczniczej wskazującej na samą potrzebę ustanowienia wzorca ofiary rozsądnej, a na jej dalszą, pogłębioną interpretację. Mianowicie, dopiero w orzeczeniu z 2023 r., Sąd Najwyższy słusznie zwrócił uwagę, iż nadmierna osobista wrażliwość pracownika, a więc *de facto* wykraczająca poza pierwotny wzorzec ofiary rozsądnej, z założenia nie może eliminować go z ustalania, że stał się ofiarą mobbingu¹⁴.

Ewolucja w zakresie postrzegania zjawiska mobbingu dotyczyła także jej sfery podmiotowej. Z ustawowej, legalnej definicji mobbingu wynika, że jego ofiarą jest pracownik, natomiast krąg sprawców mobbingu pozostaje rozszerzony. W piśmiennictwie przez lata wskazano na kilka możliwych konfiguracji relacyjnych towarzyszących zatrudnieniu, gdzie może występować mobbing. Do tej grupy najczęściej kwalifikowano płaszczyznę poziomą i pionową. Natomiast dopiero w ostatnich latach został wyartykułowany pogląd, że mobbing może mieć charakter wieloźródłowy. Zjawisko to określono jako mobbing zbiorowy [Sobczyk 2015a, 174 i n.]. Powyższa część nie stanowi rzecz jasna kompleksowego omówienia wszystkich problemów towarzyszących ponad dwóm dekadom obowiązującej regulacji, a ma ona na celu jedynie zidentyfikowanie i syntetyczne ukazanie newralgicznych obszarów ujawniających ograniczenia interpretacyjne. Wskazanie rozbieżności występujących między konstrukcją normatywną a jej rzeczywistym funkcjonowaniem w praktyce jest w moim przekonaniu na tyle istotne, że mimo deklaracyjnych treści utrudnia zapewnienie efektywnej ochrony jednostki, zwłaszcza w obszarze integralności psychicznej i społecznej.

2. Aksjologiczne podstawy zakazu mobbingu

W opracowaniu dotyczącym zjawiska mobbingu, który stanowi rodzaj wielowymiarowej patologii zatrudnienia, nie sposób pominąć wątku aksjologicznego. Aksjologia, rozumiana bardzo ogólnie jako nauka, a pośrednio

¹³ Tak Sąd Najwyższy m.in. w wyrokach z dnia 22 kwietnia 2015 r., II PK 166/14, Legalis nr 1260043; z dnia 29 stycznia 2019 r., III PK 6/18, Legalis nr 1874557.

¹⁴ Tak Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 4 lipca 2023 r., III PSKP 11/22, Legalis nr 2958294.

jako kierunek badań, których przedmiotem są wartości [Nowik 2014, 143-47] skłania więc do postawienia pytania, dlaczego mobbing wyklucza prawidłowy przebieg zatrudnienia. Odpowiedzi na to pytanie, mając na względzie właśnie perspektywę aksjologiczną, należy szukać nie tylko w oparciu o dostępne i obowiązujące konstrukcje normatywne. Jego fundamentu należy upatrywać przede wszystkim w zasadzie godności osoby ludzkiej. Ta zaś została uznana za podstawowy standard ochrony praw człowieka, natomiast w przepisach krajowych podniesiona do rangi zarówno podstawowej zasady umieszczonej w art. 30 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵, jak również w art. 11 (1) k.p., jako jednej z podstawowych zasad prawa pracy [Świątkowski 1997]. W tym miejscu pomijam liczne źródła przepisów ponadnarodowych, gdyż nie one stanowią sedno niniejszych rozważań.

Godność, rozumiana jako wartość nadrzędna, przysługująca człowiekowi, stanowi przeciwagę ceny, gdyż wszystko to, co posiada określoną cenę, może zostać zamienione [Bosak-Sojka 2019, 227 i n.; Bosek 2012, 161-62]. Godność pracownika jest więc w moim przekonaniu wartością tożsamą z godnością ludzką, a jej specyfika polega jedynie na szczególnej płaszczyźnie, tj. specyfice środowiska pracy, w którym ma ona jednak pozostawać konsekwentnie realizowana. Oznacza to więc, że zarówno treść, jak i zakres ochrony pozostają w tym przypadku tożsame. Nie byłoby to jednak możliwe bez podmiotowego ujęcia pracownika jako strony stosunku pracy. W relacji zatrudnienia mobbing wyklucza więc traktowanie go jako podmiotu, którego integralność psychiczna, społeczna, a czasem nawet fizyczna, podlegająca ochronie, zostaje w sposób zaplanowany systematycznie naruszana. Nie sposób pominąć więc faktu, że samo stwierdzenie istnienia godności przekłada się na jej posiadanie, jak i dochodzenie związanych z nią praw [Osiatyński 2011, 292-93].

Mobbing niszczy relacje społeczne [Sobczyk 2015b, 2-3], prowadzi do wykluczenia pracownika, a więc ostatecznie przyczynia się lub wręcz powoduje dezorganizację środowiska pracy¹⁶. Przyjęta perspektywa

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej: Konstytucja RP].

¹⁶ Tak Sąd Najwyższy m.in. w wyrokach: z dnia 4 lipca 2023 r., III PSKP 11/22, Legalis nr 2958294; z dnia 20 marca 2007 r., II PK 221/06, Legalis nr 83841; z dnia 14 listopada 2008 r., II PK 88/08, Legalis nr 223245.

aksjologiczna skłania także do wniosku, iż mobbing zaburza właściwe funkcjonowanie wspólnoty pracowniczej, właśnie ze względu na brak konstruktywnych więzi społecznych [Najda 2015, 194-95]. Tym samym jego skutki będą przekładać się na płaszczyznę ekonomiczną konkretnego zakładu pracy, która na skutek obniżenia efektywności organizacyjnej, każdorazowo dozna wielowymiarowego uszczerbku.

3. Personalistyczna wizja pracy w *Laborem exercens*

Encyklika *Laborem exercens* Jana Pawła II od wielu lat stanowi istotny dokument pozwalający na dokonanie pełnego, klarownego rozróżnienia pomiędzy podmiotowym a przedmiotowym wymiarem pracy. Wskazane rozróżnienie pozwala na przyjęcie perspektywy nadającej pracownikowi podmiotowy charakter w relacji zatrudnienia [Sylwestrzak 2012, 326-27]. Podmiotowe postrzeganie człowieka pracującego stanowi konsekwencję przestrzegania wielu przysługujących w związku z tym praw, stanowiących tym samym obowiązek ich realizacji przez drugi z podmiotów, tj. pracodawcę, w tym, rzecz jasna, obowiązek poszanowania godności i innych dóbr osobistych pracownika. Jan Paweł II pisał, że praca jest jednym z tych aspektów, aspektem odwiecznym i pierwszoplanowym, zawsze aktualnym i wciąż na nowo domagającym się, by o niej myśleć i świadczyć. „Coraz to nowe powstają pytania i problemy, coraz to nowe rodzą się nadzieje, ale także obawy i zagrożenia, związane z tym podstawowym wymiarem bytowania, z którego życie człowieka jest zbudowane na co dzień, z którego czerpie właściwą sobie godność” (LE 1). Praca, co zostało jasno wyartykułowane w treści przedmiotowej encykliki, powinna być podporządkowana człowiekowi i dawać rzeczywistą przestrzeń jego rozwoju i wzrastania. Człowiek realizuje się więc poprzez pracę, ale i w pracy [Solak 2011, 77]. Inny porządek sprzeciwia się bowiem celowi, do którego człowiek został powołany przez Stwórcę, gdyż to właśnie praca jako udział człowieka w dziele tworzenia, „w miarę jego własnych możliwości, w pewnym sensie jest jego kontynuacją, rozwinięciem” (LE 4). Papież zwraca uwagę, że „praca jest dobrem człowieka – dobrem jego człowieczeństwa – przez pracę bowiem człowiek nie tylko przekształca naturę, dostosowując ją do swoich potrzeb, ale także urzeczywistnia siebie jako człowieka, ale także ponieważ bardziej staje się człowiekiem” (LE 4). Dlatego też, ten „podstawowy

wymiar bytowania” wiąże się także z obowiązkiem podejmowania wielowymiarowego trudu samej pracy, którego jednak nie należy łączyć z obawami oraz zagrożeniami naruszającymi godność człowieka. Do takiej grupy działań niewątpliwie należy więc zaliczyć wszelkie formy zachowań/działań, które prowadzą do instrumentalizacji pracownika, takie jak mobbing [Wyka 2011, 454-58]. Z treści powołanego fragmentu encykliki wybrzmiewa coś jeszcze, a mianowicie, że przemoc psychiczna w miejscu pracy nie tylko narusza dobra osobiste pracownika, lecz podważa sens pracy jako przestrzeni do jego samorealizacji. Przyjęta przez Jana Pawła II personalistyczna koncepcja pracy wskazuje, że ochrona należąca pracownikowi powinna więc mieć charakter wielowymiarowy i obejmować zarówno jego dobrostan fizyczny, psychiczny, jak i społeczny [Wyka 2014, 29].

4. Reforma czy reinterpretacja?

Ograniczona skuteczność przepisów dotyczących mobbingu niewątpliwie stała się impulsem do podjęcia działań zmierzających do wprowadzenia zmian. Prace, które rozpoczęły się początkiem 2025 r., pozostają w toku procedowania, niemniej osiągnęły już relatywnie zaawansowany etap procedury legislacyjnej. Wyrazem tego jest projekt, który trafił do Sejmu RP w dniu 24 lutego 2026 r. i został oznaczony nr 2289¹⁷. To jaki ostateczny kształt przybiorą nowe uregulowania nie zostało rozstrzygnięte, niemniej analizując dotychczasowy przebieg prac legislacyjnych oraz treść uzasadnienia przedłożonego do projektu¹⁸, pozwala na wskazanie ogólnych kierunków planowanych zmian. Mając na względzie zasadniczy punkt prowadzonych rozważań, wydaje się, że kierunek ten w znakomitej większości zmierza do wprowadzenia zmian technicznych. Pozytywnie należy ocenić jednak planowane uproszczenie samej definicji mobbingu. Zgodnie z projektem, mobbing oznacza zachowania polegające na uporczywym nękananiu pracownika. Niemniej jednak, przedmiotem niniejszego opracowania nie jest dokładne omówienie wszystkich planowanych zmian¹⁹, a jak zaznaczono, jedynie ocena przyjętego kierunku procedowania. Planowane modyfikacje koncentrują się jedynie na zmianie przesłanek odpowiedzialności

¹⁷ <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=2289> [dostęp: 20.03.2026].

¹⁸ <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=2289> [dostęp: 20.03.2026].

¹⁹ Szerzej na ten temat: Bosak-Sojka 2025, 207-17.

za mobbing oraz procedur związanych z dochodzeniem roszczeń. Niestety, jak dotychczas, w sposób wystarczający nie uwzględniono aksjologicznych podstaw przedmiotowej regulacji. Dlatego na tym etapie prac zmiany nie stanowią pełnej i niewątpliwie oczekiwanej reformy. Perspektywicznie, wymagają one znacznie pogłębionej reinterpretacji, gdyż bez uwzględnienia wartości takich jak godność osoby ludzkiej, solidarność czy wspólnotowość, przepisy prawa pracy pozostają niewystarczające do skutecznego przeciwdziałania mobbingowi. Zmiany te powinny oddziaływać zarówno na wykładnię sądową oraz praktykę zarządzania. Zasadnym przy tej kategorii spraw nadal pozostaje odejście od formalizmu na rzecz podejścia uwzględniającego realne, wielopłaszczyznowe skutki zachowań mobbingowych. Nie bez znaczenia pozostaje, że projekt nie ogranicza roli pracodawcy jedynie do reakcji na ujawnione przypadki mobbingu, a zobowiązuje go do kształtowania środowiska pracy wykluczającego zachowania przemocowe. Dotychczasowe brzmienie art. 94 (3) § 1 k.p. ograniczało się jedynie do ogólnego stwierdzenia, że pracodawca jest zobowiązany do przeciwdziałania mobbingowi. Natomiast projektowany przepis zmierza do zwiększenia aktywności, systematyczności i przede wszystkim efektywności działań prewencyjnych. Mianowicie, oprócz ogólnie sformułowanego nakazu przeciwdziałania mobbingowi, do obowiązków pracodawcy będzie należeć bieżąca analiza środowiska pracy, którym kieruje. Oznacza to, że od momentu nawiązania stosunku pracy, pracodawca będzie zobowiązany pozostawać szczególnie uwrażliwionym nawet na najmniejsze symptomy mogące świadczyć o występowaniu tego typu zachowań przemocowych. W dalszej części przepisu wprowadzono obowiązek podejmowania działań, które zbiorczo można uznać za działania sanacyjne, w przypadku, kiedy mobbing stał się już faktem [Bosak-Sojka 2025, 215-16]. Wówczas, według planowanych zmian, pracodawca oprócz podejmowania adekwatnych instrumentów restytucyjnych zostanie zobowiązany do udzielania wsparcia osobom dotkniętym mobbingiem. W tym miejscu warto ponownie postawić pytanie, czy posłużenie się pojęciem osoby, a nie pracownika będącego zgodnie z art. 2 k.c. stroną stosunku pracy, stanowi wyjście naprzeciw oczekiwaniom związanym z rozszerzeniem katalogu podmiotów uprawnionych do uzyskania wsparcia na skutek mobbingu? Czy literalne brzmienie proponowanego przepisu należy uznać jedynie za niefortunne przeoczenie językowe, które w takim kształcie *de facto* narusza sens planowanych zmian.

5. Implikacje dla stosowania prawa pracy

Każdorazowa interpretacja przepisów dotyczących mobbingu prowadzi do doniosłych wniosków natury praktycznej. Nie sposób więc pominąć faktu, że ich ujęcie staje się możliwe dopiero, jeśli posłużymy się aksjologicznym kontekstem ochrony godności pracownika. Szczególne znaczenie w tym zakresie, co stanowiło zasadniczy powód prowadzonych rozważań, zajmuje przyjęcie perspektywy personalistycznej, kluczowej dla katolickiej nauki społecznej. Dopiero przyjęcie założenia, że pracownik każdorazowo jest podmiotem, a nie przedmiotem w relacji zatrudnienia, pozwala przyjąć spójny, jak i funkcjonalny charakter przepisów ochronnych. Ponadto, przyjęcie aksjologii mającej oparcie w katolickiej nauce społecznej, szczególnie w interpretacji przepisów dotyczących mobbingu, prowadzi do dalszych wniosków praktycznych. Po pierwsze, taka perspektywa pozwala na rzeczywiste wzmocnienie znaczenia funkcji prewencyjnej prawa pracy; po drugie, uelastycznia podejście w zakresie oceny ustawowych przesłanek mobbingu. Nie bez znaczenia pozostaje interpretacja przeprowadzonej analizy dokonywana przez sądy pracy. Jej zasadniczy cel powinien zostać ukierunkowany na zapewnienie rzeczywistej ochrony pracownika, a nie jedynie na spełnienie formalnych wymogów ustawowych. Z kolei pracodawcy, w myśl uwzględnienia personalistycznej koncepcji człowieka pracującego, powinni postrzegać przeciwdziałanie mobbingowi jako element odpowiedzialnego zarządzania, a nie jedynie jako obowiązek prawny.

Zakończenie

Na zakończenie prowadzonych rozważań należy zwrócić uwagę, że zarówno w obowiązujących przepisach, jak również w projektowanych zmianach, występuje brak jednoznacznej normy zakazującej mobbingu jako takiego. Ustawodawca, w węższym zakresie, w odniesieniu do obowiązującej normy prawnej oraz szerszym – w projektowanych zmianach, ograniczył się do obowiązku przeciwdziałania mobbingowi. Obowiązek ten, mając na względzie przyjętą perspektywę aksjologiczną, ma charakter doniosły, jednak nie jest on tożsamym wyrazem bezpośredniego zakazu stosowania mobbingu. *De lege ferenda*, taki stan rzeczy może budzić istotne wątpliwości zarówno z perspektywy przejrzystości, jak i kompletności tej

jakże istotnej kategorii przepisów ochronnych. Prewencja antymobbingowa stanowi przecież wyraz ochrony fundamentalnych wartości, takich jak godność człowieka i sprawiedliwość społeczna. Obowiązujące jak i projektowane zmiany przepisów, choć niezbędne, nie są na dzień dzisiejszy wystarczające dla zapewnienia skutecznej ochrony pracownika, gdyż nie są zakorzenione w szerszym kontekście aksjologicznym. Refleksja po lekturze encykliki *Laborem exercens* skłania do konstatacji, iż praca może dostarczać człowiekowi przestrzeni samorealizacji, o ile już na wstępie pracownik stanie się podmiotem w relacji zatrudnienia. Wydaje się, że bez integracji norm prawnych z refleksją etyczną nie uda się w pełni zrozumieć, przyjąć i skutecznie stosować zakazu mobbingu.

PIŚMIENNICTWO

- Bosak-Sojka, Maria. 2019. *Krytyka w stosunkach pracy*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Bosak-Sojka, Maria. 2025. „Prawne ujęcie mobbingu z perspektywy 20 lat obowiązywania kodeksowej regulacji - uwagi de lege lata i de lege ferenda.” *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej* 32, nr 3:207-17. <https://doi.org/10.4467/25444654SPP.25.015.21665>
- Bosek, Leszek. 2012. *Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Czerniak-Swędzioł, Justyna. 2013. „Zdrowie jako dopuszczalne kryterium różnicowania pracowników w zatrudnieniu.” *Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej* nr 20:135-46.
- Gniazdowski, Andrzej. 1994. *Promocja zdrowia w miejscu pracy. Teoria i zagadnienia praktyczne*. Łódź: Wydawnictwo Instytutu Medycyny Pracy im. prof. dra. med. J. Nofera.
- Majka, Józef. 1986. *Rozważania o etyce pracy*. Wrocław: Wydawnictwo Wrocławskiej Księgarni Archidiecezjalnej.
- Najda, Magdalena. 2015. *Etyka pracy a mobbing w ujęciu filozofii moralnej i psychologii*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Nowik, Paweł. 2014. „Aksjologia w prawie pracy?” W *Aksjologiczne podstawy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. Michał Skąpski, i Krzysztof Ślebzak, 143-48. Poznań: Wydawnictwo Ars boni et aequi.
- Osiatyński, Wiktor. 2011. *Prawa człowieka i ich granice*. Kraków: Wydawnictwo Znak.

- Sobczyk, Arkadiusz. 2015a. „Mobbing a przeciwdziałanie mobbingowi. Dyskryminacja a przeciwdziałanie dyskryminacji.” *Monitor Prawa Pracy* 4:174-80.
- Sobczyk, Arkadiusz. 2015b. „Wspólnota zakładu pracy jako emanacja społecznej gospodarki rynkowej.” *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 5:2-9.
- Solak, Adam. 2011. „Człowiek jako podmiot pracy w Laborem Exercens Jana Pawła II.” *Forum Pedagogiczne UKSW* 1:73-80.
- Sylwestrzak, Andrzej. 2012. „Filozofia pracy w encyklikach Leona XIII i Jana Pawła II.” W *Wolność i sprawiedliwość w zatrudnieniu. Księga pamiątkowa poświęcona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej Profesorowi Lechowi Kaczyńskiemu*, red. Michał Seweryński, i Jakub Stelina, 317-31. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Szewczyk, Helena. 2012. *Mobbing w stosunkach pracy. Zagadnienia prawne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Świątkowski, Andrzej M. 1997. *Zasady prawa pracy*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Tischner, Józef. 2005. *Idąc przez puste błonia*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Wyka, Teresa. 2011. „W poszukiwaniu aksjologii prawa pracy – o roli encykliki „Laborem exercens” Jana Pawła II.” *Monitor Prawa Pracy* 9:456-58.
- Wyka, Teresa. 2014. „O znaczeniu etycznego pojmowania pracy dla przyszłości prawa pracy – na kanwie encykliki Laborem exercens.” W *Wartości i interesy a prawo pracy. Wokół encykliki Laborem exercens Jana Pawła II*, red. Anna Reda-Ciszewska, i Mirosław Włodarczyk, 21-29. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

**BEZPIECZEŃSTWO EKOLOGICZNE PAŃSTWA
W CZASACH KRYZYSU KLIMATYCZNO-
-EKOLOGICZNEGO – ANALIZA PRAWNA
NA PRZYKŁADZIE POLSKI**

**ECOLOGICAL SECURITY OF THE STATE IN TIMES
OF CLIMATE AND ECOLOGICAL CRISIS-LEGAL
ANALYSIS BASED ON THE EXAMPLE OF POLAND**

Dr Anna Chochowska

Państwowa Akademia Nauk Stosowanych im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu, Polska
e-mail: achochowska@pans.tarnobrzeg.pl; <https://orcid.org/0000-0002-4146-9951>

Dr hab. Ewa Jasiuk

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Polska
e-mail: e.jasiuk@urad.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0002-0918-7225>

Abstrakt

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie tego, jakie działania prawne Polska podejmuje w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego państwa w czasach kryzysu klimatyczno-ekologicznego. Autorki dokonały analizy przepisów prawa krajowego, które mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego kraju, czyniąc zadość zobowiązaniom międzynarodowym Polski. Ze względu na szeroki wachlarz problemów Autorki nie rościły sobie prawa do wyczerpania tematu, a jedynie ograniczyły się do zaprezentowania, ich zdaniem, kluczowych aspektów.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, zrównoważony rozwój, polityka ekologiczna państwa 2030, bezpieczeństwo ekologiczne

Abstract

This article aims to present the legal actions that Poland undertakes related to the ecological security of the state in times of climate and ecological crisis. The authors analyzed national law provisions aimed at ensuring the ecological security of the country, fulfilling Poland's international obligations. Due to the wide range of problems, the authors did not claim to exhaust the topic, but only limited themselves to what they considered the key aspects.

Keywords: environmental protection, sustainable development, State Environmental Policy 2030, ecological safety

Zagadnienia wprowadzające

Zagadnienie kryzysu klimatyczno-ekologicznego już od dawna stanowi przedmiot zainteresowania przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych, ponieważ ma ono charakter złożony, globalny i systemowy [Leszczyński 2025, 28-47]. Z kolei jego przyczyny to splot czynników gospodarczych, technologicznych, społecznych i kulturowych, który w ciągu ostatnich dwóch stuleci doprowadził do nadmiernej eksploatacji środowiska naturalnego przez człowieka, skutkując różnorodnymi zagrożeniami.

Konsekwencje nadmiernej eksploatacji środowiska naturalnego są odczuwalne w różnych dziedzinach życia. Począwszy od lat 70. i 80. XX w. wyraźnie nasiliły się problemy takie jak zmiany klimatu, niszczenie warstwy ozonowej, wylesianie, utrata bioróżnorodności, zanieczyszczenie mórz i wód śródlądowych, skażenie gleby, występowanie emisji toksycznych pyłów. W doktrynie podkreśla się, że w związku z pojawiającymi się zmianami klimatyczno-ekologicznymi „[...] człowiek we współczesnym świecie nie może czuć się bezpieczny, liczba zagrożeń i częstotliwość ich występowania znacznie wzrosła i z roku na rok się nasila (np. ekstremalne zjawiska pogodowe, upały, nawalne deszcze powodujące powodzie błyskawiczne). Pojawiają się nowe zagrożenia (olbrzymie pożary), których skutki odczuwalne są dla państw, ale bardziej dla pojedynczego obywatela. Globalne zagrożenia wywierają negatywny wpływ na zdrowie i życie człowieka (coraz więcej osób umiera na skutek zanieczyszczenia powietrza – smogu, osuńnięć ziemi spowodowanych nadmiernymi opadami oraz upałów), hamują też rozwój gospodarczy kraju” [Trzaskowska 2024, 78-79]. Warto jednak podkreślić, że zagrożenia o charakterze ekologicznym nie ograniczają

się wyłącznie do terytorium jednego kraju, często mają nawet charakter globalny. Oznacza to, że nadmierna ingerencja w środowisko naturalne występująca na jednym krańcu ziemi może zagrażać życiu i zdrowiu mieszkańców w innych, nawet bardzo odległych miejscach [tamże].

1. Bezpieczeństwo ekologiczne w świetle międzynarodowych inicjatyw

Z tego też względu pod koniec XX w. społeczność międzynarodowa uznała, że problemy te mają bez wątpienia charakter transgraniczny i wymagają wspólnej reakcji państw oraz podjęcia zdecydowanych działań. W tym celu w 1983 r. została powołana przez Gro Harlem Brundtland Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju (*World Commission on Environment and Development*), zwana też „Komisją Brundtland”. Gro Harlem Brundtland zwołał komisję na zaproszenie ówczesnego Sekretarza Generalnego ONZ. Sławę komisji zapewniło wypracowanie szerokiej koncepcji politycznej zrównoważonego rozwoju oraz opublikowanie w kwietniu 1987 r. raportu *Nasza Wspólna Przyszłość*¹. Raport wykazał, że dotychczasowy model wzrostu gospodarczego prowadzi do degradacji środowiska i zagrożeń dla przyszłych pokoleń. Działalność komisji przyczyniła się do zwołania Szczytu Ziemi w 1992 r. w Rio de Janeiro, czyli Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju (ang. *United Nations Conference on Environment and Development*, UNCED) w dniach od 3 do 14 czerwca. Odbyła się ona po 20 lat po I Konferencji ONZ w Sztokholmie. Podczas konferencji hasłem przewodnim było „Środowisko i Rozwój”. Uczestniczyły w niej oficjalnie 172 rządy, około 2 400 osób z organizacji pozarządowych (NGO) w tym około 1 700 osób na równoległym Forum zorganizowanym przez NGO. W ramach konferencji przyjęto szereg dokumentów określających fundamentalne zasady w polityce społeczno-gospodarczej nakazujące uwzględniać ochronę środowiska. Zaliczamy do nich: ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu², Agendę 21 – katalog celów ochrony do realizowania

¹ *Report of the World Commission on Environment and Development*, <https://digitallibrary.un.org/record/139811?ln=en&v=pdf> [dostęp: 14.04.2026].

² *United Nations Framework Convention on Climate Change*, https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf [dostęp: 14.04.2026]. *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC lub FCCC)

w XXI w.³, Konwencję o zachowaniu różnorodności biologicznej⁴, Deklarację dotyczącą kierunku rozwoju, ochrony i użytkowania lasów⁵.

Konferencja ta dała początek bardziej skonkretyzowanym działaniom mającym na celu zapewnianie globalnego bezpieczeństwa ekologicznego i pociągnęła za sobą szereg innych inicjatyw, które doprowadziły do zawarcia porozumienia paryskiego (*Paris Agreement*) wieńczącego 21. Konferencję ONZ w sprawie zmian klimatu w 2015 r.⁶ Porozumienie zobowiązywało wszystkie kraje do przedstawienia do 2020 r. długoterminowych scenariuszy ograniczenia emisji gazów cieplarnianych zgodnie z metodologią przyjętą przez Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (IPCC)⁷. Porozumienie paryskie potwierdza dotychczas przyjęte cele krajowe (*Inten ded Nationally*

jest umową międzynarodową określającą założenia międzynarodowej współpracy dotyczącej ograniczenia emisji gazów cieplarnianych odpowiedzialnych za zjawisko globalnego ocieplenia. Na początku nie zawierała ona jakichkolwiek wiążących nakazów dotyczących ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Z czasem ustanowiono odpowiednie protokoły wprowadzające limity emisji. Najważniejszym jest protokół z Kioto z 1997 r.

³ *Action Programme – Agenda 21*, <https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/Agenda21.pdf> [dostęp: 14.04.2026]. Action Programme – Agenda 21 jest dokumentem programowym, który przedstawia sposób opracowania i wdrażania programów zrównoważonego rozwoju w życie lokalne.

⁴ *Convention on Biological Diversity*, <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf> [dostęp: 14.04.2026]. Convention on Biological Diversity (CBD) – umowa międzynarodowa określająca zasady ochrony, pomnażania oraz korzystania z zasobów różnorodności biologicznej. Konwencja weszła w życie 29 grudnia 1993 r. 90 dni po zdeponowaniu 30 dokumentu ratyfikacji lub przystąpienia zgodnie z art. 36. Depozytariuszem jest Sekretarz Generalny ONZ (art. 41). Językami autentycznymi są angielski, arabski, chiński, francuski, hiszpański i rosyjski (art. 42). Jej stronami jest 196 państw świata. Załączniki do Konwencji ustalają postępowanie pojednawcze i rozjemcze. Konwencję uzupełnia Protokół o bezpieczeństwie biologicznym podpisany 29 stycznia 2000 r. w Montrealu (Dz.U. z 2004 r., Nr 216, poz. 2201) oraz Protokół dotyczący dostępu do zasobów genetycznych oraz uczciwego i sprawiedliwego podziału korzyści wynikających z ich wykorzystania podpisany 29 października 2010 r. w Nagoya (Dz.U.U.E.L.2014.150.234).

⁵ *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, <https://www.un.org/esa/documents/ga/conf151/aconf15126-1.htm> [dostęp: 14.04.2026].

⁶ Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r., Dz. U. z 2017 r., poz. 36 [dalej: Porozumienie paryskie].

⁷ Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu jest organem Organizacji Narodów Zjednoczonych zajmującym się oceną naukową związaną ze zmianami klimatu.

Determined Contributions). Organizacja Narodów Zjednoczonych, 25 września 2015 r., mając na uwadze bezpieczeństwo ekologiczne, przyjęła Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego Agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, zawierającą cele zrównoważonego rozwoju (*Sustainable Development Goals*)⁸. Została ona przyjęta przez wszystkie 193 państwa członkowskie ONZ. Określa 17 celów zrównoważonego rozwoju oraz związanych z nimi 169 zadań (*targets*), które mają zostać osiągnięte przez świat do 2030 roku. Dotyczą one osiągnięć w 5 obszarach – tzw. 5xP: ludzie (*people*), planeta (*planet*), dobrobyt (*prosperity*), pokój (*peace*), partnerstwo (*partnership*).

Cele obejmują szeroki zakres wyzwań, takich jak ubóstwo, głód, zdrowie, edukacja, równość płci, zmiany klimatu, zrównoważony rozwój, pokój, sprawiedliwość społeczna. Zastąpiły one Milenijne Cele Rozwoju, które zrealizowane miały być do 2015 r.⁹ Realizacja celów i zadań jest monitorowana na całym świecie odpowiednimi wskaźnikami. Przyjęto je Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego 10 lipca 2017 r.¹⁰ Za ich monitorowanie w Polsce odpowiada GUS. Dzięki opisanym wydarzeniom i podejmowanym działaniom dziś mamy do czynienia z radykalną zmianą postrzegania kwestii ochrony środowiska przy stosowaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju przez poszczególne państwa na świecie. Ta koncepcja stała się priorytetem w politykach poszczególnych państw, a ich realizacja znajduje odzwierciedlenie w bardzo różnych obszarach. Tak jest i w przypadku Polski. Jako wkład w realizację celów porozumienia strony przedłożyły obszerne krajowe plany działania w dziedzinie klimatu¹¹. Biorąc pod uwagę, że Agenda 2030 to uniwersalny plan rozwoju dla świata, wymaga on dostosowania do realiów każdego państwa, stąd rola krajów we wdrażaniu jest kluczowa. Przyjęte przez ONZ w 2015 r. 17 międzynarodowych celów zrównoważonego rozwoju (SDGs) ma na celu poprawę jakości życia ludzi i ochronę planety do 2030 r. Złożoność i przenikanie się celów wymagają szerokiego

⁸ https://un.org/pl/files/170/Agenda2030PL_pl-5.pdf [dostęp: 14.04.2026; dalej: Agenda 2030].

⁹ <https://www.un.org/pl/> [dostęp: 04.04.2026].

¹⁰ <https://docs.un.org/en/A/RES/71/313> [dostęp: 14.04.2026].

¹¹ Realizację zobowiązań zawartych w porozumieniu paryskim umożliwiają szczegółowe zasady, procedury i wytyczne znajdujące się w pakiecie katowickim, przyjętym na konferencji klimatycznej ONZ (COP24) w grudniu 2018 r. Obejmuje on wszystkie kluczowe obszary zawarte w porozumieniu paryskim, w tym przejrzystość, finansowanie, łagodzenie zmian klimatu i dostosowanie się do nich.

zaangażowania i odpowiedzialnej współpracy pomiędzy poszczególnymi państwami na świecie. Istotne jest przy tym przełożenie globalnych celów na grunt krajowy, regionalny i lokalny oraz uświadomienie ich znaczenia dla każdego kraju. Art. 21 Agendy 2030 uznaje odpowiedzialność każdego państwa za jej realizację na poziomie krajowym, regionalnym i globalnym, z uwzględnieniem realiów, możliwości i stopnia rozwoju, w oparciu o poszanowanie narodowych polityk i priorytetów rozwoju. Państwa stanęły przed ogromnym wyzwaniem. Miały za zadanie wyznaczenie celów rozwojowych na szczeblu krajowym, które będą nawiązywać do celów zrównoważonego rozwoju przyjętych wraz z Agendą 2030, oraz zapewnienie monitorowania postępów na szczeblu krajowym min. poprzez dobór wskaźników, wdrożenie odpowiedniego systemu monitorowania i raportowania.

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie, jakie działania prawne związane z bezpieczeństwem ekologicznym państwa podejmuje Polska w czasach kryzysu klimatyczno-ekologicznego. Dokonana zostanie analiza przepisów prawa krajowego, które czynią zadość opisanym wyżej zobowiązaniom o charakterze międzynarodowym. Ze względu na szeroki wachlarz problemów Autorki nie roszczą sobie prawa do wyczerpania tematu, a jedynie ograniczą się do ich zdaniem kluczowych aspektów.

Na wstępie rozważań należy postawić tezę, iż Polska dokonuje rzeczywistej implementacji zobowiązań międzynarodowych w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego w czasach kryzysu klimatyczno-ekologicznego. Autorki przyjęły metodę dogmatyczno-prawną oraz metodę prawnoporównawczą, aby zbadać tę tezę.

2. Bezpieczeństwo ekologiczne jako domena badań naukowych

Nadmienić należy, iż bezpieczeństwo ekologiczne to domena badań przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych. Wpływ na ten stan rzeczy ma fakt, iż badania nad bezpieczeństwem mają charakter interdyscyplinarny i obejmują zagadnienia z zakresu co najmniej kilku dyscyplin naukowych, w szczególności takich jak nauki o ekonomii, zarządzaniu i jakości, nauki prawne, nauki socjologiczne. W Polsce od 2011 r. funkcjonuje samodzielna dyscyplina nauki o bezpieczeństwie w ramach dziedziny nauk

społecznych¹². Przedstawiciele doktryny nauk o bezpieczeństwie prowadzą badania nad różnymi jego aspektami w ramach tzw. podejścia sektorowego, wśród których w ostatnim czasie coraz większą rolę odgrywa właśnie bezpieczeństwo ekologiczne [Cieślarczyk 2020, 69].

W ostatnim czasie coraz częściej zauważalne jest, iż kwestia bezpieczeństwa nie zamyka się jedynie w problematyce o charakterze militarnym, a postęp technologiczny i gospodarczy generuje różnorodne problemy oraz wyzwania dla państwa i jego administracji w wielu obszarach [Chochowski 2025, 44]. Potencjalne zagrożenia związane są z wieloma sferami życia, w tym w szczególności ekologiczną i prawną. Współcześnie bowiem obserwowane jest odchodzenie od pojmowania bezpieczeństwa jedynie we wspomnianej sferze militarnej, na rzecz tzw. *comprehensive security* (rozsległego bezpieczeństwa), a także podejmowania działań zmierzających do rozwoju badań nad różnorodnymi aspektami szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Pomimo, iż pozornie zagrożenia ekologiczne nie wydają się tak kluczowe, jak groźba użycia sił wojskowych, to jednak w dalszej perspektywie wpływają na destabilizację państwa i społeczeństwa przynosząc różnego typu problemy. Naruszenie bezpieczeństwa ekologicznego państwa może prowadzić bowiem do wielu problemów w tym problemów zdrowia ludzi, stabilności gospodarki [Płocki 2021, 173-74]. Bezpieczeństwo ekologiczne jest kluczowe, ponieważ środowisko stanowi podstawę życia i rozwoju. Bezpieczeństwo ekologiczne jest podstawową potrzebą społeczeństwa, polega bowiem na zapewnieniu mu zasobów środowiska o odpowiedniej ilości i jakości niezbędnych dla właściwego jego funkcjonowania. Niestety, w społecznej świadomości zagadnienia związane z ekologią są bardzo często marginalizowane i deprecjonowane. Słusznie bowiem zauważa Mateusz Ziętański, iż „[...] zabieg relatywizujący wszelkie procesy, które degradują środowisko i de facto degradują życie człowieka, polega na przysłonięciu tych zagrożeń rozwojem społeczno-gospodarczym, który musi trwać i postępować” [Ziętański 2020, 185]. Wiemy jednak, iż tego typu postępowanie jest naganne i należy je wyeliminować z życia społecznego państw.

¹² Aktualny wykaz dziedzin i dyscyplin naukowych zawarty jest w rozporządzeniu Ministra Edukacji i Nauki z 11 października 2022 r. w sprawie dziedzin nauki i dyscyplin naukowych oraz dyscyplin artystycznych, Dz. U. z 2025 r., poz. 211.

Na świecie, w tym także w Polsce, maleje dostępność wody pitnej, postępuje wylesianie, zanika bioróżnorodność, zwiększa się emisja gazów cieplarnianych. Dlatego tak ważne staje się zagadnienie dotyczące bezpieczeństwa ekologicznego. Słusznie zauważa Karina Górską-Rożej, iż „Ekologia jest terminem ściśle związanym z bezpieczeństwem, a dokładniej z jego odnogą, czyli bezpieczeństwem ekologicznym. Literatura poświęcona tej tematyce jest bardzo obszerna” [Górska-Rożej 2013, 90]. Czym zatem jest bezpieczeństwo ekologiczne? Przyjmuje się, iż jest „[...] trwały i ciągły proces zmierzający do osiągnięcia pożądanego stanu ekologicznego, zabezpieczający spokojną i zdrową egzystencję wszystkich elementów ekosystemu, przy użyciu różnych środków zgodnych z zasadami współżycia wewnętrznego państwa i społeczności międzynarodowej”¹³. Bezpieczeństwo ekologiczne, nazywane jest także bezpieczeństwem środowiskowym i jest ono uznawane za rodzaj bezpieczeństwa międzynarodowego [Wodzikowski 2018, 332] i wewnętrznego, co pociąga za sobą bardzo różne działania państw mające służyć jego zapewnieniu [Trzaskowska 2024, 83-88].

Zdaniem Auterek na szczególną uwagę i akceptację zasługuje definicja bezpieczeństwa ekologicznego, wedle której bezpieczeństwo ekologiczne określa się jako „[...] stan ograniczenia i eliminacji zagrożeń ekologicznych oraz podejmowanie pozytywnych działań w kierunku ochrony środowiska”¹⁴.

Z pewnością za jedną z kategorii takich działań można przyjąć działania prawne. Mając na uwadze, iż w obecnym stanie prawnym w Polsce nie ma legalnej definicji bezpieczeństwa ekologicznego, warto posługiwać się definicjami już opublikowanymi.

Bezpieczeństwo ekologiczne jest jedną z podstawowych kategorii bezpieczeństwa państwa, obok takich kategorii jak bezpieczeństwo militarne, polityczne, ekonomiczne, czy społeczne. Obejmuje ono działania mające na celu zapobieganie degradacji środowiska naturalnego oraz

¹³ *Bezpieczeństwo ekologiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, https://www.elk.wans.edu.pl/wp-content/uploads/2021/11/Bezpieczenstwo_ekologiczne_RP.pdf [dostęp: 10.04.2026].

¹⁴ *Bezpieczeństwo ekologiczne państwa*, https://www.bing.com/search?pglt=41&q=bezpiecze%C5%84stwo+ekologiczne+pa%C5%84stwa+pdf&cvd=e679041f3edf46f09723994cd02229d1&gs_lcrp=EgRlZGdlKgYlABBFdKyBggAEEUYOTIGCAEQABhAMgYlAhAAGEAyBggDEAAAYQDIGCAQQABhAMgYIBRAAGEAyBggGEAAAYQDIGCacQABhAMggICBDpBxj8VTIHCAkQ6wcYQNIBCTE0Nzc4ajBqN6gCALACAA&FORM=ANNAB1&PC=HCTS [dostęp: 02.04.2026].

minimalizowanie skutków zagrożeń ekologicznych, które mogą wpływać na zdrowie ludzi, stabilność gospodarczą i porządek publiczny. Stanowi ono integralny element systemu bezpieczeństwa państwa, wpływając zarówno na jego stabilność wewnętrzną, jak i pozycję w środowisku międzynarodowym. Współcześnie jego znaczenie stale rośnie, co powoduje konieczność jego uwzględniania w strategiach bezpieczeństwa na równi z tradycyjnymi kategoriami. W systemie bezpieczeństwa państwa bezpieczeństwo ekologiczne pełni również funkcję komplementarną wobec innych kategorii bezpieczeństwa, np. może prowadzić do kryzysów społecznych lub gospodarczych. Posiada również charakter transgraniczny, dlatego istotne jest podejmowanie działań o charakterze międzynarodowym w tym zakresie. Bezpieczeństwo ekologiczne jest nie tylko elementem bezpieczeństwa narodowego, ale również międzynarodowego.

Przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu będzie właśnie bezpieczeństwo ekologiczne w ujęciu wewnętrznym, określane jako bezpieczeństwo ekologiczne państwa, rozumiane jako zdolność do ochrony środowiska naturalnego w taki sposób, aby nie zagrażało ono zdrowiu ludzi, stabilności gospodarki i funkcjonowaniu instytucji publicznych. To właśnie na państwie spoczywa obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego obywateli. Ponieważ zagrożenia środowiskowe, w tym w szczególności zanieczyszczenie powietrza [Czuba 2019, 198], katastrofy przemysłowe, zmiany klimatu mają charakter systemowy i przekraczają możliwości jednostek, to wymagają regulacji, kontroli i koordynacji na poziomie państwa.

3. Bezpieczeństwo ekologiczne Polski – aspekty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 5 stanowi, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju¹⁵. Z kolei w art. 74 Konstytucji czytamy, iż w Polsce władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom, a ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Natomiast każdemu obywatelowi Konstytucja przyznaje prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Do władz publicznych, zgodnie z analizowanym artykułem Konstytucji, należy wspieranie działania

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 [dalej: Konstytucja].

obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Jednocześnie w art. 86 Konstytucji nakłada na każdego obywatela obowiązek dbania o środowisko, tworząc mechanizmy jego ochrony. Podkreślić również należy, że zgodnie z art. 68 ust. 4 na władze publiczne został nałożony obowiązek zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, co wiąże się z koniecznością dbania o bezpieczeństwo zdrowotne jednostki. Jak podkreśla M. Florczak-Wątor zdrowe środowisko stanowi bowiem jedną z wartości konstytucyjnych, które winny być objęte troską państwa i jego obywateli [Florczak-Wątor 2023]. Należy zauważyć, że „utrzymywanie środowiska w stanie nie pogorszonym jest istotnym wyzwaniem w dobie szybkiego postępu przemysłowo-technologicznego, z jakim współcześnie mamy do czynienia. Stąd ustawodawca w wielu regulacjach prawnych ustanowił szereg zadań i zobowiązań do ich realizacji organy administracji publicznej, zarówno szczebla rządowego, jak i samorządowego. Od prawidłowej realizacji tych zadań zależy bowiem jakość środowiska, z którego niewątpliwie wymierne korzyści czerpie współczesny człowiek, a w przyszłości korzystać będą także przyszłe pokolenia” [Chochowska 2016, 37].

Widzimy zatem, iż bezpieczeństwo ekologiczne jest zadaniem publicznym, a nie wyłącznie prywatnym. Jednak za działaniami państwa powinny pójść odpowiednie działania jednostki i społeczeństwa. Słusznie zatem pisze K. Szwed, iż „Troska o środowisko przyrodnicze stanowi zadanie aktualne i wymagające współpracy i harmonizacji działań na wielu płaszczyznach – społeczeństwa, władzy publicznej, a także poszczególnych państw” [Szwed 2022, 66].

Niezwykle istotne jest, by państwo uwzględniło działania odnoszące się do bezpieczeństwa ekologicznego we wszystkich istotnych aspektach swojej działalności, w tym przede wszystkim, powinno to znaleźć odzwierciedlenie we wszystkich strukturach zarządzania państwem [Cichy i Ochoa Siguencia 2020; Kulis. 2019, 80] na wszystkich szczeblach. Szczególne znaczenie w osiągnięciu celów polityki ekologicznej ma odpowiednie przypisanie odpowiednich zadań zwłaszcza jednostkom samorządu terytorialnego [Stańczuk, 2019, 220].

4. Wypełnianie przez Polskę zobowiązań międzynarodowych

Mając na względzie zobowiązania międzynarodowe i przedstawione przez nas przepisy Konstytucji w dniu 14 lutego 2017 r. Rada Ministrów przyjęła nową średniookresową strategię rozwoju kraju, nazwaną Strategią

na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 z perspektywą do 2030 r.¹⁶ Zawierała ona cele, kierunki interwencji, działania i projekty strategiczne, które powinny znaleźć odzwierciedlenie we wszystkich dokumentach strategicznych. SOR stanowił podstawę do przygotowywania nowych strategii sektorowych, w tym strategii środowiskowej. Prace nad strategią środowiskową były koordynowane przez Ministerstwo Środowiska ze wsparciem członków międzyresortowego zespołu. Efektem prac było stworzenie Polityki ekologicznej państwa 2030, która została przyjęta uchwałą Nr 67 Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2019 r. w sprawie przyjęcia *Polityki ekologicznej państwa 2030*¹⁷. Jest to strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej. Wprowadziła ona strategiczny zestaw działań mających na celu ochronę środowiska, zrównoważone gospodarowanie zasobami i adaptację do zmian klimatu. Wymieniona uchwała zawiera prognozę trendów społeczno-gospodarczych w ujęciu środowiskowym, do których zalicza: nasilające się skutki zmian klimatu, zwiększającą się konkurencję o zasoby naturalne, rosnącą presję na ekosystemy, przybierający na znaczeniu negatywny wpływ środowiska na zdrowie ludzi, a także wyczerpywanie się dotychczasowych źródeł finansowania ochrony środowiska. Wskazać należy, iż polityka została przygotowana zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁸ i stanowi strategię w rozumieniu tej ustawy. Jest jedną z podstaw prowadzenia polityki ochrony środowiska w Polsce¹⁹, a także jedną z dziewięciu strategii²⁰ stanowiących fundament zarządzania rozwojem kraju.

Jak czytamy we wstępie do PEP2030 „W systemie dokumentów strategicznych PEP2030 stanowi doprecyzowanie i operacjonalizację zapisów

¹⁶ <https://www.gov.pl/web/ia/strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju-do-roku-2020-z-perspektywa-do-2030-r--sor> [dostęp: 14.04.2026; dalej: SOR].

¹⁷ *Polityka Ekologiczna Państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej*, M.P. z 2019 r., poz. 794 [dalej: PEP2030].

¹⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 1295.

¹⁹ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. - *Prawo ochrony środowiska*, Dz. U. z 2018 r., poz. 799 z późn. zm., art. 14 ust. 1.

²⁰ Do zintegrowanych strategii, oprócz Polityki ekologicznej państwa 2030, należą: *Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa 2030*, *Polityka energetyczna Polski do 2040 r.*, *Strategia zrównoważonego rozwoju transportu do 2030 r.*, *Strategia produktywności*, *Krajowa strategia rozwoju regionalnego*, *Strategia „Sprawne i nowoczesne państwo”*, *Strategia rozwoju kapitału społecznego*, *Strategia rozwoju kapitału ludzkiego*.

SOR. Stąd też, cel główny PEP2030, tj. rozwój potencjału środowiska na rzecz obywateli i przedsiębiorców, został przeniesiony wprost z SOR. Cele szczegółowe PEP2030 zostały określone w odpowiedzi na zidentyfikowane w diagnozie najważniejsze trendy w obszarze środowiska, w sposób umożliwiający zharmonizowanie kwestii związanych z ochroną środowiska z potrzebami gospodarczymi i społecznymi”. Wskazać należy, iż cele szczegółowe PEP2030 dotyczą zdrowia, gospodarki i klimatu. Z kolei realizacja celów środowiskowych będzie wspierana przez cele horyzontalne, które dotyczą edukacji ekologicznej oraz efektywności funkcjonowania instrumentów ochrony środowiska (rozdział *Cele PEP2030*). Monitorowanie celów szczegółowych odbędzie się za pomocą zestawu wskaźników oraz realizowane będzie poprzez kierunki interwencji takie jak: ochrona powierzchni ziemi, w tym gleb, likwidacja źródeł emisji zanieczyszczeń do powietrza lub istotne zmniejszenie ich oddziaływania, przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska oraz zapewnienie bezpieczeństwa biologicznego, jądrowego i ochrony radiologicznej, zrównoważone gospodarowanie wodami, w tym zapewnienie dostępu do czystej wody dla społeczeństwa i gospodarki oraz osiągnięcie dobrego stanu wód, zarządzanie zasobami dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, w tym ochrona i poprawa stanu różnorodności biologicznej i krajobrazu, wspieranie wielofunkcyjnej i trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, gospodarka odpadami w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, zarządzanie zasobami geologicznymi poprzez opracowanie i wdrożenie polityki surowcowej państwa, wspieranie wdrażania ekoinnowacji oraz upowszechnianie najlepszych dostępnych technik BAT, przeciwdziałanie zmianom klimatu, adaptacja do zmian klimatu oraz zarządzanie ryzykiem klęsk żywiołowych, edukacja ekologiczna, w tym kształtowanie wzorców zrównoważonej konsumpcji, usprawnienie systemu kontroli i zarządzania ochroną środowiska oraz doskonalenie systemu finansowania.

Natomiast do projektów strategicznych PEP2030 należą: czyste powietrze, audyty krajobrazowe, opracowanie i wdrożenie spójnej i kompleksowej Polityki Surowcowej Państwa, GreenEvo – akcelerator zielonych technologii, leśne gospodarstwa węglowe, budownictwo drewniane, adaptacja do zmian klimatu, kompleksowy program adaptacji lasów i leśnictwa do zmian klimatycznych do roku 2020, woda dla rolnictwa, oraz dwa cele horyzontalne: środowisko i edukacja – rozwijanie kompetencji (wiedzy, umiejętności i postaw) ekologicznych społeczeństwa, oraz środowisko

i administracja – poprawa efektywności funkcjonowania instrumentów ochrony środowiska.

Analizowana polityka wskazuje na kluczowe znaczenie elektronicznych baz danych, które będą umożliwiały bezpośredni dostęp do najnowszych informacji z obszaru środowiska za pośrednictwem sieci Internet. PEP2030 stała się najważniejszym dokumentem strategicznym w obszarze bezpieczeństwa ekologicznego Polski. Jednocześnie, co bardzo istotne, PEP2030 stanowi podstawę do inwestowania środków europejskich z perspektywy finansowej na lata 2021–2027. Mając na uwadze zobowiązania międzynarodowe, w tym na poziomie unijnym oraz ONZ, strategia stanowi ich realizację, szczególnie w kontekście celów polityki klimatyczno-energetycznej UE do 2030 r. oraz celów zrównoważonego rozwoju ujętych w Agendzie 2030. Jak słusznie pisze Z. Czernicka: „Polityka klimatyczna Polski wpisuje się w unijny pakiet Fit for 55, który zakłada redukcję emisji gazów cieplarnianych w UE o 55% do 2030 roku względem poziomu z 1990 roku. Dla Polski oznacza to m.in. konieczność dekarbonizacji sektora energetycznego, przyspieszenia rozwoju OZE, wprowadzenia systemu handlu emisjami EU ETS dla transportu i budynków oraz ograniczenia emisji w sektorze rolnictwa i gospodarki odpadami”²¹. Na uwagę zasługuje fakt, iż PEP2030 jest strategią ramową, która bardzo trafnie uwzględnia i wspiera zobowiązania międzynarodowe Polski (UE, ONZ, Agenda 2030, polityka klimatyczna UE), stając się kluczowym narzędziem ich realizacji. W pełni przekłada przyjęte przez Polskę zobowiązania międzynarodowe na poziom krajowej polityki. Jednak wymaga uzupełnienia przez konkretne działania i polityki sektorowe, ponieważ nie jest kompletnym zestawem wszystkich działań wdrożeniowych. Wskazuje kierunki i cele, natomiast pełne wdrożenie zależy od wielu innych programów, ustaw i działań sektorowych. Chociażby PEP2030 odnosi się do celów wynikających z porozumienia paryskiego w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych, adaptacji do zmian klimatu, rozwoju gospodarki niskoemisyjnej, jednak konkretne, wiążące poziomy redukcji emisji ustalane są z kolei przez Unię Europejską, chociażby w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/857 z dnia 19 kwietnia 2023 r. *zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/842*

²¹ <https://akademiaesg.pl/slownik-esg/polityka-klimatyczna-polski-miedzy-zobowiazaniami-unijnymi-a-krajowa-transformacja/> [dostęp: 14.04.2026].

w sprawie wiążących rocznych redukcji emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie od 2021 r. do 2030 r. przyczyniających się do działań na rzecz klimatu w celu wywiązania się z zobowiązań wynikających z porozumienia paryskiego oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1999²².

W 2021 r. Unia Europejska przyjęła tzw. Europejskie Prawo Klimatyczne²³, ustanawiając w prawie cel neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz zaktualizowany cel redukcji emisji do 2030 r. ECL [Kulovesi, Oberthür, van Asselt, i in., 2024, 23]. Ważne znaczenie ma także Europejski Zielony Ład dla Unii Europejskiej i jej obywateli (EZŁ), który został ukształtowany jako zintegrowana strategia wzrostu gospodarczego, której celem jest przekształcenie UE w gospodarkę neutralną dla klimatu i efektywnie korzystającą z zasobów, przy jednoczesnej ochronie i wzbogacaniu kapitału naturalnego UE [Paleari 2024]. Łatwo jest zatem zauważyć, iż PEP2030 jest kompatybilna z zobowiązaniami międzynarodowymi, ponieważ przekłada je na poziom krajowy. Jednak nie wdraża ich w pełni samodzielnie i wymaga uzupełnienia przez inne strategie, oraz jest bezpośrednio powiązana ze stosowaniem prawa Unii Europejskiej.

Kolejnym ważnym dokumentem mającym wpływ na bezpieczeństwo ekologiczne w Polsce jest Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu²⁴. Stanowi on przejaw wykonania zobowiązań nałożonych przez UE w rozporządzeniu UE 2018/1999 o zarządzaniu unią energetyczną, które obligowało państwa członkowskie do opracowywania krajowych planów w dziedzinie energii i klimatu²⁵. Wykonanie obowiązków nałożonych przez wymienione rozporządzenie wiąże się ze sprawozdawczością oraz okresowymi

²² Dz. Urz. UE 2023, nr. L 111/1.

²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie), Dz.U.UE.L.2021.243.1 [dalej: ECL].

²⁴ https://commission.europa.eu/document/download/5118b15e-d380-49ae-b8bb-41cc81a28e15_pl?filename=PL_NECPupdate_Projekt_EN.pdf [dostęp: 15.04.2026].

²⁵ Rozporządzenie 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 i (WE) nr 715/2009, dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 94/22/WE, 98/70/WE, 2009/31/WE, 2009/73/WE, 2010/31/UE, 2012/27/UE i 2013/30/UE, dyrektyw Rady 2009/119/WE i (EU) 2015/652 oraz uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 525/2013, Dz.U.UE.L.2018.328.1.

aktualizacjami. Opracowanie tych dokumentów stanowi podstawę mechanizmu zarządzania unią energetyczną i pozwala na analizę tego czy, w oparciu o wkłady z państw członkowskich, UE wywiąże się ze swoich celów klimatyczno-energetycznych.

Wskazać także należy, iż również Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej odnosi się do bezpieczeństwa ekologicznego Polski, stanowiąc tym samym element wykonywania ciężących na Polsce zobowiązań międzynarodowych, o których była mowa we wcześniejszej części niniejszego artykułu. Zawiera bowiem zapisy odnoszące się do zagrożeń środowiskowych (np. zmiany klimatu, katastrofy naturalne, niedobory wody). Na uwagę zasługuje także Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Uwzględnia ona kwestie zrównoważonego rozwoju i bezpieczeństwa środowiskowego w polityce gospodarczej, stawiając sobie za główny cel „Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym”²⁶.

Po dokonaniu powyższej analizy nasuwają się wnioski, iż można zauważyć kształtowanie się wielopłaszczyznowego układu prawa międzynarodowego, europejskiego i wewnętrznego w zakresie zapewniania bezpieczeństwa ekologicznego. Zauważyć należy, że z punktu widzenia realizacji podstawowych celów określonych w szczególności przez Porozumienie paryskie, czy też Agendę 2030 Polska wypełnia je przez pryzmat przyjętych zobowiązań jako kraj i jako członek Unii Europejskiej, dostosowując globalne cele do swoich realiów poprzez w szczególności omówione strategie i polityki. Wypełnia także obowiązki w tym zakresie jako kraj członkowski Unii Europejskiej, który ma obowiązek stosować prawo Unii Europejskiej. Zauważalne jest zatem, iż wielopoziomowy system nakłada na Polskę konkretne obowiązki – zarówno prawne, jak i organizacyjne, czy finansowe, które Polska stara się wypełniać. Stopień ich rzeczywistej realizacji w praktyce przez Polskę jest umiarkowany. Z jednej strony zarówno Polska, jak i Unia Europejska wdrażają strategie, prawo i polityki zgodne z celami przyjętymi przez Organizację Narodów Zjednoczonych, osiągając dobre wyniki zwłaszcza w obszarach gospodarczych i społecznych (np. ograniczanie ubóstwa,

²⁶ <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/informacje-o-strategii-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju> [dostęp: 02.03.2026].

rozwój gospodarczy). Z drugiej strony realizacja jest nierównomierna i zbyt wolna, szczególnie w zakresie ochrony środowiska, klimatu i zrównoważonej produkcji. Wiele celów nie jest osiągniętych w tempie pozwalającym na ich pełną realizację do 2030 r.

Podsumowanie

Uwzględniając wyżej poczynione rozważania, należy stwierdzić, iż bezpieczeństwo ekologiczne w Polsce opiera się w szczególności na dokumentach strategicznych, ustawach krajowych oraz zobowiązaniach międzynarodowych (głównie UE). Podkreślić należy, iż współcześnie w Polsce bezpieczeństwo ekologiczne jest jedną z kategorii składających się na całość kształt bezpieczeństwa państwa. Już w treści konstytucji możemy zauważyć, iż środowisko naturalne stanowi ważny element polityki państwa poprzez wypełnianie spoczywającego na władzach publicznych [Jaworowicz-Rudolf 2019, 13-14] obowiązku zapewnienia współczesnemu i przyszłym pokoleniom życia w odpowiednich warunkach przyrodniczych. Wypełnianie zobowiązań międzynarodowych w zakresie szeroko pojętej ochrony środowiska polega na dostosowaniu prawa krajowego, prowadzeniu działań praktycznych oraz raportowaniu efektów do organizacji międzynarodowych. Dzięki podejmowanym działaniom Polska współuczestniczy w globalnych działaniach na rzecz ochrony klimatu i przyrody. Polska dokonuje zatem rzeczywistej implementacji zobowiązań międzynarodowych w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego w czasach kryzysu klimatyczno-ekologicznego, jednak ze względu na złożoność działań tempo nie zawsze jest satysfakcjonujące. Polityka Polski w odniesieniu do kwestii środowiskowych opiera się na zasadzie zrównoważonego rozwoju, która jest podstawą globalnej polityki środowiskowej i została uznana przez społeczność międzynarodową w dokumentach ONZ, a także UE. Dzięki temu dbanie o środowisko naturalne nie stoi na przeszkodzie rozwojowi gospodarczemu. Bowiem zasada zrównoważonego rozwoju [Jasiuk i Czerwiński 2023, 100; Machniak 2019, 234] polega na takim prowadzeniu rozwoju gospodarczego i społecznego, aby zaspokajać potrzeby obecnego pokolenia bez ograniczania możliwości zaspokajania potrzeb przyszłych pokoleń.

PIŚMIENNICTWO

- Chochowska, Anna. 2016. „Zadania gminy w sferze ochrony środowiska. Wybrane zagadnienia.” W *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, red. Beata Jeżyńska, i Emil Kruk, 37-46. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Chochowski, Krzysztof. 2025. „Bezpieczeństwo jako cel działania administracji publicznej.” *Gubernaculum et Administratio* 1(31), 1:39-52. 10.16926/geo.2025.01.01.03
- Cichy, Andrzej, i Luis Ochoa Siguencia. 2020. *Zarządzanie środowiskowe w kontekście bezpieczeństwa ekologicznego*. Częstochowa: Instytut Badań i Innowacji w Edukacji.
- Cieślarczyk, Marian. 2020. „Transdyscyplinarna perspektywa badawcza w naukach o bezpieczeństwie (i obronności).” W *Jednoczenie wiedzy w naukach o bezpieczeństwie*, red. Andrzej Glen, 69-95. Siedlce: Wydawnictwo UwS, Instytut Nauk o Bezpieczeństwie, Transdyscyplinarne Centrum Badania Problemów Bezpieczeństwa im. prof. K. Bogdańskiego, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny.
- Czuba, Michał. 2019. „Regulacje prawne warunkujące bezpieczeństwo ekologiczne w Polsce na przykładzie ograniczenia zjawiska smogu miejskiego.” *International Journal of Legal Studies* 6(2):197-210. 10.5604/01.3001.0013.7416
- Florczak-Wątor, Monika. 2023. „Komentarz art. 74.” W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. II, red. Piotr Tuleja. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska. Lex el.
- Górska-Rożej, Karina. 2013. „Bezpieczeństwo ekologiczne w ogólnym systemie bezpieczeństwa państwa.” *Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej* 4(8):85-100.
- Jasiuk, Ewa, i Maciej Czerwiński. 2023. „Znaczenie raportowania zrównoważonego w zapewnieniu bezpieczeństwa ekologicznego.” *Veritas Iuris* 6(2):99-112.
- Jaworowicz-Rudolf, Agnieszka. 2019. „Obowiązek władz publicznych prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne rozumiane jako synonim odpowiedniej jakości środowiska.” *Acta Universitatis Lodzianensis Folia Iuridica* 87:9-24. 10.18778/0208-6069.87.01
- Kulovesi, Kati, Sebastian Oberthür, Harro van Asselt, i in. 2024. „The European Climate Law: Strengthening EU Procedural Climate Governance?” *Journal of Environmental Law* 36:23-42. <https://doi.org/10.1093/jel/eqad034>
- Kulisz, Marek Z. 2019. „Zarządzanie bezpieczeństwem ekologicznym a bezpieczeństwo społeczności lokalnej.” W *Zrównoważony rozwój a bezpieczeństwo społeczności lokalnych*, red. Maria Huchrak, i Tadeusz Iwanek, 80-98. Nysa: Oficyna Wydawnicza PWSZ w Nysie.

- Leszczyński, Marek. 2025. „Bezpieczeństwo ekologiczne i zjawisko ekoterroryzmu – ewolucja poglądów w warunkach przemian społeczno-ekonomicznych na świecie.” *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy* 82(2):28-47. <https://doi.org/10.15584/nsawg.2025.2.2>
- Machniak, Arkadiusz. 2019. „Bezpieczeństwo ekologiczne jako jedno z warunków zrównoważonego rozwoju państwa.” W *Bezdroża bezpieczeństwa państwa z perspektywy Podkarpacia*, red. Grzegorz Roslan, 233-47. Rzeszów: Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej.
- Paleari, Susanna. 2024. “The EU policy on climate change, biodiversity and circular economy: Moving towards a Nexus approach.” *Environmental Science & Policy* 151:103603. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2023.103603>
- Płocki, Rafał. 2021. „Badanie poczucia bezpieczeństwa – wybrane problemy.” W *Praktyczny wymiar bezpieczeństwa*, red. Daria Krzewniak, 171-82. Siedlce: Wydawnictwo UwS.
- Srogosz, Tomasz. 2018. „Bezpieczeństwo klimatyczne a prawo międzynarodowe.” *Zeszyty Naukowe Uczelni Jana Wyżykowskiego. Studia z Nauk Społecznych* 11:67-86.
- Staćzuk, Izabela. 2019. „Akty prawa miejscowego w gminie i ich znaczenie dla bezpieczeństwa ekologicznego.” *Roczniki Nauk Prawnych* 3(29):219-35. <http://dx.doi.org/10.18290/rnp.2019.29.3-12>
- Szwed, Katarzyna. 2022. „Konstytucyjny obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom.” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 3(67):65-77. 10.15804/ppk.2022.03.05
- Trzaskowska, Ewa. 2024. „Zmiany środowiska a bezpieczeństwo ekologiczne i narodowe Polski.” W *Państwo wobec wyzwań XXI wieku*, red. Grzegorz Tutak, 77-96. Lublin: Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Trzcńska, Diana, i Joanna S. Kierzkowska. 2020. *Bezpieczeństwo ekologiczne w realizacji zadań publicznych*. Warszawa: Difin.
- Wodzikowski, Czesław. 2018. „Bezpieczeństwo ekologiczne w świetle międzynarodowych inicjatyw na rzecz zmiany globalnego paradygmatu rozwoju: od problemu do inicjatywy.” *Przegląd Naukowo-Metodyczny. Edukacja dla Bezpieczeństwa* 11(3):323-29.
- Ziętarski, Mateusz. 2020. „Zagrożenia bezpieczeństwa ekologicznego – próba systematyzacji w świetle badanych dokumentów.” *Studia nad bezpieczeństwem* 5:185-95. <https://doi.org/10.34858/SNB.1.2020.012>

**NIEPOŁĄCZALNOŚĆ URZĘDÓW I JEJ WALOR
W KANONICZNYM PORZĄDKU PRAWNYM
(KAN. 152 KPK/83; KAN. 942 KKKW)**

**THE INCOMPATIBILITY OF OFFICES AND ITS VALUE
IN THE CANONICAL ORDER
(CANON 152 CIC/83; CANON 942 CCEO)**

Ks. prof. dr hab. Ginter Dzierżon

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Polska
e-mail: g.dzierzon@uksw.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0002-5116-959X>

Abstrakt

Występujące różniące się między sobą zapisy kan. 152 KPK/83 i 942 KKKW dotyczące niepołączalności urzędów stały się przedmiotem uwagi Autora w tym opracowaniu. W związku z tym postawił on trzy pytania badawcze: po pierwsze, o *ratio legis* tych regulacji; po drugie, o kanoniczny koncept urzędów niepołączalnych; po trzecie, o walor kan. 152 KPK/83 i 942 KKKW. Stosując metodę dogmatyczno-prawną oraz komparatystyczną wykazał, iż bazą tego typu rozwiązań jest fundament etyczno-jurydyczny przejawiający się w relacji zachodzącej pomiędzy administracją publiczną a tytulariuszem urzędu z racji mającej miejsce prowizji kanonicznej. Dowiódł, iż funkcjonujący w systemie koncept odnosi się do cech urzędów, a nie do przymiotów osoby. Istniejące zarówno w Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1983 r., jak w Kodeksie Kanonów Kościołów Wschodnich regulacje (kan. 152 KPK/83; kan. 942 KKKW) nie mają charakteru ustaw unieważniających (kan. 10 KPK; kan. 1495 KKKW).

Słowa kluczowe: urząd, niepołączalność, koncept urzędów niepołączalnych, prawo kanoniczne

Abstract

The differing provisions of Canons 152 CIC/83 and 942 CCEO regarding the incompatibility of offices became the subject of the author's attention in this study. Therefore, he posed three research questions: first, about the *ratio legis* of these regulations; second, about the canonical concept of incompatibility of offices in the canonical order; and third, about the value of the provisions of canons 152 CIC/83 and 942 CCEO. Using a dogmatic-legal and comparative method, he demonstrated that the basis for such solutions is an ethical-juridical foundation expressed in the relationship between public administration and the titular of the office by virtue of canonical provision. The concept functioning in the system refers to the characteristics of offices, not the attributes of the person. The regulations existing in both the 1983 Code of Canon Law and the Code of Canons of the Eastern Churches (Canon 152 CIC/83; Canon 942 CCEO) do not have the character of invalidating laws (Canon 10 CIC/83; Canon 1495 CCEO).

Keywords: office, incompatibility, concept of incompatibility offices, canon law

Wprowadzenie

Jedno z zagadnień sporadycznie podejmowane we współczesnej doktrynie stanowi problematyka niepołączalności urzędów. W obowiązujących kodyfikacjach łacińskiej i wschodniej prawodawca do tej kwestii odniósł się w dwóch kanonach: kan. 152 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r.¹ oraz kan. 942 Kodeksu Kanonów Kościołów Wschodnich². W kan. 152 KPK/83 postanowił: „Nie wolno nadawać nikomu dwóch lub więcej urzędów niepołączalnych, a więc takich, które nie mogą być sprawowane jednocześnie przez jedną osobę”. Z kolei w kan. 942 KKKW czytamy: „Nie należy powierzać nikomu dwóch lub więcej urzędów, które nie mogą być odpowiednio wykonywane równocześnie przez tę samą osobę, chyba że istnieje prawdziwa konieczność”. Z przytoczonych regulacji wynika, iż w pewnym

¹ *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].

² *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].

sensie ich treści się różnią. W związku z tym rodzi się pytanie: jakie są powody takiego stanu prawnego? Poza tym należałoby też zapytać o koncept niepołączalności, a także o walor przytoczonych zapisów? Poszukiwanie odpowiedzi na tak postawione pytania stanie się celem badawczym tego opracowania. Podjęcie tego zamierzenia domaga się jednak zaprezentowania tego zagadnienia w szerszym kontekście, dlatego też punktem wyjścia analiz stanie się pokazanie przebiegu prac kodyfikacyjnych nad tymi normami dotyczącymi niepołączalności urzędów.

Bezpośrednimi źródłami kan. 152 KPK/83 i kan. 942 KKKW były kan. 156 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1917 r.³ oraz kan. 98, opublikowanego 2 czerwca 1957 r. przez papieża Piusa XII motu proprio *Cleri sanctitati* [Huels 2019, 1780; Abbas 2020, 787]⁴.

Wreszcie należy dopowiedzieć, iż realizacja zamierzonego celu badawczego domaga się zastosowania metody komparatystycznej. Dlatego też w celu bardziej przejrzystego zaprezentowania tego zagadnienia najpierw pokażemy treści tych norm w tabeli.

<p>Can. 156 § 1. Nemini conferantur duo officia incompatibilia;</p> <p>§ 2. Sunt incompatibilia officia quae una simul ab eodem adimpleri nequeunt;</p> <p>§ 3. Firmo praescripto Can. 188, n. 3, concessio alterius officii a Sede Apostolica facta non valet, nisi in supplici libello mentio prioris incompatibilis habeatur, aut clausula derogatoria adiiciatur</p>	<p>Can. 98 CS: § 1. Nemini conferantur duo officia incompatibilia;</p> <p>§ 2. Sunt incompatibilia officia, quae, propter residentiae onus quod secumferunt aliasve obligationes, una simul ab eodem adimpleri nequeunt;</p> <p>§ 3. Firmo praescripto can. 130, n. 3, concessio alterius officii a Sede Apostolica facta, non valet, nisi in supplici libello mentio prioris incompatibilis habeatur, aut concessioni clausula derogatoria adiiciatur.</p>
--	---

³ *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, kan. 2195 § 1 [dalej: KPK/17].

⁴ Pius PP. XII, *Motu proprio Cleri sanctitati* (02.06.1957), AAS 49 (1957), nr 9, s. 433-603 [dalej: CS], kan. 98 § 2.

1. Prace kodyfikacyjne

1.1. Prace kodyfikacyjne nad obecnym kan. 152 KPK/83

Brzmienie kan. 152 KPK/83 jest efektem prac kodyfikacyjnych nad rewizją KPK/17. W trakcie obrad dziewiątej sesji Zespołu «De personis physicis et iuridicis», odbytych w dniach 14-18 lutego 1972 r., nawiązujący do kan. 156 KPK/17 kan. 7 miał następującą treść: „§ 1. Nemini conferantur duo vel plura officia incompatibilia, videlicet quae una simul ab eodem congrue adimpleri nequeunt. § 2. Firmo praescripto can. 188, n. 3, collatio alicui facta officii incompatibilis cum eo quod iam possidet, irrita est, nisi ob gravem causam clausula adiiciatur derogatoria”⁵. Odnosząc się do tej propozycji jeden z konsultorów spostrzegł, iż w sugerowanej regulacji nie zdefiniowano urzędów niekompatybilnych w sensie obiektywnym. Celnie zauważył, iż w związku z tym bardzo trudno będzie aplikować dyspozycję paragrafu drugiego tego kanonu. Sugerował też, aby z normy usunąć sankcję nieważności. Popierając tę propozycję inny z ekspertów zwrócił uwagę, iż czasie obowiązywania Kodeksu pio-benedyktyńskiego sankcja nieważności była związana z systemem beneficjalnym. W jego przekonaniu podczas prac była ona już nieaktualna. Z kolei Sekretarz Komisji proponował, aby w paragrafie pierwszym wprowadzić zwrot: «nisi in casu omnimodae necessitatis», bądź też «nisi adsit vera necessitas». Poza tym ze względu na niemożliwość stworzenia definicji obiektywnej inkompatybilności Zespół optował za skreśleniem paragrafu 2a [García Martín 1999, 551; de Jesús Hernández 2012, 23-24]⁶.

Na mającej miejsce w dniach 13-17 lutego 1974 r. XIII sesji Zespołu «De normis generalibus deque de personis physicis et iuridicis» przegłosowano kolejną formułę interesującego nas kanonu: „Nisi adsit vera necessitas, nemini conferantur duo vel plura officia incompatibilia, videlicet quae una simul ab eodem congrue adimpleri nequeunt”⁷. Jak się później okazało, za wyjątkiem drobnych modyfikacji, wersja ta znalazła się w obecnie

⁵ Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo, *Coetus «De personis physicis et iuridicis»*. Sessio IX, 14-18.02.1972, „Communicationes. 22 (1990), s. 82.

⁶ Tamże.

⁷ Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo, *Coetus «De normis generalibus deque de personis physicis et iuridicis»*. Sessio XIII, 13-17.02.1974, „Communicationes. 23 (1991), s. 57.

obowiązującym kan. 152 KPK/83. Sformułowanie to pojawiło się w kan. 126 (kan. 156 KPK/17) Schematu Kanonów Księgi Pierwszej: „Normy ogólne” z 1974 r.⁸ W takim brzmieniu regulacja ta wystąpiła także w analogicznym Schemacie z 1977 r.⁹ W kolejnej fazie prac wskutek krytyki konsultorów zewnętrznych zdecydowano o, jak się później okaże, usunięciu z normy bardzo istotnej frazy „nisi adsit vera necessitas” oraz słowa „congrue” [de Jesús Hernández 2012, 25]. Ta propozycja została przyjęta¹⁰. Nie uległa ona modyfikacjom w kan. 149, opublikowanego w 1980 r. Schematu Kodeksu Prawa Kanonicznego¹¹ oraz „Schema Novissimum” z 1982 r. (kan. 152) [de Jesús Hernández 2012, 25]¹².

1.2. Prace kodyfikacyjne nad kan. 942 KKKW

Jak już wiadomo, bezpośrednim źródłem obecnie obowiązującego kan. 942 KKKW był kan. 98 CS. Odnosząc się do tej regulacji należy zauważyć, iż kan. 98 § 1 i 3 CS był identyczny jak kan. 156 § 1 i 3 KPK/17. Paragraf drugi natomiast kan. 98 CS różnił się od paragrafu 2 kan. 156 KPK/17, gdyż w jego treści występował obowiązek rezydencji. Takie nieco odmienne ujęcie wynikało z faktu, iż w tradycji wschodniej kwestia urzędów niekompatybilnych wiązała się z tym obowiązkiem [de Jesús Hernández 2012, 25].

W trakcie prac nad kodyfikacją wschodnią w nowej rewizji Schematu Norm ogólnych i dóbr doczesnych Kościoła w kan. 32 (CS 98) pominięto pierwszy i trzeci paragraf kan. 98 CS. Sugerowana regulacja brzmiała: „Nemini conferantur duo vel plura officia (incompatibilia, videlicet) quae una simul ab eodem congrue adimpleri nequeunt, nisi adsit vera necessitas”¹³.

⁸ Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo, *Schema Canonum Libri Primi: Normae generales*, „Communicationes. 23 (1991), s. 95.

⁹ Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo, *Schema Canonum Libri Primi: Normae generales*, Typis Polygotis Vaticanis 1977, s. 40.

¹⁰ Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo, *Coetus «De normis generalibus»*. *Series Altera-Sessio IV, 18-23.02.1980*, „Communicationes. 23 (1991), s. 251.

¹¹ Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo, *Schema Codicis Iuris Canonici*, Typis Polyglotis Vaticanis 1980, s. 32.

¹² Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici Recognoscendo, *Schema Novissimum iuxta placita Patrum Commissionis emandatum atque Summi Pontifici praesentatum*, Typis Polyglotis Vaticanis 1982, s. 25.

¹³ Pontificia Commissio Codici Iuris Canonici orientalia Recognoscendo, *Nuova revisione*

Należy zauważyć, iż substancjalnie jego treść odpowiadała treści kan. 156 Schematu z 1977 r. [de Jesús Hernández 2012, 41]. Podczas dalszych prac skreślono jednak z tego kanonu słowo „incompatibilia”, gdyż uznano, że jest ono niewłaściwe. Wskazywano, iż w nowym kanonie za wystarczające należy uznać zamieszczenie zwrotu: „officia, quae una simul”¹⁴. Odnosząc się do procesów kodyfikacyjnych, należy dopowiedzieć, iż w porównaniu z pracami nad kodyfikacją łacińską w kodyfikacji wschodniej z normy nie skreślono słowa „congrue” [Sobański 2003, 244]¹⁵.

2. Egzegeza obowiązujących regulacji

2.1. Egzegeza kan. 152 KPK/83

W kan. 152 KPK/83 myśl prawodawcy ogniskuje się wokół kategorii urzędu. Według komentatorów pojęcia „urząd” (*officium*) nie należy rozumieć jedynie w sensie klasycznym, ale podpadają również pod nie inne kategorie pochodne: zadanie oraz funkcje powierzane wiernym [Erdö 1989, 429-32; Cleve 1999, 14; Viana 2020, 115-19]. Z wprowadzającego zwrotu kan. 152 KPK/83 „Nemini conferantur” należałoby wyartykułować tezę, iż w kanonicznym porządku prawnym jedna osoba powinna sprawować tylko jeden urząd. W myśl doktryny tą zasadą związana jest też Stolica Apostolska [Cleve 1999, 144].

Niepołączalność urzędów będąca głównym przedmiotem uwagi prawodawcy normatywnie wiąże się ze słowem „simul”, tłumaczonym jako „jednocześnie” lub „równocześnie”, co oznacza, iż jedna osoba nie powinna sprawować naraz pewnych urzędów.

W kan. 152 KPK/83, w stosunku do 156 § 1 KPK/17, zauważalna jest też pewna inna nieznacząca zmiana. W obowiązującej regulacji nie mówi się o dwóch urzędach, ale występuje zwrot „dwóch lub więcej urzędów” (*duo vel plura officia*). Z tego zapisu dedukcyjnie należy wnioskować, że nie wyklucza

dello Schema Canonum de normis generalibus et de bonis Ecclesiae temporalibus, „Nuntia” 18(1984), s. 28.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Pontificia Commissio Codicis Iuris Canonici Recognoscendo, *Coetus Studii «De personis physicis et iuridicis»*. Sessio XIII, 13-17.05.1974, „Communicationes. 23(1991), s. 25.

się, iż jedna osoba mogłaby sprawować nie tylko dwa, ale i więcej niekompatybilnych urzędów [de Jesús Hernández 2012, 22]. Według Jürgena Cleve takie otwarcie podyktowane jest trudnościami pastoralnymi [Cleve 1999, 144; Socha 1983, ad 152, n. 11]. Wreszcie należy zauważyć, iż fraza „Sunt incompatibilia officia” występująca w kan. 156 § 2 KPK/17, w kan. 152 KPK/83 została zastąpiona przysłówkiem „videlicet”, który w tłumaczeniu polskim oddano jako „a więc takich” [de Jesús Hernández 2012, 22].

2.2. Egzegeza kan. 942 KKKW

Substancjalnie kan. 942 KKKW został przejęty z kan. 126 Schematu z 1977 r. Sformułowanie kan. 942 KKKW jest nieco odmienne od sformułowań występujących w kan. 98 § 2 CS oraz kan. 156 § 2 KPK/17 [tamże, 43]. W kan. 942 KKKW usunięto słowo „incompatibilia”, gdyż uznano je za niewłaściwe w kontekście obowiązku rezydencji lub innych zobowiązań [Huels 2019, 1780]. W przeciwieństwie do kan. 152 KPK/83, w kan. 942 KKKW zawarto klauzulę „chyba że istnieje prawdziwa konieczność”. Według Jobe Abbas pozostawiono to zastrzeżenie ze względu na istniejące braki personalne w Kościołach *sui iuris* [Abbas 2020, 786]. Z racji tej klauzuli zasadnicze brzmienie tej regulacji należy postrzegać w kategoriach wyjątku od zasady generalnej; tę z kolei, w myśl kan. 1500 KKKW należy interpretować ściśle [Huels 2019, 1780].

3. Koncept niepołączalności urzędów występujący w obowiązujących regulacjach

Zarówno w kan. 152 KPK/83, jak i kan. 942 KKKW nie zawarto definicji legalnej urzędów niepołączalnych. Taka definicja występowała jednak w kan. 156 § 2 KPK/17, w którym stwierdzono: „Sunt incompatibilia officia una simul ad eodem adimpleri nequeunt”. Termin „incompatibilia” występuje w brzmieniu kan. 152 KPK/83. W opinii kanonistów obecny koncept niekompatybilności urzędów jest koherentny z tym, który występował w trakcie obowiązywania Kodeksu pio-benedyktynskiego [Erdő 1989, 505; Cleve 1999, 143]. Stąd też opierając się na zasadzie interpretacyjnej ujętej w kan. 6 § 2 KPK/83, kan. 152 KPK/83 należy interpretować z uwzględnieniem kanonicznej tradycji [Cleve 1999, 143]. Franciscus Wernz i Petrus Vidal zdefiniowali urzędy niepołączalne następująco: „Compatibilia dicuntur

officia [...], quae quamvis realiter inter se unita non sint, neque ex natura officiorum neque ex iure communi neque statuto aut consuetudine particulari neque lege foundationis simul ad uno clerico haberi prohibentur” [Wernz i Vidal 1923, 231]. Z kolei Eduardus Regatillo stwierdził: „Incompatibilitas est imposibilitas coexistentiae duorum officiorum [...] in uno subiecto” [Regatillo 1961, 233]. Wreszcie Heribert Socha utrzymywał, iż urzędy są niekompatybilne, jeśli nie mogą być sprawowane przez te same osoby [Socha 1983, ad 152, n. 2].

W tym kontekście nie można zgodzić się z poglądem José Maria Carriona, iż niekompatybilność w nowym Kodeksie ma charakter personalny (*incompatibilidad personal*) [Carrion 1985, 292]. Jest wprawdzie prawdą, iż ujęcie kan. 152 KPK/83 dotyczy tytulariusza, który jednocześnie nie może wypełnić wynikających z urzędów obowiązków [García Martín 1999, 550], ale niepołączalność sama w sobie jest cechą urzędów; nie wiąże się natomiast z przymiotem kandydata na urząd [Sobański 2003, 244]. Taki jest więc koncept niekompatybilności. W doktrynie rozróżnia się pomiędzy niewybieralnością (*ineleggibilità*) w sensie niemożności powierzenia urzędu, a niekompatybilnością (*incompatibilidad*). Pierwsza kategoria dotyczy przyczyn poprzedzających prowizję; niekompatybilność natomiast ma charakter następczy odnoszący się do wymagań dotyczących urzędu [D’Ostilio 1977, 349]. Według Julio García Martína ujęcie występujące w kan. 152 KPK/83 odnosi się do tytulariusza, który jednocześnie nie może wypełnić obowiązków wynikających z urzędu. W tym kontekście za cenną należy uznać uwagę tego kanonisty, iż regulacji tej celowo nie zdefiniowano niekompatybilności w sensie przedmiotowym, gdyż jest to bardzo trudne [García Martín 1999, 550].

4. Wolor kan. 152 KPK/83 oraz 942 KKKW

W kontekście kan. 152 KPK/83 oraz kan. 942 KKKW w doktrynie podnoszony jest problem sformułowany w formie pytania: czy brzmienie tych regulacji ma charakter ustawy unieważniającej bądź niezadalniającej (kan. 10 KPK/83, kan. 1495 KKKW)? Pytanie to jest zasadne z względu na fakt, iż taki wolor miały kan. 156 § 3 oraz kan. 1439 § 1 KPK/17 [Socha 1983, n. 8]. Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi podczas obowiązywania Kodeksu z 1917 r., według kan. 188, 3° KPK/17 objęcie urzędu niepołączalnego oznaczało pod sankcją nieważności rezygnację z urzędu pierwszego

[Sobański 2003, 244]. Ta ostatnia regulacja nie została ostatecznie przejęta w obowiązującej kodyfikacji [Cleve 1999, 147].

Obecnie większość kanonistów stoi na stanowisku, iż kan. 152 KPK/83 oraz kan. 942 KKKW nie mają charakteru ustawy unieważniającej. Popierając to twierdzenie, wskazują, iż w regulacjach tych zgodnie z wymogami kan. 10 KPK/83 i kan. 1495 KKKW nie wyeksponowano wyraźnie takiego waloru [García Martín 1999, 550; Chiappetta 1996, 238; Cleve 1999, 149; Pinto 2001, 807]. Ta linia interpretacyjna znajduje też umocowanie w pracach kodyfikacyjnych nad tymi dwoma regulacjami, w których wykluczono taką ewentualność.

Niemniej jednak w doktrynie nie brak, pozostających w zdecydowanej mniejszości, głosów przeciwnych. Francisco Javier Urrutia utrzymywał, iż zasada określona w kan. 152 KPK/83 wynika z natury rzeczy (*ex natura rei*) [Urrutia 1983, 103]. Nie można jednak zgodzić się z tym poglądem, gdyż przywołana teza odnosi się jedynie do jednej postaci niekompatybilności. Argumentując, trzeba wyjaśnić, iż niekompatybilność z natury rzeczy występuje wówczas, gdy natura urzędów jest bezdyskusyjnie różna [de Jesús Hernández 2012, 18]. Wracając do przerwanej wątku należy spostrzec, iż w rozwiązaniach systemowych występują też inne, odmienne od poprzedniej kategorii niekompatybilności: po pierwsze, niekompatybilność wynikająca z prawa naturalnego (*iuris naturalis*), gdy nie można jednocześnie wypełnić obowiązków wynikających z urzędów; po drugie, niekompatybilność pochodząca z ustawodawstwa kościelnego (*ex lege ecclesiastica*), które zakazuje kumulacji urzędów; po trzecie, niekompatybilność wywodząca się z prawa fundacyjnego (*ex lege foundationis*) [Regatillo 1961, 233].

Przedstawiciele innego nurtu interpretacyjnego utrzymują, iż nieważność w rozwiązaniach systemowych nie wiąże się z walorem powierzenia urzędu, ale, poza symonią (kan. 149 § 3 KPK/83), wiąże się z niezdolnością osoby do sprawowania urzędu (kan. 149 § 2 KPK/83) [García Martín 1999, 551; Socha 1983, ad. 152, n. 9; Lauhead 2021, 23-110].

Pewne trudności interpretacyjne rodzi opuszczenie w kan. 152 KPK/83 klauzuli „nisi adsit vera necessitas” oraz słowa „congrue”. Ich skreślenie podczas prac kodyfikacyjnych niesie za sobą pewne konsekwencje. Mianowicie, z treści kan. 152 KPK/83 można wywieść wnioski,

iz w łacińskim porządku prawnym kategorycznie zabrania się powierzenia urzędów niekompatybilnych, nawet w przypadku wystąpienia prawdziwej konieczności. Takiemu wnioskowaniu zaprzeczają jednak wyjątki występujące w kan. 1420 § 1 i 636 § 1 KPK/83 [de Jesús Hernández 2012, 26]. W kan. 1420 § 1 KPK/83 postanowiono: „Każdy biskup diecezjalny jest zobowiązany ustanowić wikariusza sądowego, czyli oficjała, ze zwyczajną władzą sądenia, odrębnego od wikariusza generalnego, **chyba że** [wyróżnienie: G.D.] ze względu na niewielki obszar diecezji albo małą liczbę spraw lepiej postąpić inaczej”. Z kolei w kan. 636 § 1 KPK/83 stwierdzono: „W każdym instytucie, a także prowincji kierowanej przez przełożonego wyższego, powinien zostać ustanowiony ekonom, odrębny od przełożonego wyższego i ustanowiony zgodnie z własnym prawem, który ma zarządzać dobrami pod kierownictwem odnośnego przełożonego. Również we wspólnotach lokalnych należy **w miarę możliwości** [wyróżnienie: G.D.] ustanowić ekonoma odrębnego od miejscowego przełożonego”.

Odnosząc się do kan. 942 KKKW należy zauważyć, iż za wykładnią wskazującą na brak waloru unieważniającego normy w kodyfikacji wschodniej przemawia też fakt, iż w regulacji tej występuje klauzula „chyba, że istnieje prawdziwa konieczność”. Wykazano już, iż we wschodnim porządku prawnym możliwe powierzenie urzędów niepołączalnych postrzegane jest w kategoriach wyjątku od zasady generalnej.

Zakończenie

Z przeprowadzonych analiz wynika, iż prawodawca kościelny zarówno w legislacji łacińskiej, jak i w legislacji wschodniej nie wyklucza możliwości powierzenia urzędów niepołączalnych, o czym świadczy zgodność przeważającej doktryny co do tego, iż kan. 152 KPK/83, jak i kan. 942 KKKW nie mają charakteru ustawy unieważniającej bądź uniezdalniającej (kan. 10 KPK/83, kan. 1495 KKKW).

Wykazano, iż niepołączalność w normach tych odnosi się do przymiotów urzędów, a nie do osoby (osób) je sprawujących. W doktrynie jednak mówi się także o niekompatybilności w sensie szerszym, odnosząc ją do wymagań dotyczących zdolności osoby do otrzymania urzędu. Przykładem czego są treści kan. 425 § 1 i 492 § 3 KPK/83 [Arrieta 1996, 935]. W kan. kan. 425 § 1 KPK/83 postanowiono: „Na urząd administratora diecezjalnego może być wybrany

kapłan, który ukończył trzydzieści pięć lat i nie został na tę wakującą stolicę wybrany, mianowany lub prezentowany”. W 492 § 3 KPK/83 zaś stwierdzono: „Ze składu rady do spraw ekonomicznych wykluczeni są krewni lub powinowaci biskupa, aż do czwartego stopnia”. Ustosunkowując się do przywołanych spostrzeżeń komentatorów należy podkreślić, w kan. 152 KPK/83 i 942 KKKW chodzi o niepołączalność urzędów w sensie ścisłym odnoszącą się do cech urzędów.

Kontynuując, na pozór mogłoby się wydawać, iż treść kan. 152 KPK/83 jest kategoryczna, gdyż nie występuje w nim klauzula „chyba że istnieje prawdziwa konieczność”. Tak jednak nie jest, ponieważ wykazano, iż w porządku łacińskim od przyjętej zasady generalnej istnieją wyjątki, ujęte w kan. 1420 § 1 i 636 § 1 KPK/83.

Wspomniana kategoryczność natomiast nie wynika z brzmienia kan. 942 KKKW, gdyż zawarto w nim zastrzeżenie „chyba że istnieje prawdziwa konieczność”. W stosunku do kan. 152 KPK/83 pominięto w nim przymiotnik „incompatibilia” oraz przysłówki „videlicet”. Według Luisa de Jesús Hernández abstrahowanie od pojęcia „incompatibilia” wiąże się z intencją prawodawcy zmierzającą do uniknięcia kategorycznego konceptu absolutnego urzędów [de Jesús Hernández 2012, 42]. Podzielając tą opinię Peter Erdö wskazał, iż tym samym treść kan. 942 KKKW jest bardziej elastyczna [Erdö 1991, 510]. O łagodniejszym ujęciu w tej regulacji świadczy też obecność zwrotu „congrue impleri non possunt”, przetłumaczonego jako „nie mogą być odpowiednio wykonywane”. A zatem będąc świadomym waloru kan. 152 KPK/83 można jedynie stwierdzić, iż treść kan. 152 KPK/83 jest bardziej kategoryczna.

Wydaje się, iż występowanie bardziej kompromisowej wersji w legislacji wschodniej wynika z faktu, iż Kościół Łaciński i Kościoły Wschodnie bytują w różnych uwarunkowaniach. Przyjęcie elastyczniejszego rozwiązania w porządku Katolickich Kościołów Wschodnich było podyktowane m.in. brakami kadrowymi w Kościołach *sui iuris*.

Kończąc, w doktrynie podejmuje się też kwestię *ratio legis* niekompatybilności. Francesco D’Ostilio utrzymuje, iż instytucja ta umocowana jest na fundamencie etyczno-jurystycznym i przejawia się w relacji, jaka zachodzi pomiędzy administracją publiczną a tytulariuszem urzędu z racji prowizji kanonicznej. Sprawujący urząd jest zobowiązany zarówno prawnie,

jak i etycznie do pełnego poświęcenia w sprawowaniu urzędu [D'Ostilio 1997, 348]. Na dobro publiczne wskazuje też Miriam Cortéz Dieguéz argumentując, iż w tym wypadku chodzi o funkcje różne, które powinny być sprawowane oddzielnie [Cortéz Dieguéz 2023, 101].

PIŚMIENNICTWO

- Abbas, Jobe. 2020. „Commentary of the can. 942 CCEO.” W *A Guide to the Eastern Code. A Commentary on the Code of Canons of the Eastern Churches*, red. Georges Ruysen, 783-804. Rome: Edizioni Orientalia Christiana.
- Arrieta, Juan I. 1996. „Comento al can. 152 CIC.” W *Comentario exegético al Código de Derecho Canónico*. T. 1, red. Angel Marzoa, Jorge Miras, i Rafael Rodríguez-Ocaña, 934-36. Pamplona: EUNSA.
- Carrion, José M. 1985. *La ley de la Iglesia*. T. 1. Madrid: Sociedad de Educación Atenas.
- Chiappetta, Luigi. 1996. *Il Codice di Diritto Canonico. Commento giuridico-pastorale*. T. 1. Roma: Edizioni Dehoniane.
- Cleve, Jürgen. 1999. *Inkompatibilität und Kumulationsvrobot. Eine Untersuchung zu can. 152 CIC1983*. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.
- Cortéz Dieguéz, Miriam. 2023. „Comento al can. 152 CIC.” W *Código de Derecho Canónico. Edición bilingüe*, 101. Salamanca: Biblioteca de Autores Cristanos.
- de Jesús Hernández, Luiz. 2012. „Oficios eclesiásticos incompatibles en Iglesia particular.” *Revista Mexicana de Derecho Canónico* 18:23-24.
- D'Ostilio, Francesco. 1977. „La incompatibilità degli uffici nell'Ordinamento giuridico canonico.” *Apollinaris* 50, nr 3-4:346-77.
- Erdő, Peter. 1991. „De incompatibilitate officiorum, specialiter paroeciarum. Adnotationes ad Cann. 152 et 526.” *Periodica* 80:499-522.
- Erdő, Peter. 1989. „Ministerium, munus et officium in Codice Iuris Canonici.” *Periodica* 78:411-36.
- García Martín, Julio. 1999. *Le norme generali del Codex Iuris Canonici*. Roma: EDIURCLA.
- Huels, John M. 2019. „Commentary of the can. 942 CCEO.” W *A Practical Commentary to the Code of Canons of the Eastern Churches*. T. 2, red. John. D. Paris, i Jobe Abbas. 1779-780. Montreal: Lebraire Wilson & Lafleur int.
- Lauhead, Sarah L. 2021. *Canon 149 of the Code of Canon Law: Determining the Suitability of a Candidate for an Ecclesiastical Office*. Pamplona: EUNSA.
- Pinto, Pio V. 2001. „Comento al can. 942 CCEO.” W *Commento al Codice dei Canonici delle Chiese Orientali*, red. Pio V. Pinto, 807. Città del Vaticano: Libreria Editrice Vaticana.

- Regatillo, Eduardus. 1961. *Institutiones iuris canonici*. Santander: Editorial «Sal Terrae».
- Socha, Heribert. 1983. „Allgemeine Normen.” W *Münsterischer Kommentar zum Codex Iuris Canonici*. T. 1, red. Klaus Lüdicke, ad 152. Essen: Ludgerus Verlag.
- Sobański, Remigiusz. 2003. „Komentarz do kan. 152 KPK/83.” W *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*. T. 1, red. Józef Krukowski, 243-44. Poznań: Pallotinum.
- Urrutia, Francisco J. 1983. *De normis generalibus. Adnotationes in Codicem: Liber I*. Romae: Typografia P.U.G.
- Viana, Antonio. 2020. „*Officium*” *según derecho canónico*. Pamplona: EUNSA.
- Wernz, Francisus, i Petrus Vidal. 1923. *Ius canonicum Codicis normam exactum*. T. 2. Romae: Apud Aedes Univeristatis Gregorianum.

WOKÓŁ REHABILITACJI KSIĘDZA PROFESORA ANTONIEGO SŁOMKOWSKIEGO, REKTORA KATOLICKIEGO UNIWERSYTETU LUBELSKIEGO

ON THE LEGAL REHABILITATION OF PROFESSOR ANTONI SŁOMKOWSKI, RECTOR OF THE CATHOLIC UNIVERSITY OF LUBLIN

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

W artykule przedstawiono fakty i dowody, które stanowiły podstawę stwierdzenia nieważności wyroków skazujących wydanych wobec ks. prof. Antoniego Słomkowskiego, pierwszego powojennego Rektora Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego. Sąd Okręgowy w Warszawie uwzględnił wniosek prokuratora pionu śledczego IPN w Warszawie i postanowieniem z 28 marca 2018 r. przywrócił dobre imię niesłusznie skazanemu. Wycofał z obrotu prawnego orzeczenia sądowe z 1953 r. Wyniki badań w zakresie represji sądowych stosowanych w latach 1944-1989 rzucają nowe światło na tę sprawę. Dostarczają podstaw do wniosku, że w sprawie historycznej orzekały sądy zależne od władzy politycznej. Świadczą o tym okoliczności funkcjonowania w strukturze sądownictwa powszechnego w latach 1950-1954 tzw. „sekcji tajnych”. Na bazie materiałów archiwalnych scharakteryzowano naruszenia praworządności w prokuraturze i sądach w ramach tajnego procedowania w sprawach politycznych. Informacje te dostarczają nowych argumentów, przemawiających za słusznością rehabilitacji, tj. przywróceniem ks. prof. Antoniego Słomkowskiego do kategorii osób prawnie niewinnych.

Słowa kluczowe: rehabilitacja Antoniego Słomkowskiego, sądowe „sekcje tajne”, przestępstwa polityczne, łamanie praworządności

Abstract

This article examines the facts and evidence that constituted the grounds for declaring null and void the criminal convictions issued against Prof. Antoni Słomkowski, the first post-war Rector of the Catholic University of Lublin. By its decision of 28 March 2018, the Regional Court in Warsaw granted the motion filed by the investigative division of the Institute of National Remembrance in Warsaw and restored the good name of an individual who had been unjustly convicted. The court thereby removed from legal circulation the judicial rulings issued in 1953. Recent research on judicial repression employed in Poland between 1944 and 1989 sheds new light on this case. It provides a basis for concluding that the historical proceedings were adjudicated by courts subordinated to political authorities. This conclusion is supported by evidence concerning the functioning, within the structure of the ordinary judiciary between 1950 and 1954, of so-called „secret sections”. Drawing on archival materials, the article identifies violations of the rule of law committed by prosecutorial authorities and courts in the context of clandestine adjudication of political cases. These findings offer new arguments in support of the legitimacy of the rehabilitation, understood as the restoration of Prof. Antoni Słomkowski to the status of a person legally innocent.

Keywords: rehabilitation of Antoni Słomkowski, judicial “secret sections”, political crimes, violations of the rule of law

Wprowadzenie

Sąd Okręgowy w Warszawie, działając na wniosek prokuratora Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w Warszawie, postanowieniem z dnia 28 marca 2018 r. (sygn. XII Ko 18/18) stwierdził nieważność wyroków: Sądu Wojewódzkiego dla m. st. Warszawy w Warszawie z dnia 19 czerwca 1953 r. (sygn. IV K 403/52) i Sądu Najwyższego z dnia 22 grudnia 1953 r. (sygn. I K 402/53) skazujących za przestępstwa ks. prof. dra hab. Antoniego Słomkowskiego, pierwszego powojennego Rektora Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego¹. Podzielił tym samym argumentację prokuratora, że wspomniane orzeczenia zostały podjęte z powodu prowadzenia przez niesłusznie skazanego działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy z dnia

¹ Postanowienie Sądu Okręgowego XII Wydział Karny w Warszawie z dnia 28 marca 2018 r., sygn. XII Ko 18/18.

23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa Polskiego². Przyjętą w omawianym rozstrzygnięciu argumentację oparto na przedłożonych przez prokuratora do wniosku: wyselekcjonowanych materiałach archiwalnych, w tym historycznych aktach postępowania karnego, opinii historyka Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu w Warszawie oraz analizie prawnej z zakresu prawa konstytucyjnego i karnego, sporządzonej przez prof. dra hab. Dariusza Dudka.

Rehabilitacja w trybie i na zasadach określonych w ustawie lutowej, pomimo zatarcia skazania spowodowanego upływem czasu od uprawomocnienia się wyroku, przywróciła ks. prof. Antoniego Słomkowskiego do kategorii osób prawnie niewinnych. Ustawodawca stwierdzenie nieważności orzeczenia zrównał w skutkach z wydaniem wyroku uniewinniającego. Przywołane rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w Warszawie oznacza, że w historycznej sprawie karnej zaistniała okoliczność wyłączająca bezprawność czynów niesłusznie przypisanych w wyrokach z 1953 r. (kontratyp oporu wobec zachowań władzy skierowanych przeciwko wolnościom i prawom obywatelskim) [Zoll 1997, 101]. Do zrehabilitowania osoby bezzasadnie skazanej nie wystarczy samo wypełnienie przesłanki ustawowej, określonej w art. 1 ust. 1 lub 2 ustawy lutowej. W konkretnej sprawie koniecznym jest uzyskanie prawomocnego postanowienia sądu okręgowego albo wojskowego sądu okręgowego stwierdzającego nieważność uprzednio wydanych orzeczeń. W przeważającej mierze tego rodzaju rozstrzygnięcia dotyczą tzw. przestępstw kontrrewolucyjnych [Arndt 2010, 119], ściganych w okresie państwa komunistycznego w latach 1944-1990 z przyczyn politycznych [Kardas 1998, 141-42]. O politycznym tle wyroku skazującego nie przesądza jednak przyjęta w wyroku skazującym kwalifikacja prawna np. z art. 85-103 *Kodeksu Karnego Wojska Polskiego*³. W słusznie minionym okresie prawo karne zostało wprzęgnięte w system utrwalania władzy i walki z przeciwnikami politycznymi drogą eliminacji fizycznej oraz długotrwałej izolacji. Represyjność związana z zaostrzaniem sankcji, szła w parze ze zmianami wprowadzanymi do prawa karnego procesowego. Tytułem przykładu, dekret z dnia

² Dz. U. z 2024 r., poz. 442 [dalej: ustawa lutowa].

³ Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 września 1944 r. – *Kodeks Karny Wojska Polskiego*, Dz. U. Nr 6, poz. 27.

16 listopada 1945 r. o *postępowaniu doraźnym*⁴, wprowadził do postępowania karnego modyfikacje polegające na: obligatoryjnym tymczasowym aresztowaniu, możliwości orzeczenia kary śmierci bez względu na zagrożenie ustawowe przewidziane w sankcji przypisanego czynu oraz wyeliminowaniu prawa do kontroli instancyjnej orzeczenia.

Wycofanie z obrotu prawnego orzeczenia może dotyczyć wyroku skazującego za przestępstwo kryminalne np. z *Kodeksu Karnego* z 1932 r.⁵ W zależności od cech po stronie sprawcy, ten sam czyn mógł być dwójako interpretowany, jako przestępstwo polityczne albo pospolite [Falandysz i Poklewski-Kozieł 1989, 193-95].

Wyniki badań dotyczących represji sądowych stosowanych na masową skalę w realiach minionego ustroju komunistycznego, w kontekście sprawy karnej przeciwko ks. prof. Antoniemu Słomkowskiemu, prowadzą do nowych wniosków. Rzucają światło na przebieg postępowania, nie tylko od strony nadzoru prokuratorskiego w fazie śledztwa, ale przede wszystkim niezależności orzekających w przedmiotowej sprawie sądów i niezawisłości zasiadających w ich składach sędziów. Nowe okoliczności koncentrują się wokół zagadnienia, czy intencje organów ścigania oraz uchybienia w zakresie praworządności w przebiegu postępowania sądowego, mogą *in concreto* doprowadzić do stwierdzenia, że orzeczenie wydano z powodu prowadzenia przez skazanego działalności na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego? Zaangażowanie instytucji państwa w wytworzenie nierzetelnych informacji o podłożu ideologicznym, mogło stanowić jedynie pretekst do wszczęcia postępowania karnego, zmierzającego do wyeliminowania z życia publicznego osoby niewinnej. W tego rodzaju sprawach motywowanych względami politycznymi, oczekiwanie sprawiedliwego rozstrzygnięcia opartego na obiektywnej ocenie materiału dowodowego, mogło być iluzją. Nie chodziło o wykazanie obiektywnych przesłanek do pociągnięcia danej osoby do odpowiedzialności karnej, a jedynie formalnych podstaw do tymczasowego aresztowania, z wykorzystaniem całego arsenału działań organów państwa w sferze procesowej i operacyjnej. W konsekwencji każdy mógł zostać wplątany w sprawę karną i poważnie liczyć się z wydaniem wyroku skazującego, niezależnie od tego, czy istniały ku temu podstawy faktyczne i prawne.

⁴ Dz. U. z 1949 r., Nr 33, poz. 244.

⁵ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932 r. *Kodeks karny*, Dz. U. Nr 60, poz. 571 z późn. zm. [dalej: k.k. z 1932 r.].

1. W tle przygotowań do procesu

Ks. prof. Antoni Słomkowski dnia 23 marca 1950 r., tj. na niespełna dwa lata przed swoim uwięzieniem, do zgromadzonej młodzieży akademickiej wypowiedział takie słowa: „Darzę wszystkich życzliwością i pragnę pokoju ze wszystkimi, co nie znaczy, bym mógł przyjąć pokój za wszelką cenę. Gdy żądana ode mnie pomoc ma służyć do tego, by odbierać studentom wiarę, albo by w miejsce wiary w Boga, szerzyć światopogląd materialistyczny, to i sumienie moje, i obowiązek każą mi powiedzieć: tego nie wolno. Nie czynię innym trudności w szerzeniu ich światopoglądu materialistycznego, ale popierać tego nie mogę. Nawet gdyby się ataki wzmogły, gdyby ode mnie zażądano ofiary z wolności i wtrącono mnie do więzienia, gdyby żądano ofiary ze stanowiska i usunięto mnie z rektorostwa, gdyby nawet zażądano ofiary z życia, zasad wiary zaprzeczać się nie mogę i nie mogę popierać akcji służącej zabieraniu wiary. [...] Pan Bóg jest, żadne zaprzeczenie Jego istnienia nie uśmierci Go, bo On jest, przez duże „J”. Większość z was tu obecnych Jego wyznaje i kocha, a ponieważ wyznanie Boga znaczy uznanie sprawiedliwości i miłości, dlatego zwracając się do tych, którzy zwalczają ideologię KUL, a przez to są Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego i moimi wrogami, mogę wszystkich zapewnić o moim przebaczeniu, co więcej, o miłości i odkąd się wzmogły ataki niektórych z was na uczelnię i na mnie, codziennie serdecznie za tych się modlę, bo wierzą czy nie wierzą, chcą czy nie chcą, Bóg jest”⁶.

Słowa te okazały się prorocze, bowiem 3 kwietnia 1952 r. został tymczasowo aresztowany, a w konsekwencji skazany w procesie politycznym, w ramach tzw. sądowych sekcji tajnych, na karę łączną 3 lat więzienia, połączoną z orzeczeniem kary dodatkowej w postaci utraty praw publicznych i obywatelskich praw honorowych na 2 lata.

W ramach przygotowań do procesu w Ministerstwie Bezpieczeństwa Publicznego sięgnięto do listu, jaki na ręce Prezydenta RP Bolesława Bieruta skierowali 16 lutego 1950 r. wspólnie Arcybiskup Metropolita Gnieźnieński i Warszawski, Prymas Polski, Arcybiskup Stefan Wyszyński oraz Arcybiskup Metropolita Krakowski, Kardynał Adam Stefan Sapieha. Podejmując polemikę, na kanwie spraw dotyczących działalności „Caritas”, autorzy listu

⁶ Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej [dalej: AIPN], sygn. 0445/39, t. 2, Przemówienie ks. prof. Antoniego Słomkowskiego z dnia 23 marca 1950 r., s. 27-28.

napisali: „[...] Panie Prezydencie. Walka z Kościołem, z religią, z Bogiem, w Polsce jest jaskrawo widoczna. Gdy ją stwierdzamy, jednego pragniemy, by w nas nie wmawiano, że tej walki nie ma. Pragniemy chociaż tyle szacunku należnego ludziom, by rzeczywistość nazywać po imieniu. Albo więc należy otwarcie przyznać się do czynów, albo zmienić metodę postępowania wobec Kościoła. Przyjąwszy zwycięstwo tej odwagi, wypadnie zapytać się, czy można przyznać sobie prawo wypowiedzenia walki chrześcijańskiemu światopoglądowi narodu? Polska nigdy nie toczyła walki z Kościołem Katolickim, co świadczyć może o jednym, że Kościół nigdy nie zagrażał wolności ducha narodu. [...] Komu może przynieść korzyść rozbięcie Kościoła? Na pewno nie Polsce, która tyle razy w swych bolesnych dziejach musiała korzystać, dla zachowania swego bytu, z jedności Kościoła, zespalającego cały naród. [...] Jesteśmy zdania, że dwie układające się strony nie mogą stosować metody zastraszania. Jesteśmy przedstawicielami Kościoła, który ulega niekiedy prześladowaniom dla prawdy, ale nie zmienia jej pod groźbą. Tak więc, gdzie nie możemy ustąpić z pobudek doktrynalnych, nic nie pomogą nawet najdotkliwsze groźby i najszkodliwsze prawa”⁷.

W efekcie działań prowadzonych przez Departament V MBP, kierowany przez okrytą złą sławą dyrektor płk Julią Brystygier, na cztery dni przed zatrzymaniem, opracowano ściśle tajną informację, w świetle której aresztowanie ks. prof. Antoniego Słomkowskiego zostało określone jako będące „[...] bezpośrednim uderzeniem w Wyszyńskiego”, a osobę ks. Rektora scharakteryzowano, że „[...] jest jego człowiekiem, jego zaufanym jeszcze z czasu pobytu Wyszyńskiego w Lublinie”⁸. Sprawa aresztowania ks. Rektora miała być również korzystna dla organów bezpieczeństwa państwa z perspektywy sprawy karnej przeciwko biskupowi kieleckiemu Czesławowi Kaczmarkowi.

2. Postępowanie karne (śledztwo i proces)

Postępowanie karne przeciwko ks. prof. Antoniemu Słomkowskiemu zainicjował Prezes Najwyższej Izby Kontroli, kierując 17 stycznia 1952 r. na ręce Ministra Bezpieczeństwa Publicznego gen. bryg. Stanisława Radkiewicza

⁷ Tamże, sygn. 0445/39, t. 1, Odpis listu do Prezydenta Bolesława Bieruta z dnia 16 lutego 1950 r., s. 127-32.

⁸ Tamże, sygn. 0445/39, t. 3, Informacja dot. ks. Antoniego Słomkowskiego z dnia 28 marca 1952 r., s. 10.

zawiadomienie o przestępstwie. Funkcję prezesa NIK pełnił wówczas pierwszy powojenny Komendant Główny MO gen. dyw. Franciszek Jóźwiak. Złożył swój podpis w pieczęci: „Prezes Najwyższej Izby Kontroli /Jóźwiak-Witold/”. Posłużył się zatem swoim nazwiskiem i pseudonimem z okresu okupacji niemieckiej, będąc powołanym na funkcję członka Komitetu Centralnego Polskiej Partii Robotniczej i zarazem szefa Sztabu Gwardii Ludowej, a następnie zastępcy naczelnego dowódcy Armii Ludowej.

W cytowanym zawiadomieniu „Jóźwiak-Witold” przytoczył fragment z apelu, jaki „kierownictwo” KUL-u, z Rektorem ks. prof. Antonim Słomkowskim na czele, wystosowało w 1946 r. do ludności, z prośbą o składanie ofiar na rzecz uniwersytetu: „Runął świat dawny wśród kataklizmu minionych lat wojny – i oto walka się toczy w tych czasach przełomowych o dalsze drogi Polski i całej ludzkości. Czy wyznaczy kierunek materializm i ateizm, czy zatriumfuje etyka Chrystusowa? Odpowiedź nie ulega wątpliwości: Zwycięży Chrystus. Lecz do nas należy trud przyspieszenia i umocnienia zwycięstwa. Katolickiemu Uniwersytetowi Lubelskiemu przypada w tym zbożnym trudzie rola doniosła. Jeśli wyższa uczelnia katolicka samym istnieniem głosząca harmonię wiary i nauki, była placówką wielkiej wagi w poprzednim okresie dziejów, to wzrosło jej znaczenie w świecie dzisiejszym.”⁹. Zawiadamiający podkreślił ponadto, że „kierownictwo KUL” za ideologiczno-wychowawczą podstawę wychowania młodzieży przyjęło słowna Prymasa Polski, Arcybiskupa Stefana Wyszyńskiego, wypowiedziane 3 kwietnia 1949 r. z okazji 50-lecia kapłaństwa Papieża Piusa XII, które ocenił jako wyjątkowo wrogie i konfrontacyjne wobec demokracji ludowej. Słowa Prymasa Polski, Arcybiskupa Stefana Wyszyńskiego brzmiały następująco „z gruzów powstają nowe więzienia, nowe obozy koncentracyjne. Co to jest? Dla kogo je szykujecie? Kogo tam umieścicie? Kościół nie może się pogodzić z formami rządzenia, które na narody patrzą, jak na materiał do więzienia”. W tym duchu postępowanie ks. prof. Antoniego Słomkowskiego scharakteryzował następującymi słowami: „świadomie działał na szkodę interesów Państwa, co szczególnie przejawiało się na odcinku wychowania młodzieży”¹⁰. W ocenie kontrolerów NIK miał dopuścić

⁹ Tamże, sygn. 3036/3, Zawiadomienie Prezesa NIK o popełnieniu przestępstwa z dnia 17 stycznia 1952 r., s. 7.

¹⁰ Tamże, sygn. 3036/3, Zawiadomienie Prezesa NIK o popełnieniu przestępstwa z dnia 17 stycznia 1952 r., s. 8.

się: nadużyć walutowych i majątkowych, przywłaszczeń pieniędzy społecznych, a nadto fałszerstw dowodów i ksiąg buchalteryjnych. Minister Radkiewicz przygotowanie sprawy do procesowej realizacji polecił dyrektor Departamentu V MBP płk Julii Brystygier.

W okresie śledztwa prowadzonego przez MBP w warunkach tymczasowego aresztowania na terenie b. Więzienia Karno-Śledczego Warszawa I na Mokotowie przy ul. Rakowieckiej 37¹¹, od 2 kwietnia do 8 października 1952 r., ks. prof. Antoni Słomkowski pozostawał pod zarzutem popełnienia przestępstwa polegającego na tym, że w okresie od 1947 r. do października 1950 r. w Kielcach, Lublinie i Gdyni, bez zezwolenia Komisji Dewizowej, handlował zagranicznymi środkami płatniczymi¹², zakwalifikowanego z art. 5 ust. 1 w zw. z art. 16 ust. 1 dekretu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Ignacego Mościckiego z dnia 26 kwietnia 1936 r. w *sprawie obrotu pieniężnego z zagranicą oraz obrotu zagranicznymi i krajowymi środkami płatniczymi*¹³. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tego dekretu przez „handel zagranicznymi środkami płatniczymi” należało rozumieć zawieranie lub wykonywanie umów sprzedaży, zamiany, pożyczki, przelewu oraz zastawu, których przedmiotem były zagraniczne środki płatnicze. Siłą rzeczy obrót musiał uwzględniać dwie cechy, a mianowicie prowadzenie tego rodzaju działalności w celach zarobkowych oraz cykliczne jej powtarzanie. Przesłanki te musiały zatem zachodzić kumulatywnie.

W akcie oskarżenia czasokres tego czynu zmodyfikowano, przyjmując, że został popełniony w okresie od początku 1946 r. do początku 1950 r. w Lublinie, Kielcach, Olsztynie, Krakowie i Warszawie, a nadto zakwalifikowano go z art. 1 § 1 i 2 *ustawy karnej dewizowej* z dnia 28 marca 1952 r.¹⁴, która weszła w życie 5 czerwca 1952 r.¹⁵ Ustawodawca w cytowanym akcie prawnym zakazywał obrotu i posiadania wartości dewizowych

¹¹ Tamże, 3036/2, Nakaz przyjęcia Antoniego Słomkowskiego do Więzienia w Mokotowie z dnia 3 kwietnia 1952 r., s. 26.

¹² Tamże, sygn. 3036/2, Postanowienie Departamentu IV Generalnej Prokuratury o tymczasowym aresztowaniu Antoniego Słomkowskiego z dnia 3 kwietnia 1952 r., sygn. Dsp. I Sb86/52, s. 24-25.

¹³ Dz. U. Nr 32, poz. 249.

¹⁴ Dz. U. Nr 21, poz. 134 [dalej: u.k.d.].

¹⁵ AIPN, 3036/1, Akt oskarżenia przeciwko Antoniemu Słomkowskiemu zatwierdzony w dniu 8 października 1952 r., s. 8-14.

bez zezwolenia, tyle tylko, że zakazy te nie obowiązywały wstecz. Dodatkowo ks. prof. Antoniemu Słomkowskiemu zarzucono posiadanie w okresie od października 1950 r. do 18 lipca 1952 r. w Konstantynowie w tzw. Poczekajce, bez właściwego zezwolenia, 120 rubli złotych i 10 dolarów złotych USA, tj. przestępstwo określone w art. 3 § 1 i 2 u.k.d. Czyn ten tylko w niewielkim zakresie, raptem niewiele ponad jeden miesiąc, w ogóle wchodził w obszar działania wspomnianej ustawy.

Nadzór ze strony Departamentu IV Generalnej Prokuratury w praktyce miał charakter wyłącznie formalny. Sprowadził się do zastosowania i przedłużania czasu trwania tymczasowego aresztowania¹⁶, a także zatwierdzenia aktu oskarżenia sporządzonego przez oficera śledczego MBP¹⁷.

Na rozprawie głównej przed Sądem Wojewódzkim dla m. st. Warszawy w Warszawie, ks. prof. Antoni Słomkowski zaoponował co do wniosków i interpretacji czynów zarzucanych mu aktem oskarżenia. Powiedział, że wszelkich zrealizowanych operacji handlowych nie uważa za swą winę, albowiem czynił to dla zabezpieczenia pensji pracowników uniwersytetu. Był do tego zobowiązany i w tym względzie pozostawał w zgodzie ze swoim sumieniem¹⁸.

W przebiegu postępowania karnego poręczenia za osobę ks. prof. Antoniego Słomkowskiego złożyli: wybitny historyk literatury polskiej, prof. Uniwersytetu Jana Kazimierza we Lwowie, po wojnie Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Członek Rzeczywisty Polskiej Akademii Nauk, Juliusz Kleiner, a także pisarz i eseista Jan Parandowski. Prof. Kleiner w poręczeniu zawarł takie słowa o podsądnym: „Skrajnie bezinteresowny, niezmordowany, prowadzący życie ascetyczne zajmował się w uniwersytecie wszystkim, i kwestiami zasadniczymi i drobiazgami. Orientował się w sprawach uniwersyteckich

¹⁶ Tamże, 3036/2, Postanowienie Departamentu IV Generalnej Prokuratury o przedłużeniu tymczasowego aresztowania wobec Antoniego Słomkowskiego z dnia 8 lipca 1952 r., sygn. Dsp. I Sb86/52, s. 57; tamże, 3036/1, Postanowienie Prokuratora Generalnego PRL o przedłużeniu tymczasowego aresztowania wobec Antoniego Słomkowskiego z dnia 15 października 1952 r., sygn. Dsp. I Sb86/52, s. 13.

¹⁷ Tamże, 3036/1, Postanowienie Departamentu IV Generalnej Prokuratury o zatwierdzeniu aktu oskarżenia przeciwko Antoniemu Słomkowskiemu z [brak daty] [brak daty] października 1952 r., s. 14.

¹⁸ Tamże, 3036/1, Protokół rozprawy głównej w sprawie karnej przeciwko Antoniemu Słomkowskiemu z dnia 24 lutego 1952 r., sygn. IV K 403/52, s. 32.

świetnie i okazywał nadzwyczajną, niespożytą energię, pracowitość i zapobiegliwość niewyczerpaną”¹⁹. Z kolei Parandowski uwypuklił, że „Dzięki jego nieustrudzonej energii gmach uniwersytetu, pozostawiony przez wojska niemieckie w stanie ruiny, został odnowiony, wszystkie wydziały i zakłady naukowe, łącznie z biblioteką uniwersytecką, wróciły do normalnego życia, a nawet zostały znacznie rozszerzone. [...] We wszystkich tych czynnościach wykazywał zapał i bezinteresowność, szafując bez rachuby swoim czasem i zdrowiem”²⁰.

Sąd Wojewódzki dla m. st. Warszawy w Wydziale IV Karnym w Warszawie po rozpoznaniu sprawy na rozprawie 16 czerwca 1953 r., wyrokiem z 19 czerwca 1953 r. (sygn. IV K 403/52) uznał ks. prof. Antoniego Słomkowskiego za winnego popełnienia obu zarzucanych mu czynów, z tą zmianą, że w zakresie czynu pierwszego aktu oskarżenia jego czasokres ograniczył do lat 1946-1948, miejsce popełnienia do Lublina i Krakowa, a także zastosował kwalifikację prawną z art. 16 w zw. z art. 5 cyt. dekretu z dnia 26 kwietnia 1936 r. Na tej podstawie wymierzył, na zasadzie kary łącznej, karę zasadniczą 5 lat więzienia, którą zredukował na podstawie ustawy z dnia 22 listopada 1952 r. o *amnestii*²¹, do 3 lat i 4 miesięcy więzienia. Nadto orzekł kary dodatkowe w postaci utraty praw publicznych i obywatelskich praw honorowych na 5 lat oraz przepadek na rzecz Skarbu Państwa zakwestionowanych walorów w rublach i dolarach. Wyrok zapadł w tzw. „sekcji tajnej”, w składzie ławniczym, z udziałem sędzi Marii Gurowskiej jako przewodniczącej, która w innym procesie w „sekcji tajnej” orzekła karę śmierci wobec gen. bryg. Emila Fieldorfa „Nila”²². Oskarżycielem publicznym była prokurator Maria Obozowicz. Sąd przyjął za dowiedzione, że ks. prof. Antoni Słomkowski świadomie dokonywał nielegalnych transakcji, utrudniających

¹⁹ Tamże, 3036/1, Poręczenie Juliusza Kleinera z dnia 14 czerwca 1953 r., s. 60.

²⁰ Tamże, 3036/1, Poręczenie Jana Parandowskiego, bez daty, s. 61.

²¹ Dz. U. Nr 46, poz. 309.

²² Archiwum Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu [dalej: AOKŚZpNP w Warszawie], S 25.2001.Zk, t. 4, Opinia prof. dra hab. Andrzeja Rzeplińskiego w sprawie wszczętej przez Prokuraturę Wojewódzką w Warszawie o zbrodnię stalinowską popełnioną przez sędziów orzekających w sprawie IV K 311/51 Sądu Wojewódzkiego w Warszawie przeciwko Augustowi Emilowi Fieldorfowi z dnia 28 grudnia 1994 r., sygn. V Ds. 246/94, s. 1607-630. Autor opinii na podstawie badań aktowych ustalił, że Maria Gurowska nie złożyła ślubowania sędziowskiego, a tylko prokuratorowskie. W okresie od 13 stycznia 1949 r. do 15 listopada 1956 r., tj. funkcjonowania „sekcji tajnej”, była urzędniczką w Ministerstwie Sprawiedliwości.

stabilizację rynku pieniężnego w Polsce. Odmówił wiary twierdzeniom, że nie zdawał sobie sprawy ze szkodliwości tych czynów, a także, że działał pod wpływem ciężkich warunków materialnych uniwersytetu. W ocenie sędzi Gurowskiej „Człowiek na tym szczeblu hierarchii służbowej, rektor wyższej uczelni, nie ma moralnego prawa tak się tłumaczyć. [...] nie sprostał zadaniu, jakie mu historia dała, godnego, uczciwego reprezentanta pierwszej wyższej uczelni Polskiej powstałej po wyzwoleniu”²³.

Na skutek wywiezionej rewizji, Sąd Najwyższy wyrokiem z 22 grudnia 1953 r. (sygn. I K. 402/53), z modyfikacją dotyczącą czynu pierwszego aktu oskarżenia, podtrzymując uprzednio przyjętą kwalifikację prawną czynu z art. 16 w zw. z art. 5 dekretu z dnia 26 kwietnia 1936 r., przy zastosowaniu amnestii, karę łączną określił na 3 lata więzienia, z utratą praw publicznych i obywatelskich praw honorowych na 2 lata. W pozostałej części wyrok sądu pierwszej instancji utrzymał w mocy. Wyrok zapadł w „sekcji tajnej”, w składzie zawodowym, z udziałem sędziów: przewodniczącego Jana Dorsza, Jerzego Bafii i Mariana Palucha, w obecności prokuratora Generalnej Prokuratury Henryka Rajzmana. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu przyznał, że znaczna część zrealizowanych transakcji dolarowych odbyła się legalnie, co potwierdzono załączonymi do akt sprawy dowodami²⁴. Uzyskane środki zostały przeznaczone na cele związane z rozwojem KUL, w tym na inwestycje, z wykorzystaniem postanowień ustawy z dnia 2 czerwca 1947 r. *o ulgach inwestycyjnych*²⁵.

3. „Sekcje tajne” – zarys zagadnienia

Wycofane z obrotu prawnego wyroki skazujące ks. prof. Antoniego Słomkowskiego zapadły w ramach funkcjonowania w strukturze sądownictwa powszechnego w latach 1950-1954 tzw. „sekcji tajnych”. Działy one początkowo w Departamencie Nadzoru Sądowego Ministerstwa Sprawiedliwości, następnie w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie, a po jego rozformowaniu, poczynając od 1 stycznia 1951 r. w Sądzie Wojewódzkim dla

²³ AIPN, 3036/1, Wyrok Sądu Wojewódzkiego dla m. st. Warszawy Wydział IV Karny w Warszawie przeciwko Antoniemu Słomkowskiemu z dnia 19 czerwca 1953 r., sygn. IV K 403/52, s. 90-96.

²⁴ Tamże, 3036/1, Wyrok Sądu Najwyższego przeciwko Antoniemu Słomkowskiemu z dnia 22 grudnia 1953 r., sygn. I K. 402/53, s. 104-11.

²⁵ Dz. U. Nr 43, poz. 221.

m. st. Warszawy. Równolegle także w Sądzie Najwyższym jako sędziie drugiej instancji. Rozprawy odbywały się głównie z wyłączeniem jawności, niejednokrotnie bezpośrednio na terenie Więzienia Karno-Śledczego Warszawa I na Mokotowie przy ul. Rakowieckiej 37, a od 1952 r. w wyodrębnionej sali w gmachu sądów warszawskich. Z zachowaniem tego trybu procedowania rozpoznano w pierwszej instancji ogółem 506 spraw karnych przeciwko 626 osobom. W Sądzie Najwyższym podjęto rozstrzygnięcia odwoławcze w 370 sprawach. Skazano ogółem 585 osób, w tym wobec 34 orzeczono karę śmierci, 9 osób stracono [Stanowska 2018, 13-14].

Postępowania sądowe w sprawach politycznych, które nie podlegały orzecznictwu sądów wojskowych, przeprowadzono przed tymi dwoma sądami, z pominięciem właściwości miejscowej. Łatwiej było zapewnić „właściwą” obsadę sędziowską, włącznie z ławnikami, jednego wydziału w jednym sądzie, aniżeli we wszystkich pozostałych szczebla wojewódzkiego na terenie całego kraju. Do „sekcji tajnych” trafiały sprawy o wielkiej wadze dla interesów Partii i Państwa przeciwko oskarżonym [Jakubowski 2002, 245], m.in. na podstawie dekretu z dnia 22 stycznia 1946 r. *o odpowiedzialności za klęskę wrześniową i faszyczącą życia państwowego*²⁶ oraz wybrane z dekretu z dnia 31 sierpnia 1944 r. *o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz dla zdrajców Narodu Polskiego*²⁷. Składy sędziowskie dobierano według klucza określonego przez Ministerstwo Sprawiedliwości. Ławników przydzielano ze specjalnej listy ustalonej w porozumieniu z kierownikiem wydziału administracyjnego komitetu wojewódzkiego PZPR [tamże, 246]. W „sekcjach tajnych” osądzono na karę śmierci pod bezpodstawnymi zarzutami współpracy z okupantem niemieckim m.in. gen. bryg. Emila Fieldorfa „Nila”²⁸ i mjra Bolesława Kontryma „Żmudzina”²⁹.

Po odwilży z 1956 r. Komisja dla zbadania działalności tzw. „sekcji tajnej” Sądu Wojewódzkiego dla m. st. Warszawy, natrafiła na szereg przypadków sygnalizowania sędziom i prokuratorom stosowania przymusu wobec

²⁶ Dz. U. Nr 5, poz. 46.

²⁷ Dz. U. z 1946 r., Nr 69, poz. 376 [dalej: dekret sierpniowy].

²⁸ AOKŚzPNP w Warszawie, S 25.2001.Zk, t. 2, Wyrok Sądu Najwyższego przeciwko Augustowi Emilowi Fieldorfowi z dnia 20 października 1952 r., sygn. III K. 74/52, s. 338-42.

²⁹ Tamże, S 2.2017.Zk, t. 1, Wyrok Sądu Najwyższego przeciwko Bolesławowi Kontrymowi z dnia 9 października 1952 r., sygn. III K 93/52, s. 175-81.

tymczasowo aresztowanych. Nie spotkały się one z żadną reakcją. Wręcz traktowano je jako przejawy szkalowania organów bezpieczeństwa państwa. W konkretnej sprawie ustalono, że z akt sprawy usunięto protokół przesłuchania podejrzanego, który odwołał swoje przyznanie do winy³⁰. W świetle informacji udzielonych przez byłego zastępcę prokuratora generalnego PRL Henryka Podlaskiego, zalecenia co do sposobu postępowania, z powołaniem na decyzje najwyższych przedstawicieli partii i rządu, przekazywał mu wice-minister bezpieczeństwa publicznego gen. bryg. Roman Romkowski. Uwagi formułowane przez prokuratorów podczas rozpraw w istocie stanowiły formy nacisku na sędziów. W konkretnych sprawach ingerowano w składy orzekające, a nawet w przebieg narad nad wyrokami. W ocenie Podlaskiego „sekcja tajna była częścią panującego wówczas systemu, systemu synonimów, w którym prawo nie znaczyło prawo, a wolność nie znaczyła wolności” [Zaborski 2019, 219-20]. W świetle badań przeprowadzonych przez Dianę Maksimiuk wobec pięciu sędziów orzekających w „sekcji tajnej”, Minister Sprawiedliwości Marian Rybicki wniósł o wszczęcie postępowań dyscyplinarnych, które finalnie nie doprowadziły do wydania orzeczeń stwierdzających winę [Maksimiuk 2010, 147].

Rozliczenia objęły także prokuratorów departamentu specjalnego Generalnej Prokuratury, którzy byli powołani do sprawowania nadzoru nad śledztwami prowadzonymi przez organy bezpieczeństwa państwa, finalizowanymi w „sekcjach tajnych”. W świetle sprawozdania Komisji powołanej dla zbadania przejawów łamania praworządności przez pracowników Prokuratury Generalnej i Prokuratury m. st. Warszawy, supremacja organów bezpieczeństwa państwa w stosunku do sądów i prokuratury, wyrażała się w bezkrytycznym i uległym podejściu do postępowań prowadzonych przez MBP. Polegała ona na: bezpodstawnym wydawaniu postanowień o tymczasowym aresztowaniu, bez uzasadnienia i wglądu w materiały postępowania; bezkrytycznym przedłużaniu czasu trwania tego środka; odstępowaniu od udziału w czynnościach procesowych; biernym udziale w przesłuchaniach podejrzanym przed zakończeniem śledztwa, w obecności funkcjonariuszy śledczych, sprawców przemocy; bezkrytycznym zatwierdzaniu niezasadnych aktów oskarżenia; wywieraniu nacisków na sędziów w celu skłaniania

³⁰ Tamże, S 25.2001.Zk, t. 6-7, Odpis sprawozdania Komisji dla zbadania działalności tzw. „sekcji tajnej” Sądu Wojewódzkiego dla m. st. Warszawy z dnia 9 lutego 1957 r., s. 1122-205.

do wydawania bezzasadnych wyroków skazujących oraz udziale w wymierzaniu nadmiernie surowych kar³¹.

W procesach w „sekcjach tajnych” mogli uczestniczyć tylko wybrani obrońcy. Ich pracy przyjrzała się Rada Adwokacja Izby Warszawskiej. W świetle sprawozdania Komisji do badania działalności obrończej adwokatów w tzw. procesach tajnych za okres od 30 listopada 1956 r. do 35 czerwca 1957 r., procedowanie we wspomnianych sekcjach odbywało się z naruszeniem praworządności. Ponadto także z naruszeniem podstawowych zasad procesu karnego, w szczególności przepisów regulujących właściwość miejscową, jawności, publiczności rozpraw i bezpośredniości. Składy sędziowskie były dobierane według klucza politycznego. Rozprawy niejednokrotnie odbywały się w celach więziennych, w obecności funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa publicznego, co w praktyce eliminowało swobodę wypowiedzi [Pleskot 2022, 245]. Zdaniem Rady adwokaci biorący udział w rozprawach, z pełną świadomością nie zgłaszali zastrzeżeń do bezprawnego i tajnego trybu postępowania. W ten sposób w istocie działali pod dyktando polityczne. Ujawnione uchybienia stanowiły podstawę żądania wszczęcia postępowań dyscyplinarnych wobec sześciu adwokatów [Zaborski 2019, 340-43].

Podsumowanie

Zakwestionowane w sprawie walory (dolary i ruble w złocie) oraz pozostałe środki, które stanowiły przedmiot transakcji sprzedaży, nie stanowiły własności ks. prof. Antoniego Słomkowskiego. Nie dysponował nimi dla celów prywatnych. Uczestniczył w ich obrocie i wydatkowaniu na cele inwestycyjne związane z zaspokojeniem potrzeb uczelni, w trudnych wojennych latach niedoborów materiałowych. Zarekwirowane środki należały do Kościoła. Pozyskano je zgodnie z prawem i dlatego legalnie mogły być przeznaczane na wszelkie celowe wydatki. Tym samym ks. prof. Antoni Słomkowski działał dla dobra Kościoła i zgodnie z wolą darczyńców. W zakresie przypisanego mu czynu polegającego na handlu zagranicznymi

³¹ Archiwum Akt Nowych w Warszawie [dalej: ANN], PG, sygn. 2/11, Sprawozdanie Komisji powołanej dla zbadania przejawów łamania praworządności przez pracowników Prokuratury Generalnej i Prokuratury m. st. Warszawy z dnia 10 kwietnia 1957 r., s. 1-65.

środkami płatniczymi, sąd finalnie zastosował kwalifikację prawną na podstawie dekretu z dnia 26 kwietnia 1936 r., tyle tylko, że z tytułu ich sprzedaży, ani nie powiększał swego majątku, ani też nie dokonywał tego cyklicznie. W odniesieniu zaś do drugiego zarzutu – posiadania bez zezwolenia walorów w złocie, sąd co do zasady zastosował ustawę karną późniejszą do czynu, który tylko w niewielkim zakresie wchodził w obszar jego działania. Zweryfikowany pod tę materiał dowodowy finalnie prowadził do skazania osoby niewinnej przez zależny od władzy politycznej sąd. Zastosowanie przepisu karnego do czynu popełnionego przed jego wejściem w życie, a co dopiero przed uchwaleniem, stanowiło rażące naruszenie zakazu retroakcji przepisów karnych. Zasada *nullum crimen, nulla poena sine lege* obowiązywała na mocy art. 68 ustawy z dnia 17 marca 1921 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* (tzw. konstytucja marcowa)³², a następnie art. 98 *Ustawy Konstytucyjnej* z dnia 23 kwietnia 1935 r. (tzw. konstytucja kwietniowa)³³. Funkcjonowała także w obrocie prawnym w aktach prawnych niższego rzędu (np. art. 1 k.k. z 1932 r.) [Kornaszewska 2018, 173-74]. W sprawie karnej przeciwko ks. prof. Antoniemu Słomkowskiemu okoliczności tych dowiedziono, czego dowodem jest cytowane na wstępie postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 28 marca 2018 r.

Intencje NIK i MBP co do wszczęcia śledztwa i podstaw oskarżenia, zasadały się na osiągnięciu celów natury politycznej. Już samo zawiadomienie o przestępstwie miało wybitnie ideologiczny podtekst. Prezes NIK, będąc osobą zaangażowaną po jednej stronie sceny politycznej zwycięskiego po II wojnie światowej obozu władzy, zachowanie ks. prof. Antoniego Słomkowskiego określił wprost jako świadome działanie na szkodę interesów Państwa. Wyniki tendencyjnej kontroli NIK zostały twórczo rozwinięte przez Departament V MBP, do którego zadań należało operacyjne oddziaływanie w stosunku do środowisk uznanych za wrogie wobec PPR oraz instytucji państwa. Pion ten w założeniu został utworzony do przeciwdziałania wpływom Kościoła katolickiego. Śledztwo skoncentrowało się na zrealizowaniu koncepcji przyjętych przez MBP. Choć gospodarzem postępowania przygotowawczego był prokurator, nie ingerował w merytoryczną sferę przeprowadzonych dowodów, a co najistotniejsze, w konstrukcję linii

³² Dz. U. Nr 44, poz. 267.

³³ Dz. U. Nr 30, poz. 227.

oskarżenia. Ks. prof. Antoni Słomkowski w śledztwie faktycznie pozostał do wyłącznej dyspozycji MBP.

Proces sądowy od nakreślonego powyżej wzorca postępowania nie odbiegał. Sprawę karną rozpoznały w obu instancjach sądy zależne od władzy politycznej. Składy sędziowskie nie były niezawisłe. Ustalenia dotyczące funkcjonowania „sekcji tajnych” w latach 1950-1954 dowodzą tego, że wyrok skazujący był z góry przesądzony. Fakty te, w dacie orzekania w przedmiocie stwierdzenia nieważności, niewątpliwie stanowiłyby dodatkową argumentację przemawiającą za wycofaniem z obrotu prawnego wyroków wydanych w 1953 r. przeciwko ks. prof. Antoniemu Słomkowskiemu. Podobnie także informacje dotyczące charakteru sprawowanego w przedmiotowej sprawie nadzoru prokuratorskiego nad czynnościami podejmowanymi przez funkcjonariuszy MBP. Ujawnione okoliczności sprawy potwierdzają, że w toku historycznego postępowania karnego, organy bezpieczeństwa państwa w sferze faktycznej posiadały decydujący wpływ na rozstrzygnięcia organów wymiaru sprawiedliwości. Zamierzenia organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości nie zasadały się zatem na osiągnięciu kodeksowych celów postępowania karnego, a tylko zamierzeń natury politycznej.

PIŚMIENNICTWO

- Arndt, Michał. 2010. „Kilka uwag o pojęciu przestępstwa kontrrewolucyjnego w Polsce ludowej.” *Z Dziejów Prawa* 3:115-25.
- Falandysz, Lech, i Krzysztof Poklewski-Kozieli. 1989. „Przestępczość polityczna – zarys problematyki.” *Archiwum Kryminologii* 16:189-210.
- Jakubowski, Grzegorz. 2002. *Sądownictwo powszechne w Polsce w latach 1944-1950*. Warszawa: Wydawnictwo IPN.
- Kardas, Piotr. 1998. „Przestępstwo polityczne w prawie polskim próba analizy teoretycznej na tle obowiązującego systemu prawnego.” *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 1-2:135-96.
- Kornaszewska, Justyna. 2018. „Zasada „lex retro non agit”. Czy prawo nie działa wstecz?” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2:171-83. <https://doi.org/10.15804/ppk.2018.02.09>
- Maksimiuk, Diana. 2010. „O rozliczaniu stalinowskich sędziów na fali „odwilży” 1956 r. Rozliczanie stalinizmu na fali „odwilży” 1956 r. Dokumenty archiwalne dotyczące odpowiedzialności sędziów i prokuratorów wojskowych za łamanie praworządności w latach 1948–1954.” *Miscellanea Historico-Iuridica* 9:109-43.

- Pleskot, Patryk. 2022. *Wojskowy Sąd Rejonowy w Warszawie (1946-1955). Widok od wewnątrz*. Warszawa: Wydawnictwo IPN.
- Stanowska, Maria, 2018. *Odpowiedzialność za łamanie praworządności w organach śledczych, prokuraturze i sądach w latach 1944-1956*. Warszawa: Prawo Karne i Kryminologia.
- Zaborski, Marcin (red.). 2019. *W imię przyszłości partii. Procesy o łamanie tzw. praworządności specjalistycznej 1956-1957. Dokumenty*. Warszawa: Wydawnictwo IPN.
- Zoll, Andrzej, 1997. „Problem okoliczności wyłączających bezprawność czynu w okresie politycznej zmiany systemu.” *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* 1:93-102.

LOKALNE GRUPY DZIAŁANIA JAKO SZCZEGÓLNEGO RODZAJU ZRZESZENIA – WYBRANE ZAGADNIENIA

LOCAL ACTION GROUPS AS A SPECIAL TYPE OF ASSOCIATION – SELECTED ISSUES

Dr Klaudia Kijańska

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie, Polska
e-mail: k.kijanska@ujd.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0002-4478-2978>

Abstrakt

Opracowanie stanowi analizę statusu Lokalnych Grup Działania jako typu organizacji zrzeszających z uwzględnieniem obowiązujących przepisów. Celem artykułu jest ustalenie szczególnych determinantów po stronie organizacji działającej jako LGD i dokonanie zestawienia takiej formy z ideą społeczeństwa obywatelskiego oraz specyfiką norm odnoszących się do zrzeszeń. Przeprowadzona analiza pozwoliła na wykazanie kilku elementów świadczących o wyjątkowym charakterze zrzeszenia, tj. zakres podmiotowy, przedmiotowy oraz nadzorczy. Jednocześnie przyjęto, że działalność LGD stanowi wyraz realizacji zasady społeczeństwa obywatelskiego.

Słowa kluczowe: lokalna grupa działania, społeczeństwo obywatelskie, wolność zrzeszania się, pluralizm polityczny

Abstract

The study analyses the status of Local Action Groups as a type of associating organization, taking into account the applicable regulations. The aim of this article is to determine the specific conditions on the side of the organization operating as a LGDs and to compare such concept with the idea of civil society and the specificity of norms relating to associations. The conducted analysis allowed to demonstrate several elements proving the exceptional nature of the association, i.e. the subjective, objective and supervisory scope. At the same time, it was assumed that the activity of LGD is an expression of the implementation of the principle of civil society.

Keywords: local action group, civil society, freedom of association, political pluralism

Wprowadzenie

Udział człowieka w procesie oddziaływania na zadania władz publicznych stanowi ważny element rozwoju określonych terenów i realizacji zasady społeczeństwa obywatelskiego. Społeczeństwo posiada konstytucyjne gwarancje do partycypacji w wymiarze politycznym w różnych sferach życia państwa. Szczególnie uprawnienia do udziału podmiotów spoza organów władz publicznych pozostają powiązane z wolnościami i prawami człowieka o charakterze politycznym. Wśród nich znajduje się zawarta w treści art. 58 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wolność zrzeszania się¹. Ustrojodawca przyjmując swobodę do zrzeszania się człowieka nie ograniczył kategorii organizacji, w których jednostka ma możliwość realizacji swojej wolności. Taki stan potwierdzają zarówno treści zasad ustrojowych, tj. art. 11-13 ustawy zasadniczej, jak i określona art. 58 Konstytucji RP swoboda jednostki. Co więcej, jedną z zasad ustrojowych pozostaje reguła społeczeństwa obywatelskiego. Należącymi do grona instrumentów urzeczywistniających zasadę społeczeństwa obywatelskiego pozostają gwarancje odnośnie do organizacji zrzeszających.

Przykładem organizacji zrzeszających są Lokalne Grupy Działania (LGD). Wskazana organizacja jest określona na gruncie ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. *o rozwoju lokalnym z udziałem lokalnej społeczności*². W treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy RL wskazano, że zrzesza ona zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak i jednostki samorządu terytorialnego z wyłączeniem województwa. Pozostaje ona elementem oddziaływania na dany obszar – dla jego rozwoju – w formie wpływu oddolnego zarządzanego przez LGD. Taka formuła partycypacji lokalnej ma umożliwić dostrzeżenie potrzeb regionu, jak i uwypuklenie waloru danego obszaru dla jego rozwoju.

Zasadniczym celem pracy jest analiza statusu LGD oraz interpretacji tej specjalistycznej formy organizacyjnej. Przeprowadzona analiza pozwoli określić unikalny charakter LGD – uwzględniając zakres podmiotowy,

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej: Konstytucja RP].

² Dz. U. z 2015 r., poz. 182. [dalej: ustawa RL].

przedmiotowy oraz nadzorczy. Kolejno pozwoli ustalić czy LGD może być miejscem realizacji wolności zrzeszania się jednostki. W pracy zastosowano metodę dogmatyczno-prawną.

1. Znaczenie społeczeństwa obywatelskiego w przestrzeni lokalnej

Ważnym elementem oceny LGD w kontekście jego unikalnego charakteru pozostaje jego powiązanie z zasadą społeczeństwa obywatelskiego [Kijańska 2025, 145-56]. Ustrojowa reguła społeczeństwa obywatelskiego stanowi istotny element demokratycznego państwa, zaś jej rola w postaci partycypacji społecznej jawi się jako wartość kluczowa dla pełnego rozwoju państwa. Pluralistyczny charakter partycypacji umożliwia podejmowanie przez jednostkę działań na rzecz osiągnięcia obranego celu społecznego [Blicharz 2009, 7-19]. Cel ten pozostaje powiązany z dobrem wspólnym – w wymiarze lokalnym będzie to formuła oddziaływania z uwzględnieniem danego terenu. Możliwości odnośnie do realizacji wyznaczonych założeń w ramach partycypacji społecznej pozostają szerokie, zaś formy aktywności, jak i ich wymiar, stanowią własną decyzję człowieka. Taki kształt umożliwia spełnianie gwarantów wynikających z wolności jednostki. W wymiarze polityczno-społecznym człowiek może obierać różne formy działania – począwszy od uprawnień wyborczych, inicjatyw lokalnych, jak i aktywności w zorganizowanych grupach. Bezsprzecznie udział czynnika społecznego w procesie oddziaływania na państwo stanowi kluczowy element realizacji zasady społeczeństwa obywatelskiego. Brak gwarancji odnośnie do realnych uprawnień względem uczestnictwa członków społeczeństwa obywatelskiego wyłączałby istotę tej zasady.

Sama istota zasady społeczeństwa obywatelskiego pozostaje nierozdzielnie powiązana z wpływem podmiotów niezaliczanych do władzy publicznej do spraw o znaczeniu publicznym. Niemniej pełny wymiar tej zasady to także zakres oddziaływania zbiorowości, które mogą stanowić uzewnętrznienie swobody w ich kształtowaniu (np. spółdzielnie, stowarzyszenia), jak i występować z mocy samego prawa (jednostki samorządu terytorialnego). Poza uprawnieniami jednostki w obszarze urzeczywistnienia zasady społeczeństwa obywatelskiego istotna pozostaje również rola samorządu terytorialnego w kontekście oddziaływania lokalnego. Tym bardziej że jednostki te stanowią grupę powiązaną z przestrzenią lokalną. Jednoznacznie Leon Kieres zalicza samorząd terytorialny do kategorii

społeczeństwa obywatelskiego [Kieres 2006, 172]. Przez przynależność człowieka do określonej jednostki samorządu terytorialnego lokalna społeczność ma możliwość aktywnego działania w zadaniach realizowanych przez samorząd (zarówno poprzez własne działania, jak i np. udział w wyborach) [tamże; Baranowska-Zajac 2019, 5-20]. Jednostki samorządu terytorialnego są „zdecentralizowaną korporacją prawa publicznego, wykonującą zadania publiczne samodzielnie i na własną odpowiedzialność”, a zatem pozostają podmiotami uczestniczącymi w sprawowaniu władzy publicznej [Masternak-Kubiak 2016]. Jednak, jak wskazano wprost w ustawach samorządowych, to mieszkańcy z mocy samego prawa tworzą wspólnotę samorządową³. Tym samym kluczowym składnikiem w tym wymiarze pozostaje właśnie człowiek. Udział osób fizycznych, czy to za pośrednictwem inicjatyw własnych, czy też poprzez korzystanie z uprawnień wynikających z przynależności samorządowej, pozwala na realne zaangażowanie człowieka w zadaniach publicznych ważnych w danym obszarze.

Wartość zasady społeczeństwa obywatelskiego oddaje twierdzenie Marcina Kazimierczuka, że „we współczesnym modelu społeczeństwa obywatelskiego, odpowiadającego wymogom skomplikowanego, globalizującego się i pełnego sprzeczności świata obowiązuje pluralizm poglądów. Pluralizm jako zasada ustrojowa zapewnia odbicie różnorodnych poglądów, zapatrywań i opinii społecznych, jak też pozwala na pełne ustosunkowanie się do społeczeństwa, politycznie czy gospodarczo istotnych kwestii” [Kazimierczuk 2015, 34]. Takie ujęcie pozostaje także ważnym kierunkiem dla realizacji założeń LGD w Polsce. Przede wszystkim poprzez podmiotowe przyjęcie partycypacji samorządu, osób fizycznych oraz podmiotów społecznych/gospodarczych.

2. Szczególne cechy Lokalnych Grup Działania jako organizacji zrzeszających

LGD pozostaje szczególnym typem zrzeszenia, co potwierdza treść art. 4 ust. 3 pkt 2 ustawy RL. Ustawowo określone członkostwo w LGD uwzględnia podmioty zaliczane do różnych grup, tj. zarówno partnerów

³ Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. – o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2024 r., poz. 1465 z późn. zm.; art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. – o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2024 r., poz. 107 z późn. zm.; art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. – o samorządzie województwa, Dz. U. z 2024 r., poz. 566 z późn. zm.

społecznych (tj. osoby fizyczne, osoby prawne), jak i przedstawiciele samorządu terytorialnego (gminy, powiaty). Literalna wykładnia tego przepisu wskazuje na możliwość członkostwa tych podmiotów – niemniej odwołanie wyłącznie do art. 4 ust. 3 pkt 2 ustawy RL w jego ścisłym sformułowaniu nie jest wystarczające. W tym wymiarze zachodzi konieczność uwzględnienia równocześnie warunków zawartych w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. *ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej*⁴. Zasadnicze znaczenie dla statusu LGD w tym wymiarze posiada art. 31 ust. 2 pkt 2 Rozporządzenia 2021, gdzie wskazano, że dla bytu LGD konieczne jest, aby w jej skład wchodził „przedstawiciele publicznych i prywatnych lokalnych interesów społeczno-gospodarczych i w których żadna pojedyncza grupa interesu nie kontroluje procesu podejmowania decyzji”. Formuła przyjęta w treści art. 4 ust. 2 pkt 3 ustawy RL jasno koresponduje z treścią art. 31 Rozporządzenia 2021. O konieczności jednoczesnego stosowania Rozporządzenia 2021 wobec wykładni wymiaru podmiotowego LGD świadczą zawarte w treści art. 1 ustawy RL wskazania w odniesieniu do rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Wobec tego konieczne jest występowanie przedstawicieli społecznych (osoby fizyczne, osoby prawne), jak i przedstawicieli publicznych (gmina, powiat). Jednocześnie konieczne jest występowanie różnych grup interesu, tj. społecznych, gospodarczych i publicznych. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że LGD stanowią partnerstwo trójsektorowe [Abramowicz 2020, 98; Kołomycew 2010, 103-14]. Jak wynika z *Poradnika dla lokalnych grup działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014-2020* za sektor publiczny poczytuje się: „gminy i powiaty oraz uczelnie publiczne, jednostki badawczo-rozwojowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, państwowe lub samorządowe instytucje kultury oraz państwowe lub

⁴ Dz. U. UE. L. z 2021 r., Nr 231, s. 159 z późn. zm. [dalej: Rozporządzenie 2021].

samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych przepisów w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorców”⁵. Kolejno wskazano, że katalog podmiotów wchodzących w skład sektora społecznego to „organizacje pozarządowe, w tym fundacje i stowarzyszenia oraz podmioty prowadzące Centra Integracji Społecznej, Kluby Integracji Społecznej, Warsztaty Terapii Zawodowej, Zakłady Aktywizacji Zawodowej, kościoły i związki wyznaniowe, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego, także związki zawodowe i organizacje pracodawców, organizacje społeczno-zawodowe rolników oraz inne dobrowolne zrzeszenia i ruchy obywatelskie (Koła Gospodyń Wiejskich, rady sołeckie, rady parafialne itp.)”⁶. Ostatnim typem podmiotów pozostają te sklasyfikowane jako sektor gospodarczy, tj. „podmioty prowadzące działalność gospodarczą, w tym przedsiębiorstwa społeczne, rolnicy i rybacy”⁷. Takie ujęcie podmiotów umożliwia wskazanie na istotne powiązanie między działalnością LGD a realizacją zasady społeczeństwa obywatelskiego i jawi się jako ważny reprezentant pluralizmu politycznego.

Należy w tym zakresie wskazać, że ustawodawca bezpośrednio odwołuje się do tego, że LGD działa jako stowarzyszenie w oparciu o przepisy ustawy *Prawo o stowarzyszeniach*⁸. W tym wymiarze należy zwrócić uwagę, że ustawodawca, dostosowując zakres funkcjonowania LGD, postanowił odstąpić od generalnych zasad zawartych w ustawie PrS w zakresie podmiotowych uprawnień członkowskich. W tym wymiarze przede wszystkim na gruncie ustawy RL przyznano uprawnienie do posiadania zwykłego członkostwa zarówno przez osoby prawne, jak również przez gminy i powiaty. Zestawiając uwarunkowanie odnoszące się do ustawy PrS, należy zwrócić uwagę, że względem osób prawnych przewidziane pozostaje członkostwo wyłącznie na zasadzie członkostwa wspierającego. Na gruncie ustawy PrS nie sposób odszukać przepisów umożliwiających i uprawniających jednostki samorządu terytorialnego do zrzeszania się w stowarzyszeniach.

⁵ Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Poradnik dla lokalnych grup działania w zakresie opracowania lokalnych strategii rozwoju na lata 2014-2020*, Warszawa 2015, s. 12.

⁶ Tamże.

⁷ Tamże.

⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. - *Prawo o stowarzyszeniach*, Dz. U. z 2020 r., poz. 2261 z późn. zm. [dalej: ustawa PrS].

Sama możliwość zrzeszania się jednostek samorządu terytorialnego wynika z art. 172 Konstytucji RP. Regulacje ustawy PrS skupione pozostają przede wszystkim na uprawnieniu do zrzeszania się przez człowieka (poza możliwością członkostwa honorowego na rzecz osób prawnych). Taki stan wynika z treści art. 58 ust. 1 Konstytucji RP. W tym wymiarze zarówno ustawodawca konstytucyjny, jak również założenia ustawy PrS świadczą o realizacji wolności zrzeszania się. Niemniej w wymiarze odnoszącym się do uprawnienia do zrzeszania się przez wskazane w ustawie RL jednostki samorządu terytorialnego nie sposób przyjąć o zasadności stosowania treści art. 58 ust. 1 Konstytucji RP. Podstawą do kooperacji przez gminy i powiaty pozostaje zatem treść art. 172 Konstytucji RP. Sposobność określona w art. 172 § 2 stanowi odrębne od konstytucyjnej wolności zrzeszania się prawo. Jak wskazano, w treści art. 172 § 2 ustawy zasadniczej „Jednostka samorządu terytorialnego ma prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw”. W doktrynie potwierdzony jest pogląd, że nie ma możliwości zastosowania względem jednostek samorządu terytorialnego treści art. 58 § 1 Konstytucji RP, tj. wolności zrzeszania się przez jednostki samorządu terytorialnego. Warunki i istota prawa do zrzeszania się przez jednostki samorządu terytorialnego pozostają determinowane bezpośrednio przepisami obowiązującymi na gruncie ustaw zwykłych [Naleziński 2023, 564-65]. W tym wymiarze należy wskazać, że już takie połączenie uprawnień przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego oraz osobom fizycznym na gruncie konstytucyjnym – z różnych podstaw prawnych – świadczy o szczególnym charakterze LGD. To szczególne stowarzyszenie stanowi zarówno miejsce do realizacji swobody zrzeszania się człowieka, jak i stanowi ważną instytucję w procesie partycypacji społecznej.

Kolejnym elementem świadczącym o szczególnym charakterze LGD pozostaje powiązanie celu obranego przez organizację lokalną z założeniami względem realizacji Lokalnej Strategii Działania (LSD). Wprawdzie na gruncie ustawy RL nie wskazano wprost na dedykowane typy działań (celów). Jednak ten szczególny wymiar kierunków ideowych pozostaje powiązany z Rozporządzeniem 2021, tj. m.in. art. 29 ust. 1 lit. a i art. 32 ust. 1 lit. c. W tym wymiarze przede wszystkim kluczowym elementem wyznaczającym zakres działań jest analiza potrzeb rozwojowych i potencjału danego obszaru. Zakres ten powinien pozostawać także uwzględniany w kontekście

„wzajemnych powiązań gospodarczych, społecznych i środowiskowych” (art. 29 ust. 1 lit. b Rozporządzenia 2021). Konieczność obrania przez LGD pewnych z góry określonych celów wynika ze stosowania wobec tej osoby prawnej przepisów ustawy PrS. W treści art. 2 ust. 2 ustawy PrS wskazano na samodzielność określania celu przez stowarzyszenie – zaś w treści art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy PrS wskazano na wymóg obrania w statucie takich celów. Jednak wobec LGD statutowe cele muszą korelować z założeniami ustawy RL i Rozporządzeniem 2021 w zakresie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność. Ważnym elementem dla zachowania statusu LGD jest opracowanie i realizacja LSD. Taki obowiązek stanowi odzwierciedlenie wymagań Rozporządzenia 2021, tj. art. 33 ust. 1 – lokalne grupy działania opracowują i realizują strategie rozwoju w oparciu o kryteria europejskie. Brak wskazanego warunku powoduje niemożność przypisania statusu LGD. Taki wymóg obowiązuje przez cały czas trwania tego szczególnego typu stowarzyszenia. Oznacza to, że w momencie jego braku LGD powinno zostać dostosowane do warunków działalności stowarzyszeń w rozumieniu ustawy PrS i może zachować swój byt – jednak bez dotychczasowego statusu LGD. Wówczas podmiot pozostaje zobowiązany do wprowadzenia stosownych zmian w statucie oraz zgłoszenia ich do Krajowego Rejestru Sądowego (art. 4b ustawy LR).

Istotne pozostaje, że na gruncie Rozporządzenia 2021 wyłącznie LGD pozostają uprawnione do wykonywania zadań w postaci: rozwijania zdolności podmiotów lokalnych do opracowywania i wdrażania operacji; opracowania niedyskryminującej i przejrzystej procedury i kryteriów wyboru, które pozwalają uniknąć konfliktu interesów i zapewniają, aby żadna pojedyncza grupa interesu nie kontrolowała decyzji w sprawie wyboru; przygotowywania i publikowania naborów wniosków; wyboru operacji i ustalania kwoty wsparcia oraz przedstawiania wniosków podmiotowi odpowiedzialnemu za ostateczną weryfikację kwalifikowalności przed ich zatwierdzeniem; monitorowania postępów w osiągnięciu celów wyznaczonych w strategii; ewaluacji realizacji strategii (art. 33 ust. 3 Rozporządzenia 2021).

Ważną różnicą odnośnie do LGD względem stowarzyszenia działającego wyłącznie na gruncie ustawy PrS pozostaje określenie nadzoru. Jak wynika z treści art. 4 ust. 3 pkt 2 ustawy RL nadzór sprawowany jest przez marszałka województwa. Zgodnie z art. 8 ust. 5 pkt 1 i 2 ustawy PrS nadzór sprawowany jest przez wojewodę właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia – w zakresie nadzoru nad działalnością stowarzyszeń

jednostek samorządu terytorialnego oraz starostę właściwego ze względu na siedzibę stowarzyszenia – w zakresie nadzoru nad innymi stowarzyszeniami jednostek samorządu terytorialnego. Tym samym bezpośrednio uwiadcza się różnica w zakresie sprawowanego nadzoru. Wydaje się, że przyjęcie formuły nadzorczej w ramach ustawy RL jawi się jako harmonizacja nadzoru podmiotu, który w swych strukturach członkowskich zawiera zarówno podmioty społeczne, jak i organizacje samorządu terytorialnego. W doktrynie zwracana była uwaga, że takie ujęcie nie stanowi ograniczenia działania LGD, a jedynie optymalizację jej funkcjonowania na rzecz rozwoju danego środowiska [Grabowski 2014, 155].

Podsumowanie

Biorąc pod uwagę powyższe, należy wskazać, że Lokalne Grupy Działania pozostają organizacjami zrzeszającymi o szczególnym charakterze. LGD funkcjonuje jako stowarzyszenie z uwzględnieniem standardów wynikających z ustawy RL.

Ich specjalistyczne znaczenie pozostaje bezpośrednio dookreślone kilkoma warunkami. Jednym z nich pozostaje określoność oddziaływania tej osoby prawnej na rzecz danego regionu. Ponadto o szczególnym statusie LGD świadczy także fakt, że członkostwo podmiotów, które mają możliwość partycypacji w działaniach stymulujących rozwój regionu, pozostaje elementem powiązania przedstawicieli władzy publicznej jak również szeroko rozumianych podmiotów społecznych. Takie ujęcie stanowi swoistego rodzaju nowy standard w zakresie funkcjonowania organizacji zrzeszających, albowiem uprawnienie do zrzeszania się stanowi element wolności zrzeszania się przypisanej człowiekowi. Względem osób fizycznych udział w LGD będzie stanowił realizację potrzeb człowieka w rozumieniu konstytucyjnej swobody zrzeszania się. Członkostwo LGD uwzględnia partycypację podmiotów zorganizowanych, tj. tych spoza władzy publicznej oraz tych, które należą do władz publicznych (wybrane jednostki samorządu terytorialnego). Takie partnerstwo umożliwia uwzględnienie różnych kompetencji i możliwości posiadanych przez poszczególne podmioty do podejmowania działań stymulujących rozwój terenów. Zatem LGD jawi się jako szczególnego rodzaju organizacja poprzez uwzględnienie wskazanych podmiotów członkowskich. Kolejnym istotnym elementem wskazującym

na szczególny status LGD jest przyjęcie, że ich działania muszą pozostawać w ścisłym powiązaniu z Lokalną Strategią Działania – stanowiącą immanentny wymóg do trwania tej organizacji ze statusem LGD. Brak LSR uniemożliwia zakwalifikowanie Lokalnej Grupy Działania w tej formule. Wówczas zachodzi konieczność wyłączenia stosowania standardów dotyczących LGD oraz dostosowania statutu organizacji do wymogów określonych w ustawie Prawo o Stowarzyszeniach. Wtedy jednostka przestaje być LGD i po dopełnieniu wymagań staje się stowarzyszeniem rejestrowym. Wobec powyższego można wskazać, że LGD stanowią zarówno szczególny typ zrzeszeń, jak również szczególny typ stowarzyszenia.

PIŚMIENNICTWO

- Abramowicz, Joanna. 2020. „Lokalne grupy działania jako organizacje i społeczności uczące się.” *Praca Socjalna* nr 3(35):91-108. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0014.3147>
- Baranowska-Zajęc, Wioleta. 2019. „Instytucje społeczeństwa obywatelskiego w świetle nowelizacji samorządowych ustaw ustrojowych z 11 stycznia 2018 r.” *Studia Prawnoustrojowe* nr 44:5-20.
- Blicharz, Jolanta. 2009. „Relacje sektora obywatelskiego z państwem i sektorem gospodarczym.” *Acta Universitatis Wratislaviensis* 80:7-19.
- Grabowski, Radosław. 2014. „Prawne determinanty funkcjonowania lokalnych grup działania w Polsce.” *Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne* 43:145-59.
- Kazimierczuk, Marcin. 2015. „Wolność zrzeszania się jako element społeczeństwa obywatelskiego.” *Studia Prawnoustrojowe* nr 28:21-34.
- Kieres, Leon. 2006. „Samorząd terytorialny jako instytucja społeczeństwa obywatelskiego.” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2:171-90.
- Kijańska, Klaudia. 2025. „Konstytucyjna zasada społeczeństwa obywatelskiego a rozwój lokalny z udziałem Lokalnych Grup Działania.” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 3:145-56.
- Kołomycew, Anna. 2010. „Lokalne grupy działania jako forma partycypacji na szczeblu lokalnym.” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* nr 1(1):103-14.
- Masternak-Kubiak, Małgorzata. 2014. „Art. 163.” W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. Monika Haczkowska. Warszawa: LexisNexis. Lex el.
- Naleziński, Bogumił. 2023. „Art. 172.” W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II*, red. Piotr Tuleja, 564-65. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

WŁAŚCIWA FORMACJA I EDUKACJA MŁODZIEŻY W PERSPEKTYWIE ZAWARCIA MAŁŻEŃSTWA I ZAŁOŻENIA RODZINY

PROPER FORMATION AND EDUCATION OF YOUNG PEOPLE WITH A VIEW TO MARRIAGE AND STARTING A FAMILY

Ks. prof. dr hab. Józef Krzywda CM

Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, Polska
e-mail: jozefkrzywda@misjonarze.pl; <https://orcid.org/0000-0002-8369-3257>

Abstrakt

Artykuł podejmuje problematykę należytej formacji i edukacji młodzieży w perspektywie przygotowania do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny. Autor, odwołując się do myśli Arystotelesa, św. Augustyna oraz nauczania Jana Pawła II, wskazuje na naturalną potrzebę poznania prawdy i oparcia procesu wychowawczego na systemie pozytywnych wartości, ze szczególnym uwzględnieniem Dekalogu. W tekście dokonano rozróżnienia pojęć *formatio* i *educatio*, podkreślając ich komplementarność w procesie rozwoju osoby. Analizie poddano rolę rodziców jako pierwszoplanowych wychowawców oraz zadania instytucji pomocniczych, w tym Kościoła i Państwa, w świetle przepisów Kodeksu Prawa Kanonicznego oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł akcentuje konieczność ochrony tożsamości małżeństwa przed współczesnymi błędnymi tendencjami społecznymi oraz potrzebę stałego doskonalenia metod formacyjnych, które stanowią fundament zdrowego społeczeństwa i narodu.

Słowa kluczowe: małżeństwo, rodzina, formacja, edukacja, Jan Paweł II

Abstract

The article explores the issue of the proper formation and education of youth in the context of preparing them for marriage and establishing a family. Drawing

on the thought of Aristotle, St. Augustine, and the teachings of John Paul II, the author highlights the natural human need to seek the truth and base the educational process on a positive value system, with particular emphasis on the Decalogue. The text distinguishes between the concepts of *formatio* and *educatio*, emphasizing their complementarity in the process of personal development. It analyzes the primary role of parents in education, as well as the responsibilities of supporting institutions, including the Church and the State, in light of the Code of Canon Law and the Constitution of the Republic of Poland. The article stresses the importance of protecting the identity of marriage against contemporary harmful social trends and the need for continuous improvement of formation methods, which serve as the foundation of a healthy society and nation.

Keywords: marriage, family, formation, education, John Paul II

Wprowadzenie

Maksyma *Omnes homines naturaliter scire desiderant* [Michalski 2010, 119] wyraża naturalny, głęboko duchowy imperatyw poznania własnej osoby oraz otaczającego świata. Myśli tej dał wyraz już Arystoteles, twierdząc: „To bowiem jest właściwością człowieka, odróżniającą go od innych stworzeń żyjących, że on jedyny ma zdolność rozróżniania dobra i zła, sprawiedliwości i niesprawiedliwości, i tym podobnych; wspólnota zaś takich istot staje się podstawą rodziny i państwa” [Arystoteles 1964, 7]. A ponieważ w zwykłym porządku rzeczy, jak stwierdza tenże myśliciel, życie bierze początek w rodzinie; w niej dokonuje się wychowanie¹, czyli właściwa, należąca potomstwu formacja i edukacja – pełniona w pierwszym rzędzie przez rodziców [Dyduch 2005, 46], a następnie – niejako w charakterze dopełniającym – wspierana w sposób profesjonalny w określonych instytucjach przez kompetentnych formatorów i edukatorów.

1. Obowiązek formacji i edukacji osoby ludzkiej w perspektywie budowy małżeństwa i rodziny

Opisując różnorodny zakres działań formacji i edukacji, w perspektywie przygotowania człowieka dla właściwego rozwoju rodziny, należy w pierwszym

¹ *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], kan. 1055 § 1 i 1136.

rzędzie odnotować odmienny sposób oddziaływania każdego z wymienionych działań o charakterze instytucjonalnym [Ochoa 1984, 161-62, 199]. Dlatego przypomnijmy, że pod pojęciem *formatio* rozumie się: „kształt, ukształtowanie, utworzenie, tworzenie i *conscientiae*, wyrobienie, wychowanie sumienia [Jougan 1958, 267]; natomiast pod pojęciem *educatio* rozumie się: „pielęgnowanie, wychowanie i wykształcenie” [tamże, 216]. Przy czym oba pojęcia w pewnych aspektach pokrywają się w swym działaniu, a w innych pełnią odrębną funkcję. Oba wszakże (formacja i edukacja) są niezbędne w procesie przygotowania do zawarcia małżeństwa i powstania rodziny.

2. Przyjęcie pozytywnego systemu wartości w procesie formacji i edukacji

Odnosząc się do wspomnianego addagium *Omnes homines naturaliter scire desiderant*, Jan Paweł II napisał, że „właściwym przedmiotem tego pragnienia jest prawda”². Nawet w życiu codziennym obserwujemy – podkreślił dalej – jak bardzo każdy człowiek stara się poznawać obiektywny stan rzeczy, nie zadawalając się informacjami z drugiej ręki. Człowiek to jedyna istota w całym widzialnym świecie stworzonym – zauważa Papież – która nie tylko zdolna jest wiedzieć, ale także zdaje sobie sprawę z tego, że wie i dlatego pragnie poznać istotną prawdę tego, co postrzega. Nikomu nie może być naprawdę obojętne – zaakcentował dalej – czy jego wiedza jest prawdziwa. Jeżeli człowiek odkryje, że jest fałszywa, odrzuca ją; jeśli natomiast może się upewnić o jej prawdziwości, doznaje satysfakcji” (FR 25). O tym właśnie mówi św. Augustyn: „Wielu spotkałem takich ludzi, którzy chcieliby oszukiwać, ale takiego, który chciał być oszukiwany, nie spotkałem” (FR 25). Z powyższej refleksji Papieża należy wyciągnąć następujący wniosek: rodzice oraz ich nauczyciele i wychowawcy mają ścisły, niekwestionowany obowiązek formacji i edukacji młodzieży, oparty na podstawie systemu pozytywnych wartości, które otwiera przed młodzieżą Dekalog. Kontynuując następnie swoją refleksję, Jan Paweł II stwierdza: „Człowiek nie znajduje prawdziwych wartości, zamykając się w sobie, ale otwierając się i poszukując

² Ioannes Paulus PP. II, *Litterae Encyclicae Fides et ratio ad catholicae Ecclesiae Episcopos de rationis et fidei naturae necessitudine* (14.09.1998), AAS 91 (1999), s. 5-88; tekst polski: Jan Paweł II, *Encyklika Fides et ratio*, Wydawnictwo Wrocławskiej Księgarni Archidiecezjalnej, Wrocław 1998 [dalej: FR], nr 25.

ich także w wymiarach transcendentnych wobec niego samego. Jest to konieczny warunek, który każdy musi spełnić, aby stać się sobą i wzrastać jako osoba dorosła i dojrzała” (FR 25). Papieskie uwagi zawierają wyraźną aluzję do postulatu, wymagającego od rodziców oraz nauczycieli formacji i edukacji opartych na prawdziwych, pozytywnych wartościach, które są konieczne celem powstania, założenia i budowy małżeństwa i rodziny.

3. Prawo Kościoła w doborze instytucji celem należytej formacji i edukacji

W kontekście tematu przypomnijmy również prawo Kościoła do wyboru instytucji, które by w sposób należyty mogły pełnić zadanie formacji i edukacji – w perspektywie założenia i umacniania instytucji rodziny. Prawo to wyraźnie określa i gwarantuje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej³ oraz kan. 227 KPK/83, który proklamuje zasady, jakimi winni kierować się wierni świeccy, jako obywatele społeczności państwowej [Dyduch 2005, 47].

W swoim komentarzu do normy kan. 227 KPK/83, J. Dyduch napisał: „Wierni świeccy, stanowią wspólnotę Ludu Bożego, są jego członkami. Równocześnie należą do wspólnoty politycznej, są więc obywatelami określonego państwa. Wszystkim im przysługują prawa człowieka jak innym współobywatelom. Prawa te winny być respektowane zarówno przez wspólnotę kościelną, jak i przez wspólnotę polityczną [...]. Stąd granice wszelkiej autonomii i wolności działania wszystkich ludzi stanowi prawo Boże” [tamże].

4. Rola Państwa jako gwaranta praw obywatelskich w zakresie formacji i edukacji do małżeństwa i rodziny

Podejmując w ramach tematu zagadnienie stosunku Państwa jako organizacji politycznej do instytucji małżeństwa i rodziny, trzeba nawiązać do wypowiedzi Jana Pawła II, jakie zawarł w swym *Liście do rodzin*⁴. Wśród licznych, zasługujących na szczególną uwagę stwierdzeń Papieża,

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm., art. 70.

⁴ Ioannes Paulus PP. II, *Litterae Gratissimam sane familiis datae ipso volente sacro Familiae anno MCMXCIV* (02.02.1994), AAS 86 (1994), s. 868-925; tekst polski: Jan Paweł II, *List do rodzin*, Tygodnik Katolicki „Niedziela”, Częstochowa 1994 [dalej: LR].

odnotujmy następujące: „Kościół stoi na straży autentyczności ludzkich rodzin i wzywa odnośne instytucje, zwłaszcza parlamenty i państwa, a także organizacje międzynarodowe, ażeby nie ulegały pokusie pozornej nowoczesności” (LR 17), to znaczy, że: „Nie mogą być uznane społecznie jako małżeństwo inne związki międzyludzkie, które tym warunkom nie odpowiadają, choć dzisiaj istnieją takie tendencje, bardzo groźne dla przyszłości ludzkiej rodziny i społeczeństw” (LR 17). Dlatego w rozdziale zatytułowanym: „Rodzina a społeczeństwo”, Papież zadaje istotne pytanie: „Czego rodzina-instytucja oczekuje od społeczeństwa? I odpowiada: „Oczekuje przede wszystkim uznania swej tożsamości i zaakceptowania jako społeczna podmiotowość” (LR 17). Dlatego trzeba podkreślić, że pierwszą troską Państwa winno być zagwarantowanie odpowiedniej formacji i edukacji młodzieży, aby rodziły się prawdziwe i zdrowe małżeństwa i rodziny, dla powstawania i rozwoju zdrowego życia społeczeństwa i narodu.

5. Stanowisko wobec błędnych tendencji skierowanych przeciw instytucji małżeństwa i rodziny

Traktując o formacji i edukacji w perspektywie przygotowania młodego pokolenia do małżeństwa i rodziny, należy się ustosunkować również do błędnych, a tym samym szkodliwych tendencji i działań, które propagują teorie, godząc w instytucję małżeństwa i rodziny.

W czwartym rozdziale adhortacji apostołskiej *Familiaris consortio*, pod tytułem: *Duszpasterstwo rodzin w przypadkach trudnych*; w podtytule: *Szczególne okoliczności*, Jan Paweł II zapisał: „Zaangażowanie duszpasterskie bardziej jeszcze wielkoduszne, bardziej jeszcze pełne mądrości i roztropności, na wzór Dobrego Pasterza, jest potrzebne w stosunku do tych rodzin, które – często niezależnie od własnej woli czy pod naciskiem wymogów różnej natury – muszą stawić czoło sytuacjom obiektywnie trudnym”⁵. Nawiązując tu do czwartego punktu niniejszego opracowania, w którym ukazuję rolę Państwa w kwestii formacji i edukacji do małżeństwa i rodziny, przytoczmy apel Jana Pawła II, skierowany do Ludu Bożego,

⁵ Ioannes Paulus PP. II, Adhortatio apostolica *Familiaris consortio* de familiae christianae muneribus in mundo huius temporis (22.11.1981), AAS 74 (1982), s. 81-191; tekst polski: Jan Paweł II, *Adhortacja apostołska Familiaris consortio. O zadaniach rodziny chrześcijańskiej w świecie współczesnym*, Drukarnia Watykańska „Polyglotta”, Watykan 1981 [dalej: FC], nr 77.

który „[...] niechaj stara się także, by władze publiczne, opierając się rozkładowym tendencjom w społeczeństwie, które są szkodliwe również dla godności, bezpieczeństwa i dobrobytu poszczególnych obywateli, starały się o to, by opinia publiczna nie była urabiana w sensie niedoceniaenia instytucjonalnej ważności małżeństwa i rodziny” (FC 81).

Podsumowanie

Nawet pobieżny rzut oka na poczynione wyżej rozważania i uwagi wi-nien skłonić do głębszej refleksji: przede wszystkim rodziców, a następnie wiernych Kościoła (kan. 1063 KPK/83) i obywateli danego Państwa⁶ oraz odpowiednich instytucji – co wynika z zapisu Konstytucji RP – (KKK 2237), do doskonalenia metod w procesie należytej formacji i edukacji, dla zachowania i rozwoju małżeństwa i rodziny, jako że są fundamentem życia wspólnotowego i społecznego narodu, a ostatecznie całego rodzaju ludzkiego.

PIŚMIENNICTWO

- Arystoteles. 1964. *Polityka*. Przekł. Ludwik Piotrowicz. Wstęp Konstanty Grzybowski. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Dyduch, Jan. 2005. „Obowiązki i prawa wiernych chrześcijan świeckich.” W *Komentarz do Kodeksu Prawa Kanonicznego*, t. II/1: *Księga II. Lud Boży. Część I. Wierni chrześcijanie. Część II. Ustrój hierarchiczny Kościoła*, red. Józef Krukowski, 42-54. Poznań: Pallottinum
- Jougan, Alojzy. 1958. *Słownik kościelny łacińsko-polski*. Wyd. 3. Poznań: Księgarnia św. Wojciecha.
- Michalski, Konstanty. 2010. *Między heroizmem a bestialstwem*. Wyd. 3 uzup. Kraków: Wydawnictwo Mariackie.
- Ochoa, Xaverius. 1984. *Index verborum ac locutionum Codicis iuris canonici*. Editio secunda et completa. Città del Vaticano: Libreria Editrice Lateranense.

⁶ *Catechismus Catholicae Ecclesiae*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 1997; tekst polski: *Katechizm Kościoła Katolickiego*, Pallottinum, Poznań 2002 [dalej: KKK], nr 2238.

NAWIĄZANIE STOSUNKÓW DYPLOMATYCZNYCH I KONSULARNYCH MIĘDZY RZECZĄPOSPOLITĄ POLSKĄ A WYSPAMI COOKA

ESTABLISHMENT OF DIPLOMATIC AND CONSULAR RELATIONS BETWEEN THE REPUBLIC OF POLAND AND THE COOK ISLANDS

Dr Sabina Kubas

Uniwersytet Rzeszowski, Polska
e-mail: skubas@ur.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0002-6581-7105>

Abstrakt

Niniejsze opracowanie analizuje nawiązanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych między Rzeczpospolitą Polską a Wyspami Cooka, które miało miejsce 20 marca 2025 r. Artykuł omawia istotę stosunków dyplomatycznych i konsularnych w prawie międzynarodowym, wskazując ich funkcję w reprezentowaniu interesów państwowych, ochronie obywateli oraz utrzymaniu pokojowych relacji międzynarodowych. Przedstawiono także specyficzny status prawny Wysp Cooka jako podmiotu o ograniczonej podmiotowości międzynarodowej, posiadającego autonomię w polityce zagranicznej mimo pozostawania w wolnym stowarzyszeniu z Nową Zelandią. Nawiązanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych między Polską a Wyspami Cooka stanowi przykład elastycznego stosowania prawa dyplomatycznego wobec podmiotów nietypowych oraz potwierdza funkcjonalną zdolność Wysp Cooka do prowadzenia relacji międzynarodowych. Analiza wskazuje, że akt ten umożliwia rozwój współpracy bilateralnej w sferze politycznej, gospodarczej, kulturowej i edukacyjnej, a także wzmacnia pozycję Polski w regionie Pacyfiku. Nawiązanie relacji jest dowodem adaptacyjności współczesnego prawa międzynarodowego i jego zdolności do stabilizowania porządku międzynarodowego poprzez formalne uregulowanie stosunków państwowych.

Słowa kluczowe: stosunki dyplomatyczne, stosunki konsularne, Wyspy Cooka, Polska, prawo międzynarodowe publiczne, podmiotowość międzynarodowa

Abstract

This paper analyzes the establishment of diplomatic and consular relations between the Republic of Poland and the Cook Islands, which took place on March 20, 2025. It discusses the essence of diplomatic and consular relations in international law, highlighting their role in representing state interests, protecting citizens, and maintaining peaceful international relations. The study also examines the unique legal status of the Cook Islands as a subject of limited international personality, possessing autonomy in foreign policy while remaining in free association with New Zealand. The establishment of diplomatic and consular relations between Poland and the Cook Islands serves as an example of the flexible application of diplomatic law to atypical entities and confirms the functional capacity of the Cook Islands to conduct international relations. The analysis indicates that this act enables the development of bilateral cooperation in political, economic, cultural, and educational spheres, while strengthening Poland's position in the Pacific region. The establishment of these relations demonstrates the adaptability of contemporary international law and its capacity to stabilize the international order through formal regulation of state interactions.

Keywords: diplomatic relations, consular relations, Cook Islands, Poland, public international law, international personality

Wprowadzenie

Współczesne prawo międzynarodowe publiczne umożliwia państwom nawiązywanie stosunków dyplomatycznych z różnorodnymi podmiotami o zróżnicowanym statusie międzynarodowym. Stosunki dyplomatyczne to podstawowy element funkcjonowania współczesnych państw na arenie międzynarodowej. Samo ich nawiązanie stanowi wyraz uznania i otwartości na współpracę polityczną, gospodarczą, społeczną oraz kulturową. Nawiązanie relacji dyplomatycznych i konsularnych pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Wyspami Cooka w dniu 20 marca 2025 r. stanowi istotny przykład rozbudowy polskiej sieci dyplomatyczno-konsularnej w regionie Pacyfiku.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie problematyki nawiązywania stosunków dyplomatycznych i konsularnych na przykładzie

aktualnej sytuacji międzynarodowej Rzeczypospolitej Polskiej. W niniejszym opracowaniu zastosowano metodę historyczno-prawną oraz dogmatyczną, które umożliwiły odpowiednią interpretację przepisów międzynarodowych oraz wyciągnięcie wniosków na temat ich zastosowania.

Jako problem badawczy niniejszego opracowania należałoby wskazać istotę i potrzebę współpracy dyplomatycznej i konsularnej jaka została nawiązana między Polską a Wyspami Cooka w dniu 20 marca 2025 r. Czy taka współpraca znajduje uzasadnienie w realizowanych stosunkach międzynarodowych? Czy jej nawiązanie stanowi jakiegokolwiek trudności dla obu stron? Czy efekty tej współpracy przyniosą wymierne korzyści?

1. Istota stosunków dyplomatycznych i konsularnych w prawie międzynarodowym

Stosunki dyplomatyczne stanowią podstawowy mechanizm funkcjonowania współczesnych stosunków międzynarodowych oraz jeden z najważniejszych przejawów suwerenności państwa w sferze zewnętrznej. Ich istota polega na ustanowieniu formalnych, oficjalnych i trwałych relacji pomiędzy podmiotami prawa międzynarodowego – przede wszystkim państwami – w celu prowadzenia dialogu politycznego, reprezentowania interesów państwowych oraz utrzymywania pokojowych relacji międzynarodowych [Symonides 2014, 365]. W sensie prawnym stosunki dyplomatyczne są wyrazem wzajemnego uznania zdolności państw do uczestniczenia w relacjach międzynarodowych oraz do wykonywania prawa legacji (*ius legationis*) [Shaw 2017, 707].

Prawo do nawiązywania stosunków dyplomatycznych nie ma charakteru bezwzględnego obowiązku. Zgodnie z utrwaloną praktyką międzynarodową oraz zasadami prawa zwyczajowego państwa nie są zobowiązane do utrzymywania stosunków dyplomatycznych z innymi państwami [Brownlie 2008, 327]. Ich ustanowienie wymaga zawsze zgody obu stron, co stanowi bezpośrednią konsekwencję zasady suwerennej równości państw, wyrażonej m.in. w art. 2 ust. 1 Karty Narodów Zjednoczonych¹.

Z normatywnego punktu widzenia stosunki dyplomatyczne zostały kompleksowo uregulowane w Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r., która stanowi podstawowy akt prawny współczesnego prawa

¹ Karta Narodów Zjednoczonych z dnia 26 czerwca 1945 r., Dz. U. z 1947 r., Nr 23, poz. 90.

dypłomatycznego². Konwencja ta nie reguluje treści relacji politycznych między państwami, lecz ustanawia ramy prawne umożliwiające funkcjonowanie misji dypłomatycznych, w szczególności w zakresie ich statusu, funkcji oraz przywilejów i immunitetów [Ehrlich 1958, 456].

Istotnym elementem stosunków dypłomatycznych jest ich funkcjonalny charakter. Przywileje i immunitety dypłomatyczne nie mają charakteru osobistego, lecz służą wyłącznie zapewnieniu skutecznego wykonywania funkcji misji dypłomatycznej (Konwencja wiedeńska o stosunkach dypłomatycznych, Preambuła). Funkcje te obejmują reprezentowanie państwa wysyłającego, ochronę jego interesów, prowadzenie negocjacji z państwem przyjmującym oraz pozyskiwanie informacji o jego sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej zgodnie z prawem międzynarodowym (Konwencja wiedeńska o stosunkach dypłomatycznych, art. 3).

Stosunki konsularne, choć ściśle powiązane ze stosunkami dypłomatycznymi, stanowią odrębną instytucję prawa międzynarodowego. Ich zasadniczym celem jest ochrona interesów państwa wysyłającego oraz jego obywatele w państwie przyjmującym, przy czym ochrona ta ma przede wszystkim charakter administracyjno-prawny, a nie polityczny [Crawford 2019, 504].

Podstawowym aktem normatywnym regulującym tę sferę jest Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r., która określa zasady ustanawiania urzędów konsularnych, zakres kompetencji urzędników konsularnych oraz ich status prawny³. W odróżnieniu od misji dypłomatycznych, urzędy konsularne nie reprezentują państwa wysyłającego w sensie politycznym, lecz realizują zadania o charakterze ochronnym, usługowym i rejestrowym [Wyrozumska 2020, 421].

Do podstawowych funkcji konsularnych należą w szczególności: ochrona praw i interesów obywateli państwa wysyłającego, udzielanie im pomocy w sytuacjach kryzysowych, wykonywanie czynności notarialnych i paszportowych, a także wspieranie rozwoju stosunków handlowych, gospodarczych i kulturalnych pomiędzy państwami (Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych, art. 5). W praktyce to właśnie działalność konsularna ma bezpośredni wpływ na sytuację jednostki poza granicami własnego państwa.

² Konwencja wiedeńska o stosunkach dypłomatycznych z dnia 18 kwietnia 1961 r., Dz. U. z 1965 r., Nr 37, poz. 232 [dalej: Konwencja wiedeńska o stosunkach dypłomatycznych].

³ Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z dnia 24 kwietnia 1963 r., Dz. U. z 1982 r., Nr 13, poz. 98 [dalej: Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych].

Charakterystyczną cechą stosunków konsularnych jest ich większa elastyczność w porównaniu do stosunków dyplomatycznych. Państwa mogą utrzymywać stosunki konsularne nawet w przypadku braku stosunków dyplomatycznych lub po ich zerwaniu, co potwierdza ich techniczny i apolityczny charakter [Symonides 2011, 214]. Również zakres immunitetów konsularnych jest węższy i funkcjonalnie ograniczony w porównaniu do immunitetów dyplomatycznych [tamże, 219].

Relacja pomiędzy stosunkami dyplomatycznymi a konsularnymi ma charakter komplementarny. W doktrynie prawa międzynarodowego przyjmuje się, że nawiązanie stosunków dyplomatycznych co do zasady umożliwia również nawiązanie stosunków konsularnych, chyba że państwa postanowią inaczej [Shaw 2017, 712]. Nie istnieje jednak zasada automatyzmu – decydująca pozostaje zawsze wola stron.

Z systemowego punktu widzenia stosunki dyplomatyczne i konsularne pełnią odmienne, lecz wzajemnie uzupełniające się funkcje. Stosunki dyplomatyczne koncentrują się na sferze politycznej i reprezentacyjnej, natomiast stosunki konsularne odpowiadają na praktyczne potrzeby ochrony interesów państwa i jego obywateli [Wyrozumka 2020, 423].

We współczesnym świecie, charakteryzującym się intensyfikacją kontaktów międzynarodowych, globalizacją oraz wzrostem mobilności ludności, znaczenie stosunków dyplomatycznych i konsularnych ulega stałemu rozszerzeniu [Crawford 2019, 510]. Stanowią one nie tylko instrument prowadzenia polityki zagranicznej, lecz również mechanizm ochrony praw jednostki oraz stabilizacji stosunków międzynarodowych.

Z perspektywy prawa międzynarodowego stosunki dyplomatyczne i konsularne należą do najlepiej skodyfikowanych i najbardziej stabilnych instytucji prawnych. Ich powszechna akceptacja oraz długotrwała praktyka potwierdzają fundamentalną rolę, jaką odgrywają w utrzymaniu międzynarodowego porządku prawnego opartego na zasadach suwerenności, pokojowego współistnienia i współpracy między państwami [Brownlie 2008, 330].

2. Status prawnomiędzynarodowy Wysp Cooka

Wyspy Cooka stanowią terytorium samorządne w wolnym stowarzyszeniu z Nową Zelandią, co oznacza, że nie są w pełni suwerennym państwem, ale posiadają znaczną autonomię w sprawach wewnętrznych oraz

polityce zagranicznej. Taki model ustrojowy nie mieści się jednoznacznie w klasycznym podziale na państwa i terytoria zależne, dlatego określa się go jako formę „quasi-państwowości” lub „ograniczonej podmiotowości międzynarodowej” [Wiewióra 2006, 108-109].

Według J. Sandorskiego „Przykład Wysp Cooka pokazuje, że współczesne prawo międzynarodowe dopuszcza istnienie form pośrednich między pełną suwerennością a zależnością kolonialną” [Sandorski 2008, 162].

Wyspy Cooka na podstawie aktu konstytucyjnego z 1965 r. uzyskały autonomię w ramach tzw. Wolnego stowarzyszenia. W ramach tego układu Nowa Zelandia odpowiada za obronność oraz, w ograniczonym zakresie, za stosunki zagraniczne Wysp Cooka. Zgodnie z oficjalnym stanowiskiem obu stron, Wyspy Cooka mogą zawierać własne umowy międzynarodowe i utrzymywać stosunki z innymi państwami, co czyni regularnie od lat 80. XX w.⁴

Na podstawie Konwencji z Montevideo państwo powinno spełniać cztery warunki: powinno posiadać ludność, terytorium, rząd oraz zdolność do wchodzenia w relacje z innymi państwami. Chociaż Wyspy Cooka nie spełniają w pełni warunku suwerenności (w znaczeniu klasycznym), spełniają pozostałe, a praktyka państw wskazuje na ich uznanie za *quasi*-państwo, posiadające pełną zdolność traktatową i dyplomatyczną⁵.

Wyspy Cooka nie posiadają członkostwa w Organizacji Narodów Zjednoczonych, jednak uczestniczą w kilku organizacjach wyspecjalizowanych, takich jak WHO, UNESCO, FAO czy ICAO⁶. Tego rodzaju członkostwo świadczy o uznaniu Wysp Cooka za podmiot prawa międzynarodowego przez organizacje o charakterze uniwersalnym.

Warto zauważyć, że Wyspy Cooka nawiązały stosunki dyplomatyczne m.in. z Australią⁷, Chinami⁸, Japonią⁹, Stanami Zjednoczonymi¹⁰, czy

⁴ Konstytucja Wysp Cooka z 4 sierpnia 1965 r., <https://constitutionnet.org/sites/default/files/Cook%20Islands%20Constitution.pdf> [dostęp: 01.01.2025].

⁵ Konwencja o prawach i obowiązkach państw z 26 grudnia 1933 r., <https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup15/Montevideo%20Convention.pdf> [dostęp: 01.01.2025].

⁶ <https://www.un.org/en/about-us/un-system> [dostęp: 01.01.2025].

⁷ <https://www.dfat.gov.au/> [dostęp: 01.01.2025].

⁸ <https://mfai.gov.ck/> [dostęp: 01.01.2025].

⁹ <https://www.mofa.go.jp/> [dostęp: 01.01.2025].

¹⁰ <https://history.state.gov/countries/cook-islands> [dostęp:01.01.2025].

Ekwadorem¹¹. Nie budzi więc wątpliwości, że Wyspy Cooka stanowią dla społeczności międzynarodowej istotny podmiot stosunków międzynarodowych, którego znaczenia stale wzrasta. Mimo skomplikowanego statusu prawnomiędzynarodowego pozycja tego podmiotu, także atrybuty międzynarodowe nie budzą wątpliwości.

Jak wskazuje J. Crawford w przypadku Wysp Cooka kluczowe znaczenia ma nie tyle status konstytucyjny, co zakres rzeczywistej autonomii i uznania przez inne państwa [Crawford 2019, 129]. Z kolei R. Mullerson i A. Aust podkreślają, że podmiotowość międzynarodowa może wynikać z uznania funkcjonalnego, a nie tylko klasycznego modelu państwowości [Mullerson 1994, 47].

3. Nawiązanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych między Polską a Wyspami Cooka

Proces nawiązania stosunków dyplomatycznych i konsularnych pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Wyspami Cooka należy rozpatrywać zarówno w kontekście prawa międzynarodowego publicznego, jak i wewnętrznych procedur konstytucyjnych państwa polskiego. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego kluczowe znaczenie ma zasada wzajemnej zgody podmiotów prawa międzynarodowego, która warunkuje skuteczność nawiązania oficjalnych relacji dyplomatycznych [Symonides 2014, 361].

Po stronie polskiej decyzja o nawiązaniu stosunków dyplomatycznych i konsularnych została podjęta przez Radę Ministrów w drugiej połowie 2024 r., w ramach realizacji konstytucyjnych kompetencji w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej. Zgodnie z art. 146 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, w tym decyduje o nawiązywaniu i utrzymywaniu stosunków międzynarodowych¹².

Formalnoprawnym momentem ustanowienia stosunków dyplomatycznych i konsularnych była wymiana not dyplomatycznych dokonana w dniu 20 marca 2025 r. pomiędzy upoważnionymi przedstawicielami obu stron.

¹¹ <https://mfai.gov.ck/news-updates/cook-islands-formalises-diplomatic-relations-ecuador> [dostęp: 01.01.2025].

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Do wymiany doszło w Ambasadzie Rzeczypospolitej Polskiej w Wellington, co ma znaczenie praktyczne, gdyż Wyspy Cooka pozostają w relacji wolnego stowarzyszenia z Nową Zelandią¹³.

Wymiana not dyplomatycznych stanowi jedną z uproszczonych form zawierania porozumień międzynarodowych i – zgodnie z utrwaloną praktyką – nie wymaga ratyfikacji ani publikacji w trybie właściwym dla umów międzynarodowych¹⁴. Z punktu widzenia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów skutki prawne takiego porozumienia powstają z chwilą wyrażenia zgody przez obie strony (art. 6-7).

Jednoczesne ustanowienie stosunków dyplomatycznych i konsularnych w dniu 20 marca 2025 r. odpowiada współczesnej praktyce międzynarodowej i świadczy o dążeniu stron do kompleksowego uregulowania wzajemnych relacji, przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności co do form przyszłej reprezentacji.

Nawiązanie wskazanych stosunków dyplomatycznych wywołało szereg istotnych skutków prawnych w sferze prawa międzynarodowego publicznego. Przede wszystkim oznaczało ono wzajemne uznanie zdolności do oficjalnej reprezentacji oraz prowadzenia sformalizowanego dialogu politycznego w ramach instytucji prawa dyplomatycznego (Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, art. 2-4).

Od tego momentu strony uzyskały możliwość korzystania z instrumentów przewidzianych w Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, w tym w zakresie akredytowania przedstawicieli dyplomatycznych, także w formule nierezydującej [Shaw 2017, 710]. Choć nawiązanie stosunków nie oznacza automatycznego ustanowienia stałych misji dyplomatycznych, tworzy ono podstawę prawną do ich ewentualnego utworzenia w przyszłości [Crawford 2019, 386].

W sferze stosunków konsularnych skutki prawne mają charakter bardziej bezpośredni i praktyczny. Od dnia 20 marca 2025 r. istnieje formalna podstawa do wykonywania funkcji konsularnych określonych w art. 5 Konwencji

¹³ Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Nawiązanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych między Rzeczpospolitą Polską a Wyspami Cooka, komunikat MSZ, Warszawa 2025, <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/nawiazanie-stosunkow-dyplomatycznych-i-konsularnych-miedzy-rzeczpospolita-polska-a-wyspami-cooka>, [dostęp: 01.01.2026].

¹⁴ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r., Dz. U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439.

wiedeńskiej o stosunkach konsularnych, w tym ochrony obywateli, udzielania pomocy konsularnej oraz wykonywania czynności administracyjnych i notarialnych.

Należy podkreślić, że nawiązanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych nie przesądza o intensywności dalszej współpracy bilateralnej, lecz stanowi warunek konieczny dla jej rozwoju. Od dnia ustanowienia relacji strony uzyskały formalnoprawną platformę do zawierania dalszych porozumień i rozwijania współpracy sektorowej [Symonides 2014, 372].

Z perspektywy praktyki prawa dyplomatycznego nawiązanie w dniu 20 marca 2025 r. stosunków dyplomatycznych i konsularnych pomiędzy Polską a Wyspami Cooka stanowi przykład elastycznego i funkcjonalnego podejścia do zagadnienia podmiotowości międzynarodowej. Prawo dyplomatyczne, mimo swojej klasycznej konstrukcji normatywnej, wykazuje zdolność adaptacji do zmieniającej się struktury społeczności międzynarodowej [Crawford 2006, 152].

Przypadek Wysp Cooka potwierdza, że pełna państwowość nie jest warunkiem *sine qua non* dla uczestnictwa w stosunkach dyplomatycznych. Współczesna praktyka międzynarodowa coraz częściej akceptuje funkcjonalną zdolność do prowadzenia relacji międzynarodowych przez podmioty o ograniczonej lub nietypowej podmiotowości [Brownlie 2008, 327].

Dla Polski nawiązanie stosunków w 2025 r. wpisuje się w strategię rozszerzania globalnej sieci relacji dyplomatycznych oraz potwierdza uniwersalny charakter norm prawa dyplomatycznego. Jednocześnie akt ten nie narusza zasady nieingerencji ani nie podważa szczególnej relacji Wysp Cooka z Nową Zelandią, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia stabilności porządku międzynarodowego [Grant 1999, 214].

Podsumowanie

Nawiązanie w dniu 20 marca 2025 r. stosunków dyplomatycznych i konsularnych między Rzeczpospolitą Polską a Wyspami Cooka stanowi istotne wydarzenie w praktyce współczesnego prawa międzynarodowego oraz praktyce dyplomatycznej. Przede wszystkim akt ten potwierdza funkcjonalną zdolność Wysp Cooka do uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych, mimo ich nietypowego statusu ustrojowego – będących podmiotem

wolnego stowarzyszenia z Nową Zelandią. Jest to przykład podmiotowości międzynarodowej o charakterze ograniczonym, funkcjonalnym, która jednak w pełni uprawnia do zawierania dwustronnych porozumień i utrzymywania relacji dyplomatycznych.

Z punktu widzenia polityki zagranicznej Polski, nawiązanie relacji z Wyspami Cooka wpisuje się w strategię dywersyfikacji kontaktów międzynarodowych, wykraczających poza tradycyjne obszary geopolityczne. Umożliwia to Polsce zarówno wzmocnienie swojej obecności w regionie Pacyfiku, jak i zbudowanie platformy do przyszłej współpracy w zakresie handlu, turystyki, nauki i ochrony środowiska.

Na poziomie prawnym decyzja o nawiązaniu stosunków dyplomatycznych i konsularnych pozwala Polsce oraz Wyspom Cooka na stosowanie instytucji przewidzianych w Konwencjach wiedeńskich – zarówno w zakresie akredytowania przedstawicieli dyplomatycznych, jak i wykonywania funkcji konsularnych. Skutkuje to także rozszerzeniem ochrony prawnej obywateli obu państw przebywających na terytorium strony przeciwnej.

Ponadto, akt ten stanowi praktyczny przykład adaptacji prawa dyplomatycznego do współczesnych potrzeb społeczności międzynarodowej. Pokazuje, że normy klasycznego prawa dyplomatycznego są elastyczne i mogą być stosowane również w stosunkach z podmiotami o nietypowej lub ograniczonej podmiotowości międzynarodowej. W konsekwencji takie działania wzmacniają stabilność systemu prawa międzynarodowego, ponieważ włączają do niego podmioty funkcjonalne, zwiększając zakres sformalizowanych interakcji międzynarodowych.

Z perspektywy długofalowej, nawiązanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych może stać się podstawą do dalszej integracji w różnych obszarach współpracy, w tym gospodarczej, kulturalnej, edukacyjnej oraz środowiskowej. Ustanowienie relacji formalnych pozwala stronom na stopniowe budowanie zaufania, wymianę doświadczeń dyplomatycznych, a także przygotowanie przyszłych umów dwustronnych w różnych dziedzinach polityki zagranicznej.

Wreszcie, wydarzenie to ma także wymiar symboliczny i normatywny: pokazuje, że podmiotowość międzynarodowa jest pojęciem dynamicznym, a prawo międzynarodowe i dyplomacja potrafią efektywnie funkcjonować również wobec podmiotów niestandardowych. Nawiązanie stosunków

z Wyspami Cooka jest dowodem, że elastyczność prawa międzynarodowego idzie w parze z jego stabilnością i przewidywalnością, co jest istotne w kontekście współczesnych wyzwań globalnych.

Podsumowując, można stwierdzić, że nawiązanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych między Polską a Wyspami Cooka w dniu 20 marca 2025 r.: 1) potwierdziło funkcjonalną podmiotowość Wysp Cooka w prawie międzynarodowym; 2) wzmocniło pozycję Polski w regionie Pacyfiku i umożliwiło przyszłą współpracę bilateralną; 3) umożliwiło stosowanie pełnego zakresu norm prawa dyplomatycznego i konsularnego; 4) stanowi przykład elastyczności i adaptacyjności prawa międzynarodowego wobec nietypowych podmiotów; 5) stworzyło fundamenty do dalszej współpracy wielowymiarowej, w tym gospodarczej, kulturalnej i naukowej.

PIŚMIENNICTWO

- Brownlie, Ian. 2008. *Principles of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Crawford, James. 2006. *The Creation of States in International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Crawford, James. 2019. *Brownlie's Principles of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Ehrlich, Ludwik. 1958. *Prawo międzynarodowe*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Grant, Thomas. D. 1999. *The Recognition of States: Law and Practice in Debate and Evolution*. Westport: Praeger.
- Mullerson, Rein. 1994. *International Law. Rights and Politics*. London: Routledge.
- Sandorski, Janusz. 2008. *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Shaw, Malcolm. 2017. *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Symonides, Janusz. 2011. *Prawo dyplomatyczne i konsularne*. Warszawa: LexisNexis.
- Symonides, Janusz. 2014. *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wiewióra, Bolesław. 2006. *Podstawowe problemy współczesnego prawa międzynarodowego publicznego*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Wyrozumska, Anna. 2020. *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer.

**OCHRONA MAŁOLETNIICH PRZED
WYKORZYSTANIEM SEKSUALNYM W PRAWIE
PARTYKULARNYM KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO
W SZWECJI NA PRZYKŁADZIE PLANU DZIAŁANIA
DIECEZJI SZTOKHOLMSKIEJ**

**THE PROTECTION OF MINORS AGAINST SEXUAL
ABUSE IN THE PARTICULAR LAW OF THE CATHOLIC
CHURCH IN SWEDEN, AS ILLUSTRATED BY THE
ACTION PLAN OF THE DIOCESE OF STOCKHOLM**

Dr Karolina Mazur

Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, Polska
e-mail: karolina.mazur@upjp2.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0001-8551-9239>

Abstrakt

Artykuł podejmuje analizę normatywno-dogmatyczną systemu ochrony małoletnich przed wykorzystaniem seksualnym w prawie partykularnym Kościoła katolickiego w Szwecji na przykładzie *Planu działania* diecezji sztokholmskiej. Celem opracowania jest ocena zgodności przyjętych rozwiązań z prawa kanonicznego oraz regulacjami prawa szwedzkiego. Rozważania koncentrują się na strukturze systemu ochrony, obejmującej mechanizmy prewencyjne, procedury interwencyjne oraz środki postinterwencyjne. Analiza wskazuje, że *Plan działania* stanowi próbę integracji norm kościelnych i państwowych w oparciu o zasadę dobra dziecka oraz współpracę instytucjonalną. Jednocześnie ujawnia napięcia wynikające z odmienności pojęciowych i systemowych obu porządków prawnych, które mogą wpływać na zakres i stosowanie przyjętych rozwiązań.

Słowa kluczowe: delicta graviora, ochrona małoletnich, diecezja sztokholmska, prawo publiczne Szwecji, prewencja nadużyć seksualnych

Abstract

The article presents a normative-dogmatic analysis of the system for the protection of minors against sexual abuse in the particular law of the Catholic Church in Sweden, based on the *Action Plan* of the Diocese of Stockholm. The aim of the study is to assess the compliance of the adopted solutions with canon law and regulations of Swedish law. The analysis focuses on the structure of the protection system, including preventive mechanisms, intervention procedures, and post-intervention measures. The findings indicate that the *Action Plan* constitutes an attempt to integrate ecclesiastical and state norms, grounded in the principle of the best interests of the child and institutional cooperation. At the same time, it reveals tensions resulting from conceptual and systemic differences between the two legal orders, which may affect the scope and application of the adopted measures.

Keywords: delicta graviora, child protection, Diocese of Stockholm, Swedish public law, prevention of sexual abuse

Wprowadzenie

Kościół katolicki od dawna jednoznacznie potępia przestępstwa seksualne przeciwko małoletnim [Mazur, 2021, 123-24; Lewandowski 2022, 54]. Już w Kodeksie Prawa Kanonicznego z 1983 r.¹ przewidziano penalizację czynów przeciwko małoletnim o charakterze seksualnym (kan. 1395 § 2 KPK/83), a reforma VI księgi Kodeksu² doprecyzowała zakres tego przestępstwa (kan. 1398 KPK/83) [Mazur, 2022, 106-108]. Wykorzystanie seksualne małoletnich przez duchownych stanowi jedno z najcięższych przestępstw przeciwko obyczajom (*delicta graviora*)³, dlatego prawodawca

¹ *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].

² Francesco, *Costituzione apostolica Pascite Gregem Dei con cui viene riformato il libro VI del Codice di Diritto Canonico* (23.05.2021), https://www.vatican.va/content/francesco/it/apost_constitutions/documents/papa-francesco_costituzione-ap_20210523_pascite-gregem-dei.html [dostęp: 12.03.2026].

³ Francis, *Rescriptum ex audientia SS.MI: Rescriptum of the Holy Father Francis to approve the Norms on delicts reserved to the Congregation for the Doctrine of the Faith* (11.10.2021), <https://press.vatican.va/content/salastampa/en/bollettino/pubblico/2021/12/07/211207c.html> [dostęp: 12.03.2026; dalej: SST].

kościelny wprowadził również szczególne normy proceduralne, w tym motu proprio *Vos estis lux mundi*⁴ oraz *Vademecum*⁵.

Dykasteria Nauki Wiary jest właściwa w zakresie rozpoznawania najcięższych przestępstw przeciwko obyczajom (art. 8 SST), co wiąże się z obowiązkiem opracowywania przez konferencje biskupów norm partykularnych określających sposób postępowania w tego rodzaju sprawach⁶. Konferencja Episkopatu Krajów Nordyckich koordynuje współpracę biskupów Europy Północnej w tym zakresie⁷. Katolicka diecezja sztokholmska opracowała *Plan działania w sprawie przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich* (2004), który następnie został dwukrotnie nowelizowany (2010⁸, 2021⁹). Aktualizacje te wynikały zarówno ze zmian normatywnych, jak i przemian społecznych, w szczególności z postępującej digitalizacji życia dzieci i młodzieży¹⁰.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza normatywno-dogmatyczna *Planu działania* diecezji sztokholmskiej, z uwzględnieniem jego

⁴ Francesco, *Lettera apostolica in forma di «motu proprio» del sommo pontefice Francesco «Vos estis lux mundi»* (07.05.2019), https://www.vatican.va/content/francesco/it/motu_proprio/documents/papa-francesco-motu-proprio-20190507_vos-estis-lux-mundi.html [dostęp: 12.03.2026]; tekst polski: *Odpowiedź Kościoła na dramat wykorzystania seksualnego małoletnich. Aspekt prawny, dokumenty i komentarze*, red. P. Studnicki, M. Dalgiewicz, Apostolicum, Ząbki 2020, s. 46-56 [dalej: VELM].

⁵ Congregazione per la Dottrina della Fede, *Vademecum su alcuni punti di procedura nel trattamento dei casi di abuso sessuale di minori commessi da chierici* (05.06.2022), https://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/ddf/rc_ddf_doc_20220605_vademecum-casi-abuso-2.0_pl.html [dostęp: 12.03.2026; dalej: Vademecum].

⁶ Congregazione per la Dottrina Della Fede, *Lettera circolare per aiutare le conferenze episcopali nel preparare linee Guida per il trattamento dei casi di abuso sessuale nei confronti di minori da parte di chierici* (03.05.2011); tekst polski w: *Odpowiedź Kościoła na dramat wykorzystania seksualnego małoletnich*, s. 35-42.

⁷ Więcej o Konferencji Biskupów Krajów Nordyckich zob. <https://www.nordicbishopsconference.org/cetest-firstpage/wir-ueber-uns> [dostęp: 12.03.2026].

⁸ Stockholms katolska stift, *Beredskapsplan mot sexuella övergrepp på barn och ungdomar* (01.10.2010), https://kpn.se/media/2122/beredskapsplan-mot-sexuella-overgrepp-pa-barn-och-ungdomar_2010.pdf [dostęp: 12.03.2026].

⁹ Stockholms katolska stift, *Beredskapsplan mot sexuella övergrepp på barn och ungdomar* (01.11.2021), https://www.katolskakyrkan.se/media/5188/beredskapsplan_hemsida.pdf [dostęp: 12.03.2026; dalej: Plan działania].

¹⁰ <https://www.katolskakyrkan.se/aktuellt/stiftsnyheter/2021/ny-och-reviderad-upplaga-av-beredskapsplanen-mot-sexuella-overgrepp-pa-barn-och-ungdomar> [dostęp: 12.03.2026].

zgodności z prawem powszechnym Kościoła oraz wybranymi regulacjami prawa szwedzkiego, ze szczególnym uwzględnieniem mechanizmów prewencyjnych, interwencyjnych i postinterwencyjnych oraz z odwołaniem do orzecznictwa Sądu Najwyższego (*Högsta domstolen*) oraz Najwyższego Sądu Administracyjnego (*Högsta förvaltningsdomstolen*).

1. Wprowadzenie do dokumentu

Celem *Planu działania* jest ustanowienie procedur postępowania na wypadek zgłoszenia lub podejrzenia wykorzystania seksualnego małoletnich. Dokument zmierza zarówno do zapewnienia skutecznych mechanizmów interwencyjnych, jak i do kształtowania świadomości w zakresie przeciwdziałania wykorzystaniom. Podkreśla on niezgodność wszelkich form przemocy seksualnej z przesłaniem Ewangelii oraz wskazuje, że osoby pokrzywdzone powinny być traktowane w sposób priorytetowy.

We wstępie wskazano, że w diecezji sztokholmskiej obowiązywały już wcześniejsze regulacje dotyczące prewencji, a w 2019 r. ustanowiono delegata ds. ochrony dzieci i młodzieży, odpowiedzialnego za nadzór nad ich wdrażaniem. Wyniki kontroli ujawniły jednak istotne deficyty w realizacji obowiązków prewencyjnych, co uzasadniło potrzebę wzmocnienia odpowiedzialności organizacyjnej i doprecyzowania procedur ochronnych.

Następnie przedstawiono podstawowe założenia teologiczne (*Några teologiska grundtankar*), akcentujące szczególną godność dziecka w nauczaniu Kościoła (art. 2 lit. b *Planu działania*) oraz kwalifikację nadużyć seksualnych jako najcięższe naruszenia porządku moralnego. Wskazano również, że termin „wykorzystanie” (*övergrepp*) obejmuje zarówno przemoc fizyczną, jak i psychiczną (art. 2 lit. c *Planu działania*). Wykorzystanie seksualne małoletniego zostało określone jako poważne naruszenie godności osoby oraz jako przestępstwo przeciwko prawu Bożemu (art. 2 lit. h *Planu działania*).

Dokument podkreśla obowiązek stosowania przez przełożonych norm prawa kanonicznego oraz jednoznacznie zakazuje działań zmierzających do zaniechania reakcji lub ukrywania czynów zabronionych (art. 2 lit. h *Planu działania*). Akcentuje zarazem odpowiedzialność instytucjonalną Kościoła w zakresie prewencji oraz reagowania. Zasada miłosierdzia obejmuje również sprawców, jednak nie zwalnia ich z odpowiedzialności moralnej, kanonicznej, a w stosownych przypadkach także karnej (art. 2 lit. i *Planu działania*).

2. Zakres podmiotowy *Planu działania*

Zakres podmiotowy *Planu działania* obejmuje zarówno krąg osób objętych ochroną, jak i podmioty zobowiązane do jego stosowania oraz wdrażania. Konstrukcja ta odzwierciedla wielopoziomowy charakter systemu ochrony małoletnich, łączącego odpowiedzialność indywidualną i instytucjonalną.

2.1. Podmioty objęte ochroną

Podstawową kategorię podmiotów objętych ochroną stanowi dziecko (*barn*). Zgodnie z art. 1 Konwencji o prawach dziecka¹¹, inkorporowanej do prawa szwedzkiego¹², dzieckiem jest każda osoba, która nie ukończyła 18. roku życia (art. 3 *Planu działania*). Analogiczną definicję przyjmuje Szwedzki Kodeks Rodzicielski (*Föräldrabalken*)¹³, który za małoletniego (*underårig*) uznaje osobę poniżej 18. roku życia (rozdział 9 § 1 FB)¹⁴.

W prawie szwedzkim pojęcia „dziecko” (*barn*) i „małoletni” (*underårig*) są co do zasady stosowane zamiennie. Odmiennie kwestię tę ujmuje prawo kanoniczne, które wprowadza rozróżnienie terminologiczne: dzieckiem jest osoba, która nie ukończyła siódmego roku życia i nie posiada zdolności używania rozumu (kan. 97 § 2 KPK/83), natomiast po osiągnięciu tego wieku pozostaje ona małoletnim (kan. 97 § 1 KPK/83).

W przypadku zgłoszeń dotyczących osób pełnoletnich *Plan działania* przyjmuje zasadę poszanowania autonomii osoby pokrzywdzonej. Co do zasady diecezja nie zawiadamia organów ścigania wbrew wyraźnej woli osoby pokrzywdzonej, z wyjątkiem sytuacji przewidzianych prawem państwowym lub przypadków zagrożenia dla innych osób (art. 10 *Planu*

¹¹ Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z 20 listopada 1989 r., Dz. U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526 [dalej: Konwencja].

¹² Ustawa (2018:1197) o Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka (Lag om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter) inkorporuje Konwencję do porządku prawnego Szwecji, nadając jej status obowiązującego prawa krajowego od dnia 1 stycznia 2020 r. Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, SFS 2018:1197, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20181197-om-forenta-nationernas-konvention_sfs-2018-1197/ [dostęp: 25.03.2026].

¹³ Föräldrabalk (1949:381), zm. SFS 2025:402, <https://lagen.nu/1949:381> [dostęp: 02.04.2026; dalej: FB].

¹⁴ Wyrok Högsta domstolen z 10 lipca 2003 r., nr B 965–03, NJA 2003, s. 313, https://lagen.nu/dom/nja/2003s313?utm_source=chatgpt.com [dostęp: 02.04.2026].

działania). Poszanowanie autonomii obejmuje prawo osoby dorosłej do decydowania o ujawnieniu doświadczenia przemocy seksualnej oraz o zakresie współpracy z organami publicznymi (rozdział 23 § 6 *Brottsbalk*¹⁵).

Jednocześnie na instytucjach kościelnych spoczywa obowiązek udzielenia wsparcia oraz poinformowania osoby pokrzywdzonej o dostępnych środkach ochrony prawnej, w tym o możliwości złożenia zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (nr 17 *Vademecum*). Szczególne znaczenie przypisuje się wsparciu osób pozostających w relacjach zależności lub szczególnej wrażliwości (art. 10 *Planu działania*).

Zakres ochrony w prawie kanonicznym ma przy tym szerszy charakter przedmiotowy, gdyż obejmuje również osoby pełnoletnie, jeżeli doszło do wykorzystania przymusu, nadużycia władzy lub relacji zależności, a także przypadki związane z pornografią (kan. 1398 § 1, 1°-2° KPK/83; art. 1 § 2 lit. b VELM).

Osoby dorosłe dotknięte wykorzystaniem seksualnym mogą korzystać ze wsparcia oferowanego przez diecezję. Zakres tej pomocy określany jest indywidualnie, z uwzględnieniem ich woli oraz prawa do prywatności (art. 5 VELM, art. 10 *Planu działania*).

2.2. Podmioty zobowiązane do stosowania i wdrażania *Planu działania*

Do kręgu podmiotów zobowiązanych do stosowania *Planu działania* należą zarówno osoby fizyczne pełniące funkcje kościelne, jak i podmioty instytucjonalne oraz organizacje współpracujące z Kościołem.

Potencjalnymi sprawcami czynów zabronionych o charakterze seksualnym mogą być duchowni (*präster*), osoby zatrudnione w strukturach kościelnych (*anställd personal*) oraz wolontariusze (*volontär*), uczestniczący w działalności duszpasterskiej lub edukacyjnej.

Szczególną kategorię stanowią instytuty życia konsekrowanego oraz stowarzyszenia życia apostołskiego. Pomimo przysługującej im autonomii (kan. 586 § 1 KPK/83), są one zobowiązane do przestrzegania norm obowiązujących na terytorium diecezji (kan. 678 § 1 KPK/83). Biskup

¹⁵ Brottsbalk (1962:700), zm. SFS 2025:151, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/brottsbalk-1962700_sfs-1962-700/ [dostęp: 25.03.2026; dalej: BrB].

diecezjalny zachowuje przy tym kompetencję w zakresie dopuszczania osób do posługi (kan. 682 § 2 KPK/83).

Obowiązki wynikające z *Planu działania* obejmują również organizacje katolickie działające na terenie diecezji, które zobowiązane są do współpracy przy jego wdrażaniu (art. 5 ust. 2 *Planu działania*). Uzasadnienie tego obowiązku znajduje podstawę w uprawnieniu biskupa do nadzoru nad stowarzyszeniami wiernych (kan. 305 § 1 KPK/83). Analogiczne obowiązki mogą dotyczyć podmiotów zewnętrznych współpracujących z Kościołem, które przed rozpoczęciem współpracy powinny wykazać, że stosują odpowiednie standardy ochrony (art. 5 ust. 3 *Planu działania*).

W szwedzkim porządku prawnym szczególną specyfikę posiadają instytucje oświatowe. Katolickie szkoły i przedszkola, mimo swojego konfesyjnego charakteru, podlegają nadzorowi państwowemu realizowanemu przez właściwe organy edukacyjne, w tym Narodową Agencję Edukacji (*Skolverket*) oraz Szwedzki Inspektorat Szkół (*Skolinspektionen*). W tym zakresie rola diecezji ogranicza się do współpracy z organami państwowymi (art. 5 ust. 3 *Planu działania*) co odzwierciedla zasadę pomocniczości oraz strukturę szwedzkiego systemu prawa oświatowego¹⁶.

2.3. Podmioty odpowiedzialne za wdrożenie i nadzór nad *Planem działania*

Odpowiedzialność za wdrożenie *Planu działania* spoczywa przede wszystkim na proboszczach (*kyrkoherdarna*), rektorach (*rektorerna*) misji językowych i narodowych, przedstawicielach Kościołów orientalnych (*orientaliska kyrkorna*) oraz liderach (*ledarna*) ruchów i organizacji prowadzących działalność z udziałem dzieci i młodzieży (art. 4 ust. 1 *Planu działania*).

Na poziomie lokalnym możliwe jest powołanie przedstawiciela ds. bezpieczeństwa (*lokalt trygghetsombud*), odpowiedzialnego za wdrażanie

¹⁶ Zasada obiektywizmu i bezstronności w sprawowaniu władzy publicznej wynika z rozdziału 1 § 9 Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform, zm. SFS 2022:1600, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152/ [dostęp: 25.04.2026]. Kwestia oddzielenia nadzoru nad szkołami wyznaniowymi od struktur religijnych znajduje potwierdzenie w wyroku Högsta förvaltningsdomstolen z 17 czerwca 2011 r., nr 6110-09, HFD 2011:47, <https://lagen.nu/dom/hfd/2011:47> [dostęp: 25.04.2026].

i monitorowanie standardów ochrony. Do jego zadań należy w szczególności nadzór nad przestrzeganiem procedur bezpieczeństwa, w tym weryfikacja niekaralności w rejestrze skazań (*utdrag ur belastningsregistret*)¹⁷, a także przyjmowanie zgłoszeń o nieprawidłowościach. Funkcja ta pełniona jest w określonej kadencji (art. 4 ust. 2 *Planu działania*) i wymaga uprzedniego przygotowania szkoleniowego (art. 11 lit. b *Planu działania*) w zakresie prewencji i procedur postępowania (program *Trygg i kyrkan*)¹⁸ oraz wypełnienie formularza DH710¹⁹.

Na poziomie diecezjalnym kluczową rolę pełni delegat ds. ochrony dzieci i młodzieży (*Stiftets barnskyddsombud*), który koordynuje wdrażanie polityki ochrony małoletnich (art. 4 ust. 3 *Planu działania*). Do jego kompetencji należy nadzór nad realizacją standardów, organizacja szkoleń oraz podejmowanie działań kontrolnych (art. 5 ust. 4 *Planu działania*). Delegat jest uprawniony do uzyskiwania informacji oraz podejmowania działań wyjaśniających w zakresie bezpieczeństwa małoletnich (art. 4 ust. 3 *Planu działania*) oraz obowiązany do niezwłocznego zawiadamiania właściwych

¹⁷ Zasady weryfikacji niekaralności reguluje Lag (1998:620) *om belastningsregister*. Zgodnie z rozdziałem 9 § 1 tej ustawy, w przypadku zatrudnienia lub powierzenia zadań obejmujących kontakt z małoletnimi wymagane jest przedstawienie wyciągu z rejestru karnego, obejmującego w szczególności przestępstwa przeciwko wolności seksualnej. Za wydawanie zaświadczeń odpowiada Szwedzka Policja, która realizuje procedurę w trybie administracyjnym, zgodnie z wytycznymi publikowanymi na stronie internetowej urzędu. Lag (1998:620) *om belastningsregister*, zm. SFS 2026:255, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1998620-om-belastningsregister_sfs-1998-620/ [dostęp: 13.04.2026; dalej: Lag (1998:620)]. Zob. formularz PM 442.5 Polismyndigheten: <https://polisen.se/siteassets/blanketter/polisens-blanketter-442-7-skriv-ut.pdf> [dostęp: 13.04.2026].

¹⁸ Program *Trygg i kyrkan* (Bezpiecznie w kościele) obejmuje system szkoleń dla osób pracujących z dziećmi i młodzieżą, dotyczących rozpoznawania ryzyka, zasad bezpiecznych relacji oraz procedur reagowania na podejrzenia wykorzystania seksualnego, w tym współpracy z organami ścigania i służbami socjalnymi (*Socialtjänsten*). Jest on powiązany z obowiązkiem weryfikacji niekaralności przed dopuszczeniem do pracy z małoletnimi oraz przewiduje wsparcie duszpasterskie i psychologiczne dla osób pokrzywdzonych, akcentując nadrzędność dobra dziecka. Trygg i kyrkan, Svenska kyrkan, <https://www.katolskakyrkan.se/media/4719/trygg-i-kyrkan-texthafte.pdf> [dostęp: 13.04.2026].

¹⁹ Formularz DH710 (marzec 2025): <https://www.katolskakyrkan.se/media/7326/blankett-dh-710-20250328.pdf> i jego wersja anglojęzyczna (styczeń 2026): https://www.katolskakyrkan.se/media/7815/blankett_dh710_eng_202_6.pdf [dostęp: 13.04.2026].

organów państwowych o podejrzeniu wykorzystania, zarówno w wymiarze administracyjno-socjalnym²⁰, jak i karnym²¹ (art. 6 ust. 1 *Planu działania*).

Na poziomie diecezjalnym funkcjonuje ponadto zespół roboczy ds. wykorzystania seksualnego (*stiftets arbetsgrupp för frågor om sexuella övergrepp*), składający się z przedstawicieli władz diecezjalnych oraz osób kontaktowych²². Zespół ten odpowiada za koordynację działań oraz rozwój systemu ochrony małoletnich (art. 6 ust. 5 *Planu działania*).

3. Zakres przedmiotowy *Planu działania*

Plan działania określa katalog zachowań, które uruchamiają przewidziane w nim mechanizmy ochronne, prewencyjne i zgłoszeniowe. Obejmuje on zarówno czyny stanowiące naruszenie wolności i integralności seksualnej małoletnich, jak i zachowania z nimi związane, w tym podejmowane w środowisku cyfrowym.

Zakres przedmiotowy obejmuje w szczególności sytuacje podejrzenia wykorzystania seksualnego małoletniego w rozumieniu art. 1 Konwencji (art. 3 *Planu działania*). W takich przypadkach aktualizują się obowiązki zgłoszeniowe, w tym obowiązek zawiadomienia właściwych organów państwowych (art. 6 *Planu działania*).

²⁰ Obowiązek administracyjno-socjalny polega na niezwłocznym zawiadomieniu właściwej komisji socjalnej (*Socialnämnden*) o podejrzeniu krzywdzenia małoletniego, zgodnie z rozdziałem 19 § 1 pkt 2 *Socialtjänstlag*. *Socialtjänstlag* (2025:400), zm. SFS 2026:342, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2025400_sfs-2025-400/ [dostęp: 15.04.2026; dalej: SoL].

²¹ Na delegacie spoczywa obowiązek zawiadomienia organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (art. 6 ust. 4 *Planu działania*). Choć w prawie szwedzkim powszechny obowiązek zgłoszenia przestępstwa ogranicza się do najcięższych czynów w fazie przygotowania (rozdział 23 § 6 BrB), w strukturach diecezjalnych ma on charakter bezwzględny (art. 6 ust. 5 *Planu działania*).

²² W skład zespołu wchodzi: wikariusz generalny (*generalvikarien*), wikariusz biskupi ds. księży i diakonów (*biskopsvikarien för präster och diakoner*), wikariusz biskupi ds. prawnych (*biskopsvikarien för kyrkorättsliga frågor*) oraz dwie osoby kontaktowe (kobieta i mężczyzna). Zespołowi przewodniczy wikariusz generalny, a jego zastępcą jest wikariusz biskupi ds. duchowieństwa. W razie potrzeby mogą być do niego doraźnie włączani eksperci, w szczególności psycholog, prawnik diecezjalny lub rzecznik prasowy. Zespół odpowiada za opracowywanie i aktualizację systemu ochrony małoletnich (art. 6 ust. 5 *Planu działania*).

Pojęcie wykorzystania seksualnego (*sexuella övergrepp*) należy ujmować szeroko jako naruszenie sfery seksualnej drugiej osoby poprzez przemoc, przymus, nadużycie zależności albo brak rzeczywiście dobrowolnej zgody (art. 3 *Planu działania*). W odniesieniu do małoletnich wymaga ono wykładni, uwzględniającej ich wiek oraz podatność na manipulację.

W prawie szwedzkim katalog czynów zabronionych obejmuje w szczególności gwałt (rozdział 6 § 1 BrB), wykorzystanie seksualne (rozdział 6 § 2 BrB), gwałt wobec dziecka (rozdział 6 § 4 BrB), wykorzystanie seksualne dziecka (rozdział 6 § 6 BrB), molestowanie seksualne (rozdział 6 § 10 BrB) oraz nawiązywanie kontaktu z małoletnim w celu doprowadzenia do czynu seksualnego (rozdział 6 § 10a BrB). Ochrona obejmuje również przestępstwa związane z pornografią dziecięcą (rozdział 16 § 10a BrB).

Na gruncie prawa szwedzkiego istotne znaczenie ma funkcjonalne ujęcie środowiska cyfrowego. Odpowiedzialności karnej podlega nawiązywanie kontaktu z małoletnim w celu wykorzystania seksualnego (*grooming*²³) za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej (rozdział 6 § 10a BrB) [Ritzing 2020, 8-9; Gyllensten 2016, 36-40], a także ekspozowanie treści seksualnych oraz rozpowszechnianie materiałów pornograficznych z udziałem dzieci (rozdział 6 § 10 BrB; rozdział 16 § 10a BrB). Szczególnie surowo oceniane są przypadki obejmujące wykorzystanie małych dzieci, działalność o charakterze komercyjnym²⁴ lub szerokie rozpowszechnianie materiałów²⁵. W orzecznictwie podkreśla się, że również działania podejmowane za pośrednictwem Internetu, w tym nakłanianie dziecka do czynności seksualnych przed kamerą, w pełni realizują znamiona czynów zabronionych, niezależnie od formalnej inicjatywy kontaktu²⁶.

²³ *Grooming* polega na nawiązywaniu kontaktu z dzieckiem, w szczególności za pośrednictwem Internetu, oraz podejmowaniu działań manipulacyjnych zmierzających do zbudowania relacji o podłożu seksualnym. Obejmuje on stopniowe zdobywanie zaufania dziecka w celu doprowadzenia do wykorzystania seksualnego. Mechanizm ten może stanowić etap poprzedzający takie czyny, w tym udział dziecka w pornografii dziecięcej lub jego wykorzystanie w procederze prostytucji.

²⁴ Wyrok Högsta domstolen z 23 maja 2002 r., nr B4644-01, NJA 2002, s. 265, <https://lagen.nu/dom/nja/2002s265> [dostęp: 13.04.2026].

²⁵ Wyrok Högsta domstolen z 13 lipca 2012 r., nr B1158-12, NJA 2012, s. 528, <https://lagen.nu/dom/nja/2012s528> [dostęp: 13.04.2026].

²⁶ Wyrok Högsta domstolen z 12 czerwca 2015 r., nr B5680-14, NJA 2015, s. 501, <https://lagen.nu/dom/nja/2015s501> [dostęp: 13.04.2026].

Szwedzki model ochrony małoletnich opiera się na dwustopniowej konstrukcji. W odniesieniu do osób poniżej 15. roku życia zgoda na kontakt seksualny pozostaje prawnie irrelevantna, co oznacza, że każdy czyn o charakterze seksualnym co do zasady stanowi przestępstwo (rozdział 6 § 4–6 i § 10 BrB)²⁷, niezależnie od tego, czy dziecko wyraziło zgodę na akt seksualny²⁸ albo samo podjęło inicjatywę w zakresie aktywności seksualnej²⁹. W przypadku osób między 15. a 18. rokiem życia dopuszcza się możliwość wyrażenia prawnie skutecznej zgody, pod warunkiem że ma ona charakter rzeczywiście dobrowolny [Stenberg Ribeiro 2010, 12]. Ocena tej dobrowolności ma jednak charakter relacyjny i uwzględnia układ sił między stronami. Wyłączone są zatem sytuacje, w których dochodzi do wykorzystania relacji zależności, przewagi wieku, pozycji władzy, autorytetu lub zaufania (rozdział 6 § 5-6 BrB)³⁰. Asymetria relacji polega w tym ujęciu na nierównowadze faktycznej, w której jedna ze stron – z uwagi na swoją pozycję, doświadczenie lub wpływ – posiada zdolność oddziaływania na decyzje małoletniego, ograniczając jego swobodę w zakresie wyrażenia zgody. W takich przypadkach zgoda traci charakter autonomiczny i nie wyłącza bezprawności czynu. W konsekwencji osoby w tej grupie wiekowej pozostają objęte wzmoczoną ochroną przed wykorzystaniem seksualnym w relacjach o charakterze zależnościowym, mimo formalnej zdolności do wyrażenia zgody. W debacie publicznej pojawiają się ponadto postulaty *de lege ferenda* zmierzające do dalszego wzmocnienia tej ochrony, w szczególności poprzez podwyższenie granicy wieku lub wprowadzenie kryterium dopuszczalnej różnicy wieku między partnerami³¹.

²⁷ Wyrok Högsta domstolen z 7 marca 2006 r., nr B4914–05, NJA 2006, s. 79, <https://lagen.nu/dom/nja/2006s79> [dostęp: 13.04.2026].

²⁸ Tamże.

²⁹ Justitiedepartementet, *En ny sexualbrottslagstiftning*, Proposition 2004/05:45 (16.11.2004), https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/en-ny-sexualbrottslagstiftning_gs0345/ [dostęp: 13.04.2026].

³⁰ Wyrok Högsta domstolen z 22 marca 2019 r., nr B4878–18, NJA 2019, s. 238, <https://lagen.nu/dom/nja/2019s238> [dostęp: 13.04.2026].

³¹ Wniosek 2021/22:3634, Ulrika Karlsson, Marlène Lund Kopparklint, *Sexuella övergrepp mot barn och byxskyddslag* (05.10.2021), Riksdag, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/motion/sexuella-overgrepp-mot-barn-och-byxskyddslag_h9023634/ [dostęp: 01.04.2026].

Zakres przedmiotowy nie ogranicza się wyłącznie do małoletnich. W prawie kanonicznym obejmuje on również osoby pełnoletnie, jeżeli doszło do wykorzystania przymusu, nadużycia władzy lub relacji zależności albo pokrzywdzony ma ograniczoną zdolność posługiwania się rozumem (kan. 1398 § 1, 1^o-2^o KPK/83; art. 1 § 2 lit. b VELM).

4. Procedury interwencyjne, ochronne i restytucyjne

Skuteczność ochrony małoletnich w diecezji sztokholmskiej zależy od istnienia spójnego protokołu postępowania, integrującego normy kanoniczne z prawem szwedzkim. Analiza obejmuje sekwencję działań – od powzięcia informacji o podejrzeniu wykorzystania po działania następcze i prewencyjne.

4.1. Faza detekcji i weryfikacji podejrzenia

Fundamentem systemu jest zasada niezwłocznego uruchomienia procedur zewnętrznych po powzięciu wiarygodnej informacji o wykorzystaniu (art. 6 ust. 1 *Planu działania*). Przełożeni są zobowiązani do podjęcia natychmiastowych działań ochronnych oraz współpracy z organami państwowymi (art. 2 lit. h *Planu działania*).

Kluczową rolę odgrywa osoba przyjmująca pierwsze zgłoszenie od małoletniego. Jej zadaniem jest uważne wysłuchanie dziecka, z zachowaniem szczególnej ostrożności i bez zadawania pytań wykraczających poza zakres niezbędny do ustalenia podstawowych okoliczności sprawy (art. 14 *Planu działania*, art. 5 § 1 VELM; nr 55 i 56 *Vademecum*). Nie powinna ona samodzielnie weryfikować wiarygodności relacji, gdyż ocena, czy doszło do przestępstwa, należy do właściwych organów (kan. 1717 § 1 KPK/83; nr 16 *Vademecum*). Po zakończeniu rozmowy sporządza notatkę obejmującą datę, czas oraz treść zgłoszenia (art. 14 *Planu działania*).

Osoba przyjmująca zgłoszenie zawiadamia wikariusza generalnego (art. 4 ust. 6 i 8 *Planu działania*) lub delegata ds. ochrony dzieci i młodzieży (art. 6 ust. 3 *Planu działania*), a także właściwe organy państwowe, w tym organy ścigania (rozdział 23 § 6 BrB) oraz służby socjalne (rozdział 14 § 1 SoL). Obowiązek ten ma charakter powszechny i dotyczy wszystkich osób pracujących z małoletnimi (art. 6 ust. 3 *Planu działania*).

Zgłoszenie musi zostać dokonane nawet wbrew sprzeciwowi osoby pokrzywdzonej lub jej opiekunów (art. 14 *Planu działania*), jeżeli jest to konieczne dla ochrony dziecka lub innych małoletnich (art. 19 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 Konwencji). Zaniechanie zgłoszenia w sytuacji ryzyka dla innych małoletnich stanowi naruszenie obowiązków prewencyjnych (art. 6 ust. 6 *Planu działania*). Na gruncie prawa kanonicznego obowiązek wszczęcia dochodzenia wstępnego (kan. 1717 § 1 KPK/83) spoczywa na ordynariuszu (nr 21 *Vademecum*), a w sprawach zastrzeżonych – po jego zamknięciu – należy przekazać uwierzytelniony odpis akt do właściwej dykasterii Stolicy Apostolskiej (nr 69 *Vademecum* w zw. z art. 10 § 1 SST). Obowiązek ten dotyczy również przełożonych zakonnych, którzy przekazują wyniki dochodzenia biskupowi diecezjalnemu (art. 5 ust. 1 *Planu działania*).

4.2. Środki wsparcia i ochrony pokrzywdzonych

W ramach środków wsparcia i ochrony pokrzywdzonych kluczowe znaczenie ma zapewnienie skoordynowanej i niezwłocznej pomocy, realizowanej zarówno na płaszczyźnie kościelnej, jak i we współpracy z organami państwowymi (art. 7 *Planu działania*). Osoba zgłaszająca podlega szczególnej ochronie, obejmującej obowiązek traktowania jej z poszanowaniem godności oraz przyjęcia zgłoszenia bez jego uprzedniej dyskredytacji. Władza kościelna zapewnia adekwatną pomoc duchową, medyczną i psychologiczną (art. 5 § 1 VELM; nr 55 *Vademecum*), a w razie potrzeby także wsparcie finansowe terapii (art. 4 ust. 7 *Planu działania*).

Delegat ds. ochrony dzieci i młodzieży, we współpracy ze służbami socjalnymi (rozdział 5 § 11 SoL), dokonuje oceny potrzeb dziecka i jego rodziny oraz koordynuje udzielane wsparcie (art. 5 § 1 VELM; nr 55-57 *Vademecum*; art. 3 ust. 1 Konwencji). Pełni on funkcję osoby kontaktowej, zapewniając pokrzywdzonemu informacje o przebiegu sprawy oraz wsparcie do czasu jej zakończenia, z poszanowaniem prywatności i ochrony danych osobowych (art. 5 § 1-2 VELM; nr 56 *Vademecum*).

Realizacja tych obowiązków powinna uwzględniać gwarancje wynikające z art. 12 Konwencji³², w szczególności prawo dziecka do bycia wy-

³² UN Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 12 (2009): The right of*

słuchanym [Swärd, 2020, 89-92]. Obowiązek ten ma charakter ochronny i pozostaje komplementarny wobec konieczności podejmowania działań zapewniających bezpieczeństwo dziecka oraz innych małoletnich (art. 3 ust. 1 i art. 19 Konwencji) [Sjösten 2020, 215-18].

Przełożeni diecezjalni podejmują także niezbędne działania informacyjne wspólnoty, z zachowaniem poufności (art. 5 § 2 VELM; nr 56 *Vademecum*). Ze względu na długotrwały charakter skutków nadużyć diecezja zapewnia dostęp do specjalistycznej pomocy (art. 5 § 1 VELM; nr 55 i 57 *Vademecum*, rozdział 5 § 11 SoL). W odniesieniu do osób dorosłych zakres wsparcia ustala się indywidualnie, a w przypadku osób szczególnie bezbronnych – przez wikariusza generalnego w porozumieniu z osobą pokrzywdzoną (art. 10 *Planu działania*).

4.3. Postępowanie wobec podejrzanego i oskarżonego

Ochrona małoletnich ma charakter nadrzędny i uzasadnia stosowanie środków zapobiegawczych (kan. 1722 KPK/83; art. 16 VELM; nr 58-61 *Vademecum*) [Mazur 2021, 135; Mazur 2022, 113] w przypadku wiarygodnego oskarżenia o czyn przeciwko szóstemu przykazaniu Dekalogu (art. 8 *Planu działania*). W razie ryzyka kontaktu z małoletnimi ordynariusz lub przełożony wyższy może zawiesić wykonywanie posługi, odsunąć od funkcji lub ograniczyć kontakty, przy czym środki te mają charakter prewencyjny, a nie karny (kan. 1722 KPK/83; nr 61 *Vademecum*) [Mazur 2022, 113]. W prawie szwedzkim odpowiada temu obowiązek zapewnienia bezpiecznego środowiska, który może prowadzić do natychmiastowego odsunięcia osoby od obowiązków (rozdział 2 § 8 *Skollag*³³) [Sjösten 2020, 238].

W sprawach zastrzeżonych dalsze postępowanie prowadzone jest zgodnie z właściwością Dykasterii Nauki Wiary (art. 1 § 3 w zw. z art. 6 SST), która decyduje o dalszym trybie postępowania karnego (kan. 1720-1728 KPK/83; art. 10 *Planu działania*). W odniesieniu do osób świeckich (*lekman*) dochodzenie wstępne prowadzi ordynariusz miejsca (kan. 1717 § 1 KPK/83) właściwy ze względu na miejsce popełnienia

the child to be heard (20.07.2009), <https://www.refworld.org/legal/general/crc/2009/70207> [dostęp: 26.04.2026].

³³ Skollag (2010:800), zm. SFS 2025:1497, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800/ [dostęp: 25.04.2026].

przestępstwa (kan. 1728 § 1 w zw. z kan. 1412 KPK/83). W przypadku oskarżenia biskupa sprawa kierowana jest do właściwej dykasterii (art. 10 w zw. z art. 19 VELM; art. 8 *Planu działania*).

Oskarżonemu przysługuje prawo do obrony (kan. 220 KPK/83), w tym do korzystania z pomocy obrońcy (kan. 1723 KPK/83; nr 54 *Vademecum*), przy zachowaniu domniemania niewinności, ochrony dobrego imienia (nr 44 i 53 *Vademecum*) i prywatności [Mazur 2021, 133; Mazur 2022, 115-17; Swärd 2020, 95]. W przypadku członków instytutów zakonnych możliwe jest zapewnienie wsparcia przez przełożonych, o ile nie narusza to bezstronności postępowania ani ochrony małoletnich (art. 8 *Planu działania*).

4.4. Działania następcze i restytucja

Wynik postępowania karnego prowadzonego przez organy państwowe wpływa na zakres dalszych działań diecezji, nie przesądzając jednak automatycznie o skutkach kanonicznych ani o obowiązku ochrony dobra wspólnoty. Prawomocne uniewinnienie lub oddalenie oskarżenia otwiera możliwość podjęcia działań restytucyjnych, w szczególności ochrony dobrego imienia (kan. 220 KPK/83; art. 5 § 2 VELM) oraz – w razie potrzeby – wsparcia w dochodzeniu roszczeń przed właściwymi organami (art. 9 ust. 2 *Planu działania*) [Mazur 2022, 116-17]. Prawomocne skazanie uzasadnia podjęcie działań dyscyplinarnych i kanonicznych (kan. 1341 KPK/83), w tym wszczęcie postępowania karnego w trybie administracyjnym (kan. 1720 KPK/83) lub sądowym (kan. 1721-1728 KPK/83) oraz wymierzenie sankcji (kan. 1398 KPK/83). Niezależnie od wyniku postępowania państwowego przełożeni dokonują indywidualnej oceny sprawy (kan. 1341 KPK/83), a w odniesieniu do duchownych mogą zostać podjęte odrębne działania kanoniczne (art. 9 ust. 6 *Planu działania*). Postępowanie kanoniczne nie zastępuje postępowania świeckiego, lecz je uzupełnia (Wprowadzenie do *Planu działania*).

4.5. Systemowe mechanizmy prewencyjne

System ochrony małoletnich w diecezji sztokholmskiej opiera się na zintegrowanym modelu prewencji, którego celem jest minimalizacja ryzyka nadużyć poprzez działania organizacyjne, personalne i edukacyjne (art. 11 *Planu działania*). Mechanizmy te mają charakter uprzedni (*ex ante*)

i realizują obowiązek ochrony dziecka przed przemocą i wykorzystaniem seksualnym (art. 3 ust. 1 w zw. z art. 19 ust. 1 Konwencji).

Podstawowym instrumentem jest obowiązek stosowania jednolitego *Planu działania* przez wszystkie podmioty pracujące z małoletnimi, co zapewnia spójny standard ochrony oraz nadzór hierarchiczny (art. 4 ust. 1 *Planu działania*). Istotnym elementem są także obowiązkowe szkolenia dla duchownych, pracowników i wolontariuszy, obejmujące rozpoznawanie ryzyka oraz procedury reagowania, których odbycie stanowi warunek dopuszczenia do pracy z dziećmi (art. 11 ust. 2 *Planu działania*).

Funkcję prewencyjną pełni również zapewnienie dostępnej informacji o zasadach ochrony i procedurach zgłoszeniowych (art. 11 ust. 3 *Planu działania*; art. 2 § 1 VELM), co sprzyja wczesnemu ujawnianiu nieprawidłowości. Uzupełnieniem jest stosowanie ogólnych środków ostrożności w relacjach z małoletnimi, wpisujących się w koncepcję „bezpiecznego środowiska” (*Safe Environment*), o którym mowa w okólniku Dykasterii Nauki Wiary³⁴ (art. 11 ust. 4 *Planu działania*; nr I lit. b Okólnika DNW).

Integralnym elementem systemu są standardy operacyjne regulujące organizację pracy z małoletnimi, w szczególności zasada unikania kontaktów indywidualnych bez kontroli (art. 12 lit. a i c *Planu działania*), jawność komunikacji (art. 12 lit. d *Planu działania*), prowadzenie zajęć w obecności innych osób dorosłych (art. 12 lit. b i e *Planu działania*) oraz stały nadzór nad dziećmi (art. 12 lit. f *Planu działania*). Regulacje obejmują również korzystanie z urządzeń elektronicznych, ochronę wizerunku (art. 12 lit. g i h *Planu działania*) oraz organizację transportu i zakwaterowania (art. 12 lit. i oraz j *Planu działania*). Rozwiązania te odpowiadają modelowi prewencji sytuacyjnej, ukierunkowanemu na ograniczanie ryzyka poprzez odpowiednie ukształtowanie warunków organizacyjnych.

Szczególne znaczenie przypisuje się obowiązkowi wzmożonej czujności wobec tzw. „dzieci cichych” (*glömda barnen*), których niska widoczność zwiększa ryzyko opóźnionej reakcji ochronnej (art. 13 *Planu działania*). W takich przypadkach znaczenia nabierają mechanizmy stopniowego

³⁴ Congregazione per la Dottrina Della Fede, *Lettera circolare per aiutare le conferenze episcopali nel preparare linee Guida per il trattamento dei casi di abuso sessuale nei confronti di minori da parte di chierici* (03.05.2011); tekst polski: *Odpowiedź Kościoła na dramat wykorzystania seksualnego małoletnich*, s. 35-42.

nawiązywania relacji przez sprawcę [Finkelhor 1984, 58-59; Greijer, Doek 2016, 30-33], w tym działania kwalifikowane w prawie szwedzkim jako kontakt z dzieckiem w celu seksualnym, o których mowa w rozdziale 6 § 10a BrB (Lag (2009:396)³⁵). Analizy rządowe (Ds 2015:49³⁶) wskazują także na rosnące znaczenie form internetowych (*nätgromning*), które zwiększają ryzyko niezauważonego kontaktu z dzieckiem [Romańczuk-Grącka 2013, 24; Kijanka i Lipska 2012, 238; West 2025, 7]. W konsekwencji „dzieci ciche” wymagają szczególnej czujności systemowej, opartej na wczesnej obserwacji i interwencji (art. 13 *Planu działania*).

Znaczenie prewencyjne ma także jasne określenie zakresu obowiązków i odpowiedzialności osób pracujących z małoletnimi oraz ich bieżący nadzór (art. 11 ust. 5-6 *Planu działania*). Uzupełnieniem jest procedura doboru i weryfikacji personelu, obejmująca m.in. referencje, rozmowę kwalifikacyjną oraz kontrolę niekaralności (art. 11 ust. 7 *Planu działania*; § 9 pkt 1-3 Lag (1998:620)).

System prewencyjny ma charakter dynamiczny i wymaga stałej aktualizacji, a *Plan działania* pełni również funkcję formacyjną, odsyłając do aktualnych materiałów i standardów ochrony (art. 15 *Planu działania*). W efekcie tworzy wielopoziomowy mechanizm łączący prawo kanoniczne, państwowe i regulacje partykularne w spójny model ochrony małoletnich.

Zakończenie

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że *Plan działania* diecezji sztokholmskiej stanowi spójny i wielopoziomowy model ochrony małoletnich, integrujący instrumenty prawa kanonicznego i prawa szwedzkiego oraz obejmujący mechanizmy prewencyjne, interwencyjne oraz postinterwencyjne. Dokument ten realizuje przede wszystkim cel ochronny, oparty na nadrzędności dobra dziecka oraz obowiązku niezwłocznej reakcji na każde wiarygodne podejrzenie wykorzystania.

³⁵ Lag (2009:396) om ändring i brottsbalken, SFS 2009:396, <https://rkrattsdatab.gov.se/SFSdoc/09/090396.PDF> [dostęp: 13.04.2026].

³⁶ Justitiedepartementet, *Översyn av straffbestämmelsen om kontakt med barn i sexuellt syfte*, Ds 2015:49 (21.10.2015), <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2015/10/ds-201549/> [dostęp: 13.04.2026].

Jednocześnie analiza ujawnia, że skuteczność przyjętego modelu zależy nie tylko od poprawności normatywnej, lecz także od jego rzeczywistej implementacji rozwiązań w strukturach diecezjalnych. Najistotniejsze napięcia wynikają z odmienności pojęciowych i systemowych obu porządków prawnych, zwłaszcza w zakresie rozumienia małoletniości, zakresu obowiązków zgłoszeniowych oraz równowagi pomiędzy ochroną dziecka a prawami pokrzywdzonego, podejrzanego i oskarżonego. Nie podważa to wartości dokumentu, lecz wskazuje na potrzebę jego stałej aktualizacji oraz doprecyzowania w świetle zmieniających się realiów społecznych i prawnych.

W konsekwencji *Plan działania* należy ocenić jako istotny element systemu ochrony małoletnich w Kościele katolickim, którego znaczenie ujawnia się najpełniej w powiązaniu z normami prawa powszechnego Kościoła oraz regulacjami prawa państwowego Szwecji. Jego wartość polega nie tylko na wyznaczeniu standardów postępowania, lecz także na tworzeniu podstaw dla rzeczywistej współodpowiedzialności instytucjonalnej w obszarze ochrony małoletniego.

PIŚMIENNICTWO

- Finkelhor, David. 1984. *Child Sexual Abuse: New Theory and Research*. New York: Free Press.
- Greijer, Susanna, i Jaap Doek. 2016. *Terminology Guidelines for the Protection of Children from Sexual Exploitation and Sexual Abuse. Adopted by the Interagency Working Group in Luxembourg, 28 January 2016*. Bangkok: ECPAT Luxembourg.
- Gyllensten, Cecilia. 2016. *Grooming – hur kommer vi tillrätta med problemet?* Stockholm: Juridiska Institutionen Stockholms Universitet.
- Kijanka, Emilia, i Katarzyna Lipska. 2012. „Child grooming – mroczna strona seksualności.” W *Stop pedofilii. Materiały pokonferencyjne II Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej*, red. Jerzy Bukala, i Krzysztof Wątorok, 227-40. Kielce: Wydawnictwo Akademii Nauk Stosowanych w Kielcach.
- Lewandowski, Paweł. 2022. „The Response of the Catholic Church in the United States to Offences of Sexual Abuse of Minors Committed by Clerics Based on the Example of the Diocese of Fairbanks.” *The Person and the Challenges* 12, nr 1:53-74. <https://doi.org/10.15633/pch.4235>
- Mazur, Karolina. 2021. „Dochodzenie wstępne w sprawie duchownych podejrzanych o popełnienie przestępstwa przeciw szóstemu przykazaniu Dekalogu z nieletnim.” *Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich* 31, nr 34:123-42. <https://doi.org/10.32077/skp.2021.34.1-8>

- Mazur, Karolina. 2022. „Prawo podejrzanego i oskarżonego do obrony w sprawach o wykorzystanie seksualne małoletniego lub osoby używającej rozumu w ograniczonym zakresie.” *Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich* 32, nr 35:105-25. <https://doi.org/10.32084/bskp.4422>
- Miziński, Artur G. 2010. „Strony w kanonicznym procesie karno-sądowym według aktualnych przepisów kościoła łacińskiego.” *Teka Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie* 3:123-42.
- Ritzing, Meghan. 2020. *Sexuell grooming – En utredning av bestämmelsen i 6 kap. 10 a § brottsbalken om kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte*. Lund: Juridiska Fakulteten vid Lunds Universitet.
- Romańczuk-Grącka, Marta. 2013. „Grooming – między polityczno-kryminalną potrzebą a prawno-dogmatyczną krytyką.” *Studia Prawnoustrojowe* 19:23-35.
- Sjösten, Mats. 2020. *Vårdnad, boende och umgänge: samt verkställigheten av sådana avgöranden och överenskommelser*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Stenberg Ribeiro, Emma. 2010. *Human Trafficking and Prostitution from a Swedish Perspective*. Third revised version. Stockholm: The County Administrative Board of Stockholm.
- Swärd, Susann. 2020. *Barnkonventionen i praktisk tillämpning. Handbok för socialtjänsten*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- West, Emma. 2025. *Barns utsatthet för sexuellt våld på nätet – Svenska polisregioners brottsförebyggande arbete*. Umeå: Umeå Universitet.

OBOWIĄZEK INFORMACYJNY W PROCESIE WYRAŻENIA ŚWIADOMEJ ZGODY PRZEZ PACJENTA NA ROBOTYCZNĄ PROCEDURĘ CHIRURGICZNĄ

INFORMATION OBLIGATION IN THE PROCESS OF EXPRESSING INFORMED CONSENT BY THE PATIENT TO A ROBOTIC SURGICAL PROCEDURE

Dr Ryszard Pankiewicz

Akademia Zamojska, Polska

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

Abstrakt

Rozwój robotyki chirurgicznej w medycynie nakreśla nowe wyzwania oraz obszary badań w różnych aspektach, w tym dotyczących uregulowań prawnych w zakresie realizacji prawa pacjenta do informacji i uzyskania świadomej zgody na zabieg medyczny. W pracy szczególną uwagę zwrócono na dodatkowe elementy wchodzące w zakres obowiązku informacyjnego lekarza w kontekście specyfiki procedury medycznej z użyciem systemów robotycznych. Autor podjął próbę sformułowania praktycznych propozycji w zakresie ujednoczenia standardów postępowania i formularzy świadomej zgody w procedurach medycznych w asyście robota chirurgicznego przy zapewnieniu autonomii pacjenta i bezpieczeństwa prawnego obu stron tego szczególnego stosunku prawnego.

Słowa kluczowe: prawo pacjenta do informacji, autonomia pacjenta, prawo pacjenta do samostanowienia, świadoma zgoda, robotyka chirurgiczna, formularz świadomej zgody, obowiązek informacyjny lekarza, robot da Vinci

Abstrakt

The development of surgical robotics in medicine outlines new challenges and areas of research in various aspects, including those related to legal regulations regarding the implementation of the patient's right to information and obtaining

informed consent to a medical procedure. The work pays particular attention to additional elements falling within the scope of the physician's information obligation, in the context of the specificity of medical procedures using robotic systems. The author attempted to formulate practical proposals for the unification of standards of conduct and informed consent forms in medical procedures assisted by a surgical robot, while ensuring patient autonomy and legal security of both parties to this special legal relationship.

Keywords: patient's right to information, patient autonomy, patient's right to self-determination, informed consent, surgical robotics, informed consent form, doctor's obligation to provide information, da Vinci robot

Wprowadzenie

Chirurgia robotyczna stanowi jedną z najbardziej rozwijających się nowoczesnych technologii we współczesnej medycynie. Na całym świecie, w tym w Polsce, szczególnie rozwija się system da Vinci, który ma zastosowanie m.in. w chirurgii ogólnej, urologii czy ginekologii. Niewątpliwie wzrost liczby robotów chirurgicznych w Polsce oraz liczby wykonywanych z ich użyciem zabiegów [Jakubiak i Mroczek 2025, 20] nastąpił za sprawą postępującej refundacji świadczeń medycznych przez Narodowy Fundusz Zdrowia [tamże, 21, 31, 62, 70, 71].

W opracowaniu zasadniczo zwrócono uwagę nie tylko na wymiar teoretyczny, ale również praktyczny. Z uwagi na brak regulacji prawnych w zakresie standardowych wzorców świadomej zgody pacjenta wiążących wszystkie podmioty lecznicze, w dokumentacji medycznej szpitali występują rozbieżności co do informacji przekazywanej pacjentom, jednocześnie stanowiącej integralną część treści formularzy świadomej zgody. Rozbieżności te obejmują różne aspekty, m.in. brak wiadomości o użyciu robota chirurgicznego w procedurze medycznej, wyłącznie lakoniczną informację o użyciu systemu robotycznego w tytule formularza świadomej zgody, czy zawarcie informacji technicznych niezrozumiałych dla pacjenta. Co za tym idzie, brak ujednoczonych wzorców formularzy świadomej zgody na przeprowadzenie konkretnej procedury w asyście robota chirurgicznego utrzymuje stan niepewności prawnej zarówno po stronie lekarzy, jak i pacjentów, a w konsekwencji może prowadzić do sporów sądowych.

Celem niniejszej publikacji jest syntetyczna analiza problematyki zakresu udzielanej informacji w procesie wyrażenia świadomej zgody

przez pacjenta na procedurę chirurgiczną wykonywaną z użyciem robota chirurgicznego.

W artykule postawiona jest teza, zgodnie z którą stwierdzono, że zakres informacji udzielanej pacjentowi przy zaproponowaniu metody operacyjnej w asyście robota chirurgicznego *de facto* nie wykracza poza ustawowy katalog zakreślony w prawie obowiązującym. Nie zmienia to jednak faktu, że z praktycznego punktu widzenia wymagane jest, aby przyswajalne przez pacjenta elementy specyficzne dla technologii robotycznej były przekazane w sposób przystępny we właściwych elementach obowiązku informacyjnego, które prawodawca wymienił w katalogu ustawowym (np. przy proponowaniu możliwej metody diagnostycznej i leczniczej, a także przy dających się przewidzieć następstwach ich zastosowania albo zaniechania, w tym wynikach leczenia oraz rokowaniu)¹. W procesie tym należy jednocześnie zachować zasady proporcjonalności i zrozumiałości udzielanej informacji, co ma istotny wpływ na wyrażenie świadomej zgody na zabieg operacyjny przez pacjenta. Należy podkreślić, że informacja o możliwości przeprowadzenia operacji w asyście robota chirurgicznego oraz o jego specyfice i mogących wystąpić ryzykach jest konieczna z perspektywy pacjenta, uwzględniając jego autonomię w procesie wyrażenia oświadczenia woli (świadomej poinformowanej zgody) [Nesterowicz 2022, 209-318; Karkowska i Kmiecik 2021, 16]². Poziom szczegółowości tej informacji oraz sposób jej udzielenia powinny być dostosowane do indywidualnych możliwości poznawczych pacjenta.

W niniejszym artykule została podjęta analiza dogmatycznoprawna opisywanego zagadnienia w oparciu o źródła prawa, orzecznictwo sądowe i dostępną bibliografię oraz materiały i raporty. Ponadto; przeprowadzono kwerendę ogólnodostępnych formularzy świadomej zgody pacjenta na zabieg z udziałem robota chirurgicznego opublikowanych w Internecie. Pracę wieńczą wnioski i postulaty *de lege ferenda*.

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

² Zob. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 16 maja 2012 r., III CSK 227/11; wyrok Sądu Najwyższego z 25 września 1999 r., III CSK 2 70 /17.

1. Specyficzne aspekty w procesie informacyjnym oddziałujące na świadomą zgodę pacjenta w robotycznej procedurze chirurgicznej

Należy podkreślić, że z punktu widzenia pacjenta przy zastosowaniu innowacyjnych metod leczenia istotne są, po pierwsze, możliwe do osiągnięcia jak najlepsze korzyści zdrowotne, po drugie, bezpieczeństwo przy zastosowaniu tego typu zaawansowanej techniki medycznej. W tym kontekście z jednej strony nie sposób nie zauważyć zalet oraz korzyści klinicznych przy zastosowaniu chirurgii robotycznej, z drugiej, ryzyka związanego z wdrażaniem nowych rozwiązań zarówno pod względem technicznym, jak i ludzkim, obejmującego przygotowanie kadry medycznej do obsługiwanie tego rodzaju urządzeń. W odniesieniu do przytoczonych aspektów niewątpliwie do pozytywnych czynników zastosowania robotyki chirurgicznej należy zaliczyć m.in. zwiększoną precyzję chirurgiczną w konfrontacji z możliwościami manualnymi lekarza operatora, mniejszą inwazyjność wykonywanych zabiegów medycznych, co przekłada się w szybsze gojenie ran pooperacyjnych i krótszą hospitalizację oraz zmniejszone dolegliwości bólowe i krótszą hospitalizację pacjenta [Pawelec 2022, 19; Wodzisławska i Doniec 2022, 89; Skuratowicz, Łącki-Zynzeling, Borówka, i in. 2022, 157-59; Łajczak, Józwiak, Jurek, i in. 2025, 44-45]. Jednakże przy wystąpieniu powikłań pooperacyjnych z zastosowaniem robota chirurgicznego można postawić istotne pytania prawne dotyczące bezpieczeństwa pacjenta i ewentualnej odpowiedzialności z tytułu błędu medycznego. Po pierwsze, kto ponosi odpowiedzialność, gdy dojdzie do powikłania w trakcie zabiegu operacyjnego z zastosowaniem robota chirurgicznego? Po drugie, czy lekarz operator obsługujący robota odpowiada wyłącznie za własne działanie, czy częściowo odpowiedzialność ponosi producent sprzętu medycznego? Oprócz tych zasadniczych pytań można dodatkowo rozważać, czy podmiot leczniczy wyposażający salę operacyjną z użyciem systemu robotycznego także odpowiada za jego właściwe funkcjonowanie oraz czy awaria techniczna robota w trakcie zabiegu wyłącza odpowiedzialność na zasadzie winy lekarza operatora. Pomimo iż podniesione problemy prawne nie są przedmiotem niniejszego opracowania warto w tle analizowanej problematyki zwrócić na nie uwagę.

Zważywszy na powyższe, w kontekście tematu niniejszej pracy, trzeba uwypuklić, że podniesione zagadnienia dotyczące obowiązku

informacyjnego stanowią istotne czynniki wpisujące się w zakres informacji udzielanej pacjentowi, w którym zasadniczą rolę odgrywa lekarz. Spoczywa bowiem na nim obowiązek poinformowania pacjenta o jego stanie zdrowia i proponowanej metodzie leczenia z użyciem robota chirurgicznego, w tym ze wszelkimi jego konsekwencjami, obejmującymi nie tylko korzyści, ale również ryzyka związane z jego zastosowaniem³. Zatem na kanwie tak określonego pola badawczego rodzi się zasadnicze pytanie: czy i w jakim zakresie informacja o użyciu robota chirurgicznego wykracza poza katalog ustawy przewidziany w art. 31 ust. 1 u.z.l.l.d. Aby podjąć próbę odpowiedzi na wykreowane zagadnienie należy zauważyć, że analizowany materiał obejmuje takie czynniki i ryzyka, które w tradycyjnych operacjach otwartych nie występują, m.in.: awarie zaawansowanego technicznego sprzętu (np. oprogramowania konsoli, transmisji obrazu) [Starszak, Smoczok, i Starszak 2019, 60-61; Łajczak, Józwik, Jurek, i in. 2025, 46], wydłużenie czasu wykonania zabiegu przez lekarza operatora wynikające chociażby ze skomplikowanej obsługi systemu oraz jego zręczności i umiejętności posługiwania się poszczególnymi instrumentami robota chirurgicznego [Starszak, Smoczok, i Starszak 2019, 59]. Wymienione przyczyny mają bezpośredni styk nie tylko z odpowiedzialnością za błąd medyczny, w tym jej wyłączenia lub ponoszenia w określonym zakresie przez lekarza operatora, producenta robota i podmiotu leczniczego, ale również mogą wchodzić w zakres informacji, jaka winna być udzielona pacjentowi przed wyrażeniem świadomej zgody na zabieg medyczny w asyście robota chirurgicznego. W związku z tym pacjent powinien być poinformowany o wykorzystaniu systemu robotycznego w danym podmiocie leczniczym w konkretnej procedurze medycznej oraz z uwagi na swoją innowacyjność i zaawansowanie technologiczne o ryzyku nieprzewidzianych awarii technicznych. W ten aspekt wpisują się również właściwości anatomiczne pacjenta (np. zaawansowany i rozległy proces chorobowy) oraz powikłania w trakcie zabiegu uniemożliwiające jego kontynuowanie z użyciem robota chirurgicznego. O tego rodzaju niepożądanych zdarzeniach pacjent winien być poinformowany, z jednoczesnym zapewnieniem wdrożenia w zaistniałej sytuacji procedury zabezpieczającej na taki wypadek (np. zmiana wykonania zabiegu w asyście systemu robotycznego na metodę klasyczną). Ma

³ Zob. wyrok Sądu Najwyższego z 25 września 2019 r., III CSK 270/17.

to swoje negatywne skutki dla pacjenta, chociażby z uwagi na zwiększone ryzyko powikłań i inwazyjność zabiegu. Niemniej jednak pacjent niewyposażony w taką informację wyraża zgodę na zabieg w przekonaniu, że takie sytuacje nie mają miejsca. Odrębną kwestią w wykorzystaniu systemów robotycznych jest czas wykonania zabiegu, co wiąże się ze znieczuleniem pacjenta i ewentualnymi powikłaniami anestezyjologicznymi w sytuacji, w której zakładany czas trwania operacji jest dłuższy, np. z uwagi na przygotowanie systemu robotycznego oraz jego odpięcia po zakończonej procedurze medycznej [Łajczak, Józwik, Jurek, i in. 2025, 46]. Ryzyko tego rodzaju maleje wraz ze zdobyciem odpowiedniego doświadczenia zespołu zabiegowego przeprowadzającego operacje.

W optyce wymienionych zasadniczych specyficznych aspektów w procesie informacyjnym w relacji lekarz-pacjent z udziałem robota chirurgicznego należy udzielić pacjentowi przystępnej informacji o możliwych alternatywnych metodach leczenia i pozostawić mu prawo do wyboru tej, która jest dla niego najkorzystniejsza. W tym kontekście lekarz powinien przed zabiegiem omówić metodę operacyjną z zastosowaniem robota chirurgicznego, metodę laparoskopową lub klasyczną, z wyjaśnieniem zalet i wad każdej z nich, w perspektywie skuteczności klinicznej (w danym schorzeniu), bezpieczeństwa (częstotliwości powikłań), okresu rekonwalescencji, jak również z uwagi na dostępność i czas oczekiwania na każdą z nich. Niezależnie od przytoczonych argumentów pacjent ma prawo do odmowy zastosowania metody operacyjnej z użyciem robota chirurgicznego, pomimo jej oferowania przez podmiot leczniczy i wyboru innej metody operacyjnej.

2. Zakres obowiązku informacyjnego w kontekście robotyki chirurgicznej

W nawiązaniu do głównego pytania badawczego bardzo istotna jest kwestia zakresu informacji udzielanej pacjentowi [Pankiewicz 2024, 97]. Chodzi o „pojemność” tej informacji w ujęciu realizacji dyspozycji zawartej w przepisie prawnym, tj. prawnie wymaganej, ale również praktycznie optymalnej, przy uzyskiwaniu świadomej zgody na zabieg z użyciem systemu robotycznego. W tym kontekście należy również dociekać, czy udzielenie świadczenia medycznego w asyście robota chirurgicznego „wymusza” przyjęcie interpretacji rozszerzającej ustawy katalog informacji udzielanej

pacjentowi. Ponadto dochodzimy do problemu wypracowania balansu pomiędzy udzieleniem pacjentowi obligatoryjnej, a zarazem pełnej i konkretnej informacji, bez nadmiaru informacyjnego. Udokumentowaniem i potwierdzeniem właściwie przeprowadzonego procesu informacyjnego i odebrania oświadczenia woli od pacjenta winien być właściwie skonstruowany wzorcowy formularz świadomej zgody. Z jednej strony zabezpiecza to pacjenta przed sytuacją, w której mogłoby dojść do wykonania interwencji medycznej bez jego wiedzy i poinformowanej świadomej zgody, z drugiej, podmiot leczniczy oraz lekarz chronią się przed ewentualnym ponoszeniem odpowiedzialności prawnej za naruszenie prawa pacjenta do informacji i wykonania zabiegu po uzyskaniu jego zgody obarczonej wadą prawną [Bączyk-Rozwadowska 2011, 77-91].

We wstępie do niniejszego punktu należy wskazać, że podstawę prawną obowiązku informacyjnego lekarza i odpowiadającego mu prawa pacjenta do informacji (art. 9 ust. 1 u.p.p.) stanowi art. 31 ust. 1 u.z.l.l.d. Zgodnie z treścią tego przepisu pacjent ma zagwarantowane prawo do informacji o swoim stanie zdrowia, a zakres tej informacji obejmuje, po pierwsze, rozpoznanie i przewidywany przebieg choroby, po drugie, proponowane oraz możliwe metody diagnostyczne, lecznicze, dającego się przewidzieć następstwa ich zastosowania albo zaniechania, po trzecie, wyniki leczenia oraz rokowania, po czwarte, zakres i rodzaj świadczeń zdrowotnych. Przedmiotowa informacja powinna być udzielona w sposób zrozumiały, z uwzględnieniem zdolności jej przyswojenia przez pacjenta. Zwieńczeniem zrealizowanego obowiązku informacyjnego jest wyrażona, świadoma, poinformowana zgoda pacjenta lub jej brak, a skutkiem tego działania jest przystąpienie lub odstąpienie od jego leczenia przez lekarza (art. 32 ust. 1 w zw. z art. 34 ust. 7 u.z.l.l.d.) [Pankiewicz 2025, 142-45; Lis 2018, 39-58]. Wszelkie wyjątki w stosunku do powyższej zasady obejmujące wyrażenie zgody zastępczej (przedstawiciel ustawowy, opiekun faktyczny, sąd opiekuńczy) z uwagi na wiek pacjenta, ubezwłasnowolnienie lub dysfunkcje psychiczne zostały uregulowane w przepisach prawnych (art. 32 ust. 2, 3, 4, 5, 6 i 8 u.z.l.l.d.).

Uzupełnieniem przepisów prawnych są normy *Kodeksu Etyki Lekarskiej*⁴, a w szczególności art. 14 ust. 2, który nakłada na lekarza obowiązek

⁴ Załącznik do uchwały nr 5 Nadzwyczajnego XVI Krajowego Zjazdu Lekarzy z dnia 18 maja 2024 r. *Kodeks Etyki Lekarskiej*, https://nil.org.pl/uploaded_images/1723037323_kel-2305.

poinformowania pacjenta o korzyściach i ryzyku proponowanych działań diagnostycznych i leczniczych, a także o możliwościach zastosowania innego postępowania medycznego. dopełnieniem tej dyspozycji jest ust. 3 tegoż artykułu, zgodnie z którym informacja udzielona pacjentowi przez lekarza powinna być sformułowana w sposób dla niego zrozumiały. Pomimo że KEL nie ma rangi aktu powszechnie obowiązującego, a jest wyłącznie zbiorem norm deontologicznych, stanowi istotną wskazówkę interpretacyjną i może być uwzględniany przez sądy przy ocenie postępowania lekarskiego.

Przechodząc do *meritum*, należy zaznaczyć, że w opisywanym temacie robotycznej procedury medycznej zakres obowiązku informacyjnego ma istotne znaczenie w kontekście świadomej poinformowanej zgody pacjenta. Ustawodawca nie wprowadził nowych szczegółowych regulacji dotyczących elementów informacji w przypadku zastosowania nowoczesnych technologii medycznych, w tym systemów robotycznych. Co za tym idzie, skutkuje to koniecznością stosowania wykładni rozszerzającej art. 31 u.p.p. oraz wypracowania przez doktrynę i sądy standardów postępowania odpowiadających specyfice zabiegów wykonywanych w asyście robotów chirurgicznych. W opisywanej problematyce należy *expressis verbis* podnieść, że pomimo szerokiego zakresu ustawowego obowiązku informacyjnego, trzeba wyraźnie określić granice przy stosowaniu nowoczesnych technologii w medycynie. Jak zostało to już wskazane, informacja udzielana pacjentowi nie powinna być „przeładowana”. Oznacza to, że nadmiar informacji może przynieść skutek odwrotny do zamierzonego. Lekarz nie musi, a wręcz nie powinien, informować pacjenta o specyfikacji technicznej robota chirurgicznego, ponieważ treści te nie stanowią istotnych argumentów z punktu widzenia podjęcia decyzji przez pacjenta w sprawie wykonania zabiegu (np. parametry techniczne systemu robotycznego, szczegóły oprogramowania). Jednakże powinien wyjaśnić, czym jest robot chirurgiczny, jednocześnie podkreślając, że to wyłącznie narzędzie sterowane przez chirurga, a nie samodzielny automat przeprowadzający zabieg bez udziału lekarza. Pacjent powinien zrozumieć na czym polega współdziałanie chirurga i systemu robotycznego oraz ich oddziaływanie na jego ciało. Oprócz tego nie powinien informować o ryzykach przypuszczalnych o znikomym prawdopodobieństwie ich wystąpienia, a wyłącznie o ryzykach poważnych, również

tych, które wystąpiły wyjątkowo (np. trwałe kalectwo, śmierć pacjenta). Z praktycznego punktu widzenia należy zwrócić szczególną uwagę na pacjentów, których percepcja i zrozumienie określonych informacji mogą być utrudnione, np. osoby starsze (np. z otępieniem) lub małoletnie poniżej 16. roku życia. Istotne jest w tych przypadkach, aby zachować prosty przekaz informacyjny i dokonać weryfikacji właściwego zrozumienia przekazanych przez pacjenta informacji [Pankiewicz 2024, 97]. Poza polemiką w tym obszarze są sytuacje, w których może wystąpić ograniczenie informacji o stanie zdrowia i o rokowaniu, jeżeli według oceny lekarza przemawia za tym dobro pacjenta (tzw. przywilej terapeutyczny) (art. 31 ust. 4 u.z.l.l.d.), albo na żądanie pacjenta lekarz nie ma obowiązku udzielać pacjentowi informacji (art. 31 ust. 3 u.z.l.l.d.). Niemniej jednak w obu ostatnich przypadkach syntetyczna informacja o przeprowadzeniu zabiegu z użyciem systemu robotycznego winna być udzielona pacjentowi.

W świetle powyższego, zadając zasadnicze pytanie: czy pacjent powinien wiedzieć, że zabieg będzie wykonany z użyciem robota chirurgicznego – odpowiedź jest pozytywna. Argumentując niniejsze stanowisko, należy stwierdzić, że w przedmiotowej sytuacji mamy do czynienia z zastosowaniem konkretnej metody leczniczej, z jej odmiennością w zakresie techniki przeprowadzenia zabiegu, korzyści i ewentualnych powikłań w stosunku do innych procedur medycznych. Wpisuje się to jednoznacznie do dyspozycji art. 31 ust. 1 u.z.l.l.d., w którym ustawodawca wymaga udostępniania pacjentowi informacji o „metodach leczniczych”. Wyłączenie tej informacji uniemożliwia mu dokonanie przemyślanego wyboru metody i pełnego partycypowania w procesie podejmowania decyzji. Ponadto pacjent w sferze posiadania prawa do samostanowienia w ramach posiadanej autonomii wynikającej z konstytucyjnej wartości godności człowieka dokonuje złożenia świadomej poinformowanej zgody na konkretną procedurę medyczną [Granat 2020, 10-11]⁵.

⁵ Zob. także wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2007 r., K 28/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 24.

3. Formularz świadomej zgody na zabieg z użyciem robota chirurgicznego

Formularz świadomej zgody z praktycznego punktu widzenia pełni kilka istotnych funkcji w procesie pozyskiwania poinformowanej świadomej zgody pacjenta na zabieg medyczny. Po pierwsze, należy wymienić funkcję dokumentacyjną. Formularz świadomej zgody stanowi pisemny dowód zaistniałego zdarzenia, to jest faktu wyrażenia przez pacjenta zgody lub odmowy takiej zgody na zabieg medyczny (art. 16 u.p.p.).

W przypadku zabiegu operacyjnego albo zastosowania metody leczenia lub diagnostyki stwarzających podwyższone ryzyko dla pacjenta, zgoda winna być wyrażona w formie pisemnej (art. 18 ust. 1 w zw. z art. 17 ust. 1, 2 i 3 u.p.p.). Potwierdzeniem tego jest formularz świadomej zgody. Po drugie, formularz realizuje funkcję dowodową. W postępowaniu dowodowym w procesie sądowym lub pozasądowym sprawdza się prawidłowość uzyskania świadomej i poinformowanej zgody pacjenta. Przeprowadzenie tego dowodu jest kluczowe w stwierdzeniu bądź odrzuceniu tezy o legalności przeprowadzenia tego postępowania. A co za tym idzie, ponoszeniu z tego tytułu odpowiedzialności prawnej. Podpis pacjenta na formularzu potwierdza, że zgoda została wyrażona, a treść formularza umożliwia ustalenie, jakie informacje zostały pacjentowi przekazane. Jednakże złożenie podpisu przez pacjenta na formularzu świadomej zgody sam w sobie nie potwierdza, że obowiązek informacyjny został wykonany prawidłowo, a pacjent zrozumiał przekazywane informacje. Często w trakcie postępowania dowodowego pacjenci podnoszą zarzut, że podpisali formularz zgody, aczkolwiek działając pod presją czasu, nie mieli możliwości zapoznania się z jego treścią, a także nie rozumieli użytych w tym dokumencie terminów medycznych, których znaczenie nie zostało im wyjaśnione. Po trzecie, należy wymienić funkcję edukacyjną formularza świadomej zgody. Powinien on być tak skonstruowany, aby pacjent właściwie zrozumiał naturę zabiegu, jego przebieg, korzyści i najczęściej występujące powikłania. Jednakże obligatoryjnym komponentem procesu informacyjnego oprócz formularza zgody jest rozmowa informacyjna między lekarzem a pacjentem. Należy podkreślić, że jedynie udostępnienie formularza do podpisu pacjenta bez uprzedniego omówienia jego treści i wyjaśnienia wszelkich wątpliwości nie spełnia wymogów świadomej poinformowanej

zgody. Podpis pacjenta na formularzu nie oznacza, że zgoda była świadoma. Świadczy to wyłącznie o fakcie wyrażenia zgody. Dlatego istotne jest, aby właściwie udokumentować proces informowania w dokumentacji medycznej, w tym dokonać adnotacji w zakresie przeprowadzonej rozmowy, czasu jej trwania, przekazanych informacji, a także zadanych przez pacjenta pytań i udzielonych odpowiedzi.

W nawiązaniu do opisanych zasadniczych funkcji formularza świadomej zgody oraz analizując dobre praktyki, można przywołać te formularze w zakresie uzyskiwania świadomej zgody na zabiegi z udziałem robota chirurgicznego, które zostały udostępnione w Internecie przez podmioty lecznicze. Przykładowym wzorcem jest formularz świadomej zgody pacjenta na przeprowadzenie małoinwazyjnego zabiegu plastyki zastawki trójdzielnej z użyciem robota da Vinci (rtvp) desygnowany przez Państwowy Instytut Medyczny MSWiA w Warszawie⁶. W formularzu tym, oprócz danych identyfikujących pacjenta (imię i nazwisko, nr historii choroby, PESEL/data urodzenia, a także dane przedstawiciela ustawowego – jeśli dotyczy), formularz zatwierdzony przez Zastępcę Dyrektora ds. Medycznych w dniu 28 listopada 2025 r., zawiera: tytuł w którym zawarta jest informacja o użyciu robota da Vinci; opis choroby będącej powodem zgłoszenia się pacjenta; opis przebiegu proponowanej operacji, znieczulenie i oczekiwane korzyści; zalecenia pozabiegowe; opis innych dostępnych metod leczenia; opis powikłań standardowych związanych z proponowaną procedurą medyczną lub operacją; opis zwiększonego ryzyka powikłań w związku ze stanem zdrowia pacjenta (małe, średnie, duże); opis prognozy pooperacyjnej i powikłań odległych; opis możliwych następstw rezygnacji z proponowanego leczenia; oświadczenia pacjenta dotyczące proponowanego małoinwazyjnego zabiegu plastyki zastawki trójdzielnej z użyciem robota da Vinci (rtvp). W spektrum niniejszej pracy przede wszystkim pozostaje element formularza odnoszący się do opisu przebiegu proponowanej operacji, znieczulenia i oczekiwanych

⁶ Zob. [https://www.bing.com/ck/a?!&p=35a20677122af422cfc6b781f27113a32baf3a3cd28d59f99dfe4fcba1109d19JmldtHM9MTc3ODM3MTIwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=1c4069c4-6dc5-6874-115b-7cb26c236946&psq=formularz+%c5%9bwiadomej+zgody+pacjenta+na+przeprowadzenie+ma%c5%82oinwazyjnego+zabiegu+plastyki+zastawki+tr%c3%b3jdziennej+z+u%c5%bcyem+robota+da+Vinci+\(rtvp\)+desygnowany+przez+Pa%c5%84stwow+y+lnstytut+Medyczny+MSWiA+w+Warszawie&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cuZ292LnBsL2F0dGFjaG1lbnQvMjM0NzQzOGYtYjZmNi00YmNlLW11ZjUtZGRiNjc0Yzc5MjA4](https://www.bing.com/ck/a?!&p=35a20677122af422cfc6b781f27113a32baf3a3cd28d59f99dfe4fcba1109d19JmldtHM9MTc3ODM3MTIwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=1c4069c4-6dc5-6874-115b-7cb26c236946&psq=formularz+%c5%9bwiadomej+zgody+pacjenta+na+przeprowadzenie+ma%c5%82oinwazyjnego+zabiegu+plastyki+zastawki+tr%c3%b3jdziennej+z+u%c5%bcyem+robota+da+Vinci+(rtvp)+desygnowany+przez+Pa%c5%84stwow+y+lnstytut+Medyczny+MSWiA+w+Warszawie&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cuZ292LnBsL2F0dGFjaG1lbnQvMjM0NzQzOGYtYjZmNi00YmNlLW11ZjUtZGRiNjc0Yzc5MjA4) [dostęp: 13.02.2026].

korzyści. Należy stwierdzić, że w badanym formularzu syntetycznie i przystępnie opisano m.in. sposób przeprowadzenia zabiegu w asyście robota da Vinci, poczynając od wskazania 4 nacięć po prawej stronie klatki piersiowej (zwykle w II-V przestrzeni międzyżebrowej) dla portów dostępu robota oraz 1 cięcia (zwykle w III przestrzeni międzyżebrowej)⁷, a także dokowania ramion robotycznych do portów dostępu i wprowadzenia narzędzi robotycznych oraz kamery HD 3D. Z kolei wśród oczekiwanych korzyści wskazano m.in. „brak przecięcia mostka skraca czas gojenia, minimalizuje ryzyko infekcji mostka, destabilizacji oraz bólu pooperacyjnego”. Jednocześnie wskazano na mniejsze rany operacyjne, które skutkują lepszym efektem kosmetycznym, mniejszym ryzykiem powikłań ran (zwłaszcza u pacjentów z otyłością, cukrzycą, POChP), krótszym czasem hospitalizacji (często 3-5 dni); wcześniejszym powrotem do aktywności zawodowej i fizycznej (nawet po 2-3 tygodniach), mniejszym ograniczeniem ruchowym w okresie rekonwalescencji (brak zakazu dźwigania przez 6-8 tygodni jak po sternotomii); mniejszym ryzykiem powikłań płucnych i zakrzepowo-zatorowych oraz brakiem dużej rany na klatce piersiowej, co obniża poziom stresu przed i po operacji. Dodatkowo wymieniono zalety wykonania zabiegu z udziałem robota chirurgicznego obejmujące: potwierdzenie, że wiele osób postrzega wykorzystanie robota da Vinci jako „nowoczesną” i „bezpieczniejszą” formę leczenia w porównaniu do klasycznego zabiegu kardiochirurgicznego, zmniejszone ryzyko depresji pooperacyjnej (często występującej po sternotomii), uświadomienie, że zabieg ten może być bezpieczną alternatywą dla pacjentów z przeciwwskazaniami do sternotomii (np. wcześniejsze operacje, deformacje klatki piersiowej, zrosty) oraz jest wskazany u pacjentów z chorobami współistniejącymi, u których zmniejszenie urazu chirurgicznego jest szczególnie korzystne⁸. We wzorcu formularza zamieszczono także opis innych dostępnych metod leczenia (klasyczne TVP, torakotomia boczna TVP, postępowanie zachowawcze) z odpowiednią adnotacją, że „wybór metody leczenia jest poprzedzony decyzją zespołu Heart Team i uwzględnia najlepszy dostępny wariant dla danego chorego”. Ponadto w opisie prognozy pooperacyjnej i powikłań odległych zasadniczo powielono korzyści płynące z zastosowania chirurgii robotycznej, w tym z powołaniem się na wyniki kliniczne, w zakresie przeżycia oraz wolności od incydentów sercowo-naczy-

⁷ Tamże.

⁸ Tamże.

niowych, które są porównywalne z klasyczną metodą, przy uwzględnieniu zaleceń pooperacyjnych.

Badając przedmiotowy formularz, należy jednoznacznie stwierdzić, że zasadniczo uwzględnia on obligatoryjne kryteria wpisujące się w ustawowy obowiązek informacyjny. Formularz uwzględnia w tytule i w treści wykonanie zabiegu z użyciem robota chirurgicznego. Informacja jest sformułowana w sposób zrozumiały, bez „przeładowania” treści, dotyczący chociażby parametrów technicznych systemu da Vinci. Czytelnie są opisane takie elementy jak przebieg proponowanej operacji i znieczulenie przy zastosowaniu robota chirurgicznego. Obszernie zostały wymienione korzyści i ewentualne ryzyka poważne związane z proponowaną metodą, w tym uwzględniając inne alternatywne metody operacyjne i pozaoperacyjne. Jednakże dokonując badania przedmiotowego wzorca formularza, należałoby rekomendować jego uzupełnienie o drobne uzupełnienia redakcyjne, obejmujące wyjaśnienie, że system robotyczny jest sterowany przez chirurga, a nie działa samodzielnie. Ponadto można rekomendować uzupełnienie, że lekarze, posiadając wiedzę specjalistyczną oraz kierując się dobrem pacjenta, sugerują najlepszą metodę leczenia, jednakże nie zastępują pacjenta w podjęciu decyzji co do jej wyboru. Dostrzegalny jest również brak we wzorcu informacji o możliwości wystąpienia ryzyka nieprzewidzianych awarii technicznych robota chirurgicznego oraz przyczyn anatomicznych pacjenta i powikłań w trakcie zabiegu, które wyłączają kontynuowanie operacji w asyście robota chirurgicznego. Wpisanie tych okoliczności wraz ze wskazaniem wdrożenia procedury zabezpieczającej na taki wypadek poprzez zmianę metody operacyjnej uzupełniłoby przedmiotowy formularz i wpłynęłoby optymalnie na proces odebrania poinformowanej świadomej zgody od pacjenta. Należy podkreślić, że podniesione wnioski badawcze wytoczone po przeprowadzonej analizie przedmiotowego wzorca formularza stanowią wyłącznie rekomendacje w kierunku jego dalszego udoskonalenia. Nie można bowiem wykluczyć, że owe podniesione korekty są uwzględnione w rozmowie informacyjnej poprzedzającej zapoznanie się z formularzem przez pacjenta lub w jego trakcie. Jednakże ich uwzględnienie we wzorcu formularza rozwiąło by wszelkie wątpliwości w tych kwestiach.

Dokonując kwerendy formularzy świadomej zgody z udziałem systemu robotycznego Państwowy Instytut Medyczny MSWiA w Warszawie upublicznił inne wzorce formularzy z udziałem robota da Vinci w zakresie

kardiochirurgii i transplantologii (formularz świadomej zgody pacjenta na przeprowadzenie małoinwazyjnego zabiegu ablacji i zamknięcia uszka lewego przedsionka (lao) z użyciem robota da Vinci⁹; formularz świadomej zgody pacjenta na przeprowadzenie małoinwazyjnego zabiegu zamknięcia ubytku przegrody międzyprzedsionkowej z użyciem robota da Vinci¹⁰; formularz świadomej zgody pacjenta na przeprowadzenie małoinwazyjnego zabiegu obustronnej sympatektomii z użyciem robota da Vinci¹¹; formularz świadomej zgody pacjenta na przeprowadzenie małoinwazyjnego pomostowania aortalno-wieńcowego naczyń wieńcowych z użyciem robota da Vinci (tecab)¹²), czy w zakresie urologii i urologii onkologicznej (formularz świadomej zgody pacjenta na przeprowadzenie operacji usunięcia pęcherza moczowego (cystektomii) metodą laparoskopową w asyście

⁹ Zob. [https://www.bing.com/ck/a?!&p=64841caa9da12c31db74ba1803395ef21ed52d639889745c1dcc3e368a147f6aJmltdHM9MTc3ODM3MTIwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=1c4069c4-6dc5-6874-115b-7cb26c236946&psq=formularz+%c5%9bwia%20adomej+zgody+pacjenta+na+przeprowadzenie+ma%20inwazyjnego+zabiegu+ablacji+i+zamkn%20nia+uszka+lewego+przedsionka+\(lao\)+z+u%c5%bcyciem+robota+da+Vinci&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cuZ292LnBsL2F0dGFjaG1lbnQvZTBmNjNkZjktMDg3Yi00MTI1LTlkNmEtZDM4NmY0ODQ2ZTEz](https://www.bing.com/ck/a?!&p=64841caa9da12c31db74ba1803395ef21ed52d639889745c1dcc3e368a147f6aJmltdHM9MTc3ODM3MTIwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=1c4069c4-6dc5-6874-115b-7cb26c236946&psq=formularz+%c5%9bwia%20adomej+zgody+pacjenta+na+przeprowadzenie+ma%20inwazyjnego+zabiegu+ablacji+i+zamkn%20nia+uszka+lewego+przedsionka+(lao)+z+u%c5%bcyciem+robota+da+Vinci&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cuZ292LnBsL2F0dGFjaG1lbnQvZTBmNjNkZjktMDg3Yi00MTI1LTlkNmEtZDM4NmY0ODQ2ZTEz) [dostęp: 13.02.2026].

¹⁰ Zob. <https://www.bing.com/ck/a?!&p=dbc072aa6881a812bfd277ccd4a19da347b4784b3e33fea604338f737cb067aJmltdHM9MTc3ODM3MTIwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=1c4069c4-6dc5-6874-115b-7cb26c236946&psq=formularz+%c5%9bwia%20adomej+zgody+pacjenta+na+przeprowadzenie+ma%20inwazyjnego+zabiegu+zamkn%20nia+ubytku+przegrody+mi%20dzyprzedsionkowej+z+u%c5%bcyciem+robota+da+Vinci&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cuZ292LnBsL2F0dGFjaG1lbnQvMmRkMzU1MTktYzEyYi00OWVhLWJiOWUtYjc3OTFkN2FkM2Iy> [dostęp: 13.02.2026].

¹¹ Zob. <https://www.bing.com/ck/a?!&p=f3ae9e935590bd7bd89aa749783785111d8c5f0ea1e59eee407c5c086d13bd86JmltdHM9MTc3ODM3MTIwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=1c4069c4-6dc5-6874-115b-7cb26c236946&psq=formularz+%c5%9bwia%20adomej+zgody+pacjenta+na+przeprowadzenie+ma%20inwazyjnego+zabiegu+obustronnej+sympatektomii+z+u%c5%bcyciem+robota+da+Vinci&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cuZ292LnBsL2F0dGFjaG1lbnQvYjlyTU0YWI0MGY0MC00MmRkLWJhZmItZTYxNTJlZGM3Njlk> [dostęp: 13.02.2026].

¹² Zob. <https://www.bing.com/ck/a?!&p=fc4dcb9c57c0a51b9eccfb437e18dce957518b557b54f84a84304709699e77d8JmltdHM9MTc3ODQ1NzYwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=1c4069c4-6dc5-6874-115b-7cb26c236946&psq=formularz+%c5%9bwia%20adomej+zgody+pacjenta+na+przeprowadzenie+ma%20inwazyjnego+pomostowania+aortalno-wie%20cowego+naczy%20wie%20cowych+z+u%c5%bcyciem+robota+da+Vinci&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cuZ292LnBsL2F0dGFjaG1lbnQvMTNkZjQzN2EtYzY3NS00NDYyLW14NWEtZDliZTA3MTkzNzgz> [dostęp: 13.02.2026].

robota da Vinci¹³; formularz świadomej zgody pacjenta na przeprowadzenie operacji nefrektomii radykalnej laparoskopowej w asyście robota da Vinci¹⁴). W związku z tym, że przytoczone wzorce formularzy są przygotowane i wdrożone przez jeden podmiot leczniczy metodyka ich opracowania opiera się na jednym szablonie, a to skutkuje tym, że przeprowadzona wcześniej analiza ma adekwatne zastosowanie do wszystkich wymienionych formularzy. Należy jednoznacznie stwierdzić, że przygotowanie, wdrożenie i upublicznienie niniejszych wzorów są przykładem dobrych praktyk służących ujednoliceniu standardów postępowania w podmiotach leczniczych w całym kraju.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy prawnej można sformułować następujące wnioski i postulaty dotyczące informacji w procesie wyrażenia świadomej zgody przez pacjenta na robotyczną procedurę chirurgiczną.

Po pierwsze, zakres informacji wymaganych prawnie w przypadku zabiegów robotycznych zasadniczo wpisuje się w ustawowy katalog przewidziany w art. 31 ust. 1 u.z.l.l.d. Jednakże z uwagi na redakcję przepisu prawnego, zakres ten jest ograniczony. W kontekście robotyki chirurgicznej przedmiotowy katalog należy rozszerzyć o informację obejmującą elementy specyficzne dla tej technologii, w tym m.in. fakt użycia systemu robotycznego, korzyści i ryzyka z zastosowania tego systemu.

¹³ Zob. [https://www.bing.com/ck/a?!&&p=214d05c82e150b851e3c692547a4c5ca9bb5d1be8e83837b160442a5487cc509JmltdHM9MTc3ODM3MTIwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=1c4069c4-6dc5-6874-115b-7cb26c236946&psq=formularz+%c5%9bwiadomej+zgody+pacjenta+na+przeprowadzenie+operacji+usuni%c4%99cia+p%c4%99cherza+moczowego+\(cystektomii\)+metod%c4%85+laparoskopow%c4%85+w+asy%c5%9bcie+robota+da+Vinci&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cuZ292LnBsL2F0dGFjaG1lbnQvNDhlNzclMzUtMzkzMS00NWZiLTg4YmQtNmYzOGQ5OTQ2MGU4](https://www.bing.com/ck/a?!&&p=214d05c82e150b851e3c692547a4c5ca9bb5d1be8e83837b160442a5487cc509JmltdHM9MTc3ODM3MTIwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=1c4069c4-6dc5-6874-115b-7cb26c236946&psq=formularz+%c5%9bwiadomej+zgody+pacjenta+na+przeprowadzenie+operacji+usuni%c4%99cia+p%c4%99cherza+moczowego+(cystektomii)+metod%c4%85+laparoskopow%c4%85+w+asy%c5%9bcie+robota+da+Vinci&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cuZ292LnBsL2F0dGFjaG1lbnQvNDhlNzclMzUtMzkzMS00NWZiLTg4YmQtNmYzOGQ5OTQ2MGU4) [dostęp: 13.02.2026].

¹⁴ Zob. <https://www.bing.com/ck/a?!&&p=2b9bf0d5f9d344646a3ec8bfad4566223168bdc5ead6c66e61db312f17ece599JmltdHM9MTc3ODM3MTIwMA&ptn=3&ver=2&hsh=4&fclid=1c4069c4-6dc5-6874-115b-7cb26c236946&psq=formularz+%c5%9bwiadomej+zgody+pacjenta+na+przeprowadzenie+operacji+nefrektomii+radykalnej+laparoskopowej+w+asy%c5%9bcie+robota+da+Vinci&u=a1aHR0cHM6Ly93d3cuZ292LnBsL2F0dGFjaG1lbnQvMmQ0MTg5NWUtNjJkNC00NDA5LWE2MmQtODBiNzI0NjU0NDcz> [dostęp: 13.02.2026].

Po drugie, pacjent ma prawo do samostanowienia (autonomii) i świadomego wyboru metody leczenia. Robot chirurgiczny stanowi odrębną „metodę leczniczą”. Dlatego pacjent ma prawo wiedzieć, że będzie operowany w asyście robota chirurgicznego, a co za tym idzie, może odmówić tej metody i wybrać metodę alternatywną (np. klasyczną lub laparoskopową).

Po trzecie, poziom szczegółowości przekazywanej informacji winien być dostosowany do możliwości poznawczych pacjenta. Powinna ona być sformułowana optymalnie i obejmować przekazanie kluczowych wiadomości, co oznacza, że nie powinna być „przeładowana”. W przypadku zastosowania robota chirurgicznego szczegóły techniczne nie powinny być przekazane pacjentowi, ale powinien on zrozumieć istotę tej technologii oraz jej wpływ na przebieg zabiegu.

Po czwarte, formularz świadomej zgody jest niezbędnym dokumentem w procesie przekazywania informacji pacjentowi, ale nie wyłącznym i wystarczającym elementem obowiązku informacyjnego. Formularz pełni zasadniczo funkcję dokumentacyjną i dowodową, ale nie może zastąpić rozmowy informacyjnej przeprowadzonej między lekarzem a pacjentem. Fakt podpisania formularza przez pacjenta nie jest jednoznaczny z tym, że zgoda na interwencję medyczną jest poinformowana i świadoma. Powinno to być potwierdzone poprzez weryfikację zrozumienia informacji przez pacjenta.

Po piąte, naruszenie obowiązku informacyjnego wpływa na wadliwość oświadczenia pacjenta w zakresie zgody na zabieg lub odmowy jego wykonania, co z kolei rodzi odpowiedzialność prawną. Bezprawność działania lekarza w tym względzie istnieje niezależnie od prawidłowości wykonania zabiegu.

Po szóste, wytaczając postulaty *de lege ferenda*, należy rozważyć wydanie przez Ministra Zdrowia rozporządzenia określającego szczegółowy zakres informacji dla procedur z użyciem nowych technologii medycznych, w tym w zakresie robotyki chirurgicznej oraz opracowanie przez towarzystwa naukowe (np. Towarzystwo Chirurgów Polskich) wytycznych dotyczących dobrych praktyk w zakresie informowania pacjentów o robotycznej procedurze chirurgicznej. Wytyczne te, choć nie mają mocy prawnej, stanowią ważny punkt odniesienia przy określaniu standardu postępowania zgodnie z aktualną wiedzą medyczną i wpływają w istotny sposób na staranność zawodową lekarzy.

W świetle powyższego należy wykazać, że niniejsza problematyka wymaga dalszych pogłębionych badań chociażby w zakresie przeprowadzenia badań empirycznych sprawdzających jak rzeczywiście w praktyce przedstawia się proces informowania pacjentów o zabiegach z udziałem robota chirurgicznego, a także wpływu rozwoju sztucznej inteligencji w robotyce chirurgicznej na zakres wymaganej informacji.

Konkludując, robotyka chirurgiczna stawia przed ustawodawcą nowe wyzwania, które determinują do wejścia w życie przemyślanych rozwiązań prawnych odzwierciedlających dynamiczny proces technologiczny w medycynie. Świadoma poinformowana zgoda pacjenta na zabieg w asyście robota chirurgicznego nie może być traktowana jako zwykła formalność, lecz jako proces „żywej” komunikacji, w ramach którego pacjent otrzymuje wszystkie informacje niezbędne do podjęcia autonomicznej świadomej zgody na interwencję medyczną. Wyłącznie takie podejście prawne i praktyczne zapewnia ochronę prawa pacjenta do informacji, a także bezpieczeństwo prawne lekarza i podmiotu leczniczego oraz właściwy rozwój innowacji medycznych w atmosferze zaufania społecznego.

PIŚMIENNICTWO

- Bączyk-Rozwadowska, Kinga. 2011. „Prawo pacjenta do informacji według przepisów polskiego prawa medycznego.” *Studia Iuridica Toruniensia* 9:59-100.
- Granat, Mirosław. 2020. „Godność wobec praw człowieka w nieliberalnym konstytucjonalizmie.” *Przegląd Konstytucyjny* 4:8-23.
- Jakubiak, Krzysztof, i Diana Mroczek. 2025. *Raport Chirurgia robotowa 2025*. Warszawa: Wydawca Modern Healthcare Institute.
- 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.
- Lis, Wojciech. 2018. „Zgoda pacjenta na czynność medyczną w polskim porządku prawnym.” *Zeszyty Naukowe KUL* 61, nr 3:39-58.
- Łajczak, Paweł, Kamil Józwiak, Bartłomiej Jurek, i in. 2025. „Stalowa precyzja. Zastosowanie robotów w neurochirurgii – przegląd aktualnej literatury.” W *Innowacje w medycynie. Przegląd wybranych technologii XXI wieku*. T. 21, red. Jakub Kufel, i Piotr Lewandowski, 36-55. Łódź: Wydawnictwo Naukowe ArchaeGraph.

- 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.
- Pankiewicz, Ryszard. 2025. „Obowiązek informacyjny lekarza a zgoda pacjenta na zabieg operacyjny podwyższonego ryzyka w świetle poglądów doktryny i orzecznictwa sądowego.” *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego XX*, 22(2):139-155. <https://doi.org/10.32084/sawp.2020.15.2-14>
- Pawelec, Grażyna. 2022. „Rola nowych technologii w podnoszeniu jakości usług zdrowotnych w dobie pandemii COVID-19.” *Marketing i Rynek/Journal of Marketing and Market Studies XXIX*, nr 2:15-25.
- Skuratowicz, Bartosz, Stanisław Łacki-Zynzeling, Maciej Borówka, i in. 2022. „Przezustna chirurgia robotyczna (TORS) jako innowacyjna metoda leczenia nowotworów głowy i szyi.” W *Nowe doniesienia w leczeniu chorób cywilizacyjnych*, red. Jakub Kufel, i Piotr Lewandowski, 143-70. Łódź: Wydawnictwo Naukowe ArchaeGraph.
- Starszak, Krzysztof, Michał Smoczok, i Weronika Starszak. 2019. „Robotyka w medycynie zabiegowej – szanse i wyzwania w kształceniu lekarzy.” *Medical Robotics Reports* 8-9:56-62.
- Wodzislawska, Agnieszka, i Jacek Doniec. 2022. „Porównanie czasu hospitalizacji po zabiegach laparotomii, laparoskopii oraz robotycznych u pacjentek z rakiem endometrium.” *Lekarz Wojskowy* 100(2):88-90.

FORMA EWIDENCJI BIEGŁYCH SĄDOWYCH A FORMA EWIDENCJI BIEGŁYCH ADMINISTRACYJNYCH

THE FORM OF REGISTERING COURT EXPERTS AND THE FORM OF REGISTERING ADMINISTRATIVE EXPERTS

Mgr inż. Lidia Piotrowska

Uniwersytet VIZJA, Polska

e-mail: l.piotrowska@vizja.pl; <https://orcid.org/0000-0002-9401-5080>

Abstrakt

Autorka artykułu skupiła swoją uwagę na formach ewidencji biegłych sądowych i biegłych w postępowaniu administracyjnym (biegłych administracyjnych). Wskazała, jak rozumie ewidencję oraz jaką formę/formy przybiera ona w przypadku tychże biegłych. Do rozumienia biegłych sądowych, biegłych administracyjnych, biegłych skarbowych oraz rzeczoznawców majątkowych także się odniosła. Dodatkowo podała, jaką formę przybiera ewidencja rzeczoznawców majątkowych, a także biegłych skarbowych. Przedstawiła ponadto własną analizę wybranych zarządzeń wydanych przez organy gmin/miast, starostów oraz wojewodów w sprawie list biegłych-rzeczoznawców majątkowych.

Słowa kluczowe: biegły sądowy, biegły administracyjny, biegły skarbowy, rzeczoznawca majątkowy, lista biegłych

Abstract

The author of this article focused on the forms of registering court experts and experts in administrative proceedings (administrative experts). She outlined her understanding of registering and the form(s) it takes for these experts. She also addressed the concepts of court experts, administrative experts, tax experts, and property appraisers. She also outlined the form of registering property appraisers and tax experts. She also presented her own analysis of selected regulations

issued by municipal/city authorities, starosts, and voivodes regarding the lists of property appraisers.

Keywords: court expert, expert in administrative proceedings, tax expert, property appraiser, list of experts

Wprowadzenie

Autorka skupiła swoją uwagę na formie ewidencji biegłych sądowych i biegłych administracyjnych. *Ewidencją* według autorów: 1) *Wielkiego Słownika Języka Polskiego* jest aktualizowany rejestr zawierający informacje na temat osób, rzeczy lub innych elementów¹; 2) *Słownika Języka Polskiego* jest spis zawierający dane dotyczące stanu liczbowego i ruchu ludności, spraw lub rzeczy a także czynność sprowadzająca się do sporządzania takich spisów²; 3) *Popularnego Słownika Języka Polskiego* jest aktualizowany wykaz, spis osób, danych, rzeczy lub spraw; rejestr [Dunaj 1999, 109].

W tym miejscu należy wskazać, że w aktach prawnych pojęcia takie jak *ewidencja*, *rejestr*, *wykaz*, *lista* i *spis* były traktowane jak rejestr publiczny. Obecnie art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o *informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne*³ stanowi o tym, że *rejestrem publicznym* jest uporządkowany zbiór danych służący do realizacji zadań publicznych, prowadzony na podstawie przepisów ustawowych przez podmiot realizujący zadania publiczne. Przed jego zmianą dokonaną ustawą z dnia 25 lipca 2025 r. o *zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw*⁴ *rejestr publiczny* definiowany był jako rejestr, ewidencja, wykaz, lista, spis albo inna forma ewidencji, służąca do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych. Nie sposób nie odnieść się tutaj do poszczególnych pojęć. *Rejestrem* ogólnie jest zbiór danych gromadzonych przez różnorodne instytucje aparatu państwowego. Etymologicznie pojęcie pochodzi z j. łacińskiego: *regestum*, czyli *wnosić do spisu*. Wpływ na obecne rozumienie tego pojęcia miały powstałe w Polsce (w okresie średniowiecza) księgi sądowe służące zapisywaniu/gromadzeniu

¹ <https://wsjp.pl/haslo/podglad/23937/ewidencja/2431892/rezultat> [dostęp: 30.03.2026].

² <https://sjp.pl/ewidencja> [dostęp: 30.03.2026].

³ Dz. U. z 2025 r., poz. 1703.

⁴ Dz. U. z 2025 r., poz. 1158.

ważnych dla działania sądu faktów i czynności przed nim dokonywanych. W średniowiecznej Polsce podawano, iż „rejestra sądowe to księgi, do których powód podawał imię swoje, pozwanego i treść skargi”⁵. Podkreślić trzeba, że pojęcia *rejestr* i *księgi* były wówczas używane równolegle, ale nie stanowiły synonimów. W okresie późniejszym do wielu nazw, używanych na określenie miejsca zapisywania/gromadzenia/przechowywania różnorodnych danych, dołączyła jeszcze *ewidencja* (rozumiana jak wyżej). Co do pojęć takich jak *wykaz*, *lista* i *spis* to autorzy *Wielkiego Słownika Poprawnej Polszczyzny PWN* wskazują następujący zakres ich użycia: 1) lista może być listą alfabetyczną, wyborczą czy też płacową (nie płatniczą); z listy można kogoś skreślić; można także wyczytać kogoś z listy; można na listę wpisać kogoś lub coś; może być ona np. imienna (lista pasażerów, lista zaproszonych gości, lista obecności, lista przebojów); 2) wykaz z kwalifikatorem ‘urzędowy’ to lista, spis; wykaz może być alfabetyczny, pełny, kompletny; można w wykazie umieścić kogoś lub coś; w wykazie można być, znaleźć się; wykaz można prowadzić, sporządzać; może nim być np. imienny wykaz uczniów, wykaz książek, wykaz lektur, roczny wykaz dochodów i wydatków.

Analiza różnic w rozumieniu/znaczeniu tych pojęć prowadzi do wniosku, że były one stosowane w prawie polskim niezwykle niekonsekwentnie, co uniemożliwiało ich jednoznaczne rozróżnienie pod względem pojęciowym stąd – można wnioskować – dokonano ostatnio zmiany definicji rejestru publicznego. W konsekwencji można, jednakże wskazać, że wszystkie powyższe pojęcia odnoszą się do różnego rodzaju zbiorów danych gromadzonych i przetwarzanych przez organy wykonujące funkcje publiczne. W tym kontekście w literaturze wskazuje się (raczej jednolicie), iż wszystkie te zbiory danych (o różnych nazwach) określa się mianem zdefiniowanego legalnie rejestru publicznego [Godlewski 2013; Stawecki 2005, 20], z wyjątkiem tych, które nie służą realizacji zadań publicznych. Mając na uwadze powyższe, w niniejszym artykule ewidencję odniesiono do listy/spisu, a wykaz i rejestr postraktowano odrębnie.

Artykuł podejmuje problematykę formy ewidencji biegłych sądowych i biegłych administracyjnych z uwagi na to, że tak jak forma ewidencji biegłych sądowych jest prawnie wskazana, tak forma ewidencji biegłych administracyjnych już nie. Poza tym pomimo, iż forma ewidencji tych pierwszych

⁵ <https://literat.ug.edu.pl/glogers/0035.htm> [dostęp: 30.03.2026].

biegłych jest wskazana w aktach prawnych to i tak rodzaje danych w niej zawarte są różne – zależą od decyzji prezesów sądów okręgowych prowadzących listy i odrębnie wykazy biegłych sądowych. Forma ewidencji tych drugich biegłych utrzymała się w praktyce także jako lista – tutaj ich zawartość jest również różna (zależą od organu gminy/miasta, starosty czy wojewody).

Z uwagi na funkcjonowanie tej samej formy ewidencji biegłych sądowych i administracyjnych (listy) zbadano podobieństwa i różnice w ich prowadzeniu, zawartości, etc. Oparto się na aktach prawnych oraz zarządzeniach organów. Analizę odniesiono do biegłych sądowych-rzeczoznawców majątkowych i biegłych-rzeczoznawców majątkowych podając, że ewidencją rzeczoznawców majątkowych jest centralny rejestr rzeczoznawców majątkowych prowadzony przez ministra właściwego do spraw gospodarki nieruchomościami, którym jest minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Omówiono również instytucję biegłych skarbowych, w tym podano formę ich ewidencji, która także jest listą.

Celem pracy było nie tylko wskazanie czy forma ewidencji biegłych sądowych i biegłych administracyjnych jest taka sama (a jeśli tak to czy odnosi się do tych samych ‘danych ewidencyjnych’), ale również podanie czy w przypadku jednych i drugich biegłych jest ona uregulowana prawnie, czy też nie (a jeśli nie to czy taki stan rzeczy stanowi problem dla praktyki stosowania prawa i czy zasadnym byłoby wprowadzenie jednolitych norm w tym zakresie).

Postawiono następującą tezę badawczą: formą ewidencji biegłych sądowych i biegłych administracyjnych jest lista prowadzona odpowiednio przez: prezesa sądu okręgowego, organ gminy/miasta, starostę, wojewodę z tym, że listę biegłych administracyjnych należałoby unormować prawnie.

W pracy wykorzystano metodę analizy przepisów prawa oraz literatury (metodę dogmatyczno-prawną), a także metodę analizy aktów wewnętrznych organów – zarządzeń i list biegłych sądowych. Analiza tych ostatnich, sprowadzająca się w gruncie rzeczy do rozkładu elementów złożonych na elementy proste, należy co prawda do ogólnych metod myślenia, ale jest stosowana w metodologii badań naukowych.

1. Charakter funkcji biegłego sądowego

Biegli ogólnie służą sądowi swoją wiedzą specjalistyczną z różnych dziedzin nauki, techniki, sztuki, rzemiosła lub innych umiejętności, jeżeli jest ona niezbędna do ustalenia istotnych okoliczności niezbędnych do wydania orzeczenia. Na zlecenie sądu biegli sporządzają opinie, wykorzystując swoją specjalistyczną wiedzę i zdobytą praktykę/doświadczenie zawodowe. Ich opinia podlega ocenie sądu, który nie jest nią związany – jest wręcz zobowiązany poddać ją szczegółowej analizie w celu zrewidowania zawartego w niej rozumowania i oceny trafności wniosków końcowych. Udział biegłych w postępowaniu sądowym przewidziany jest zarówno w procedurze cywilnej, jak i karnej. Biegłemu za wykonanie czynności przysługuje wynagrodzenie w wysokości określonej odrębnymi przepisami [Ott 2013].

Pojęcie *biegły* mieści w sobie biegłych sądowych, biegłych *ad hoc* (sporządzających opinie doraźnie), biegłych *ad casum* (sporządzających opinie w konkretnej sprawie) oraz instytut naukowy lub naukowo-badawczy [Piotrowska 2023, 104-105]. Z uwagi na to, że artykuł dotyczy biegłych sądowych to nad nimi skupiono tutaj szczególną uwagę. Za *biegłych sądowych* uważa się osoby wpisane na listy biegłych sądowych prowadzone przez prezesów sądów okręgowych⁶.

Wymagania co do kandydata na biegłego sądowego zawiera § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia w *sprawie biegłych sądowych*. Zgodnie z nim biegłym sądowym może być ustanowiona osoba, która korzysta z pełni praw cywilnych i obywatelskich, ukończyła 25 lat życia, posiada teoretyczne i praktyczne wiadomości specjalne w danej gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła, a także innej umiejętności, dla której ma być ustanowiona, daje rękojmię należytego wykonywania obowiązków biegłego oraz wyrazi zgodę na ustanowienie jej biegłym. Posiadanie wiadomości specjalnych powinno być wykazane dokumentami czy też innymi dowodami. Ocena czy posiadanie takich wiadomości zostało dostatecznie wykazane należy do prezesa sądu okręgowego. Odrębnie rozporządzenie wskazuje na wymagania co do biegłych sądowych – tłumaczy języka migowego. Takim biegłym może być osoba, która ukończyła 21 lat życia i posiada certyfikat drugi – T2 – tłumacz-biegły

⁶ Rozporządzenie z dnia 24 stycznia 2005 r. w *sprawie biegłych sądowych*, Dz. U. Nr 15, poz. 133 [dalej: rozporządzenie w *sprawie biegłych sądowych*].

w zakresie języka migowego lub tytuł eksperta tego języka, wydane przez Polski Związek Głuchych (§ 13 rozporządzenia w sprawie biegłych sądowych).

Dowód z opinii biegłego ma zatem szczególny charakter z uwagi na to, że nie służy ustalaniu okoliczności faktycznych, lecz służy ich ocenie przez pryzmat tzw. wiadomości specjalnych rozumianych jako „wiadomości przekraczające ogólnie dostępną w danym społeczeństwie wiedzę w zakresie określonej dziedziny” [Tomaszewski 1998, 48]. Z uwagi na to, że biegły stanowi instytucję sądowego prawa procesowego to może on używać tytułu biegłego sądowego tylko sporządzając opinie dla określonego w przepisach prawa kręgu podmiotów [Turek 2007, 1358]. Pomimo, że instytucja ta została ustanowiona dla zapewnienia należytego funkcjonowania organów szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości i zabezpieczenia warunków prawidłowego wypełniania przez te organy ich ustawowych zadań [Studzińska 2016, 17], nie należy przyrównywać pozycji biegłego do pozycji sędziego w procesie [Jaegermann i Kłys 1980, 11-12; Rudkowska-Ząbczyk 2010, 484].

Nie sposób pominąć w tym miejscu tego, iż w dniu 11 lipca 2024 r. Ministerstwo Sprawiedliwości zaprezentowało *projekt założeń do ustawy o biegłych sądowych*, zgodnie z którym biegły sądowy ma być rozumiany zupełnie inaczej niż dotychczas. Otóż biegły sądowy po nowemu byłby biegłym sądowym certyfikowanym, czyli takim, który uzyskał certyfikat od Komisji Certyfikacyjnej Biegłych Sądowych i Instytucji Opiniujących (proponowana nazwa w założeniach do ustawy o biegłych sądowych)⁷.

2. Biegły w postępowaniu administracyjnym

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁸ nie reguluje kryteriów w zakresie uznania danej osoby jako biegłego. Z istniejących w literaturze definicji można jednak wywnioskować, iż biegłym w postępowaniu administracyjnym (tzw. „biegłym administracyjnym”) może być osoba fizyczna, która posiada wiedzę specjalistyczną i nie jest ona powiązana z prowadzoną sprawą, przez co nie posiada interesu faktycznego czy prawnego przy wydawaniu opinii, ale posiada odpowiednią

⁷ <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/reforma-przepisow-o-bieglych-sadowych> [dostęp: 30.03.2026].

⁸ Dz. U. z 2025 r., poz. 1691 [dalej: k.p.a.].

wiedzę i doświadczenie pozwalające na merytoryczne ustosunkowanie się w zleconym przez organ zakresie sprawy [Urbańska 2016, 183].

Inna definicja podaje, że takim biegłym będzie osoba, która: 1) posiada wiedzę specjalistyczną; 2) została powołana imiennie przez organ do sporządzenia opinii w określonej sprawie; 3) z organizacyjnego punktu widzenia nie jest członkiem organu orzekającego w sprawie; 4) nie może brać udziału w głosowaniu nad wynikiem/rozstrzygnięciem sprawy; 5) jest uprawniona do wydania tylko takiej opinii, która poddana zostanie swobodnej ocenie organu prowadzącego postępowanie i nie jest jedynym dowodem na daną okoliczność, bo można jej przeciwstawić opinię innego specjalisty lub kilku specjalistów; 6) jest uprawniona do wydania tylko takiej opinii, od której nie przysługuje prawo wniesienia odwołania [Wartenberg-Kempka 2003, 102].

W orzecznictwie z kolei można spotkać się z poglądem, zgodnie z którym biegłym w postępowaniu administracyjnym może być każda osoba, która dysponuje wiadomościami specjalnymi⁹.

3. Rzeczoznawca majątkowy

Opisując osobę rzeczoznawcy majątkowego należy przede wszystkim wskazać, że jest to osoba fizyczna posiadająca uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, nadane w trybie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁰. Działalność zawodowa wykonywana przez rzeczoznawców majątkowych nazywana jest „rzeczoznawstwem majątkowym”. W ramach jej wykonywania rzeczoznawca majątkowy dokonuje określania wartości nieruchomości, a także maszyn i urządzeń trwale związanych z nieruchomością. Powyższe potwierdzają w szczególności następujące przepisy tej ustawy: art. 7: „jeżeli istnieje potrzeba określenia wartości nieruchomości, wartość tę określają rzeczoznawcy majątkowi, o których mowa w przepisach rozdziału 1 działu V”; 2) art. 156 ust. 1: „rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego”; 3) art. 156 ust. 3: „czynności szacowania

⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 29 stycznia 2010 r., sygn. akt I SA/Lu 601/09, Lex nr 559483.

¹⁰ Dz. U. z 2024 r., poz. 1145 [dalej: u.g.n.].

nieruchomości reprezentatywnych w celu ustalenia wartości katastralnej, a także w celu sporządzenia map taksacyjnych i tabel taksacyjnych, wykonują rzeczoznawcy majątkowi”; 4) art. 77 ust. 3: „aktualizacji opłaty rocznej dokonuje się z urzędu albo na wniosek użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej, na podstawie wartości nieruchomości gruntowej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego”; 5) art. 87 ust. 2: „aktualizacji opłaty rocznej dokonuje się, z urzędu albo na wniosek jednostki organizacyjnej posiadającej nieruchomość w trwałym zarządzie, na podstawie wartości nieruchomości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego”; 6) art. 130 ust. 2: „ustalenie wysokości odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości”; 7) art. 46 ust. 1a: „ustalenie opłaty adiacenckiej następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartości nieruchomości”.

Rzeczoznawca majątkowy może także sporządzać opracowania i ekspertyzy, niestanowiące operatu szacunkowego, dotyczące: 1) rynku nieruchomości oraz doradztwa w zakresie tego rynku; 2) efektywności inwestowania w nieruchomości i ich rozwoju; 3) skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych; 4) oznaczania przedmiotu odrębnej własności lokali; 5) bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości; 6) określania wartości nieruchomości na potrzeby indywidualnego inwestora; 7) wyceny nieruchomości zaliczanych do inwestycji w rozumieniu przepisów o rachunkowości; 8) wyceny nieruchomości jako środków trwałych jednostek w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹. Ponadto, jeżeli np. w skład przedsiębiorstwa wchodzi nieruchomości albo maszyny i urządzenia trwale związane z nieruchomością, wówczas wyceny winien dokonać rzeczoznawca majątkowy [Gurgul 2011, 977].

Nabycie prawa do wykonywania zawodu rzeczoznawcy majątkowego oraz do używania tytułu zawodowego *rzeczoznawca majątkowy* ma miejsce z dniem wpisu do centralnego rejestru rzeczoznawców majątkowych. Taki tytuł zawodowy podlega ochronie prawnej. Formą ewidencji rzeczoznawców majątkowych jest zatem centralny rejestr prowadzony przez ministra właściwego w zakresie gospodarki nieruchomościami. Zgodnie z art. 193 ust. 4 u.g.n. w przedmiotowym rejestrze wpisuje się takie dane jak: numer kolejny wpisu, data wpisu, imię i nazwisko, imiona rodziców, data i miejsce urodzenia,

¹¹ Dz. U. z 2023 r., poz. 120.

adres korespondencyjny, wykształcenie, numer ewidencyjny PESEL, numer dokumentu tożsamości obywatela państwa członkowskiego Unii Europejskiej, numer uprawnień, informacje o orzeczonych karach dyscyplinarnych oraz o pozbawieniu uprawnień, informacje o wykreśleniach z rejestru oraz przyczynach tych wykreśleń. Nie wszystkie dane są jednak jawne. Biegłych sądowych z zakresu wyceny nieruchomości powołuje lub ustanawia się tylko spośród osób posiadających uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, czyli spośród rzeczoznawców majątkowych.

4. Forma ewidencji biegłych sądowych

Stosownie do art. 157 § 1-2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych*¹² prezes sądu okręgowego ustanawia biegłych sądowych i prowadzi ich listę. Biegły wpisany na taką listę ma obowiązek posiadania konta w portalu informacyjnym¹³. W przypadku skreślenia biegłego z listy biegłych sądowych prezes właściwego sądu okręgowego występuje do Ministra Sprawiedliwości o usunięcie konta w ww. portalu. Ten sam minister w drodze rozporządzenia określił tryb ustanawiania biegłych sądowych, pełnienia przez nich czynności oraz zwalniania ich z funkcji – określenie to nastąpiło w przywoływanym już wcześniej rozporządzeniu *w sprawie biegłych sądowych*.

¹² Dz. U. z 2024 r., poz. 334 [dalej: ustawa *Prawo o ustroju sądów powszechnych*].

¹³ *Portal informacyjny* to system teleinformatyczny służący do założenia konta. Zgodnie z art. 53e § 1-3 ustawy *Prawo o ustroju sądów powszechnych*, o ile przepis szczególnie tak stanowi, pisma sądowe doręcza się adwokatom, radcom prawnym, rzecznikom patentowym, prokuratorowi, Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i organowi emerytalnemu określoneemu przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych drogą elektroniczną właśnie za pośrednictwem kont w systemie teleinformatycznym, czyli za pomocą portalu informacyjnego. Za jego pośrednictwem można też informować strony i ich pełnomocników o czynnościach podejmowanych w sprawie. Warunki techniczne korzystania z tego portalu i jego funkcjonowania oraz tryb zakładania, udostępniania i likwidacji konta w portalu informacyjnym, z uwzględnieniem sprawności postępowania, ochrony praw stron postępowania oraz zasad wykonywania zawodu przez adwokatów, radców prawnych i rzeczników patentowych określił Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji – rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 marca 2024 r. *w sprawie portalu informacyjnego*, Dz. U. z 2024 r., poz. 366. Do posiadania konta instytucjonalnego w portalu informacyjnym obowiązany jest organ emerytalny określony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Zgodnie z § 8 ust. 1-3 przedmiotowego rozporządzenia prezesi sądów okręgowych prowadzą listy biegłych sądowych (według poszczególnych gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła, a także innych umiejętności). Prezesi tych sądów prowadzą także wykazy biegłych sądowych na kartach założonych dla każdego biegłego (według ustalonych wzorów). Zarówno w listach, jak i wykazach podaje się adres biegłego i termin, do którego to został on nim ustanowiony, a także inne dane dotyczące jego specjalizacji. Skreślenia z listy biegłych sądowych oraz usunięcia jego karty z wykazu dokonuje także prezes sądu okręgowego – następuje to z chwilą zwolnienia biegłego z funkcji oraz w razie śmierci biegłego lub z upływem okresu jego ustanowienia, chyba że nastąpiło ponowne ustanowienie. Przedmiotowe listy są dostępne dla zainteresowanych osób/podmiotów w sekretariatach sądowych. W szczególności udostępnia się je stronom i uczestnikom postępowania, jak również organom prowadzącym postępowanie przygotowawcze w sprawach karnych i sądom wojskowym.

W styczniu każdego roku prezes podaje do wiadomości sądom rejonowym, wyodrębnionym w okręgu sądu okręgowego oraz Ministerstwu Sprawiedliwości listy biegłych sądowych oraz niezwłocznie zawiadamia o każdej zmianie takiej listy i o wszczęciu wobec tych osób postępowania karnego albo o ubezwłasnowolnieniu (§ 9 rozporządzenia *w sprawie biegłych sądowych*).

Nie sposób pominąć tego, iż przepisy prawa nie przewidują zakazu wpisywania biegłego na więcej niż jedną listę [Eichstaedt 2022, 117-20; Tenże 2025, 38-48]. W orzecznictwie wskazuje się, iż dopuszcza się taką możliwość przy założeniu, że jest to uzasadnione dobrem wymiaru sprawiedliwości. W wypadku wąskich specjalności przyjmuje się, iż takie powołanie jest wręcz konieczne, w celu zapewnienia właściwej pomocy organom wymiaru sprawiedliwości¹⁴. „Wpis na listę oznacza założenie, że osoba na niej widniejąca pozostaje w gotowości występowania w charakterze biegłego” [Kosonoga 2014]. Formą ewidencji biegłych sądowych są zatem listy prowadzone przez prezesów sądów okręgowych. Fakt prawnego uregulowania tej formy należy ocenić pozytywnie choć, w ocenie Autorki, zasadnym byłoby uszczegółowienie jej zakresu w celu zapewnienia jednolitości danych

¹⁴ Np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca 2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 1549/06, Lex nr 352767.

we wszystkich listach biegłych sądowych prowadzonych przez prezesów sądów okręgowych. W związku z tym, że nie ma określonego wzoru takiej listy w praktyce listy prowadzone przez prezesów tychże sądów zawierają różne elementy. Należą do nich: 1) imię i nazwisko, przerwa w pełnieniu funkcji, dziedzina ustanowienia (zgodnie z decyzją prezesa), specjalizacja/rozszerzenie dziedziny ustanowienia, data zakończenia kadencji, strona internetowa, telefon komórkowy, domowy i służbowy, e-mail oraz inny adres (lista biegłych sądowych ustanowionych przy Sądzie Okręgowym w Warszawie)¹⁵; 2) nazwisko, imię, specjalizacja, nr telefonu, adres e-mail, ustanowiony do, adnotacje (lista biegłych sądowych ustanowionych przy Sądzie Okręgowym w Radomiu)¹⁶; 3) spis dziedzin i nr strony, imię i nazwisko, telefon kontaktowy, adres e-mail, specjalność, termin kadencji (lista biegłych sądowych ustanowionych przy Sądzie Okręgowym w Poznaniu)¹⁷; 4) imię i nazwisko, specjalność, termin ustanowienia (lista biegłych sądowych ustanowionych przy Sądzie Okręgowym w Szczecinie)¹⁸; 5) spis treści, imię i nazwisko, adres, zakres, kadencja do (lista biegłych sądowych ustanowionych przy Sądzie Okręgowym w Katowicach)¹⁹.

W przypadku wprowadzenia *ustawy o biegłych sądowych* (uchwalonej zgodnie z założeniami, o których mowa w pkt II) dopiero certyfikat, uzyskany po „zdanym” przed właściwą komisją egzaminie, stanowiłby podstawę do wnioskowania przez daną osobę o wpis na listę biegłych sądowych – listę prowadzoną przez Ministra Sprawiedliwości, a nie jak dotychczas przez prezesa sądu okręgowego [Piotrowska 2025, 21, 23 i 24]. Na razie projekt ustawy nie został upubliczniony – Ministerstwo Sprawiedliwości nad nim nadal pracuje²⁰. Pomimo to można stwierdzić, że forma ewidencji pozostanie taka sama – jest i będzie nią lista z tym, że prowadzona przez inny organ. Wydawało się, że przy pracach nad tym projektem można byłoby rozważyć wprowadzenie wzoru listy biegłych sądowych, jak

¹⁵ <https://bip.warszawa.so.gov.pl/artukul/237/84/biegli-sadowi> [dostęp: 30.03.2026].

¹⁶ <https://radom.so.gov.pl/sor/obsługa-interesantow/informacje-dodatkowe/biegli-sadowi/lista-bieglych-sadowych/5094,Lista-bieglych-sadowych-Sadu-Okręgowego-w-Radomiu.html> [dostęp: 30.03.2026].

¹⁷ <https://poznan.so.gov.pl/biegli-sadowi,m,mg,24> [dostęp: 30.03.2026].

¹⁸ <https://szczecin.so.gov.pl/biegli-sadowi,m,mg,24> [dostęp: 30.03.2026].

¹⁹ <https://katowice.so.gov.pl/biegli-i-lekarze-sadowi,m,m1,225,273> [dostęp: 30.03.2026].

²⁰ <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art43811451-co-dalej-z-reforma-przepisow-o-bieglych-sadowych-beda-nowe-stawki-godzinowe-i-ryczalty> [dostęp: 30.03.2026].

i jej zakresu/poszczególnych elementów, jednak w dniu 30 marca 2026 r. do Listy projektów ustaw zamieszczonej na stronie Rządowego Centrum Legislacji²¹ został dodany *projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych*, z którego wynika, że lista biegłych sądowych ma być prowadzona nadal przez prezesa sądu okręgowego, ale w systemie teleinformatycznym. Znajdować się mają na niej takie informacje jak: imię i nazwisko, PESEL a w przypadku, gdy dana osoba nie posiada PESEL'u – seria i numer dokumentu potwierdzającego tożsamość, adres do doręczeń, adres poczty elektronicznej i numer telefonu, a także termin, do którego biegły sądowy został ustanowiony oraz dane dotyczące jego specjalizacji. Nie wszystkie dane będą jednak upubliczniane (jawne będzie imię i nazwisko, termin, do którego biegły sądowy został ustanowiony oraz jego specjalizacja). Lista nadal byłaby dostępna w siedzibie sądu oraz za pośrednictwem wyszukiwarki biegłych sądowych w ogólnodostępnych sieciach teleinformatycznych. Co do pozostałych danych biegły sądowy będzie mógł wyrazić zgodę na ich ujawnienie na liście.

5. Forma ewidencji biegłych administracyjnych

Rodzaje dowodów w postępowaniu administracyjnym określa art. 75 k.p.a., zgodnie z którym „jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny”. Jednym z takich dowodów jest opinia biegłego, do której odnosi się art. 84 § 1 i 2 k.p.a. stanowiący o tym, że „gdy w sprawie wymagane są wiadomości specjalne, organ administracji publicznej może zwrócić się do biegłego lub biegłych o wydanie opinii. Biegły podlega wyłączeniu na zasadach i w trybie określonym w art. 24. Poza tym do biegłych stosuje się przepisy dotyczące przesłuchania świadków”. W literaturze wskazuje się, że podstawowym warunkiem wystąpienia, w postępowaniu administracyjnym, w charakterze biegłego jest imienne powołanie danej osoby przez organ prowadzący postępowanie do wydania opinii w określonej sprawie [Wartenberg-Kempka 2003, 98].

²¹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12408702/katalog/13195265#13195265> [30.03.2026].

Kodeks postępowania administracyjnego nie stanowi w ogóle o listach biegłych administracyjnych, tak jak ma to miejsce w przypadku biegłych sądowych. Forma ewidencji biegłych w postępowaniu administracyjnym nie jest zatem uregulowana. Brak takiego uregulowania stanowi problem dla praktyki stosowania prawa – lapidarność przedmiotowego kodeksu jest przede wszystkim zauważalna w zakresie przepisów regulujących postępowanie dowodowe, w tym właśnie udział biegłego w postępowaniu administracyjnym [Bochentyn 2020, 152]. Choć w praktyce za biegłego, w rozumieniu art. 84 k.p.a., uznaje się jedynie osobę, która została powołana w tym charakterze przez organ administracji publicznej, to k.p.a. milczy nie tylko w zakresie formy tego powołania, ale także i co do formy ewidencji biegłych administracyjnych. Wydaje się zasadne wprowadzenie stosownych norm regulujących powyższe choćby biorąc pod uwagę zdefiniowaną prawnie formę ewidencji biegłych sądowych czy też biegłych skarbowych, do których odniesiono się dalej. Takie rozwiązanie (wprowadzenie list biegłych administracyjnych prowadzonych przez organy gmin, miast, starostów, wojewodów) byłoby sporym ułatwieniem, w tym dla samych organów. Dobrze byłoby ponadto rozważyć dodanie regulacji stanowiących o kryteriach, jakie kandydat na biegłego administracyjnego spełniać powinien.

W praktyce kwestia prowadzenia ewidencji biegłych administracyjnych odbywa się poprzez wydawanie zarządzeń organów administracji, które to określają wzory takich list. Dla przykładu Urząd Gminy Zgierz listę taką opublikował w jednej z zakładki na swojej stronie internetowej²². Lista zawiera takie dane jak: imię i nazwisko biegłego-rzeczoznawcy majątkowego, adres do korespondencji, e-mail, telefon oraz datę wpisu na listę. Lista biegłych rzeczoznawców majątkowych w sprawach administracyjnych prowadzonych przez Prezydenta Miasta Żory została także zamieszczona na stronie internetowej Urzędu, ale już w formie pliku pdf²³. Zawiera ona imię i nazwisko rzeczoznawcy majątkowego wraz z numerem uprawnień zawodowych oraz rodzaj sprawy administracyjnej, w której rzeczoznawca majątkowy występuje, jako biegły w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a. Na stronie internetowej Starostwa Powiatowego w Elku natomiast można znaleźć dwie

²² <https://bip.gminazgierz.pl/v,1201,lista-rzeczoznawcow-majatkowych.html> [dostęp: 30.03.2026].

²³ <https://bip.zory.pl/kategorie/1594-lista-bieglych/artykuly/15923-lista-bieglych-rzeczoznawcow-majatkowych-> [dostęp: 30.03.2026].

listy: listę biegłych i listę biegłych rzeczoznawców majątkowych²⁴. Obydwie posiadają te same elementy, tj. wskazują na imię i nazwisko, nr uprawnień, nazwę i siedzibę firmy, datę wpisu na listę, datę skreślenia z listy oraz uwagi. Starosta Powiatowy w Krasnymstawie także listę biegłych-rzeczoznawców majątkowych ogłosił w formie informacji zamieszczonej na stronie internetowej wraz z zamieszczeniem pliku w formie pdf²⁵. Odnosi się ona do imienia i nazwiska, adresu do korespondencji oraz daty i godziny wpisu na listę (tak, nie ma tutaj pomyłki – wskazuje ona na godzinę, nie tylko na datę zapisaną w postaci dnia, miesiąca i roku). Listę biegłych rzeczoznawców majątkowych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Wojewodę Pomorskiego, w Wydziale Nieruchomości i Skarbu Państwa, również ogłoszono na stronie internetowej²⁶ – podaje ona imię i nazwisko, adres do korespondencji oraz datę wpisu na listę. Lista rzeczoznawców majątkowych pełniących funkcję biegłych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Wojewodę Wielkopolskiego – także ogłoszona na stronie internetowej – zawiera zaś tylko imię i nazwisko oraz numer uprawnień²⁷.

Inaczej jest w przypadku biegłych skarbowych, czyli rzeczoznawców w określonej dziedzinie, uprawnionych do wyceny majątku zobowiązanego i wpisanych na listę biegłych skarbowych prowadzoną przez izbę administracji skarbowej (art. 1a pkt 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*²⁸). *Prima facie* wywnioskować można, iż biegły skarbowy jest fachowcem/ekspertem z danej dziedziny, wpisanym przez dyrektora izby administracji skarbowej na listę biegłych skarbowych w celu oszacowania majątku zobowiązanego [Nowak i Wyporska-Frankiewicz 2019, 73]. Uprawnienia do oszacowania wartości ruchomości

²⁴ https://bip.powiat.elk.pl/struktura/1/1833/dokumenty/8363/wiadomosc/674511/lista_bieglych_rzeczoznawcow_majatkowych [dostęp: 30.03.2026].

²⁵ https://bip.krasnystaw-powiat.pl/struktura/1/1872/dokumenty/8504/wiadomosc/395241/lista_rzeczoznawcow_majatkowych__bieglych_w_postepowaniach_admin [dostęp: 30.03.2026].

²⁶ <https://www.gov.pl/web/uw-pomorski/lista-bieglych-rzeczoznawcow-majatkowych-w-postepowaniach-administracyjnych-lista-bieglych-rzeczoznawcow-majatkowych-w-postepowaniach-administracyjnych> [dostęp: 30.03.2026].

²⁷ https://www.poznan.uw.gov.pl/system/files/zalaczniki/lista_bieglych_-_obowiazujaca_stan_na_30_05_2023_bip-sig_0.pdf [dostęp: 30.03.2026].

²⁸ Dz. U. z 2025 r., poz. 132 [dalej: u.p.e.w.a.].

lub prawa majątkowego zobowiązanego mogą być nadane osobie korzystającej w pełni z praw publicznych, posiadającej dyplom ukończenia wyższej, średniej lub zasadniczej szkoły o profilu technicznym lub artystycznym, lub dyplom mistrza, w zawodzie lub kierunku odpowiadającym rodzajowi majątku, którego wartość podlega oszacowaniu, a także posiadającej opinię właściwego stowarzyszenia, organizacji zawodowej, szkoły wyższej lub innej instytucji stwierdzającej posiadanie przez tę osobę teoretycznych i praktycznych wiadomości w danej gałęzi techniki, sztuki, rzemiosła, a także innych umiejętności niezbędnych do oszacowania wartości majątku (§ 1 art. 67 c u.p.e.w.a.). O wpisie danej osoby na listę biegłych skarbowych decyduje dyrektor izby administracji skarbowej. Odmowa wpisu następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Wpis na taką listę stanowi podstawę do podjęcia czynności biegłego skarbowego. W prowadzonej przez izbę administracji skarbowej liście biegłych skarbowych uwzględnia się: takie dane jak: imię i nazwisko biegłego skarbowego i jego adres zamieszkania, zakres przyznanych uprawnień, termin wpisania na listę oraz wzór uwierzytelnionego podpisu biegłego skarbowego.

Lista biegłych skarbowych jest prowadzona według określonego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych wzoru, dostosowanego do techniki informatycznej²⁹. Jest ona dostępna dla zainteresowanych w siedzibie odpowiedniej izby administracji skarbowej. W styczniu każdego roku izba administracji skarbowej przekazuje ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych listę biegłych skarbowych i niezwłocznie zawiadamia o każdym przypadku wpisania lub wykreślenia z listy biegłego skarbowego (widać tutaj podobieństwo co do prowadzenia listy biegłych sądowych). Skreślenie z takiej listy następuje na własną prośbę biegłego skarbowego oraz w przypadku pozbawienia praw publicznych lub utraty innych warunków do pełnienia tej funkcji albo stwierdzenia, że z chwilą dokonania wpisu na listę biegły skarbowy warunkom tym nie odpowiadał i nadal nie odpowiada, śmierci biegłego skarbowego i stwierdzenia nienależytego wykonywania funkcji biegłego skarbowego. Biegły skarbowy, wydając opinię, używa tytułu biegłego skarbowego z oznaczeniem izby administracji skarbowej na listę, której został wpisany.

²⁹ Zarządzenie Nr 24 Ministra Finansów z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie określenia wzoru listy biegłych skarbowych, Dz. Urz. MF. z 2014 r., poz. 19.

6. Analiza wybranych zarządzeń wydanych w sprawie powołania biegłych rzeczoznawców majątkowych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organ gminy, starostę i wojewodę

Do analizy wybrano trzy zarządzenia: wójta gminy (Wójta Gminy Ustronie Morskie)³⁰, starosty (Starosty Powiatu Limanowskiego)³¹, wojewody (Wojewody Małopolskiego)³². Takiego wyboru dokonano w celu pokazania podobieństw i różnic, w podejściu organów z różnych szczebli administracji, do powoływania biegłych rzeczoznawców majątkowych w postępowaniach administracyjnych.

Analizę zarządzeń podjęto w zakresie podstaw prawnych, na które się powoływano, celu wydania przedmiotowych zarządzeń oraz rodzajów załączników do tychże zarządzeń. Wynika z niej, iż: 1) nie wszystkie organy w podstawach prawnych powoływały się na k.p.a. (nie powołał się w swoim zarządzeniu Wojewoda Małopolski). Taki stan rzeczy wydaje się zastanawiający chociażby z uwagi na fakt, że zarządzenie dotyczy powoływania biegłych właśnie w postępowaniu administracyjnych, które tym kodeksem jest uregulowane. Pozostałe dwa organy powoływały się na tę ustawę wraz z tzw. ustawami ustrojowymi, tj. ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*³³ i z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym*³⁴; 2) nie

³⁰ Zarządzenie nr 28/2024 Wójta Gminy Ustronie Morskie z dnia 6 marca 2024 r. w sprawie powołania biegłych rzeczoznawców majątkowych w ramach postępowań administracyjnych prowadzonych przez Wójta Gminy Ustronie Morskie w Referacie Gospodarki Nieruchomościami, Zagospodarowania Przestrzennego i Rolnictwa, https://www.ustronie-morskie.pl/upload/file/2024/Zarządzenie_28_2024.pdf [dostęp: 30.03.2026].

³¹ Zarządzenie nr 1/2026 Starosty Limanowskiego z dnia 5 stycznia 2026 r. w sprawie ustalenia procedury wpisu na listę biegłych i powoływania biegłych rzeczoznawców majątkowych w ramach postępowań administracyjnych prowadzonych przez Starostę Limanowskiego w 2026 r., <https://powiat.limanowski.pl/wp-content/uploads/2026/01/Zarządzenie-nr-1-2026.pdf> [dostęp: 30.03.2026].

³² Zarządzenie Wojewody Małopolskiego z dnia 8 listopada 2017 r. w sprawie powoływania biegłych rzeczoznawców majątkowych w ramach postępowań administracyjnych prowadzonych przez Wojewodę Małopolskiego, <https://malopolska.uw.gov.pl/doc/Skan%20Procedury.pdf> [dostęp: 30.03.2026].

³³ Dz. U. z 2025 r., poz. 1153.

³⁴ Dz. U. z 2025 r., poz. 1684.

wszystkie organy w podstawach prawnych powoływały się na u.g.n. (nie powołał się w swoim zarządzeniu także Wojewoda Małopolski). I ten fakt budzi zdziwienie, gdyż przedmiotem tego aktu prawnego jest przecież wycena nieruchomości oraz działalność zawodowa dotycząca gospodarowania nieruchomościami, jaką jest m.in. rzeczoznawstwo majątkowe; 3) cel wydania przedmiotowych zarządzeń był ten sam bądź był zbieżny (w zarządzeniach Wójta Gminy Ustronie Morskie i Wojewody Małopolskiego podano taki sam cel: zapewnienie skutecznego i prawidłowego prowadzenia postępowań administracyjnych, dla których niezbędne jest sporządzenie operatów szacunkowych; Starosta Limanowski zaś w swoim zarządzeniu zamienił prowadzenie ww. postępowań na sprawne i terminowe); 4) załączniki do zarządzeń Starosty Limanowskiego i Wojewody Małopolskiego są – można rzec – tożsame (obydwa organy przyjęły załączniki w postaci procedury powoływania rzeczoznawców majątkowych w ramach postępowań administracyjnych przez siebie prowadzonych, listy biegłych rzeczoznawców majątkowych w tych postępowaniach, wniosku o wpis na listę biegłych rzeczoznawców majątkowych w ww. postępowaniach administracyjnych, protokołów: dostarczenia operatów szacunkowych i odbioru operatów szacunkowych, a także postanowień tych organów o powołaniu rzeczoznawcy majątkowego na biegłego w prowadzonych przez nich postępowaniach administracyjnych); 5) jedynie Wójt Gminy Ustronie Morskie, oprócz takich załączników jak procedura powoływania rzeczoznawców majątkowych w ramach postępowań administracyjnych prowadzonych przez Wójta Gminy Ustronie Morskie w Referacie Gospodarki Nieruchomościami, Zagospodarowania Przestrzennego i Rolnictwa, lista rzeczoznawców majątkowych – biegłych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Wójta Gminy Ustronie Morskie w ww. referacie oraz wniosek o wpis na listę rzeczoznawców majątkowych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Wójta Gminy Ustronie Morskie, przyjął załącznik w postaci regulaminu określającego warunki współpracy między Wójtem Gminy Ustronie Morskie a rzeczoznawcami majątkowymi, powołanymi jako rzeczoznawcy majątkowi w ramach postępowań administracyjnych prowadzonych przez Wójta Gminy Ustronie Morskie w powyższym referacie.

Warto w tym miejscu zauważyć, że wzory list: rzeczoznawców majątkowych – biegłych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Wójta Gminy Ustronie Morskie w Referacie Gospodarki

Nieruchomościami, Zagospodarowania Przestrzennego i Rolnictwa; biegłych rzeczoznawców majątkowych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Wojewodę Małopolskiego; biegłych rzeczoznawców majątkowych w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez Starostę Limanowskiego posiadają różne elementy. Pierwszy z nich podaje, że lista taka zawiera imię i nazwisko, numer uprawnień oraz datę wpisu na listę. Drugi wskazuje na imię i nazwisko, adres do korespondencji oraz adres ePUAP³⁵. Ostatni zaś podaje takie elementy jak na imię i nazwisko, adres do korespondencji i adres do e-Doręczeń³⁶. Jedynym elementem listy, jaki się powtórzył we wszystkich trzech zarządzeniach, jest element o nazwie: imię i nazwisko.

Przyczyn takiego zróżnicowania należałoby upatrywać w braku legalnego zdefiniowania formy ewidencji biegłych administracyjnych, w tym jej zakresu. Taka różnorodność list biegłych administracyjnych ma raczej negatywny wpływ na działania administracji publicznej, aczkolwiek za pozytywne uznać trzeba to, iż organy, które wydały scharakteryzowane w tym punkcie zarządzenia, dostrzegły potrzebę zapewnienia skutecznego/prawidłowego/terminowego prowadzenia postępowań administracyjnych, dla potrzeb których niezbędne jest sporządzenie operatów szacunkowych.

Zakończenie

Ewidencja biegłych sądowych jest prowadzona w formie listy – zakłada ją i prowadzi prezes sądu okręgowego, o czym stanowi wprost akt prawny rangi ustawowej (*Prawo o ustroju sądów powszechnych*), jak i wydane na jej podstawie rozporządzenie w sprawie *biegłych sądowych*. Przedmiotowa

³⁵ E-PUAP to Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej, o której szczegółowo jest mowa w art. 19a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (t.j., Dz. U. z 2025 r., poz. 1703).

³⁶ Adresem do e-Doręczeń jest adres do doręczeń elektronicznych, czyli adres elektroniczny, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, Dz. U. z 2024 r., poz. 1513, podmiotu korzystającego z publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub publicznej usługi hybrydowej albo z kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, umożliwiający jednoznaczny identyfikację nadawcy lub adresata danych przesyłanych w ramach tych usług – art. 2 pkt 1 ustawy z dnia z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, Dz. U. z 2026 r., poz. 3.

lista jest prowadzona według poszczególnych gałęzi nauki, techniki, sztuki, rzemiosła i innych umiejętności. Wykazy biegłych sądowych (prowadzone poza listą) z kolei są tworzone, według wzoru, na kartach założonych dla każdego biegłego sądowego. W liście i wykazach podaje się adres biegłego sądowego i termin, do którego to został on nim ustanowiony, jak również inne dane dotyczące jego specjalizacji.

Forma ewidencji biegłych administracyjnych nie jest natomiast prawnie uregulowana. *Kodeks postępowania administracyjnego* odnosi się jedynie do powołania biegłego oraz do dowodu, jakim jest jego opinia. Pomimo tego organy gmin/miast, starostowie oraz wojewodowie prowadzą listy biegłych administracyjnych (ich wzory zatwierdzane są zarządzeniami organów). Elementy zawarte np. w listach biegłych-rzeczoznawców majątkowych są różne: począwszy od imienia i nazwiska, po jego adres, numer telefonu czy też numer uprawnień.

Biegłych skarbowych ewidencjonuje się zaś w postaci listy prawnie określonej – listy prowadzą izby administracji skarbowej. Wśród zawartości takich list można znaleźć takie informacje jak: imię i nazwisko biegłego skarbowego, jego adres zamieszkania, czy też zakres przyznanych mu uprawnień, termin wpisania na listę oraz wzór uwierzytelnionego jego podpisu.

Rzeczoznawcy majątkowi (wszyscy) ewidencjonowani są z kolei w centralnym rejestrze rzeczoznawców majątkowych prowadzonym przez właściwego ministra, w którym można znaleźć takie informacje jak imię i nazwisko, datę wpisu do rejestru, czy też adres. Dane typu PESEL nie są ujawniane/upubliczniane.

Forma ewidencji biegłych sądowych i biegłych administracyjnych jest zatem taka sama (pomimo, iż ta pierwsza wynika z przepisów prawa a ta druga jedynie z praktyki). Zastany stan prawny: 1) w odniesieniu do formy ewidencji biegłych sądowych należałoby uznać za pozytywny, ale z pewnym zastrzeżeniem – brak jest wzoru listy biegłych sądowych, który w praktyce z całą pewnością m.in. ułatwiłby ich zakładanie i prowadzenie przez prezesów sądów okręgowych (wykaz biegłych sądowych taki wzór posiada, a lista już nie); 2) w odniesieniu do formy ewidencji biegłych administracyjnych ocenić godzi negatywnie – brak wskazania i zdefiniowania takiej formy i jej zawartości w przepisach prawa przekłada się na trudności

w praktyce administracyjnej (z uwagi na brak norm prawnych w tym zakresie prowadzone listy biegłych administracyjnych są niejednolite: dane w nich zawarte są różnorodne; taki stan rzeczy raczej nie sprzyja prawidłowemu prowadzeniu przez organy gmin, miast, starostów i wojewodów postępowań administracyjnych). Zmiany takiego stanu rzeczy (w aspekcie pozytywnym), w stosunku do biegłych sądowych, należy upatrywać w pracach nad opublikowanym niedawno projektem *o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych*.

PIŚMIENNICTWO

- Bochentyn, Adam. 2020. „Obowiązek przeprowadzenia przez organ administracji publicznej konfrontacji biegłych w przypadku istotnych rozbieżności pomiędzy ich opiniami.” *Gdańskie Studia Prawnicze* 2(46):151-64.
- Dunaj, Bogusław (red.). 1999. *Popularny Słownik Języka Polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo WILGA.
- Eichstaedt, Krzysztof. 2022. „Biegły sądowy, biegły ad hoc, instytut naukowy.” W *Psychiatria sądowa*, red. Piotr Gałęcki, i Krzysztof Eichstaedt, 115-24. Warszawa. Wydawnictwo PZWL.
- Eichstaedt, Krzysztof. 2025. „Biegły sądowy dziś i jutro. Rozważania na temat instytucji biegłego sądowego (zagadnienia wybrane).” *Przegląd Sądowy* 1:39-48.
- Godlewski, Rafał. 2013. „Pojęcie rejestru publicznego.” W *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. Patrycja J. Suwaj, i Jan Zimmermann. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska. Lex el.
- Gurgul, Stanisław. 2011. *Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Jaegermann, Kazimierz, i Małgorzata Kłys. 1980. „Rola biegłego w sądowym stosowaniu prawa.” *Nowe Prawo* 11-12:76-83.
- Kosonoga, Jacek. 2014. *System środków dyscyplinujących uczestników postępowania karnego*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer. Lex el.
- Nowak, Ireneusz, i Joanna Wyporska-Frankiewicz. 2019. „Biegły skarbowy a wycena majątku zobowiązanego w egzekucji należności podatkowych.” *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 3(7):71-94.
- Ott, Gabriela. 2013. W *Prawo o ustroju sądów powszechnych. Komentarz*, red. Antoni Górski. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska. Lex el.
- Piotrowska, Lidia. 2023. „Rozważania na temat statusu byłych biegłych sądowych.” *Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych* 3(67):103-21.

- Piotrowska, Lidia. 2025. *Pojęcie „biegłego uprawnionego do określania wartości nieruchomości” w świetle art. 948 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego. Komentarz.* Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo.
- Rudkowska-Ząbczyk, Ewa. 2010. „Rozdział VII. Dowód z opinii biegłego.” W *Dowody w postępowaniu cywilnym*, red. Łukasz Błaszczak, Krystian Markiewicz, i Ewa Rudkowska-Ząbczyk, 482-495. Warszawa. Wydawnictwo C.H. Beck.
- Stawecki, Tomasz. 2005. *Rejestry publiczne. Funkcje instytucji.* Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Studzińska, Joanna. 2019. „Status biegłego.” W *Biegli w postępowaniu sądowym cywilnym i karnym. Praktyczne omówienie regulacji z orzecznictwem*, red. Joanna Dzierżanowska, Joanna Studzińska, 15-112. Warszawa. Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Tomaszewski, Tadeusz. 1998. *Dowód z opinii biegłego w procesie karnym.* Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Ekspertyz Sądowych.
- Turek, Jan. 2007. „Biegły sądowy i jego czynności.” *Monitor Prawniczy* 24:1358-364.
- Urbańska, Natalia A. 2016. „Instytucja biegłego w administracyjnym postępowaniu dowodowym.” *Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania* 9:181-93.
- Wartenberg-Kempka, Barbara. 2003. „Pojęcie biegłego w postępowaniu administracyjnym ogólnym.” *Roczniki Administracji i Prawa* 4:95-102.

LEGAL ASPECTS OF POPE FRANCIS' TEACHING. PART I

ASPEKTY PRAWNE NAUCZANIA PAPIEŻA FRANCISZKA. CZĘŚĆ I

Rev. Doc. Dr. Stanislav Příbyl

University of South Bohemia in České Budějovice, the Czech Republic
e-mail: standa.pribyl@volny.cz; <https://orcid.org/0000-0002-2470-1405>

Abstract

During the years of his pontificate, Pope Francis has issued many amendments to the Code of Canon Law as well as other disciplinary norms. Even his magisterial documents, which are not sources of law in themselves, address legal issues. For example, teaching on human rights was complemented in Francis's *Laudato si'* in its reference to the right to drinking water which should be freely available to everybody. Nevertheless, in terms of the obedience of the faithful to the Magisterium, the question is whether this papal document on environmental protection binds the conscience of those faithful who are not convinced of the unquestionable validity of the theory of human-induced global warming. According to Francis's encyclical *Fratelli tutti*, the stark social inequalities in the world cause discrimination in people's access to basic human rights. Thus, the Pope advocates for completely unrestricted admission of migrants coming from poor countries to those ones which have, as the Pope suggests, gained undeserved and rather accidentally achieved prosperity.

Keywords: pope, law, magisterium, church structures, human rights, environment, migrants, evangelization, ecumenism

Abstrakt

W trakcie swojego pontyfikatu papież Franciszek wprowadził wiele zmian do Kodeksu Prawa Kanonicznego oraz innych norm dyscyplinarnych. Nawet jego dokumenty magisterialne, które same w sobie nie stanowią źródeł prawa, poruszają kwestie prawne. Na przykład nauczanie o prawach człowieka zostało uzupełnione w encyklice Franciszka *Laudato si'* poprzez odniesienie do prawa do wody

pitnej, która powinna być dostępna dla wszystkich bezpłatnie. Niemniej jednak, jeśli chodzi o posłuszeństwo wiernych wobec Magisterium, pojawia się pytanie, czy ten papieski dokument dotyczący ochrony środowiska wiąże sumienie tych wiernych, którzy nie są przekonani o niekwestionowanej słuszności teorii globalnego ocieplenia spowodowanego przez człowieka. Według encykliki Franciszka *Fratelli tutti* rażąca nierówność społeczna na świecie powodują dyskryminację w dostępie ludzi do podstawowych praw człowieka. Dlatego papież opowiada się za całkowicie nieograniczonym przyjmowaniem migrantów z biednych krajów do tych, które, jak sugeruje papież, osiągnęły niezasłużony i raczej przypadkowy dobrobyt.

Słowa kluczowe: papież, prawo, magisterium, struktury kościelne, prawa człowieka, środowisko, migranci, ewangelizacja, ekumenizm

1. The Catholic Church and Human Rights

Papal encyclicals or apostolic post-synodal adhortations (exhortations) are not usually seen as legal documents. Formally speaking, they are not even meant to be so. Encyclicals convey the teaching of authentic Magisterium and are not understood as sources of Church legislation. The post-synodal papal documents, on the other hand, may derive their extra-legal character directly from the fact that, according to the Code of Canon Law,¹ it is not for the Synod of Bishops to “resolve them or issue decrees about them or decide” the issues under discussion (Canon 343). Yet, paradoxically, law can be present even in situations where we would not otherwise look for it. Moreover, in the case of papal documents, the law at stake is not necessarily canonical, i.e., interior church law. Especially since the Second Vatican Council, the Church has increasingly turned to civil society as well as to individual states or the international community, which are governed by their own legal orders, whether national or international. This is particularly evident in the social doctrine of the Church, which affirms an important competence of the Catholic Church, also confirmed by the Code: “It belongs to the Church always and everywhere to announce moral principles, even about the social order (*principia moralia etiam de ordine sociali*), and to render judgement concerning any human affairs insofar as the fundamental rights of the human person or the salvation of souls requires it.” (Canon 747 § 2).

¹ *Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus* (25.01.1983), AAS 75 (1983), pars II, p. 1-317 [hereinafter: CIC/83].

The Catholic Church began to approach the world in a far more friendly and solidaristic spirit than had been the case in the documents of the Church's Magisterium in the period prior to the Council. It is the Council's own constitution *Gaudium et Spes* on the Church in the modern world² and, above all, the encyclical of John XXIII *Pacem in terris* of 1963,³ which adapted to the Church's understanding of the concept of universal human rights. For the Catholic Church, the encyclical *Pacem in terris* has a programmatic character, similar to that of the *UN Charter of Human Rights* (1948) for the international community or the *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (1950) for European states. Evidently, when these ground-breaking documents were completed, human rights discourse had not yet developed into the complexity we see today. At that time, the focus was still on the rights of two "generations" of human rights, the nature of which is aptly expressed in the titles of the two 1966 UN human rights covenants: the first generation is represented by the *International Covenant on Civil and Political Rights*, the second by the *Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.

Only gradually did the idea of another set of human rights emerge, which later came to be called "third-generation rights": "Those who tend to advocate third-generation human rights are, above all, the spokespersons for the third world. What is to be implemented, is no longer the ideal of liberty but the ideal of fraternal solidarity among all of humanity. This includes, among other things, the right to development, the right to environmental protection and the right to peace." [Seidl-Hohenveldern 2001, 287]. The Catholic Church has not been left out of this process. The Christian concept of the "right to development" had already been comprehensively articulated by Pope Paul VI in his 1967 encyclical *Populorum progressio*.⁴ Here, among other things, the then Pope states the following: "If development calls for an ever-growing number of technical experts, even more necessary still

² 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 [hereinafter: GS].

³ Ioannes PP. XXIII, Litterae encyclicae de pace omnium gentium in veritate, iustitia, caritate, libertate constituenda *Pacem in terris* (11.04.1963), AAS 55 (1963), p. 257-304.

⁴ Paulus PP. VI, Litterae encyclicae de populorum progressionem promovenda *Populorum progressio* (26.03.1967), AAS 59 (1967), p. 257-99 [hereinafter: PP].

is the deep thought and reflection of wise men in search of a new humanism, one which will enable our contemporaries to enjoy the higher values of love and friendship, of prayer and contemplation, and thus find themselves. This is what will guarantee man's authentic development – his transition from less than human conditions to truly human ones.” (PP 20).

Thus, according to Paul VI, the Church understands the development of nations not just unilaterally, i.e. in the form of economic growth and the distribution of its results, but as a complex process in which the spiritual component must not be absent. However, the rights of the third generation have greatly expanded since his pontificate, to the point where some of their claims are frequently contrary not only to Christian morality, but also to common sense.⁵

2. The Environment as a Human Rights Issue

The right to protect the environment has taken shape gradually, both in people's consciousness and also in terms of its corresponding legal protections. At the global level, the *UN International Conference on the Human Environment* in Stockholm in 1972 played a substantial role. Thus, for example, the German *Grundgesetz* (Constitutional Basic Law) of 1949 did not yet enshrine a constitutional right to environmental protection, whereas the Czechoslovak (now Czech) *Charter of Fundamental Rights and Freedoms* of 1991 already states: “Everyone has the right to a favourable environment.”⁶ Thus formulated, however, the right lacks immediate enforceability, since there is no clearly determined obligatory subject appointed to fulfil the corresponding obligations: “Therefore, it cannot have the nature

⁵ “Typically, the right to a favourable environment, the so-called ‘rights of solidarity’, the right to peace, the right to information in cyberspace, the right to development and to the common heritage of mankind, the right to death, the right to the free use of drugs, the rights of smokers and non-smokers, the rights of certain sexual minorities, the human rights of animals, the right to cleanliness in ecospace (the right to telecommunication, silence, darkness, etc.), the right to sport, the right to determine the sex of your future child, the right of unborn human beings, the right not to be followed or eavesdropped upon, the right to security (personal safety), etc.” [Zoubek 2010, 93].

⁶ Listina základních práv a svobod [*Charter of Fundamental Rights and Freedoms*], Constitutional Act No. 23/1991 Coll., promulgated as part of the constitutional order of the independent Czech Republic under No. 2/1993 Coll., Article 35, para. 1.

of a public, subjective, directly enforceable right. From the point of view of its nature, it cannot be classified among fundamental (human) rights.” [Wagnerová, Šimíček, Langášek, et al. 2023, 711].

The teaching authority of the Church must – unlike national legislators – conceive its environmental law in accordance with the principles of the its social doctrine. This is the task that Pope Francis set himself in his 2015 encyclical *Laudato si'*.⁷ The Pope follows John XXIII who said that the Church's documents describing its vision of social order do not only address the faithful in the Church: “More than fifty years ago, with the world teetering on the brink of nuclear crisis, Pope Saint John XXIII wrote an Encyclical which not only rejected war but offered a proposal for peace. He addressed his message *Pacem in Terris* to the entire “Catholic world” and indeed “to all men and women of good will”. [...] In this Encyclical, I would like to enter into dialogue with all people about our common home.” (LS 3). Here, however, the eschatological expectation of a future supernatural home seems to disappear in favour of the Church's “settling down” in this world. A purely Christian perspective as regards the issue of “home”, which rejects the absolutization of the visible world, was already set out in the New Testament e.g. in the Epistle to the Hebrews: “For here we have no lasting city, but we seek the city which is to come.” (Hebrews 13:14).⁸

The Pope's environmental appeals may play a special role in fostering ecumenical relations, for example with Orthodoxy: “Outside the Catholic Church, other Churches and Christian communities – and other religions as well – have expressed deep concern and offered valuable reflections on issues which all of us find disturbing. To give just one striking example, I would mention the statements made by the beloved Ecumenical Patriarch Bartholomew, with whom we share the hope of full ecclesial communion.” (LS 7). As early as 1993, the Ecumenical Directory⁹ instructed the Catholic Church to cultivate dialogue with non-Catholic churches and denominations

⁷ Franciscus PP., Litterae encyclicae *Laudato si'* de communi domo colenda (24.05.2015), AAS 107 (2015), p. 847-945 [hereinafter: LS].

⁸ All the biblical quotations are based on the *Revised Standard Version Catholic Edition*, Compact Edition, Oxford University Pres. 2008.

⁹ Pontificium Consilium ad Unitatem Christianorum Fovenda, *Directorium oecumenicum noviter compositum* pour l'application des principes et des normes sur l'œcuménisme (25.03.1993), AAS 85 (1993), p. 1039-119 [hereinafter: DE].

not only on theological matters, but also in relation to addressing issues of the common life of humanity on the planet: “Other topics for such study and action could include, for example, certain forms of uncontrolled rapid industrialization and technology that cause pollution of the natural environment with serious consequences to the ecological balance, such as destruction of forests, nuclear testing and the irrational use or misuse of both renewable and unrenewable natural resources.” (DE 215). However, finding common themes in the field of ecology can also be seen as a substitute for neglecting real ecclesiological themes that need be discussed in the context of ecumenical relations between different churches. Theological emptiness is thus gradually being replaced by “secular ecumenism” that raises almost exclusively intra-secular issues.¹⁰ It is therefore logical that the usual social themes have been supplemented in recent decades by an ecological agenda.

More specified and also completely new in the social teaching of the Catholic Church is the right of all people to drinking water, enshrined in the encyclical *Laudato si'*: “Yet access to safe drinkable water is a basic and universal human right, since it is essential to human survival and, as such, is a condition for the exercise of other human rights. Our world has a grave social debt towards the poor who lack access to drinking water, because they are denied the right to a life consistent with their inalienable dignity.” (LS 30). Thus formulated, the demand has the character of a moral appeal rather than an enforceable right, since the obliged entity to guarantee access to water is an undefined “world”. In this form, the right of every person to drinking water is not a standard right, whose guarantors tend to be individual states or specific employers, but it is rather a vaguer third-generation right, which tends to have the form of an appeal to humanity as a whole, to the international community or to global economic actors. Concrete social rights, however, have the character of relative subjective rights of a public law nature and imply legally enforceable obligations: “From the outset, they necessarily correspond to obligations to give (*dare*) or to do (*facere*) something; otherwise, a subjective social right cannot be enforced.” [Boguszak, Čapek, and Gerloch 2004, 235].

¹⁰ “But these important ministries, rather social in character, are not sufficiently tied to Christ’s salvific mission. Many of the social tasks indicated could be performed by any humanistically and altruistically oriented person.” [Černý 2006, 110].

In the encyclical, the Pope invokes the need for legally protecting the environment on the planet, but he does not determine precisely what should be setting the standards or, more importantly, who will enforce such regulations: “The establishment of a legal framework which can set clear boundaries and ensure the protection of ecosystems has become indispensable; otherwise, the new power structures based on the techno-economic paradigm may overwhelm not only our politics but also freedom and justice. It is inevitable to create a normative system that contains inviolable limits and ensures the protection of ecosystems before new forms of power based on the techno-economic paradigm destroy not only politics but also freedom and justice.” (LS 53). However, the Pope’s view on how the law to date has actually functioned is rather sceptical: “Laws may be well framed yet remain a dead letter. Can we hope, then, that in such cases, legislation and regulations dealing with the environment will really prove effective? We know, for example, that countries which have clear legislation about the protection of forests continue to keep silent as they watch laws repeatedly being broken.” (LS 142).

3. Obedience of the Faithful to the Magisterium of the Church

The current CIC/83 recalls the duty of the faithful towards the authentic teaching ministry of the Church. This has been made manifest in the social encyclicals of the Pope: “Although not an assent of faith, a religious submission of the intellect and will (*religiosum intellectus et voluntatis obsequium*) must be given to a doctrine which the Supreme Pontiff or the college of bishops declares concerning faith or morals when they exercise the authentic Magisterium, even if they do not intend to proclaim it by definitive act; therefore, the Christian faithful are to take care to avoid those things which do not agree with it.” (Canon 752). In the case of the encyclical *Laudato si'*, however, a fundamental issue is at stake: the fact that the Pope clearly subscribes to the theory of human-induced global warming, or to a particular hypothesis that, while finding a suspiciously spectacular scientific consensus in recent years, its elevation to part of proclaiming the Magisterium may raise numerous legitimate questions. The Pope gives this theory the character of an unmistakably valid scientific hypothesis: “It is true that there are other factors (such as volcanic activity, variations in the earth’s orbit

and axis, the solar cycle), yet a number of scientific studies indicate that most global warming in recent decades is due to the great concentration of greenhouse gases (carbon dioxide, methane, nitrogen oxides and others) released mainly as a result of human activity.” (LS 23). In the remaining parts of the encyclical, this hypothesis is elevated to a pre-requisite of the truth of numerous other similar statements: “The warming caused by huge consumption on the part of some rich countries has repercussions on the poorest areas of the world, especially Africa, where a rise in temperature, together with drought, has proved devastating for farming.” (LS 51).

It was, of course, the Second Vatican Council’s constitution *Gaudium et Spes* which sought to draw lessons from the much-discussed case of Galileo Galilei (*caso Galilei*).¹¹ The Council took the position that the Catholic Church was abandoning its efforts to intervene in questions concerning strictly scientific hypotheses and no longer intended to present such hypotheses to the faithful as if they were definitive truths. The conciliar constitution speaks of the “legitimate autonomy of earthly affairs” and apologizes for the Church’s former authoritative interventions against free scientific inquiry: “If by the autonomy of earthly affairs we mean that created things and societies themselves enjoy their own laws and values which must be gradually deciphered, put to use, and regulated by men, then it is entirely right to demand that autonomy. Such is not merely required by modern man, but harmonizes also with the will of the Creator. For by the very circumstance of their having been created, all things are endowed with their own stability, truth, goodness, proper laws and order. Man must respect these as he isolates them by the appropriate methods of the individual sciences or arts. [...] Let us therefore be permitted to deplore some of the attitudes which have sometimes arisen among Christians from a lack of understanding of the legitimate autonomy of science. They have given rise to strife and controversy and have led many to believe that science and faith are in conflict.” (GS 26).

¹¹ “In an earlier version of the text, the Council expressed its regret over Galileo’s case much more strongly. The later softening can be explained by the fact that many of the Council Fathers were still raised in the mentality that held that the Church and her institutions should not apologize but only silently correct any given mistakes. [...] Even this mitigation, however, does not change the fact that this post is an official rehabilitation of Galileo. More importantly, it makes it more complicated for the teaching office of the Church to intervene in an area beyond its competence in the future.” [Skalický 1968, 252-53].

In regards to this position of the Council, the encyclical *Laudato si'* stands at the halfway point. In many places, the Pope writes of global warming caused by human activity as the unquestionable and decisive cause of current climate change. In fact, he goes as far as claiming this: "These situations have caused sister earth, along with all the abandoned of our world, to cry out, pleading that we take another course. Never have we so hurt and mistreated our common home as we have in the last two hundred years. Yet we are called to be instruments of God our Father, so that our planet might be what he desired when he created it and correspond with his plan for peace, beauty and fullness." (LS 53). On the other hand, the Pope also themetises the diversity of scientific opinion: "On many concrete questions, the Church has no reason to offer a definitive opinion; she knows that honest debate must be encouraged among experts, while respecting divergent views." (LS 61). However, it seems as if the "divergent views" referred to in this extract can only be found within the unquestioned hypothesis of human-induced global warming.

Nevertheless, this contradicts the methodology of science, according to which a hypothesis can never be elevated to the level of dogma. While the truth of faith (*dogma*) is given once and for all, and its understanding can only be deepened, illuminated and made more accessible (Canon 747 § 1), all scientific hypotheses are, on the contrary, questionable, subject to so-called falsification. In this issue, we can refer mainly to some of the suggestions put forward by the theorist of scientific knowledge, K.R. Popper.¹² To this day, the faithful who have experienced atheist propaganda of totalitarian state-machine run by the Communist Party tend to be particularly sensitive to the dogmatization of facts other than those of purely religious relevance. The official doctrine of Marxism-Leninism itself was qualified as a "scientific world outlook," and this worldview was imposed as the only ideological alternative within the society. Thus, for example, the Constitution of the Czechoslovak Socialist Republic (*Ústava Československé socialistické republiky*, 1960) states the following: "All education and schooling shall be based

¹² "If a theory *can* be true, it *can* also be false. The theorist thus examines it rigorously on the basis of his ability and imagination, so that it undergoes all possible moments of scrutiny. Using this method of elimination, we may arrive at the true theory. However, this method can never *establish* if the theory remains true, because the number of theories that *can* be true is infinite even after the most thorough process of verification." [Reale and Antiseri 1991, 749].

on the scientific world outlook and on close ties between school and the life and work of the people.”¹³

Thus, it remains an open question whether a Catholic believer is obliged to accept a scientific hypothesis on the grounds that it is stated in an authoritative Church document. However, the Pope chastises Catholic Christians especially for not accepting the hypothesis of human-induced global warming. Rather, he accuses them of not being truly fixed on Christ if they are not sufficiently ecologically conscious: “It must be said that some committed and prayerful Christians, with the excuse of realism and pragmatism, tend to ridicule expressions of concern for the environment. Others are passive; they choose not to change their habits and thus become inconsistent. So what they all need is an *‘ecological conversion’*, whereby the effects of their encounter with Jesus Christ become evident in their relationship with the world around them. Living our vocation to be protectors of God’s handiwork is essential to a life of virtue; it is not an optional or a secondary aspect of our Christian experience.” (LS 217).

However, it can legitimately be argued that in its inclination towards ecological awareness among the faithful, the Church today is unfortunately not receiving a correspondingly welcoming counter-movement, namely, Christian-inspired awareness on the part of the various ecological initiatives and their leaders. Yet, the encyclical *Laudato si’* is based on the concept that all ecologically oriented thought and corresponding activities should be based on the faith in God the Creator. However, this is practically ignored by contemporary ecological activism for which the religious inspiration comes more from the myth of the goddess Earth (*Gaia*). Christianity is usually completely rejected in the current environmentalist milieu, for example because of God’s biblical call to the first humans, which makes man the “master of creation”: “Be fruitful and multiply, and fill the earth and subdue it; and have dominion over the fish of the sea and over the birds of the air and over every living thing that moves upon the earth.” (Genesis 1:28). Also, the encyclical lacks the necessary rebuke to various ecological initiatives since, in their one-sided ideology, they often regard the consequences of human “procreation and multiplication” as purportedly harmful to the planet.

¹³ Constitutional Act No. 100/1960 Coll., Article 24 (3).

Therefore the whole doctrine of the teaching ministry of the Church needs to be seen in its appropriate complementary unity. This makes us turn our attention back to John Paul II's 1995 encyclical *Evangelium vitae* on life, which is an inviolable good.¹⁴ The Pope himself placed this encyclical in the category of the social teaching of the Church, a teaching that does not just focus on the personal moral life of individual Catholic Christians, but concerns all people: "Today, however, this fundamental right to life is denied to many weak and defenceless people, especially to children yet unborn. If, at the end of the last (i.e., nineteenth) century, the Church could not remain silent about the injustices that were rampant then, how much more so today, when the social injustices of the last century – still sadly unremedied – are joined in so many places in the world by even graver injustices and oppressions, which are even mistaken for signs of a new world order to be established." (EV 5).

4. The Universality of Human Rights

In his encyclical *Fratelli tutti* on fraternity and social friendship,¹⁵ the Pope raises the question of the universality of human rights. He considers that the *de facto* social inequality of individuals and peoples also leads to unequal benefits from fundamental human rights: "It frequently becomes clear that, in practice, human rights are not equal for all. Respect for those rights "is the preliminary condition for a country's social and economic development. When the dignity of the human person is respected, and his or her rights recognized and guaranteed, creativity and interdependence thrive, and the creativity of the human personality is released through actions that further the common good". Yet, "by closely observing our contemporary societies, we see numerous contradictions that lead us to wonder whether the equal dignity of all human beings, solemnly proclaimed seventy years ago, is truly recognized, respected, protected and promoted in every situation. In today's world, many forms of injustice persist, fed by reductive anthropological visions and by a profit-based economic model that does

¹⁴ Ioannes Paulus PP. II, Litterae encyclicae de vitae humanae inviolabili bono *Evangelium vitae* (25.03.1995), AAS 87 (1995), s. 401-522 [hereinafter: EV].

¹⁵ Francesco, Lettera Enciclica *Fratelli Tutti* sulla fraternità e l'amicizia sociale (05.10.2020), Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2020 [hereinafter: FT].

not hesitate to exploit, discard and even kill human beings. While one part of humanity lives in opulence, another part sees its own dignity denied, scorned or trampled upon, and its fundamental rights discarded or violated.”¹⁶

In its blanket rejection, or even demonization, of profit as a legitimate goal in the context of market economy, the encyclical’s reasoning comes close to the notion of Marxist political economy as the official doctrine of the former Eastern Bloc states. According to the ideological premises of the time, capitalist production was intended only for profit, however, in the socialist state, a different situation arose. This principle was enshrined in the Soviet Constitution of 1977 even in the form of a general normative proclamation: “The supreme goal of social production under socialism is the fullest possible satisfaction of the people’s growing material, and cultural and intellectual requirements.”¹⁷

According to Marxist-Leninist theory, the “bourgeois” conception of human rights suffered from formalism as a result of property inequalities between people. Thus, socialist jurisprudence reversed the order of importance of fundamental rights. The constitutions of the former Eastern bloc states enshrined social rights first, with the right to work (conceived rather as obligation) and the right to remuneration for it as the first to be mentioned. Only then did political rights and freedoms follow, albeit in an ideologically distorted form.¹⁸ Without knowledge of the actual functioning of the communist regime, however, the proclamations of the time sounded seductively idealistic: “In a society of the working people in which exploitation of man by man has been abolished, the advancement and interests of each member are in accord with the advancement and interests of the whole community. The rights, freedoms and duties of citizens shall therefore serve both the free and complete expression of the personality of the

¹⁶ FT 22, using a quotation from the Pope’s message to Participants in the International Conference “Human rights in the Contemporary World: Achievements, Omissions, Negations”, 10 December 2018, *L’Osservatore Romano*. 10-11 December 2018, p. 8.

¹⁷ Article 15 of the Constitution (Basic Law) of the Union of Soviet Socialist Republics, adopted by the Supreme Soviet of the USSR on 7 October 1977 [Svobodová 1984, 10].

¹⁸ “It is significant that freedom of conscience has been dropped out from the catalogue of fundamental rights. Where the individual and his rights is to be identified with the whole of society, there can be no place for such a personal and intimate phenomenon as conscience” [Wagnerová 2009, 356-57].

individual and the strengthening and growth of socialist society; they shall be broadened and deepened with its development.”¹⁹

Pope Francis has had no personal experience with Eastern European “real socialism” and its ubiquitous state power. He sees the liberal *laissez-faire*, non-interventionist policy of the state as the most pernicious social order: “Some people are born into economically stable families, receive a fine education, grow up well nourished, or naturally possess great talent. They will certainly not need a proactive state; they need only claim their freedom. Yet the same rule clearly does not apply to a disabled person, to someone born in dire poverty, to those lacking a good education and with little access to adequate health care. If a society is governed primarily by the criteria of market freedom and efficiency, there is no place for such persons, and fraternity will remain just another vague ideal.” (FT 109).

According to the Pope’s conception, wealth and affluence seem to be primarily the manifestation of personally unearned happiness, not the result of constant laborious efforts of individuals and generations. Therefore, it is the task of the fortunate to selflessly share their unearned privilege of well-being, even across countries, regardless of their borders: “No one, then, can remain excluded because of his or her place of birth, much less because of privileges enjoyed by others who were born in lands of greater opportunity. The limits and borders of individual states cannot stand in the way of this. As it is unacceptable that some have fewer rights by virtue of being women, it is likewise unacceptable that the mere place of one’s birth or residence should result in his or her possessing fewer opportunities for a developed and dignified life. [...] Seen from the standpoint not only of the legitimacy of private property and the rights of its citizens, but also of the first principle of the common destination of goods, we can then say that each country also belongs to the foreigner, inasmuch as a territory’s goods must not be denied to a needy person coming from elsewhere.” (FT 121, 124).

However, even the *Catechism of the Catholic Church* issued by John Paul II does not formulate the right to enjoy better opportunities in a foreign country in such an unregulated way. On the one hand, it recognizes the right of asylum, though not unrestrictedly: “The more prosperous nations are obliged, to the extent they are able, to welcome the foreigner in search

¹⁹ Constitutional Act No. 100/1960 Coll., Article 19 (1).

of the security and the means of livelihood which he cannot find in his country of origin. Public authorities should see to it that the natural right is respected that places a guest under the protection of those who receive him.”²⁰ At the same time, however, the Catechism also emphasizes the obligations of immigrants, which are regrettably omitted in the encyclical *Fratelli tutti*: “Immigrants are obliged to respect with gratitude the material and spiritual heritage of the country that receives them, to obey its laws and to assist in carrying civic burdens.” (CCE 2241). Also, from the viewpoint of Christian-rooted morality, one cannot pass the “order of charity” (*ordo amoris*), in which helping one’s neighbours is to be properly carried out. This is already suggested in Paul’s epistle to the Galatians: “So then, as we have opportunity, let us do good to all men, and especially to those who are of the household of faith.” (Galatians 6:10). From this perspective, the preferential admission of Christian refugees over those of other religions, for example, does not constitute discrimination.²¹ According to Pope Francis, the key global player in the promotion of human rights and order in the world today is the United Nations: “The seventy-five years since the establishment of the United Nations and the experience of the first twenty years of this millennium have shown that the full application of international norms proves truly effective, and that failure to comply with them is detrimental. The Charter of the United Nations, when observed and applied with transparency and sincerity, is an obligatory reference point of justice and a channel of peace.” (FT 257). In terms of the international law of war (*ius ad bellum*), the Pope rightfully rejects the concept of the so-called “preventive war,”²² promoted primarily by the American neo-conservative movement in the context of the conflict against

²⁰ *Catechismus Catholicae Ecclesiae*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 1997 [hereinafter: CCE], no. 2241.

²¹ “We cannot forget St. Augustine’s doctrine of the *ordo amoris*, or the ontological order: the Christian is to love his neighbour. Certainly, he is to love all men in prayer and in intention, but on the material plane he cannot do so equally towards all because resources – time, money, space, energy – are limited.” [Conci 2022, 203].

²² “The mere fear of remote and hypothetical dangers caused by the emergence of power imbalances can never be considered as a threat of real aggression that would justify the use of military force in the interest of self-defence. A ‘foreseeable’ or even ‘imaginable’ future threat cannot justify the use of military force, since the standard theory of just war requires that the threat be ‘imminent’, practically ‘inevitable.’” [Velek 2014, 103].

radical Islamism and international terrorism. However, this concept failed to secure a favourable response even from Pope John Paul II: “In this way, some would also wrongly justify even ‘preventive’ attacks or acts of war that can hardly avoid entailing evils and disorders ‘graver than the evil to be eliminated.’” (FT 258).

Conclusion

Since the publication of the encyclical of John XXIII *Pacem in terris*, human rights have become a topic of interest in the social doctrine of the Church. Pope Francis has enriched the existing topic with rights related to the environment. His position on the impact of ecological conditions on human life was reflected in a very specific formulation of the human right to safe drinking water. In the field of international law, Francis has particularly defended the rights of migrants to be granted asylum and appealed to the willingness of rich countries to receive them generously. In contrast to the magisterium of John Paul II, however, Francis has not set conditions that would motivate migrants to respect the cultures of the countries to which they come as guests. However, he agrees with John Paul II in rejecting the concept of preventive war, the conduct of which can have unpredictable consequences.

REFERENCES

- Boguszak, Jiří, Jiří Čapek, and Aleš Gerloch. 2004. *Teorie práva*. Praha: ASPI.
- Černý, Pavel. 2006. *Kristovo dílo spásy jako základ a imperativ misie. Aktivity Světové rady církví*. Brno: L. Marek.
- Conci, Andrea. 2022. *Codice Ratzinger*. Milano: Byoblu Edizioni.
- Reale, Giovanni, and Dario Antiseri. 1991. *Il pensiero occidentale dalle origini ad oggi. 3 – Dal romanticismo ai giorni nostri*. Brescia: Editrice La scuola.
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz. 2001. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: ASPI Wolters Kluwer.
- Skalický, Karel. 1968. *Radost a naděje*. Řím: Křesťanská akademie.
- Svobodová, Sofia. 1984. *Ústavy evropských socialistických států*. Praha: Státní pedagogické nakladatelství.
- Velek, Josef. 2014. *Kapitoly z teorie spravedlivé války*. Praha: Filosofia.

- Wagnerová, Eliška, Vojtěch Šimíček, Tomáš Langášek, et al. 2023. *Listina základních práv a svobod*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer.
- Wagnerová, Eliška. 2009. „Základní práva.” In *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*, edited by Michal Bobek, Pavel Molek, and Vojtěch Šimíček, 330-63. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.
- Zoubek, Vladimír. 2010. *Právověda a státověda. Úvod do právního a státovědního myšlení*. Plzeň: Aleš Čeněk.

**INSTYTUCJA *LIBERUM VETO* W PERSPEKTYWIE
FRANCUSKO-POLSKIEJ. GABRIEL BONNOT
DE MABLY, JEAN-JACQUES ROUSSEAU ORAZ MICHAŁ
WIELHORSKI**

**THE INSTITUTION OF *LIBERUM VETO* FROM
A FRANCO-POLISH PERSPECTIVE: GABRIEL BONNOT
DE MABLY, JEAN-JACQUES ROUSSEAU AND MICHAŁ
WIELHORSKI**

Mgr Emil Salczyński

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska
e-mail: emil.salczynski@kul.pl; <https://orcid.org/0000-0001-8414-1289>

Abstrakt

Celem niniejszego artykułu jest zestawienie opinii dwóch francuskich filozofów na temat polskiej instytucji *liberum veto* z tradycyjną perspektywą polską. Dyplomata Michał Wielhorski, przebywając we Francji jako przedstawiciel konfederacji barskiej, nawiązał kontakt z filozofami oświecenia. Był to Gabriel Bonnot de Mably oraz Jean-Jacques Rousseau. Poprosił ich o napisanie oryginalnych traktatów o reformie ustroju oraz zdecydował się również stworzyć własne dzieło. W ten sposób powstały trzy traktaty polityczne, w których autorzy wyrazili swoje poglądy na temat ustroju Rzeczypospolitej Obojga Narodów, w tym instytucji *liberum veto*, analizując jej wady oraz zalety. Zaproponowali również swoje rekomendacje dotyczące reformy systemu. Ich spostrzeżenia miały na celu unowocześnienie systemu prawnego Rzeczypospolitej oraz usprawnienie jego funkcjonowania. Interesującym jest, że autorzy pomimo deklarowania tożsamy wartości republikańskich posiadali różne spojrzenie na ewentualne zmiany, które ujawniały się w sposobie przeprowadzenia reform. Ponadto fakt, że zagadnieniem polskiego ustroju zajmowali się luminarze oświecenia ukazuje, że system prawny Rzeczypospolitej miał znaczenie dla dorobku kulturowego Europy.

Słowa kluczowe: Rzeczypospolita Obojga Narodów, ustroj Rzeczypospolitej, liberum veto, traktaty polityczne

Abstract

The aim of this article is to compare the opinions of two French philosophers on the Polish institution of liberum veto with the traditional Polish perspective. Diplomat Michał Wielhorski, while in France as a representative of the Bar Confederation, established contact with Enlightenment philosophers Gabriel Bonnot de Mably and Jean-Jacques Rousseau. He asked them to write original treatises on political reform and decided to create his own work as well. This resulted in three political treatises in which the authors expressed their views on the political system of the Polish-Lithuanian Commonwealth, including the institution of liberum veto, analysing its advantages and disadvantages. They also proposed their recommendations for reforming the system. Their observations were aimed at modernising the legal system of the Commonwealth and improving its functioning. It is interesting to note that, despite declaring the same republican values, the authors had different views on possible changes, which were reflected in the way the reforms were carried out. Moreover, the fact that the luminaries of the Enlightenment dealt with the issue of the Polish political system shows that the legal system of the Commonwealth was important for the cultural heritage of Europe.

Keywords: Polish-Lithuanian Commonwealth, Polish political system, liberum veto, political treaties

Wstęp

W ustroju Rzeczypospolitej Obojga Narodów *liberum veto* było prawem każdego uczestnika sejmu lub sejmiku do przerwania i zerwania obrad oraz unieważnienia w ten sposób wszystkich postanowień danego posiedzenia plenarnego [Dankowski 2019, 72]. Stanowiło ono swoiste prawo sprzeciwu, stojące na straży złotej wolności szlacheckiej. Wraz z upływem czasu powyższe prawo ulegało degradacji i ze „źrenicy wolności” przekształciło się w instrument władzy, stosowany przez magnaterię i obce mocarstwa w celu utrzymania anachronicznych instytucji ustroju państwowego oraz blokowania wszelkich reform. Rzeczypospolita w okresie stanisławowskim stanęła przed koniecznością zmodernizowania ustroju. Idei tej, poświęcił się kuchmistrz litewski Michał Wielhorski, dawny przedstawiciel konfederacji radomskiej, który jako członek zorganizowanej w 1768 r. konfederacji barskiej został wysłany z poselstwem do Francji. Poza działaniami dyplomatycznymi

nawiązał kontakt z dwoma filozofami oświecenia, którymi byli Gabriel Bonnot de Mably oraz Jean-Jacques Rousseau. Poprosił ich o napisanie dzieł o reformie ustroju Rzeczypospolitej, w których poruszyliby również kwestię *liberum veto*. Skutkowało to powstaniem trzech traktatów politycznych. Były to: *Du Gouvernement et des loix de la Pologne* z 1781 r., napisany przez Mably'ego, oraz *Considerations sur le gouvernement de Pologne et sur sa réformation projetée*, stworzony przez Rousseau i wydany po jego śmierci w 1782 r. Obok powyższych myślicieli do grona autorów-reformatorów dołączył Wielhorski, który w 1775 r. napisał i wydał dzieło *O przywróceniu dawnego rządu według pierwiastkowych Rzeczypospolitej ustaw*.

Celem niniejszego artykułu jest przede wszystkim analiza porównawcza poglądów reformatorskich autorów na temat zmian instytucji *liberum veto* w ustroju Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Zestawiono ze sobą źródła historyczne, które obejmują myśli, spostrzeżenia oraz postulaty trzech różnych myślicieli na tę kwestię. Dwaj z nich to Francuzi, którzy jako cudzoziemcy widzieli Rzeczpospolitą z zewnątrz, jako państwo o unikalnym ustroju, zaś prawo weta postrzegali jako przejaw republikańskich wolności, a zarazem przyczynę destabilizacji państwa. Z innej perspektywy spoglądał natomiast na tę kwestię Wielhorski, który proponował swoje rozwiązania, znając od środka rodzimą myśl ustrojową, szlacheckie zwyczaje i praktykę parlamentarną.

Celem badawczym jest również ukazanie tego, jak różnie mógł być rozumiany republikanizm. Wszyscy trzej myśliciele deklarowali tożsamość poglądów republikańskich, jednak w wielu aspektach posiadali odmienne spojrzenie na kwestię reformy omawianego zagadnienia, co wynikało z faktu, że ich poglądy ukształtowały się w innych rzeczywistościach politycznych. Skonfrontowanie trzech różnych perspektyw na szlacheckie prawo sprzeciwu pozwala postawić następujące hipotezy badawcze: po pierwsze, że zagadnienie polskiego ustroju było umiędzynarodowione i wpisywało się w szerszy dyskurs polityczny epoki oświecenia, zaś Rzeczpospolita była jednym z państw uczestniczących w życiu kulturalnym Europy, a po drugie, że sama wspólność poglądów nie jest wystarczająca do jednolitego rozumienia pewnych koncepcji politycznych. Ponadto opinia, iż trzech myślicieli, spośród których dwaj byli reprezentantami francuskiego oświecenia, jest szansą na to, aby lepiej zrozumieć, jakie zmiany prawne w XVIII w. były postrzegane jako możliwe i pożądane. Do metod badawczych, zastosowanych w artykule, należy przede wszystkim metoda komparatystyczna,

polegająca na zestawieniu i porównaniu poglądów trzech autorów. Istotna była również metoda hermeneutyczna, umożliwiająca właściwą analizę tekstów źródłowych oraz interpretację poglądów Mably'ego, Rousseau i Wielhorskiego.

Należy zaznaczyć, że niniejszy artykuł nie stanowi pełnego opracowania problematyki, lecz z uwagi na ograniczenia objętościowe skupia się wyłącznie na przedstawieniu kluczowych poglądów i różnic w postrzeganiu *liberum veto*. Zupełne przedstawienie tego zagadnienia, wymagałoby odrębnego szczegółowego opracowania, które wykracza znacząco poza ramy tego artykułu. Warto wspomnieć, że w aktualnym stanie badań do podjęcia powyższego tematu najbardziej wartościowe były pozycje Jerzego Michalskiego oraz monografia Jana Jerzego Głowackiego.

W artykule ukazane zostaną poglądy i różnice na temat *liberum veto* w projektach reform ustroju Rzeczypospolitej trzech myślicieli oraz przedstawiona będzie geneza ich współpracy. W tym celu niezbędne jawi się przytoczenie ogólnej sytuacji politycznej Rzeczypospolitej w tym okresie, dyplomatycznej działalności Wielhorskiego w konfederacji barskiej oraz kontekstu biograficznego.

1. W drodze do reformy. Wielhorski a konfederacja barska

W epoce saskiej Rzeczpospolita Obojga Narodów znalazła się pod znacznym wpływem Cesarstwa Rosyjskiego. W 1764 r. doszło do elekcji Stanisława Augusta Poniatowskiego, który, będąc niegdyś kochankiem carycy Katarzyny II Wielkiej, miał utrzymać *status quo* oraz pozwolić na dalszą ingerencję sąsiadów w sprawy państwa polsko-litewskiego [Boroń 2018, 7]. Cesarstwo Rosyjskie, chcąc podporządkować Rzeczpospolitą, wykorzystało do tego kwestie polityki wobec innowierców. Dążyło do przyznania im praw politycznych, czemu powszechnie sprzeciwiała się szlachta, obawiając się umocnienia ich pozycji kosztem katolicyzmu. Nowy monarcha po objęciu tronu, zdecydował się przeprowadzić podstawowe reformy, które zostały odebrane przez część szlachty jako próba naruszenia jej wolności i swobód szlacheckich. Zmobilizowało to ją do zawiązania w 1767 r. konfederacji w Radomiu, która miała doprowadzić do detronizacji króla. Konfederaci zwrócili się o pomoc dyplomatyczną do Rosji. Jednym z konfederatów był Wielhorski [Kraushar 1900, 339-40].

Jego kariera publiczna rozpoczęła się 27 kwietnia 1761 r. kiedy zadebiutował w roli posła. Rok później, w 1762 r., awansował do godności kuchmistrza litewskiego. Po elekcji Poniatowskiego Wielhorski działał w opozycji jako szlachcic broniący uprawnień wynikających z idei złotej wolności szlacheckiej, które były sprzeczne z absolutystycznymi zapędami króla. Na sejmie ordynaryjnym w 1766 r. wystąpił jako obrońca *liberum veto*. Posługując się retoryką szlachecko-republikańską twierdził, że upadek szlacheckich obyczajów, a nie samo w sobie prawo, doprowadziło do kryzysu parlamentaryzmu Rzeczypospolitej. Oświadczał, że miał na celu obronę wolności stanu szlacheckiego, a nie uzyskanie partykularnych korzyści. Był to istotny moment w jego karierze. W oczach szlacheckiego społeczeństwa jawił się jako apologeta *liberum veto* – zasady, którą później, pod wpływem francuskich wzorców, uznał za zgubną dla sprawnego funkcjonowania ustroju Rzeczypospolitej [Głowacki 2014, 21-144].

Utrwalanie się wpływów zewnętrznych w Rzeczypospolitej wzmogło nienawiść do króla, reformatorów oraz Rosjan. W tych okolicznościach doszło do wytworzenia się środowiska, które chciało bronić zagrożonego katolicyzmu, uniezależnić się od wpływów moskiewskich oraz zdetronizować króla Poniatowskiego. W duchu takich celów, dnia 29 lutego 1768 r. podpisano akt konfederacji, na czele której stanął Michał Krasiński. Konfederacja ta przez niektórych badaczy określana jest jako pierwsze powstanie zbrojne [Krochmal 2012, 157]. Konfederaci barscy drogę realizacji swoich postulatów widzieli nie tylko w walce zbrojnej, lecz także poprzez działania dyplomatyczne. Wymagało to zaangażowania doświadczonych jednostek, które mogłyby zabiegać o niezbędne wsparcie na obcych dworach. Osobą taką okazał się przedstawiciel konfederacji radomskiej, Wielhorski [Konopczyński 1991, 297].

Na jego wybór najprawdopodobniej wpłynęło doświadczenie dyplomatyczne, znajomość języka i kultury francuskiej, którą wyniósł z okresu swojej młodości oraz swoboda poruszania się w środowisku dworskim. Konfederaci zobowiązali się finansować jego wyprawę, co mogło w dużym stopniu wpłynąć na decyzję Wielhorskiego, który w tym czasie zmagał się z trudnościami finansowymi [Głowacki 2014, 191-98].

Kuchmistrz litewski przybył do Paryża 31 stycznia 1770 r., przekazał postulaty konfederatów. Nie znalazły one jednak szerszej aprobaty w społeczeństwie francuskim. Wynikało to z niezdecydowania francuskiego króla, który wahał

się z powodu wiążącego go sojuszu z Austrią, popierającą politykę rosyjską oraz utrzymanie na tronie Poniatowskiego. Stawiało to interesy francuskie w opozycji do założeń konfederatów, dążących do abdykacji polskiego monarchy. Konfederacji ostatecznie ponieśli klęskę wraz z kapitulacją Jasnej Góry w sierpniu 1772 r. [Kozioł 2018, 28-31]. Razem z nią rozwiały się wszelkie nadzieje na francuskie wsparcie i pomoc dla Rzeczypospolitej. Dnia 5 sierpnia 1772 r. I rozbiór Rzeczypospolitej stał się faktem [Michalski 1982, 518].

2. W kręgu francuskich filozofów. Mably i Rousseau

Klęska barzan nie zachęciła Wielhorskiego do powrotu do ojczyzny. Zdecydował się on pozostać na emigracji francuskiej i skupić na opracowaniu planów modernizacji ustroju polskiego. Idea reformy dojrzewała w jego umyśle dłuższy czas. W pierwotnym założeniu plan reform miał być zrealizowany przez zwycięską konfederację barską. Przebywając w centrum francuskiego oświecenia, zdecydował się nawiązać kontakt z francuskimi filozofami politycznymi, którzy mogliby pomóc mu opracować projekt reformy ustroju. Ostateczny wybór padł na księdza Mably'ego oraz Rousseau, którzy podzielali jego republikańskie idee [Głowacki 2014, 311-18].

Nie zachowały się szczegółowe informacje, w jaki sposób Wielhorskiemu udało się skontaktować i podjąć współpracę z Mablym [Michalski 1977, 7]. Najprawdopodobniej zbliżyły ich poglądy i idee republikańskie. Podobnie relacja kuchmistrza z Rousseau jest intrygującym zagadnieniem, biorąc pod uwagę fakt, że genewski filozof stronił od ludzi. Wielhorski używał republikańskiej retoryki i odwoływał się do wzniosłych haseł o względach ludzkości, sprawiedliwości i cnocie, które musiały wzbudzić współczucie filozofa wobec nieszczęśliwego narodu polskiego. Następnie kuchmistrz litewski dostarczył Rousseau manuskrypt projektu Mably'ego oraz własne pisma. Posługując się powyższymi źródłami oraz własną wiedzą, Rousseau napisał *Considérations sur le gouvernement de Pologne et sur sa réformation projetée*. Dzieło Rousseau zostało wydane po jego śmierci w 1782 r., gdyż myśliciel obawiał się konsekwencji związanych z ponownym zaangażowaniem się w polityczną działalność pisarską.

Samo zaangażowanie myślicieli w napisanie dzieł o modernizacji ustroju Rzeczypospolitej nie zaspokoiło reformatorskich ambicji Wielhorskiego. Zdecydował się on stworzyć swój własny plan naprawy ustroju ojczyzny.

W pierwotnym założeniu chciał go przeforsować jako projekt reform konfederatów barskich. Uważał, że nawet jeśli postulaty nie zostaną wdrożone w życie, to staną się swoistym drogowskazem dla rodaków na drodze reform. Dzieło pod tytułem *O przywróceniu dawnego rządu według pierwiastkowych Rzeczypospolitey ustaw* ukazało się w języku polskim i francuskim. Oznacza to, że jego adresatami mieli być mieszkańcy Rzeczypospolitej zatroskani o przyszłość narodu, jak i europejska opinia publiczna [Głowacki 2014, 320-32].

3. Poglądy myślicieli na *liberum veto*

Mably

Celem Mably'ego było ukazanie wskazówek i dobrych rad, które mogłyby pomóc w modernizacji ustroju Rzeczypospolitej. Uważał, że w ten sposób wesprze naród, który został doprowadzony do upadku przez swoje wadliwe rządy [Mably 1781, 1-2]. Należy podkreślić, że filozof nie znał dokładnie sytuacji polityczno-społecznej w Rzeczypospolitej. Nie postulował on gruntownych przemian, lecz uznawał, że wystarczy przebudować podstawowe instytucje ustroju państwowego. Jego zdaniem przyczyną upadku było odejście od pierwotnych instytucji politycznych. Ukazuje to wpływ Wielhorskiego. To przecież z jego relacji Mably czerpał wiedzę na temat aktualnego stanu Rzeczypospolitej. Z tego powodu widoczne było niepełne zrozumienie specyfiki ustroju Rzeczypospolitej [Błaszke 1985, 176]. Poglądy na temat *liberum veto* filozof wyraził w rozdziale II pod tytułem *Des moyens nécessaires pour établir une puissance législative en Pologne*. Mably twierdził, że każda reforma będzie nieskuteczna i niepraktyczna, jeśli będzie istniał system *liberum veto*. Napisał on, że: „Quelqu' arrangement qu'on fasse pour établir en Pologne une vraie puissance législative, je le dis, monfieur le comte, sans crainte de me tromper, toute réforme deviendra inutile, si le liberum veto subsiste”¹ [Mably 1781, 29]. Ponadto wbrew szlacheckiej doktrynie twierdził, że veto stanowi zaprzeczenie wolności, gdyż wola jednostkowa jest w stanie pokonać wolę powszechną. Wyraził to w następującym fragmencie: „Il est encore plus aisé de faire voir combien le veto est contraire à la

¹ „Bez względu na to, jaki układ zostanie zawarty, aby w Polsce ustanowić prawdziwą władzę ustawodawczą, powiem ci, panie hrabio, nie obawiając się pomylić, że każda reforma stanie się bezużyteczna, jeśli liberum veto nadal będzie obowiązywało”.

libérte, puisqu'il peut faire de chaque citoyen un despote qui gene opprime la volonté generale de la nation"² [tamże, 29-30]. Ukazuje to, że zdaniem filozofa powyższa instytucja doprowadziła do paraliżu ustawodawczego, ponieważ żaden układ zaproponowanych reform nie mógł zostać wprowadzony w życie. Każdy obywatel był w stanie doprowadzić do zablokowania woli powszechnej, co stało w opozycji do dobra wspólnotowego. Jednostka narzucała własną wolę kosztem wspólnoty obywateli paraliżując tym samym wolę powszechną [Michalski 1995, 126].

Mably miał jednak świadomość, jak ważne było to prawo dla szlacheckiej tradycji sejmowej, dlatego proponował częściowe reformy, które mogłyby zminimalizować jego negatywne skutki. Uważał, że nie powinno ono działać wstecz wobec uchwał już przyjętych ani przerywać prac sejmu. Jego zdaniem system *veta* mógłby funkcjonować lepiej, gdyby prawo sprzeciwu nie przysługiwało jednej osobie, lecz 1/33 ogólnej liczby posłów, którzy musieliby wypowiedzieć swój protest w rozważanej sprawie jednomyślnie [Błaszke 1985, 184]. Dodatkowym obowiązkiem formalnym byłoby zasięgnięcie opinii swojego sejmiku. W przypadku sejmików proponował wprowadzenie określonych ułamków, które musiałyby być spełnione, żeby w praktyce zastosować prawo sprzeciwu [Michalski 1995, 86-87]. Wyraził on również pogląd, że w wyniku nieużywania prawo to przestanie obowiązywać. „L'usage du liberum veto s'est formé insensiblement sans le secours des lois; il faut espérer que, fans le fecours d'une loi expresse, il tombera infenfiblement en désuétude"³ [Mably 1781, 31]. Starał się więc promować zasadę większości głosów, która była bardziej praktyczna i bezpieczna, dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Wiedział, że całkowite zniesienie *veta* poprzez jeden akt ustawodawczy byłoby niemożliwe, dlatego zdecydował się przedstawić takie postulaty, które uczyniłyby to prawo nieprzydatnym i doprowadziły do jego zaniku przez brak faktycznego używania. Świadczy to o mądrości filozofa, który dążył do częściowych i konkretnych reform, a nie kontrfaktycznych koncepcji, które nie byłyby realne do wdrożenia w trakcie reformowania Rzeczypospolitej.

² „Jest jeszcze łatwiej pokazać, jak bardzo veto jest sprzeczne z wolnością, ponieważ może uczynić z każdego obywatela despota, który uciska wolę ogólną narodu”.

³ „Stosowanie liberum veto wykształciło się stopniowo w wyniku sprzyjających temu ustaw; należy mieć nadzieję, że dzięki wprowadzeniu odpowiedniej ustawy system ten stopniowo upadnie i stanie się nieaktualny”.

Zdaniem Mably'ego: „Après la réforme que méditent les confédérés, & qui ne peut réussir qu'en ôtant à la couronne ses principales prérogatives, la liberté assise sur des fondemens moins fragiles, se soutiendra par elle-même. Les vices, qui jusqu'ici ont rendu le veto nécessaire, ne subsistant plus, on sentira moins la nécessité d'y recourir, & votre postérité qui bénira votre mémoire, ne comprendra pas un jour comment vos peres ont pu aimer une erreur dont on ne trouve l'exemple chez aucun autre peuple”⁴ [Mably 1781, 31-32]. Z powyższego fragmentu wynika, że wprowadzenie zasady większościowej miało się przyczynić do pełnego urzeczywistnienia wolności i stabilności Rzeczypospolitej. Autor sformułował odważną tezę, według której rozkład instytucji szlacheckich oraz zmiana mentalności kolejnych pokoleń sprawią, że potomni będą postrzegać *liberum veto* jako błąd historyczny. Była to wizja postępu, zgodnie z którą społeczeństwa, uznając szkody wyrządzone przez tę instytucję, miały zacząć ją postrzegać jako niezrozumiały relikwyt przeszłości.

Rousseau

Rousseau natomiast w pierwszym zdaniu uwag pisał: „Obraz rządu polskiego, podany przez hrabiego Wielhorskiego, oraz dołączone przezeń do niego uwagi tworzą pouczający materiał dla każdego, kto by zamierzał wypracować systematyczny plan przekształcenia tego rządu [...] Dzisiaj, kiedy mi pozostała zaledwo zdolność wiązania myśli, chcąc dać posłuch p. hrabiemu Wielhorskiemu i dowód mej gorliwości dla jego Ojczyzny, muszę się ograniczyć tylko do zdania sprawy z wrażeń odniesionych przy lekturze jego pracy i z uwag, które mi nasunęła” [Rousseau 2021, 33]. W powyższym fragmencie Rousseau przedstawił swoje zainteresowanie kwestią reformy ustroju Polski. Chociaż fragment ten wydaje się świadczyć o porozumieniu myśliciela, którego celem miało być jedynie odniesienie się do relacji na temat Rzeczypospolitej przekazanej przez Wielhorskiego. Michalski zauważał, że faktyczną intencją Rousseau było zapewne uprzedzenie

⁴ „Po reformie, którą rozważają konfederaci, a która może się udać jedynie poprzez odebranie koronie jej głównych prerogatyw, wolność oparta na mniej kruchych fundamentach utrzyma się sama. Wady, które do tej pory czyniły veto koniecznym, znikną, a wtedy poczujemy mniejszą potrzebę jego stosowania. Wasze potomstwo, które będzie błogosławić waszą pamięć, pewnego dnia nie zrozumie, jak wasi przodkowie mogli kochać błąd, którego nie znajdziemy u żadnego innego narodu”.

krytycyzmu ze strony czytelników, faktycznie zaś był on przekonany o praktyczności udzielanych rad [Michalski 1977, 15].

Kwestię *liberum veto* poruszał w rozdziale VII pod tytułem *Sposoby utrzymania konstytucji*. Stwierdził, że: „Jedną z największych niekorzyści wielkich państw, która sprawia, że w państwach tych bardzo trudno wolność zachować, jest to, że w nich władza ustawodawcza nie może przejawiać się sama przez się, ale może działać tylko przez pełnomocnictwo [...] Jego przedstawiciele trudno oszukać, ale łatwo skorumpować i rzadko się zdarza, by ich nie skorumpowano. Macie przed oczyma przykład parlamentu angielskiego i dzięki *liberum veto* przykład własnego parlamentu narodowego” [Rousseau 2021, 49].

Rousseau w niniejszym fragmencie krytykował system reprezentacyjny Rzeczypospolitej. Uważał, że wolność i wola powszechna są w nim zachwiane, gdyż reprezentanci ulegają korupcji i doprowadzają do niemożności przeprowadzenia jakichkolwiek reform. Remedium na to miałyby być usunięcie lub ewentualna modyfikacja *liberum veto*. Szczegółowo kwestię prawa sprzeciwu rozwinął w rozdziale IX pod tytułem *Szczególne przyczyny anarchii*. Od razu wskazywał, że *liberum veto* było przyczyną „pogardy praw i anarchii, w jakiej Polska dotychczas żyła”. Jest to odważna teza, biorąc pod uwagę fakt, że we wstępie przedstawił się jako myśliciel formułujący ogólne wrażenia i poglądy, co wydaje się potwierdzać spostrzeżenia Michalskiego. Dalej Rousseau pisał, że: „*Liberum veto* nie jest prawem w sobie samym wadliwym, ale jeśli tylko przekracza swe granice, staje się najniebezpieczniejszym z nadużyć; było rękojmią wolności, jest już tylko narzędziem przemocy [...] Ale tkwi to w naturze człowieka, że zależy mu bardziej na indywidualnych przywilejach niż na korzyściach większych, a powszechniejszych. Tylko patriotyzm oświecony doświadczeniem może nauczyć poświęcania dla dóbr większych prawa błyskotliwego, które wskutek nadużycia stało się zgubne i od którego nadużycie jest już nieodłączone. Wszyscy Polacy muszą czuć żywo zło, sprawiane przez to nieszczęsne prawo” [tamże, 59].

Powyższy fragment ilustruje rozumienie przez niego idei *liberum veto*. Filozof uważał, że sama zasada jest słuszna i jej istnienie ma swoje uzasadnienie w systemie parlamentarnym. Miała ona zapewnić wolność jednostki i umożliwić sprzeciw wobec niekorzystnych uchwał sejmu, lecz z czasem prawo to stało się narzędziem przemocy, które uniemożliwiało

przeprowadzenie jakichkolwiek reform politycznych. Rousseau uważał, że dobro wspólne jest zbiorem interesów całego społeczeństwa. *Liberum veto* stanowiło natomiast narzędzie niszczące dobro powszechne, gdyż indywidualna decyzja jednostki mogła zablokować reformy większości.

W kolejnym fragmencie filozof proponował model reformy prawa weta: „*Liberum veto* byłoby mniej nierozsądne, gdyby obejmowało jedynie zasadnicze punkty konstytucji, ale w żaden sposób nie można dopuścić, by było zastosowywane ogólnie przy wszystkich uchwałach sejmu [...] Należy dobrze rozważyć i obmyślić te punkty główne i tylko do tych punktów odnosić się będzie moc *liberum veto*. W ten sposób konstytucja będzie ustalona, a prawa jej nieodwołalne w możliwie najwyższym stopniu; albowiem sprzeciwia się naturze ciała politycznego, by nakładało sobie prawa, których by odwołać nie mogło; ale to się nie sprzeciwia ani naturze rzeczy, ani rozumowi, by mogło odwołać swe prawa tylko przy zachowaniu tych samych form, jakich się trzymało przy ich ustanawianiu. Jedyne to są okowy, jakie może sobie nałożyć na przyszłość. To wystarczy tak dla wzmocnienia konstytucji, jak dla zaspokojenia przywiązania Polaków do *liberum veto*, bez narażania się w przyszłości na nadużycia, jakie ono zrodziło” [tamże, 59-60].

Rousseau miał świadomość, że veto jest mocno zakorzenione w tradycji parlamentarnej Rzeczypospolitej. Próbował pogodzić konieczność reformy ze swobodami i wolnościami szlacheckimi. W ten sposób prawo weta, jako bardzo ważny element polskiej tradycji, zostałoby zachowane, lecz w formach bezpiecznych dla dalszego rozwoju systemu prawnego Rzeczypospolitej. Celem było ograniczenie *liberum veto* do konkretnych zasad konstytucyjnych, z wyłączeniem wszystkich innych decyzji sejmu. Należy uznać, że taki postulat myśliciela był zasadny i bardzo pragmatyczny. Umożliwiał on zachowanie jednomyślności w sposób kontrolowany.

Warta przytoczenia jest koncepcja Rousseau dotycząca odpowiedzialności wetującego przed specjalnym trybunałem: „Jeżeliby więc przy uchwale prawie jednomyślnej jeden tylko oponent miał zachować prawo unieważnienia jej, chciałbym, by głową odpowiadał za tę opozycję, nie tylko wobec moich mocodawców, ale nadto wobec całego narodu, który unieszczęśliwił. Chciałbym, by osobna ustawa stanowiła, że w sześć miesięcy po założeniu opozycji będzie sądzony uroczyście przez nadzwyczajny trybunał, wyłączony w tym celu ustanowiony, złożony z mężów w narodzie najmędrszych,

najznakomitszych i najbardziej szanowanych, który nie mógłby go po prostu uwolnić, ale musiałby albo skazać na śmierć bez możliwości ulaskawienia, albo nadać mu nagrodę i zaszczyty publiczne do końca życia, nie mogąc nigdy pójść drogą pośrednią pomiędzy tymi dwiema alternatywami” [cyt. za: Michalski 1977, 59-61].

Koncepcja, mimo iż jest kontrfaktyczna, zawiera w sobie interesujące odniesienia do filozofii myśliciela oraz poglądów wyrażonych w *Du Contrat Social*. Wola powszechna realizuje się przez jednostki, które, posiadając rozum, mogą podjąć decyzje najlepsze dla dobra wspólnego [Baćłowski 2012, 187]. Idealna społeczność miała być ojczyzną, którą się miłuje [Baczek 2009, 281-82]. Każda jednostka jest zobowiązana, żeby działać dla dobra wszystkich, a świadome działanie przeciw tej zasadzie nie może pozostać bez konsekwencji, decyzja jednej osoby ma bowiem wpływ na dobro całego państwa. Powołany trybunał byłby instytucją, która kontrolowałaby intencje szlachcica stosującego veto. Weryfikowałaby ona, czy w swoich działaniach kierował się on dobrem wspólnym, czy też motywowało go coś zupełnie innego. Mimo iż dla samego Rousseau koncepcja ta była nierealistyczna, ukazywała ona, jak ważne było dla niego dobro wspólne. Jego realizacja powinna wynieść stosującego jednostkowy sprzeciw do zaszczytów, zaś zastosowanie *liberum veto* wbrew woli większości skutkować miało wyrokiem śmierci.

Wielhorski

Kuchmistrz litewski w swoim dziele twierdził, że dobro Rzeczypospolitej może być zrealizowane poprzez powrót do pierwotnego modelu ustrojowego, który uległ anarchizacji wskutek zepsucia obyczajów oraz dążenia do indywidualnych interesów. Celem reformatorów powinno być odszukanie tych „pierwiastkowych praw” oraz próba ich przywrócenia. Takie ujęcie jest zarówno zgodne z duchem reformy proponowanym przez filozofów oświecenia, jak i z rodzimą myślą polityczną, gdyż polscy republikanie bardzo często nawoływali do koncepcji przywrócenia dawnych praw.

Do omawianej instytucji *liberum veto* kuchmistrz litewski odniósł się w rozdziale III swojego dzieła zatytułowanym *O mocy prawodawczej*. „Sejm tak jest wszechwładnym i udzielnym, jak był od swego postanowienia, przeciw jest martwym, nikt nim nie włada, ale też nikt mu nie jest posłusznym. Cóż jest przyczyną tak cudownej w rządzie naszym odmiany? Liberum veto”

[Wielhorski 1775, 70]. W powyższym fragmencie Wielhorski *expressis verbis* wskazywał na *liberum veto* jako przyczynę kryzysu parlamentaryzmu Rzeczypospolitej. Sejm określił jako „martwy”, gdyż nie mógł realizować on swojej podstawowej funkcji, jaką było tworzenie prawodawstwa. W efekcie prawo sprzeciwu doprowadziło do degeneracji ustroju. Tak otwarta i jawna krytyka była zaskakująca biorąc pod uwagę fakt, że jeszcze w 1766 r. Wielhorski występował jako apologeta *liberum veto*. Odniósł się jednak do tej kwestii, twierdząc, że w tamtym momencie sytuacja polityczno-ustrojowa była inna i prawo to stanowiło zło konieczne. Ponadto starał się wykazać, że za wypaczenie „żrenicy wolności” odpowiedzialny był sejm repninowski, który odbył się później [Głowacki 2014, 362-77]. Najprawdopodobniej to właśnie wtedy doszło do zmiany poglądów Wielhorskiego, który już w piśmie przeznaczonych dla Mably'ego nazywał to prawo źródłem anarchii polskiej [Michalski 1977, 79].

W kolejnym fragmencie Wielhorski odwoływał się do prawodawstwa antycznego. Dokonał porównania prawa sprzeciwu do *veta* trybunów ludowych w starożytnym Rzymie. „Veto Trybunów, było wyrzeczone przez urzędników cały stan przytomnego pospólstwa w osobach swoich zawierających, ale to veto w niczym mocy prawodawczej nie obrażało, ani uwłaczało, albowiem senat rzymski praw stanowienia nie miał władzy, ale na koniec to veto trybunów ściągało się jedynie do spraw tyjących się władzy wykonywającej, a nie zrywało, ani rozpraszało senatu, tak jak u nas zrywa sejm, rozprasza członki udzielności Rzeczypospolitej i całe jej niszczy wszechwładztwo” [Wielhorski 1775, 70-71].

Niniejszy fragment ukazuje dwa bardzo istotne przekonania Wielhorskiego. Pierwszy pogląd pragmatyczny – wyraża się w tym, że przedstawił on rzymską instytucję jako idealny pierwowzór dla zdegenerowanej instytucji w polskim parlamentaryzmie, gdyż antyczna konstrukcja nie doprowadzała do paraliżu ustawodawczego i anarchizacji państwa. Drugi – pogląd ideowy – wyrażał się w tym, że celem pracy Wielhorskiego było przywrócenie „pierwiastkowych praw” i pierwotnych form ustroju. Wyznawał on poglądy republikańskie, dlatego zdecydował się odwołać do republiki rzymskiej, która stanowiła dla niego ideał ustroju republikańskiego. Dokonał on takiego zestawienia celowo, aby ukazać antyczną instytucję jako wzór służący dobru powszechnemu, a nie indywidualnym interesom jednostki. Ponadto zabieg ten mógł być również inspirowany poglądami francuskich filozofów, którzy

jako przedstawiciele oświecenia odwoływali się do antyku w poszukiwaniu republikańskich tradycji.

Wielhorski arbitralne stosowanie *liberum veto* zaczął postrzegać w kategorii zbrodni wymierzonej w wolność i wolę powszechną. „Jeżeli poseł w swoim własnym mówi imieniu, czy najkarygodniejszej nie popełnia zbrodni? czyliż wolności nie czyni gwałtu? czyliż całego swobodnego narodu nie staje się tyranem, krępując wole powszechną, jednym słowa veto wyrzeczeniem?” [tamże, 72].

Powyższe ukazuje, jak ważne dla Wielhorskiego są takie wartości, jak wolność i wola powszechna. Niewątpliwie wynikało to z przywiązania do etosu i cnót republikańskich. Z drugiej zaś strony widoczne jest, jaką inspiracją dla poglądów kuchmistrza litewskiego był Rousseau. Napisał on wprost o woli powszechnej, co stanowiło jedno z naczelnych pojęć stosowanych przez genewskiego filozofa. Obaj stali na stanowisku, że szkodliwa dla dobra wspólnego jest znaczna koncentracja władzy w rękach jednostki, która indywidualną decyzją może doprowadzić do zniweczenia woli powszechnej. Wielhorski do takiego stopnia przesiąknął powyższymi ideami, że stosowanie prawa *veta* postrzegał teraz jako zbrodnię. Wielhorski nie zapomniał jednak o historycznej wartości *liberum veto*. Stwierdził on, że: „Prawo *liberum veto* mogło być twierdzą swobód, wolności naszych w tym czasie, w którym Rzeczypospolita rząd swój bliskim upadku postrzegać zaczęła [...] Teraz zaś, gdy tyle bezpraw jest wkorzenionych, jakiego pożytku spodziewać się mamy z tego nie pozwalam? Jest nam dziś szczególnie na zawadzie, wpaść na tor dawnych prawodawców naszych i do pierwiastkowej rządu naszego wrócić się ustawy” [tamże, 83].

W przeszłości zatem, gdy Rzeczypospolita była jeszcze silnym państwem, *liberum veto* pełniło rolę strażnika złotej wolności szlacheckiej [Konopczyński 2002, 305-306]. Uważał również, że zasada ta stała się narzędziem zaborców, dzięki której mogli ingerować w sprawy wewnętrzne Rzeczypospolitej. „Kiedy więc nieprzyjaciele nasi *liberum veto* mają za łańcuch, którym wolność i swobody nasze ściskają, rzecz jest jawna, iż chcąc być wolnym, należy go znieść, albo przynajmniej w przyzwoitych opisać granicach” [Wielhorski 1775, 81].

Wielhorski dążył do kompromisu pomiędzy tradycją i pragmatyzmem. Uważał, że prawo *veta* powinno zostać ograniczone przedmiotowo do konkretnego projektu i nie prowadzić do zrywania całości obrad. Ponadto

miało być stosowane wyłącznie do tych spraw, które nie zostały wcześniej przedłożone do rozważenia przez sejmiki [Głowacki 2014, 377]. W ten sposób *liberum veto* zostałyby zachowane jako zasada, lecz odpowiednie ograniczenie doprowadziłoby do możliwości skutecznego reformowania państwa. Rozdział III i rozważania na temat prawa sprzeciwu Wielhorski kończył stwierdzeniem: „Liberum veto na ów czas tylko zażyte konieczne być powinno, gdyby Stany zgromadzone takie prawo stanowić chciały, które przez uniwersały sejmików do roztrząsania podane nie było. Lecz to veto ani praw już poprzedniej ustanowionych niszczyć, ani sejmu zrywać nie ma, ale tylko jedynie ściągać się do projektu przeciwko któremu jest użyte. W takim ujęciu prawo weta nie stanowiłoby instrumentu nadużycia, lecz pełniłoby funkcję kontrolną zapobiegając uchwalaniu ustaw, które nie zostały odpowiednio przedyskutowane na poziomie sejmików” [Wielhorski 1775, 117].

Zakończenie

Porównanie poglądów Mably’ego, Rousseau oraz Wielhorskiego, pozwala na wyciągnięcie następujących wniosków. Przede wszystkim każdy z powyższych myślicieli postrzegał instytucję *liberum veto* jako wadliwą i doprowadzającą do upadku państwa. Jednak pomimo tego, że byli oni zgodni co do zachowania instytucji i konieczności reform, różnili się w szczegółowych rozwiązaniach. Mably proponował odpowiednią liczbę głosujących do zastosowania tego prawa, Rousseau ograniczenie go do konkretnych zasad konstytucyjnych z wyłączeniem innych uchwał sejmu oraz odpowiedzialność przed specjalnym trybunałem, zaś Wielhorski postulował redukcję *liberum veto* do zrywania konkretnego projektu i stosowania go wyłącznie do tych spraw, które nie zostały wcześniej przedłożone do rozważenia przez sejmiki. Ukazuje to zróżnicowanie poglądów zwolenników tej samej koncepcji ustrojowej – republikanizmu. Dla filozofów oświecenia pojęcie woli powszechnej było znacznie bardziej aktualne i istotne, dlatego łatwiej im było doprowadzać do reform, które miały być związane z ograniczeniem szlacheckich prerogatyw.

Wielhorski, jako patriota troszczący się o sprawy ojczyzny, reprezentował postawę aktywnego reformatora. Postrzegał *liberum veto* jako źródło upadku Rzeczypospolitej oraz narzędzie w rękach zaborców, które

uniemożliwiało modernizację państwa. Oczywiście, wychowany w duchu kultury sarmackiej, umiał dostrzec pewne zalety tego prawa, lecz w ostatecznym rozrachunku uważał, że przyniosło ono więcej szkód niż pożytku. Twierdził, że zostało ono zdegradowane, a przywrócenie pierwotnego ustroju mogłoby umożliwić skuteczną modernizację. Moim zdaniem ukazuje to, jak daleko poszedł jego pragmatyzm. Tradycja parlamentarna, w której był wychowany, zaczęła mieć dla niego mniejsze znaczenie niż świadomość konieczności reform. Jest to bardzo interesujące, gdyż dla wielu reprezentantów jego stanu ważniejszymi były partykularne interesy niż faktyczne działanie na rzecz dobra ogółu.

Pomimo krytyki wszyscy byli spójni co do konieczności zachowania omawianej instytucji, gdyż żaden z reformatorów nie postulował bezpośredniego i całkowitego zniesienia *liberum veto*. W przypadku Wielhorskiego wynikało to z przywiązania do tradycji, w której był wychowany i której prawa chciał przywrócić. Dla francuskich filozofów oświecenia było to konsekwencją ogólnej znajomości polskiego ustroju i zafascynowania Rzeczypospolitą, którą postrzegali jako oazę republikańskich cnót. Co więcej, fakt ten dowodzi, że problematyka ustrojowa Rzeczypospolitej miała charakter umiędzynarodowiony i stanowiła istotny element dorobku intelektualnego Europy, gdyż zajmowali się nią luminarze oświecenia. Ponadto republikańskie poglądy autorów ukazują wspólne podejście do kategorii woli powszechnej. Wszyscy byli zgodni co do tego, że dla dobra państwa wolna jednostki nie powinna paraliżować woli powszechnej, co czyniło stosowanie *liberum veto* arbitralnym. Wyraźne podobieństwo stanowiło również odwoływanie się do antyku, co było bardzo częstą praktyką oświeceniowych myślicieli, ponieważ w starożytnych modelach ustrojowych widzieli wzorce dla współczesnego modelu republiki.

Porównując poglądy Mably'ego i Rousseau, można dojść do wniosku, że pierwszy z nich kierował się w większym stopniu pragmatyzmem niż idealizmem. Choć obaj byli zgodni co do konieczności ograniczenia *liberum veto*, to Mably proponował takie zminimalizowanie jego zastosowania, które w ostateczności miało doprowadzić do zaprzestania używania go w praktyce. Stanowiło to kompromis między pragmatyzmem a szlachecką tradycją. Mably przykładał wagę do szczegółów, odnosząc się do konkretnych rozwiązań prawnych, chociaż posiadał wyłącznie filozoficzne, a nie prawnicze wykształcenie. Z kolei Rousseau w swoich poglądach był bardziej

idealistyczny. Najprawdopodobniej zdawał sobie sprawę, że jego koncepcja trybunału, przed którym wetujący będzie ponosił odpowiedzialność, była niemożliwa do zrealizowania w praktyce. Jednakże dążył do maksymalnej ochrony woli powszechnej, nawet kosztem nierealnych postulatów. Różnice w pracach obu myślicieli mogły być celowym zabiegiem. Rousseau posiadał dostęp do wstępnego tekstu pracy Mably'ego, z którym najprawdopodobniej się zapoznał. Możliwe, że traktował Mably'ego jako swojego filozoficznego konkurenta, dlatego starał się świadomie formułować swoje poglądy w opozycji do jego tez.

PIŚMIENNICTWO

- Bačławski, Jarosław. 2012. „Wola powszechna i jej stabilność według koncepcji J.J. Rousseau.” *Przegląd Filozoficzny - Nowa Seria* 84, nr 4:183-92.
- Baczko, Bronisław. 2009. *Rousseau: samotność i wspólnota*. Gdańsk: Słowo/obraz terytoria.
- Błaszke, Marek. 1985. *Mably – między utopią a reformą*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich – Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk.
- Boroń, Piotr. 2018. „Historyczne tło konfederacji barskiej.” W *Konfederacja barska (1768-1772). Tło i dziedzictwo*, red. Mariusz Jabłoński, 7-10. Kraków: Wydawnictwo Fall.
- Dankowski, Michał Z. 2019. *Liberum veto. Chłuba czy przekleństwo? Zrywanie sejmów w ocenach społeczeństwa drugiej połowy XVII wieku*. Toruń: Jagiellońskie Wydawnictwo Naukowe.
- Głowałki, Jerzy J. 2014. *Gastronomia polityczna kuchmistrza litewskiego. Michał Wielhorski (ok. 1731-1814) – życie i myśl ustrojowa*. Warszawa: Wydawnictwo DiG.
- Konopczyński, Władysław. 1991. *Konfederacja barska*. T. 1. Warszawa: Oficyna wydawnicza Volumen.
- Konopczyński, Władysław. 2002. *Liberum veto. Studium porównawczo-historyczne*. Kraków: Wydawnictwo Universitas.
- Kozioł, Michał. 2018. „Konfederacja barska w Małopolsce. Ostatnie szlacheckie wystąpienie czy pierwsze narodowe powstanie?” W *Konfederacja barska (1768-1772). Tło i dziedzictwo*, red. Mariusz Jabłoński, 23-31. Kraków: Wydawnictwo Fall.
- Kraushar, Aleksander. 1900. *Książę Repnin i Polska w pierwszym czteroleciu panowania Stanisława Augusta (1764-1768)*. T. 1. Warszawa: Gebethner i Wolff.
- Krochmal, Anna. 2012. „Kościół unicki w Rzeczypospolitej a konfederacja barska (1768-1772).” *Miscellanea Historico-Archivistica* 19:157-76.

- Mably, Gabriel B. de. 1781. *Du gouvernement et des loix de la Pologne*. Londyn: b. inf. o wyd.
- Michalski, Jerzy. 1977. *Rousseau i sarmacki republikanizm*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Michalski, Jerzy. 1982 „Dyplomacja polska w latach 1764-1795.” W *Historia dyplomacji polskiej*. T. 2: 1572-1795, red. Zbigniew Wójcik, 483-701. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Michalski, Jerzy. 1995. *Sarmacki republikanizm w oczach Francuza. Mably i konfederaci barscy*. Wrocław: Wydawnictwo Leopoldinum.
- Rousseau, Jean-Jacques. 2021. *Uwagi o rządzie Polski*. Tłum. Maciej Starzewski. Warszawa: Wolne Lektury.
- Wielhorski, Michał. 1775. *O przywróceniu dawnego rządu według pierwiastkowych Rzeczypospolitey ustaw*. B inf. o miejscu wyd.

MECHANIZM PODZIELONEJ PŁATNOŚCI – OBOWIĄZKOWY A DOBROWOLNY MECHANIZM PŁATNOŚCI WYSTĘPUJĄCY NA GRUNCIE PODATKU OD TOWARÓW I USŁUG

THE SPLIT PAYMENT MECHANISM – MANDATORY AND VOLUNTARY PAYMENT MECHANISM IN THE VALUE ADDED TAX SYSTEM

Mgr Hiacynta Suszek

Okręgowa Izba Radców Prawnych w Lublinie, Polska
e-mail: hiacynta.suszek@wp.pl; <https://orcid.org/0009-0005-9410-2108>

Abstrakt

Artykuł przedstawia zagadnienia dotyczące mechanizmu podzielonej płatności, który obowiązuje w Polsce od 1 lipca 2018 r. W prawie podatkowym występuje obowiązkowy i dobrowolny mechanizm podzielonej płatności. W pierwszej kolejności przedstawiono historię oraz przyczyny wprowadzenia takiego rozwiązania do polskiego systemu prawnego. Następnie porównano obowiązkowy i dobrowolny mechanizm podzielonej płatności, przedstawiając zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz wady i zalety każdego z nich. W ostatniej części artykułu Autorka postuluje, żeby opisane rozwiązanie objęło swym zasięgiem większy zakres towarów i usług w celu uszczelnienia systemu podatkowego.

Słowa kluczowe: mechanizm płatności, podzielona płatność, luka podatkowa, system podatkowy, podatek VAT

Abstract

This article discusses issues related to the split payment mechanism, which has been in force in Poland since 1 July 2018. Polish tax law includes both a mandatory and a voluntary split payment mechanism. First, the article presents the history and

the reasons for introducing this solution into the Polish legal system. Next, the mandatory and voluntary split payment mechanisms are compared, presented subjective and objective scopes, with a focus on the advantages and disadvantages of each. In the final part of the article, the author suggests extending the mechanism to a wider range of goods and services in order to further strengthen the tax system.

Keywords: payment mechanism, split payment, tax gap, tax system, value added tax

Wprowadzenie

Mechanizm podzielonej płatności obowiązuje w Polsce od 1 lipca 2018 r. Został wprowadzony ustawą o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw z dnia 15 grudnia 2017 r.¹ Jest narzędziem wprowadzonym przez ustawodawcę, które ma na celu uszczelnienie systemu podatkowego w Polsce. Główną przyczyną wprowadzenia takiego rozwiązania była powiększająca się luka podatkowa VAT², o czym będzie mowa w dalszej części pracy. Mechanizm podzielonej płatności, czyli *split payment*, polega na tym, że płatność za towar lub usługę, zrealizowana przez nabywcę specjalnym przelewem – tzw. komunikatem przelewu, nie trafia w całości na rachunek odbiorcy, ale zostaje rozdzielona na kwotę netto i podatek VAT. Kwota netto trafia na rachunek sprzedawcy, a kwota podatku VAT – na jego rachunek VAT³. Mechanizm będzie działał w relacji między podatnikami VAT i można z niego skorzystać wyłącznie w przypadku zapłaty przelewem bankowym [Modzelewski 2019, 11]. Mechanizm podzielonej płatności będzie więc działał w taki sposób, że co do zasady kwota podatku musi być wpłacona na rachunek VAT sprzedawcy, a nabywca będzie mógł także w ramach omawianego systemu zapłacić na rachunek VAT tylko część podatku należnego wynikającego z otrzymanej faktury. Ostatecznie kwotę netto nabywca może zapłacić przelewem na rachunek rozliczeniowy sprzedawcy, gotówką, w formie kompensaty, przekazu lub w inny sposób [tamże]. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie problematyki mechanizmu podzielonej płatności, jego historii, w szczególności

¹ Dz. U., poz. 62 [dalej: ustawa o zmianie VAT].

² *Split payment – dla kogo jest obowiązkowy w 2025 roku?*, <https://poradnikprzedsiebiorcy.pl/-split-payment-dla-kogo-obowiazkowy-sposob-platnosci> [dostęp: 05.01.2026].

³ *Co to jest mechanizm podzielonej płatności (MPP) i jak go stosować*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00227> [dostęp: 05.01.2026].

jego dobrowolnego i obowiązkowego charakteru, wad oraz zalet takiego rozwiązania. *Split payment*, z reguły dobrowolny, a tylko w ściśle określonych okolicznościach obowiązkowy, jest dobrą i potrzebną instytucją prawnopodatkową, ale nie pozbawioną wad i zbyt wąsko stosowaną, w związku z czym zaprezentowane zostaną wnioski *de lege ferenda*. Analizując przepisy najważniejszych ustaw obejmujących swoim zakresem tematykę podatku VAT zastosowano w artykule przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną. Wykorzystując dorobek teorii prawa przy formułowaniu ogólnych twierdzeń o badanych zjawiskach prawnych posłużono się też metodą teoretycznoprawną. Przedstawiając i badając genezę mechanizmu podzielonej płatności wykorzystano również metodę historycznoprawną. Artykuł podzielony został na cztery tematyczne części poprzedzone wprowadzeniem i zakończone podsumowaniem.

1. Historia i przyczyny wprowadzenia mechanizmu podzielonej płatności do polskiego systemu podatkowego

Podzielona płatność jako element konstrukcji podatku zwanego ogólnie podatkiem od wartości dodanej nie wiąże się z konkretnym modelem tego podatku. Teoretyczny model mechanizmu podzielonej płatności został przedstawiony w 2004 r. pod nazwą rachunek powierniczy VAT [Modzelewski 2020, 10]. Od dnia 5 lipca 1993 r. do 30 kwietnia 2004 r. obowiązywała w Polsce krajowa wersja podatku. W dniu 1 maja 2004 r. weszły w życie dwie ustawy: ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁴ oraz ustawa z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym⁵, regulujące odrębnie nowy podatek od towarów i usług oraz nową akcyzę, które były skutkiem wdrożenia do polskiego systemu podatkowego dyrektyw unijnych, przy czym ustawa o VAT funkcjonuje do dziś [tamże, 17].

Z uwagi na to, że podatek od towarów i usług odgrywa bardzo ważną i szczególną rolę w strukturze dochodów budżetowych istotne jest zapewnienie jak najwyższych jego wpływów, a także opracowanie i wdrożenie mechanizmów, które pozwolą na zminimalizowanie uszczupień w jego ściągalności oraz zapobieganie możliwości stosowania oszustw podatkowych. Z tego

⁴ Dz. U. Nr 54, poz. 535 [dalej: ustawa o VAT].

⁵ Dz. U. Nr 29, poz. 257.

względu Ministerstwo Finansów, w związku z pojawiającymi się oszustwami podatkowymi, wprowadziło działania zapobiegające jego wyłudzeniu, co w rezultacie pozwoliło na zwiększenie jego ściągalności. Jednym z mechanizmów, który miał temu zapobiegać był *split payment* [Żak 2019, 261].

Głównym celem wprowadzenia mechanizmu podzielonej płatności była chęć uszczelnienia luki podatkowej w podatku od towarów i usług. Luka podatkowa na gruncie podatku od towarów i usług to kwota utraconych wpływów z podatku VAT, które budżet państwa powinien otrzymać na podstawie oszacowanej tzw. bazy podatkowej. Baza podatkowa określa poziom zobowiązań podatkowych przedsiębiorców. W przypadku, gdy faktyczna zapłata jest mniejsza, niż to wynika z szacunków, powstaje luka w podatku od towarów i usług. Jej przyczyną jest uchylanie się przez przedsiębiorców od zapłaty podatku, unikanie opodatkowania lub przestępstwo skarbowe zmierzające do wyłudzenia podatku na dużą skalę. Jak wcześniej zostało wspomniane, podatek od towarów i usług stanowi najważniejsze źródło dochodów budżetu państw, niwelowanie luki w VAT należy do kluczowych zadań rządów w krajach Unii Europejskiej, także polskiego, który na tym polu odnotowuje spore sukcesy. We wrześniu 2019 r. Komisja Europejska uznała, że Polska jest drugim w Unii Europejskiej krajem, który najskuteczniej niweluje uszczuplenia w podatku od towarów i usług w całej Unii⁶. Jeżeli zaś chodzi o oszustwa skarbowe to najbardziej powszechnym przykładem oszustwa, które upowszechniło się wraz z pojawieniem się krajowego odwrotnego obciążenia, oraz któremu przeciwdziałała mechanizm podzielonej płatności, są potocznie nazywane transakcje stalowe. Jest to metoda wyłudzenia zwrotu, której nazwa powstała z takiego powodu, iż w latach 2013-2019 najczęściej wykorzystywano do tego procederu właśnie wyroby stalowe objęte tym mechanizmem [Modzelewski 2020, 117].

2. Dobrowolny i obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności

Problemy związane z luką podatkową w podatku od towarów i usług oraz liczne wyłudzenia i oszustwa podatkowe dokonywane przez podatników doprowadziły do tego, iż organy podatkowe nie otrzymywały swoich należności. W celu ukrócenia takiej praktyki podjęto odpowiednie

⁶ *Blog Symfonia: Słownik – Luka w VAT ważne terminy, definicje*, <https://blog.symfonia.pl/sownik/luka-w-vat/> [dostęp: 08.01.2026].

działania polegające na wprowadzeniu mechanizmu podzielonej płatności. Prawodawca ustawą o zmianie VAT (art. 1 pkt 4) dodał w ustawie o VAT nowy rozdział pt.: „Mechanizm podzielonej płatności” (art. 108a-108d), tak, aby zasady stosowania tego mechanizmu były uregulowane w jednym miejscu w ustawie [Modzelewski 2019, 27].

Dobrowolny mechanizm podzielonej płatności zaczął obowiązywać od dnia 1 lipca 2018 r. wraz z wejściem w życie ustawy o zmianie VAT. Podmioty czynne, które chcą zastosować podzieloną płatność, czyli podatnicy podatku od towarów i usług, zarówno opodatkowani, jak też zwolnieni z tego podatku, muszą spełnić trzy przesłanki, takie jak otrzymanie faktury z wykazaną kwotą podatku należnego, dokonanie kwalifikowanej płatności należności powstałej po stronie dłużnika z tytułu nabycia towarów lub usług opodatkowanych stawką pięć, osiem i dwadzieścia trzy procent, udokumentowanego tą fakturą oraz dokonanie płatności należności z tytułu zaliczki podlegającej opodatkowaniu na podstawie art. 19a ust. 8 ustawy o VAT stawką pięć, osiem i dwadzieścia trzy procent, w przypadku gdy zaliczka ta nie jest dokumentowana fakturą. Jeżeli chodzi o podatników biernych, to nie muszą być nawet podatnikami VAT czynnymi. Wystarczy, że wykonają czynność na terytorium kraju i będą podatnikiem z tytułu tej czynności, na którym ciąży obowiązek podatkowy [Modzelewski 2020, 49]. Podatnicy VAT, kupując towary od przedsiębiorców i płacąc za fakturę, mogą, ale nie muszą, zastosować podzieloną płatność. Jeśli się na to zdecydują, wybierają komunikat przelewu, a bank rozdziela ów przelew na dwa różne rachunki dostawcy – rachunek rozliczeniowy i rachunek VAT. Można opłacać w ten sposób wszystkie faktury lub tylko wybrane, wyjątek będzie stanowiła sytuacja, kiedy to dostawca zastrzeże w umowie, że nie chce stosować mechanizmu podzielonej płatności, jednak nie dotyczy to przypadków, kiedy transakcja objęta jest obowiązkowym mechanizmem podzielonej płatności⁷. Należy pamiętać, że dobrowolny mechanizm podzielonej płatności jest dla nabywcy uprawnieniem, a nie obowiązkiem i ostateczna decyzja będzie zależała od niego, czy chce go zastosować. Zostało to także potwierdzone przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowe w interpretacji z dnia 26 marca 2021 r., w której stwierdził on, że „przedsiębiorca ma prawo do odmowy przyjęcia płatności w ramach mechanizmu podzielonej

⁷ *Co to jest mechanizm podzielonej płatności (MPP) i jak go stosować*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00227> [dostęp: 15.01.2026].

płatności, gdy taki rodzaj płatności nie jest wymagany ustawą o VAT i ma charakter dobrowolny” [Wesołowska 2021, 61].

Obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności został wprowadzony do polskiego systemu podatkowego od dnia 1 listopada 2019 r., zastępując odwrotne obciążenie towarami wrażliwymi w obrocie krajowym. Jednakże będzie on obowiązkowy tylko pod pewnymi warunkami. Podatnicy VAT są obowiązani stosować *split payment*, jeśli sprzedają lub nabywają towary lub usługi wrażliwe, czyli wymienione w załączniku numer piętnaście do ustawy o podatku od towarów i usług⁸ oraz kwota należności ogółem z faktury, czyli wartość brutto całej faktury, przekracza piętnaście tysięcy złotych. Do towarów lub usług objętych obowiązkowym mechanizmem podzielonej płatności zalicza się dostawę płyt, arkuszy, folii i pasów z tworzyw sztucznych, wszelkiego rodzaju wyrobów ze stali, srebra, złota, aluminium, miedzi, elektronicznych układów scalonych, komputerów, dysków twardych, telefonów, telewizorów, detalicznych części samochodowych, węgla brunatnego, węgla kamiennego oraz inne towary lub usługi wymienione w tym załączniku⁹. Należy stosować mechanizm podzielonej płatności, jeżeli znajdowałaby się choćby jedna pozycja na fakturze dotycząca towarów lub usług wrażliwych, a jej wartość przekracza piętnaście tysięcy złotych. Wtedy podzielona płatność dotyczy wyłącznie kwoty z tytułu nabycia towarów lub usług wrażliwych. Istnieją jednak pewne ograniczenia w tym zakresie, które stanowią wyjątek od obowiązkowej podzielonej płatności. Mianowicie będzie to miało miejsce w transakcjach realizowanych na podstawie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, a sprzedawcą na dzień dokonania dostawy był podmiot prywatny oraz w przypadku dokonania potrącenia, o którym mowa w art. 498 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*¹⁰, w zakresie, w jakim kwoty należności są potrącane¹¹.

Za niestosowanie obowiązkowego mechanizmu podzielonej płatności ustawodawca przewidział określone sankcje zarówno dla sprzedawcy, jak i dla kupującego. W odniesieniu do sprzedawcy, jeżeli naczelnik urzędu

⁸ Załącznik nr 15 do ustawy o VAT.

⁹ Tamże.

¹⁰ Dz. U. z 2025 r., poz. 1071 z późn. zm.

¹¹ *Co to jest mechanizm podzielonej płatności (MPP) i jak go stosować*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00227> [dostęp: 15.01.2026].

skarbowego lub naczelnik urzędu celno-skarbowego stwierdzi, że sprzedawca nie oznaczył faktury zwrotem „mechanizm podzielonej płatności”, ustali dodatkowe zobowiązanie podatkowe. Będzie to kwota odpowiadająca 30% kwoty podatku VAT z faktury, przypadającej na dostawę towarów lub świadczenie usług objętych mechanizmem podzielonej płatności. Dodatkowego zobowiązania nie ustala się w stosunku do osoby prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą, która za ten sam czyn ponosi odpowiedzialność za wykroczenie lub przestępstwo skarbowe. W jej przypadku brak zawarcia na fakturze adnotacji „mechanizm podzielonej płatności” spowoduje karę grzywny w wysokości do 180 stawek dziennych. Natomiast, co się tyczy kupującego, pomimo obowiązku, nie rozliczy się w systemie mechanizmu podzielonej płatności urząd skarbowy ustali dodatkowe zobowiązanie podatkowe w wysokości 30% kwoty podatku VAT przypadającej na towary lub usługi objęte mechanizmem podzielonej płatności¹². W art. 57c ustawy z dnia 10 września 1999 r. *Kodeks karny skarbowy*¹³ unormowano sankcje przewidziane w przypadku dokonywania płatności z pominięciem mechanizmu podzielonej płatności. Zgodnie z § 1 tego przepisu, podatnik, który wbrew obowiązkowi dokonuje płatności kwoty należności wynikającej z faktury z pominięciem mechanizmu podzielonej płatności, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych. W wypadku mniejszej wagi, sprawca czynu zabronionego określonego w § 1 podlega karze grzywny za wykroczenie skarbowe. Inną sankcją, dotkliwą finansowo, jest wyłączenie prawa do zaliczenia wydatku do kosztów uzyskania przychodu, zgodnie z art. 15d ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych*¹⁴ oraz art. 22p ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych*¹⁵. W praktyce często zdarza się sytuacja, w której kupujący (usługobiorca) omyłkowo dokonuje zapłaty z pominięciem mechanizmu podzielonej płatności. W takim przypadku jednym z możliwych rozwiązań jest zwrot środków przez sprzedającego (usługodawcę) kontrahentowi i ponowna zapłata, tym razem z zastosowaniem *split payment*. W interpretacjach indywidualnych

¹² *Co to jest mechanizm podzielonej płatności (MPP) i jak go stosować*, <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00227> [dostęp: 02.03.2026].

¹³ Dz. U. z 2025 r., poz. 633.

¹⁴ Dz. U. z 2025 r., poz. 278 z późn. zm.

¹⁵ Dz. U. z 2025 r., poz. 163 z późn. zm.

Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej stwierdza, że rozwiązanie to pozwala na wyłączenie negatywnych skutków zapłaty z pominięciem mechanizmu podzielonej płatności. Wydaje się, że w takim przypadku istnieją podstawy do przyjęcia, iż społeczna szkodliwość czynu jest znikoma, skoro niebezpieczeństwo naruszenia przepisów dotyczących obowiązkowego *split payment* zostało usunięte i potwierdzają to same organy podatkowe. Wobec tego w takich okolicznościach czyn nie stanowi przestępstwa skarbowego ani nawet wykroczenia skarbowego [Keler 2024, 291-93].

3. Zakres podmiotowy i przedmiotowy mechanizmu podzielonej płatności

Zgodnie z przepisami Prawa bankowego i ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych¹⁶ bank i spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe prowadzą rachunek VAT dla każdego rachunku rozliczeniowego lub imiennego rachunku członka kasy. W efekcie każdy posiadacz takich rachunków staje się też posiadaczem rachunku VAT. Krąg posiadaczy rachunków VAT jest zatem bardzo szeroki i obejmuje nie tylko i wyłącznie przedsiębiorców, ale także inne podmioty prowadzące określony rodzaj działalności (np. fundacje, uczelnie publiczne i niepubliczne, instytuty badawcze, stowarzyszenia, partie polityczne, jednostki samorządu terytorialnego, związki komunalne, kluby sportowe, związki sportowe, związki zawodowe, jednostki i zakłady budżetowe, samorządy zawodowe). Krąg ten składa się więc także z podmiotów, które w praktyce nie mają na gruncie rozliczeń VAT interesu w korzystaniu z podzielonej płatności, ponieważ same nie są podatnikami VAT. Podmioty takie nie będą korzystały z podzielonej płatności ani biernie (nie będą otrzymywały wpłat na rachunek VAT, gdyż nie prowadzą działalności opodatkowanej oraz nie wystawiają faktur VAT), ani czynnie (podmioty, które nie są podatnikami VAT, nie mogą dokonywać płatności w sposób podzielony z tytułu otrzymywanych przez siebie faktur). Należy więc zaznaczyć, że nie każdy posiadacz rachunku rozliczeniowego lub rachunku imiennego w spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych skorzysta z podzielonej płatności. Do tego trzeba też być podatnikiem VAT. To fakt bycia podatnikiem, który posiada w kraju rachunek rozliczeniowy w PLN, tak

¹⁶ Dz. U. z 2025 r., poz. 379 z późn. zm.

naprawdę przesądza o zakresie podmiotowym podzielonej płatności. Z drugiej strony z podzielonej płatności nie skorzystają wszyscy podatnicy VAT. Istnieje krąg podatników VAT, którzy pozostaną poza systemem podzielonej płatności. Przede wszystkim są to podatnicy nieposiadający w polskim banku rachunku bankowego, względnie którzy posiadają rachunek prowadzony w walucie innej niż PLN [Kieszkowski 2018, 100-101].

Mechanizm podzielonej płatności znajduje zastosowanie do transakcji, które udokumentowane są fakturą z wykazaną kwotą podatku. Jednak na mechanizm podzielonej płatności nie można patrzeć wyłącznie przez pryzmat samej tylko otrzymanej faktury. O skorzystaniu z podzielonej płatności nie powinien bowiem decydować sam fakt otrzymania dokumentu, lecz rzeczywiste nabycie towaru lub usługi podlegających opodatkowaniu VAT. Czyli tak jak w przypadku tradycyjnych rozliczeń, faktura jest tu jedynie potwierdzeniem rzeczywistego zdarzenia gospodarczego. Podzieloną płatność stosuje się w przypadku transakcji krajowych, tj. odpłatnej dostawy towarów i odpłatnego świadczenia usług na terenie kraju, spełniających przy okazji dodatkowe warunki, tj. wykonywane są w obrocie profesjonalnym, czyli między podatnikami VAT, nie korzystają ze zwolnienia z VAT, nie podlegają opodatkowaniu stawką 0% VAT, nie podlegają mechanizmowi odwróconego obciążenia, realizowane są w walucie polskiej, płatność dokonywana jest za pośrednictwem przelewu bankowego lub polecenia zapłaty. Na pozostałe czynności podlegające opodatkowaniu VAT mechanizm podzielonej płatności nie będzie miał bezpośredniego przełożenia, m.in. WDT i eksport towarów, WNT, import towarów i import usług, nieodpłatna dostawa towarów i nieodpłatne świadczenie usług. Nawiasem mówiąc, z powyższego zestawienia widać, że uszczelnienie systemu VAT przy użyciu podzielonej płatności przynajmniej teoretycznie może działać wybiórczo. Nie obejmuje swoim zakresem przepływów pieniężnych z tytułu transakcji wewnątrzspółnotowych, a są one znane z tego, że często służą wyłudzeniom VAT [tamże, 102-104].

4. Wady i zalety mechanizmu podzielonej płatności

Podstawową wadą mechanizmu podzielonej płatności jest generowanie wysokiego ryzyka płynnościowego dla podatników. W przypadku modelu, który zakłada płatność kwoty odpowiadającej kwocie podatku wykazanej na fakturze na rachunek VAT prowadzony przez organ skarbowy, podatnik

otrzyma wyłącznie kwotę należności netto. Reszta należności zostanie uznana po stronie organu podatkowego, mimo że kwota ta z reguły będzie przekraczać wysokość zobowiązania podatkowego w VAT, proporcjonalnie przypadającego na daną dostawę [Modzelewski 2019, 78]. Z przepisów wynika, że każdy podmiot (osoba, jednostka) posiadający w danym banku (SKOK) rachunek rozliczeniowy od dnia 1 kwietnia 2018 r. automatycznie posiada w tym banku (SKOK) rachunek VAT. Powyższe nie jest uzależnione od tego, czy jest podatnikiem VAT czynnym, czy też nie. Także podmioty niebędące podatnikami VAT czynnymi mają rachunek VAT. Oczywiście w ich przypadku rachunek ten pozostanie faktycznie martwy. To rozwiązanie może naturalnie wiązać się z wyższymi kosztami wprowadzenia systemu podzielonej płatności, które są przerzucane na podatników [Bartosiewicz 2025, 87].

Zaletą mechanizmu podzielonej płatności jest oczywiście potencjalne uszczelnienie systemu podatkowego, jak również zmniejszenie liczby nieuczciwych podatników, co skutkuje większą płynnością budżetu państwa. Z tego względu, że początkowo mechanizm podzielonej płatności był dobrowolny spora część podatników wybierała tradycyjny sposób płatności, więc efekt fiskalny był dosyć niewielki. Jednak dzięki temu, że zaczął obowiązywać obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności, działania nieuczciwych podatników oraz wszelkie próby wyłudzeń zostaną zmniejszone przynajmniej w częściowym zakresie, w jakim objęte są nim niektóre towary lub usługi [Modzelewski 2019, 78]. Co więcej, korzyścią dla podatników płacących swoje zobowiązania w tej właśnie formie jest znaczne ograniczenie możliwości ponoszenia odpowiedzialności solidarnej za podatek nierozliczony przez nabywcę, dokonanie podzielonej płatności przy nabywaniu tych towarów, gdy nie jest ona obowiązkowa, nie pozwala na obciążenie nabywcy ewentualną odpowiedzialnością solidarną za podatek zbywcy oraz nałożenia na podatnika dodatkowego zobowiązania podatkowego, tzw. sankcji VAT. Niemniej jednak, jego zaletą jest również pewność, że zdecydowana większość podmiotów mających status czynnych podatników VAT będzie posiadała taki rachunek VAT. Nie bez znaczenia jest również fakt, że nie trzeba będzie dokonywać czynności związanych z otwarciem i likwidacją rachunku VAT w sytuacji zmiany statusu VAT danego podmiotu [Bartosiewicz 2025, 86-87].

Podsumowanie

Mechanizm podzielonej płatności jest obecnie ważnym mechanizmem służącym zapobieganiu oszustwom i wyłudzeniom podatkowym dokonywanym przez podatników. Dokonana analiza i przytoczone argumenty potwierdzają tezę, iż mechanizm płatności jest z reguły dobrowolny i początkowo miał tylko taki charakter, jednak obecnie w określonych ustawą przypadkach jest on obowiązkowy, co stanowi jego zaletę, gdyż pozwala na uszczelnienie luki podatkowej. *De lege ferenda* postulować należy, aby zakres obowiązkowego mechanizmu podzielonej płatności stopniowo był rozszerzany na inne towary lub usługi, co w przyszłości zapobiegnie znacznej ilości wyłudzeń podatkowych oraz próbom uchylania się od opodatkowania przez podatników.

PIŚMIENNICTWO

- Bartosiewicz, Adam. 2025. *VAT. Komentarz 2025*. Wyd. XIX. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Blog Symfonia: Słownik – Luka w VAT ważne terminy, definicje*, <https://blog.symfonia.pl/slownik/luka-w-vat/> [dostęp: 08.01.2026].
- Co to jest mechanizm podzielonej płatności (MPP) i jak go stosować*, <https://www.biznes.gov.pl/portal/00227> [dostęp: 02.03.2026].
- Keler, Grzegorz. 2024. „Art. 57c. [Dokonanie płatności z pominięciem mechanizmu podzielonej płatności].” W Jacek Błachut, Grzegorz Keler, i Agnieszka Soja, *Kodeks karny skarbowy. Komentarz*, 291-93. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kieszkowski, Wojciech. 2018. „Zastosowanie mechanizmu podzielonej płatności.” W *Mechanizm podzielonej płatności (split payment). Tło, korzyści, zagrożenia. Ujęcie branżowe*, red. Dorota Pokrop, 100-104. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Modzelewski, Witold. 2019. „Podzielona płatność w VAT od lipca 2018 r. Ustawa wprowadzająca w podatku od towarów i usług tzw. podzieloną płatność. Mechanizm podzielonej płatności jako alternatywny sposób poboru podatku od towarów i usług.” W *Dobrowolny i obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności w podatku od towarów i usług*, wyd. III rozszerzone, nr 287, red. Katarzyna Wawrzonkiewicz, 11-30, 57-80. Warszawa: Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych.
- Modzelewski, Witold. 2020. *Mechanizm podzielonej płatności w podatku od towarów i usług. Problematyka prawna*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Split payment – dla kogo jest obowiązkowy w 2025 roku?*, <https://poradnikprzedsiębiorcy.pl/-split-payment-dla-kogo-obowiazkowy-sposob-platnosci> [dostęp: 05.01.2026].

- Wesołowska, Agnieszka. 2021. *Mechanizm podzielonej płatności*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Żak, Agata. 2019. „Split payment – charakterystyka oraz wpływ na uszczelnianie luki podatkowej w podatku od towarów i usług” *Zeszyt studenckich kół naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM* nr 9:261-75.

CONSUMER PROTECTION IN THE POLISH INVESTMENT FUND MARKET: THE SUPERVISORY AND REGULATORY ROLE OF THE POLISH FINANCIAL SUPERVISION AUTHORITY

OCHRONA KONSUMENTA NA POLSKIM RYNKU FUNDUSZY INWESTYCYJNYCH: NADZORCZA I REGULACYJNA ROLA KOMISJI NADZORU FINANSOWEGO

Kamil Sypek, MA

Nicolaus Copernicus Superior School, Poland
e-mail: ksypek@student.sgmk.edu.pl; <https://orcid.org/0009-0000-5845-9875>

Abstract

This article examines the system of consumer protection in the Polish investment fund market, with particular emphasis on the institutional and supervisory role of the Polish Financial Supervision Authority (PFSA). The study analyses the legal status of the PFSA as a central public administrative body exercising integrated supervision over the financial market and explores the normative framework defining its competences in relation to investment funds and their management companies. The research focuses on the classification and functional analysis of supervisory instruments, including licensing powers, regulatory and inspection mechanisms, administrative sanctions, informational measures, personal instruments, and soft law acts. Particular attention is devoted to the public warning list as a preventive and informational supervisory tool, as well as to the growing significance of soft law in shaping market standards and influencing regulatory compliance. The article argues that consumer protection in the investment fund sector operates through a multi-layered system that combines binding administrative measures with non-binding yet influential instruments aimed at enhancing transparency, market integrity, and investor confidence. It concludes that the

effectiveness of consumer protection depends not only on the formal scope of supervisory powers but also on their proportional application and the broader institutional capacity of the supervisory authority to respond to evolving market risks.

Keywords: consumer protection, investment funds, financial supervision, Polish Financial Supervision Authority

Abstrakt

Niniejszy artykuł analizuje system ochrony konsumentów na polskim rynku funduszy inwestycyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem instytucjonalnej i nadzorczej roli Komisji Nadzoru Finansowego (KNF). Badanie obejmuje status prawny KNF jako centralnego organu administracji publicznej sprawującego zintegrowany nadzór nad rynkiem finansowym oraz ramy normatywne określające jej kompetencje wobec funduszy inwestycyjnych i ich zarządzających. Analizie poddano klasyfikację i funkcje instrumentów nadzorczych, w tym uprawnienia licencyjne, mechanizmy regulacyjne i kontrolne, sankcje administracyjne, działania informacyjne, instrumenty personalne oraz akty *soft law*. Szczególna uwaga poświęcona jest publicznej liście ostrzeżeń jako narzędziu prewencyjno-informacyjnemu oraz rosnącemu znaczeniu *soft law* w kształtowaniu standardów rynkowych i wpływaniu na przestrzeganie przepisów. Artykuł wskazuje, że ochrona konsumentów w sektorze funduszy inwestycyjnych działa poprzez wielowarstwowy system łączący wiążące środki administracyjne z instrumentami niewiązącymi, lecz wpływowymi, mającymi na celu zwiększenie przejrzystości, integralności rynku i zaufania inwestorów. Wnioskiem jest, że skuteczność ochrony konsumentów zależy nie tylko od formalnego zakresu uprawnień nadzorczych, lecz także od ich proporcjonalnego stosowania i szerszej zdolności instytucjonalnej organu nadzoru do reagowania na zmieniające się ryzyka rynkowe.

Słowa kluczowe: ochrona konsumenta, fundusze inwestycyjne, nadzór finansowy, Komisja Nadzoru Finansowego

Introduction

The protection of consumers in financial markets has become one of the central regulatory challenges of contemporary administrative and financial law. The increasing complexity of financial instruments, the expansion of cross-border capital flows, and the asymmetry of information between professional market participants and retail investors have significantly intensified the need for effective public supervision. Within this broader context, the investment fund market occupies a particularly sensitive position, as it combines elements of collective investment, delegated asset

management and heightened exposure to market risk. Ensuring the adequate protection of participants in investment funds therefore constitutes not only a matter of individual investor security but also an essential component of systemic financial stability.

In Poland, the model of supervision over the financial market is based on an integrated structure, exercised by the Polish Financial Supervision Authority (Komisja Nadzoru Finansowego – PFSA). As a central public administrative body, the PFSA performs regulatory, licensing and supervisory functions across all major segments of the financial system, including the capital market and investment funds. Its role extends beyond traditional control mechanisms and encompasses preventive, informational and quasi-regulatory instruments aimed at safeguarding both the public interest and the legitimate interests of non-professional market participants [Radziszewski 2000, 19; Krawczyk 2021, 116; Boć 2003, 133-34; Adamiak 2004, 13-19].

The objective of this article is to analyse the legal framework and practical functioning of consumer protection mechanisms in the Polish investment fund market, with particular emphasis on the supervisory instruments exercised by the PFSA. The study seeks to answer the following research question: to what extent does the institutional design and the catalogue of supervisory measures available to the PFSA ensure effective protection of retail investors participating in investment funds? The analysis is based on a doctrinal examination of statutory provisions, an assessment of supervisory instruments provided under sectoral legislation, and a functional evaluation of their role within the broader system of financial market regulation.

The article argues that consumer protection in the investment fund sector operates within a multi-layered supervisory framework combining binding administrative powers with non-binding instruments such as informational measures and soft law acts. While the formal scope of the PFSA's competences is extensive and allows for significant intervention in the activities of supervised entities, the effectiveness of consumer protection depends not only on the existence of such powers but also on their proportional application, institutional independence and the capacity to adapt to evolving market risks [Blicharz 2009, 42-43].

The structure of the article is as follows. First, the legal status and institutional position of the PFSA within the Polish system of public administration

are examined. Next, the normative framework defining its supervisory competences in the capital market, with particular reference to investment funds, is analysed. The subsequent sections discuss the classification and function of supervisory instruments, including licensing powers, inspection mechanisms, administrative sanctions, informational measures, and soft law acts. The article concludes with an assessment of the effectiveness of the supervisory model in ensuring consumer protection and maintaining market integrity.

1. The Legal Status of the Polish Financial Supervision Authority (PFSA)

The legal status of the Polish Financial Supervision Authority remains the subject of sustained scholarly debate within Polish administrative law, notwithstanding the jurisprudential clarification provided by the courts. In its 2011 judgment,¹ the Constitutional Tribunal held that the PFSA constitutes a specific organ of public administration which does not form part of the government administration in the strict sense (*sensu stricto*). This position, grounded in both literal and systemic interpretation of the Act on Financial Market Supervision, has been endorsed by a significant segment of legal scholarship and has consequently gained strong doctrinal support.

The Supreme Administrative Court² has likewise addressed the legal nature of the PFSA, recognizing it as a central organ of public administration. In administrative law theory, such an organ is understood as an organizationally distinct unit within the state apparatus entrusted with the performance of specific public functions. Nevertheless, doctrinal divergence persists with regard to the precise classification of the PFSA within the administrative structure. Some scholars regard it as a central organ of public administration *sensu largo*, while others classify it as a central organ of government administration. An alternative approach characterizes the PFSA more broadly as a state administrative authority.

Pursuant to statutory provisions, the PFSA is the competent authority responsible for supervision of the financial market, while overall oversight of its activity is exercised by the Prime Minister. The Authority operates

¹ Judgment of the Constitutional Tribunal of 15 June 2011, case no. K 2/09, Journal of Laws of 2011, No. 134, item 788.

² Decision of the Supreme Administrative Court of 31 August 2011, case no. II GSK 1607/11, Lex no. 896392.

as a professional and integrated supervisory body, exercising oversight across multiple segments of the financial market, including banking supervision, capital market supervision, supervision over payment institutions, cooperative savings and credit unions, and cross-sectoral supplementary supervision.³

The primary objective of the PFSA is the protection of the public interest, understood as safeguarding the stability and security of the financial system and, consequently, the economic stability of the state. This objective is pursued through the protection of market mechanisms and the establishment of regulatory standards governing the conduct of financial market participants. The Authority also performs an important protective function vis-à-vis non-professional participants, including consumers of financial services provided by supervised entities. The breadth of its competences and objectives confirms its pivotal role within the national financial safety framework, serving both individual interests and the collective good represented by financial stability [Rutkowska-Tomaszewska 2013, 692-93].

Given the scope and significance of its mandate, ensuring an adequate degree of institutional and decision-making independence is of fundamental importance. Such autonomy enables the PFSA to effectively fulfil its statutory responsibilities and is reflected in the absence of competence on the part of the Council of Ministers, the Prime Minister, or individual ministers to interfere with the substantive content of the Authority's decisions.

2. Supervisory Competences of the Polish Financial Supervision Authority

The statutory framework defining the competences of the Polish Financial Supervision Authority is based on broadly formulated general competence clauses, which constitute the legal foundation for both binding (imperative) and non-binding (non-imperative) regulatory actions. The tasks, functions, and objectives attributed to the Authority remain in a close teleological relationship, deriving from its constitutionally grounded role as the central body responsible for supervision over the financial market (Article 4 of the Act on Financial Market Supervision).

³ Act of 21 July 2006 on Financial Market Supervision, Journal of Laws of 2025, item 640 as amended [hereinafter: Act on Financial Market Supervision].

The scope of the PFSA's responsibilities extends beyond the traditionally conceived model of sectoral supervision and encompasses activities of a systemic nature. The transition from a fragmented (sectoral) supervisory model to an integrated one did not fundamentally alter either the character or the statutory scope of its competences. Importantly, the catalogue of tasks assigned to the PFSA – formulated by the legislature in an open-ended manner – remains subject to continuous expansion in response to the dynamic evolution of financial markets. From the perspective of supervisory pragmatism, such normative flexibility is justified, as it enables the Authority to adapt its regulatory instruments to changing market realities. At the same time, in light of the constitutional principle of the rule of law, any interference by a public authority in social and economic processes must be exercised strictly within the limits and on the basis of explicit statutory authorization [Góral 2013, 18].

The statutory tasks of the PFSA may be divided into two principal categories. 1) tasks performed in the exercise of supervision over entities expressly enumerated in financial market legislation; and 2) systemic tasks relating to the financial market as a whole, both in subjective and objective terms. Competences connected with sector-specific supervision are implemented through binding supervisory instruments addressed to supervised entities. By contrast, systemic tasks do not always entail the exercise of equivalent imperative powers.

In sectoral legislation – such as banking law, investment fund law, and insurance law – the Authority is entrusted with detailed supervisory mechanisms. These include licensing procedures (authorizations to conduct regulated activities), analytical and on-site inspections, intervention measures, monitoring of capital adequacy, and the prevention of market abuse through prudential resolutions and recommendations.

3. The Licensing Function

The licensing function of the PFSA, particularly in the field of investment funds, reflects the regulatory (rationing) character of access to the capital market. The objective of such regulation is to ensure that entities admitted to the market satisfy defined legal, organizational, and capital requirements, and that their operations do not pose a threat to financial

system stability or to the interests of market participants. Through licensing procedures, the Authority performs a selective function, filtering both entities and capital entering the market. This includes the elimination of entities lacking transparency, credibility, or lawful sources of funding. In this context, licensing serves not only market-ordering purposes but also the prevention of money laundering, terrorist financing, and regulatory arbitrage [Nieborak 2015, 90].

4. The Police (Enforcement) Function

The enforcement or “police” function of the PFSA constitutes an expression of its binding public powers. It is exercised through prohibitive and mandatory measures aimed at restoring compliance with legal norms and market standards. This function may manifest itself, for instance, in prohibiting the dissemination of misleading information or in ordering specific remedial actions, such as requiring a change of depositary. The Authority is also empowered to impose administrative sanctions on entities that violate statutory obligations or perform them improperly [Blicharz 2009, 59].

These sanctions possess a corrective character and typically follow supervisory proceedings, particularly within the framework of ex post supervision focusing on completed activities of supervised entities. The enforcement function is embedded within the broader context of safeguarding public order and financial security. Its defining feature is its “negative” orientation – namely, the restoration or preservation of systemic equilibrium when threatened by conduct endangering legally protected goods such as property, financial stability, market integrity, or public trust. Contemporary supervisory practice demonstrates a shift from a purely reactive model toward a preventive one, whereby the PFSA anticipates potential risks and applies protective measures before dysfunctions materialize [Mroczkowski 2011, 191].

5. Non-Binding and Developmental Functions

The PFSA also performs a range of non-imperative tasks, including the issuance of interpretative positions and individual rulings intended to support innovation in the financial market. The institution of individual interpretation

constitutes a quasi-guarantee mechanism, affording supervised entities protection against administrative liability provided that their conduct remains consistent with the interpretation issued by the Authority. A financial product or service qualifies as innovative only if it has not previously been offered within the domestic financial market [Sroka and Wajda 2021, 54].

An illustrative example of the adaptive evolution of supervisory competences is the strengthening of preventive functions in the area of cybersecurity, introduced in response to increasing geopolitical and technological threats.

6. Informational and Educational Function

In the educational and informational sphere, the PFSA undertakes both indirect (educational programs, publications, training initiatives) and direct (lectures, media campaigns) activities aimed at disseminating knowledge about the functioning of the financial market, its risks, and the principles governing the protection of participants' interests. The informational function is directed not only toward supervised entities and other regulatory bodies but also toward market participants, including investors in investment funds [Mroczkowski 2011, 191].

The Authority is empowered to disclose information concerning identified violations of financial market law, as well as the legal measures and administrative sanctions imposed in response. Such disclosure enhances market transparency, strengthens public confidence in supervisory institutions, and exerts a deterrent effect on potential offenders. The publication of information regarding suspected market manipulation or criminal conduct in financial instrument trading further contributes to safeguarding market integrity and promoting fair trading practices.

7. Regulatory and Normative Influence

Although the PFSA does not possess legislative initiative in the strict constitutional sense, it plays a significant role in shaping the legal framework governing the financial market. This role is primarily advisory and consultative, involving the formulation of opinions, recommendations, and legislative proposals addressed to competent legislative and executive authorities.

Drawing upon its institutional expertise, the Authority evaluates draft regulations and initiates amendments when new phenomena emerge in the investment fund market or when existing regulations prove insufficient.

The PFSA also participates in the development of secondary legislation adopted pursuant to statutory delegations, particularly in areas regulating specific segments of the financial market. Moreover, the Authority contributes to the implementation of European Union law and influences the development of international regulatory standards concerning investment funds. In this limited sense, the PFSA performs a legislative function *sensu stricto*, while remaining within the constitutional framework of separation of powers.

8. Functional Classification of Competences

From a functional perspective, the competences of the PFSA may be categorized into three principal functions: licensing, regulatory, and supervisory. The licensing function encompasses both preliminary and ongoing verification of entities seeking to conduct regulated activities. The regulatory function consists in the creation of prudential and structural standards, as well as the establishment of accepted market practices. The supervisory function is realized through monitoring, reporting analysis, on-site inspections, and the application of supervisory measures, both factual and legal in nature [Cyman 2019, 113].

Each of these functions operates on three interrelated levels: external (documentary analysis), internal (on-site inspections), and normative (issuance of prudential regulations and soft law instruments). Through the exercise of both binding powers and soft law mechanisms, the PFSA exerts comprehensive influence over the financial ecosystem – from individual institutions to the systemic architecture as a whole – thereby ensuring its stability, security, and compliance with statutory requirements.

9. Instruments for the Exercise of Supervisory Powers of the Polish Financial Supervision Authority – Supervisory Measures

The tasks and objectives entrusted to the Polish Financial Supervision Authority in the field of capital market oversight are not merely programmatic declarations, but are operationalized through a structured system

of supervisory measures established by statute. The protection of such values as market security, investor confidence, transparency, and the integrity of trading requires the availability of effective instruments enabling proportionate intervention in the activities of supervised entities. Supervisory measures thus function as instrumental mechanisms of public-law oversight, ensuring the practical effectiveness of the regulatory framework governing the capital market. Their application is closely linked to the findings of supervisory inspections and to the assessment of compliance with statutory provisions, licensing conditions, and the interests of market participants, particularly retail investors [Sypek 2025, 221-23].

The range of supervisory measures vested in the PFSA is characterized by significant breadth and normative diversity. These instruments enable multifaceted interference in the organizational, operational, and informational spheres of supervised entities. In legal doctrine, this characteristic is described as the multidimensional nature of supervision, reflecting the legislature's intention to equip the Authority with flexible tools capable of addressing irregularities of varying gravity and nature. Despite their internal differentiation in terms of intensity and legal form, supervisory measures generally possess the capacity to substantially affect the functioning of supervised institutions. Such interference may extend to internal governance structures, operational practices, and the performance of statutory obligations. At the same time, their application remains strictly circumscribed by the principle of legality: the PFSA may exercise its powers exclusively within the forms and under the conditions explicitly provided for by universally binding law [Adamiak 2009, 34-35].

Supervisory measures do not lend themselves to rigid or exhaustive doctrinal classification. Many instruments exhibit hybrid characteristics, combining preventive and repressive elements or intertwining organizational and informational dimensions. Given the multiplicity of typological approaches proposed in legal scholarship, the present analysis focuses selectively on those instruments of particular relevance to the supervision of investment funds and to the protection of their participants [Adamiak 2000, 35-40].

A primary category comprises informational measures, which are closely connected with mechanisms of information exchange within the financial market and form a cornerstone of supervisory infrastructure. Informational instruments serve a complementary and supportive function

in relation to other supervisory tools. The effectiveness of coercive or structural measures largely depends on the quality, scope, and timeliness of the data collected. Informational powers operate in two principal forms: first, as the Authority's right to obtain information from supervised entities; and second, as its competence to disclose certain information to other bodies or to the public where justified by market circumstances. The former includes the power to request specific data and to receive periodic reports from entities under statutory reporting obligations. The latter encompasses the publication of information concerning identified infringements, applied measures, or risks affecting market stability. These instruments enhance transparency, facilitate evidence-based decision-making, and reinforce systemic stability within the capital market.

A distinct group of supervisory instruments consists of personal (personnel-related) measures. In this sphere, the PFSA may indirectly influence the composition of governing bodies and ownership structures of supervised entities, for example by approving candidates for key managerial positions or assessing changes in control. In addition, the Authority is empowered to grant, limit, or withdraw professional authorizations necessary for the exercise of regulated financial activities. Within the investment fund sector, certain appointments – such as members of the management board responsible for risk management or for investment decision-making – require prior approval of the PFSA. Other changes in management must be promptly notified to the Authority. These regulatory mechanisms not only safeguard compliance with statutory requirements but also enhance trust in the supervisory system by ensuring that individuals occupying strategically significant positions meet the requisite standards of competence and integrity [Kosieradzka and Wołoszyn 2010, 409-10].

Effective supervision would be unattainable without the availability of coercive instruments of greater intensity, commonly referred to as police or enforcement measures. These mechanisms empower the PFSA to directly shape the legal situation of supervised entities through binding orders, prohibitions, and formal notices. While such measures may significantly affect business operations – and in certain cases restrict them – their primary function differs from that of licensing instruments. Whereas licensing measures regulate access to the financial market, enforcement measures are directed at ensuring compliance during the ongoing conduct of regulated

activities. They therefore belong to the sphere of continuous supervision rather than preventive control [Chelmoński 2004, 458]. Their central purpose is not only to influence operational conduct but also to compel adherence to statutory and regulatory standards, thereby safeguarding the integrity and stability of the capital market as a whole.

10. The Role of Soft Law in the Regulatory Framework of Investment Fund Supervision in Poland

Within the contemporary architecture of financial market supervision, instruments of soft law have acquired increasing prominence in the practice of the Polish Financial Supervision Authority. Although formally devoid of binding normative force, these instruments are closely intertwined with the Authority's supervisory mandate and serve as vehicles for the implementation of both its core and ancillary regulatory objectives.

Soft law acts issued by the PFSA do not directly create, modify, or extinguish rights and obligations of their addressees. They lack the formal attributes of universally binding legal norms and do not operate within the classical paradigm of administrative authority. Nevertheless, their practical significance within the financial market ecosystem is substantial. This is particularly evident within the broader framework of European Union law, where soft law instruments – such as guidelines, recommendations, and communications – occupy a well-established and continuously expanding position. In this context, soft law functions as a normative intermediary, shaping regulatory expectations, influencing interpretative approaches, and promoting compliance-oriented patterns of conduct without resorting to coercive measures [Izdebski 2021, 78-80].

In the Polish investment fund sector, soft law performs a quasi-regulatory function. It contributes to the formation of operational standards for supervised entities, clarifies regulatory ambiguities, and reinforces market discipline through persuasive authority rather than formal compulsion. Its growing importance reflects both the increasing complexity of financial markets and the need for supervisory responsiveness in the face of rapidly evolving market practices.⁴

⁴ In a letter of the Polish Financial Supervision Authority dated 14 December 2015 (DRK/WK/485/13/1/2015/MT), published in "Banking Law Monitor" 2016, No. 9, pp. 7-9,

A defining advantage of soft law instruments lies in their capacity for flexibility and timeliness. Unlike statutory amendments or formal regulatory enactments, which require extensive legislative procedures, soft law may be adopted and disseminated with relative expediency. This enables the supervisory authority to react promptly to emerging risks, regulatory lacunae, or undesirable market practices. In this respect, soft law serves as a specialized informational conduit, providing market participants with structured and practical guidance regarding the standards of conduct expected by the regulator.

Such instruments facilitate the identification of practices deemed acceptable, as well as those likely to be challenged in supervisory proceedings. They frequently perform an interpretative function, elucidating the Authority's understanding of specific statutory provisions or even broader systemic regulatory concepts. In areas governed by general clauses – such as “due diligence” or “acting in the best interests of the client” – soft law statements often operate as interpretative benchmarks, effectively shaping the operationalization of indeterminate legal standards.

Moreover, soft law contributes to the harmonization of conduct between supervised entities and their clients. By promoting consistent standards in organizational governance, disclosure practices, and customer relations, these instruments enhance the quality of financial services and strengthen the protection of investment fund participants. For this reason, both supervisory authorities and legal scholarship increasingly recognize soft law as a stabilizing force within the regulatory environment, mitigating risks associated with interpretative uncertainty and fragmented supervisory practice.

In practical terms, the soft law output of the PFSA assumes various forms and designations, reflecting the absence of a formally codified procedure governing its adoption or systematization. Neither the internal organizational acts nor the procedural framework of the Authority comprehensively regulate the issuance of such instruments. The most frequently encountered forms include guidelines, interpretative statements, communications, and official positions. Within the capital market sector, statements and communications

addressed to representatives of organizational units conducting brokerage activities, the supervisory authority emphasized the role played by the official positions of the PFSA Office in the process of providing brokerage services by investment firms, thereby highlighting their principal functions and intended objectives.

predominate, whereas in the banking sector recommendations constitute a distinct and well-established category [ibid., 85].

The lack of a unified and internally binding taxonomy results in blurred conceptual boundaries between these forms. At times, the substantive content of a given act may diverge from its formal designation, thereby raising concerns from the perspective of regulatory transparency and legal certainty. This terminological fluidity underscores the hybrid and evolving character of soft law within the supervisory framework.

An additional manifestation of soft law activity consists in individualized letters addressed to supervised entities. Through such correspondence, the PFSA articulates its interpretation of applicable legal provisions, formulates expectations regarding compliance practices, or recommends specific courses of action. Although these communications do not derive their authority directly from binding legislation, they may exert considerable practical influence, particularly where they clarify the application of general clauses or outline supervisory priorities [Czech 2009, 63-70].

Among the various soft law instruments, official positions occupy a central place. These represent substantive statements of the Authority – Interpretative, informational, or recommendatory in nature – addressed to specific legal issues or market practices. Through such positions, the PFSA may: 1) present its interpretation of statutory provisions or legal institutions. 2) articulate expectations regarding the content of documents prepared by market participants. 3) outline procedural principles governing administrative proceedings before the Authority; 4) provide guidance concerning internal organizational standards and client relations.

The Communications likewise play a significant role. In principle, they are intended as concise public announcements concerning matters relevant to market participants. However, supervisory practice demonstrates that communications are frequently employed not only to convey factual information but also to express interpretative views or signal preferred standards of conduct. This functional overlap further illustrates the absence of sharp distinctions between different categories of soft law instruments [Czech 2009, *passim*].

In conclusion, soft law acts issued by the Polish Financial Supervision Authority, despite lacking explicit statutory authorization as formal sources

of law, fulfill a quasi-regulatory role within the system of financial market supervision. Their legitimacy derives not from normative coercion but from their functional necessity in ensuring coherent interpretation and consistent application of financial market regulations. By shaping behavioral expectations and delineating supervisory priorities, soft law enhances legal certainty, promotes transparency, and contributes to the protection of market participants – particularly those in a structurally weaker economic position.

Thus, soft law may be regarded as an expression of the socio-organizational function of the supervisory authority, operating as a preventive mechanism that reinforces market integrity and safeguards the principle of trust in public institutions and the legal order they administer.

Conclusions

The analysis undertaken in this study leads to the conclusion that the model of consumer protection within the Polish investment fund market is grounded in an integrated supervisory framework in which the Polish Financial Supervision Authority performs the function of a systemic guarantor of financial stability and market integrity. The institutional status of the PFSA, the breadth of its competences, and the diversity of supervisory instruments at its disposal demonstrate that the protection of non-professional market participants constitutes not an ancillary objective, but one of the central functional pillars of the entire supervisory architecture.

A fundamental finding of this article is that the effectiveness of consumer protection does not derive solely from the formal scope of supervisory powers, but rather from their complementary and proportionate application. The PFSA's regulatory toolkit encompasses both coercive instruments (licensing, sanctioning, personal and enforcement measures) and non-coercive mechanisms (public warnings and soft law acts). Together, these instruments create a multidimensional system of market influence, enabling the simultaneous realization of preventive, corrective, and stabilizing functions in response to contemporary regulatory challenges.

Particular importance attaches to the increasing role of non-binding instruments, which reflect the broader evolution of public supervision from a purely sanction-based paradigm toward a risk-oriented and standard-setting model. Soft law acts and informational mechanisms, although formally

devoid of binding legal force, exert tangible normative impact through interpretative guidance and reputational influence. In this way, they contribute to shaping regulatory expectations and market behavior, functioning as quasi-normative components within the financial regulatory framework.

At the same time, the growing reliance on non-coercive instruments raises significant doctrinal and constitutional considerations, particularly with regard to the principle of legality, regulatory transparency, and the permissible limits of administrative influence over economic activity. Maintaining equilibrium between supervisory effectiveness and the requirements of the rule of law necessitates clear delineation of the scope, function, and procedural grounding of such instruments, so as to prevent informal norm-creation beyond the constitutionally defined system of legal sources.

From a systemic perspective, the Polish model of supervision over the investment fund market provides coherent and relatively stable foundations for consumer protection. Its continued effectiveness, however, will depend on the supervisory authority's capacity to adapt to the ongoing digitalization of financial services, the internationalization of market operations, and the increasing complexity of investment products. In this evolving regulatory environment, the integration of binding and non-binding instruments remains not only a defining feature of modern financial supervision, but also a precondition for its long-term legitimacy and resilience within a rule-of-law framework.

REFERENCES

- Adamiak, Barbara. 2000. "Rozstrzygnięcia nadzorcze a środki nadzoru w postępowaniu administracyjnym." In *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, edited by Zygmunt Niewiadomski, Jerzy Buczkowski, Jan Łukasiewicz, et al., 35-40. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Adamiak, Barbara. 2009. "Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej." In *Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, edited by Marek Wierzbowski, Jacek Jagielski, Aleksandra Wiktorowska, et al., 13-19. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Chelmoński, Adam. 2004. "Podstawy prawne nadzoru policyjnego i reglamentacyjnego." In *Administracyjne prawo gospodarcze*, edited by Andrzej Borkowski, Adam Chelmoński, Marek Guziński, et al., 452-80. Wrocław: Kolonia Limited.

- Cyman, Damian. 2019. „System ochrony klienta na rynku finansowym w Polsce.” In *Ochrona konsumenta na polskim i międzynarodowym rynku finansowym*, edited by Jan Monkiewicz, i Ewa Rutkowska-Tomaszewska, 106-20. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Czech, Tomasz. 2009. “Charakter prawny rekomendacji Komisji Nadzoru Finansowego.” *Przegląd Prawa Publicznego* 11:63-80.
- Izdebski, Paweł. 2019. “Lista ostrzeżeń publicznych Komisji Nadzoru Finansowego.” *Przegląd Prawa Publicznego* 10:86-97.
- Izdebski, Paweł. 2021. “Akty prawa miękkiego jako współczesny instrument nadzoru nad rynkiem finansowym – rola oraz charakter prawny.” *Przegląd Prawa Publicznego* 3:78-90.
- Mroczkowski, Rafał. 2011. *Nadzór nad funduszami inwestycyjnymi*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Rutkowska-Tomaszewska, Edyta. 2013. *Ochrona prawna klienta na rynku usług bankowych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wajda, Paweł. 2013. “Charakter prawny wpisu na listę ostrzeżeń publicznych KNF.” *Monitor Prawa Bankowego* 6:16-37.

WOLNOŚĆ RELIGIJNA W PRAWIE PRACY A SPECYFIKA ZATRUDNIENIA W INSTYTUCJACH WYZNANIOWYCH

RELIGIOUS FREEDOM IN LABOR LAW AND THE SPECIFICS OF EMPLOYMENT IN RELIGIOUS INSTITUTIONS

Mgr Anna Szwed

Szkoła Główna Mikołaja Kopernika, Polska
e-mail: annaszwed@student.sgmk.edu.pl; <https://orcid.org/0009-0006-9415-5215>

Mgr Małgorzata Szwed

Szkoła Główna Mikołaja Kopernika, Polska
e-mail: malgorzataszwed@student.sgmk.edu.pl; <https://orcid.org/0009-0003-5105-1916>

Abstrakt

Artykuł podejmuje problematykę wolności religijnej w kontekście prawa pracy, ze szczególnym uwzględnieniem zatrudnienia w instytucjach wyznaniowych. Wolność sumienia i wyznania została przedstawiona jako jedno z fundamentalnych praw człowieka, chronione zarówno w prawie krajowym (Konstytucja RP), jak i w aktach prawa międzynarodowego. Autorki omawiają zakres tej wolności, wskazując na jej znaczenie w relacjach zatrudnienia oraz konieczność respektowania jej zarówno przez państwo, jak i przez podmioty prywatne. W kontekście prawa pracy analizowane są przepisy *Kodeksu pracy* zakazujące dyskryminacji, a także wyjątki od zasady równego traktowania, które umożliwiają instytucjom religijnym uzależnienie zatrudnienia od wyznania lub światopoglądu kandydata. Podkreślono, że możliwość takiego różnicowania sytuacji pracowników wynika z charakteru działalności tych instytucji i jest warunkowana wymogiem proporcjonalności oraz związkiem między wyznaniem a realizacją celów statutowych. Autorki

dokonyją szczegółowej analizy regulacji krajowych oraz unijnych, w szczególności Dyrektywy Rady 2000/78/WE, wskazując na konieczność ścisłego przestrzegania warunków dopuszczalności różnicowania, takich jak rzeczywista istotność wymagań zawodowych, ich zgodność z prawem oraz uzasadniony charakter. Omówiono także znaczenie obowiązku lojalności wobec zasad etycznych organizacji religijnych oraz jego wpływ na ocenę rozwiązania stosunku pracy. W konkluzji Autorki podkreślają, iż regulacje dotyczące wolności religijnej i zakazu dyskryminacji muszą być interpretowane z uwzględnieniem zasady proporcjonalności oraz zapewnienia skutecznej kontroli sądowej. Utrzymanie równowagi pomiędzy autonomią instytucji wyznaniowych a ochroną praw pracowniczych stanowi kluczowe wyzwanie współczesnego prawa pracy.

Słowa kluczowe: wolność religijna, prawo pracy, równe traktowanie, instytucje wyznaniowe, dyskryminacja

Abstract

This article examines the protection of religious freedom within labor law, focusing on employment in religious institutions. Religious freedom is analyzed as a fundamental human right, safeguarded by both the Polish Constitution and international legal instruments. The study discusses how this right operates within employment relationships and the obligations imposed on both state authorities and private entities to respect it. Special attention is given to the exceptions to the principle of equal treatment in employment, allowing religious organizations to consider faith or worldview as a genuine occupational requirement. The analysis includes national legal regulations and Council Directive 2000/78/EC, emphasizing that any differentiation based on religion must be lawful, justified, proportionate, and directly connected to the nature of the work. Furthermore, the article explores the duty of loyalty to the ethical principles of religious organizations and its implications for employment termination. The authors conclude that a careful balance between the autonomy of religious entities and the protection of workers' rights is essential for ensuring compliance with both constitutional and labor law standards.

Keywords: religious freedom, labor law, equal treatment, religious institutions, discrimination

Wprowadzenie

Wolność sumienia i wyznania stanowi jedno z fundamentalnych praw człowieka, które znajduje ochronę zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Jest to wartość szczególnie istotna w kontekście

zatrudnienia, zwłaszcza w instytucjach o wyraźnym charakterze wyznaniowym, takich jak kościoły i związki wyznaniowe. Prawna regulacja zatrudnienia w tych instytucjach stanowi wyzwanie, gdyż wymaga pogodzenia zasady wolności religijnej pracownika z prawem pracodawcy do zachowania tożsamości wyznaniowej. W artykule zostaną przeanalizowane podstawowe zasady ochrony wolności religijnej w prawie pracy, zwłaszcza w kontekście specyficznych regulacji dotyczących instytucji kościelnych oraz granic dopuszczalnych ograniczeń tej wolności.

1. Pojęcie wolności wyznania

Rozważania na temat wyzwań związanych zatrudnianiem przez instytucje kościelne w kontekście wolności religijnej należy rozpocząć od jej zdefiniowania i wskazania źródeł ochrony. Wolność sumienia i wyznania to podstawowe prawo człowieka, które gwarantuje każdej jednostce swobodę w zakresie kształtowania, wyrażania oraz zmiany swoich przekonań religijnych i światopoglądowych. Zawiera w sobie prawo wyznawania i praktykowania religii, jak i prawo do ateizmu lub agnostycyzmu. Są to wartości zagwarantowane w prawie międzynarodowym krajowym na poziomie konstytucyjnym. Zgodnie z art. 53 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹, każdy ma zapewnioną wolność sumienia i religii. Wolność sumienia i religii uznaje się za jedno z podstawowych praw osobistych, ponieważ jest głęboko związana z osobowością jednostki [Sarnecki 2016]. Jej uznanie i poszanowanie przez państwo oraz społeczeństwo wynika z obowiązku ochrony ludzkiej godności. Godność ta objawia się między innymi w naturalnym dążeniu człowieka do odkrywania i doświadczania wartości transcendentnych, a to musi być respektowane i chronione.

Wolność myśli, sumienia i wyznania została między innymi zagwarantowana w art. 9 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wartości². W jej świetle każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania; prawo to obejmuje wolność zmiany wyznania lub przekonań oraz wolność

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej: Konstytucja RP].

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

uzewnętrzniania indywidualnie lub wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swego wyznania lub przekonań przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i czynności rytualne. Ograniczenie wolności uzewnętrzniania wyznania lub przekonań jest dopuszczalne jedynie, gdy są przewidziane przez ustawę i konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa publicznego, ochronę porządku publicznego, zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Wolność ta została również wprost wskazana w art. 18 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych³. Zgodnie z art. 18 ust. 1 każdy ma prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania. Prawo to obejmuje wolność posiadania lub przyjmowania wyznania lub przekonań według własnego wyboru oraz do uzewnętrzniania indywidualnie czy wspólnie z innymi, publicznie lub prywatnie, swej religii. Wolność myśli, sumienia i wyznania została również zagwarantowana w art. 10 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁴.

Gwarancja wolności wyznania i sumienia została również przewidziana w art. 53 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdemu zapewnia się wolność sumienia i religii. Wolność religii obejmuje wolność wyznawania lub przyjmowania religii według własnego wyboru oraz uzewnętrzniania indywidualnie lub z innymi, publicznie lub prywatnie, swojej religii przez uprawianie kultu, modlitwę, uczestniczenie w obrzędach, praktykowanie i nauczanie. Wolność religii obejmuje także posiadanie świątyń i innych miejsc kultu w zależności od potrzeb ludzi wierzących oraz prawo osób do korzystania z pomocy religijnej tam, gdzie się znajdują. Religia kościoła lub innego związku wyznaniowego o uregulowanej sytuacji prawnej może być przedmiotem nauczania w szkole, przy czym nie może być naruszona wolność sumienia i religii innych osób. Wolność uzewnętrzniania religii może być ograniczona jedynie w drodze ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, zdrowia, moralności lub wolności i praw innych osób.

Polski ustrojodawca posługuje się pojęciem wolności religii oraz sumienia. Wstęp do konstytucji również odnosi się do tego procesu, stanowiąc dodatkowy fundament dla uznania wolności zapisanych w art. 53. Potrzeby

³ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r., Nr 38, poz. 167.

⁴ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. U. UE. C. z 2007 r., Nr 303, str. 1 z późn. zm.

jednostki w tym zakresie są równie istotne jak potrzeby ochrony prywatności, zapewnienia materialnego bytu, rozwoju intelektualnego czy uczestnictwa w życiu politycznym i społecznym.

Ochrona wolności sumienia i religii stanowi fundament ustrojowy, na co wskazuje nie tylko przytoczony już art. 53 Konstytucji RP, ale również art. 25 Konstytucji RP, a wolność realizowana jest głównie w życiu prywatnym jednostki, jednak nie należy jej traktować wyłącznie jako sprawy osobistej. Religia i światopogląd mogą bowiem być wyrażane publicznie i mają istotne znaczenie dla funkcjonowania zarówno jednostek, jak i ich wspólnot [Florczak-Wątor 2023]. Wyznawana religia oraz światopogląd kształtują bowiem zachowania jednostki [Sarnecki 2016].

Na wolność wyznania składa się wolność przyjmowania religii, wyznawania jej, jak również jej uzewnętrzniania oraz zgodnego z przekonaniami religijnymi postępowania [Florczak-Wątor 2023]. Zakres podmiotowy wolności religijnej obejmuje „każdego” – co należy rozumieć jako każdą osobę niezależnie od obywatelstwa. Jest to jedna z podstawowych wolności osobistych, ściśle związana z osobowością jednostki i jej potrzebą poszukiwania wartości transcendentalnych i przeżywania ich. Natura wolności sumienia i religii wyklucza zatem z kręgu jej beneficjentów osoby prawne i inne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Zakresem podmiotowym wolności sumienia i wyznania obejmuje każdą osobę fizyczną. Bez znaczenia pozostaje tu obywatelstwo, wiek czy pochodzenie etniczne.

Jednocześnie w Konstytucji RP ustrojodawca nakłada na państwo obowiązek zagwarantowania każdej jednostce możliwości nieskrępowanego korzystania z wolności sumienia i religii. Przy tym, obowiązki państwa mają dwa wymiary: nakaz ochrony, gdy prawa jednostki w zakresie są naruszane) oraz zakaz naruszania praw jednostki w zakresie swobody zatrudnienia [tamże].

Państwo powinno gwarantować jednostce możliwość swobodnego korzystania z przysługującej jej wolności sumienia i religii. Obowiązki państwa mają nie tylko wymiar negatywny (zakaz naruszania wolności), ale również wymiar pozytywny (nakaz ochrony wówczas, gdy omawiana wolność jest naruszana przez inne jednostki). Na innych podmiotach prywatnych spoczywa natomiast obowiązek poszanowania wolności sumienia i religii. Owe inne jednostki są również adresatem zakazu z art. 53 ust. 6 Konstytucji RP.

2. Ochrona wolności sumienia w polskim prawie pracy

Również w prawie pracy ustawodawca gwarantuje wolność sumienia i wyznania. Gwarancja to została wyrażona w art. 18^{3a} oraz 18^{3b} *Kodeksu pracy*⁵ ustanawiających zakaz dyskryminacji oraz zasadę równego traktowania w zatrudnieniu. Zgodnie z art. 18^{3a} k.p. pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie, orientację seksualną, zatrudnienie na czas określony lub nieokreślony, zatrudnienie w pełnym lub w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Naruszeniem zasady równego traktowania w zatrudnieniu jest różnicowanie przez pracodawcę sytuacji pracownika z jednej lub kilku przyczyn określonych wyżej, którego skutkiem jest w szczególności: 1) odmowa nawiązania lub rozwiązanie stosunku pracy; 2) niekorzystne ukształtowanie wynagrodzenia za pracę lub innych warunków zatrudnienia albo pominięcie przy awansowaniu lub przyznawaniu innych świadczeń związanych z pracą, pominięcie przy typowaniu do udziału w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe – chyba że pracodawca udowodni, że kierował się obiektywnymi powodami.

Zgodnie z art. 18^{3b} § 4 k.p. nie stanowi naruszenia zasady równego traktowania ograniczanie przez kościoły i inne związki wyznaniowe, a także organizacje, których etyka opiera się na religii, wyznaniu lub światopoglądzie, dostępu do zatrudnienia, ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd. Powyższe znajduje zastosowanie w sytuacji gdy rodzaj lub charakter wykonywania działalności przez kościoły i inne związki wyznaniowe, a także organizacje powoduje, że religia, wyznanie lub światopogląd są rzeczywistym i decydującym wymaganiem zawodowym stawianym pracownikowi, proporcjonalnym do osiągnięcia zgodnego z prawem celu zróżnicowania sytuacji tej osoby. Dotyczy to również wymagania od zatrudnionych działania w dobrej wierze i lojalności wobec etyki kościoła, innego związku

⁵ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. *Kodeks pracy*, Dz. U. z 2023 r., poz. 1465 z późn. zm. [dalej: k.p.].

wyznaniowego oraz organizacji, których etyka opiera się na religii, wyznaniu lub światopoglądzie.

Przedstawiony wyżej przepis stanowi implementację Dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy⁶. Zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy państwa członkowskie mogą utrzymać w mocy swoje ustawodawstwo krajowe lub przewidzieć w przyszłym ustawodawstwie przepisy na mocy których, w przypadku działalności zawodowej kościołów albo innych organizacji publicznych bądź prywatnych, których etyka opiera się na religii lub przekonaniach, odmienne traktowanie ze względu na religię lub przekonania osoby nie stanowi dyskryminacji w przypadku gdy ze względu na charakter tego rodzaju działalności lub kontekst, w którym jest prowadzona, religia lub przekonania stanowią podstawowy, zgodny z prawem i uzasadniony wymóg zawodowy, uwzględniający etykę organizacji. Tego rodzaju odmienne traktowanie powinno być realizowane z poszanowaniem zasad i postanowień konstytucyjnych Państw Członkowskich oraz zasad ogólnych prawa wspólnotowego, i nie powinno być usprawiedliwieniem dla dyskryminacji, u podstaw której leżą inne przyczyny.

Ustawodawca unijny zastrzegł jednocześnie, że dyrektywa nie narusza więc prawa kościołów i innych organizacji publicznych lub prywatnych, których etyka opiera się na religii lub przekonaniach, działających zgodnie z krajowymi przepisami konstytucyjnymi i ustawodawczymi, do wymagania od osób pracujących dla nich działania w dobrej wierze i lojalności wobec etyki organizacji.

Nierówne traktowanie ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd dopuszczalne jest wyłącznie w ww. przypadkach [Maniewska 2025].

3. Charakter i zakres regulacji z art. 183b § 4 k.p.

Regulacja z art. 18^{3b} § 4 k.p. stanowi kontratyp od zasady równego traktowania w zatrudnieniu [Tomaszewska 2022]. Wyłączenie od zasady zakazu dyskryminacji ma w tym przypadku postać istotnego wymagania

⁶ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz. U. UE. L. z 2000 r., nr 303, s. 16.

zawodowego skutkującego ograniczeniem dostępu do zatrudnienia w podmiotach wyznaniowych, w których podstawową rolę pełni etyka oparta na religii, wyznaniu lub światopoglądzie [tamże].

Znajduje zastosowanie wyłącznie do podmiotów wyznaniowych, które posiadają status pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p. Status pracodawcy w rozumieniu art. 3 k.p. ma charakter normatywny i wynika z samego faktu zatrudniania pracowników, niezależnie od formy organizacyjno-prawnej podmiotu. Co do zakresu podmiotowego wyłączenia od zakazu dyskryminacji, ustawodawca w tym przypadku posługuje się pojęciem pracownika. Pracownikiem w świetle k.p. jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę.

Obowiązek równego traktowania rozciąga się na wszystkie etapy stosunku pracy, w tym rekrutację pracowników, trwanie stosunku pracy oraz rozwiązywanie.

Co do rozumienia pojęcia pracodawcy na gruncie art. 18^{3b} § 4 k.p., w przepisie jako podmioty, którym przysługuje prawo do skorzystania z wyjątku od zakazu dyskryminacji, wskazane są kościoły i inne związki wyznaniowe, a także organizacje, których etyka opiera się na religii. Przez pojęcie kościołów i związków wyznaniowych na gruncie polskiego porządku prawnego, zgodnie z ustawą *o gwarancjach wolności, sumienia i wyznania*⁷ rozumie się wspólnoty religijne, zakładane w celu wyznawania i szerzenia wiary religijnej, posiadające własny ustrój, doktrynę i obrzędy kultowe. Przy tym, posługiwanie się przez podmiot sformułowaniem kościół lub wspólnota wyznaniowa nie rozstrzyga o zakresie posiadanych uprawnień. W ramach kościoła lub związku wyznaniowego jako pracodawcy stosunek pracy mogą zawierać także kościelne osoby prawne utworzone na podstawie przepisów szczególnych, w tym ustaw indywidualnych dotyczących poszczególnych związków wyznaniowych.

W piśmiennictwie wskazuje się, że jest kategoria „organizacji, których cel pozostaje w bezpośrednim związku z religią lub wyznaniem” jest nieostra i niedookreślona [Rączka 2024]. Przepis ten nie obejmuje osób fizycznych, co oznacza, że wyklucza możliwość stosowania omawianej regulacji

⁷ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. *o gwarancjach wolności sumienia i wyznania*, Dz. U. z 2023 r., poz. 265.

przez indywidualne jednostki. W konsekwencji można przyjąć, że kościoły oraz związki wyznaniowe funkcjonujące poza określoną prawem strukturą organizacyjną, a działające w sposób nieformalny, nie posiadają uprawnienia do stosowania tej normy.

Podstawa działalności kościołów, związków wyznaniowych oraz powiązanych z nimi jednostek to określony system wartości i sprecyzowany etos [Czuryk 2024, 155]. Wobec powyższego szczególne kryteria przy zatrudnianiu w zakresie doboru pracowników są usprawiedliwione i uzasadnione. Charakter wspólnot wyznaniowych przesądza o konieczności i słuszności uwzględnienia czynnika religijnego przy zatrudnianiu. Kryterium religijne przy doborze pracowników nierzadko ma kluczowe znaczenie dla ochrony spójności i jednolitości oraz podtrzymania fundamentalnych wartości kościelnych osób prawnych i innych podmiotów wyznaniowych [tamże]. Kościołom i związkom wyznaniowym przysługuje uprawnienie do zatrudniania pracowników, którzy należą do danej wspólnoty, dzieląc konkretny system wartości i w codziennym życiu postępują zgodnie z zasadami danego wyznania [tamże].

Wymóg wyznaniowy przy zatrudnieniu musi przy tym być konieczny dla zachowania światopoglądowej i ideowej tożsamości pracodawcy. Powyższe znajduje zastosowanie między innymi w przypadku gdy zatrudnienie pracownika nieidentyfikującego się z zapatrywaniami religijnymi w negatywny sposób mogłoby wpłynąć na realizację celów statutowych albo atmosferę w placówce lub wspólnocie.

4. Kryteria dopuszczalności kontratypu od zasady równego traktowania

Zgodnie z Wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 17 kwietnia 2018 r., kontratyp od zasady niedyskryminacji należy rozumieć w ten sposób, że podstawowy, zgodny z prawem i uzasadniony wymóg zawodowy musi być konieczny i obiektywnie podyktowany w świetle etyki danego kościoła lub danej organizacji bądź charakteru i warunków wykonywania danej działalności zawodowej. Nie może on obejmować względów niezwiązanych z tą etyką lub prawem kościoła lub organizacji do autonomii. Ponadto musi być zgodny z zasadą proporcjonalności.

Należy wskazać, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wielokrotnie podkreślał, że odmienne traktowanie między innymi ze względu na religię, nie stanowi dyskryminacji⁸, pod warunkiem że ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez pracodawcę lub warunki prowadzenia tej działalności, konkretna cecha (jak określona postawa religijna, wyznawane wartości i kierowanie się nimi w życiu) stanowi fundamentalny wymóg zawodowy. Ustawodawca unijny określiła dwie konieczne przesłanki dla takiej działalności, to jest cel zgodny z prawem oraz wymóg proporcjonalności. Wymagania zawodowe związane z rodzajem prowadzonej działalności przez pracodawcę uznaje się za wyraz słusznego celu będącego obiektywną podstawą uzasadniającą nierówne traktowanie ze względu na wyznanie [Koczur i Świątkowski 2023; Kokott 2016]. Dodatkowo wymóg zawodowy musi spełniać trzy kryteria: być podstawowy, zgodny z prawem i uzasadniony. Pierwsze z przywołanych kryteriów oznacza, że przynależność do danej religii lub podzielenie określonych przekonań musi być rzeczywiście istotne dla wykonywania tej pracy i dla zachowania autonomii organizacji. Religia lub przekonania mogą być uznane za podstawowy wymóg zawodowy tylko wtedy, gdy jest to uzasadnione charakterem danej pracy lub jej kontekstem. Oznacza to, że pracodawca może wprowadzić taki wymóg jedynie wtedy, gdy istnieje bezpośredni i możliwy do zweryfikowania związek między nim a wykonywaną działalnością. Taki związek może wynikać z samej natury pracy, na przykład gdy obejmuje ona kształtowanie etyki danej organizacji lub realizację jej misji. Może także być związany z wymogami, w jakich praca jest wykonywana, np. koniecznością reprezentowania danej instytucji na zewnątrz w sposób zgodny z jej wartościami.

Warunek zgodności z prawem należy rozumieć jako zakaz nadużywania wymogu zawodowego do celów niezwiązanych z misją i etyką organizacji. Tym samym odmienne traktowanie ze względu na religię lub światopogląd

⁸ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z: 12 stycznia 2010 r., C-229/08, pkt 35; 13 września 2011 r., C-447/09, pkt 66; 13 listopada 2014 r., C-416/13, Mario Vital Pérez przeciwko Ayuntamiento de Oviedo, ECLI:EU:C:2014:2371; 15.11.2016 r., C-258/15, Gorka Salaberria Sorondo przeciwko Academia Vasca de Policía y Emergencias, ECLI:EU:C:2016:873, pkt 33; 14.03.2017 r., C-188/15, Asma Bougnaoui i Association de défense des droits de l'homme (ADDH) przeciwko Micropole SA, ECLI:EU:C:2017:204, pkt 37; 14.03.2017 r., C-157/15, Samira Achbita i Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding przeciwko G4S Secure Solutions NV, ECLI:EU:C:2017:203, pkt 32.

zależy od związku pomiędzy wymogiem zawodowym a prowadzoną przez podmiot wyznaniowy działalnością, przy tym zależność musi być bezpośrednia oraz obiektywnie sprawdzalna [Czuryk 2024, 160]. Relacja między wymogiem zawodowym a działalnością pracodawcy może być uzasadniona warunkami prowadzenia działalności lub jej charakterem.

Uzasadniony charakter wymogu zawodowego polega na tym, że to na podmiocie wyznaniowym ciąży obowiązek udowodnienia istnienia poważnego ryzyka naruszenia jej wartości lub autonomii i że wprowadzenie takiego wymogu jest konieczne⁹. Kryterium to obejmuje również kontrolę sądów krajowych nad przestrzeganiem kryteriów odstępstwa od zasady niedyskryminacji [tamże]. Ostatecznie, choć sądy nie oceniają samej etyki danej organizacji, mogą sprawdzać, czy dany wymóg faktycznie spełnia te kryteria w konkretnych przypadkach.

W piśmiennictwie zwraca się uwagę, że wyżej opisane warunki dopuszczające zróżnicowanie w zatrudnieniu stanowią zwroty niedookreślone, których identyfikacji nastąpi w praktyce stosowania prawa, a w przypadku sporów na tym gruncie przez sąd w postępowaniu rozstrzygający sprawę pracowniczą [Rączka 2024]. Z pewnością w Kościele katolickim w pełni uzasadnione będzie oczekiwanie zatrudnienia katolika, a nie wyznawcy innej wiary na stanowisku kościelnego, ale już wątpliwe może być wymaganie wiary katolickiej od pracownika gospodarczego parafii rzymsko-katolickiej. Z kolei w przypadku wyznania mojżeszowego zrozumiałą jest wymóg zachowania takiego wyznania przez pracownika, którego zadaniem jest przyrządzanie posiłków dla rabina.

Jako najbardziej oczywisty przykład, do którego można odnieść powyższe rozważania, należy wskazać nauczanie religii [Tomaszewska 2022]. Edukacja wyznaniowa, nawet w przypadku działalności szkół publicznych, jest nierozzerwalnie związana z daną religią lub wyznaniem oraz pozostaje w ścisłym związku z określonymi wartościami¹⁰. Stąd w relacjach zatrudnienia znajdują tu zastosowania przepisy zawarte w art. 18^{3b} § 4 k.p.,

⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 17 kwietnia 2018 r., C-414/16, Vera Egenberger v. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung Ev, ZOTSiSPI 2018, nr 4, poz. I-257.

¹⁰ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 15 maja 2012 r., 56030/07, Fernández Martínez v. Hiszpania, Lex nr 1164647.

a wymagania religijne pozostają w pełni usprawiedliwione i uzasadnione. Wykazanie się przez kandydata na pracownika system wartości przy nauce religii to rzeczywiste i fundamentalne wymaganie zawodowe, które bez wątplenia może być postawione przy rekrutacji [Tomaszewska 2022].

Co więcej, w orzecznictwie i piśmiennictwie jako uzasadnienie analizowanego kontratypu od zasady niedyskryminacji wskazuje się, że podstawę prawną dla legalnego odstępstwa od zakazu dyskryminacji ze względu na wyznanie stanowi przyczyna takiego stanu rzeczy, nie zaś wymagana w zatrudnieniu cecha [Koczur i Świątkowski 2023; Kokott 2016]. W tym przypadku religia i prowadzona działalność pracodawcy jest tą przyczyną. Jak wskazano w opinii rzecznika generalnego TSUE z dnia 31 maja 2016 r. [Kokott 2016] powyższe potwierdza szereg wyroków TSUE, w których między innymi tożsamość narodowa nie została potraktowana jako granica obowiązywania ustawodawstwa unijnego, natomiast jako uzasadniony i słuszny cel usprawiedliwiający ingerencję w zagwarantowane prawa.

Wymóg proporcjonalności jest spełniony, jeśli podejmowane przez pracodawcę środki dla osiągnięcia planowanego celu pozostają adekwatne do rzeczywistej potrzeby ich zastosowania i w granicach obowiązujących regulacji prawnych¹¹ [Koczur i Świątkowski 2023]. Pod pojęciem proporcjonalności należy rozumieć konieczność i zdatność osiągnięcia planowanych celów, jak również brak nieuzasadnionych restrykcji i ograniczeń pracowników [tamże; Kokott 2016]. W związku z powyższym, wymagania zawodowe w określonych sytuacjach jak zatrudnienie przez kościoły i związki wyznaniowe, nie posiadają przymiotu dyskryminacji ze względu na religię [Koczur i Świątkowski 2023]. Przy tym, zasada proporcjonalności ma tu kluczowe znaczenie – odmienne traktowanie musi być uzasadnione charakterem pracy i nie może prowadzić do arbitralnej dyskryminacji.

¹¹ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z: 18 listopada 1987 r., C-137/85, Maizena GmbH i inni przeciwko Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (BALM), ECLI:EU:C:1987:493, pkt 15; 12 listopada 1996 r., C-84/94, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:1996:431, pkt 57; 10 grudnia 2002 r., C-491/01, The Queen przeciwko Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd i Imperial Tobacco Ltd., ECLI:EU:C:2002:741, pkt 81; 8 kwietnia 2014 r., C-293/12 i C-594/12, Digital Rights Ireland Ltd przeciwko Minister for Communications, Marine and Natural Resources i in. oraz Kärntner Landesregierung i in.

Jednakże jak wskazuje się w piśmiennictwie i orzecznictwie kryterium religijne nie ma charakteru absolutnego. Kontratyp od zasady niedyskryminacji odnosi się wyłącznie do tego zakresu działalności podmiotów wyznaniowych o zawodowym charakterze [Tomaszewska 2022]. Zgodnie z orzecznictwem TSUE wymóg wyznaniowy przy zatrudnieniu może mieć kluczowy i fundamentalny charakter w ściśle ograniczonej liczbie przypadków¹². Wyłączenia od zakazu niedyskryminacji w zatrudnieniu ograniczają do ścisłego minimum. Wydaje się, że w świetle przywołanego orzecznictwa TSUE, w szczególności od pracowników zatrudnionych na stanowiskach ściśle technicznych, administracyjnych lub porządkowych, nie zawsze można wymagać ustalonej postawy światopoglądowej oraz sprecyzowanych poglądów religijnych. W przypadku pracowników zatrudnionych w funkcje kierownicze zasadność wyłączenia od zasady niedyskryminacji budzi poważne zastrzeżenia [Rączka 2024]. Co więcej, z godnie z orzecznictwem TSUE istotny i determinujący wymóg zawodowy nie dotyczy subiektywnych względów, jak uczynienie zadość życzeniom klientów¹³ [Koczur i Świątkowski 2023].

5. Obowiązek lojalności oraz stosowania zasad etyki w życiu prywatnym

Jak wskazuje się w orzecznictwie, kontratyp od zasady zakazu dyskryminacji rozciąga się również lojalności od swoich pracowników, w tym ograniczenia jego aktywności w innych organizacjach¹⁴ oraz ograniczeń w życiu prywatnym¹⁵, o ile pracownik dobrowolnie przyjął na siebie te ograniczenia.

Szczególnie przekłada się to w przypadku rozwiązania umowy o pracę pracownika zatrudnionego przez podmiot wyznaniowy z powodu naruszenia obowiązku lojalności lub zachowań w życiu prywatnym rażąco sprzecznym z wartościami danej wspólnoty [Derlacz-Wawrowska 2014].

¹² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 14 marca 2017 r., C-157/15, Samira Achbita I Centrum Voor Gelijkheid Van Kansen En Voor Racismebestrijding v. G4s Secure Solutions Nv, ZOTSiS 2017, nr 3, poz. I-203.

¹³ Tamże.

¹⁴ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 3 lutego 2011 r. w sprawie 18136/02 Siebenhaar v. Niemcy.

¹⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 września 2010 r., 1620/03, Schüth v. Niemcy, Lex nr 603458.

Zakończenie stosunku pracy w takim przypadku powinno nastąpić z uwzględnieniem interesu pracodawcy i praw zwalnianego pracownika.

Każde rozwiązanie stosunku pracy podlega indywidualnej ocenie. Czynnikiem, który powinien być wzięty pod uwagę, jest wpływ dalszego zatrudniania pracownika na wiarygodność pracodawcy, na co wpływ ma m.in. ranga i stanowisko pracownika, jak również negatywne skutki zwolnienia dla pracownika [Koczur i Świątkowski 2023].

W przypadku gdy pracownik narusza fundamentalne wartości wspólnoty wyznaniowej, wymogi te nie są sprzeczne z podstawowymi zasadami porządku prawnego, a chroniona wartość podlega ochronie na poziomie konstytucyjnym oraz w innych religiach (tak jak np. małżeństwo) rozwiązanie umowy o pracę jest uzasadnione¹⁶.

Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka sądy rozstrzygając spory powinny szczegółowo wyjaśnić czynniki wpływające na decyzję¹⁷. Co więcej, zdaniem Trybunału okoliczność, iż pracownik, który został zwolniony przez Kościół z pracy, ma ograniczone możliwości znalezienie innego zatrudnienia, ma szczególne znaczenie. Taka sytuacja występuje między innymi wtedy, gdy pracodawca posiada dominującą pozycję w określonym sektorze działalności i korzysta ze specjalnych odstępstw od stosowania prawa powszechnego, jak np. ma to miejsce w przypadku niektórych regionach Niemiec w sektorze działalności społecznej. Okoliczności te nabierają szczególnego znaczenia, gdy zwolniony pracownik dysponuje unikalnymi kwalifikacjami, które powodują, że znalezienie nowego zatrudnienia poza strukturami podmiotu wyznaniowego staje się wyjątkowo trudne lub wręcz niemożliwe, jak na przykład w przypadku pracownika będącego organistą. Również na gruncie polskiego orzecznictwa sądy powszechne zajmowały stanowisko, że rozwiązanie umowy o pracę z nauczycielką religii ze względu na sprzeczne z nauką Kościoła życie prywatne nie stanowi dyskryminacji¹⁸.

¹⁶ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 września 2010 r., 425/03, *Obst v. Niemcy*, Lex nr 603630.

¹⁷ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 23 września 2010 r., 1620/03, *Schüth v. Niemcy*, Lex nr 603458.

¹⁸ Wyrok Sądu Okręgowego w Krakowie z 20 października 2016 r., VII Pa 326/15, Lex nr 2153497.

Należy również zwrócić uwagę, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości by wymagania dotyczące lojalności i stosowania zasad etyki w życiu prywatnym, spełnione muszą zostać dwie przesłanki.¹⁹ Po pierwsze, Kościół lub inna organizacja opierająca swoją etykę na religii lub przekonaniach, zarządzająca szpitalem w formie spółki kapitałowej prawa prywatnego, nie może nakładać na swoich pracowników zajmujących stanowiska kierownicze wymogów dotyczących lojalności i działania w dobrej wierze zgodnie z tą etyką w sposób zróżnicowany w zależności od wyznania lub jego braku, jeżeli nie istnieje możliwość skutecznej kontroli sądowej tej decyzji. Taka kontrola powinna zapewniać, że spełnione zostały kryteria określone w art. 4 ust. 2 tej dyrektywy. Po drugie, różnicowanie wymagań dotyczących lojalności i działania w dobrej wierze wobec etyki organizacji w odniesieniu do pracowników kierowniczych w zależności od ich wyznania lub jego braku jest zgodne z dyrektywą jedynie wtedy, gdy – w kontekście charakteru danej działalności zawodowej oraz warunków jej wykonywania – religia lub przekonania stanowią zgodny z prawem, istotny i uzasadniony wymóg zawodowy, uwzględniający zasadę proporcjonalności. Ocena tego aspektu należy do sądu krajowego.

Podsumowanie

Analiza regulacji prawnych dotyczących wolności religijnej w kontekście zatrudnienia w instytucjach wyznaniowych prowadzi do kilku kluczowych wniosków. Po pierwsze, wolność sumienia i wyznania jest gwarantowana w wielu aktach prawnych, w tym Konstytucji RP oraz aktach międzynarodowych, a jej ochrona jest traktowana jako fundament demokratycznego państwa prawa. Po drugie, prawo pracy przewiduje zakaz dyskryminacji ze względu na wyznanie, jednak umożliwia instytucjom religijnym stosowanie kryteriów wyznaniowych jako istotnego wymogu zawodowego, co znajduje odzwierciedlenie w art. 183b § 4 k.p. oraz w Dyrektywie Rady 2000/78/WE.

Praktyczne stosowanie tych regulacji wymaga zachowania odpowiedniej proporcjonalności między ochroną tożsamości religijnej pracodawcy a prawami pracowniczymi. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

¹⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 11 września 2018 r., C-68/17, IR v. JQ., ZOTSiSPI 2018, nr 9, poz. I-696.

w swoich orzeczeniach podkreśla, że ograniczenia wolności religijnej w zatrudnieniu mogą być uzasadnione tylko wówczas, gdy stanowią niezbędny i proporcjonalny wymóg zawodowy. Tym samym, konieczne jest zapewnienie skutecznych mechanizmów kontrolnych, aby wyważyć prawa pracowników i interesy instytucji kościelnych.

Podsumowując, relacja między ochroną wolności religijnej a zasadą równego traktowania w zatrudnieniu jest skomplikowana i wymaga nieustannego balansowania interesów stron. W kontekście zmieniających się realiów społecznych i prawnych niezbędna jest dalsza analiza oraz ewentualne dostosowywanie regulacji prawnych, tak aby zarówno instytucje wyznaniowe, jak i pracownicy mogli w pełni korzystać ze swoich praw.

PIŚMIENNICTWO

- Czuryk, Małgorzata. 2024. „Dopuszczalne różnicowanie sytuacji pracowników ze względu na religię, wyznanie lub światopogląd.” *Studia z Prawa Wyznaniowego* 27:151-64.
- Derlacz-Wawrowska, Małgorzata. 2014. „Art. 18(3b).” W *Kodeks pracy. Komentarz w perspektywie europejskiej i międzynarodowej*, red. Michał Wujczyk, Małgorzata Derlacz-Wawrowska. Warszawa: Wolters Kluwer. Lex el.
- Florczak-Wątor, Monika. 2023. „Art. 53.” W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. II, red. Piotr Tuleja. Warszawa: Wolters Kluwer. Lex el.
- Koczur, Sławomir, i Andrzej M. Świątkowski. 2023. „Wymagania zawodowe w systemach prawa polskiego i unijnego.” *Państwo i Prawo* 2:9-15.
- Kokott, Juliane. 2016. „Opinia rzecznika generalnego z 31 maja 2016 r. w sprawie C-157/15, Samira Achbita i Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding przeciwko G4S Secure Solutions NV.” ECLI:EU:C:2016:382.
- Maniewska, Elżbieta. 2025. „Art. 18(3a), art. 18(3b), art. 18(3c), art. 18(3d), art. 18(3e).” W *Kodeks pracy. Komentarz aktualizowany*, red. Krzysztof Jaśkowski, i Elżbieta Maniewska. Warszawa: Wolters Kluwer. Lex el.
- Rączka, Krzysztof. 2024. „Art. 18(3b).” W *Kodeks pracy. Komentarz*. Wyd. IV, red. Małgorzata Gersdorf, Wojciech Ostaszewski, Michał Raczkowski, i in. Warszawa: Wolters Kluwer. Lex el.
- Sarnecki, Paweł. 2016. „Art. 53.” W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. T. II. Wyd. II, red. Leszek Garlicki i Marek Zubik. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe. Lex el.

**ZASADA DOBROWOLNOŚCI MEDIACJI A USTAWOWY
OBOWIĄZEK KIEROWANIA STRON DO MEDIACJI
W SPORACH BUDOWLANYCH W ŚWIETLE
NOWELIZACJI KODEKSU POSTĘPOWANIA
CYWILNEGO Z 5 SIERPNIA 2025 ROKU**

**THE PRINCIPLE OF VOLUNTARY MEDIATION VERSUS
THE STATUTORY OBLIGATION TO REFER PARTIES
TO MEDIATION IN CONSTRUCTION DISPUTES
IN LIGHT OF THE AMENDMENT TO THE CODE
OF CIVIL PROCEDURE OF 5 AUGUST 2025**

Mgr Agata Wiak

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska
e-mail: agata.wiak@kul.pl; <https://orcid.org/0009-0008-9607-0201>

Abstrakt

Artykuł analizuje wprowadzenie do polskiego porządku prawnego obowiązku obligatoryjnego kierowania przez sąd stron do mediacji w sprawach z umów o roboty budowlane oraz ściśle związanych z procesem budowlanym umów służących wykonaniu robót budowlanych. Nowelizacja ta weszła w życie 1 marca 2026 r. ustawą z dnia 5 sierpnia 2025 r. o *zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*.

W pierwszej części artykułu przedstawiono cele tej reformy oraz specyfikę sporów wynikających z umów o roboty budowlane. Następnie omówiono istotę mediacji jako pozasądowej metody rozwiązywania sporów, akcentując jej kluczową zasadę – dobrowolność. W kolejnej części Autorka przeprowadziła analizę wprowadzonych rozwiązań, poddając ocenie ich bezpośredni wpływ na relację z fundamentalną zasadą dobrowolności mediacji. Publikacja zawiera również zwięzłe odniesienie do dotychczasowego stanu prawnego oraz wskazuje korzyści płynące z mediacji.

W opracowaniu posłużono się metodą dogmatyczno-prawną, opartą na analizie przepisów *Kodeksu postępowania cywilnego*, prowadzoną z wykorzystaniem poglądów prezentowanych w literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie sądów polskich.

Słowa kluczowe: mediacja, obligatoryjna mediacja, umowa o roboty budowlane, dobrowolność mediacji, sankcje procesowe, alternatywne metody rozwiązywania sporów

Abstract

This article analyses the introduction into the Polish legal system of a mandatory requirement for courts to refer parties to mediation in cases involving construction contracts and contracts closely related to the construction process that are intended for the performance of construction work. This amendment entered into force on 1 March 2026 by the Act of 5 August 2025, amending the Act - Code of Civil Procedure, the Act - Civil Code, and certain other acts.

The first part of the article presents the objectives of this reform and the specific nature of disputes arising from construction contracts. It then discusses the essence of mediation as an out-of-court method of dispute resolution, emphasizing its key principle – voluntariness. In the next section, the author analyses the introduced solutions, evaluating their direct impact on the relationship with the fundamental principle of the voluntary nature of mediation. The publication also includes a brief reference to the current legal status and highlights the benefits of mediation.

The study employs a dogmatic-legal method, based on the analysis of the provisions of the Code of Civil Procedure, supported by views presented in the literature and in the case law of Polish courts.

Keywords: mediation, mandatory mediation, construction contract, voluntariness of mediation, procedural sanctions, alternative dispute resolution

Wprowadzenie

Spory wynikające z realizacji inwestycji budowlanych należą do najbardziej złożonych, skomplikowanych i czasochłonnych kategorii postępowań gospodarczych w polskim systemie sądownictwa [Gonet 2014, 69]. Wymagają one analizy obszernej dokumentacji technicznej oraz opinii biegłych, co w sposób oczywisty generuje wysokie koszty. Wyniki badań statystycznych przeprowadzonych przez Departament Analiz i Strategii Ministerstwa Sprawiedliwości wskazują, że liczba spraw gospodarczych,

które trafiły do sądów powszechnych w 2025 r. wyniosła 1 819 937¹. Natomiast łączna liczba postępowań mediacyjnych w sprawach gospodarczych, prowadzonych w ramach toczących się postępowań przed sądami rejonowymi i okręgowymi w 2025 r., wyniosła 7 126². Dane te jasno pokazują, że to właśnie sądy gospodarcze pozostają podstawowym podmiotem rozstrzygnięcia sporów gospodarczych. Skala wykorzystania mediacji w ramach toczących się procesów gospodarczych jest przy tym zdecydowanie niższa w porównaniu z ogólną liczbą spraw wpływających do sądów. Istotną barierą jest niski poziom świadomości społecznej w zakresie alternatywnych metod rozwiązywania sporów, w tym mediacji. Dodatkowo strony często błędnie zakładają, że mediacja nie ma realnej skuteczności prawnej, utożsamiając ją z nieformalnymi negocjacjami, które nie prowadzą do wiążącego rozstrzygnięcia oraz, że mediator, jako osoba bez wykształcenia kierunkowego w danej dziedzinie, nie będzie w stanie zrozumieć istoty problemu.

W dniu 1 marca 2026 r. weszła w życie nowelizacja *Kodeksu postępowania cywilnego* wprowadzona ustawą z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy - *Kodeks postępowania cywilnego*, ustawy - *Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*³. Jedną z istotnych zmian jest dodanie nowego art. 458^{3a} k.p.c., który wprowadza obowiązek sądu kierowania stron do mediacji w sprawach z umów o roboty budowlane oraz ściśle związanych z procesem budowlanym umów służących wykonaniu robót budowlanych, przed posiedzeniem przygotowawczym albo pierwszym posiedzeniem wyznaczonym na rozprawę. Zamysłem ustawodawcy przy wprowadzeniu omawianej nowelizacji było odciążenie wymiaru sprawiedliwości poprzez obowiązkowe skierowanie stron do mediacji. W uzasadnieniu projektu ustawy projektodawca wskazał, że wprowadzenie do *Kodeksu postępowania cywilnego* nowego art. 458^{3a} stanowi odpowiedź na wyżej wymienione problemy poprzez propagowanie mediacji – jako mniej kosztownej, szybszej i bardziej efektywnej metody rozwiązywania sporów⁴.

¹ <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-jednoroczne-w-tym-pliki-dostepne-cyfrowo/rok-2025/> [dostęp: 29.03.2026].

² <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/opracowania-wieloletnie/> [dostęp: 29.03.2026].

³ Dz. U. z 2025 r., poz. 1172 [dalej: k.p.c.].

⁴ *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego, ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1304> [dostęp: 29.03.2026], s. 13-14.

Celem artykułu jest analiza wpływu wprowadzonego obowiązku kierowania stron do mediacji w sporach budowlanych na realizację zasady dobrowolności mediacji. Problem badawczy sprowadza się do poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy przyjęte rozwiązania legislacyjne, w tym związane z nimi sankcje procesowe, pozostają zgodne z zasadą dobrowolności mediacji i czy nie prowadzą w praktyce do jej ograniczenia. W artykule przyjęto tezę, że sam obowiązek skierowania stron do mediacji w sporach budowlanych nie pozostaje w sprzeczności z zasadą dobrowolności mediacji, jednak wprowadzenie sankcji finansowych za odmowę udziału w niej może prowadzić do jej faktycznego ograniczenia i sprzyjać podejmowaniu mediacji o charakterze pozornym, pozbawionych rzeczywistej woli zawarcia porozumienia.

1. Zawilość sporów z umów o roboty budowlane

Umowa o roboty budowlane jest umową nazwaną, uregulowaną w art. 647 *Kodeksu cywilnego*, zgodnie z którym wykonawca zobowiązuje się do oddania przewidzianego w umowie obiektu, wykonanego zgodnie z projektem i z zasadami wiedzy technicznej, a inwestor zobowiązuje się do dokonania wymaganych przez właściwe przepisy czynności związanych z przygotowaniem robót, w szczególności do przekazania terenu budowy i dostarczenia projektu oraz do odebrania obiektu i zapłaty umówionego wynagrodzenia⁵. Umowa taka jest więc zobowiązaniem do rezultatu⁶. Natomiast umowy ściśle związane z procesem budowlanym należy interpretować jako obejmujące stosunki prawne, które nie stanowią samej umowy o roboty budowlane, ale pozostają w bezpośrednim i funkcjonalnym związku z realizacją inwestycji budowlanej i są niezbędne lub typowe dla wykonania robót budowlanych [Szanciło 2023]. Do nich zaliczyć można w szczególności umowy o podwykonawstwo, umowy projektowe, umowy dostaw i usług specjalistycznych czy umowy o nadzór.

Najczęstszymi przyczynami sporów wynikających z umów o roboty budowlane oraz ściśle związanych z procesem budowlanym są przede wszystkim: nieprawidłowo i nieprecyzyjnie skonstruowane postanowienia

⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - *Kodeks Cywilny*, Dz. U. z 2025 r., poz. 1071 [dalej: k.c.].

⁶ Zob. wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 2 września 2020 r., I UK 238/19, Legalis nr 2484615.

umowne, braki w dokumentacji [Grzyb i Apollo 2015, 839], wady budowlane, nienależyte wykonanie zobowiązań, spory o wynagrodzenie, opóźnienia w realizacji. W praktyce kumulacja wskazanych problemów prowadzi do powstania wielowątkowych konfliktów, obejmujących zarówno kwestie techniczne, jak i finansowe, których rozstrzygnięcie często wymaga przeprowadzenia szczegółowego postępowania dowodowego, w tym zasięgnięcia opinii biegłych. Początkowa faza konfliktu charakteryzuje się zazwyczaj podejmowaniem przez kontrahentów prób porozumienia, realizowanych głównie w formie negocjacji. Niemniej jednak specyfika procesów inwestycyjnych, objawiająca się ich znacznym skomplikowaniem, rozbieżnością interesów ekonomicznych oraz brakiem precyzyjnych uregulowań w treści umowy, sprawia, że próby te często okazują się nieskuteczne. W konsekwencji strony decydują się na skierowanie sprawy na drogę sądową jako podstawowego mechanizmu dochodzenia swoich roszczeń.

2. Istota mediacji

Jak wynika z powołanych danych, mediacja jest wciąż niedocenianym sposobem rozwiązywania sporów wynikających z umów o roboty budowlane oraz ściśle związanych z procesem budowlanym. Jest ona pozasądową metodą rozwiązywania sporów, w której strony dążą do osiągnięcia porozumienia, przy pomocy bezstronnego i neutralnego mediatora. Szczegółowych definicji instytucji mediacji formułowanych w polskiej literaturze jest wiele. Podkreślają one różne, jednak równie ważne aspekty tej metody rozwiązywania sporów. M. Suchanek uznaje mediację za „efektywny sposób na rozwiązywanie zaistniałych konfliktów społecznych, metodą osiągnięcia i wypracowania satysfakcjonującego porozumienia akceptowanego przez strony sporu. Jest formą ugodowego procesu z udziałem bezstronnego, neutralnego i profesjonalnego pośrednika, jakim jest mediator” [Suchanek 2018, 129]. Mediacja może przyjmować formę bezpośredniego spotkania stron, jak również może być prowadzona w sposób pośredni, w którym mediator prowadzi osobne rozmowy z każdą ze stron, przekazując propozycje i stanowiska drugiej stronie [Suzuki 2025, 3]. Mediacja pośrednia jest wskazana m.in. w sytuacjach, w których poziom negatywnych emocji jest bardzo wysoki, a bezpośrednie spotkanie groziłoby eskalacją konfliktu, mogącą utrudnić lub uniemożliwić wypracowanie porozumienia

[tamże]. Współcześnie mediacja może być także prowadzona online (e-mediacja), w której komunikacja między mediatorem a stronami odbywa się przy użyciu narzędzi komunikacji zdalnej, środków porozumiewania się na odległość [Sławicki 2023, 151-52]. Wzrost zainteresowania tą formą komunikacji nastąpił w dobie pandemii COVID-19, jednak jej popularność wciąż się utrzymuje [Bieliński 2023, 116]. Forma ta jest szeroko wykorzystywana również w sprawach gospodarczych jako szybkie, elastyczne i mniej kosztowne narzędzie umożliwiające rozwiązanie sporu. W szczególności mediacja online pozwala na prowadzenie postępowania bez konieczności fizycznej obecności stron, co znacząco ułatwia udział podmiotów mających siedzibę lub prowadzących działalność w różnych miejscach.

Oprócz wymienionych powyżej rodzajów mediacji wyróżnić można jeszcze dwa typy ze względu na sposób ich inicjacji. W tym kontekście wyróżnia się mediację sądową i umowną (kontraktową). Mediacja sądowa następuje na mocy postanowienia sądu kierującego strony do mediacji na etapie postępowania sądowego, natomiast mediacja umowna (pozasądowa) prowadzona jest na podstawie umowy stron o mediację. Może ona nastąpić już przed wszczęciem postępowania sądowego, jak i w jego toku, za zgodą stron.

Mediacja opiera się na kilku kluczowych zasadach, które stanowią o jej skuteczności [Wójcik 2010, 355]. Katalog zasad ma charakter otwarty, jednak do pięciu najważniejszych oraz najczęściej wymienianych przez autorów należą: zasada dobrowolności, poufności, neutralności i bezstronności mediatora oraz zasada akceptowalności [tamże]. Fundamentalną zasadą procesu mediacyjnego jest dobrowolność, która uregulowana została w art. 183¹ § 1 k.p.c.

Dobrowolność mediacji ma kluczowe znaczenie w kontekście rozważań na temat wprowadzonej nowelizacji. Zasada ta stanowi, że mediacja może się odbyć tylko za zgodą obu stron, a udział stron w procesie mediacyjnym jest całkowicie dobrowolny [Suchanek 2018, 132]. Każdy z uczestników decyduje się na udział w tym procesie z własnej inicjatywy, bez nacisku zewnętrznego, bez jakiegokolwiek ingerencji (np. ze strony organu, który skierował sprawę do mediacji) [Waszkiewicz 2024, 163]. Nikt nie powinien być do niej zmuszany ani nakłaniany przez zewnętrzne instytucje, takie jak organy ścigania czy sąd. Oznacza to, że udział w mediacji nie jest obligatoryjny. Zasada ta odróżnia mediację od tradycyjnego postępowania sądowego, które często wiąże się z przymusem i obligatoryjnym udziałem [tamże].

Dodatkowo strony mogą w każdej chwili zrezygnować z mediacji, jeśli uznają, że przestała ona odpowiadać ich oczekiwaniom czy interesom, o czym muszą zostać poinformowane na początku przez mediatora [Wójcik 2010, 356]. Odbywa się to bez konieczności ponoszenia konsekwencji wynikających z wcześniejszego uczestnictwa [Skrobotowicz 2017, 52]. Możliwość rezygnacji na każdym etapie to kluczowy mechanizm, który podkreśla autonomię stron i prawo do samodzielnego podejmowania decyzji. Dobrowolność ma więc zasadniczy wpływ na funkcjonowanie pozostałych zasad mediacji. W takim ujęciu mediacja nie ma charakteru narzuconego, lecz stanowi instrument, który strony dobrowolnie wybierają jako alternatywę dla kosztownego i czasochłonnego procesu sądowego.

Istotną zaletą mediacji w sporach gospodarczych i budowlanych jest możliwość zachowania, a niekiedy nawet odbudowy relacji biznesowych między stronami [Wolańska-Wieczorek 2022, 119]. W przeciwieństwie do sformalizowanego postępowania sądowego, opartego na paradygmacie strony wygranej i przegranej, który sprzyja zerwaniu kontaktów biznesowych, mediacja poprzez dialog daje szansę na współtworzenie rozwiązań korzystnych dla obu stron. Dzięki zawarciu ugody strony mogą kontynuować współpracę po zakończeniu postępowania mediacyjnego. Nie oznacza to jednak, że efekt ten występuje w każdym przypadku. Skuteczność mediacji w tym zakresie uzależniona jest przede wszystkim od stopnia eskalacji konfliktu oraz rzeczywistej woli stron do współpracy. Jeśli takiej woli nie było, zanim sprawa trafiła do sądu i doszło do całkowitej utraty zaufania, mediacja może niewiele zmienić.

3. Zakres przedmiotowy mediacji wynikający z nowelizacji

Omawiana nowelizacja wprowadziła ustawowy obowiązek sądu kierowania stron do mediacji w sprawach z umów o roboty budowlane oraz ściśle związanych z procesem budowlanym umów służących wykonaniu robót budowlanych, przed posiedzeniem przygotowawczym albo pierwszym posiedzeniem wyznaczonym na rozprawę. Nie dotyczy to spraw podlegających rozpoznaniu w postępowaniu upominawczym, elektronicznym postępowaniu upominawczym albo postępowaniu nakazowym, chyba że po wydaniu nakazu zapłaty wniesiono sprzeciw w postępowaniu upominawczym albo zarzuty w postępowaniu nakazowym. Wyjątek ten wynika z natury tych

postępowań, bowiem ich celem jest uproszczenie i przyspieszenie dochodzenia roszczeń, których stan faktyczny nie budzi wątpliwości, w tym takich, w których pozwany nie kwestionuje istnienia zobowiązania, co pozwala na ich szybkie rozstrzygnięcie bez potrzeby przeprowadzania rozbudowanego postępowania dowodowego [Jadłowski 2017, 70]. Dodatkowo należy wskazać, że ograniczenie zastosowania regulacji z art. 458^{3a} k.p.c. wynika z treści art. 458¹ § 1 k.p.c., zgodnie z którym przepisów postępowania gospodarczego, a tym samym rygoru obligatoryjnej mediacji, nie stosuje się w sprawach z umów o roboty budowlane oraz ściśle związanych z procesem budowlanym umów służących wykonaniu robót budowlanych, jeżeli jedną ze stron jest konsument. W takim przypadku sprawa, mimo że podlega rozpoznaniu przez sąd w wydziale gospodarczym, toczy się według zasad ogólnych postępowania cywilnego, co w konsekwencji również wyłącza obowiązek skierowania stron do mediacji. Na zakres zastosowania tej instytucji wpływa także norma z art. 458⁶ k.p.c., która przyznaje określonym kategoriom podmiotów możliwość żądania rozpoznania sprawy z pominięciem przepisów postępowania gospodarczego. Zgodnie z tym przepisem, na wniosek strony, która nie posiada statusu przedsiębiorcy bądź jest przedsiębiorcą będącym osobą fizyczną, sąd rozpoznaje sprawę z pominięciem przepisów o postępowaniu gospodarczym. W razie skorzystania z tego uprawnienia sprawa podlega rozpoznaniu według przepisów ogólnych, co również prowadzi do wyłączenia stosowania przepisów właściwych dla postępowania gospodarczego, w tym obowiązku skierowania przez sąd stron do mediacji.

Należy zwrócić uwagę, że zakres zastosowania obowiązkowej mediacji wyznaczony jest przez art. 458² § 1 pkt 5 k.p.c., co ogranicza go wyłącznie do roszczeń wynikających ze stosunku umownego [Szanciło 2023]. W konsekwencji roszczenia oparte na innych podstawach prawnych, w szczególności z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia, co do zasady, nie mieszczą się w zakresie tego przepisu, a tym samym nie podlegają obowiązkowi kierowania stron do mediacji przewidzianemu w art. 458^{3a} k.p.c. [tamże]. W rezultacie skuteczne zakwestionowanie istnienia stosunku umownego może skutkować wyłączeniem tego obowiązku, jeżeli roszczenie straci swój kontraktowy charakter wymagany przez art. 458² § 1 pkt 5 k.p.c.

4. Ustawowy obowiązek sądu kierowania stron do mediacji a zasada dobrowolności

Prima facie wprowadzona regulacja nie stanowi wprost zaprzeczenia zasady dobrowolności mediacji, bowiem ta odnosi się do sfery decyzyjnej stron co do zgody na udział w niej oraz kontynuacji postępowania mediacyjnego, a nie do samego faktu zainicjowania procedury przez organ orzekający. W sytuacji, gdy sąd skieruje strony do mediacji, formalnie dalej nie odbiera to stronom swobody wyboru uczestnictwa. Na podstawie art. 183⁸ § 2 k.p.c. strona może sprzeciwić się jej w terminie tygodnia od dnia ogłoszenia lub doręczenia jej postanowienia kierującego strony do mediacji, jeżeli przed wydaniem postanowienia nie wyraziła zgody na prowadzenie mediacji. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów powszechnych. Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 30 lipca 2021 r. podkreślił, że skierowanie sprawy przez sąd do mediacji bez zgody stron nie narusza jej dobrowolnego charakteru, a strony nie są zobligowane do zawarcia ugody przed mediatorem⁷. W tym ujęciu, obowiązek wynikający z art. 458^{3a} k.p.c. należy interpretować jako ustawowy przymus skierowania sprawy do mediacji przez organ orzekający, który nie narusza istoty dobrowolności.

Jednakże omawiana nowelizacja wprowadziła istotną zmianę art. 103 § 3 k.p.c., poprzez dodanie do niego punktu 1¹, który stanowi, że jeżeli strona bez uzasadnionej przyczyny odmówiła poddania się mediacji – sąd może, niezależnie od wyniku sprawy, włożyć na tę stronę obowiązek zwrotu kosztów w części wyższej niż nakazywałby to wynik sprawy, a nawet zwrotu kosztów w całości. Wprowadzona zmiana ma istotne znaczenie zarówno na poziomie dogmatycznym, jak i praktycznym. Wcześniejsza regulacja zakładała, że sąd mógł nałożyć sankcję finansową w postaci zwrotu kosztów powstałych wskutek „oczywiście nieuzasadnionej odmowy poddania się mediacji”. Konsekwencje finansowe takiej odmowy miały charakter ograniczony, gdyż sprowadzały się zasadniczo do obowiązku zwrotu kosztów pozostających w związku z tym konkretnym zachowaniem strony, a nie całokształtu kosztów procesu. W aktualnym stanie prawnym odmowa mediacji bez uzasadnionej przyczyny uprawnia sąd do obciążenia strony

⁷ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 30 lipca 2021 r., I ACa 241/21, Legalis nr 2618176.

obowiązkiem zwrotu kosztów w części wyższej, niż nakazywałby to wynik sprawy, a nawet zwrotu kosztów w całości. Jest to więc istotne zaostrenie konsekwencji procesowych związanych z odmową udziału w mediacji oraz stanowi odejście od ogólnej zasady ponoszenia kosztów procesu wyrażonej w art. 98 § 1 k.p.c., zgodnie z którą strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony.

Dotychczasowa regulacja miała charakter wyraźnie mniej restrykcyjny, nie tylko ze względu na ograniczony wymiar ewentualnej sankcji finansowej, ale również zawężone przesłanki jej zastosowania. Zgodnie z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 lipca 2019 r., poprzednia regulacja prawna zakładała, że: „[d]la zastosowania zasady zawinięcia wynikającej z tego przepisu konieczne jest istnienie winy kwalifikowanej – niesumienności lub oczywiście niewłaściwego postępowania w toku procesu. Jako wyjątek od zasady ogólnej regulacja ta nie podlega wykładni rozszerzającej”⁸. W *Uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów* wskazano, że sankcja ta powinna być stosowana „w wyjątkowych sytuacjach szczególnie niesumienności i niezgodności z dobrymi obyczajami postępowania, niepozostającego w zgodzie z zawartą w art. 3 k.p.c. klauzulą wyrażającą powinność stron do działania w sposób rzetelny i zgodny z zasadą lojalności wobec strony przeciwnej oraz sądu”⁹. Jako przykład takiej postawy projektodawca wskazał sytuację, w której strona uprzednio odrzuciła w sposób oczywiście bezzasadny rozsądną propozycję drugiej strony poddania się mediacji, a następnie przegrała sprawę w części¹⁰. Nie można było uznać za oczywiście nieuzasadnioną odmowę poddania się mediacji sytuacji, w której strona będąc przekonana o słuszności swoich roszczeń, nie poddała się mediacji, a następnie wygrała sprawę w całości [Ciepla 2016].

⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie - V Wydział Cywilny z dnia 19 lipca 2019 r., V ACa 1487/17, Legalis nr 2259726.

⁹ *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3432> [dostęp: 29.03.2026], s. 9.

¹⁰ Tamże.

Aktualnie wyeliminowanie przesłanki „oczywistości” sprawia, że każda bezzasadna odmowa udziału w procedurze polubownej uprawnia sąd do obciążenia strony pełnymi kosztami procesu, niezależnie od jego ostatecznego rozstrzygnięcia. Zakres sytuacji, które mogą zostać uznane za podstawę zastosowania art. 103 § 3 k.p.c. uległ więc rozszerzeniu. Ponieważ ustawa nie definiuje, jakie zachowanie należy uznać za „uzasadnioną przyczynę”, w praktyce niemal każde zachowanie, które sąd uzna za takie, może zostać zakwalifikowane jako wypełniające przesłanki z art. 103 § 3 pkt 1¹ k.p.c. Ponadto wcześniejsza regulacja miała charakter incydentalny, co wynikało z konieczności wykazania winy kwalifikowanej oraz „oczywistości” nieuzasadnionej odmowy i w praktyce czyniło tę sankcję instrumentem stosowanym wyjątkowo. Obecne brzmienie przepisu art. 103 § 3 pkt 1¹ k.p.c. sprawia, że sankcja kosztowa może być stosowana znacznie częściej. W aktualnym stanie prawnym brak jest ustawowej definicji „uzasadnionej przyczyny” odmowy poddania się mediacji, co oznacza, że ocena ta zależy od każdorazowej oceny sądu orzekającego. Zakres zastosowania omawianej sankcji będzie więc kształtowany w praktyce orzeczniczej, natomiast za nieuzasadnioną przyczynę odmowy mediacji może zostać uznane przede wszystkim zachowanie polegające na odmowie bez wskazania jakichkolwiek przyczyn. Należy zauważyć, że w obecnym stanie prawnym utrzymano regulację przewidującą możliwość obciążenia strony kosztami procesu w przypadku jej nieusprawiedliwionego niestawiennictwa na posiedzenie mediacyjne, pomimo uprzedniego wyrażenia zgody na udział w mediacji. W tym zakresie ustawodawca nie dokonał zmian normatywnych, zachowując dotychczasowy mechanizm sankcyjny, polegający na możliwości nałożenia na stronę, niezależnie od wyniku sprawy, obowiązku zwrotu kosztów w zakresie szerszym niż wynikałoby to z zasady odpowiedzialności za wynik procesu, a nawet w całości.

Nowe przepisy prowadzą do powstania paradoksalnej sytuacji: mediacja formalnie pozostaje dobrowolna, strona może odmówić w niej udziału, ale w praktyce taka odmowa może wiązać się z wysokimi konsekwencjami finansowymi. Sąd może zobowiązać stronę, której odmowę udziału w mediacji uzna za nieuzasadnioną, do zwrotu kosztów procesu w całości lub części, nawet wtedy, gdy wygra sprawę. W sporach budowlanych koszty te są z reguły bardzo wysokie z uwagi na wysokie wartości przedmiotów sporu. W związku z tym zagrożenie ewentualnymi sankcjami finansowymi,

nałożonymi w wyniku odmowy udziału w mediacji, może działać jako forma presji ekonomicznej, przymusu, który będzie skłaniać strony do udziału w niej nie z uwagi na realną chęć rozwiązania sporu poza sądem, ale ze względu na obawę przed dotkliwymi negatywnymi skutkami procesowymi. Należy podkreślić, że autentyczna wola stron do prowadzenia rozmów, poszukiwania rozwiązań problemu stanowi jeden z podstawowych warunków skuteczności i efektywności mediacji. Musi ona wypływać z wewnętrznego przekonania o celowości i zasadności tej metody. Można więc stwierdzić, że przepisy te wprowadzają jedynie pozorną dobrowolność mediacji, która w wielu przypadkach będzie stosowana wyłącznie z obawy przed grożącą sankcją finansową. W konsekwencji istnieje ryzyko, że strony, które nie mają rzeczywistej woli rozwiązania sporu podczas procesu mediacyjnego albo nie widzą szans na jego powodzenie, będą go traktowały jedynie jako etap konieczny, który muszą przejść, aby nie zostać obciążonymi wysokimi kosztami procesowymi.

Wskazane powyżej wątpliwości wymagają także odniesienia się do szerszego kontekstu aksjologicznego, w szczególności do standardów wynikających z prawa do sądu, zasady proporcjonalności oraz autonomii woli stron w prawie prywatnym.

W pierwszej kolejności analizowane rozwiązania należy rozważyć w kontekście prawa do sądu, wyrażonego w art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd¹¹. Standard ten wynika również z art. 6 ust. 1 Konwencji o *ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, który gwarantuje każdemu prawo do rzetelnego procesu sądowego¹². Nowelizacja nie wprowadza wprost ograniczenia tego prawa, ponieważ nie pozbawia stron możliwości wniesienia sprawy do sądu ani jej merytorycznego rozpoznania. Na tym tle obligatoryjne skierowanie stron do mediacji, co do zasady, nie pozostaje w sprzeczności z prawem do sądu, o ile nie zamyka drogi do rozpoznania sprawy na drodze sądowej.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. [dalej: Konstytucja RP].

¹² Konwencja o *ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

Odmienne należy jednak ocenić sytuację, w której ustawodawca łączy obowiązek udziału w mediacji z sankcjami o charakterze finansowym. W takim przypadku powstaje ryzyko pośredniego ograniczenia prawa do sądu, polegające na wywieraniu presji ekonomicznej na stronę w celu skłonienia jej do udziału w mediacji. W konsekwencji decyzja o skorzystaniu z drogi sądowej przestaje mieć w pełni autonomiczny charakter, gdyż może być podejmowana w warunkach obciążenia potencjalnymi dotkliwymi konsekwencjami finansowymi. Można zatem wskazać, że choć nowelizacja nie narusza prawa do sądu w sensie formalnym, to ingeruje w jego wymiar materialny poprzez wprowadzenie presji ekonomicznej, która jest w stanie istotnie oddziaływać na swobodę decyzji stron o skorzystaniu z sądowej drogi dochodzenia roszczeń, a tym samym może być postrzegana jako pośrednie ograniczenie dostępu do sądu.

Analizowane rozwiązania należy również ocenić z perspektywy zasady proporcjonalności, wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym i służą ochronie takich wartości jak bezpieczeństwo, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie, moralność publiczna czy wolności i prawa innych osób, przy czym nie mogą naruszać istoty danego prawa. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreślił, że katalog tych wartości „ma charakter zamknięty i nie może być interpretowany rozszerzająco”¹³, a wszelka ingerencja w sferę praw jednostki musi służyć ochronie jednej z nich oraz zachowywać proporcję między zastosowanym środkiem a celem regulacji [Banaszak 2012]. Cel przyświecający ustawodawcy, przy wprowadzeniu omawianej nowelizacji, czyli odciążenie wymiaru sprawiedliwości, nie został wprost wymieniony w katalogu wartości określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Można jednak uznać, że pozostaje on w funkcjonalnym związku z kategorią ochrony porządku publicznego, rozumianego w doktrynie jako „stan stosunków społecznych zapewniający niezakłócone funkcjonowanie państwa i społeczeństwa oraz ochronę interesów jednostek” [tamże]. Kluczowe pozostaje ustalenie, czy zastosowany środek w postaci sankcji finansowych jest konieczny, adekwatny i proporcjonalny

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, Legalis nr 43185.

do realizacji tego celu¹⁴. Jeżeli instrument ten może prowadzić w praktyce do sytuacji, w której strony podejmują udział w mediacji jedynie w celu uniknięcia negatywnych konsekwencji finansowych, a nie z rzeczywistej woli osiągnięcia porozumienia, to trudno uznać, że będzie on realizował zakładany przez ustawodawcę cel. Powstaje wówczas wątpliwość, czy zachowana zostaje właściwa równowaga pomiędzy realizacją celu w postaci zapewnienia sprawnego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, mieszczącego się w zakresie ochrony porządku publicznego, a stopniem ingerencji w sytuację prawną stron. W konsekwencji rodzi to uzasadnione wątpliwości co do zgodności analizowanego rozwiązania z konstytucyjną zasadą proporcjonalności w jej aspekcie materialnym.

Analiza skutków nowelizacji wymaga również odniesienia się do zasady autonomii woli stron prawa prywatnego, która znajduje swój wyraz m.in. w art. 353¹ k.c., statuującym zasadę swobody umów. Zgodnie z nim, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według własnego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Zasadę autonomii woli stron można zdefiniować jako przyznanie uczestnikom stosunków prawnych uprawnienia do samodzielnego kształtowania swojej sytuacji prawnej w granicach wyznaczonych przez przepisy prawa i zasady współżycia społecznego [Haponiuk 2023, 150]. W jej ramach podmiotom przyznaje się nie tylko możliwość określenia treści łączącego je stosunku prawnego, lecz także swobodę podjęcia decyzji o jego nawiązaniu, wyborze kontrahenta oraz sposobie jego zakończenia [Niedośpiął 2003, 27-28]. Na tym tle wprowadzenie mechanizmu sankcji finansowych za odmowę udziału w mediacji należy postrzegać jako ingerencję w sferę autonomii decyzyjnej stron. Udział w mediacji podejmowany z obawy przed negatywnymi konsekwencjami ekonomicznymi trudno uznać za wyraz wolnej woli, a więc za zgodny z istotą autonomii woli w prawie prywatnym. W rezultacie może dochodzić do sytuacji, w których decyzja strony nie będzie wynikała z jej autonomicznej woli angażowania się w proces polubownego rozwiązania sporu, lecz z konieczności uniknięcia negatywnych skutków procesowych, co w istocie stanowi ograniczenie realizacji zasady autonomii woli stron.

¹⁴ Tamże.

Na zakończenie należy też wskazać, że ustawodawca, mając na uwadze postulat sprawności postępowania, zawarł w art. 458^{3a} § 3 k.p.c. dyrektywę, zgodnie z którą „[p]o skierowaniu stron do mediacji sąd podejmuje czynności służące do przygotowania posiedzenia przygotowawczego albo rozprawy”. Regulacja ta służy uniknięciu sytuacji, w której skierowanie stron do mediacji skutkowałoby wstrzymaniem biegu sprawy. Takie rozwiązanie ma na celu zagwarantowanie tego, aby w razie niepowodzenia mediacji sąd był przygotowany do bezzwłocznego przejścia do kolejnych czynności procesowych.

Z całą pewnością jest to słuszny postulat, niemniej jego praktyczna realizacja budzi uzasadnione wątpliwości natury pragmatycznej. Należy bowiem postawić pytanie, czy obciążeni referatami sędziowie wydziałów gospodarczych będą w stanie realnie podejmować czynności przygotowawcze w sprawach znajdujących się w fazie mediacji. Naturalnym jest, że priorytetem pozostanie prowadzenie postępowań już zaawansowanych, toczących się, kosztem podejmowania czynności w sprawach znajdujących się na etapie mediacji, które mogą zakończyć się ugodą. W konsekwencji można przewidywać, że w aktualnych realiach wysokiego obciążenia sądów pierwszeństwo w dalszym ciągu będą miały sprawy już procedowane, wymagające bieżącego rozstrzygnięcia, natomiast sprawy znajdujące się na etapie mediacji mogą pozostawać w praktyce na dalszym planie. Może to prowadzić do sytuacji, w której omawiana regulacja pozostanie w dużej mierze postulatem teoretycznym, trudnym do realizacji w realiach praktyki sądowej. Paradoksalnie rozwiązanie, które w założeniu projektodawcy ma przyspieszyć bieg spraw, w wielu przypadkach może doprowadzić do ich rażącego wydłużenia, o czas mediacji, która nie zakończy się zawarciem ugody.

Podsumowanie

Dokonana analiza nowelizacji prowadzi do sformułowania istotnych zastrzeżeń wobec obligatoryjnej mediacji w sprawach z umów o roboty budowlane oraz ściśle związanych z procesem budowlanym umów służących wykonaniu robót budowlanych. Co prawda na płaszczyźnie teoretyczno-prawnej sam obowiązek zainicjowania procedury przez sąd wydaje się nie pozostawać w sprzeczności z zasadą dobrowolności, o ile strony zachowują realną autonomię w zakresie odmowy udziału w rozmowach. Jednakże zagrożenie poważnymi sankcjami finansowymi za nieuzasadnioną odmowę

udziału w mediacji może w praktyce ograniczać autonomię woli stron, czyniąc z prawa do sprzeciwu jedynie teoretyczny przywilej, obarczony wysokim ryzykiem finansowym. Strony, działając pod presją ewentualnego obciążenia kosztami procesu w całości, mogą ograniczać swój udział w mediacji do działań o charakterze czysto formalnym, pozbawionych rzeczywistej woli zawarcia porozumienia. Będzie to prowadziło do mediacji pozornych, fasadowych, w których strony będą uczestniczyć jedynie w celu uniknięcia negatywnych konsekwencji ekonomicznych oraz wykazania przed sądem udziału w nich. Takie działanie jest sprzeczne z podstawowymi założeniami mediacji, jako metody opartej na dobrowolnej i autentycznej woli wypracowania satysfakcjonującego obie strony porozumienia. W konsekwencji zamiast założonego usprawnienia dojdzie do przedłużenia czasu rozpoznawania spraw, które nie zakończą się zawarciem ugody, oraz wzrostu kosztów całego procesu. Mediacja przestaje być dobrowolna w momencie, gdy motywacją do jej podjęcia staje się strach przed sankcją finansową, a nie chęć porozumienia. Choć samo dążenie ustawodawcy do spopularyzowania i wzmacniania roli mediacji jako skutecznej i efektywnej metody kończenia sporów budowlanych zasługuje na aprobatę, niemniej kluczowe znaczenie ma sposób jej promowania. Upowszechnianie polubownych metod rozwiązywania sporów powinno opierać się na budowaniu świadomości ich realnych zalet, a nie na przymusie ekonomicznym. Ostateczna ocena przyjętych rozwiązań wymaga jednak czasu i obserwacji praktyki ich stosowania.

PIŚMIENNICTWO

- Banaszak, Bogusław. 2012. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck. Legalis el.
- Ciepla, Helena. 2016. „Komentarz do art. 103.” W *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz. Art. 1-366*, wyd. 7, red. Andrzej Marciniak, i Kazimierz Piasecki. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck. Legalis el.
- Gonet, Mateusz. 2014. „Rozwiązywanie sporów w sprawach budowlanych – arbitraż.” *Świat Nieruchomości* nr 87:69-73.
- Grzyb, Beata, i Magdalena Apollo. 2015. „Umowa o roboty budowlane w aspekcie podziału ryzyka stron.” *Inżynieria Morska i Geotechnika* nr 6:838-43.

- Haponiuk, Dorota. 2023. „Autonomia woli w stosunkach cywilnoprawnych ze szczególnym uwzględnieniem umów konsumenckich.” *Studia Prawnicze KUL* nr 1:147-63. <https://doi.org/10.31743/sp.13080>
- Jadłowski, Przemysław. 2017. „Postępowanie upominawcze i nakazowe de lege ferenda.” *Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ* nr 1:69-82.
- Niedośpiał, Michał. 2003. *Swoboda czynności prawnych*. Bielsko-Biała: Wydawnictwo STO.
- Skrobotowicz, Grzegorz A. 2017. *Mediacja karna w świetle badań*. Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Sławicki, Piotr. 2023. „Uгода mediacyjna zawarta w e-mediacji – wybrane zagadnienia praktyczne.” W *E – mediacja w rozwiązywaniu sporów gospodarczych i pracowniczych*, red. Włodzimierz Broński, 147-59. Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Suchanek, Marek. 2018. „Mediacja jako metoda rozwiązywania konfliktów społecznych.” *Studia Administracyjne* nr 10:129-47. <https://doi.org/10.18276/sa.2018.10-09>
- Suzuki, Masahiro. 2025. „Beyond face-to-face: Exploring the restorative potential of shuttle mediation.” *Criminology & Criminal Justice* 1-14. <https://doi.org/10.1177/17488958251400121>
- Szanciło, Tomasz. 2023. *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 1-458¹⁶. Tom I*. Wyd. 2. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Waszkiewicz, Paweł. 2024. „Zasady mediacji.” W *Mediacje. Teoria i praktyka*, red. Ewa Gmurzyńska, i Rafał Morek, 161-76. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wolańska-Wieczorek Iwona. 2022. „Zastosowanie mediacji sądowych w sprawach gospodarczych i biznesowych.” *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie* 53, nr 1-2:109-20. <https://doi.org/10.25944/znmwse.2022.01-2.109120>
- Wójcik, Dobrochna. 2010. „Rola mediacji między pokrzywdzonym a sprawcą przestępstwa.” W *System Prawa Karnego. Zagadnienia ogólne*, t. I, red. Andrzej Marek, 350-413. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

