

**EUROPEJSKI PRZEGLĄD
PRAWA I STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH
nr 2-3/2022/62-63**

**Kwartalnik
Ukazuje się od 2004 roku**

ISSN-2081-0903

WYDAWCA

**Europejska Wyższa Szkoła
Prawa i Administracji
w Warszawie, ul. Okopowa 59**

KOLEGIUM REDAKCYJNE

prof. Jerzy J. Wiatr
– redaktor naczelny

Tadeusz T. Nowacki
– sekretarz redakcji

Daria Pajek
– zastępca sekretarza redakcji

Małgorzata Głuszczyk-Draczk
– redaktor graficzny

RADA PROGRAMOWA

prof. Tomasz Szanciło
– przewodniczący

prof. Roman Wieruszewski
– wiceprzewodniczący

prof. Barbara Bajor, prof. Anton
Bebler, dr Anna Gwiazda,
prof. Artur Kotowski, prof. Michał
Kowalski, prof. Roman Kuźniar,
prof. Krzysztof Pałeczki,
prof. Jacek Sobczak

ADRES

01-043 Warszawa
ul. Okopowa 59
tel. +48 22 18 24 942

eppism.ewspa.edu.pl

Redakcja nie zwraca niezamówionych tekstów, a także nie odpowiada za treść ogłoszeń.

PRENUMERATA

Informacji udziela dziekan
Europejskiej Wyższej Szkoły
Prawa i Administracji.

Od Redakcji

Obecny, podwójny numer naszego kwartalnika zawiera przede wszystkim prace z kilku dziedzin nauk prawnych – autorstwa zarówno pracowników EWSPA, jak i osób z zewnątrz.

Odnotowujemy ostatnio znaczny wzrost liczby nadesłanych tekstów, co potwierdza fakt zakorzenienia się pisma w polskim środowisku akademickim.

Problematyka międzynarodowa jest obecna w tym numerze m.in. w postaci wywiadu przeprowadzonego z profesorem Antonem Beblerem na temat konsekwencji ostatnich wyborów parlamentarnych w Słowenii.

**EUROPEAN LAW
& INTERNATIONAL
RELATIONS REVIEW
No. 2-3/2022/62-63**

**Academic quarterly
Published since 2004**

ISSN-2081-0903

PUBLISHER

**European University of Law
and Administration in Warsaw,
59 Okopowa St.**

EDITORIAL BOARD

Prof. Jerzy J. Wiatr
– editor-in-chief

Tadeusz T. Nowacki
– editorial secretary

Daria Pajek
– deputy editorial secretary

Małgorzata Głuszczyk-Draczk
– graphic editor

PROGRAM BOARD

Prof. Tomasz Szanciło
– chairman

Prof. Roman Wieruszewski
– vice-chairman

Prof. Barbara Bajor, Prof. Anton
Bebler, Dr Anna Gwiazda,
Prof. Artur Kotowski, Prof. Michał
Kowalski, Prof. Roman Kuźniar,
Prof. Krzysztof Pałeczki,
Prof. Jacek Sobczak

ADDRESS

01-043 Warsaw
59 Okopowa St.
tel. +48 22 18 24 942

eppism.ewspa.edu.pl

The editors do not return unsolicited
texts, and is not responsible
for the content of advertisements.

SUBSCRIPTION

Information can be obtained
from the dean of EULA.

From the Editor

The current double issue of our quarterly mainly contains mainly papers from several fields of legal sciences – authored by both EULA employees and outsiders.

We have recently noted a significant increase in the number of submitted texts, which confirms the fact that the journal is taking root in the Polish academic community.

International issues are present in this edition, among others, in the form of an interview with Professor Anton Bebler on the consequences of the recent parliamentary elections in Slovenia.

Spis treści

nr 2-3/2022/62-63

Waldemar Gontarski, Iwona Parchimowicz-Gontarska, Suwerenność energetyczna na kanwie pakietu „Gotowi na 55”. Część 1	7
Słownia po wyborach parlamentarnych: z profesorem Antonem Beblerem rozmawia Jerzy J. Wiatr	25
Jacek Sobczak, Ksenia Kakareko, Szczególna staranność dziennikarska ...	30
Jacek Widło, Osobiste sposoby zabezpieczenia wiarygodności w prawie prywatnym międzynarodowym na przykładzie poręczenia i gwarancji	48
Piotr Nazaruk, Charakter prawny i treść umowy o arbitraż	71
Małgorzata Rybicka-Pakuła, Zdarzenie szkodzące w przypadku odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania wokół lotniska	96
Tomasz Niedziński, Aspekty prawne dyskryminacji w zatrudnieniu	124
Konrad Zamirski, Postępowanie regulacyjne Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP przed Międzykościelną Komisją Regulacyjną	138
Łukasz Węgrzynowski, Konsument w rozumieniu rozporządzenia nr 1215/2012 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych	150
Tomasz Szczurowski, Krajowy Rejestr Zadłużonych i informatyzacja postępowań insolwencyjnych	170
Jakub Robel, Działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na rzecz umacniania demokracji lokalnej w kontekście monitorowania wyborów	186
Ewa Jakubiak, Internal Security of Poland in Cooperation with International Organizations	200
Stanisław Kruminis-Łozowski, Tajemniczy owoc zatrutego drzewa	215

Z życia Uczelni

Konferencja na temat książki Jerzego J. Wiatra <i>Dylematy demokracji we współczesnym świecie</i>	224
---	-----

Recenzje

Jerzy Jaskiernia, <i>Dyplomacja parlamentarna</i> (Jerzy J. Wiatr).....	226
Katarzyna Baran i Stanisław Mazur (red.), <i>Przywództwo w administracji publicznej: perspektywa zarządzania kryzysowego</i> (Jerzy J. Wiatr).....	228
Piszą w numerze.....	231
Informacje dla Autorów.....	233



Waldemar Gontarski
Iwona Parchimowicz-Gontarska

Suwerenność energetyczna na kanwie pakietu „Gotowi na 55”. Część 1

[Energy Sovereignty on the Basis of the ‘Fit for 55’ Package. Part 1]

Abstract

The purpose of this publication divided into two parts is to interpret one of the most difficult provisions of the European Union treaties contained in the second subparagraph of Article 194(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union introducing national energy sovereignty. Reference to Article 192(2)(c) in the second subparagraph of Article 194(2) shall be understood as meaning that if, when adopting measures in the environmental field, the energy objectives (Article 194[1]) do not prevail over the environmental ones (Article 191) and at least one of the conditions required for national energy sovereignty is met (the second subparagraph of Article 194[2]), then Article 192(2)(c) shall be invoked as the Treaty basis (unanimity of the Council). Only in the event that none of the three alternative conditions required for energy sovereignty are met and the energy goals prevail over the environmental ones, the ordinary legislative procedure provided for in the first subparagraph of Article 194(2) shall be followed. The “communitarisation” of energy sovereignty merely involves taking the energy solidarity into consideration (Article 194[1]) and adopting measures appropriate to the economic situation on an *ad hoc* basis (Article 122[1]) whilst taking into account the Declaration on Article 194 of the Treaty on the Functioning of the European Union, which by referring to two treaty provisions strengthens the energy independence of Member States during a crisis within the meaning of Article 347 to such extent that in practice it necessitates at least a revision of the ‘Fit for 55’ package proposed by the European Commission. In accordance with the second subparagraph of Article 194(2) in conjunction with Article 194(1) the energy transformation shall take place on a national and not the EU level whilst at the same time taking into consideration the energy solidarity principle enshrined in the EU treaties, which has been rejected by Germany before the Court of Justice of the European Union (*Germany v. Poland*, C-848/19 P) in order to increase EU’s reliance on the supplies of Russian gas. The ‘Fit for 55’ package completely ignores these provisions despite the fact that according to some of the legislative proposals contained therein such regulations are applicable. Not only the Polish literature lacks publications on the Treaty basis of conclusions included in the ‘Fit for 55’ package.

Keywords: ‘Fit for 55’ package, national energy sovereignty, the energy solidarity.

Reglamentacja krajowej energii (polityki energetycznej) poprzez cel klimatyczny Unii – tak najkrócej można scharakteryzować zaproponowany przez Komisję Europejską pakiet „Gotowi na 55”. Prawnicze czasopiśmiennictwo naukowe dotyczące tego pakietu koncentruje się na zawartości klimatycznej i ewentualnie energetycznej, abstrahując od wykładni regulacji traktatowych¹. Niniejsza, dwuczęściowa publikacja – przeciwnie: koncentruje się na wykładni przepisów prawa pierwotnego, a wskazany pakiet stanowi jedynie okazję do przedstawienia wyników tej wykładni.

Konkluzje Rady Europejskiej i pakiet „Fit for 55”

Unijny cel klimatyczny w postaci redukcji emisji gazów cieplarnianych co najmniej o 55% do 2030 roku w porównaniu z rokiem 1990 najpierw przedstawiła Rada Europejska w grudniu 2020 r. w formie niewiążącego prawnie impulsu politycznego (art. 15 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej)² – pkt III.12 konkluzji Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r.³ Prawnicy wiążące stało się to dopiero na podstawie art. 4 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia 2021/1119 r.⁴ – wydanego na podstawie art. 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵ (zwykła procedura ustawodawcza). Cel ten stanowi etap pośredni na drodze Unii Europejskiej do osiągnięcia

¹ Na przykład S. Schlacke, H. Wentzien, E.-M. Thierjung, M. Köster, „Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ package”, *Oxford Open Energy*, 2022, 1, s. 1 i nn. (<https://academic.oup.com/journals/>): „To implement the European Union (EU) Climate Law’s newly established 55% greenhouse gas reduction objective for 2030, the EU Commission suggests a wave of reforms to the European energy and climate legislation” – s. 1; H. Banaszek, „Fit for 55 – rewizja unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) w ramach Europejskiego Zielonego Ładu”, *Europejski Przegląd Sądowy*, 2022, nr 2, s. 23 i nn. – autorka jedynie przy okazji (w przyp. 6) przytacza treść art. 191 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE; M. Romanowicz, „Gotowi na transformację? Polityka klimatyczna Unii Europejskiej w świetle pakietu Fit for 55”, *Europejski Przegląd Sądowy*, 2022, nr 2, s. 35 i nn. – autorka w ogóle pomija regulacje traktatowe.

² O braku kompetencji prawodawczej Rady Europejskiej – por. np. W. Gontarski, „Nowy system warunkowości w prawie Unii Europejskiej”, *Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica*, 2021, 97, s. 35 (i wskazane tam orzecznictwo TSUE oraz poglądy doktryny): „W zakresie legislacyjnym kompetencja Rady Europejskiej ogranicza się do formułowania impulsu o charakterze politycznym. Impuls legislacyjny Rady Europejskiej nie jest prawnie wiążący dla instytucji Unii mających kompetencje legislacyjne”.

³ Konkluzje Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r., EUCO 22/20, <https://www.consilium.europa.eu>.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 r., *Dz. Urz. UE L 243*, l.

⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), *Dz. Urz. UE 2016 C 202*, 47.

neutralności klimatycznej w 2050 roku (akapit trzeci ust. 1 art. 4 tego rozporządzenia).

Opublikowany przez Komisję 14 lipca 2021 r. zestaw projektów określony mianem „Fit for 55” („Gotowi na 55”) skierowany jest na osiągnięcie przez UE ww. podwyższonego celu redukcyjnego (art. 4 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia 2021/1119). Stosunkowo obszerny pakiet (łącznie ponad 4500 stron, wraz z aneksami) obejmuje: 1) syntetyczny komunikat Komisji (COM[2021]550)⁶ prezentujący założenia ogólne oraz 2) wstępne wnioski legislacyjne (trzynaście) i strategiczne (jeden) – w sumie czternaście odrębnych dokumentów⁷ – dotyczące głównych filarów europejskiego prawodawstwa dotyczących klimatu i energii. W komunikacie ani słowa nie ma o tym, jak zawarte w nim treści mają się do wyłącznej kompetencji państw członkowskich co do możliwości dokonania wyboru własnego (krajowego) koszyka (miks) energetycznego w ogólności, a w szczególności do dokonania takiego wyboru wyłącznie spośród własnych (krajowych) zasobów energetycznych danego państwa – o czym stanowi pominięty przez Komisję art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE. Już *prima facie* wnioski ustawodawcze z tego pakietu odnoszą się do hipotezy tej regulacji – i dlatego nie można proponowanych zmian sprowadzać do „polityki klimatycznej”⁸. Inna rzecz, że w TFUE nie ma mowy o polityce klimatycznej, zwalczanie zmian klimatu” (art. 191 ust. 1 tiret czwarte wskazuje taki cel klimatyczny) stanowi jeden z traktatowych celów „polityki Unii w dziedzinie środowiska”.

Artykuł 194 ust. 2 akapit drugi rozstrzyga o braku suwerenności energetycznej Unii, co oznacza wyłączną kompetencję państw członkowskich (zastrzeżenie suwerenności energetycznej na rzecz państw członkowskich), aczkolwiek bez uszczerbku dla wskazanego tam art. 192 ust. 2 lit. c (jednomyślność Rady). Zdaniem piśmiennictwa „ze względu na suwerenność państw członkowskich zawartą w art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE” unijne prawo pochodne dotyczące energetyki „opiera się na miękkich mechanizmach kontroli w celu koordynowania realizacji celów polityki energetycznej i klimatycznej prowadzonej na poziomie

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55”: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej, COM(2021) 550 final.

⁷ Zestawienia informacji – realizacja Europejskiego Zielonego Ładu, 14 lipca 2021 (https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_pl).

⁸ Przeciwnie M. Romanowicz, „Gotowi na transformację? Polityka klimatyczna Unii Europejskiej w świetle pakietu Fit for 55”, op. cit., s. 35, lid: „Autorka porusza tematykę rozwoju polityki klimatycznej Unii Europejskiej”.

państw członkowskich. W związku z brakiem konsensusu politycznego między państwami członkowskimi co do tego, jak powinien wyglądać europejski koszyk energetyczny, nie było możliwe zaktualizowanie celów uzgodnionych na szczepku europejskim w formie wiążących celów krajowych w zakresie rozwoju odnawialnych źródeł energii ani wprowadzenie ich w celu zwiększenia efektywności energetycznej⁹. Uwagi te sformułowano w odniesieniu do rozporządzenia (UE) 2018/1999 o zarządzaniu unią energetyczną¹⁰, który to akt prawny wbrew jego nazwie ma charakter dyrektywy¹¹ – w tym sensie, że określa jedynie cele ogólne, i to na dodatek dotyczące Unii jako całości¹². „Rozporządzenie” to w porównaniu do unijnego prawa pochodnego przyjmowanego przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony – np. art. 3 ust. 1 w zw. z załącznikiem I dyrektywy 2009/28/WE¹³ (obowiązkowe krajowe cele ogólne) – oznacza „przejęcie z powrotem od twardej do miękkiej kontroli” [wird hierin eine Kehrtwende von einer harten zu einer weichen Steuerung]¹⁴. Inaczej mówiąc, kontrolowanie przez UE polityki energetycznej prowadzonej przez państwa członkowskie ma być teraz miękkie, a „powodem tej zmiany paradygmatu Unii” (wprowadzonej Traktatem z Lizbony) jest 194 ust. 2 akapit drugi TFUE, który „przewiduje zastrzeżenie suwerenności na rzecz państw członkowskich”¹⁵.

⁹ S. Schlacke, M. Knodt, „Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz”, *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2019, nr 7–8, s. 408.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z 11 grudnia 2018 r. 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. Urz. UE L 328*, 1 ze zm.

¹¹ Tak S. Schlacke, M. Knodt, „Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz”, *op. cit.*, s. 408.

¹² W szczególności według art. 32 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia (UE) 2018/1999 o zarządzaniu unią energetyczną – w dziedzinie efektywności energetycznej Komisja oprócz tych zaleceń proponuje w stosownych przypadkach środki i korzysta ze swoich uprawnień na poziomie Unii, aby zapewnić w szczególności osiągnięcie celu Unii na rok 2030 dotyczącego efektywności energetycznej.

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE, *Dz. Urz. UE 2009 L 140*, 16 – uchylona przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/2001 z 11 grudnia 2018 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, *Dz. Urz. UE L 328*, 82.

¹⁴ S. Schlacke, „Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem”, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2022, 13, s. 906 i piśmiennictwo powołane tam w przyp. 33.

¹⁵ S. Schlacke, *ibidem*, a także piśmiennictwo powołane w przyp. 34.

Z lektury „Fit for 55” wynika odwrotna zmiana paradygmatu ustawodawczego Unii, ale już bez zmian traktatowych. W związku z 55-procentowym celem redukcyjnym w pkt III.17. tiret pierwsze i drugie konkluzji Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r. mowa jest o odpowiedniej zmianie systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS)¹⁶. Toteż zmiany projektowane w omawianym pakiecie dotkną¹⁷ w szczególności dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/87/WE¹⁸ ustanawiającą system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (zwany „unijnym systemem handlu emisjami”; EU ETS). Akt ten przyjęto na podstawie art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹⁹ (większość kwalifikowana Rady; odpowiednikiem jest art. 294 TFUE), na podstawie prawno-materialnej z art. 175 ust. 1 TWE (odpowiednikiem jest 192 ust. 1 TFUE), co wykluczyło jednomyślność Rady (o której mowa w art. 175 ust. 2 TWE; odpowiednikiem jest art. 192 ust. 2 TFUE) – taka podstawa traktatowa budzi poniżej przedstawione wątpliwości prawne wynikające z art. 192 ust. 2 lit. c; również podstawą traktatową proponowanych w „Fit for 55” zmian ETS jest art. 192 ust. 1 TFUE.

W konkluzjach Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r. w pkt III.17 tiret trzecie zakłada się realizowanie wspomnianego celu klimatycznego w szczególności drogą przyjęcia przez Unię środków o charakterze fiskalnym – co znalazło odzwierciedlenie w nowej decyzji sprawie systemu zasobów własnych Unii (art. 311)²⁰ – określonego jako „zapropozowanie mechanizmu dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂ [ang. *carbon border adjustment mechanism*; CBAM] w celu zapewnienia integralności środowiskowej polityk UE i zapobiegania ucieczce emisji w sposób zgodny z zasadami WTO”. Na tym oparto motyw 8 owej decyzji

¹⁶ Revision of the EU Emission Trading System – art. 192 w zw. z art. 191 i 192 ust. 1 TFUE – COM(2021) 551 final; zmiany system ETS dotyczy także 552 final (Przegląd unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji w odniesieniu do lotnictwa; art. 192 TFUE) oraz 567 final (Powiadamianie – mechanizm kompensacji i redukcji CO₂ dla lotnictwa międzynarodowego; podstawa traktatowa jak w 551 final) – por. S. Schlacke, H. Wentzien, E.-M. Thierjung, M. Köster, „Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ package”, op. cit., s. 4, przyp. 33.

¹⁷ Szerzej na przykład: S. Schlacke, H. Wentzien, E.-M. Thierjung, M. Köster, „Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ package”, op. cit., ss. 1–13; S. Schlacke, Klimaschutzrecht im Mehrebenen-system”, op. cit., s. 905 i nn.

¹⁸ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz. Urz. UE L 275, 32 ze zm.

¹⁹ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana 2002); OJ C 325, 33–184.

²⁰ Decyzja Rady (UE, Euratom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylająca decyzję 2014/335/UE, Euratom, Dz. Urz. UE L 424, 1.

w sprawie systemu zasobów własnych. Wyszczególniono tam nowe zasoby własne Unii w postaci cła („dostosowanie cen na granicach”), które ma być ustanawiane (najpóźniej do 1 stycznia 2023 r.) z uwzględnieniem emisji CO₂²¹; kwestia ta jest ujęta w stosownym wniosku legislacyjnym (CBAM)²² związanym ze zmianą systemu ETS, składającym się na „Fit for 55”, którego podstawa traktatowa budzi te same wątpliwości, co podstawa traktatowa zmiany ETS.

Między innymi ze względu na opisane cło od emisji CO₂ doktryna mówi o konieczności zmiany traktatowej: „Rodzi to pytanie, czy Unia, której brakuje suwerenności podatkowej [niem. *Steuerhoheit*; ang. *fiscal sovereignty*], ma prawo nakładać podatki na podstawie uprawnień przewidzianych w TFUE. Prawidłowe ustanowienie podatków unijnych i stworzenie nowych zasobów własnych, które prowadzą do bezpośrednich obciążeń obywateli, zakłada zmianę traktatu w celu stworzenia uregulowań finansowych”²³.

Przy takim ujęciu siłą rzeczy akcentować należy przekazywanie przez państwa członkowskie dalszych kompetencji na rzecz Unii, tzn. kompetencji dotychczas w prawie traktatowym nieprzewidzianych.

Komisja planowała, aby projekty legislacyjne składające się na pakiet „Fit for 55” zostały uchwalone w większości w 2022 roku. Biorąc pod uwagę potencjalny konflikt wynikający przede wszystkim z wprowadzenia zmian w systemie handlu uprawnieniami do emisji w sektorze budowlanym i transportowym, a także obecną wojnę w Ukrainie i związaną z nią niepewność w zakresie dostaw energii, wydaje się to mało prawdopodobne²⁴. W związku z kryzysem wywołanym tą wojną godzi się zwrócić uwagę na istotne wzmocnienie autonomii krajowej polityki energetycznej (sze-

²¹ Szerzej o tym nowym źródle zasobów własnych Unii np. J. Hey, „Das Einnahmesystem der Europäischen Union: neue Steuern als neue Eigenmittel?“, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2021, nr 7, s. 277 i nn.

²² Mechanizm dostosowywania cen na granicach z uwzględnieniem emisji CO₂, COM(2021) 564 final – art. 191 i art. 192 ust. 1 TFUE.

²³ J. Hey, „Das Einnahmesystem der Europäischen Union: neue Steuern als neue Eigenmittel?“, s. 278, teza publikacji (zamieszczona w języku niemieckim i angielskim): „The own resources decision of December 14, 2020 breaks new ground in financing the EU budget. In addition to a credit authorization, a new ‘plastic tax’ is introduced; from 2023, the budget is to be additionally financed by a CO₂ border adjustment and a digital levy. This raises the question of whether the Union, which lacks fiscal sovereignty, is entitled to introduce taxes on the basis of the competences provided for in the TFEU. Correctly, EU taxes and the invention of new own resources that lead to direct burdens on citizens presuppose a treaty amendment for the purpose of creating a financial order. In any case, however, the law approving a corresponding decision on own resources must be passed by a majority as provided for in Art. 79(2) of the German Constitution”.

²⁴ Tak S. Schlacke, „Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem”, *op. cit.*, s. 907.

rzej o tej autonomii piszemy poniżej) zawarte w deklaracji nr 35 w sprawie art. 194 TFUE²⁵, w myśl której artykuł 194 nie wpływa na prawo państw członkowskich do przyjmowania niezbędnych postanowień w celu zapewnienia dostaw energii zgodnie z warunkami przewidzianymi w artykule 347²⁶. Deklaracje generalnie nie wchodzą w skład Traktatów i jako takie nie są prawnie wiążące, chociaż w praktyce orzeczniczej wykorzystywane są do interpretacji przepisów wiążących²⁷. Natomiast środki podejmowane w przypadku trudności gospodarczych na podstawie art. 122 – rozpatrywane w świetle art. 194 ust. 2 akapit drugi i art. 122 *in pr.* („Bez uszczerbku dla innych procedur przewidzianych w Traktatach”) – mogą mieć jedynie postać pomocy *stricte doraźnej*²⁸. Istotą środków przewidzianych w art. 122 jest „instrument zapobiegania lub obrony kryzysowej, a zatem wyjątek”²⁹. Z kolei art. 347 (art. 297 TWE), do którego odsyła deklaracja nr 35, stanowi klauzulę ogólną, ponieważ jej zakres derogacyjny nie ogranicza się do wybranych przepisów³⁰. Z punktu widzenia polityki energetycznej³¹ (i każdej innej), w tym solidarności energetycznej, jest to derogacyjna klauzula obronna, czyli o charakterze *ultima ratio*. Artykuł 347 TFUE, zwłaszcza w zw. z deklaracją 35 odsyłającą do art. 194, uprawnia państwa członkowskie „do podejmowania środków niezgodnych z prawem lub celami UE”³², jeśli zachodzą określone w niej przesłanki, tzn. w szczególności nie wystarczą przypadki kryzysów czysto gospodarczych lub społecznych³³.

²⁵ Deklaracje dołączone do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony, podpisany 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE 2016 C 202, 349.

²⁶ Por. W. Kahl, „Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon”, *Europarecht*, 2009, nr 5, s. 611.

²⁷ Tak I. Parchimowicz-Gontarska, „Artykuł 1 ust. 2 Protokołu nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych a ogólny system warunkowości służący ochronie budżetu Unii Europejskiej”, *Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych*, 2021, nr 4, LEX, ss. 15 i 16, a także piśmiennictwo oraz orzecznictwo przytoczone w przyp. 17.

²⁸ Por. A. Nowak-Far [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, tom 2 (art. 90–222), A. Wróbel i in. (red.), Warszawa 2012, LEX, komentarz do art. 122, teza 122.2.

²⁹ U. Häde [w:] *EUV/AEU. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, red. Ch. Calliess, M. Ruffert, wyd. 6, München 2022, komentarz do art. 122, nr boczny 2 i piśmiennictwo powołane w przyp. 4.

³⁰ Ch. Calliess [w:] *EUV/AEU. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, komentarz do art. 347, nr boczny 2 i piśmiennictwo powołane w przyp. 6.

³¹ Por. J. Kuhlmann, „Kompetenzrechtliche Neuerungen im europäischen Energierecht nach dem Vertrag von Lissabon”, Working Paper No. 79, Europainstitut Wirtschaftsuniversität Wien, Juni 2008, s. 22 (<https://epub.wu.ac.at/1072/1/document.pdf>).

³² W. Sadowski, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, tom 3 (art. 223–358), A. Wróbel i in. (red.), Warszawa 2012, LEX, komentarz do art. 347, teza 347.1.

³³ Ch. Calliess [w:] *EUV/AEU. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, komentarz do art. 347, nr boczny 4 i piśmiennictwo powołane w przyp. 22.

Siłą rzeczy deklaracja nr 35 powinna być brana pod uwagę w przypadku „Fit for 55” w warunkach wojny w Ukrainie, czyli projekt ten już wymaga rewizji. Na takiej samej zasadzie rewizji – i to nawet jednostronnie dokonywanej przez państwo członkowskie – mogą wymagać obowiązujące akty prawa Unii, które mają być zmieniane omawianym pakietem. Artykuł 347 bezdyskusyjnie podlega stosowaniu w przypadku wojny lub groźby wojny (m.in. obie te przesłanki są tam zawarte) między państwem członkowskim a państwem trzecim. Jednak według piśmiennictwa „w niektórych przypadkach szczególnie bliskie stosunki gospodarcze między państwem członkowskim a państwem trzecim zaangażowanym w wojnę uważane są za wystarczające”³⁴. W tym kontekście powinno się rozpatrywać w szczególności sytuację Polski w związku z wojną w Ukrainie.

Norma proceduralna (art. 192 TFUE – środowisko) i materialna (art. 194 TFUE – energetyka)

Z systemowego punktu widzenia w kwestiach proceduralnych dotyczących interesujących nas działań prawodawczych w pierwszej kolejności należy dokonać wykładni art. 192 TFUE, gdzie ustanowiono:

- ◆ w ust. 1 zwykłą procedurę ustawodawczą jako podstawową procedurę legislacyjną w przyjmowaniu środków służących osiągnięciu celów polityki w dziedzinie środowiska;
- ◆ specjalną procedurę ustawodawczą w katalogu wyjątków wskazanych w ust. 2.

Odnosząc to do „Fit for 55” zauważmy, że dla państwa członkowskiego troszczącego się o swoją suwerenność energetyczną jednomyślność wydaje się najgorszą dopuszczalną procedurą traktatową przy wprowadzaniu zarówno zmiany ETS, jak i wzmocnienia skutków tej zmiany, w szczególności poprzez mechanizm dostosowywania cen na granicach (CBAM)³⁵ – jeśli pominiemy art. 194 ust. 2 akapit drugi w ogóle wykluczający kompetencję Unii. Podstawą traktatową zmiany mechanizmu CBAM staje się wtedy art. 192 ust. 2 lit. a (przepisy przede wszystkim o charakterze fiskalnym). Zadość

³⁴ Ch. Calliess [w:] EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, komentarz do art. 347, nr boczny 5 i piśmiennictwo powołane w przyp. 27–30.

³⁵ Szerzej S. Schlacke, H. Wentzien, E.-M. Thierjung, M. Köster, „Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ package”, op. cit., s. 4 i nn.

wymaganiom traktatowym nie czyni samo wyszczególnienie tego środka w konkluzjach Rady Europejskiej z 11 grudnia 2020 r. (akt o charakterze impulsu politycznego, o którym mowa w art. 15 ust. 1 TUE) oraz w decyzji w sprawie systemu zasobów własnych Unii (w tym akcie CBAM wskazano blankietowo) – zarówno ze względu na charakter tych aktów (odpowiednio: impuls polityczny oraz blankiet), jak i na odrębną procedurę przyjmowania środków z art. 192 ust. 2 lit. a TFUE (w przeciwieństwie do konkluzji Rady Europejskiej oraz decyzji w sprawie systemu zasobów własnych – art. 311 akapit trzeci), w szczególności opartą na konsultacjach z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów.

Z kolei według art. 192 ust. 2 lit. c, rozważanego ewentualnie jako podstawa traktatowa zmian ETS – również (tak samo jak art. 192 ust. 2 lit. a) wprowadzającego jednomyślnie jako odstępstwo od zasady przewidzianej w ust. 1 art. 192 – Rada, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, uchwała środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego (przesłanka pierwsza) między różnymi źródłami energii (przesłanka druga) i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię (przesłanka trzecia). Te trzy przesłanki muszą wystąpić kumulatywnie. Tymczasem cel klimatyczny (działań UE związanych z przeciwdziałaniem zmianom klimatycznym) realizowany drogą obniżki emisji gazów cieplarnianych w szczególności wiąże się z redukcją wykorzystania przemysłowego węgla, powodującego stosunkowo wysoką emisję. Kierując się tymi przesłankami faktycznymi, doktryna akcentuje:

„Mogłoby to spowodować zasadnicze skutki dla bezpieczeństwa energetycznego takich państw jak Polska, która w związku z posiadaniem na swoim terytorium dużych zasobów węgla oraz polityką energetyczną prowadzoną przez polskie rządy w poprzednich latach oparta produkcję energii elektrycznej w przeważającym stopniu na tym surowcu. W związku z powyższym art. 192 ust. 2 lit. c TFUE umożliwia przeciwdziałanie przez państwa, których bezpieczeństwo energetyczne mogłoby zostać zagrożone, przyjęciu przez UE niekorzystnych dla nich środków prawnych”³⁶.

Ze względu na zawartą w omawianym przepisie (art. 192 ust. 2 lit. c) klauzulę limitującą znaczącego wyboru („środki wpływające znacząco

³⁶ M. Nowacki, A. Przyborowska-Klimczak [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, tom 2 (art. 90–222), op. cit., komentarz do art. 192, s. 1310.

na wybór”) w nauce mowa jest o środkach przyjmowanych przez UE w procedurze jednomyślności Rady, mających wpływ wyłącznie na „podstawową strukturę [die Grundstruktur] zapatrzenia w energię”³⁷. Klauzula ta *per saldo* zawęży „ogólną strukturę zapatrzenia”, także zawartą w rzezonym przepisie, do struktury podstawowej tego zaopatrzenia. Środki niewpływające w tak daleko idący sposób na wybór (dokonywany przez państwa członkowskie) między różnymi źródłami energii przyjmowane byłyby większościovio (art. 192 ust. 1).

Takie zawężenie normatywne rozszerzające kompetencje środowiskowe Unii wydaje się tracić na aktualności ze względu na dookreślenie art. 194 ust. 2 akapit drugi dotyczące polityki energetycznej. Generalnie art. 194 zawiera pierwszą oryginalną kompetencję traktatową w dziedzinie energetyki UE³⁸. Jest to kompetencja dzielona (art. 4 ust. 2 lit. i), ale ograniczona art. 194 ust. 2 akapit drugi, odsyłającym do art. 192 ust. 2 lit. c (jednomyślność Rady). W art. 194 ust. 2 akapit drugi też jest mowa o „ogólnej strukturze” zaopatrzenia państwa członkowskiego w energię (czyli tak samo jak art. 192 ust. 2 lit. c), lecz – w przeciwieństwie do art. 192 ust. 2 lit. c – nie występuje klauzula limitująca, tzn. nie ma mowy o „środkach wpływających znacząco na wybór”. Jak akcentuje piśmiennictwo, „przepis ten [art. 194 ust. 2 akapit drugi] zastrzega do kompetencji państw członkowskich wskazane w nim decyzje kierunkowe dotyczące wykorzystania zasobów energetycznych, wyboru źródeł energii i ogólnej struktury zaopatrzenia w energię, a tym samym jest bardziej radykalny w skutkach prawnych niż równoległa norma zawarta w art. 192 ust. 2 lit. c, która wymaga «tylko» jednomyślności”³⁹.

W art. 194 ust. 2 akapit drugi, jak ujmuje to doktryna, nawiązując do treści tej regulacji zawierającej trzy alternatywne przesłanki, „zastrzeżono suwerenność państw członkowskich poprzez ustanowienie uprawnienia państwa członkowskiego do określania:

- 1) warunków wykorzystania zasobów energetycznych [chodzi o zasoby energetyczne danego państwa],

³⁷ Ch. Calliess [w:] EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharta. Kommentar, komentarz do art. 192, nr boczny 32; szerzej M. Ruffert, „Vorgaben des Europarechts und nationale Gestaltungsspielräume”, *Energieversorgung und Umweltschutz* 2010, tom 102, s. 31.

³⁸ Por. A. Krämer, *EU Environmental Law*, wyd. 7, London 2012, s. 380 i nn.

³⁹ J. Gundel, „Die energiepolitischen Kompetenzen der EU nach dem Vertrag von Lissabon: Bedeutung und Reichweite des neuen Art. 194 AEUV”, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2011, nr 1, s. 27.

- 2) wyboru między różnymi źródłami energii i
- 3) ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię”⁴⁰.

Stąd konkluzja: „[...] państwa członkowskie zupełnie swobodnie określają swój ‘miks energetyczny’ i ogólną strukturę [*allgemeine Struktur*] zaopatrzenia w energię; UE nie może interweniować w tych obszarach”⁴¹. Wprost mówi się o „suwerenności państw członkowskich w art. 194 ust. 2 akapit drugi” (*mitgliedstaatlichen Souveränitätsvorbehalts in Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV*)⁴². W tym kontekście o swobodzie mowa jest też w piśmiennictwie polskim: „swoboda kształtowania krajowej struktury zaopatrzenia w energię”⁴³.

Rozważając relacje między 194 ust. 2 akapit drugi i art. 192 ust. 2 lit. c, wychodzimy z założenia, że ten pierwszy stanowi prawnomaterialną granicę kompetencji unijnych (w przeciwieństwie do przepisów proceduralnych z art. 192). W związku z tym Unia w ogóle nie może działać, nawet jednomyślnie, jeśli zajdzie co najmniej jedna z alternatywnie sformułowanych trzech przesłanek suwerenności energetycznej z akapitu drugiego ust. 2 (w art. 192 ust. 2 lit. c przesłanki są zaś kumulatywne) i cel energetyczny projektowanych środków jest przeważający. Klauzulą limitującą krajową transformację energetyczną jest jedynie zasada solidarności energetycznej (art. 194 ust. 1)⁴⁴. Zasada ta według orzecznictwa luksem-

⁴⁰ H. Münchmeyer, M. Kahles, F. Pause, „Erfordert das europäische Beihilferecht die Einführung von Ausschreibungsverfahren im EEG?“, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht, 2014, nr 5, s. 7 i piśmiennictwo powołane w przyp. 14, https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2016/02/stiftungumweltenergierecht_WueBerichte_05_Beihilferecht-Erfordernis-Ausschreibungen.pdf; tak też M. Ruffert, „Vorgaben des Europarechts und nationale Gestaltungsspielräume”, *op. cit.*, s. 31; M. Nettesheim, „Das Energiekapitel im Vertrag von Lissabon”, *Juristen Zeitung*, 2010, nr 1, s. 23; W. Frenz, A.M. Kane, „Die neue europäische Energiepolitik”, *Natur und Recht*, 2010, nr 7 (32), s. 473.

⁴¹ H. Münchmeyer, M. Kahles, F. Pause, „Erfordert das europäische Beihilferecht die Einführung von Ausschreibungsverfahren im EEG?“, *op. cit.*, s. 7 i piśmiennictwo powołane w przyp. 14.

⁴² S. Schlacke, M. Knodt, „Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz”, *op. cit.*, s. 408.

⁴³ M. Nowacki [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, tom 2 (art. 90–222), *op. cit.*, komentarz do art. 194, teza 194.7, s. 1380.

⁴⁴ Ch. Calliess [w:] *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, komentarz do art. 194, nr boczny 29: „[...] akapit drugi ust. 2 art. 194 zawiera stosunkowo daleko idące ograniczenie wszechstronnego uprawnienia [Unii Europejskiej] do działania wyznaczonego przez akapit pierwszy. Jego treść wykracza poza analogiczne postanowienie art. 192 ust. 2 lit. c – z trzech powodów. Po pierwsze, granica kompetencji [Unii] brana jest pod uwagę nie tylko wtedy, gdy spełnione są wszystkie jego [art. 192 ust. 2 lit. c] przesłanki [w art. 192 ust. 2 lit. c przesłanki są sformułowane kumulatywnie (koniunkcja)]. Po drugie, akapit drugi ust. 2 art. 194 nie zawiera żadnego progu istotności [w przeciwieństwie do art. 192 ust. 2 lit. c, gdzie mamy limit sformułowany w pierwszej przesłance – czyli ograniczenie znaczącego wpływu na wybór dokonywany przez państwo członkowskie – aby dana regulacja unijna była przyjęta jednomyślnie; limit ten sto-

burskiego nie jest tylko koncepcją polityczną, lecz może być podstawą oceny sądowej. Tak czytamy w przełomowym wyroku TS z 15 lipca 2021 r., Niemcy/Polska, C-848/19 P, EU:C:2021:59, pkt 69 zd. pierwsze. W myśl zawartego tam rozstrzygnięcia, wbrew skardze niemieckiej (pkt 2 skargi⁴⁵), zasada solidarności energetycznej stosowana jest nie tylko w sytuacjach kryzysowych (w tej sprawie według Niemiec przesłanki zastosowania mechanizmu kryzysowego przy podejmowaniu będącej przedmiotem sporu decyzji Komisji nie zostały spełnione). Jak wyjaśnił TS, zasada solidarności energetycznej ma szerszy zakres przedmiotowy niż jej odpowiednik z art. 222 TFUE i w związku z tym „w duchu solidarności [...] powinno [...] być prowadzone każde działanie” w dziedzinie energetyki (pkt 67 tego wyroku), bowiem „nic nie pozwala uznać, że zasada solidarności figurująca w art. 194 ust. 1 TFUE nie może jako taka wywoływać wiążącego skutku prawnego dla państw członkowskich i instytucji Unii” (pkt 43 zd. pierwsze). W konsekwencji: „[...] zasada solidarności energetycznej, o której mowa w art. 194 TFUE, musi być uwzględniana przez instytucje Unii i państwa członkowskie w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego, a w szczególności rynku gazu ziemnego, aby zapewnić bezpieczeństwo dostaw energii w Unii, co oznacza nie tylko stawianie czoła nagłym nadzwyczajnym sytuacjom, gdy one wystąpią, ale także podejmowanie środków mających na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym” (pkt 69 zd. pierwsze).

W tej sprawie Trybunał oddalił odwołanie wniesione przez Niemcy od wyroku Sądu, który na podstawie zasady solidarności energetycznej

sowany jest kumulatywnie z dwiema dalszymi przesłankami określonymi w tym przepisie jako wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i ogólną strukturą jego zaopatrzenia w energię]. [...] Po trzecie – i to jest kluczowe – art. 194 ust. 2 akapit drugi stanowi materialną granicę kompetencji. W przeciwieństwie do art. 192 ust. 2 TFUE nie jest to jedynie norma proceduralna, która umożliwia jednomyślne podejmowanie decyzji w wymienionych dziedzinach. W związku z tym Unia w ogóle nie może działać (tj. nawet jednomyślnie), jeśli zajdzie przesłanka z akapitu drugiego ust. 2, zatem gdy na przykład środek [przyjmowany przez Unię] wpływa na dokonanie ‘wyboru między różnymi źródłami energii’. Konkretnie oznacza to, że UE nie może kształtować kompleksowej polityki energetycznej. Przeciwnie, musi przestrzegać odpowiednich wstępnych decyzji państw członkowskich i może jedynie opierać się na nich w kontekście swojej polityki energetycznej. Mówiąc prościej, z jednej strony UE nie może przyjąć ‘europejskiej transformacji energetycznej’, z drugiej strony państwa członkowskie, w tym Niemcy, mogą z pewnością pozwolić sobie na ‘krajową transformację energetyczną’. Takie rozwiązanie nie zwalnia jednak państwa członkowskiego z proceduralnych zobowiązań solidarnościowych [mowa o klauzuli solidarności z art. 194 ust. 1]”.

⁴⁵ Odwołanie od wyroku Sądu (pierwsza izba w składzie powiększonym) wydanego 10 września 2019 r. w sprawie T-883/16, Rzeczpospolita Polska/Komisja Europejska, wniesione 20 listopada 2019 r. przez Republikę Federalną Niemiec, <https://curia.europa.eu>.

stwierdził nieważność decyzji Komisji z 2016 r.⁴⁶, zwiększającej przepustowość gazociągu OPAL, stanowiącego zachodni odcinek lądowy gazociągu Nord Stream 1 i przeznaczonego do przesyłania gazu do Niemiec ze złóż rosyjskich. Polska wniosła do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji – umożliwiającą większe wykorzystanie przepustowości gazociągu OPAL przez rosyjski Gazprom – jako zagrażającej bezpieczeństwu dostaw gazu ze względu na przekierowanie na trasę tranzytu Nord Stream 1/OPAL części gazu ziemnego przesyłanej do tychczas przez państwa regionu Europy Środkowej, w tym Polskę, za pośrednictwem gazociągów konkurencyjnych względem OPAL. Kwestionowana decyzja KE praktycznie wykluczała zakup przez państwa członkowskie UE, w tym Polskę, gazu ze źródła alternatywnego⁴⁷. Sąd uwzględnił skargę, uznając, że decyzję wydano z naruszeniem zasady solidarności energetycznej, ponieważ Komisja nie zbadała skutków zmiany warunków korzystania z gazociągu OPAL dla bezpieczeństwa dostaw gazu do Polski i Unii jako całości (wyrok z 10 września 2019 r., Polska/Komisja, T-883/16, EU:T:2019:567, pkt 81–82), co okazało się wymierzone w polską „krajową suwerenność energetyczną” (określenie doktryny: *national energy sovereignty*)⁴⁸.

Wyrok ten odczytywany jest przez piśmiennictwo w ten sposób, że jeśli założymy, iż twierdzenie, jakoby polityka energetyczna państwa członkowskiego (lub Unii) nie może mieć negatywnego wpływu na partykularne interesy danego państwa członkowskiego, podważałoby wykonywanie uprawnień regulacyjnych dotyczących sektora energetycznego przez owe państwa członkowskie (bądź przez Unię) oraz zagrażało krajowej suwerenności energetycznej tych państw – to musimy dodać: „Solidarność energetyczna wymaga od UE i państw członkowskich dążenia do nieszkodzenia tym interesom”⁴⁹.

W sprawie OPAL – logicznie rzecz biorąc – utrzymanie stanu uprzedniego (tj. istniejącego przed wydaniem przez Komisję zakwestiono-

⁴⁶ Decyzja Komisji C(2016) 6950 final z 28 października 2016 r. w sprawie przeglądu warunków wyłączenia gazociągu OPAL, przyznanych na podstawie dyrektywy 2003/55/WE, spod zasad dotyczących dostępu stron trzecich do sieci oraz regulacji taryfowej.

⁴⁷ Por. R. Zajdler, „Zastrzeżenia do decyzji Komisji Europejskiej z 28 października 2016 roku w sprawie zmiany zwolnienia dla gazociągu OPAL (sprawa C[2016]6950 final)”, *Polityka i Społeczeństwo*, 2018, nr 1, ss. 59 i 60.

⁴⁸ Tak A. Boute, „The principle of solidarity and the geopolitics of energy. Poland v. Commission (OPAL pipeline)”, *Common Market Law Review* 2020, nr 3 (57), s. 914.

⁴⁹ *Ibidem*.

wanej decyzji) pozwalało na ograniczenie możliwości wykorzystania przepustowości gazociągu OPAL przez koncern z Rosji także w przyszłości, gdyby uruchomiono Nord Stream 2. Niemcy wniosły do TS odwołanie od wyroku Sądu, podnosząc przede wszystkim nazbyt abstrakcyjny charakter traktatowej zasady solidarności energetycznej (pkt 1 skargi): „Z przewidzianej w prawie pierwotnym zasady solidarności energetycznej nie mogą wypływać żadne konkretne prawa i obowiązki dla Unii lub państw członkowskich”⁵⁰. Przeciwny temu był rzecznik generalny TS⁵¹, który następująco – i zbieżnie ze stanowiskiem Sądu – wyjaśnił mechanizm stosowania solidarności energetycznej pod względem prawnym: „W odróżnieniu od «zwykłych» norm może ona wywoływać skutki – w zależności od ich charakteru – nie tylko wtedy, gdy znajduje wyraz w normie prawa wtórnego, lecz ewentualnie również w przypadku jej braku i, co za tym idzie, w ramach kontrolnej decyzji wydanych w zakresie przedmiotowym, dla którego została ona ustanowiona” (pkt 99 opinii). Według rzecznika generalnego (i tu kolejna zbieżność ze stanowiskiem Sądu) z zasady tej wynika wymóg, aby podmiot stosujący ją w praktyce – w niniejszej sprawie Komisja – przeprowadził w każdym przypadku z osobna indywidualną ocenę wchodzących w grę interesów (pkt 113) – i dalej: „Kontrola sądowa tych decyzji wymaga przede wszystkim ustalenia, czy instytucje Unii dokonały takiego wyważenia wchodzących w grę interesów, które byłoby zgodne z zasadą solidarności energetycznej, uwzględniając przy tym, powtarzam, zarówno interesy państw członkowskich, jak i Unii jako całości” – pkt 116 opinii, zaaprobowany *expressis verbis* przez TS w pkt 53 wyroku. Taki pogląd aprobuje też piśmiennictwo, dodając: „Rozumiana w ten sposób powszechnie obowiązująca zasada solidarności energetycznej może być postrzegana jako logiczna kontynuacja budowy wspólnego unijnego rynku energii i wspólnej polityki energetycz-

⁵⁰ „Zarzut pierwszy: zasada solidarności energetycznej nie jest kryterium prawnym, nie wynikają z niej żadne obowiązki działania dla instytucji wykonawczych, wyrażona w art. 194 TFUE zasada solidarności energetycznej jako ogólna zasada przewodnia jest czysto politycznym pojęciem, a nie kryterium prawnym. Z przewidzianej w prawie pierwotnym zasady solidarności energetycznej nie mogą wypływać żadne konkretne prawa i obowiązki dla Unii lub państw członkowskich. W szczególności z tej abstrakcyjnej zasady przewodniej nie wynikają żadne obowiązki dla instytucji wykonawczych, na przykład obowiązki w zakresie kontroli spoczywające na Komisji Europejskiej przy podejmowaniu przez nią decyzji. Z uwagi na abstrakcyjność i niedookreśloność na pojęcie solidarności energetycznej nie można się także powoływać na drodze sądowej”.

⁵¹ Opinia rzecznika generalnego M. Camposa Sáncheza-Bordony z 18 marca 2021 r. w sprawie Niemcy/Polska, C-848/19 P, EU:C:2021:218.

nej ze stopniowym przenoszeniem kompetencji z poziomu krajowego na unijny”⁵².

Chociaż artykuł 194 jest wzorowany na art. III-256 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy⁵³, to dopiero Traktat z Lizbony przynosi zasadę solidarności, zawartą w ust. 1, wstawioną z inicjatywy Polski (i stąd zwaną czasem „lex Kaczyński” – od nazwiska byłego Prezydenta RP, który traktat podpisał). Zasada ta – jak zwracała uwagę doktryna przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony – dodana, powtórzmy za piśmiennictwem, na wniosek Polski⁵⁴: „może – zwłaszcza w energetyce – mieć ogromny wpływ, jeśli jej włączenie nie stanie się czysto polityczną deklaracją”⁵⁵. Wyrok TS w sprawie Niemcy/Polska, C-848/19 P, oznacza, że nie mamy do czynienia z deklaracją polityczną, ale z daleko idącą przezornością legislacyjną, na co wskazuje też obecne – po wybuchu wojny w Ukrainie 24 lutego 2022 roku – odczytywanie uwag doktryny formułowanych wobec zasady solidarności (art. 194 ust. 1) przed wejściem w życie tej regulacji: „Ten dodatek powstał pod presją przede wszystkim delegacji polskiej. W tle jest uzależnienie niektórych krajów Europy Środkowo-Wschodniej od importu energii z Rosji [...]”⁵⁶.

Również sformułowany w art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE zwrot „jego [państwa członkowskiego] zasobów własnych” nie występował w art. III-256 eurokonstytucji, który to zwrot, w fazie projektu także lansowany przez stronę polską, akcentuje aspekt suwerenności państw członkowskich – w szczególności poprzez nawiązanie do przepisu ustanawiającego prawo do „suwerennego rozporządzania zasobami energetycznymi” z art. 18 Traktatu karty energetycznej⁵⁷.

Słowem, w myśl art. 194 ust. 2 akapit drugi w zw. z art. 194 ust. 1 TFUE (solidarność energetyczna) transformacja energetyczna ma być krajowa, a nie unijna, ale z uwzględnieniem traktatowej zasady solidarności, służącej jednak współnotowieniu polityki energetycznej. W pozostałym zakresie suwerenność energetyczna jest bezwzględnie krajowa, z wyjąt-

⁵² Por. D. Buschle, K. Talus, „One for All and All for One? The General Court ruling in the OPAL Case”, *Oil, Gas & Energy Law Intelligence*, 2019, 5, s. 8 i piśmiennictwo powołane w przyp. 20.

⁵³ Dz. Urz. UE 2004 C 310, I.

⁵⁴ J. Kuhlmann, „Kompetenzrechtliche Neuerungen im europäischen Energierecht nach dem Vertrag von Lissabon”, *op. cit.*, s. 22.

⁵⁵ J. Kuhlmann, *op. cit.*, s. 3 (Abstract).

⁵⁶ W. Kahl, „Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon”, s. 607 i piśmiennictwo powołane w przyp. 37.

⁵⁷ Dz.U. z 2003 r., nr 105, poz. 985.

kiem środków *stricte doraźnych*, przyjmowanych – bez uszczerbku dla innych procedur, w duchu solidarności państw członkowskich w przypadku określonych trudności gospodarczych – na podstawie art. 122. Z kolei w razie wystąpienia warunków kryzysowych w rozumieniu art. 347 suwerenność energetyczna zostaje dodatkowo wzmocniona. Według deklaracji nr 35 państwa członkowskie uzyskują wyłączną kompetencję do przyjmowania niezbędnych postanowień w celu zapewnienia dostaw energii w warunkach kryzysu, nawet kosztem zasady solidarności energetycznej. Deklaracja ta ma charakter *soft law*, ale ze względu na podwójny łącznik traktatowy stanowi o wiele silniejszy imperatyw wykładniczy niż na przykład deklaracja nr 17 – odnosząca się do pierwszeństwa – która nie zawiera nawiązania do jakiegokolwiek przepisu traktatowego; jest zatem oderwana od prawa pierwotnego, tzn. nie zawiera łącznika z tym prawem, który to łącznik miałby być interpretowany na podstawie *soft law*.

Deklaracja nr 35 odnoszona do warunków wojny w Ukrainie praktycznie zdaje się oznaczać konieczność co najmniej rewizji „Fit for 55”. Inna rzecz, że Komisja w tym pakiecie wydaje się w ogóle nie uwzględniać suwerenności energetycznej państw członkowskich.

Abstrakt

Przedmiotem artykułu, złożonego z dwóch części, jest wykładnia jednego z najtrudniejszych przepisów traktatowych Unii Europejskiej, zawartego w art. 194 ust. 2 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii, wprowadzającego krajową suwerenność energetyczną. Sformułowane w art. 194 ust. 2 akapit drugi odesłanie do art. 192 ust. 2 lit. c należy rozumieć w ten sposób, że jeśli przy przyjmowaniu środków w dziedzinie środowiska cele energetyczne (art. 194 ust. 1) nie przeważają nad celami środowiskowymi (art. 191) i spełniona jest co najmniej jedna z przesłanek suwerenności energetycznej (art. 194 ust. 2 akapit drugi), podstawą traktatową staje się art. 192 ust. 2 lit. c (jednomyślność Rady). Dopiero gdy nie zachodzi nawet jedna z trzech sformułowanych alternatywnie przesłanek suwerenności energetycznej, a cele energetyczne przeważają nad środowiskowymi, stosujemy zwykłą procedurę prawodawczą przewidzianą w art. 194 ust. 2 akapit pierwszy. Uwspółnotowanie suwerenności energetycznej polega jedynie na braniu pod uwagę solidarności energetycznej (art. 194 ust. 1), a w zakresie doraźnym na przyjmowaniu środków stosownych do sytuacji gospodarczej (art. 122 ust. 1), z uwzględnieniem deklaracji nr 35 odnoszącej się do art. 194, która poprzez odesłanie do dwóch przepisów traktatowych wzmacnia samodzielność energetyczną państw członkowskich w warunkach kryzysu – w rozumieniu art. 347 – do tego stopnia, że praktycznie ozna-

cza konieczność co najmniej rewizji zaproponowanego przez Komisję Europejską pakietu „Gotowi na 55”. W myśl art. 194 ust. 2 akapit drugi w zw. z art. 194 ust. 1 (zasada solidarności) transformacja energetyczna ma być krajowa, a nie unijna, ale z uwzględnieniem traktatowej zasady solidarności energetycznej – odrzucającej przez Niemcy przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (Niemcy/Polska, C-848/19 P) po to, aby zwiększyć uzależnienie UE od dostaw rosyjskiego gazu. W „Gotowi na 55” przepisy te pominięto, chociaż z treści części zawartych tam wniosków ustawodawczych wynika, że zachodzą przesłanki stosowania tych regulacji. Nie tylko w piśmiennictwie polskim brakuje publikacji dotyczących podstaw traktatowych wniosków zamieszczonych w „Gotowi na 55”.

Słowa kluczowe: pakiet „Gotowi na 55”, krajowa suwerenność energetyczna, solidarność energetyczna.

BIBLIOGRAFIA

Banaszek H., „Fit for 55 – rewizja unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) w ramach Europejskiego Zielonego Ładu”, *Europejski Przegląd Sądowy*, 2022, nr 2.

Boute A., „The principle of solidarity and the geopolitics of energy. Poland v. Commission (OPAL pipeline)”, *Common Market Law Review*, 2020, nr 3 (57).

Buschle D., Talus K., „One for All and All for One? The General Court ruling in the OPAL Case”, *Oil, Gas & Energy Law Intelligence*, 2019, nr 5.

EU-Kommentar, red. U. Becker, A. Hatje, J. Schoo, J. Schwarze, wyd. 4, Baden-Baden 2019.

EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, red. Ch. Calliess, M. Ruffert, wyd. 6, München 2022.

Frenz W., Kane A.M., „Die neue europäische Energiepolitik”, *Natur und Recht*, 2010, nr 7 (32).

Gontarski W., „Nowy system warunkowości w prawie Unii Europejskiej”, *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica*, 2021, tom 97.

Gundel J., „Die energiepolitischen Kompetenzen der EU nach dem Vertrag von Lissabon: Bedeutung und Reichweite des neuen Art. 194 AEUV”, *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*, 2011, nr 1.

Hey J., „Das Einnahmesystem der Europäischen Union: neue Steuern als neue Eigenmittel?”, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2021, nr 7.

Kahl W., „Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon”, *Europarecht*, 2009, nr 5.

Krämer A., *EU Environmental law*, wyd. 7, London 2012.

Kuhlmann J., „Kompetenzrechtliche Neuerungen im europäischen Energierecht nach dem Vertrag von Lissabon”, Working Paper No. 79, Europainstitut Wirtschaftsuniversität Wien, Juni 2008 (<https://epub.wu.ac.at/1072/1/document.pdf>).

Möstl M., „Case C-115/08, Land Oberösterreich v. CEZ, Judgment of the Grand Chamber of 27 October 2008”, *Common Market Law Review*, 2010, nr 4 (47).

Münchmeyer H., Kahles M., Pause F., „Erfordert das europäische Beihilferecht die Einführung von Ausschreibungsverfahren im EEG?”, *Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht* 2014, nr 5 (https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2016/02/stiftungumweltenergierecht_WueBerichte_05_Beihilferecht-Erfordernis-Ausschreibungen.pdf).

Olthoff M., Bonin A. von, „Das »Hinkley Point«-Urteil des EuGH: Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der beihilferechtlichen Prüfung sowie allgemein im EU-Kartell- und Fusionskontrollrecht”, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2021, nr 5. *Pakiet klimatyczno-energetyczny. Analityczna ocena propozycji Komisji Europejskiej*, red. K. Maliszewska, Warszawa 2008.

Papenkort K., Wellershoff J.-K., „Der Energietitel im Vertrag von Lissabon – Alter Wein in neuen Schläuchen”, *Recht der Energiewirtschaft*, 2010, nr 18.

Parchimowicz-Gontarska I., „Artykuł 1 ust. 2 Protokołu nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych a ogólny system warunkowości służący ochronie budżetu Unii Europejskiej”, *Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych*, 2021, nr 4, LEX. *Probleme und Perspektiven im Energieumweltrecht*, red. W. Cremer, J.-Ch. Pielow, Stuttgart 2009.

Przybojewska I., „Poszukiwanie i wydobywanie gazu niekonwencjonalnego w Polsce”, *Europejski Przegląd Sądowy*, 2012, nr 7.

Romanowicz M., „Gotowi na transformację? Polityka klimatyczna Unii Europejskiej w świetle pakietu Fit for 55”, *Europejski Przegląd Sądowy*, 2022, nr 2.

Ruffert M., „Vorgaben des Europarechts und nationale Gestaltungsspielräume”, *Energieversorgung und Umweltschutz*, 2010, tom 102.

Schlacke S., „Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem”, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 2022, nr 13.

Schlacke S., Knodt M., „Das Governance-System für die Europäische Energieunion und für den Klimaschutz”, *Zeitschrift für Umweltrecht*, 2019, nr 7–8.

Schlacke S., Wentzien H., Thierjung E.-M., Köster M., „Implementing the EU Climate Law via the ‘Fit for 55’ package”, *Oxford Open Energy*, 2022, nr 1 (<https://academic.oup.com/journals>).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, tom 2 (art. 90–222), red. A. Wróbel i inni, Warszawa 2012, LEX.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, tom 3 (art. 223–358), red. A. Wróbel i inni, Warszawa 2012, LEX.

Zajdler R., „Zastrzeżenia do decyzji Komisji Europejskiej z 28 października 2016 roku w sprawie zmiany zwolnienia dla gazociągu OPAL (sprawa C[2016]6950 final)”, *Polityka i Społeczeństwo*, 2018, nr 1.



Słowenia po wyborach parlamentarnych

[Slovenia After the Parliamentary Elections: Interview]

Z profesorem Antonem Beblerem rozmawia Jerzy J. Wiatr

JJW: Słoweńskie wybory parlamentarne 24 kwietnia tego roku w fundamentalny sposób zmieniły sytuację polityczną w Twoim kraju. Czy ich wynik był zaskoczeniem dla Ciebie i dla większości słoweńskich politologów?

AB: Wybory 24 kwietnia pod wieloma względami były wydarzeniem niecodziennym. Poprzedziły je pełne napięcie dwa lata kryzysu zdrowotnego spowodowanego przez pandemię COVID-19. Przypadła ona na trzyletnie rządy koalicyjnego gabinetu zdominowanego przez Słoweńską Partię Demokratyczną (SDS) i jej przywódcę Janeza Janšę. Koalicja ta doszła do władzy po rozpadzie innej – nietrwalej – koalicji centrolewicowej. Koalicja SDS doszła do władzy z poparciem pewnej liczby deputowanych z mniejszych partii politycznych i rządziła jako gabinet mniejszościowy, często dokupując niezbędne głosy. Wykorzystywała politycznie pandemię, rządząc za pomocą dekretów, bez właściwego oparcia prawnego. Niektóre z tych posunięć zostały uznane za niezgodne z konstytucją przez Sąd Konstytucyjny Słowenii. Autorytarnemu stylowi rządzenia towarzyszyło słabe komunikowanie się ze społeczeństwem, ignorowanie i odsuwanie wielu ekspertów służby zdrowia, nadużywanie środków nadzwyczajnych dla niezwiązanych z epidemią celów partyjnych, narzucanie obywatelom bolesnych ograniczeń – nieuzasadnionych racjami zdrowotnymi – i w wielu wypadkach bezpodstawne karanie mandatami. Ten styl rządzenia powodował masowe demonstracje antyrządowe w 105 kolejnych śród i piątków, głównie w centrum Lublany. By obejść zakaz zgromadzeń, demonstranci często pojawiali się na rowerach. Restrykcje policyjne, niekiedy nawet używanie armatek wodnych i gazów łzawiących, powodowały rozrastanie się pokojowej rewolty i niszczyły reputację rządu. Rezultatem była masowa mobilizacja, głównie w szeregach lewicowych organizacji pozarządowych, które przyciągały wielu dotychczas biernych i młodych obywateli, a to przechyliło szalę wyborów. Wynik wyborów oznacza istotne

przegrupowanie sił politycznych, które może przetrwać dwie kolejne kadencje parlamentu, co stanowi zadeklarowany cel nowego rządu. Czwarta porażka wyborcza Janšy nie była zaskoczeniem dla większości obserwatorów i ekspertów, ale skala jego przegranej zaskoczyła wielu – w tym mnie i głównego zwycięzcę tych wyborów.

JJW: Jak wyjaśniłbyś wyniki wyborów? Co było główną przyczyną porażki poniesionej przez rządzącą Partię Demokratyczną?

AB: Pod wieloma względami były to niezwykle wybory. Było to referendum w sprawie oceny zdominowanego przez SDS rządu Janeza Janšy i dla wielu – w sprawie samego Janšy, najdłużej działającego polityka słoweńskiego, który po 1990 roku był sześć razy ministrem i trzy razy premierem. Tym razem SDS zdobyła 23.52 procent głosów i poniosła klęskę. Wybory te cechowała: najwyższa od 2000 roku frekwencja wyborcza (ponad 70 procent), wymiana ponad jednej trzeciej deputowanych, rekordowa liczba partii, które nie przekroczyły czteroprocentowego progu, i rekordowa liczba wybranych kobiet. Relatywny zwycięzca – Ruch Wolności – zdobył 34.56% głosów i rekordową liczbę mandatów (41 w 90-osobowym Zgromadzeniu Państwowym). Ze swymi dwoma sojusznikami – Socjaldemokracją i Lewicą – był więc w stanie stworzyć rząd oparty na koalicji od lewicy do centrum, która dysponuje komfortową większością 53 deputowanych. Czwarty raz w tym stuleciu koalicyjny rząd stworzony został przez nową partię, powstałą na krótko przed wyborami i kierowaną przez przywódcę, który jest stosunkowo nową twarzą. Wszystko to wskazuje na rozczarowanie wyborców tradycyjnymi partiami. Znaczące było też taktyczne głosowanie dużej części wyborców, którzy oddali głosy na tego kandydata, który miał największą szansę pokonania Janeza Janšy. Wyjaśnia to niepowodzenie wielu opozycyjnych wobec Janšy mniejszych partii, a także słabe wyniki socjaldemokracji i lewicy – dwóch partnerów koalicyjnych Ruchu Wolności. Wybory pokazały masowe odrzucenie autorytarnej polityki, podważającej niezależność wymiaru sprawiedliwości i mediów publicznych, nadużywającej policji oraz kontroli nad przedsiębiorstwami państwowymi, sprzymierzającej się z Viktorom Orbánem i naśladowującej niektóre z jego poczynań. Przez wiele lat Janez Janša budował – z węgierską pomocą finansową – jedyny w Słowenii konglomerat medialny będący w posiadaniu partii politycznej. Udział Węgier w tym przedsięwzięciu był przedmiotem dochodzenia jako przejaw nielegalnego finansowania partii politycznej z zagranicy. Popieranie przez

rząd Janšy węgierskich inwestycji kapitałowych w bankowości i turystyce było wysoce niepopularne i postrzegane jako przejaw klientelistycznych stosunków z Viktorem Orbánem. Ten rodzaj stosunków Janša potwierdził zresztą swym zachowaniem w czasie sprawowania przez Słowenię przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, gdy popierała ona Orbána w jego sporze z instytucjami unijnymi. Korespondowało to z problemami, na jakie natrafiał Janša w związku z naruszaniem praworządności, co zarzucała mu liberalno-lewicowa opozycja. Usiłując naśladować Viktora Orbána i Fidesz, Janša na długo przed wyborami – a szczególnie w czasie kampanii wyborczej – wykorzystywał trzy kanały telewizyjne i setki środków elektronicznych do szerzenia propagandy i dezinformacji. Nic mu to jednak nie pomogło. Na wynik wyborów znacząco wpłynęły liczne debaty telewizyjne w dwóch głównych kanałach. Główny rywal Robert Golob zdecydowanie pokonał zarówno pozbawionego charyzmy Janeza Janšę, jak i innego rywala, przewodniczącego SDS i ministra spraw wewnętrznych. Przeciwnicy rządu zdecydowanie wygrali we wszystkich centrach miejskich, łącznie z Lublaną, a także w bardziej ekonomicznie rozwiniętej części kraju. Poparcie dla SDS i Chrześcijańskich Demokratów odnotowano głównie w wiejskich oraz mniej rozwiniętych częściach kraju, a także wśród bardziej religijnych wyborców.

JJW: A co z głównym zwycięzcą – Ruchem Wolności? Jak byś go scharakteryzował na continuum od lewicy do prawicy? Czy trafne jest potraktowanie wyników wyborów jako zwycięstwa lewicy?

AB: Ruch Wolności powstał na miesiąc przed oficjalnym rozpoczęciem kampanii wyborczej. By uprościć formalności, jego przywódca przejął niewielką, już zarejestrowaną partię Zielonych i zmienił jej nazwę. Nazywając ją ruchem, Robert Golob zadeklarował zamiar włączenia szerokiego spektrum społeczeństwa obywatelskiego jako jego głównej bazy. Za główne wartości ruchu uznał zaś: szacunek, wolność, odpowiedzialność i zaufanie. Obok ostrej opozycji wobec autorytarnej polityki rządu Janšy platformę ruchu cechowało połączenie solidarności społecznej z uczciwością, rozwojem gospodarczym, orientacją ekologiczną, otwartością i umiarkowaniem politycznym. Można tę platformę scharakteryzować jako socjalliberalną i umiarkowaną. W połączeniu z dwiema partiami koalicyjnymi powstanie nowego rządu oznacza wyraźny zwrot na lewo.

JJW: Przywódcy są ważni. Jak scharakteryzowałbyś dwóch głównych rywali: byłego premiera Janšę i przywódcę zwycięskiej partii Roberta Goloba?

AB: W szczególny sposób Ruch Wolności jest uosabiany przez jego przywódcę Roberta Goloba, skutecznego szefa największej państwowej kompanii elektrycznej. Odmowa przez rząd Janšy przedłużenia mu zatrudnienia była dlań bezpośrednim bodźcem do wejścia w politykę. Był to jeden z błędów Janšy. Doktor Robert Golob jest młodszy, znacznie lepiej wykształcony (także w USA), lepiej wygląda i korzystniej wypada w debatach. Odmienne od Janeza Janšy Robert Golob nie jest politycznym renegatem, byłym żarliwym komunistycznym karierowiczem, który stał się antykomunistą, ani antyliberalnym autokratą pod maską demokracji. W odróżnieniu od Janšy Robert Golob nigdy nie był zamieszany w skandale finansowe i nie siedział za to w więzieniu. Obaj są zamożni, ale źródła tej zamożności są zupełnie różne. Janez Janša, jeden z moich byłych studentów, jest najdłużej czynnym prominentnym politykiem słoweńskim, a także utalentowanym organizatorem. Po tym, jak przejął Słoweńską Partię Socjaldemokratyczną i odrzucił z jej nazwy słowo „socjal”, zdołał zbudować najliczniejszą i finansowo najsilniejszą partię polityczną w Słowenii, wewnątrznie zorganizowaną na wzór partii komunistycznych. Łączy ona konserwatywny, antykomunistyczny nacjonalizm, polityczne związki z dawnym kolaboracjonizmem z okresu drugiej wojny światowej oraz cichy sojusz ze słoweńskim klerem rzymskokatolickim.

JJW: Rząd Janšy był często porównywany do polskiej i węgierskiej wersji nowego autorytaryzmu. Czy jest to uzasadnione? Czy zatem te wybory oznaczają początek odrotu od autorytaryzmu w Europie Środkowej?

AB: Istnieją pewne analogie między słoweńską SDS i dwiema partiami rządzącymi obecnie na Węgrzech i w Polsce. Mają one podobną bazę społeczną. Ważniejsze jednak są podobieństwa metod stosowanych dla utrzymania władzy. Są to: przejmowanie – jak dalece się da – środków masowego komunikowania oraz przedsiębiorstw państwowych, nasycanie służby cywilnej kadrami partyjnymi, wywieranie presji na sądownictwo, osłabianie lub przejmowanie instytucji kontrolnych, nachalne używanie propagandy i oczernianie przeciwników politycznych. Pod tymi względami Janez Janša reprezentuje pewną wersję nowego, elekcyjnego autorytaryzmu. Jest jednak politycznie znacznie słabszy niż Viktor Orbán i Jarosław Kaczyński. Nie udało mu się stworzyć takiej bazy, jaką ma Fidesz, i przedłużyć rządów SDS.

Niezwykle silna i emocjonalna publiczna reakcja na tę próbę pokazała, że w Słowenii ten rodzaj autorytaryzmu jest i pozostanie zjawiskiem mniejszościowym. Jednak uogólnianie doświadczenia słoweńskich wyborów 2022 roku na całą Europę Środkową uważam za problematyczne.

JJW: Dziękuję za rozmowę.



Jacek Sobczak
Ksenia Kakareko

Szczególna staranność dziennikarska

[Journalistic Due Diligence]

Abstract

The aim of the article is to establish, based on the position of the judicature and the views of the doctrine, the content of the concept of special diligence indicated in art. 12 sec. 1 of the Press Law, the obligation to exercise due diligence in collecting and usage press materials. The article highlights the differences in the understanding of “best endeavours” in relation to many professions, especially medical professions, and “due diligence” imposed on journalists. The content of Art. 355 § 2 of the Civil Code as specifying what the diligence is expected from professionals. It was considered whether the exercise of “due diligence” in collecting the materials would exclude the unlawfulness of the journalist’s actions, if it turned out that, despite this diligence, false information was provided. The effects of failure to exercise due diligence in the matter of journalist’s liability were discussed, based on the analysis of jurisprudence that due diligence is required at all stages of collecting and usage press materials. The problem of due diligence was confronted with the journalist’s actions in defense of an important social interest, and finally the scope of the due diligence required from a journalist was presented.

Keywords: journalist’s duties, due diligence, unlawfulness, public interest, press law.

Nałożony na dziennikarza w art. 12 ust. 1 prawa prasowego (dalej: pr. pr.) obowiązek zachowania szczególnej staranności i rzetelności przy zbieraniu i wykorzystywaniu materiałów prasowych został już bardzo szczegółowo omówiony w komentarzu autorstwa jednego ze współautorów niniejszego tekstu¹. Późniejsze komentarze w gruncie rzeczy nie wyszły poza zakres prowadzonych tam rozważań². Podjęcie ponownie problemu szczególnej staranności uzasadnione jest przede wszystkim zmianą paradygmatu wolności prasy w orzecznictwie ETPC, który odszedł od

¹ J. Sobczak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008, ss. 407–489.

² B. Kosmus, G. Kuczyński (red.), *Prawo prasowe. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2018; W. Lis, P. Wiśniewski, Z. Husak, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2012; E. Ferenc-Szydełko, *Prawo prasowe. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2013, ss. 117–141; M. Zaremba [w:] K. Drozdowicz, M. Łoszewska-Ołowska, M. Zaremba, *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2018, ss. 61–116.

koncepcji idealistycznej w kierunku rozwiązań realistycznych, wiążąc zakres wolności ze spełnieniem wymogów rzetelności, staranności, pojmowanych jako standardy fachowości³. W związku z tą linią orzeczeń ETPC pojawiło się także szereg judykatów polskich sądów, poświęconych problematyce staranności. Powrót do tej kwestii uzasadniony jest także ewolucją prawa unijnego i związanym z nim orzecznictwem TSUE.

Pojmowanie staranności w języku potocznym i prawie cywilnym

Przypomnieć wypada, że w tekście art. 12 ust. 1 pkt 1 pr. pr. – obok szczególnej staranności i rzetelności dziennikarza przy zbieraniu i korzystaniu z materiałów prasowych – ustawodawca nałożył na niego powinność sprawdzenia zgodności z prawdą uzyskanych wiadomości lub podania ich źródeł⁴. Staranność to dokładność, pilność, sumiennosc. „Staranny” to człowiek odznaczający się dbałością o szczegóły, sumienny, zapobiegliwy, zajmujący się czymś gorliwie, pilnie, troskliwie⁵. Pojęcie staranności w pracy dziennikarza, do którego ograniczą się dalsze uwagi, połączono w przywołanym przepisie z „rzetelnością”, przez którą należy rozumieć: uczciwość, sumiennosc, solidność, a także obowiązkowość, konkretność i odpowiedzialność

³ Pierwszym, który zwrócił uwagę na tę kwestię, był F. Matscher, „Idéalisme et réalisme dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme” [w:] F. Matscher, H. Petzold, L. Wildhaber (red.), *Protection des droits de l’homme: le perspective européenne, Protecting Human Rights: The European Perspective, Studies in memory of Rolv Ryssdal*, Köln 2000. Zob. także w tym względzie: I.C. Kamiński, „«Obowiązki i odpowiedzialność» związane ze swobodą wypowiedzi a fenomen tabloidów” [w:] D. Bychawska-Siniarska (red.), *Własność mediów, pluralizm informacyjny, wolność słowa*. Wybrane materiały z międzynarodowej konferencji, Warszawa, 29–30 października 2010, Warszawa 2011, ss. 121–136; I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w europejskiej Konwencji praw człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010, ss. 87–91, a także J. Sobczak, „W poszukiwaniu nowego modelu dziennikarstwa. Między wymogami prawa, nakazami etyki a oczekiwaniami rynku” [w:] D. Tułowicki (red.), *Własność intelektualna wobec wolnego rynku i pluralizmu mediów*, Kraków 2014, ss. 79–118; J. Sobczak, „Podstawy wolności słowa. Uwarunkowania aksjologiczne i normatywne ochrona w obliczu zmian” [w:] J. Sobczak, K. Chałubińska-Jentkiewicz (red.), *Prawo prasowe między wymogami prawa, nakazami etyki a oczekiwaniami rynku*, Toruń 2016, ss. 11–33.

⁴ Samo przekonanie dziennikarza o prawdziwości publikowanej informacji nie spełnia wymagań stawianych w art. 12 ust. 1 pr. pr. – zob. uzasadnienie wyroku SA w Warszawie z 21 maja 2013 r., I ACa 1391/12, LEX nr 1327622. W ramach szczególnej staranności nie mieści się obowiązek zwracania się o wyjaśnienia do każdej osoby, o której dziennikarz ma zamiar krytycznie się wypowiedzieć – zob. wyrok SA w Łodzi z 15 stycznia 2013, I ACa 1014/12, LEX nr 1280405.

⁵ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1985, tom 3, s. 320; S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego*, Warszawa 2003, tom 4, ss. 515 i 516.

za słowo. „Rzetelny” to człowiek wypełniający należycie swe obowiązki, dotrzymujący zobowiązań, uczciwy, sumienny, solidny i godny zaufania, odpowiadający wymaganiom, właściwy, dokładny⁶. Staranność szczególna w znaczeniu potocznym to staranność niezwykła, wyjątkowa, specjalna, nieprzeciętna. Ustawodawca w prawie cywilnym zaniechał terminologicznego stopniowania staranności, co spotkało się z pozytywną oceną doktryny⁷.

Niemniej pozostał problem rozróżnienia między „należyłą starannością” a „szczególną starannością”. Tej pierwszej wymaga ustawodawca w odniesieniu do działań lekarzy, wskazując na nią w art. 4 ustawy z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry⁸ oraz w art. 8 Kodeksu etyki lekarskiej⁹. „Należytej staranności” wymaga od podmiotów wykonujących świadczenie zdrowotne ustawa z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta¹⁰, a także § 3 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Ministra zdrowia z 8 września 2015 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej¹¹. W doktrynie i judykaturze podjęto próby ustalenia odpowiedniego wzorca należytej staranności, wyznaczającego optymalny model postępowania, odpowiednio skonkretyzowanego i aprobowanego społecznie¹². „Szczegól-

⁶ M. Szymczak (red.), *Słownik...*, tom 3, op. cit., s. 161; S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik...*, tom 4, op. cit., s. 256.

⁷ M. Sośniak, „Cywilnoprawna ocena staranności zawodowej”, *Nowe Prawo*, 1980, nr 2, s. 23; tenże, *Należyta staranność*, Katowice 1980, ss. 178 i 179 oraz 187–197; W. Warkała, „Wykonanie zobowiązań i skutki ich niewykonania wg kodeksu cywilnego”, *Państwo i Prawo*, 1985, z. 8–9, s. 219; J. Dąbrowa, *Wina jako przesłanka odpowiedzialności cywilnej*, Wrocław 1968, s. 46. Por. także M. Warchoła, „Szczególna staranność dziennikarza a karalność zniesławienia”, *Palestra*, 2013, nr 9–10, ss. 26–35; R. Rynkun-Werner, „Przekaz medialny jako wyraz prawa do informacji w toku postępowania karnego”, *Palestra*, 2012, nr 11–12, ss. 49–59; M. Nowikowska, J. Sieńczyło-Chlabczyk, „Obowiązek szczególnej staranności w świetle ustawy prawo prasowe”, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 2009, nr 3, ss. 21–32.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 790.

⁹ Obwieszczenie nr 1/04/IV Prezesa Naczelnej Rady Lekarskiej z 2 stycznia 2004 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w sprawie Kodeksu etyki lekarskiej, *Biuletyn NRL* 2004, nr 1–2.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 849.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 787. Działania z należyłą starannością wymaga także ustawodawca od pielęgniarek, fizjoterapeutów i diagnostów laboratoryjnych. Zob. ustawy: z 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 551 (art. 11); z 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 168 (art. 4 ust. 1); z 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 134 (art. 21); z 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2053 (art. 11 ust. 2).

¹² W. Borysiak, „Kilka uwag o pojęciu należytej staranności w warunkach regulowanych przez prawo medyczne”, *Studia Prawa Prywatnego*, 2020, nr 3–4, s. 42 i nn.; G. Głanowski, *Umowa o świadczenie zdrowotne*, Warszawa 2019, s. 346 i nn.; R. Patryn, „Określenie zasady postępowania lekarza z należyłą starannością z płaszczyzny orzecznictwa sądowego”, *Prawo i Medycyna*, 2012, nr 2,

na staranność” wymagana jest od dziennikarza zarówno przy zbieraniu, jak i wykorzystywaniu materiałów prasowych, będąc jednym z najważniejszych dziennikarskich obowiązków¹³.

Zauważyć należy, że problem staranności był przedmiotem rozważań na gruncie cywilistycznym w związku z treścią art. 355 § 1 i 2 k.c. przy okazji analizy staranności dłużnika. Nie wdając się w analizę poglądów doktryny i stanowisk judykatury wyrażonych w związku z tym przepisem, wypada jedynie stwierdzić, że nie można wymagać od profesjonalisty zajmującego się określoną działalnością staranności wykraczającej poza zasady prowadzenia tej działalności. Podkreślano przy tym, że w treści art. 355 § 2 k.c. nie chodzi o staranność ponadprzeciętną, lecz o staranność, która jest wymagana od profesjonalisty należycie wykonującego określoną działalność gospodarczą¹⁴. Wskazywano w judykaturze, że wyższa miara staranności będzie oczekiwana przy wszelkich czynnościach wymagających znajomości zasad sztuki lub umiejętności. Zauważano, że o zasadności zarzutu braku wymaganej staranności w dopełnieniu obowiązków decyduje nie tylko sama niezgodność postępowania z zachowaniem modelowym, lecz także możliwość i powinność przewidywania jego następstw warunkowana doświadczeniem życiowym¹⁵.

s. 81. Przeważa pogląd, że „należyta staranność” nie jest starannością wyższą od przeciętnej, ale taką, która gwarantuje wysoki stopień staranności zawodowej – zob. wyrok SN z 29 października 2003 r., III CK 34/02, OSP 2005, nr 4, poz. 54; niemniej w judykaturze wskazuje się również, że „należyta staranność” oznacza wyższy stopień staranności w stosunku do potocznego rozumienia tego pojęcia – por. wyroki SN: z 13 stycznia 2005 r., III CK 143/04, LEX nr 602709; z 7 listopada 2008 r., II CSK 259/08, LEX nr 577166. Niekiedy podkreśla się, że standard „należytej staranności” w odniesieniu do osób wykonujących zawody medyczne zostanie przekroczony, gdy dojdzie do oczywistego zawnienia, które musi być rozumiane jako niedochowanie należytej staranności w postaci błędnego odczytania wyników badań, nieprawidłowej diagnozy, niesprawdzeniu wyników, braku konsultacji ze specjalistą – zob. wyrok SA w Lublinie z 16 stycznia 2013 r., I ACa 692/12, LEX nr 1281238, a także wyroki SN: z 13 stycznia 2005 r., IV CK 161/05, OSP 2006, nr 6, poz. 71; z 24 marca 2011 r., I CSK 389/10, OSNC 2012, nr A, poz. 22; z 11 maja 1983 r., IV CR 118/83, OSNCP 1983, nr 12, poz. 201; z 28 października 1983 r., II CR 358/83, OSPiKA 1984, nr 9, poz. 187.

¹³ W orzecznictwie podkreśla się, że obowiązek dziennikarza zachowania szczególnej staranności i rzetelności przy zbieraniu i wykorzystaniu materiałów prasowych oznacza kwalifikowaną staranność i rzetelność – zob. wyrok SA w Warszawie z 15 września 2015 r., I ACa 41/15, LEX nr 2719400. Od tego obowiązku nie zwalnia fakt, że motywem publikacji prasowej jest ochrona uzasadnionego interesu społecznego – wyrok SO w Lublinie z 5 lutego 2014 r., II Ca 900/13, LEX nr 1852466.

¹⁴ Wyrok SN z 4 lipca 2019 r., IV CSK 363/18, LEX nr 2691628. Niekiedy Sąd Najwyższy, dokonując na tle art. 355 § 2 oceny staranności, ucieka się do pojęcia „odpowiedniej staranności” i „rozsądku”. Tak stało się w uzasadnieniu wyroku SN z 24 stycznia 2017 r., V CSK 215/16, OSNC 2017, nr 9, poz. 104 – stwierdzającym, że od niepełnoletnich, jednak liczących już 16 i 17 lat, należy wymagać odpowiedniej staranności i rozsądku przy realizacji podejmowanych decyzji.

¹⁵ Wyrok SN z 16 grudnia 2005 r., III CK 317/05, LEX nr 567998.

Jakkolwiek rozważania dotyczące staranności zostały poczynione na tle art. 355 k.c., a więc w odniesieniu do zobowiązań, to jednak literatura odnosi je jako jedno ze wskazań także do treści art. 12 ust. 1 pkt 1 pr. pr. w kwestii ustalenia pojęcia szczególnej staranności¹⁶. Wypada zauważyć, że zarówno judykatura, jak i doktryna w rozważaniach odnoszących się do obowiązków dziennikarza – zdefiniowanych w art. 12 ust. 1 pkt 1 pr. pr. – obok pojęcia staranności, opatrzonej przymiotnikiem „szczególna”, posiłkuje się nieosadzonymi na gruncie prawa prasowego określeniami: ostrożność, rozwaga, dokładność, zapobiegliwość, oględność, roztropność¹⁷.

Użycie przez ustawodawcę w art. 12 ust. 1 pkt 1 pr. pr. sformułowania „szczególna staranność” nie może być uznane za przypadkowe bądź pochopne. Opowiadając się za koncepcją racjonalnego ustawodawcy, wypada stwierdzić, że formułując wymóg „szczególnej staranności”, domagał się on wyraźnie od dziennikarzy staranności wyjątkowej, specjalnej, nieprzeciętnej, a więc większej od tej, która jest normalnie oczekiwana w obrocie cywilnoprawnym. Na takim stanowisku wyraźnie stała judykatura, podkreślając, że obowiązek dziennikarza zachowania szczególnej staranności przy zbieraniu i wykorzystywaniu materiałów prasowych oznacza kwalifikowaną staranność i rzetelność¹⁸.

Rozwiązanie przyjęte przez SN w przywołanym orzeczeniu spotkało się z krytyką doktryny – wskazującej, że termin „szczególna staranność” został potraktowany przez sąd instrumentalnie, w celu zwrócenia uwagi na wysoki pułap oczekiwań wobec środowiska dziennikarskiego. Podkreślono przy tym, że w istocie SN nie rozważył i nie wywiódł, na czym polega różnica między „szczególną starannością” a wymogami stawianymi profesjonalistom innych zawodów. Rozróżnienie to nie może mieć podstaw jedynie w sferze werbalnej¹⁹. Stanowisko Sądu Najwyższego poddał także krytyce J. Kamieniecki, podnosząc, że staranność dziennikarską warunkuje możliwość przypisania dziennikarzowi winy albo bezpraw-

¹⁶ J. Sobczak, *Prawo prasowe...*, op. cit., s. 408.

¹⁷ Por. B. Michalski, *Podstawowe problemy prawa prasowego*, Warszawa 1998, ss. 79–81.

¹⁸ Na takim stanowisku zdaje się stać judykatura, podkreślając, że obowiązek dziennikarza zachowania szczególnej staranności przy zbieraniu i wykorzystywaniu materiałów prasowych oznacza kwalifikowaną staranność i rzetelność – zob. wyrok SN z 8 października 1987 r., II CR 269/87, OSNCP 1989, nr 4, poz. 66. W orzeczeniu tym podniesiono, że staranność, o której mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 pr. pr., to nie może być normalna, zwykła staranność i rzetelność, ale staranność niezwykła, szczególna.

¹⁹ B. Kordasiewicz, *Jednostka wobec środków masowego przekazu*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, ss. 37–39.

ności działania. Podzielając to stanowisko co do zasady, nie sposób jednak zgodzić się z dalszymi wywodami, że dołożenie staranności dziennikarskiej ma znaczenie tylko na wąskim odcinku odpowiedzialności odszkodowawczej²⁰. Za poglądem, że przez pojęcie szczególnej, czyli niezwyklej staranności, o której mowa w art. 12 ust. 1 pkt 1 pr. pr., rozumie się konieczność sprawdzenia zgodności z prawdą uzyskanych wiadomości, co wydaje się mieścić w zwykłych obowiązkach dziennikarskich, opowiedziała się J. Sieńczyło-Chłabcz²¹.

Na pełną aprobatę zasługuje stanowisko SN, w myśl którego sformułowany w art. 12 ust. 1 pkt 1 pr. pr. wymóg szczególnej staranności należy rozumieć jako zalecenie kierunkowe, wskazujące na zasady oceniania zachowania dziennikarza, między innymi także przez sądy. Wymóg ten zakłada każdorazową potrzebę konstruowania modelu działania o szczególnie surowych [...] kryteriach, stanowiących wzorzec, z którym porównywać należy kwestionowane zachowanie dziennikarza podczas wykorzystywania zebranych informacji. Wymóg szczególnej staranności to, jak wskazał SN w przytoczonym orzeczeniu, nakaz zachowania szczególnej, wyjątkowej ostrożności przy zbieraniu i wykorzystywaniu materiałów prasowych²².

Szczególna staranność wobec problemu bezprawności

W uzasadnieniu postanowienia z 17 października 2002 r. SN stwierdził, że skoro wymóg szczególnej staranności to nakaz zachowania szczególnej,

²⁰ J. Kamieniecki, „Odpowiedzialność prasy za naruszenie dóbr osobistych”, Państwo i Prawo, 1984, z. 11, ss. 56 i 57.

²¹ J. Sieńczyło-Chłabcz, „Granice dopuszczalnej krytyki osób publicznych, glosa do wyroku SN z 5 kwietnia 2002 r., II CKN 1095/99”, Przegląd Prawa Handlowego, 2004, nr 3, ss. 52–54. W głosowanym orzeczeniu Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że obowiązek dziennikarza zachowania szczególnej staranności przy zbieraniu i wykorzystywaniu materiałów prasowych oznacza kwalifikowaną staranność i rzetelność; dzieląc pogląd zawarty w omówionym wyżej wyroku Sądu Najwyższego z 8 października 1987 r., wyjaśnił dalej, że przez pojęcie „szczególnej staranności rozumie konieczność sprawdzenia zgodności z prawdą uzyskanych wiadomości, co mieści się w zwykłych obowiązkach dziennikarskich – zob. uzasadnienie wyroku SN z 5 kwietnia 2002 r., II CKN 1095/99, OSNC 2003, nr 3, poz. 42.

²² Postanowienie SN z 17 października 2002 r., IV KKN 634/99, OSNKW 2003, nr 3–4, poz. 33. Stanowisko zawarte w tym postanowieniu podzielił SN w uzasadnieniu postanowienia z 17 października 2001 r., IV KKN 165/97, OSNKW 2002, nr 3–4, poz. 28, oraz w wyroku z 4 września 2003 r., IV KKN 466/00, LEX nr 81200 – i później w postanowieniu z 7 lutego 2007 r., III KK 243/06, OSN 2007, nr 5, poz. 43.

wyjatkowej ostrożności, nie można zapominać, że w doktrynie od dawna dość mocno ugruntowany jest pogląd, że przestrzeganie zasad ostrożności powinno być rozważane na płaszczyźnie bezprawności, a nie winy²³. Na gruncie obowiązującego kodeksu karnego pogląd ten dodatkowo znajduje silne oparcie w treści art. 9 § 2 k.k., w którym stwierdzono, że czyn zabroniony popełniony jest nieumyślnie, gdy sprawca nie zachowuje ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć. W doktrynie podkreśla się, że zachowanie zgodne z regułami, nawet jeśli prowadzi do zagrożenia bądź naruszenia dobra prawnego, nie może być uznane za bezprawne. Dodaje się, że zaliczenie szczególnej staranności do wymogów, których niespełnienie implikować będzie bezprawność zachowania, nakazuje stwierdzić, że każde odstępstwo od zachowania modelowego musi oznaczać brak staranności, a więc bezprawność²⁴.

Poważne wątpliwości budzić musi stanowisko zaprezentowane w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 3 października 2019 roku²⁵, w którym stwierdzono, że „dochowanie staranności profesjonalnej, wymaganej przepisami prawa prasowego w świetle standardów ochronnych, konstytucyjnych i konwencyjnych, może być – nawet w przypadku nieustalenia i nieprzekazania w wypowiedzi informacji prawdziwej – traktowane jako kryterium wyłączające bezprawność zachowania „dziennikarza. Nie ma zatem co do zasady konieczności dowiedzenia, iż stawiane zarzuty są prawdziwe”²⁶. Koresponduje z tym poglądem dalej idące stanowisko, wyrażone w uzasadnieniu wyroku SA w Krakowie z 17 września 2015 r., w którym stwierdzono: „Zachowanie przez dziennikarza, działającego w obronie interesu społecznie uzasadnionego, szczególnej staranności i rzetelności przy zbieraniu i wykorzystaniu materiału prasowego powoduje, iż jego opublikowanie

²³ K. Buchała, „Przestrzeganie zasad ostrożności a problem bezprawności czy winy”, *Państwo i Prawo*, 1964, z. 1, s. 89 i nn.

²⁴ L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2002, ss. 79 i 80.

²⁵ I CSK 294/18, LEX nr 3275562.

²⁶ Stanowisko to przyjęto, aprobując jednocześnie w tym samym uzasadnieniu pogląd, że sformułowanie „nieprawdziwego obiektywnie zarzutu, godzącego w cudze dobra osobiste, jest w dotychczasowym orzecznictwie oceniane jako zawsze bezprawne” – z przytoczeniem całego wachlarza wyroków SN, ostatniego z 27 marca 2013 r., I CSK 518/12, OSNC-ZD 2014, nr 1, poz. 13. Podzielono przy tym także pogląd sformułowany w wyroku SN z 29 listopada 2016 r., I CSK 715/15, LEX nr 2186564, że nie sposób przyjąć, jakoby społeczeństwo miało odnieść korzyść z wolności słowa rozumianej jako aprobata dla rozpowszechniania informacji nieprawdziwych czy interpretacji zniekształcających rzeczywistość.

nie jest działaniem bezprawnym także wtedy, gdy okaże się, że materiał ten zawiera informacje nieprawdziwe”²⁷.

Aprobując przytoczone wyżej stanowisko doktryny, w uzasadnieniu postanowienia SN z 17 października 2002 r. wskazano, że zaliczenie szczególnej staranności do wymogów, których niespełnienie implikować będzie bezprawność zachowania, nakazuje stwierdzić, że każde odstępstwo od zachowania „modelowego” musi oznaczać brak staranności, a więc bezprawność działania. W efekcie o bezprawności działania przesądzać musi stwierdzenie, że dziennikarz przy zachowaniu staranności mógł się dowiedzieć o nieprawdziwości stawianego przez siebie zarzutu. Podkreślono ponadto, że braku szczególnej staranności dowodzi odstępianie od weryfikacji danych, brak krytycyzmu w stosunku do materiałów, brak sumienności, staranności przy wykorzystaniu materiału prasowego, a także brak obiektywizmu, tendencyjność, niedokładność, stwarzanie określonego klimatu psychicznego, stronniczość, brak przedstawienia stanowiska strony przeciwnej oraz niepełne przedstawienie okoliczności sprawy.

Szczególna staranność a kwestia odpowiedzialności dziennikarza

Kwestia ustalenia, czy dziennikarz wypełnił sformułowany w art. 12 ust. 1 pkt 1 pr. pr. obowiązek zachowania szczególnej staranności, ma istotne znaczenie dla odpowiedzialności dziennikarza – zarówno w postępowaniu karnym o zniesławienie, jak i w postępowaniu cywilnym o naruszenie dóbr osobistych. Pamiętać przy tym należy, że postępowanie karne dotyczące zniesławienia może toczyć się niezależnie od sprawy cywilnej o ochronę dóbr osobistych. W jednym i drugim postępowaniu niezbędne jest odniesienie się do art. 12 ust. 1 pkt 1 pr. pr. i zbadanie, czy dziennikarz sprostał wymogom szczególnej staranności przy zbieraniu i wykorzystywaniu materiałów prasowych, czy podjął trud sprawdzenia zgodności z prawdą uzyskanych wiadomości oraz czy podał ich źródło. Konieczne jest także zbadanie, czy chronił on dobra osobiste działających w dobrej wierze informatorów oraz osób, które w dobrej wierze okazywały mu zaufanie. Nie sposób podzielić poglądu, że art. 12 ust. 1 pkt 1 pr. pr. stanowi *lex specialis* w stosunku do przepisów kodeksów karnego i cywilnego. Przekonywające są poglądy judyka-

²⁷ I A Ca 665/15, LEX nr 1957382.

tury, która jednoznacznie stwierdza, że art. 12 ust. 1 pkt 1 pr. pr. nie zmienia zakresu odpowiedzialności dziennikarza za przestępstwo²⁸.

Szczególna staranność na etapach zbierania oraz wykorzystywania materiałów prasowych

Obowiązek zachowania szczególnej staranności i rzetelności dotyczy wszystkich etapów pracy dziennikarza²⁹. Ustawodawca nie precyzuje ich w sposób bardziej szczegółowy, ograniczając się do stwierdzenia, że wspomniany obowiązek dotyczy zbierania i wykorzystania materiałów prasowych. Istotne w związku z tym są rozważania Sądu Apelacyjnego w Warszawie odnoszące się do kwestii należytej staranności przy formułowaniu tytułu artykułu prasowego³⁰. Podkreśla się, że szczególną starannością dziennikarz musi się wykazać zarówno na etapie przygotowywania materiałów, czyli gromadzenia źródeł, jak i w trakcie ich konfrontowania i weryfikowania oraz w trakcie redagowania wypowiedzi prasowej³¹. W judykaturze nie ma wątpliwości co do tego, że tytuł publikacji prasowej nie jest elementem autonomicznym, oderwanym od treści publikacji; pozostając jej integralną częścią, powinien odpowiadać obowiązującym zasadom i wymogom rzetelnego dziennikarstwa. To, że czytelnik ogranicza swoje zainteresowanie tylko do brzmienia tytułu – bez poznawania całej treści

²⁸ Uzasadnienie uchwały SN z 17 kwietnia 1997 r., I KZP 5/97, OSNKW 1997, nr 5–6, poz. 44; zob. glosy: Z. Gostyńskiego, OSP 1997, nr 11, s. 211; M. Surkonta, Przegląd Sądowy, 1997, nr 10, poz. 106; W. Zalewskiego, Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa, 2008, nr 2, ss. 129–138. Glosatorzy na tle tego orzeczenia podjęli rozważania dotyczące skutków niedopełnienia przez dziennikarza obowiązku szczególnej staranności – z odpowiedzialnością za przestępstwo zniesławienia z art. 212 k.k.

²⁹ W judykaturze wskazano, że uchybienia popełnione na każdym z etapów pracy dziennikarza mogą stanowić podstawę zarzutu braku zachowania szczególnej staranności i rzetelności w rozumieniu art. 12 ust. 1 pr. pr. – zob. wyrok SA w Warszawie z 24 sierpnia 2012 r., I ACa 27/12, LEX nr 1238200.

³⁰ Wyrok SA w Warszawie z 12 czerwca 2013 r., I ACa 33/13, LEX nr 1362969. W treści uzasadnienia zwrócono uwagę na znaczenie tytułu w procesie percepcji tekstu, wywodząc, że niejednokrotnie czytelnicy ograniczają swoje zainteresowanie tylko do tytułu, bez zapoznania się z treścią publikacji. Wskazano, że niewielkie na pozór przekłamanie mogą kształtować niewłaściwe przeświadczenie odbiorców o cechach charakteru czy właściwościach osoby opisywanej w treści artykułu. Dodatkowo warto zwrócić uwagę, że w praktyce pracy redakcji tytuł lub lid najczęściej nie pochodzą od autora tekstu.

³¹ Wyroki SA w Warszawie: z 1 marca 2017 r., VI ACa 1538/15, LEX nr 2402438; z 10 listopada 2016 r., VI ACa 1238/15, LEX nr 2340975. W uzasadnieniu wskazano, że ogólnie akceptowanymi kryteriami szczególnej staranności i rzetelności działania dziennikarza są na etapie zbierania materiałów wybór źródła i jego rzetelność oraz sprawdzenie zgodności z prawdą uzyskanych informacji, natomiast przy wykorzystywaniu materiałów prasowych szczególna staranność polega na obiektywnym i wszechstronnym przedstawieniu okoliczności. Podkreślono, że powołując się na cudzą wypowiedź, dziennikarz nadal ma obowiązek zachowania staranności.

artykułu – powinno skłaniać dziennikarza do większej odpowiedzialności za słowo oraz do rezygnacji z epatowania tytułem bez ograniczeń i niezapominania o obowiązku zachowania szczególnej staranności i rzetelności³².

Interes publiczny

Niebudzący wątpliwości jest pogląd judykatury sprowadzający się do twierdzenia, że nie ma nadużycia prawa do wolności słowa i krytyki prasowej, gdy dziennikarz działał z zachowaniem staranności dziennikarskiej oraz w obronie ważnego interesu publicznego³³. Jeżeli należyta staranność została zachowana, a nie postawiono żadnych zarzutów ani sugestii wobec jakichkolwiek podmiotów, to nie sposób dostrzec naruszenia przez dziennikarza obowiązków sformułowanych w treści art. 12 ust. 1 pr. pr.³⁴ W orzecznictwie podkreślono także, że jeśli dziennikarz, bez usprawiedliwienia popartego obiektywnymi okolicznościami, nie zachował szczególnej staranności, to jego postępowanie jest zawinione i dowodzi, że nie liczył się on z tym, że jego postępowanie może godzić w czyjeś dobro osobiste i wyrządzić szkodę, co w świetle przepisów prawa cywilnego wystarcza do przypisania mu winy umyślnej³⁵.

Istotne znaczenie niewątpliwie ma uchwała składu 7 sędziów SN z 18 lutego 2005 r., w której stwierdzono, że jeśli przy zbieraniu i wykorzystaniu materiałów prasowych dziennikarz działał w obronie społecznie uzasadnionego interesu oraz wypełnił obowiązek zachowania szczególnej staranności i rzetelności, uchyla to bezprawność jego działania, jednak

³² Wyrok SN z 12 lipca 2002 r., V CKN 1095/00, OSN C 2003, nr 11, poz. 153. Na tle przywołanego stanowiska SN trudno zgodzić się z poglądem wyrażonym przez SA w Warszawie w wyroku z 25 czerwca 2021 r., I ACa 255/21, LEX nr 3225541, że skoro sposób skonstruowania tytułu nie daje oglądu samego tekstu i przedstawionych w nim argumentów, to trudno przyjąć, aby sam tytuł naruszał dobra osobiste bez analizy publikacji. Prezentując takie stanowisko, SA w Warszawie nie odniósł się do wymogów sformułowanych w art. 12 ust. 1 pkt 1 pr. pr. oraz wcześniejszych poglądów judykatury w kwestii formułowania tytułów.

³³ Co do obrony społecznie uzasadnionego interesu zob. szerzej m.in.: J. Sobczak, „W kwestii pojęcia interesu w prawie karnym” [w:] Z. Jędrzejewski, M. Królikowski, Z. Wiernikowski, S. Żółtek (red.), *Między nauką a praktyką prawa karnego. Księga jubileuszowa Profesora Lecha Gardockiego*, Warszawa 2014, ss. 305–314; J. Sobczak, M. Gołda-Sobczak, „Obrona społecznie uzasadnionego interesu jako przesłanka kontratypu przestępstwa zniesławienia”, *Naukowy Przegląd Dziennikarski [Journalism Research Review Quarterly]*, 2012, nr 3, ss. 7–19; tamże analiza doktryny i orzecznictwa.

³⁴ Wyrok SA w Warszawie z 13 kwietnia 2001 r., V ACa 647/20, LEX nr 3184247.

³⁵ Wyrok SA w Krakowie z 28 listopada 2012 r., I ACa 1099/12, LEX nr 1289464. Podobne stanowisko wyraził wcześniej SA w Białymstoku w wyroku z 6 lutego 1992 r., I ACr 17/92, LEX nr 62552.

gdyby zarzut okazał się nieprawdziwy, dziennikarz zobowiązany jest do jego odwołania³⁶. W orzecznictwie podkreślono, że wykazanie przez dziennikarza, że podane przez niego fakty są prawdziwe oraz że działał on w obronie społecznie uzasadnionego interesu, uchyla bezprawność naruszenia dobra osobistego; nie podlegają natomiast weryfikacji według kryterium prawdy i fałszu wyrażone oceny – muszą być one oparte na zebranych źródłach wykorzystanych ze szczególną starannością³⁷. W judykaturze stwierdzono, że wypowiedź ocenna musi znajdować wyraźne oparcie w starannie zebranych i wykorzystanych źródłach, opierając się na wiarygodnych faktach, dających podstawę do sformułowania określo-

³⁶ Uchwała składu 7 sędziów SN z 18 lutego 2005 r., III CZP 53/04, OSNC 2005, nr 7-8, poz. 114. Glo-sujący tę uchwałę Z. Radwański podkreślił, że art. 12 ust. 1 pkt 2 pr. pr. nie wymaga, aby przed publikacją poddawać informacje i ich oceny jakiejś sformalizowanej zewnętrznej weryfika-cji, wskazując, że ustawodawca zadawała się procesem poznawania prawdy przeprowadzonym przez dziennikarza zgodnie z ogólną stosowaną w tym względzie metodą postępowania – zob. Z. Radwański, Glosa do uchwały SN z 18 lutego 2005 r., III CZP 53/04, OSP 2005, nr 9, poz. 110. Kolejna glosatorka, J. Sieńczyło-Chlabcz, trafnie podniosła, że staranność i rzetelność zachowania dziennikarza może jedynie wyłączać winę, a zatem tylko odpowiedzialność majątkową za naru-szenie czci. Dodała, że zakres usprawiedliwionej ochrony dobrego imienia powinien być określa-ny w konfrontacji z wartością, jaką jest debata publiczna. Podkreśliła, że krytyka nie może opie-rać się na gołosłownych, niedostatecznie sprawdzonych, niezgodnych z prawdą zarzutach – zob. J. Sieńczyło-Chlabcz, „Bezprawność nieprawdziwości zarzutu w publikacji prasowej. Glosa do uchwały SN z 18 lutego 2005 r., III CZP, 53/04”, Państwo i Prawo, 2005, z. 7, ss. 113-118. Z kolei P. Sobolewski zauważył, że fałszywy zarzut nie podlega ochronie, jaką przyznaje Konstytucja informacjom prawdziwym – wywodząc, że z punktu widzenia odbiorcy istotna jest prawdziwość publikacji, a nie poziom staranności dziennikarskiej. Wymagania stawiane przez prawo prasowe nie powinny być przy tym traktowane jako przywilej, lecz jako dodatkowy obowiązek ciążyący na dziennikarzu. Zob. P. Sobolewski, glosa do uchwały SN z 18 lutego 2005, III CZP, 53/04, OSP 2005, nr 12, poz. 144.

³⁷ Wyrok SA w Warszawie z 20 lipca 2017 r., VI ACa 522/16, LEX nr 2409379. W treści uzasadnienia orze-czenia, wskazując na potrzebę zachowywania przez dziennikarzy szczególnej staranności, przywoła-no wyroki SN: z 9 czerwca 2005 r., III CK 622/04, LEX nr 180853, z 6 grudnia 2005 r., I CK 204/05, LEX nr 172111, oraz z 17 kwietnia 2008 r., I CSK 543/07, LEX nr 420917. Zob. także uzasadnienie wyroku SA w Warszawie z 16 maja 2019 r., VI ACa 1674/17, LEX nr 2712646, w którym stwierdzono, że dla oceny spełnienia kryteriów szczególnej staranności i rzetelności działania dziennikarza najistotniejsze zna-czenie ma rodzaj i rzetelność źródła informacji (dziennikarz nie powinien opierać się na źródle, którego obiektywizm lub wiarygodność budzi wątpliwości), sprawdzenie zgodności z prawdą uzyskanych informacji przez sięgnięcie do wszystkich innych dostępnych źródeł i upewnienie się co do zgodności informacji z innymi znanymi faktami, a także umożliwienie osobie zainteresowanej ustosunkowania się do uzyskanych informacji. Identyczne stanowisko wyrażono w uzasadnieniu wyroku SA w War-szawie z 30 września 2016 r., LEX nr 2279523, zauważając, że „ogólnie akceptowanymi kryteriami szczególnej staranności i rzetelności działania dziennikarza są: na etapie zbierania materiałów rodzaj źródła, rzetelność źródła informacji (dziennikarz nie powinien opierać się na źródle, którego obiekty-wizm lub wiarygodność budzi wątpliwości), sprawdzenie zgodności z prawdą uzyskanych informacji przez sięgnięcie do wszystkich innych dostępnych źródeł i upewnienie się co do zgodności informacji z innymi, znanymi faktami oraz umożliwienie osobie zainteresowanej ustosunkowanie się do uzyska-nych informacji”.

nej opinii³⁸. Podkreśla się, że wymagana ustawą szczególna staranność i rzetelność m.in. przy wykorzystaniu materiałów lub podaniu ich źródła nie może być utożsamiana z prawdziwością zarzutu, lecz z prawdziwością podanych źródeł, ich rzetelnego wyboru, sprawdzenia i przedstawienia³⁹. W nowszych orzeczeniach wskazywano, że przepis art. 12 ust. 1 pkt 1 pr. pr. nie zwalnia od odpowiedzialności dziennikarza, który mimo zachowania szczególnej staranności przy zbieraniu i wykorzystaniu materiałów prasowych rozpowszechnia nieprawdziwe informacje, uwłaczające innym osobom⁴⁰.

Zakres wymaganej staranności

Zakres wymaganej od dziennikarza staranności, a także rzetelności uzależniony jest od charakteru publikacji. W orzecznictwie wskazano, że wyższe standardy obowiązują w odniesieniu do wypowiedzi własnych dziennikarza i materiałów redakcyjnych bądź przez redakcję zamówionych, natomiast odmienny standard staranności dziennikarskiej należy stosować w wypadku publikowanych wypowiedzi osób trzecich, takich jak wywiady czy listy do redakcji⁴¹. Koresponduje z tym poglądem stanowisko Sądu Najwyższego, który wskazał, że należy rozważyć zachowanie dziennikarza w dwóch płaszczyznach, a mianowicie na etapie zbierania materiałów prasowych oraz w trakcie wykorzystywania tych materiałów. Na pierwszej z tych płaszczyzn najistotniejsze znaczenie ma rodzaj i rzetelność źródła informacji, które podlegają sprawdzeniu w zakresie zgodności z prawdą w oparciu o inne źródła. Na drugiej – istotne jest przede wszystkim wszechstronne, a nie selektywne przekazanie informacji,

³⁸ Wyrok SA w Warszawie z 4 grudnia 2019 r., I ACa 657/18, LEX nr 2770891.

³⁹ Uzasadnienie wyroku SN z 21 lipca 2017 r., I CSK 375/16, LEX nr 2336677, w którym dodano, że „staranność dziennikarza przy zbieraniu i wykorzystywaniu materiałów ma być szczególna, a więc powinna jej towarzyszyć rzetelność także odniesieniu do podania wykorzystanego przez dziennikarza źródła, co wówczas dopiero skutkuje wyłączeniem bezprawności dziennikarza”. Stanowisko to znajduje wsparcie we wcześniejszych wyrokach SN: z 19 czerwca 2015 r., IV CSK 566/14, LEX nr 1793705; z 30 czerwca 2014 r., III CSK 198/13, LEX 1504839; z 11 lutego 2011 r., I CSK 334/10, LEX nr 798232.

⁴⁰ Wyrok SA w Katowicach z 18 listopada 2020 r., I ACa 423/19, LEX nr 3153297. Godzi się jednak zauważyć, że mimo tak sformułowanej tezy, w której sąd co do zasady zgodził się z zarzutem osób wnoszących apelację, doszedł jednak do przekonania, że zarzut naruszenia treści art. 12 ust. 1 pkt 1 pr. okazał się bezzasadny. Przyznano, że zarzuty naruszają dobra osobiste, ale działanie dziennikarzy nie było bezprawne, gdyż zarzuty okazały się prawdziwe.

⁴¹ Wyrok SA w Warszawie z 14 czerwca 2017 r., VI ACa 168/16, LEX nr 2402450.

w tym rozważenie powagi zarzutu i znaczenia informacji z punktu widzenia usprawiedliwionego zainteresowania społeczeństwa⁴².

Zachowanie szczególnej staranności wymaga czegoś więcej niż tylko wiernego przedstawienia informacji, które dziennikarz uzyskał przy zbieraniu materiałów prasowych⁴³. Nie można bowiem przyjąć domniemania, że wszyscy, do których dziennikarz zwraca się o wyjaśnienie kwestii nasuwających się w sprawie, jaką chce poruszyć na łamach prasy, informują go w sposób zgodny z prawem. Dziennikarz nie powinien opierać się na źródle, którego obiektywizm lub wiarygodność budzi wątpliwości⁴⁴. Badając, czy dziennikarz dopełnił wymogu szczególnej staranności, należy rozważyć logikę wywodów, ich zgodność z regułami doświadczenia, a w szczególności uczciwość przy ferowaniu ocen i obiektywność wniosków. Podkreślono, że szczególna staranność łączy się z rzetelnością – a zachowanie tej ostatniej zależy od tego, czy dziennikarz formułuje oceny w dobrej wierze, czy też nie. Relacja o faktach jest rzetelna, jeśli oddaje prawdziwy przebieg zdarzeń lub stanów faktycznych. Pamiętać należy, że oceny krytyczne podlegają na wniosek osoby, której dotyczą, sądowej kontroli z punktu widzenia motywów osoby formułującej lub rozpowszechniającej ocenę. Motywem oceny nie może być chęć dokuczenia bądź poniżenia jakiejś osoby. Wymogi wzorca szczególnej staranności nakładają na dziennikarza obowiązek przekazania informacji w sposób precyzyjny, wyłączający konieczność domniemywania rzeczywistej treści, jaką chciał zaprezentować. Na dziennikarzu spoczywa też obowiązek elementarnego wyjaśnienia źródła i znaczenia prezentowanych danych, jeśli służą one ilustracji krytycznych wypowiedzi i ocen. Dziennikarz powinien więc z jednej strony rozumieć, jakimi danymi się posługuje, czyli rozumieć materię, o której informuje, oraz fakty, w oparciu o które formułuje swoje sądy i zarzuty. Przekaz informacyjny powinien być budowany w taki sposób, by odbiorca bez dokonywania żmudnych czynności związanych z odkodowaniem rzeczywistych intencji dziennikarza mógł ustalić, jakimi danymi posłużono się w dziennikarskim przekazie. Dane powinny być prezentowane w sposób umożliwiający ich łatwą weryfikację,

⁴² Uchwała składu 7 sędziów SN z 18 lutego 2005 r., III CZP 53/04, OSNC 2005, nr 7–8, poz. 114. Stanowisko to znajduje wsparcie w orzeczeniach ETPC w sprawach: *Bladet Tromsø i Stensaas przeciwko Norwegii*, z 20 maja 1999 r., *Dalban przeciwko Rumunii*, z 28 września 1999 r., oraz *Thorgeirson przeciwko Islandii*, z 25 czerwca 1992 r.

⁴³ Wyrok SA w Gdańsku z 28 kwietnia 2017 r., V ACa 447/16, LEX nr 2354168. W treści uzasadnienia podkreślono, że obowiązkiem dziennikarza jest weryfikacja uzyskanych informacji pod kątem ich zgodności z prawdą.

⁴⁴ Wyrok SN z 29 marca 2017 r., I CSK 450/16, LEX nr 2375934.

a redakcja przekazywanych treści powinna być dokonana w sposób zbiektywizowany i weryfikowalny, nie powodując wrażenia, że dane są wykorzystywane instrumentalnie w celu uzasadnienia założonej tezy⁴⁵.

Prezentowane orzeczenie przeszło praktycznie bez echa, mimo że jest pierwszym i jak na razie jedynym, w którym podjęto w judykaturze próbę precyzyjnego zbudowania wzorca szczególnej staranności, opierając przy tym wywody na pogłębionej analizie orzecznictwa, zwłaszcza Sądu Najwyższego. Niewielkim mankamentem wspomnianych wywodów jest pominięcie rozważań doktryny, aczkolwiek dokonano dokładnej analizy orzecznictwa⁴⁶.

W orzecznictwie wskazuje się, że staranność dziennikarza nie leży w sferze ustaleń faktycznych, lecz stanowi część ocen prawnych przy stosowaniu art. 12 pr. pr. Bez znaczenia jest przy tym, czy przy zbieraniu i rozpowszechnianiu materiałów dziennikarz zachował szczególną staranność, jeśli rozpowszechniane materiały okazały się prawdziwe. Przekonywający jest pogląd, że o naruszeniu obowiązków przez dziennikarza może świadczyć niezachowanie szczególnej staranności przy zbieraniu i wykorzystywaniu materiałów oraz niesprawdzenie zgodności z prawdą uzyskanych wiadomości⁴⁷. Wątpliwości budzi natomiast stanowisko zaprezentowane w uzasadnieniu przywołanego judykatu z powołaniem się na wyrok SN z 14 maja 2003 r., że fakt nieprawdziwego przedstawienia omawianych zjawisk nie stanowi podstawy do stwierdzenia naruszenia przez dziennikarza jego obowiązków⁴⁸. Trudno także zaaprobować pogląd, że w interesie społeczeństwa jest podanie nie tylko wiadomości prawdziwych, ale także nie-

⁴⁵ Wyrok SA w Szczecinie z 9 listopada 2020 r., I ACa 281/20, LEX nr 3150088.

⁴⁶ W treści wyroku przywołano stanowiska zawarte w orzecznictwie, a mianowicie wyroki SN: z 28 września 2000 r., V KKN 171/98, OSN KW 2001, nr 3–4, poz. 31; z 27 listopada 2014 r., IV CSK 174/14, LEX nr 1598708; z 29 listopada 2016 r., I CSK 715/15, LEX nr 2186564; z 29 marca 2012 r., I CSK 370/11, OSNC 2012, nr 11, poz. 133; z 11 sierpnia 2016 r., I CSK 419/15, LEX nr 2087104; z 8 października 2014 r., II CSK 19/14, LEX nr 2674970; z 8 stycznia 2010 r., IV CSK 309/09, LEX nr 630175; z 17 grudnia 2008 r., I CSK 200/08, LEX nr 1482323; z 11 sierpnia 2016 r., I CSK 419/15, LEX nr 2087104; z 17 lipca 2008 r., II CSK 111/08, LEX nr 447659; z 22 stycznia 2015 r., I CSK 16/14, LEX nr 1621771.

⁴⁷ Zob. wyrok SA w Warszawie z 25 czerwca 2021 r., I ACa 255/21, LEX nr 3225541; wyrok SN z 9 lutego 2018 r., I CSK 243/17, LEX nr 2483685; wyrok SA w Szczecinie z 19 listopada 2019 r., I ACa 314/19, LEX nr 2864783 – w treści uzasadnienia stwierdzono, że wykazanie przez dziennikarza, iż przy zbieraniu i wykorzystywaniu materiałów prasowych działał w obronie społecznie uzasadnionego interesu oraz wypełnił obowiązek zachowania szczególnej staranności i rzetelności, uchyla bezprawność jego działania. Pobrzmiewa w tym treść art. 213 § 2 pkt 2 k.k., uchylającego bezprawność zniesławienia, a może nawet treść art. 179 § 2 k.k. z 1969 roku. W przedmiocie „społecznie uzasadnionego interesu” w k.k. z 1969 r. – zob. J. Sobczak [w:] R. Stefański (red.), Kodeks karny. Komentarz, wyd. 2, Warszawa 2012, teza 6 i 7.

⁴⁸ Wyrok SN z 14 maja 2003 r., I CKN 463/01, OSP 2004, nr 2 poz. 22.

prawdziwych, jeśli ich zebranie oraz wykorzystanie nastąpiło z należytą starannością⁴⁹.

Zdaniem SA w Warszawie dziennikarz, aby wypełnić obowiązek działania ze szczególną starannością i rzetelnością, winien sprawdzić zgodność z prawdą uzyskanych informacji za pomocą dostępnych źródeł i umożliwić zajęcie stanowiska zainteresowanemu lub podać źródło informacji. Dziennikarz przy zbieraniu informacji nie powinien opierać się na źródle niewiarygodnym, a przy rozpowszechnianiu (wykorzystaniu) informacji nie powinien przedstawiać faktów w sposób wybiórczy i działać „pod z góry założoną tezę”⁵⁰.

Sąd Apelacyjny w Warszawie to ostatnie stanowisko oparł na poglądzie wyrażonym, jego zdaniem, w wyroku Sądu Najwyższego z 17 grudnia 2008 r., wywodząc, że w uzasadnieniu tego judykatu SN stwierdził, że „autor publikacji musi rzetelnie zbierać materiały do swej publikacji, ale wolno mu też wyciągać z nich własne wnioski; muszą być one rozsądne, więc znajdować pokrycie w zebranych z należytą starannością materiale”. Tymczasem w uzasadnieniu wyroku SN z 17 grudnia 2008 r. stwierdzono jedynie, że „nawet działanie w społecznie uzasadnionym interesie nie uchyla bezprawności naruszenia dobra osobistego, jeżeli dziennikarz przedstawił informacje nieprawdziwe i nie dochował szczególnej staranności oraz rzetelności przy zbieraniu i wykorzystaniu materiałów prasowych”⁵¹. Ponadto podkreślono, że dziennikarz powinien sprawdzić wiarygodność informacji we wszystkich dostępnych źródłach, zweryfikować ją w możliwie najbardziej wszechstronny sposób i umożliwić osobie zainteresowanej wypowiedzenie się w tym przedmiocie, a także przedstawić jej stanowisko⁵² – dodając, że dziennikarz „nie musi jednak uwierzyć w jej wersję ani podzielić jej stanowiska, ma prawo podejść do niego krytycznie i rozsądnie je oceniając, przedstawić własną wersję”.

W orzecznictwie wskazano również, że dla oceny spełnienia kryteriów szczególnej staranności i rzetelności działania dziennikarza najistotniejsze znaczenie ma rodzaj i rzetelność źródła informacji, sprawdzenie

⁴⁹ Wyroki SA w Warszawie: z 19 kwietnia 2013, VI ACa 1146/12, LEX nr 1362944; z 17 czerwca 2015, VI ACa 1047, LEX nr 2016244. Poglądy te podzielił SA w Warszawie w wyroku z 25 czerwca 2021 r., I ACa 255/21, LEX nr 3225541.

⁵⁰ Wyrok SA w Warszawie z 25 czerwca 2021 r., I ACa 255/21, LEX nr 3225541.

⁵¹ Wyrok SN z 17 grudnia 2008 r., I CSK 200/08, LEX nr 1482323. W uzasadnieniu wyroku SA w Warszawie z 25 czerwca 2021 r., I ACa 255/21, przywołując wyrok SN, mylnie podano jego sygnaturę, wskazując I CK 200/2008 zamiast I CSK 200/08.

⁵² Wyrok SN z 17 kwietnia 2008 r., I CSK 543/07.

zgodności z prawdą uzyskanych informacji, upewnienie się co do zgodności informacji z innymi znanymi faktami, a także umożliwienie osobie zainteresowanej ustosunkowanie się do uzyskanych informacji⁵³.

Wnioski

Obowiązek szczególnej staranności dziennikarza przy zbieraniu i wykorzystywaniu materiałów niewątpliwie oznacza kwalifikowaną staranność działań dziennikarza. Jakkolwiek ustawodawca nie podjął próby sprecyzowania, na czym winna polegać owa szczególna staranność, kwestię tę całkowicie jednoznacznie doprecyzowuje jednak orzecznictwo i doktryna. Wypada podkreślić, że stanowiska wyrażone w orzecznictwie są spójne, jednoznaczne, jasne i stanowcze. Należałoby oczekiwać, że wiadomości o nich dotrą do dziennikarzy wszelkimi środkami przekazu.

Abstrakt

Celem artykułu jest ustalenie, opierające się na stanowisku orzecznictwa i poglądach doktryny, treści pojęcia szczególnej staranności wskazanej w art. 12 ust. 1 prawa prasowego – jako obowiązku dochowania należytej staranności przy zbieraniu i wykorzystywaniu materiałów prasowych. Artykuł zwraca uwagę na różnice w pojmowaniu „należytej staranności” w odniesieniu do wielu zawodów, zwłaszcza medycznych, oraz „szczególnej staranności” nałożonej na dziennikarzy. Treść art. 355 § 2 k.c. określa, jakiej staranności oczekuje się od profesjonalistów. Rozważano, czy dochowanie „szczególnej staranności” przy zbieraniu materiałów wykluczyłoby bezprawność działań dziennikarza, gdyby okazało się, że mimo tej staranności podano nieprawdziwe informacje. Omówiono skutki niedochowania szczególnej staranności w kwestii odpowiedzialności dziennikarza, opierając się na analizie orzecznictwa, zgodnie z którym należyta staranność wymagana jest na wszystkich etapach zbierania i wykorzystywania materiałów prasowych. Problem szczególnej staranności skonfrontowano z działaniami dziennikarza w obronie ważnego interesu społecznego, a na koniec przedstawiono zakres szczególnej staranności wymaganej od dziennikarza.

Słowa kluczowe: obowiązki dziennikarskie, należyta staranność, bezprawność, interes publiczny, prawo prasowe.

⁵³ Wyrok SA w Warszawie z 16 czerwca 2021 r., I ACa 282/21, LEX nr 3240361.

BIBLIOGRAFIA

- Borysiak W., „Kilka uwag o pojęciu należytej staranności w warunkach regulowanych przez prawo medyczne”, *Studia Prawa Prywatnego*, 2020, nr 3–4.
- Buchała K., „Przestrzeganie zasad ostrożności a problem bezprawności czy winy”, *Państwo i Prawo*, 1964, z. 1.
- Dąbrowa J., *Wina jako przestępstwo odpowiedzialności cywilnej*, Wrocław 1968.
- Drozdowicz K., Łoszevska-Ołowska M., Zaremba M., *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Ferenc-Szydełko E., *Prawo prasowe. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2013.
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 2002.
- Glanowski G., *Umowa o świadczenie zdrowotne*, Warszawa 2019.
- Gostyński Z., „Glosa do uchwały SN z 17 kwietnia 1997 r., I KZP 5/97”, *OSP* 1997, nr 11.
- Kamieniecki J., „Odpowiedzialność prasy za naruszenie dóbr osobistych”, *Państwo i Prawo*, 1984, z. 11.
- Kamiński I.C., „«Obowiązki i odpowiedzialność» związane ze swobodą wypowiedzi a fenomen tabloidów” [w:] D. Bychawska-Siniarska (red.), *Własność mediów, pluralizm informacyjny, wolność słowa. Wybrane materiały z międzynarodowej konferencji*, Warszawa, 29–30 października 2010, Warszawa 2011.
- Kamiński I.C., *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w europejskiej Konwencji praw człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010.
- Kordasiewicz B., *Jednostka wobec środków masowego przekazu*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991.
- Kosmus B., Kuczyński G. (red.), *Prawo prasowe. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2018.
- Lis W., Wiśniewski P., Husak Z., *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Matscher F., „Idéalisme et réalisme dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme” [w:] F. Matscher, H. Petzold, L. Wildhaber (red.), *Protection des droits de l’homme: le perspective européenne, Protecting Human Rights: The European Perspective, Studies in memory of Rolv Ryssdal*, Köln 2000.
- Michalski B., *Podstawowe problemy prawa prasowego*, Warszawa 1998.
- Nowikowska M., Sieńczyło-Chlabicz J., „Obowiązek szczególnej staranności w świetle ustawy prawo prasowe”, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 2009, nr 3.
- Patrzn R., „Określenie zasady postępowania lekarza z należyłą starannością z płaszczyny orzecznictwa sądowego”, *Prawo i Medycyna*, 2012, nr 2.
- Rynkun-Werner R., „Przekaz medialny jako wyraz prawa do informacji w toku postępowania karnego”, *Palestra*, 2012, nr 11–12.
- Sieńczyło-Chlabicz J., „Bezprawność nieprawdziwości zarzutu w publikacji prasowej – glosa do uchwały SN z 18 lutego 2005 r., III CZP, 53/04”, *Państwo i Prawo*, 2005, z. 7.

Sieńczyło-Chlabicz J., „Granice dopuszczalnej krytyki osób publicznych. Glosa do wyroku SN z 5 kwietnia 2002 r., II CKN 1095/99”, *Przegląd Prawa Handlowego*, 2004, nr 3.

Sobczak J. [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2012.

Sobczak J., „Podstawy wolności słowa. Uwarunkowania aksjologiczne i normatywna ochrona w obliczu zmian” [w:] J. Sobczak, K. Chałubińska-Jentkiewicz (red.), *Prawo prasowe między wymogami prawa, nakazami etyki a oczekiwaniami rynku*, Toruń 2016.

Sobczak J., *Prawo prasowe. Komentarz*, Warszawa 2008.

Sobczak J., „W kwestii pojęcia interesu w prawie karnym” [w:] Z. Jędrzejewski, M. Królikowski, Z. Wiernikowski, S. Żółtek (red.), *Między nauką a praktyką prawa karnego. Księga jubileuszowa Profesora Lecha Gardockiego*, Warszawa 2014.

Sobczak J., „W poszukiwaniu nowego modelu dziennikarstwa. Między wymogami prawa, nakazami etyki a oczekiwaniami rynku” [w:] D. Tułowiecki (red.), *Własność intelektualna wobec wolnego rynku i pluralizmu mediów*, Kraków 2014.

Sobczak J., Gołda-Sobczak M., „Obrona społecznie uzasadnionego interesu jako przesłanka kontratypu przestępstwa zniesławienia”, *Naukowy Przegląd Dziennikarski [Journalism Research Review Quarterly]*, 2012, nr 3.

Sośniak M., „Cywilnoprawna ocena staranności zawodowej”, *Nowe Prawo*, 1980, nr 2.

Sośniak M., *Należyta staranność*, Katowice 1980.

Surkont M., „Glosa do uchwały SN z 17 kwietnia 1997 r., I KZP 5/97”, *Przegląd Sądowy*, 1997, nr 10, poz. 106.

Warchoł M., „Szczególna staranność dziennikarza a karalność zniesławienia”, *Palestra*, 2013, nr 9–10.

Warkałło W., „Wykonanie zobowiązań i skutki ich niewykonania wg kodeksu cywilnego”, *Państwo i Prawo*, 1985, z. 8–9.

Zalewski W., „Glosa do uchwały SN z 17 kwietnia 1997 r., I KZP 5/97”, *Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa*, 2008, nr 2.



Jacek Widło

Osobiste sposoby zabezpieczenia wierzytelności w prawie prywatnym międzynarodowym na przykładzie poręczenia i gwarancji

[Personal Ways of Securing Debts in Private International Law on the Example of Suretyship and Guarantee]

Abstract

The article shows how to search for the applicable law for selected legal – personal – ways of securing debts, in a situation where a cross-border element is associated with their establishment. It defines both the concept of a legal mode of security, in particular surety and guarantee and the issue of their legal qualification. It was pointed out that it is necessary to look separately for the law applicable to the secured claim, and separately the law applicable for those securing contracts – surety and guarantee. The contractual statute chosen by the parties was indicated as the applicable one, and in the absence of a choice of law – the law designated by Article 4(2) of the Rome I Regulation on the law applicable to contractual obligations, providing for the rule of jurisdiction of the law of the place of habitual residence or seat of the party obligated to provide the characteristic performance, i.e. the surety or the guarantor. Finally, the scope of cases and issues subject to a given conflict of laws solution is indicated.

Keywords: conflict of laws, personal ways of securing debts, suretyship, guarantee.

Niniejsze opracowanie obejmuje rozważania dotyczące poszukiwania prawa właściwego dla wybranych prawnych – osobistych – sposobów zabezpieczenia wierzytelności, w sytuacji gdy w związku z ich ustanowieniem wiąże się element transgraniczny. Opracowania w tej dziedzinie są stosunkowo nieliczne¹. Wyjaśnione będzie zarówno pojęcie prawnego

¹ Poza opracowaniami J. Góreckiego, na przykład: *Osobiste zabezpieczenia wierzytelności w prawie prywatnym międzynarodowym*, Warszawa–Katowice 2013, s. 242, „Umowy kreujące osobiste zabezpieczenia wierzytelności w prawie prywatnym międzynarodowym” [w:] *Współczesne wyzwania prawa prywatnego międzynarodowego. Materiały konferencyjne* (Warszawa 19–20 kwietnia 2012 r.), J. Poczobut (red.), Warszawa 2013, ss. 113–125, „Poręczenie w prawie prywatnym międzynarodowym”, *Probl. Prawa Prywat. Międzynar.*,

sposobu zabezpieczenia oraz kwestia jego kwalifikacji prawnej, wskazane zostaną reguły kolizyjne i prawo właściwe, które wyznacza łącznik normy kolizyjnej. Wyjaśnione także będą kwestie szczegółowe związane z trudnościami ustalania prawa właściwego. Wreszcie wskazany zostanie zakres spraw i zagadnień podlegających danemu rozwiązaniu kolizyjnemu. Na końcu zostaną sformułowane krótkie wnioski.

Celem artykułu jest, po pierwsze, wykazanie istnienia „zasady odrębności” przy poszukiwaniu prawa właściwego dla zabezpieczonej wierzytelności oraz dla prawnych sposobów jej zabezpieczenia; wyjątkowo dla wierzytelności zabezpieczonej i prawnego sposobu zabezpieczenia można stosować ten sam statut, co może być wynikiem zastosowania wyboru prawa dla stosunków prawnych, z których one wynikają, lub zastosowania reguły prawa najbardziej odpowiedniego. Po drugie, że sposób ustalania prawa właściwego dla prawnych zabezpieczeń wierzytelności jest uzależniony od tego, czy zabezpieczenie ma charakter osobisty (obligacyjny), czy też rzeczowy. Po trzecie, że reguły poszukiwania prawa właściwego dla poręczenia czy gwarancji można rozciągnąć na inne sposoby zabezpieczeń mające obligacyjny charakter (reguła prawa właściwego ze względu na miejsce zwykłego pobytu strony, która spełnia świadczenie charakterystyczne w danym stosunku, a więc z reguły ustanawiającego zabezpieczenie).

Pojęcie praw zabezpieczających

Cechą wszelkich zabezpieczeń wierzytelności jest ich funkcja – zabezpieczenie pewności wykonania zobowiązania (spełnienia świadczenia)². Zabezpieczone zobowiązanie wynika ze stosunku prawnego podstawowego, który kreuje wierzytelność (najczęściej umowa kredytu, pożyczki,

2011, tom 9, ss. 23–34, „Umowa gwarancji w prawie prywatnym międzynarodowym”, *Probl. Prawa Prywat. Międzynar.*, 2012, tom 10, ss. 33–48, „Kolizyjnoprawne aspekty przewłaszczenia na zabezpieczenie” [w:] *Rozprawy cywilistyczne. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Edwardowi Drozdowi*, M. Pecyna, J. Pisuliński, M. Podrecka (red.) Warszawa 2013, ss. 749–762, „Hipoteka – aspekty kolizyjnoprawne” [w:] *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, A. Dańko-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiołek (red.). Warszawa 2012, ss. 143–154, oraz W. Kurowski, „Poręczenie” [w:] *System prawa prywatnego*, tom 20B, M. Pazdan (red.), Warszawa 2015, s. 328 i nn.

² Tak też J. Gołaczyński, „Umowa zabezpieczająca” [w:] *O źródłach i elementach stosunków cywilnoprawnych*, Księga pamiątkowa ku czci prof. Alfreda Kleina, Kraków 2000, s. 115.

gwarancji itp.)³, odrębnego od stosunku prawnego zabezpieczającego. Dlatego też współcześnie wydaje się jak najbardziej zasadne ujęcie funkcjonalne praw zabezpieczających i kwalifikowanie do takiego zbioru praw, które pełnią funkcję zabezpieczającą niezależnie od tego, czy tak ukształtował i przewidział je ustawodawca⁴.

Prawne zabezpieczenie wierzytelności (w znaczeniu wąskim) można zdefiniować jako sposób zmniejszania (ograniczania) ryzyka kontraktowego wierzyciela poprzez ustanowienie w drodze dodatkowej czynności prawnej prawa wzmacniającego pozycję wierzyciela – w szczególności ułatwiającego mu dochodzenie swojej wierzytelności. W znaczeniu szerokim można także wskazać na zabezpieczenia powstałe z mocy ustawy oraz zabezpieczenia niemające charakteru prawnego, ale charakter ekonomiczny czy też psychologiczny⁵. Prawne sposoby zabezpieczenia wierzytelności pozwalają na ułatwienie dochodzenia wierzytelności, pozaegzekucyjne sposoby zaspokojenia (zastaw rejestrowy, przewłaszczenie na zabezpieczenie) czy na zaspokojenie w sposób uprzywilejowany w postępowaniu upadłościowym (zastaw rejestrowy, hipoteka).

W przypadku prawnych sposobów zabezpieczenia wierzytelności powstaje pytanie o sposób poszukiwania dla nich prawa właściwego. Kwestia ta nie była w zasadzie przedmiotem pogłębionych analiz – poza opracowaniami Jacka Góreckiego⁶. Nie można uznać, że prawo właściwe dla prawnego sposobu zabezpieczenia, np. poręczenia czy zastawu, wyznaczone jest zgodnie z regułami dla wierzytelności zabezpieczonej. Wynika to z faktu, że poręczenie, gwarancja czy zastaw – jako prawny sposób zabezpieczenia wierzytelności – wynika z odrębnego stosunku prawnego, który jednak może mieć charakter akcesoryjny w stosunku do zabezpieczanego prawa. Może się okazać, że prawo właściwe dla zabezpieczenia będzie wynikało ze szczególnego związku prawa zabezpieczającego z zabezpieczaną wierzytelnością, co implikuje poddanie obu praw temu samemu systemowi prawnemu; będzie to jednak wyjątek od reguły.

Należy bowiem przyjąć, za nauką niemiecką, zasadę odrębności statutu wierzytelności i statutu prawnego sposobu zabezpieczenia. Dla każdego

³ Co do konstrukcji, analizy elementów i istoty stosunku obligacyjnego kreującego wierzytelność por. A. Klein, *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Wrocław 1980.

⁴ Tak też M. Kaczorowska, *Koncepcja eurohipoteki na tle praw zastawniczych na nieruchomościach w Europie*, Wrocław 2016, s. 30 i nn.

⁵ J. Widło, *Zastaw rejestrowy na prawach*, Warszawa 2009, s. 160 i nn.

⁶ Zob. przypis 1.

ze stosunków i praw z nich wynikających należy ustalać odrębnie statut właściwy. Kwestię tę szczególnie dobitnie widać przy zabezpieczeniach rzeczowych – zastawie i hipotece – dla których prawo właściwe należy ustalać według reguł odpowiednich dla statutu rzeczowego.

Na tym tle dochodzi do przenikania się statutu wierzytelności i statutu czynności prawnej zabezpieczającej (poręczenia, zastawu), dopuszczalności stosowania danego sposobu zabezpieczenia (np. przewłaszczenia na zabezpieczenie) i prawa o tym decydującego, akcesoryjności lub jej braku, kauzalności albo abstrakcyjności, a niekiedy łącznego stosowania obu statutów – wierzytelności i statutu czynności zabezpieczającej. Powstaje też pytanie o współodpowiedzialność, wielość podmiotów⁷.

Katalog praw zabezpieczających

Dotychczas nie wskazano jednego wyczerpującego katalogu i podziału praw zabezpieczających.

Za najbardziej ogólny sposób podziału zabezpieczeń uważa się podział na:

- ◆ zabezpieczenia prawne,
- ◆ zabezpieczenia ekonomiczne (konsorcjum),
- ◆ zabezpieczenia psychologiczne (podanie udzielenia kredytu do publicznej wiadomości)⁸.

Dalszej analizie poddamy pierwszą grupę zabezpieczeń, czyli zabezpieczenia w znaczeniu ścisłym. Do podstawowych podziałów prawnych zabezpieczeń wierzytelności należy zaliczyć podział na zabezpieczenia osobiste i rzeczowe, ze względu na kryterium odpowiedzialności, którą kreuja⁹.

⁷ Problematykę tę jedynie zasygnalizowano, na ten temat zob. J. Widło, „Przelew wierzytelności zabezpieczonej i przejście zabezpieczenia w prawie prywatnym międzynarodowym w szczególności w świetle konwencji kapsztadzkiej” [w:] *Zabezpieczenia wierzytelności. Zagadnienia prawne*, Karol Szadkowski, Krzysztof Żok (red.), Warszawa 2020, s. 195; tenże, „The Assignment of Secured Receivables in International Private Law. The Law Applicable to Secured Receivables. General Comments”, *Teka Komisji Prawniczej PAN, Oddział w Lublinie*, tom 13, 2020, nr 1, s. 465 i nn.

⁸ Por. na ten temat: M. Bączyk, „Problem regulacji prawnej zabezpieczeń w prawie polskim”, *Bank i Kredyt*, 1991, nr 11, s. 1, tenże [w:] M. Bączyk, E. Fojcik-Mastalska, L. Góral, Z. Ofiarski, J. Pisuliński, W. Pyziół, *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 365.

⁹ J. Skąpski, „Zastaw na rzeczach ruchomych według kodeksu cywilnego – zagadnienia wybrane”. *Studia Cywilistyczne*, 1966, tom VIII, s. 145; E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2002, s. 225, J. Mojak [w:] J. Mojak, E. Niezbecka, A. Jakubecki: *Prawne zabezpieczenia wierzytelności bankowych*. Kraków 2000, s. 88.

Czynności powiernicze lokują się na granicy zabezpieczeń rzeczowych i osobistych.

Zabezpieczenia rzeczowe to: 1) hipoteka, 2) zastaw zwykły (posesoryjny) na rzeczach ruchomych i prawach, 3) sądowy zastaw rejestrowy, 4) przewłaszczenie na zabezpieczenie¹⁰, kaucja, blokada środków pieniężnych na rachunku bankowym, zastrzeżenie własności rzeczy sprzedanej i prawo zatrzymania¹¹.

Zabezpieczenia osobiste prawa powszechnego to:

- 1) poręczenie cywilne,
- 2) gwarancja bankowa,
- 3) przelew na zabezpieczenie,
- 4) przejęcie długu,
- 5) przystąpienie do długu, ubezpieczenie kredytu, pełnomocnictwo¹².

Należy przychylić się do grupy poglądów, które traktują przelew na zabezpieczenie do kategorii osobistych zabezpieczeń wierzytelności¹³.

Zabezpieczenia prawa wekslowego to:

- 1) weksel *in blanco*,
- 2) indos zastawniczy,
- 3) poręczenie wekslowe – awal.

Należy je zaliczyć do grupy zabezpieczeń osobistych.

Prawo nie zna zamkniętego katalogu zabezpieczeń wierzytelności. Praktyka rozwija coraz nowe ich sposoby, co oznacza brak zasady *numerus clausus* prawnych sposobów zabezpieczeń wierzytelności¹⁴.

Czynnościami zabezpieczającymi wierzytelność będą więc również te, których ustawodawca wprawdzie tak nie nazwał, ale którym praktyka obrotu i wola stron może nadać funkcję zabezpieczającą – obok zabezpieczeń formalnych i typowych, którym taką funkcję i rolę nadał

¹⁰ Inaczej J. Gołaczyński, *Przewłaszczenie na zabezpieczenie. Przedmiot, konstrukcja, dopuszczalność, wykonanie, praktyka*, Poznań–Kluczbork 1998, s. 113 – który relatywizuje kwalifikację rzeczowego zabezpieczenia w zależności od punktu widzenia uczestnika tego stosunku prawnego.

¹¹ J. Widło, *Zastaw...*, op. cit., s. 160, M. Kaczorowska, *Koncepcja eurohipoteki...*, op. cit., s. 26.

¹² M. Kaczorowska, *ibidem*.

¹³ J. Mojak [w:] J. Mojak, E. Niezbecka, A. Jakubecki: *Prawne zabezpieczenia...*, s. 88. Można różnie kwalifikować to samo zabezpieczenie w zależności od punktu widzenia uczestnika obrotu prawnego – tak J. Gołaczyński, *Zastaw na rzeczach ruchomych*. Warszawa 2002, s. 5 i nn. Co do możliwości różnej kwalifikacji przewłaszczenia na zabezpieczenie i przelewu na zabezpieczenie – zob. J. Widło, *Zastaw...*, op. cit., s. 163; M. Kaczorowska, *Koncepcja eurohipoteki...*, op. cit., s. 26.

¹⁴ Tak też M. Bączyk, „Problem regulacji prawnej zabezpieczeń w prawie polskim”, *Bank i Kredyt*, 1991, nr 11, s. 2; J. Gołaczyński, *Zastaw...*, op. cit., s. 8.

ustawodawca¹⁵. Opracowanie dotyczy wyłącznie poszukiwania prawa właściwego dla prawnych zabezpieczeń wierzytelności o charakterze osobistym: poręczenia i gwarancji.

Poręczenie

Przez umowę poręczenia poręczyciel zobowiązuje się względem wierzyciela wykonać zobowiązanie na wypadek, gdyby dłużnik zobowiązania nie wykonał (art. 876 § 1 k.c.). Umowa poręczenia pełni rolę służebną wobec innej umowy, którą poręczenie zabezpiecza – np. umowy pożyczki. Jej celem jest wzmocnienie pozycji wierzyciela, który otrzymuje możliwość skierowania swoich roszczeń, np. z umowy pożyczki, przeciw poręczycielowi. Poręczyciel ponosi odpowiedzialność całym swoim majątkiem teraźniejszym i przyszłym za dług, który poręczył. Poręczenie należy do kategorii osobistych zabezpieczeń wierzytelności. Poręczenie może dotyczyć także wierzytelności przyszłej. Akcesoryjny charakter poręczenia należy do jego istoty. Zobowiązanie poręczyciela jest uzależnione od zobowiązania dłużnika głównego co do istnienia i zakresu odpowiedzialności.

Prawo właściwe dla poręczenia

Podział na zabezpieczenia osobiste i rzeczowe, ze względu na kryterium odpowiedzialności, którą kreuują¹⁶, ma kluczowe znaczenie dla ustalenia prawa dla nich właściwego oraz stosowania zasady odrębności poszukiwania statutów: statutu właściwego dla wierzytelności i statutu właściwego dla zabezpieczenia. Dla zabezpieczeń rzeczowych właściwe jest poszukiwanie prawa właściwego zgodnie ze statutem rzeczowym. W prawie polskim jest on wyznaczony regułami wynikającymi z art. 41 k.c. i, następnie, ustawy z 4 lutego 2011 roku – Prawo prywatne międzynarodowe¹⁷.

¹⁵ A.J.M, Steven, „The Effect of Security Rights Inter Partes” [w:] *Divergences of Property Law, an Obstacle to the Internal Market?*, München 2006, s. 49; M. Kaczorowska, *Koncepcja eurohipoteki...*, op. cit., s. 27.

¹⁶ J. Skąpski, „Zastaw...”, op. cit., s. 145, E. Gniewek, *Prawo rzeczowe*, op. cit., s. 225, J. Mojak [w:] J. Mojak, E. Niezbecka, A. Jakubecki: *Prawne zabezpieczenia wierzytelności bankowych*, Kraków 2000, s. 88.

¹⁷ Dz.U. nr 80, poz. 432, dalej: p.p.m.

W przypadku zabezpieczeń osobistych wynikających ze stosunków umownych prawo dla nich właściwe wyznacza statut obligacyjny, który należy ustalać, oparłszy się na regułach poszukiwania prawa właściwego na tle rozporządzenia Rzym I o prawie właściwym dla zobowiązań umownych¹⁸. Dotyczy to w szczególności takich zabezpieczeń, jak: poręczenie, gwarancja, pełnomocnictwo pełniące funkcje zabezpieczającą, ubezpieczenie wierzytelności oraz przelew na zabezpieczenie. Należy natomiast uznać, że przepisów rozporządzenia Rzym I nie można stosować do poręczenia wekslowego, z zakresu regulacji rozporządzenia wyłączono bowiem zobowiązania wekslowe (art. 1 ust. 2 rozp. Rzym I)¹⁹. Reguły kolizyjne wynikające z obecnie obowiązującego rozporządzenia Rzym I – na mocy art. 28 ust. 1 p.p.m. z 2011 r. – polski ustawodawca rozciąga na relacje z wszystkimi innymi państwami, nie tylko tymi należącymi do Unii Europejskiej. W polskim porządku prawnym są to więc powszechnie obowiązujące reguły kolizyjne dotyczące poszukiwania prawa właściwego dla osobistych zabezpieczeń wierzytelności także w relacjach z państwami innymi niż członkowie UE.

Przechodząc do kwestii poszukiwania prawa właściwego dla poręczenia, należy zauważyć, że prawo właściwe dla poręczenia będzie wyznaczone poprzez wybór prawa dokonany przez strony (art. 3 rozp. Rzym I). Zarówno polskie orzecznictwo sądowe, jak orzecznictwo państw obcych wskazuje na możliwość dokonania wyboru prawa wprost albo w sposób dorozumiany, przy czym wybór prawa może mieć charakter następczy, np. po zawarciu umowy²⁰. Dorozumiany wybór prawa może polegać na wdaniu się w spór i jego prowadzeniu zgodnie przez strony, według reguł określonego systemu prawa merytorycznego. W świetle poglądu Sądu Najwyższego, że samo wdanie się w spór na tle określonego systemu prawnego jest niewystarczające dla przyjęcia dorozumianego wyboru prawa – muszą istnieć dodatkowe okoliczności, które pozwolą na zakwalifikowanie wdania się w spór na tle określonego systemu merytorycznego jako następczy wybór prawa²¹.

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I), Dz. Urz. UE L 177 (dalej Rzym I).

¹⁹ J. Górecki, „Poręczenie w prawie prywatnym międzynarodowym”, Probl. Prawa Prywat. Międzynar., tom 9, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego nr 2914, Katowice 2011, s. 27, W. Kurowski, „Poręczenie”, op. cit., s. 332.

²⁰ M. Pazdan, *Prawo prywatne międzynarodowe*, Warszawa 2011, s. 92.

²¹ Na przykład posłużenie się specyficzną dla danego prawa terminologią lub też odwołanie się przez strony do norm czy też ustaw określonego systemu prawnego, zob. M. Zachariasiewicz, Ł. Żar-

W braku wyboru prawa znajdują zastosowanie reguły określone w artykułach 4–8 rozporządzenia. W pierwszej kolejności należy rozstrzygnąć, czy nie znajdują zastosowania reguły wynikające z artykułów 5–8 rozporządzenia Rzym I, a następnie dopiero reguły z art. 4 tego rozporządzenia. Szczegółowe powiązania kolizyjne oparte są na regule świadczenia charakterystycznego, następnie zaś – uzupełniająco – znajduje zastosowanie reguła najściślejszego związku (art. 4 ust. 3 i ust. 4 Rzym I).

W doktrynie podkreśla się, że ustanowienia zabezpieczenia osobistego w drodze umowy (poręczenie, gwarancja) nie można kwalifikować jako umów o świadczenie usług w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. b rozp. Rzym I²². Z tego powodu najwłaściwsze jest stosowanie na potrzeby poszukiwania prawa właściwego dla osobistych zabezpieczeń wierzytelności art. 4 ust. 2 rozp. Rzym I.

Gdy poręczenie dotyczy transakcji konsumenckiej, zastosowanie znajdzie art. 6 rozporządzenia Rzym I, który daje parasol ochronny konsumentowi nawet w przypadku dokonania wyboru prawa. Będzie to miało miejsce w sytuacji, gdy konsument – poręczyciel będzie udzielał poręczenia wierzycielowi przedsiębiorcy (np. bankowi). W takiej sytuacji umowa poręczenia będzie podlegała prawu państwa zwykłego pobytu konsumenta i ochrona konsumenta będzie miała co najmniej zakres oraz poziom wynikający z prawa państwa jego miejsca zwykłego pobytu. Zastosowanie tej reguły będzie dawało identyczne rezultaty, jak stosowanie art. 4 ust. 2 rozp. Rzym I, który jest oparty na regule prawa właściwego miejsca zwykłego pobytu strony zobowiązanej do świadczenia charakterystycznego.

Warunkiem zastosowania art. 6 rozp. Rzym I jest to, by obie strony miały siedzibę na terytorium tego samego państwa. Trudno też uznać, aby w każdej sytuacji poręczyciel – konsument nie miał świadomości siedziby i statusu wierzyciela (z reguły banku). Jeżeli jednak w stosunku do konsumenta – poręczyciela nie zostaną spełnione przesłanki z art. 6 ust. 1 lit. a i lit. b²³, a więc kiedy nie będziemy mieli do czynienia z tzw. konsumentem pasywnym, do poszukiwania prawa właściwego znajdują zastosowanie reguły ogólne, to jest wybór prawa dokonany przez strony (art. 3 rozp. Rzym I),

nowiec, „Dorozumiany wybór prawa. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2003 r., II CKN 1077/2000”, *Probl. Prawa Prywat. Międzynar.*, 2007, tom 1, ss. 164 i 165.

²² J. Górecki, „Poręczenie...”, *op. cit.*, s. 28; W. Kurowski, „Poręczenie...”, *op. cit.*, ss. 334 i 335.

²³ J. Górecki, „Poręczenie...”, *op. cit.*, s. 29; tenże, *Osobiste zabezpieczenia wierzytelności...*, *op. cit.*, ss. 144 i 145; W. Kurowski, „Poręczenie...”, *op. cit.*, ss. 337 i 338.

a w braku wyboru prawa – reguła świadczenia charakterystycznego z art. 4 ust. 2 rozp. Rzym I.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że w braku wyboru prawa do umowy poręczenia, zgodnie z art. 4 ust. 2 Rzym I (w przypadku umów konsumenckich art. 6 Rzym I), znajdzie zastosowanie prawo zwykłego pobytu (miejsca głównego przedsiębiorstwa w przypadku osoby prawnej, art. 19 ust. 1 zd. 2 Rzym I) poręczyciela – a więc strony zobowiązanej w danym stosunku do świadczenia charakterystycznego.

Zakres statutu właściwego dla poręczenia

Należy zauważyć, że w przypadku stosunku poręczenia można wyróżnić co najmniej trzy stosunki prawne:

- ◆ stosunek podstawowy (główny) pomiędzy wierzycielem a dłużnikiem, z którego wynika zabezpieczana wierzytelność;
- ◆ stosunek poręczenia – umowa pomiędzy wierzycielem ze stosunku głównego a poręczycielem;
- ◆ stosunek pomiędzy poręczycielem a dłużnikiem.

Każda z tych relacji ma charakter samodzielny i odrębnie dla niej ustala się prawo właściwe. W przypadku pierwszego stosunku prawnego prawo właściwe dla wierzytelności (i jej przelewu) ustala się zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 rozp. Rzym I. Prawem właściwym dla wierzytelności, zgodnie z art. 14 ust. 2 Rzym I, jest prawo właściwe dla stosunku prawnego (umowy sprzedaży, kredytu, pożyczki itd.), z którego wynika zabezpieczona wierzytelność. Strony mogą dla tego stosunku umownego dokonać wyboru prawa, a w braku wyboru prawa poszukiwanie prawa właściwego odbywa się zgodnie z regułami wynikającymi z art. 4 oraz art. 5–8 Rzym I, przy czym w pierwszej kolejności znajdują zastosowanie przepisy art. 5–8 rozp. Rzym I, a dopiero następnie art. 4 Rzym I. Ze statutu wierzytelności będzie wynikał system zarzutów, jakie przysługują dłużnikowi wobec wierzyciela.

Także statut przelewu i statut wierzytelności określa przesłanki przelewu wierzytelności. Zakres przelewu i przejście zabezpieczeń wierzytelności wobec osób trzecich, w tym poręczyciela, zgodnie z art. 36 p.p.m. określa prawo właściwe dla wierzytelności. W przypadku natomiast przejęcia długu podlega ono prawu, któremu podlega przejmowany dług (art.

37 p.p.m.). Jeżeli statut przejęcia długu będzie inny niż statut poręczenia, dla istnienia poręczenia dalszego rozstrzygające znaczenie powinien mieć statut poręczenia, który od początku udzielenia poręczenia określa skutki takiej sytuacji – co jest przewidywalne dla poręczyciela i należy chronić jego interesy.

Dalsze analizy dotyczą drugiego ze stosunku poręczenia: pomiędzy wierzycielem ze stosunku podstawowego a poręczycielem – podmiotem odrębnym od osoby dłużnika osobistego.

To statut poręczenia, a nie wierzytelności będzie rozstrzygał o systemie zarzutów, jakie przysługują poręczycielowi względem wierzyciela – także tych zarzutów, które wynikają ze stosunku podstawowego.

Również dla relacji prawnej pomiędzy poręczycielem a dłużnikiem należy poszukiwać odrębnie prawa właściwego, przy czym jeżeli relacja ta wynika z porozumienia (umowy) pomiędzy tymi stronami, nastąpi to zgodnie z regułami rozporządzenia Rzym I (art. 3, art. 4, art. 5–8 Rzym I). W braku istniejącej relacji umownej prawa właściwego należy poszukiwać z zastosowaniem reguł wynikających z rozporządzenia Rzym II o prawie właściwym dla zobowiązań pozaumownych²⁴. Kwestię tę pominięto.

Wracając do głównego nurtu rozważań, statut poręczenia niekiedy będzie wynikał z zastosowania reguły korekcyjnej z art. 4 ust. 3 Rzym I. Zgodnie z tym przepisem „jeżeli ze wszystkich okoliczności sprawy wyraźnie wynika, że umowa pozostaje w znacznie ściślejszym związku z państwem innym niż państwo wskazane w ust. 1 lub 2, stosuje się prawo tego innego państwa”. Zastosowanie tej reguły może potencjalnie prowadzić do właściwości prawa wierzytelności zabezpieczonej (statutu wierzytelności). Niewykluczone jest także rozciągnięcie wyjątkowo statutu czynności zabezpieczającej – poręczenia – na prawo do wierzytelności. Przykładowo taka sytuacja może mieć miejsce szczególnie przy zabezpieczeniach rzeczowych na nieruchomości – jak hipoteka, która ma wpływ na mechanizm przelewu wierzytelności zabezpieczonej hipoteką (art. 79 ustawy o księgach wieczystych i hipotece)²⁵.

²⁴ Rozporządzenie (WE) nr 864/2007 – dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych (Rzym II).

²⁵ Zgodnie z art. 79 ustawy o księgach wieczystych i hipotece: „W razie przelewu wierzytelności hipotecznej na nabywcę przechodzi także hipoteka, chyba że ustawa stanowi inaczej. Do przelewu wierzytelności hipotecznej niezbędny jest wpis w księdze wieczystej” (ust. 1). „Hipoteka nie może być przeniesiona bez wierzytelności, którą zabezpiecza” (ust. 2).

Zakres statutu poręczenia dotyczy oceny dopuszczalności dokonania samej czynności prawnej, przesłanek udzielenia poręczenia oraz tego, czy ma ono charakter umowny. Jak wskazano wcześniej, rozporządzeniu Rzym I nie podlegają zobowiązania wekslowe, a więc nie podlega mu również w świetle jego przepisów poręczenie wekslowe. Prawo właściwe dla poręczenia wekslowego określać będą przepisy art. 77–80 prawa wekslowego²⁶. Statutowi poręczenia podlegać będzie ocena praw i obowiązków stron umowy poręczenia, zakres odpowiedzialności (kwota główna, odsetki, należności uboczne), a także kwestia wykonania i nienależytego wykonania umowy. Statut poręczenia określa sposób identyfikacji wierzytelności. Statutowi właściwemu podlegać będzie poręczenie za wierzytelność przyszłą, przedawnioną czy też za część wierzytelności i mechanizm ochrony poręczyciela, system zarzutów, który mu przysługuje – w szczególności to, czy będą mu przysługiwać zarzuty dłużnika ze stosunku podstawowego (zabezpieczanej wierzytelności) wobec wierzyciela, kwestia akcesoryjności poręczenia i wzajemnego oddziaływania stosunków poręczenia i stosunku podstawowego. Prawo właściwe określi skutek całkowitej lub częściowej spłaty wierzytelności, skutków zwolnienia dłużnika głównego ze zobowiązania i wpływu tych okoliczności na istnienie i zakres poręczenia.

Kontrowersyjne jest to, jakiemu statutowi będą podlegały przesłanki udzielenia poręczenia przez osoby pozostające w związku małżeńskim (zwłaszcza we wspólności ustawowej małżeńskiej) czy szczególne przesłanki udzielenia poręczenia przez osoby trzecie²⁷. W przypadku osób pozostających w związku małżeńskim wchodzi w rachubę stosowanie statutu poręczenia albo statutu stosunków rodzinnych i majątkowych. W rachubę wchodzi także stanowisko kompromisowe, zgodnie z którym o przesłankach udzielenia poręczenia decyduje statut poręczenia – również w przypadku osoby pozostającej w wspólności ustawowej małżeńskiej wynikającej z faktu pozostawania w małżeństwie. Dla ustalenia natomiast przesłanek odpowiedzialności majątkiem wspólnym małżonków konieczne byłoby zastosowanie także statutu stosunków majątkowych pomiędzy małżonkami. Ten pogląd należałoby uznać za właściwy. Analogicznie zasady te należy odnieść do zasad udzielania poręczeń przez osoby prawne

²⁶ Art. 77 prawa wekslowego określa zdolność do zaciągnięcia poręczenia wekslowego, art. 78 pr. weksl. formę oświadczenia poręczyciela wekslowego, a jego art. 79 ust. 2 – skutki zobowiązania poręczyciela.

²⁷ J. Górecki, „Poręczenie w prawie prywatnym...”, op. cit., s. 30.

i stosowania ich statutu personalnego (art. 17 p.p.m.). W przypadku kilku współporęczeń (stosunków umownych) odrębnie należałoby ustalać prawa właściwe dla roszczeń regresowych współporęczyciela, który dokonał spłaty.

Poza zakresem statutu poręczenia znajduje się zdolność prawna (zdolność do udzielenia poręczenia) i zdolność do czynności prawnych (dotyczy ich art. 11 p.p.m. w przypadku osób fizycznych oraz art. 17 p.p.m. w przypadku osób prawnych).

Zgodnie z art. 12 rozporządzenia Rzym I statutowi poręczenia podlega wykładnia umowy, ocena jej ważności, wykonanie oraz niewykonanie czy też nienależyte wykonanie umowy, wygaśnięcie umowy oraz przedawnienie roszczeń z niej wynikających.

Statut formy poręczenia i ważność umowy ze względu na formę poręczenia wyznaczony jest treścią art. 11 Rzym I²⁸.

Konsekwencje spłaty długu przez poręczyciela (w prawie polskim skutkujące wstąpieniem w prawa zaspokojonego wierzyciela – art. 518 k.c.) określa odrębne powiązanie kolizyjne wynikające z art. 15 Rzym I. Zgodnie z tym przepisem: „w przypadku gdy określonej osobie („wierzycielowi”) przysługuje wierzytelność z umowy wobec innej osoby („dłużnika”, np. osobistego), a osoba trzecia (np. poręczyciel) ma obowiązek zaspokojenia wierzyciela lub faktycznie zaspokoiła go, zwalniając dłużnika ze zobowiązania, prawo właściwe dla obowiązku osoby trzeciej (statut poręczenia) określa, czy i w jakim zakresie osoba trzecia jest uprawniona do dochodzenia od dłużnika uprawnień, które przysługiwały wierzycielowi wobec dłużnika, zgodnie z prawem właściwym dla wiążącego ich stosunku²⁹.

Gwarancja

Gwarancja zaliczana jest do stosunków prawnych umownych kreujących osobiste zabezpieczenia wierzytelności. Polega ona w najogólniejszym ujęciu na zobowiązaniu gwaranta (przy gwarancji bankowej to zobowiązanie banku) wobec beneficjenta gwarancji (wierzyciela) do tego, że nastąpi określony rezultat (skutek), np. w postaci spełnienia świadcze-

²⁸ Przepis wskazuje na właściwość praw w zależności od tego, czy umowę zawarto pomiędzy osobami obecnymi w tym samym państwie, czy też nieobecnymi (art. 11 ust. 1 i ust. 2 Rzym I). Kwestie te zostają pominięte jako nienależące do głównego nurtu rozważań.

²⁹ Tak też J. Górecki, „Poręczenie...”, op. cit., s. 33 i cytowana tam literatura.

nia³⁰. W przypadku gdyby określony skutek nie nastąpił, gwarant jest zobowiązany spełnić świadczenie (sumę gwarancyjną) na rzecz wierzyciela (beneficjenta gwarancji). Gwarant przejmuje na siebie ryzyko braku spełnienia świadczenia przez dłużnika. Gwarancja, ale wyłącznie bankowa, w prawie polskim jest uregulowana szczerunkowo w art. 81–87 prawa bankowego³¹. W świetle art. 81 ust. 1 prawa bankowego gwarancją bankową jest jednostronne zobowiązanie banku gwaranta, że po spełnieniu przez podmiot uprawniony (beneficjenta gwarancji) określonych warunków zapłaty, które mogą być stwierdzone określonymi w tym zapewnieniu dokumentami, załączonymi przez beneficjenta do sporządzonego we wskazanej formie żądania zapłaty, bank ten wykona świadczenie pieniężne na rzecz beneficjenta gwarancji – bezpośrednio albo za pośrednictwem innego banku.

Jeżeli chodzi o charakter prawny, to przyjmuje się, że gwarancja jest zabezpieczeniem o charakterze nieakcesoryjnym, a zastosowanie w jej treści klauzul „płatne na pierwsze żądanie, nieodwołalnie i bezwarunkowo” pozwala na nadanie gwarancji charakteru abstrakcyjnego na zasadzie swobody umów³². Oznacza to możliwość wyłączenia zarzutów ze stosunku podstawowego – z którego wynika zabezpieczana wierzytelność – i przez to ukształtowanie surowej, obiektywnej odpowiedzialności gwaranta, co powoduje powstanie bardzo mocnej pozycji wierzyciela (beneficjenta gwarancji). Odpowiedzialność gwaranta jest niezależna od odpowiedzialności dłużnika ze stosunku podstawowego i wynika z odrębnego stosunku prawnego. Ze względu na sposób ukształtowania jest efektywniejszym sposobem zabezpieczenia niż poręczenie, a w kontekście gwarancji bankowej – zabezpieczenia udzielonego przez bank – sposobem zabezpieczenia bardzo wiarygodnym. Taki kształt prawny gwarancji stanowi kolejny argument na rzecz przyjęcia zasady odrębności dla poszukiwania prawa

³⁰ G. Tracz, *Umowa gwarancji ze szczególnym uwzględnieniem gwarancji bankowej*, Kraków 1997, ss. 39 i 40; A. Koch, „Gwarancja” [w:] *System prawa prywatnego*, tom 8, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, J. Panowicz-Lipska (red.), Warszawa 2004, s. 476 i nn., 2011, s. 612 i nn.

³¹ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. *Prawo bankowe*, tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2324.

³² Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z 16 kwietnia 1993 r., III CZP 16/93, stwierdził, że strony, opatrując umowę gwarancji bankowej klauzulami „nieodwołalnie i bezwarunkowo” oraz „na pierwsze żądanie”, dają wyraz swej woli kreowania czynności abstrakcyjnej. Pogląd ten jest zgodny z zapatrywaniem niemal powszechnie przyjmowanym w odniesieniu do tego typu gwarancji. Także przyjęte przez Radę Międzynarodowej Izby Handlowej jednolite reguły rozszczeń z gwarancji, por. *Uniform Rules for Demand Guarantees* – publikacja Międzynarodowej Izby Handlowej, nr 458), przewidują abstrakcyjny charakter gwarancji z klauzulą „na pierwsze żądanie” – tak uchwała SN 7 sędziów, zasada prawna z 16 kwietnia 1993 r., III CZP 16/93, OSNC 1993/10/166.

właściwego dla wiarygodności oraz stosunków prawnych o charakterze zabezpieczającym.

W obcych systemach z reguły gwarancja nie jest uregulowana, dopuszcza się jej stosowanie na zasadzie swobody umów (tak Niemcy: § 311 ust. 1 BGB, Włochy: art. 1322 włoskiego kodeksu cywilnego). Niekiedy występuje szczerkowa regulacja (w Wielkiej Brytanii w zakresie formy, tak też w prawie polskim)³³. W Francji gwarancję od 2006 roku uregulowano w art. 2321 francuskiego kodeksu cywilnego³⁴.

W zakresie obowiązującego ujednoliconego prawa normującego gwarancję należy wskazać na konwencję ONZ z 11 grudnia 1995 roku (UN Convention on Independent Guarantees and Stand-by Letters). Reguluje ona m.in. powstanie zobowiązania wynikającego z gwarancji oraz prawa i obowiązki jego stron. Konwencję ratyfikowało tylko kilka państw (Białoruś, Ekwador, Salwador, Gabon, Kuwejt, Panama, Liberia i Tunezja)³⁵, a obowiązuje od 1 stycznia 2000 roku. Konwencja reguluje merytorycznie prawa i obowiązki stron z elementem międzynarodowym (art. 4 ust. 1) w sytuacji, gdy gwarant ma siedzibę w państwie stronie konwencji lub gdy wskazano prawa państwa strony konwencji (art. 1 i 2). Oparta jest na jednolitych zasadach gwarancji umownych opracowanych przez Międzynarodową Izbę Handlową w Paryżu (MIH)³⁶. Ostatnią wersję jednolitych gwarancji umownych opublikowano w 2010 roku³⁷. W sprawach nieuregulowanych w konwencji w braku wyboru prawa stosować należy prawo państwa miejsca siedziby gwaranta, o ile na obszarze tego państwa doszło do udzielenia gwarancji (art. 22 konwencji).

Poszczególne ustawodawstwa krajowe reprezentują różne podejście do takich kwestii, jak: przesłanki i tryb udzielenia gwarancji, formy jej udzielenia, zakres odpowiedzialności gwaranta czy dopuszczalny system zarzutów gwaranta wobec beneficjenta gwarancji³⁸.

³³ J. Górecki, „Umowa gwarancji w prawie prywatnym międzynarodowym”, *Probl. Prawa Prywat. Międzynar.*, tom 10, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego nr 3006, M. Pazdan (red.), Katowice 2012, s. 35.

³⁴ *Ordonnance n° 2006-346* z 23 marca 2006 r.

³⁵ https://uncitral.un.org/en/texts/payments/conventions/independent_guarantees/status [dostęp 16 lipca 2022].

³⁶ J. Górecki, „Umowy kreujące osobiste zabezpieczenia wiarygodności w prawie prywatnym międzynarodowym” [w:] *Współczesne wyzwania prawa prywatnego międzynarodowego*, J. Poczubot (red.), Warszawa 2013, ss. 117 i 118.

³⁷ www.iccpolska.pl/pl/publikacje?pid=5, tekst konwencji <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/guarantees.pdf> [dostęp 16 lipca 2022].

³⁸ G. Tracz, *Umowa...*, op. cit., s. 45, J. Górecki, „Umowa gwarancji...”, op. cit., s. 36.

Prawo właściwe dla gwarancji

W Polsce, podobnie jak i w pozostałych państwach Unii Europejskiej (z wyjątkiem Danii), prawo właściwe dla gwarancji wyznaczone jest na podstawie przepisów rozporządzenia Rzym I, regulującego prawo właściwe dla zobowiązań umownych. Nie zawiera ono jednak odrębnych norm odnoszących się wyłącznie do gwarancji, tak zresztą jak w przypadku poręczenia, a zatem należy stosować reguły ogólne rozporządzenia Rzym I.

Przy zabezpieczeniu wierzytelności gwarancją wyróżnić należy trzy stosunki prawne, występujące pomiędzy:

- a) wierzycielem a dłużnikiem (zobowiązanie główne) – stosunek podstawowy (waluty),
- b) wierzycielem (beneficjentem gwarancji) a gwarantem – stosunek gwarancji (zapłaty),
- c) dłużnikiem a gwarantem – stosunek zlecenia gwarancji (pokrycia).

Dla każdego spośród powyższych stosunków umownych należy odrębnie poszukiwać prawa właściwego. Niewykluczone jest, że formalnie każdy ze stosunków prawnych podlegał będzie innemu systemowi prawnemu. Dalsze uwagi skupią się przede wszystkim na ustalaniu prawa właściwego dla stosunku gwarancji. Przy zabezpieczaniu wierzytelności gwarancją pojawić się mogą dodatkowe stosunki prawne, np. wynikające z potwierdzenia gwarancji, gwarancji pośredniej lub regwarancji³⁹. Także dla tych stosunków prawnych należy odrębnie poszukiwać prawa właściwego.

Generalnie dla wszystkich tych stosunków prawnych poszukiwanie prawa właściwego należy prowadzić w oparciu o reguły wynikające z rozporządzenia Rzym I. Mają one bowiem charakter umowy. Dla zobowiązania głównego (wierzytelności) wynikającego ze stosunku podstawowego stosuje się prawo właściwe dla tego stosunku (statutu wierzytelności i stosunku podstawowego). Znajdzie tu zastosowanie wybór prawa dokonany przez strony (art. 3 Rzym I), w braku zaś wyboru prawa w zależności od charakteru stosunku podstawowego prawa dla niego właściwego należy poszukiwać według reguł określonych w art. 5–8 Rzym I, a następnie – w braku możliwości ich zastosowania – stosuje się reguły z art. 4 Rzym I.

Dla stosunku pomiędzy dłużnikiem a gwarantem należy także poszukiwać odrębnie prawa.

³⁹ J. Górecki, „Umowa gwarancji...”, *op. cit.*, s. 34.

W tej materii możliwe są dwa poglądy.

Po pierwsze, zlecenie udzielenia gwarancji można kwalifikować jako szeroko rozumianą umowę o świadczenie usług w świetle art. 4 ust. 1 lit. b Rzym I – w braku wyboru prawa dokonanego przez strony. Wówczas właściwe będzie prawo miejsca zwykłego pobytu lub siedziby gwaranta jako „usługobiorcy”.

Po drugie, w braku możliwości traktowania udzielenia gwarancji beneficjentowi gwarancji jako szeroko rozumianej usługi finansowej należałoby poszukiwać prawa właściwego dla umowy gwarancji zgodnie z art. 4 ust. 2 Rzym I, stanowiącego podstawę poszukiwania dla wszelkich umów niezdefiniowanych w art. 5–8 oraz w art. 4 ust. 1 Rzym I. Przepis ten wskazuje regułę prawa właściwego wyznaczonego przez miejsce zwykłego pobytu lub siedziby strony zobowiązanej do spełnienia świadczenia charakterystycznego. W przypadku umowy zlecenia udzielenia gwarancji zawieranej pomiędzy gwarantem a dłużnikiem ze stosunku podstawowego stroną świadcząca charakterystycznie jest gwarant⁴⁰. Należy taki pogląd przyjąć konsekwentnie – tak jak w przypadku ustanawiania innych zabezpieczeń osobistych, w ramach których to ustanawiający zabezpieczenie świadczy charakterystycznie. Niezależnie od tego, którą podstawę przyjmie się dla poszukiwania prawa właściwego dla umowy zlecenia udzielenia gwarancji: art. 4 ust. 1 lit. b czy też art. 4 ust. 2 Rzym I, zastosowanie znajdzie ten sam system prawny – zwykłego pobytu lub siedziby gwaranta.

Wreszcie odrębnie także należy poszukiwać prawa właściwego dla umowy gwarancji zawartej pomiędzy gwarantem a beneficjentem gwarancji (stosunek gwarancji) – w wykonaniu zlecenia gwarancji.

W takiej sytuacji strony mogą dokonać wyboru prawa dla umowy gwarancji. W tym zakresie aktualne są uwagi dotyczące wyboru prawa dla umowy poręczenia. Wybór prawa w sytuacjach czysto wewnętrznych będzie miał skutek materialnoprawnego wskazania, uzupełniając treść umowy o przepisy dyspozytywne systemu prawnego wskazanego jako właściwy. Dokonując wyboru prawa, należy też mieć na względzie istnienie trzech stosunków prawnych wzajemnie powiązanych w ramach gwarancji. Z jednej strony nie jest wykluczone podporządkowanie ich jednemu systemowi prawnemu, np. prawu właściwemu dla wierzytelności zabezpieczonej albo prawu właściwemu dla stosunku gwarancji wszystkich stosunków prawnych. Także z reguły przy gwarancjach ban-

⁴⁰ Tak też J. Górecki, „Umowa gwarancji...”, op. cit., s. 40.

kowych banki w swoich regulaminach będą wskazywały jako właściwe prawo państwa siedziby gwaranta. Naturalne byłoby podporządkowanie stosunku zlecenia udzielenia gwarancji oraz stosunku gwarancji jednemu systemowi, np. prawu siedziby gwaranta.

W braku wyboru prawa znajdą zastosowanie reguły określone w artykułach 4–8 rozporządzenia. Przede wszystkim należy rozstrzygnąć, czy nie znajdą zastosowania reguły z artykułów 5–8 rozporządzenia Rzym I, a następnie dopiero reguły z art. 4 rozporządzenia Rzym I. Szczegółowe powiązania kolizyjne oparte są na regule świadczenia charakterystycznego, uzupełniająco zaś znajduje zastosowanie reguła najściślejszego związku (art. 4 ust. 3 i ust. 4 Rzym I).

W doktrynie podkreśla się, powtórzmy, że ustanowienia zabezpieczenia osobistego w drodze umowy (poręczenie, gwarancja) nie można – również moim zdaniem – słusznie kwalifikować jako umów o świadczenie usług w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. b rozp. Rzym I⁴¹. Z tego powodu najwłaściwsze jest stosowanie na potrzeby poszukiwania prawa właściwego art. 4 ust. 2 rozp. Rzym I. Niezależnie od przyjętego poglądu – czy należy stosować w przypadku udzielenia gwarancji (umowy gwarancji) art. 4 ust. 1 lit. b rozp. Rzym I, czy też art. 4 ust. 2 rozp. Rzym I, znajdzie zastosowanie prawo miejsca zwykłego pobytu lub siedziby strony zobowiązanej do świadczenia charakterystycznego, a więc gwaranta. W braku wyboru prawa zarówno umowa zlecenia udzielenia gwarancji, jak i umowa gwarancji będą podlegały temu samemu systemowi prawnemu. W obu wypadkach świadczącym charakterystycznie jest gwarant – i to prawo państwa wyznaczone miejscem jego siedziby / zwykłego pobytu będzie właściwe dla tych stosunków prawnych umownych.

W przypadku gwarancji nie jest wykluczone zastosowanie reguły korekcyjnej najściślejszego związku umowy z określonym systemem prawnym – z art. 4 ust. 3 Rzym I. Dotyczyć to może stosowania prawa właściwego dla stosunku podstawowego (wierzytelności), dla którego ustanowiono gwarancję, lub niekiedy odwrotnie: statut właściwy stosunku podstawowego będzie wyznaczony statutem gwarancji. Jak wcześniej zauważono, statut umowy zlecenia udzielenia gwarancji będzie z reguły tożsamy ze statutem gwarancji (umowy gwarancji). Silniejszy związek może więc powodować wyznaczenie prawa właściwego według siedziby beneficjenta gwarancji (wierzyciela, a nie dłużnika zobowiązanego ze stosunku podstawowego)⁴².

⁴¹ J. Górecki, „Poręczenie...”, op. cit., s. 28, W. Kurowski, „Poręczenie...”, op. cit., ss. 334 i 335.

⁴² J. Górecki, „Umowa gwarancji...”, op. cit., s. 41.

Teoretycznie niewykluczone jest stosowanie wobec stosunku gwarancji przepisów dotyczących umów konsumenckich – co mogłoby mieć miejsce wtedy, gdy gwarant będzie konsumentem. O ile jednak może się to zdarzyć w praktyce przy umowie poręczenia udzielanego przez konsumenta, o tyle w przypadku gwarancji taka sytuacja jest mało prawdopodobna. Wynika to z okoliczności, że w świetle art. 6 rozp. Rzym I, statuującego szczególne zasady poszukiwania prawa właściwego, chroni się wyłącznie konsumenta *pasywnego*, a nie *aktywnego*. Przepis ten przewiduje właściwość prawa państwa, w którym konsument ma miejsce zwykłego pobytu, ale wyłącznie dla grupy konsumentów spełniających dwie grupy przesłanek (konsumentów *pasywnych*), to jest w sytuacji, gdy przedsiębiorca ma siedzibę w państwie miejsca zamieszkania konsumenta lub gdy kieruje swoją ofertę do państwa, w którym konsument ma swoje miejsce zwykłego pobytu. W innych wypadkach konsument nie jest chroniony przez stosowanie przepisów prawa państwa jego zwykłego pobytu lub reguł ochronnych bezwzględnie obowiązujących, wynikających z tego systemu (np. przy wyborze prawa w umowie konsumenckiej). W sytuacji spełnienia przesłanek z art. 6 ust. 1⁴³ rozp. Rzym I strony mogą bowiem dokonać wyboru prawa właściwego zgodnie z art. 3. Wybór taki nie może jednak prowadzić do pozbawienia konsumenta ochrony przyznanej mu na podstawie przepisów, których nie można wyłączyć w drodze umowy, na mocy prawa, jakie zgodnie z ust. 1 byłoby właściwe w braku wyboru – czyli prawa państwa miejsca jego zwykłego pobytu (art. 6 ust. 2 rozp. Rzym I).

Chodzi więc o sytuację, w której przedsiębiorca świadomie kieruje swoją ofertę na terytorium konkretnego państwa, do mających miejsce zwykłego pobytu na jego terytorium osób fizycznych – konsumentów.

Trudno sobie wyobrazić, by w przypadku zlecenia udzielenia gwarancji gwarant – osoba fizyczna miał status konsumenta *pasywnego*. Niezależnie więc od tej kwestii – w braku wyboru prawa zastosowanie znajdzie prawo państwa jego zwykłego pobytu, które jest tożsame ze statutem konsumentem konsumenta udzielającego gwarancji.

⁴³ Art. 6 ust. 1 głosi: 1. Bez uszczerbku dla art. 5 i 7 umowa zawarta przez osobę fizyczną w celu, który można uznać za niezwiązany z jej działalnością gospodarczą lub zawodową („konsument”), z inną osobą wykonującą działalność gospodarczą lub zawodową („przedsiębiorca”) podlega prawu państwa, w którym konsument ma miejsce zwykłego pobytu, pod warunkiem że przedsiębiorca: a) wykonuje swoją działalność gospodarczą lub zawodową w państwie, w którym konsument ma miejsce zwykłego pobytu; lub b) w jakikolwiek sposób kieruje taką działalność do tego państwa lub do kilku państw z tym państwem włącznie, a umowa wchodzi w zakres tej działalności.

Poza statutem gwarancji pozostają takie kwestie, jak: zdolność do zawarcia umowy gwarancji, ograniczenia zawarcia umowy gwarancji wynikające ze statutu personalnego (zwykłego pobytu osoby fizycznej lub statutu siedziby – organu zarządzającego, art. 18 ust. 1 zd. 1 rozp. Rzym I w przypadku osób prawnych), statutu formy czy też kwestia regwarancji lub potwierdzenia gwarancji⁴⁴. Gwarancja może być potwierdzona przez inny podmiot, tenże stosunek potwierdzenia gwarancji podlega odrębnemu powiązaniu kolizyjnemu, w którym do poszukiwania prawa właściwego znajdują zastosowanie reguły wcześniej przedstawione (wybór prawa – art. 3 ust. 1 albo prawo właściwe dla strony świadczącej charakterystycznie – art. 4 ust. 2 Rzym I). Podobnie ma się rzecz z regwarancją, która polega na tym, że w stosunkach bankowych bank gwarant występuje do innego banku o ustanowienie gwarancji zwrotu świadczenia gwarancyjnego przez dłużnika. Beneficjentem gwarancji przy regwarancji jest więc bank gwarant, w interesie którego ustanawia się regwarancję. Do poszukiwania prawa właściwego znajdzie zastosowanie wybór prawa, a w jego braku prawem właściwym będzie prawo siedziby banku regwaranta jako świadczącego charakterystycznie (art. 4 ust. 2 Rzym I).

Jeżeli chodzi o statut formy, to zgodnie z art. 11 ust. 1 Rzym I zastosowanie ma prawo państwa, w którym umowa została zawarta. Art. 11 ust. 2 Rzym I reguluje prawo właściwe dla formy przy umowach *inter absentes*.

Poza zakresem rozporządzenia Rzym I znajduje się regulacja zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych. Kwestie te należy rozstrzygać na gruncie p.p.m. z 2011 roku (art. 11 i 12 do osób fizycznych, art. 17 i 18 – osób prawnych).

Zakres statutu gwarancji

Zakres statutu gwarancji dotyczy oceny dopuszczalności dokonania samej czynności prawnej, przesłanek udzielenia i ustanowienia gwarancji, jej prawnego charakteru, tego, z jakich faz składa się udzielenie gwarancji oraz w jakim zakresie można w umowie zawrzeć klauzule obiektywizujące odpowiedzialność gwaranta – np. klauzulę „płatne bezwarunkowo, na pierwsze żądanie”.

⁴⁴ J. Górecki, „Umowa gwarancji...”, op. cit., s. 39.

Statutowi gwarancji podlegać będzie ocena praw i obowiązków stron umowy, zakres odpowiedzialności oraz kwestia wykonania i nienależytego wykonania umowy. Statutowi właściwemu podlegać będzie mechanizm ochrony gwaranta, dopuszczalność podnoszenia zarzutu nadużycia celu gwarancji, system zarzutów – w szczególności, czy będą mu przysługiwać zarzuty dłużnika ze stosunku podstawowego (zabezpieczanej wierzytelności) wobec wierzyciela, kwestia abstrakcyjności, akcesoryjności lub braku akcesoryjności gwarancji. Statut ten określi katalog i rodzaje gwarancji. Prawo właściwe określi: skutek całkowitej lub częściowej spłaty wierzytelności, przyczyny i skutki wygaśnięcia gwarancji, tryb realizacji gwarancji, sposób i formę zgłoszenia roszczenia gwarancyjnego oraz konieczność dołączenia dokumentów od osób trzech potwierdzających brak spełnienia świadczenia przez dłużnika głównego.

Statut gwarancji rozstrzyga też o zbywalności (jako statut wierzytelności, o którym mowa w art. 14 ust. 2 Rzym I) i przedawnieniu roszczeń z gwarancji, wykładni umowy, a także skutkach nieważności umowy (art. 12 ust. 1 Rzym I).

Podsumowanie. Wnioski

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku o konieczności wyróżnienia zasady odrębności poszukiwania prawa właściwego dla wierzytelności zabezpieczonej i stosunku prawnego, z którego ona wynika, oraz odrębności poszukiwania prawa dla prawnego sposobu zabezpieczenia.

Na gruncie kolizyjnym ustalenie prawa właściwego dla prawnego sposobu zabezpieczenia zależy od tego, czy mamy do czynienia z zabezpieczeniem osobistym, czy też rzeczowym. Co do zasady zabezpieczenia osobiste będą wynikały z mów i podlegały prawu właściwemu wskazanemu przez rozporządzenie Rzym I. Reguły kolizyjne wynikające z obecnie obowiązującego rozporządzenia Rzym I – na mocy art. 28 ust. 1 p.p.m. z 2011 r. – polski ustawodawca rozciąga na relacje ze wszystkimi innymi państwami, a nie tylko należącymi do UE. W krajowym porządku prawnym są to więc powszechnie obowiązujące reguły kolizyjne dotyczące poszukiwania prawa właściwego dla osobistych zabezpieczeń wierzytelności.

Co do zasady jako prawo właściwe dla poręczenia i gwarancji należy wskazać statut umowny wybrany przez strony, a w braku takiego wyboru – prawo wyznaczone jest przez art. 4 ust. 2 rozporządzenia Rzym I o pra-

wie właściwym dla zobowiązań umownych, przewidujący regułę właściwości prawa miejsca zwykłego pobytu lub siedziby strony zobowiązanej do świadczenia charakterystycznego, a więc poręczyciela (w stosunku prawnym poręczenia między poręczycielem a wierzycielem zabezpieczonym) albo gwaranta (w ramach stosunku gwarancji pomiędzy gwarantem a beneficjentem gwarancji). Zarówno w przypadku poręczenia, jak i gwarancji wyróżnić można trzy stosunki prawne na linii: wierzyciel, dłużnik oraz udzielający zabezpieczenia. Dla każdej z tych relacji prawnej należy odrębnie poszukiwać prawa właściwego i teoretycznie mogą one podlegać różnym systemom prawnym, dlatego optymalnym rozwiązaniem redukującym kolizję systemów jest dokonywanie wyboru prawa dla tych stosunków, a najlepiej – co oczywiste – jednego systemu prawnego właściwego dla wierzyciela albo podmiotu ustanawiającego zabezpieczenie.

Należy uznać, że analizowane reguły kolizyjne mają charakter uniwersalny i mogą być stosowane do innych sposobów zabezpieczenia o charakterze osobistym, z pewnymi wyjątkami, na przykład przelewu na zabezpieczenie, uregulowanego przez art. 14 rozp. Rzym I, czy ubezpieczenia kredytu – dla której to umowy także przewidziano częściowo odrębne regulacje w rozporządzeniu Rzym I.

Abstrakt

Artykuł wskazuje sposób poszukiwania prawa właściwego dla wybranych prawnych – osobistych – sposobów zabezpieczenia wierzytelności, w sytuacji gdy z ich ustanowieniem wiąże się element transgraniczny. Zdefiniowano pojęcie prawnego sposobu zabezpieczenia, w szczególności poręczenia i gwarancji, oraz poruszono kwestię ich kwalifikacji prawnej. Podkreślono, że należy osobno poszukiwać prawa właściwego dla wierzytelności zabezpieczonej, a osobno prawa właściwego dla tych umów zabezpieczających – poręczenia i gwarancji. Jako właściwy wskazano statut umowny wybrany przez strony, a w braku wyboru prawa – prawo wyznaczone art. 4 ust. 2 rozporządzenia Rzym I o prawie właściwym dla zobowiązań umownych, przewidującym regułę właściwości prawa miejsca zwykłego pobytu lub siedziby strony zobowiązanej do świadczenia charakterystycznego, a więc poręczyciela albo gwaranta. Wreszcie wskazany został zakres spraw i zagadnień podlegających danemu rozwiązaniu kolizyjnemu.

Słowa kluczowe: prawo kolizyjne, osobiste zabezpieczenia wierzytelności, poręczenie, gwarancja.

BIBLIOGRAFIA

Bączyk M., Fojcik-Mastalska E., Góral L., Ofiarski Z., Pisuliński J., Pyzioł W., *Prawo bankowe. Komentarz*, Warszawa 2009.

Bączyk M., „Problem regulacji prawnej zabezpieczeń w prawie polskim”, *Bank i Kredyt*, 1991, nr 11.

Gniewek E., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2002.

Gołaczyński J., *Przewłaszczenie na zabezpieczenie. Przedmiot, konstrukcja, dopuszczalność, wykonanie, praktyka*, Poznań–Kluczbork 1998.

Gołaczyński J., „Umowa zabezpieczająca” [w:] *O źródłach i elementach stosunków cywilnoprawnych*, Księga pamiątkowa ku czci prof. Alfreda Kleina, Kraków 2000.

Gołaczyński J., *Zastaw na rzeczach ruchomych*, Warszawa 2002.

Górecki J., „Hipoteka – aspekty kolizyjnoprawne” [w:] *Rozprawy z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Aleksandrowi Oleszce*, A. Dańko-Roesler, J. Jacyszyn, M. Pazdan, W. Popiołek (red.), Warszawa 2012.

Górecki J., „Kolizyjnoprawne aspekty przewłaszczenia na zabezpieczenie” [w:] *Rozprawy cywilistyczne. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Edwardowi Drozdowi*, M. Pecyna, J. Pisuliński, M. Podrecka (red.), Warszawa 2013.

Górecki J., *Osobiste zabezpieczenia wierzytelności w prawie prywatnym międzynarodowym*, Warszawa–Katowice 2013.

Górecki J., „Poręczenie w prawie prywatnym międzynarodowym”, *Probl. Prawa Prywat. Międzynar.*, tom 9, *Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego* nr 2914, Katowice 2011.

Górecki J., „Umowa gwarancji w prawie prywatnym międzynarodowym”, tom 10, *Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego* nr 3006, M. Pazdan (red.), Katowice 2012.

Górecki J., „Umowy kreujące osobiste zabezpieczenia wierzytelności w prawie prywatnym międzynarodowym” [w:] *Współczesne wyzwania prawa prywatnego międzynarodowego*, J. Poczobut (red.), Warszawa 2013.

Kaczorowska M., *Koncepcja eurohipoteki na tle praw zastawniczych na nieruchomościach w Europie*, Wrocław 2016.

Klein A., *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Wrocław 1980.

Koch A., „Gwarancja” [w:] *System prawa prywatnego*, tom 8, *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, J. Panowicz-Lipska (red.), Warszawa 2004 i 2011.

Kurowski W., „Poręczenie” [w:] *System prawa prywatnego*, tom 20B, M. Pazdan (red.), Warszawa 2015.

Mojak J., Niezbecka E., Jakubecki A., *Prawne zabezpieczenia wierzytelności bankowych*, Kraków 2000.

Pazdan M., *Prawo prywatne międzynarodowe*, Warszawa 2011.

Skąpski J., „Zastaw na rzeczach ruchomych według kodeksu cywilnego – zagadnienia wybrane”, *Studia Cywilistyczne*, 1966, tom 8.

Steven A.J.M., „The Effect of Security Rights Inter Partes” [w:] *Divergences of Property Law, an Obstacle to the Internal Market?*, München 2006.

Tracz G., *Umowa gwarancji ze szczególnym uwzględnieniem gwarancji bankowej*, Kraków 1997.

Uniform Rules for Demand Guarantees – publikacja Międzynarodowej Izby Handlowej nr 458.

Widło J., *Zastaw rejestrowy na prawach*, Warszawa 2009.

Zachariasiewicz M., Żarnowiec Ł., „Dorozumiany wybór prawa. Głosa do wyroku Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2003 r., II CKN 1077/2000”, *Probl. Prawa Prywat. Międzynar.*, 2007, tom 1.

Źródła internetowe

http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/payments/1995Convention_guarantees_status.html.

www.iccpolska.pl/pl/publikacje?pid=5.



Piotr Nazaruk

Charakter prawny i treść umowy o arbitraż

[Legal Nature and Content of the Arbitration Agreement]

Abstract

The present article analyzes the legal nature and provisions of an arbitration agreement, which in Poland is commonly and statutorily defined as an arbitration clause. An arbitration agreement is defined as an act whereby the parties submit a dispute for resolution by an arbitration court and at the same time exclude the jurisdiction of a common court in civil cases. The legal nature of an arbitration agreement is strictly related to the legal nature of arbitration. Under Polish legislation, some recognize the arbitration agreement as a substantive civil law agreement, others consider it to be an agreement in the field of civil procedure, and still others attribute it to a mixed material and procedural nature. The author of the article supports the mixed nature of the arbitration agreement and the material and procedural theory of arbitration. Furthermore, the article analyzes the content of the arbitration agreement. The article highlights among others, the obligatory provisions resulting from Art. 1161 of the Code of Civil Procedure [PL: kodeks postępowania cywilnego] and optional provisions that are shaped within the autonomy of the will of the parties.

Keywords: arbitration agreement (also known as an arbitration clause), arbitration court, agreement provisions, legal nature, the Code of Civil Procedure.

stotą sądu arbitrażowego (zwanego zamiennie sądem polubownym) jest to, iż strony stosunku cywilnoprawnego zgodnie wskazują osobę trzecią, która ma rozstrzygnąć ich spór. Sądy arbitrażowe wiążąco rozstrzygają istniejące bądź przyszłe spory prawne, powstałe w związku z łączącym strony tego sporu określonym stosunkiem cywilnoprawnym, z jednoczesnym wyłączeniem kognicji sądu państwowego¹. W doktrynie polskiej powstały w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat różne koncepcje sądu arbitrażowego².

¹ M. Orecki (red.) *Sądownictwo polubowne a sądy państwowe wobec zasady nieingerencji sądu państwowego w działalność sądu polubownego i jego skład*, Warszawa 2019, s. 17 i nn.

² Zob. historyczne (i już nieaktualne) definicje arbitrażu [w:] R. Kuratowski, *Sądownictwo polubowne*, Warszawa 1932 r., s. 4; K. Potrzebowski, W. Żywicki, *Sądownictwo polubowne*, Warszawa 1961, s. 11.

Obecnie powszechnie aprobowanymi definicjami są m.in. te autorstwa:

- a) T. Erecińskiego i K. Weitz³ – uważają oni, że „sądy polubowne są sądami prywatnymi, złożonymi z jednego lub większej liczby sędziów (arbitrów), którym zostaje powierzone, w miejsce sądów państwowych i na podstawie woli stron, rozpoznawanie i rozstrzyganie sporów cywilnoprawnych”;
- b) A.W. Wiśniewskiego⁴ – według niego „sąd polubowny polega na tym, że zwaśnione strony zgodnie wskazują osobę trzecią, która ma wydać wyrok rozstrzygający ich spór”, oraz
- c) Ł. Błaszczaka i M. Ludwik⁵, którzy – powołując się na S. Dalke⁶ – uważają, że „sądem polubownym jest sąd niepaństwowy powołany zgodną wolą stron stosunku cywilnoprawnego do rozstrzygnięcia ich sporu wyrokiem mającym moc prawną równą wyrokowi sądu państwowego. Terminy „arbitraż”, „sądownictwo arbitrażowe”, „sądownictwo polubowne” należy traktować jako synonimy; w niniejszej pracy są one używane zamiennie. Owe różnice terminologiczne są podyktowane tradycją językową różnych systemów prawnych (ang. *arbitration*, franc. *arbitrage*, niem. *Schiedsgerichtbarkeit*). Tożsamość powyższych pojęć potwierdzono normatywnie na gruncie polskiego prawa arbitrażowego w części piątej kodeksu postępowania cywilnego (art. 1154–1217), którą zatytułowano: „Sąd polubowny (arbitrażowy)”⁷.

Pojęcie umowy o arbitraż

Umowa o arbitraż (zwana zamiennie zapisem na sąd polubowny), zgodnie z art. 1161 § 1 k.p.c. jest czynnością, przez którą strony poddają spór pod rozstrzygnięcie sądu arbitrażowego. Przepis ten poza definicją zawiera dodatkowo elementarne wymagania, jakim takie poddanie sporu arbitrażowi musi odpowiadać. Zarówno ta definicja, jak i te wymagania są

³ T. Ereciński, K. Weitz, *Sąd arbitrażowy*, Warszawa 2008 r., ss. 16 i 17.

⁴ A.W. Wiśniewski, *Międzynarodowy arbitraż handlowy w Polsce. Status prawny arbitrażu i arbitrów*, Warszawa 2011.

⁵ Ł. Błaszczak, M. Ludwik, *Sądownictwo polubowne*, Warszawa 2007, s. 2.

⁶ S. Dalka, *Sądownictwo polubowne w PRL*, Warszawa 1987, ss. 15–17.

⁷ A. Szumański (red.), A. Kąkolecki, P. Nowaczyk, A.W. Wiśniewski, A. Wach, G. Wujek, J. Poczobut, M.H. Kosiński, M. Hauser-Morel; T. Wiśniewski, M. Porzycki, M. Tomaszewski, M. Łaszczuk; J. Szpara, P. Pietkiewicz, P. Podrecki, S. Pieckowski, „Arbitraż handlowy”, tom 8 [w:] *System prawa handlowego*, Warszawa 2010 (dalej jako: A. Szumański [red.] „Arbitraż handlowy”, tom 8, *System...*), s. 11, P. Nazaruk, *Zapis na sąd polubowny dotyczący sporów ze stosunku spółki akcyjnej*, Gdańsk 2013 (niepublikowana rozprawa doktorska), s. 20 i nn.

w zasadzie zbieżne ze stanowiskiem ustawy wzorcowej UNCITRAL⁸ oraz większości systemów prawnych mających istotne znaczenie w międzynarodowym arbitrażu handlowym. Zgodnie z regulacją kodeksu postępowania cywilnego działalność sądu polubownego może mieć podstawę tylko w czynności mającej postać umowy. Czynność tę ustawodawca określa – zgodnie tradycją polskiej legislacji – mianem zapisu na sąd polubowny⁹. Nazywanie tej umowy „zapisem” nawiązuje do formy pisemnej wymaganej dla jej sporządzenia, zgodnie z art. 1162 § 1 k.p.c.¹⁰ Z kolei termin „umowa o arbitraż” używany jest zwykle w konwencjach międzynarodowych. Oba powyższe określenia są równoznaczne¹¹.

Kompetencja sądu arbitrażowego do prowadzenia postępowania i rozstrzygnięcia sporów w zakresie określonego stosunku materialnoprawnego (stosunku podstawowego, np. sporu ze stosunku spółki handlowej) lub grupy takich stosunków – wynika z woli stron. Wyrażenie tej woli następuje w postaci umownej, możliwe jest jednak również rozwiązanie, w którym podstawę do działania sądu arbitrażowego stanowi jednostronne oświadczenie określonego podmiotu¹². Źródłem umowy o arbitraż może być również specyficzna czynność prawna – taka jak np. statut jednoosobowej spółki akcyjnej¹³. Ponadto możliwe jest zawarcie umowy o arbitraż w sposób dorozumiany¹⁴. Regulacja prawna umowy o arbitraż obejmuje zarówno jej formę, jak i treść. Pomimo tendencji do liberalizacji wyma-

⁸ Ustawa wzorcowa UNCITRAL o międzynarodowym arbitrażu handlowym z 21 czerwca 1985 r.

⁹ Według R. Kuratowskiego (*Sądownictwo polubowne*, Warszawa 1932, s. 23) pojęcie „zapis na sąd polubowny” jest niezbyt dokładnym tłumaczeniem niemieckiego terminu „Schiedsvertrag”; odpowiednie byłyby pojęcia „układ o sąd polubowny”. Zob. również: P. Nazaruk, *Zapis na sąd...*, op. cit., s. 116, T. Ereciński, K. Weitz, *Sąd...*, op. cit., s. 77 i nn.

¹⁰ M. Aślanowicz, *Sąd polubowny (arbitrażowy)*. Komentarz do art. 1154–1217 k.p.c., Warszawa 2017, s. 24 i nn.

¹¹ W dawnej literaturze polskiej zapis na sąd polubowny określany był za pomocą innych jeszcze terminów, takich jak np. „zapis kompromisarski” lub „zapis na sąd kompromisarski”. Są to jednak terminy przestarzałe, którymi nie należy się obecnie posługiwać.

¹² Art. 507 d.k.p.c. stanowił, iż przepisy kodeksu o sądzie polubownym miały odpowiednie zastosowanie m.in. do sądów polubownych „ustanowionych w rozporządzeniach ostatniej woli lub w aktach fundacyjnych”.

¹³ W prawie niemieckim wypadki sądów polubownych działających na mocy postanowień statutów osób prawnych i stowarzyszeń uznaje się za mające podstawę pozaumowną (§ 1066 niem. ZPO), por. L. Rosenberg, K.H. Schwab, P. Gottwald, *Zivilprozessrecht*, München 2004, s. 1265., T. Ereciński, K. Weitz, *Sąd...*, op. cit., s. 78.

¹⁴ Do ustanowienia kompetencji sądu arbitrażowego przez powództwo oraz wdanie się przez pozwanego w spór przed tym sądem bez kwestionowania jego kompetencji. Tego rodzaju dorozumiana zgoda strony pozwanej wystarcza do zachowania podstawowej tezy, że źródłem władzy orzeczniczej sądu arbitrażowego jest zgoda stron, natomiast umowny charakter tego trybu wyrażenia zgody jest co najmniej dyskusyjny (zob. art. 1 regulaminu arbitrażowego UNCITRAL).

gań w tym zakresie, które znalazły odzwierciedlenie także w założeniach reformy polskiego prawa arbitrażowego w 2005 roku, umowa o arbitraż nadal na gruncie większości krajowych systemów prawnych nie może być zawarta w dowolnej formie, a do jej skuteczności najczęściej nie wystarczy wyrażenie przez strony woli rozstrzygnięcia wszelkich sporów w drodze arbitrażu; niezbędna jest konkretyzacja jej zakresu przedmiotowego¹⁵. Mając powyższe na uwadze, „umowa o arbitraż” jest umową, na podstawie której strony poddają spór prawny pod rozstrzygnięcie sądu arbitrażowego. Umowa ta jest czynnością prawną obejmującą zgodne oświadczenia woli co najmniej dwóch stron o ustanowieniu kompetencji sądu arbitrażowego do rozpoznania i rozstrzygnięcia sporu, który wyniknął lub może wyniknąć z określonego stosunku prawnego. Jest to umowa o arbitraż w wąskim (ściśłym) znaczeniu. Szeroko rozumiana umowa o arbitraż może obejmować również postanowienia dotyczące zasad i sposobu postępowania arbitrażowego. Zdecydowanie błędne jest określenie „umowa o zapis na sąd polubowny”; skoro bowiem zapis na sąd polubowny jest umową, to określenie „umowa o zapis (...)” jest sformułowaniem nielogicznym¹⁶. Zbyt szeroki zakres ma natomiast termin „umowa arbitrażowa”¹⁷, który obejmować może nie tylko zapis na sąd polubowny w ścisłym znaczeniu, ale również inne umowy związane z arbitrażem, np. umowę określającą tryb postępowania arbitrażowego, a nawet umowę między stronami a arbitrem lub arbitrami (*receptum arbitrii*)¹⁸.

Rodzaje umów o arbitraż

W prawie polskim i innych systemach prawnych oraz konwencjach międzynarodowych spotykamy się z różnymi rodzajami umów o arbitraż. Dokonując ich klasyfikacji, należy zastosować odpowiednie kryteria, takie jak: czas zastosowania umowy o arbitraż, podmiot organizujący postępowanie arbitrażowe, miejsce arbitrażu czy liczba podmiotów w nim uczestniczących.

¹⁵ Zob. szerzej A.W. Wiśniewski, *Międzynarodowy arbitraż...*, op. cit., s. 300 i nn. oraz s. 372 i nn.

¹⁶ Termin „umowa o zapis na sąd polubowny” zastosował błędnie SN w postanowieniu z 22 lutego 2007 r., IV CSK 200/06, OSNC 2008, nr 2, poz. 25, s. 66.

¹⁷ Tak: B. Pankowska-Lier, B. Sołtys, *Umowa arbitrażowa w obrocie gospodarczym*, Warszawa 2004.

¹⁸ A. Szumański (red.) „Arbitraż handlowy”, tom 8 [w:] *System...*, op. cit., s. 268, P. Nazaruk, *Zapis na sąd...*, op. cit., s. 116 i nn.

Opierając się na tych kryteriach, możemy wyróżnić:

- a) umowę o arbitraż dotyczącą rozstrzygnięcia istniejącego i przyszłego sporu;
- b) umowę o arbitraż *ad hoc* oraz zapis na stały sąd polubowny;
- c) umowę o arbitraż w obrocie krajowym i międzynarodowym;
- d) umowę o arbitraż w sporach dwustronnych i wielostronnych.

Ad a) Zapis na sąd polubowny dotyczący rozstrzygnięcia istniejącego i przyszłego sporu jest rozróżniany w wielu państwach i w konwencjach międzynarodowych. Ten pierwszy rodzaj umowy o arbitraż określa się tradycyjnie mianem kompromisu (ang. *submission agreement*, fr. *compromis*, niem. *Schiedsabrede*), drugi natomiast nazywany jest klauzulą arbitrażową (ang. *arbitration clause* lub *agreement to refer*, fr. *clause compromissoire* lub *clause d'arbitrage*, niem. *Schiedsklausel*)¹⁹. W niektórych systemach prawnych istniały lub nadal istnieją rygorystyczne wymagania lub ograniczenia w odniesieniu do umów o poddanie sporów przyszłych pod rozstrzygnięcie sądu arbitrażowego²⁰. Prawo polskie również przewiduje pewne restrykcje dla tego rodzaju umów, jeśli chodzi o arbitraż dotyczący sporów z zakresu prawa pracy. Zgodnie bowiem z przepisem art. 1164 k.p.c. zapis na sąd polubowny obejmujący spory z zakresu prawa pracy może być sporządzony tylko po powstaniu sporu i wymaga zachowania formy pisemnej²¹. Poza tym, co do zasady, umowa o arbitraż może obejmować zarówno spór już istniejący, jak i spór, który może wyniknąć w przyszłości z oznaczonego stosunku prawnego (argument z art. 1161 § 1 k.p.c.). Oba omawiane rodzaje umowy o arbitraż – tj. kompromis i klauzula arbitrażowa – podlegają jednolitej regulacji prawnej co do przesłanek dotyczących ich zawarcia, zmiany lub wygaśnięcia i wywołują takie same skutki prawne. Równorzędne i jednolite traktowanie umów o arbitraż, bez względu na to, czy odnoszą się do sporów już zaistniałych, czy też do sporów przyszłych, przewidują również międzynarodowe konwencje arbitrażowe²².

¹⁹ Por. np. R. Kuratowski, *Sądownictwo...*, op. cit., ss. 22 i 23, K. Potrzebowski, W. Żywicki, *Sądownictwo...*, op. cit., ss. 14 i 15; S. Dalka, *Sądownictwo...*, op. cit., ss. 47 i 48, R. Morek, *Mediacja i arbitraż*, Warszawa 2006, s. 127; Ł. Błaszczak, M. Ludwik, *Sądownictwo polubowne*, op. cit., s. 77; T. Ereciński, K. Weitz, *Sąd...*, op. cit., s. 78.

²⁰ R. David, *Arbitration in International Trade*, Deventer 1985, ss. 199 i 200, P. Nazaruk, *Zapis na sąd...*, op. cit., s. 118 i nn.

²¹ M. Kłós [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, tom 5 (art. 1096–1217), A. Marciniak (red.), Warszawa 2020, art. 1164.

²² Por. art. 1 ust. 1 Protokołu o klauzulach arbitrażowych, podpisanego w Genewie 24 września 1923 r. (ProtGenew), art. II ust. 2 NYKonw i art. I ust. 2 lit. a GenewKonw, A. Szumański (red.) „Arbitraż handlowy”, tom 8, *System...*, op. cit., ss. 273 i 274.

Ad b) Umowa o arbitraż *ad hoc* oraz zapis na stały sąd polubowny to konstrukcje alternatywne. W zależności od tego, czy strony uzgodniły poddanie sporu pod rozstrzygnięcie tworzonego incydentalnie (*ad hoc*) sądu arbitrażowego, czy też stałej instytucji organizującej rozstrzygnięcie sporów w drodze arbitrażu, zwanej w k.p.c. „stałym sądem polubownym”, możemy mieć do czynienia z umową o arbitraż *ad hoc* lub umową o arbitraż instytucjonalny. Prawo polskie nie czyni w zasadzie żadnej różnicy między tymi dwoma rodzajami umowy o arbitraż. Reżim prawny umowy o arbitraż jest ten sam bez względu na to, czy jest to umowa o arbitraż *ad hoc*, czy też zapis na stały sąd polubowny. Zgodnie z art. 1158 § 2 k.p.c. przepisy części piątej k.p.c. o sądzie polubownym stosuje się zarówno do sądu arbitrażowego powołanego do rozstrzygnięcia poszczególnego sporu, jak i składu orzekającego powołanego w ramach stałego sądu arbitrażowego²³. Z kolei art. 1161 § 3 k.p.c. stanowi wyraźnie, że umowa o arbitraż może wskazywać stały sąd polubowny jako właściwy do rozstrzygnięcia sporu – dodając przy tym, że jeżeli strony nie postanowiły inaczej, wiąże je regulamin stałego sądu arbitrażowego w dacie zawarcia umowy o arbitraż. Również przepisy międzynarodowych konwencji arbitrażowych traktują na równi obie wyżej wspomniane formy organizacyjne sądownictwa arbitrażowego²⁴ i przewidują jednakową regulację – obejmującą zarówno umowy o arbitraż *ad hoc*, jak i umowy o arbitraż instytucjonalny. Jednak praktycznie rzecz biorąc, należy pamiętać, że przy zawieraniu umowy o arbitraż *ad hoc* strony mogą, z zastrzeżeniem bezwzględnie obowiązujących przepisów właściwego prawa, swobodnie określić liczbę arbitrów i sposób ich powołania oraz uregulować według swego uznania m.in. miejsce, język i tryb postępowania arbitrażowego; zawierając natomiast umowę o arbitraż instytucjonalny (zapis na stały sąd polubowny), automatycznie poddają arbitraż regulaminowi ustanowionemu przez wskazaną w takiej umowie instytucję arbitrażową. Pewną odmianą umowy o arbitraż *ad hoc* jest umowa o tzw. arbitraż administrowany (ang. *administered arbitration*, fr. *arbitrage administré*). Z arbitrażem takim mamy do czynienia wtedy, gdy określona instytucja arbitrażowa spełnia na zlecenie stron niektóre tylko

²³ P. Prus [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, tom 2 (art. 478–1217), M. Manowska (red.), wyd. 4, Warszawa 2021, art. 1158.

²⁴ Por. art. I ust. 2 Konwencji o uznawaniu i wykonywaniu zagranicznych orzeczeń arbitrażowych, sporządzonej w Nowym Jorku 10 czerwca 1958 r. (NYKonw) i art. I ust. 2 lit. b Konwencji europejskiej o międzynarodowym arbitrażu handlowym, sporządzonej w Genewie 21 kwietnia 1961 r. (GenewKonw).

czynności ułatwiający przeprowadzenie arbitrażu *ad hoc* – według dowolnie wybranego przez strony wzorcowego regulaminu lub według uzgodnionych przez nie zasad postępowania. Czynności te polegają zwykle na dokonywaniu zastępczej nominacji arbitrów i rozpoznawaniu wniosków o ich odwołanie, obsłudze kancelaryjnej postępowania, udostępnieniu lub pomocy w wynajęciu pomieszczeń oraz urządzeń technicznych potrzebnych do odbycia rozpraw lub narad itp.²⁵

Ad c) Umowa o arbitraż ma odmienny charakter w obrocie krajowym i międzynarodowym. O arbitrażu krajowym mówimy wtedy, gdy miejsce postępowania przed sądem arbitrażowym znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; z arbitrażem zagranicznym mamy natomiast do czynienia wówczas, gdy miejsce postępowania znajduje się poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁶. Obecnie prawo polskie dopuszcza bez żadnych ograniczeń zarówno zapis na sąd polubowny działający w kraju, jak i zapis na ten działający za granicą. Przy okazji reformy k.p.c. z 2005 roku uchylono dawny, restrykcyjny przepis art. 1105 § 2 k.p.c., przewidujący, że strony mogły umówić się na piśmie o wyłączenie jurysdykcji sądów polskich na rzecz działającego za granicą sądu polubownego, jeżeli przynajmniej jedna ze stron miała za granicą zamieszkanie lub siedzibę albo prowadziła za granicą przedsiębiorstwo, którego dotyczyła dana sprawa, oraz jeżeli umowa taka była skuteczna według prawa mającego do niej zastosowanie w państwie, w którym działał sąd arbitrażowy²⁷. Wypada w tym miejscu przypomnieć, że stosowanie przepisów części piątej k.p.c. zależy w znacznej mierze od tego, czy miejsce postępowania przed sądem arbitrażowym znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, czy poza jej granicami²⁸ – przy czym żaden przepis nie wymaga, aby już w umowie o arbitraż zostało oznaczone miejsce arbitrażu. Jednakże bez oznaczenia tego miejsca mogą wystąpić poważne trudności w przeprowadzeniu arbitrażu, o czym będzie jeszcze dalej mowa²⁹.

Ad d) Na szczególną uwagę zasługuje umowa o arbitraż w sporach wielostronnych. Umowę o arbitraż zawierają zwykle dwie strony będące jed-

²⁵ A. Tynel, „Postępowanie arbitrażowe”, PUG, 1994, nr 1, s. 19, A. Szumański (red.) „Arbitraż handlowy”, tom 8, System..., op. cit., s. 274.

²⁶ M. Tomaszewski, „Umowa o arbitraż. Podstawowe problemy prawne”, PUG, 1994, nr 1, ss. 13–18.

²⁷ B. Wołodkiewicz [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, P. Rylski (red.), Warszawa 2021, art. 1105.

²⁸ Zob. art. 1154 i 1155 k.p.c.

²⁹ P. Nazaruk, Zapis na sąd..., op. cit., s. 118 i nn.

nocześnie stronami dwustronnego tylko stosunku prawnego, do którego odnosi się dana umowa o arbitraż. W wypadku natomiast stosunku prawnego o charakterze wielostronnym wszystkie strony takiego stosunku prawnego mogą zawrzeć umowę o arbitraż, zgodnie z którą spory wynikające z takiego stosunku wielostronnego mają być rozstrzygane w drodze arbitrażu. W takim przypadku również umowa o arbitraż przybiera charakter wielostronny. Początkowo dwustronna umowa o arbitraż może stać się później umową wielostronną³⁰. O ile umowa o arbitraż może być dwu- lub wielostronna, o tyle sam arbitraż, tj. postępowanie przed sądem arbitrażowym, ma zawsze charakter dwustronny w tym znaczeniu, że występuje w nim zawsze strona inicjująca to postępowanie, zwana – tak jak w procesie przed sądem państwowym – powodem (ang. *claimant*, fr. *demandeur*, niem. *Kläger*), oraz strona przeciwna, określana – wzorem terminologii procesowej – jako pozwany (ang. *respondent*, fr. *defendeur*, niem. *Beklagte*). Oczywiście w konkretnym arbitrażu występować może wiele podmiotów zarówno po stronie powodowej, jak i po stronie pozwanej. Z rozpoznawaniem w arbitrażu sporów o charakterze wielostronnym (ang. *multi-party disputes*, fr. *litiges multilateraux*, niem. *Mehrparteistreitigkeiten*) wiąże się mnóstwo skomplikowanych problemów i na etapie redagowania umów o arbitraż (klauzul arbitrażowych), których zakres obejmuje tego rodzaju spory, i na etapie wszczęcia oraz prowadzenia postępowania arbitrażowego³¹. Przy redagowaniu umów o arbitraż, których zakres obejmować ma ewentualne spory o charakterze wielostronnym, na szczególną uwagę zasługuje przepis art. 1169 § 3 k.p.c. – statuujący, że postanowienia umowy przyznające jednej ze stron więcej uprawnień przy powołaniu sądu arbitrażowego są bezskuteczne. Chodzi tu w zasadzie o strony postępowania arbitrażowego, a nie o strony umowy o arbitraż. Jednak w przypadku, gdy do stron arbitrażu należy np. powołanie po jednym arbitrze, po stronie zaś powodowej lub po stronie pozwanej bądź też po obu stronach występuje kilka podmiotów, którym może się nie udać wspólne wyznaczenie jednego arbitra, pozostaje problem, jak zapewnić równoprawną pozycję stron postępowania w zakresie powoływania

³⁰ Na przykład w razie przystąpienia osoby trzeciej do pierwotnie dwustronnego stosunku prawnego oraz do odnośnej umowy o arbitraż.

³¹ Zob. J. Jakubowski, „Międzynarodowy arbitraż handlowy w sporach wielostronnych (doświadczenia polskie)”, *Państwo i Prawo*, 1980, z. 7, ss. 3–14; A. Szumański (red.) „Arbitraż handlowy”, tom 8, *System...*, op. cit., s. 275.

składu sądu arbitrażowego³². Na problem ten zwrócono uwagę w związku z wyrokiem francuskiego Sądu Kasacyjnego z 7 stycznia 1992 r. w sprawie *société Dutco Construction*³³. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Kasacyjny wskazał, że równość stron przy powoływaniu arbitrów jest zasadą *d'ordre public*, której strony nie mogą wyłączyć przed powstaniem sporu – i dopatrył się naruszenia tej zasady w ukonstytuowaniu się trzyosobowego trybunału arbitrażowego w sytuacji, gdy dwie spółki pozwane z tytułu różnych wierzytelności wyznaczyły wspólnie arbitra – zgłaszając jednocześnie zarzut, że każda z nich została w ten sposób pozbawiona możliwości samodzielnego wyznaczenia arbitra, z której to możliwości korzystała strona powodowa. Pod wpływem tego wyroku zmieniony został ICCReg w zakresie powoływania arbitrów w sporach wielostronnych³⁴.

Charakter prawny umowy o arbitraż

Zagadnienia ogólne

Charakter prawny umowy o arbitraż jest ściśle powiązany z charakterem prawnym sądownictwa arbitrażowego. W polskiej i zagranicznej doktrynie można spotkać różnorodne teorie w tym zakresie³⁵. Na gruncie ustawodawstwa polskiego jedni uznają umowę o arbitraż za umowę prawa cywilnego materialnego, inni zaliczają ją do umów z zakresu prawa postępowania cywilnego, jeszcze inni przypisują jej charakter mieszany, materialno-procesowy³⁶. Są też tacy, dla których jest to umowa osobliwa (*sui generis*), niemieszcząca się ani w obrębie prawa cywilnego materialnego, ani w obrębie procedury cywilnej. Również w orzecznictwie polskich

³² A. Jakubecki [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, tom 5 (art. 1096–1217), T. Wiśniewski (red.), Warszawa 2021, art. 1169.

³³ Orzeczenie publikowane w *Revue de l'Arbitrage* 1992, s. 470.

³⁴ M. Pryles, „Multi-Tiered Dispute Resolution Clauses”, *Journal of International Arbitration*, 2001, nr 2, s. 159 i nn., P. Nazaruk, *Zapis na sąd...*, s. 118 i nn., A. Szumański (red.) „Arbitraż handlowy”, tom 8, *System...*, s. 275.

³⁵ Kompleksowa analiza charakteru prawnego umowy o arbitraż została zaprezentowana w monografii A. Budniak-Rogali, *Charakter prawny zapisu na sąd polubowny w postępowaniu cywilnym*, Wrocław 2015.

³⁶ K. Potrzebowski, W. Żywicki, *Sądownictwo...*, op. cit., s. 15, W. Siedlecki, „O tzw. umowach procesowych” [w:] Z. Radwański (red.) *Studia z prawa zobowiązań*, ss. 169–181, K. Potrzebowski, *Sąd polubowny według kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 1961, s. 10, M. Hałgas, „Charakter prawny zapisu na sąd polubowny”, *PUG*, 2007, nr 7, ss. 2–10.

sądów powszechnych i arbitrażowych zarysowały się różne podejścia do tego problemu, którego rozwiązanie ma znaczenie nie tylko teoretyczne, ale również praktyczne³⁷.

Opowiadam się za mieszanym charakterem umowy o arbitraż. Umowa ta jest zasadniczo konstrukcją prawa cywilnego materialnego, która wywołuje jednak skutki procesowe, takie jak ustalenie wyłącznej właściwości sądów powszechnych w sprawach cywilnych. W związku z powyższym można stwierdzić, iż umowa o arbitraż ma charakter materialno-jurysdykcyjny.

Wpływ teoretycznych koncepcji instytucji arbitrażu na ocenę charakteru prawnego zapisu na sąd polubowny

W piśmiennictwie występują zatem aż cztery teorie co do charakteru prawnego arbitrażu:

- a) teoria materialnoprawna (określana również jako kontraktowa),
- b) teoria procesowa (określana również jako jurysdykcyjna),
- c) teoria materialno-procesowa (mieszana),
- d) teoria autonomiczna (*sui generis*).

Żadna z powyższych teorii nie osiągnęła jednak pozycji dominującej i nie jest powszechnie akceptowana – ani w doktrynie, ani w praktyce. W ostatnich czasach podnosi się nawet, iż żadna z nich nie odpowiada rzeczywistości – przede wszystkim na płaszczyźnie arbitrażu handlowego międzynarodowego, albowiem w orzecznictwie sądów arbitrażowych zauważalne jest równoległe występowanie elementów każdej z tych teorii.

Ad a) Teoria materialnoprawna (zwana kontraktową) jest najstarszą teorią arbitrażu, a jej początków upatruje się w podejściu do arbitrażu dominującym w stuleciach XVIII i XIX w obszarze prawnym *common law*. Na początku XIX wieku została ona przyjęta m.in. w doktrynie francuskiej i niemieckiej – co najmniej jako pogląd większościowy. Zdecydowanie odrzucono ją w Europie dopiero w drugiej połowie wieku XX³⁸. W swej

³⁷ Por. orz. SN z 14 stycznia 1939 r. oraz wyrok z 26 października 1947 r., Wa C 291/48, Państwo i Prawo, 1949, z. 12, s. 141, a także uchw. z 15 listopada 1970 r., III CZP 63/70, OSNC 1971, nr 5, poz. 78 – w których traktowano zapis na sąd polubowny jako umowę prawa cywilnego materialnego. Por. też orzeczenia Kolegium Arbitrów przy Polskiej Izbie Handlu Zagranicznego (PIHZ) z 7 maja 1963 r., Kol. A 105/61, oraz z 6 maja 1966 r., Kol. A 382/65, P. Nazaruk, Zapis na sąd..., op. cit., s. 122, M.P. Wójcik [w:] A. Jakubecki (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, Warszawa 2022, s. 1590.

³⁸ P. Schlosser [w:] *Kommentar zum Zivilprozessordnung*, tom 9, red. F. Stein, M. Jonas, Tübingen 2002, s. 343.

skrajnej wersji teoria ta traktowała umowę o arbitraż jako akt realizacji swobody umów przysługującej stronom w obszarze prawa materialnego – ze wszystkimi tego konsekwencjami, ograniczającymi znaczenie i przydatność praktyczną takiej umowy³⁹. Zwolennicy tej teorii negują potrzebę kontroli państwa nad arbitrażem handlowym. Twierdzą, że skoro strony zgodziły się poddać rozstrzygnięcie sporu arbitrażowi, czyli sądowi prywatnemu, państwo nie powinno mieć w ogóle żadnego wpływu ani prawa do kontroli tej decyzji stron. Jeżeli natomiast strony sporu dobrowolnie nie wykonają wyroku sądu arbitrażowego, jego treść może zostać wykonana – podobnie jak każdy kontrakt. Ta skrajna wersja teorii materialnoprawnej nie jest już w zasadzie spotykana we współczesnej doktrynie i ustawodawstwach. Obecnie argumentem potwierdzającym zasadność tej teorii jest niedoskonałość teorii jurysdykcyjnej, która nie potrafi wyjaśnić w kategoriach procesowych wszystkich skutków umowy o arbitraż⁴⁰.

Ad b) Teoria procesowa (jurysdykcyjna) – zwana także instytucjonalną – zakłada, że umowa o arbitraż wywołuje skutki prawne nie dlatego, że strony doszły do porozumienia na okoliczność sposobu rozstrzygnięcia ich sporu, ale dlatego, że krajowy system prawny zezwala na to, aby umowa ta wywołała określone skutki prawne⁴¹. Teoria jurysdykcyjna rozwijała się od XIX wieku dzięki stosowaniu teorii asymilacji do zagranicznych wyroków arbitrażowych. Na początku wieku XX – w konsekwencji wykazania niepoprawności teorii materialnoprawnej – wyparła ją na kontynencie europejskim. Charakter prawny arbitrażu jest oceniany wyłącznie przez pryzmat skutków zawarcia umowy o arbitraż w obszarze regulacji procesu cywilnego. Skutki te sprowadzają się do możliwości uchylecia się strony pozwanej od rozstrzygnięcia sporu przez sąd państwowy poprzez podniesienie zarzutu związania stron umową o arbitraż, do zapewnienia wsparcia ze strony sądów państwowych przy prowadzeniu postępowania arbitrażowego oraz do nadania mocy prawnie wiążącego rozstrzygnięcia wyrokowi arbitrażowemu. Podstawą teorii jurysdykcyjnej było wykazanie, że arbitrzy nie realizują indywidualnego interesu żadnej ze stron, a więc nie mogą być ich zleceńbiorcami. Zakładano, że arbitrzy wyposażeni są we władzę rozstrzygania sporów, która pochodzi wyłącznie z delegacji ustawodawcy jako nosiciela władzy państwowej. Teoria ta

³⁹ Ł. Błaszczak, *Wyrok sądu polubownego w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010, s. 83.

⁴⁰ A. Szumański (red.) „Arbitraż handlowy”, tom 8, *System...*, op. cit., s. 39.

⁴¹ T. Ereciński, K. Weitz, *Sąd...*, op. cit., s. 46.

nie wyjaśnia skutków prawnych umowy o arbitraż, jeżeli strony obejdą się bez pomocy sądu państwowego, tzn. zgodnie przeprowadzą arbitraż i wykonają wyrok. Teoria jurysdykcyjna sprzyja również przyjęciu, że arbitrzy realizujący kompetencje sądu powszechnego mają obowiązek stosowania prawa, a w konsekwencji upoważniają sąd powszechny do uznania i stwierdzenia wykonalności wyroku po jego uprzedniej weryfikacji merytorycznej. Wiąże się to także z ewentualnością odwołania od wyroku arbitrażowego do sądu państwowego w kwestiach interpretacji prawa. Zrewidowana teoria procesowa przyznaje skuteczność umowie o arbitraż pomimo braku powiązania arbitrażu z określonym systemem prawnym, akceptuje daleko idące ograniczenia ingerencji sądów w funkcjonowanie arbitrażu, rezygnuje z wymagania orzekania na podstawie prawa, a w przypadku arbitrażu międzynarodowego nie wymaga kontroli wyroku w kraju wydania⁴².

Ad c) Teoria materialno-procesowa, zwana także mieszaną lub hybrydalną, jest połączeniem teorii materialnoprawnych oraz procesowych do wyjaśnienia istoty sądownictwa arbitrażowego. Teorię mieszaną można określić jako postulat zgodnego współżycia elementów procesowych i materialnoprawnych umowy o arbitraż, które mają wspólnie wyjaśniać wszystkie skutki, jakie ta umowa i jej realizacja wywierają – zgodnie z dominującą międzynarodową praktyką. W świetle teorii mieszanej nie kwestionuje się, że elementem inicjującym i kształtującym postępowanie arbitrażowe jest umowa o arbitraż (element kontraktowy), uznaje się jednak, że po rozpoczęciu tego postępowania wola stron staje się ograniczona. Za autorów teorii mieszanej uchodzą A. Baumbach⁴³ oraz G. Sauser-Hall, który charakteryzował arbitraż jako mieszaną instytucję prawną, zakorzoną w umowie stron, natomiast skutki jurysdykcyjne czerpiącą z prawa cywilnego. Podstawowe znaczenie dla rozpowszechnienia tej teorii miała związana z konwencją nowojorską idea rezygnacji z tzw. podwójnego *exequatur*, co oznacza zgodę na uznanie lub wykonanie zagranicznego wyroku arbitrażowego niesankcjonowanego przez władzę kraju jego wydania. Ta regulacja decyduje bowiem o tym, że arbitraż może się okazać prawnie skuteczny bez względu na stanowisko sądów państwa, w którym się odbywał oraz którego prawu podlegają jego aspekty procesowe.

⁴² A.W. Wiśniewski, *Międzynarodowy arbitraż...*, op. cit., ss. 38 i 39.

⁴³ J. Münch [w:] *Kommentar zum Zivilprozessordnung*, tom 3, red. T. Rauscher, P. Wax, J. Wenzel, München 2008, s. 104.

Nowoczesne ujęcia teorii mieszanej trudno oddzielić od „relatywnej” teorii autonomicznej⁴⁴. Opowiadam się za materialno-procesową teorią sądownictwa arbitrażowego, gdyż zakłada ona zgodne współistnienie elementów procesowych i materialnoprawnych umowy o arbitraż, które mają wspólnie wyjaśniać wszystkie skutki wywierane przez tę umowę i jej realizację. Arbitraż jako instytucja prawa materialnego nie może funkcjonować w oderwaniu od regulacji procesowych, gdyż to one umożliwiają funkcjonowanie arbitrażu w ramach systemu wymiaru sprawiedliwości. Teoria ta najlepiej odpowiada zarówno potrzebom obrotu wewnętrznego, jak i międzynarodowej współpracy gospodarczej. Ponadto teoria ta jest oparta na regulacjach państw europejskich, z którymi są zintegrowane polskie regulacje prawne.

Ad d) Teoria autonomiczna (*sui generis*) zakłada oderwanie arbitrażu od jego siedziby, tj. od prawa krajowego państwa siedziby tego arbitrażu (*lex loci arbitri*). Jest to teoria będąca efektem weryfikacji teorii przedstawionych w punktach poprzedzających. Zakłada ona, że strony postępowania arbitrażowego powinny mieć nieograniczoną swobodę w kształtowaniu jego zasad – celem optymalnego dostosowania do specyfiki tych stron oraz przedmiotu ich sporu.

Autonomia podmiotów prawa prywatnego ściśle nawiązuje do tej teorii. Swoboda korzystania z arbitrażu jako metody rozstrzygania sporów stanowi istotny przejaw tej autonomii⁴⁵. Idea autonomii arbitrażu ma w istocie dwie wersje⁴⁶, to jest: a) starszą, „absolutną”, związaną z koncepcją autonomicznego prawa handlu międzynarodowego⁴⁷, oraz b) młodszą, szczególnie popularną w arbitrażu międzynarodowym, autonomiczną teorię „relatywną”. Pomimo podobieństwa argumentacji w płaszczyźnie czysto werbalnej przy bliższej analizie oba warianty teorii autonomicznej różnią się dość istotnie pod względem wniosków – dotyczących zarówno źródeł, jak i istoty postulowanej autonomii arbitrażu. Powstanie i roz-

⁴⁴ A. Szumański (red.) „Arbitraż handlowy”, tom 8, System..., *op. cit.*, s. 40.

⁴⁵ Idea autonomii jednostki, mimo jej konstytucyjnych i prawnomiędzynarodowych podstaw, nie działała jednak z dostateczną mocą, zapewne głównie z powodu jej przesłonięcia związkami arbitrażu z cywilnym prawem procesowym, a więc prawem ze swojej istoty publicznym i formalnym. Potrzebny był dodatkowy bodziec – spojrzenie na zagadnienia związane z arbitrażem z punktu widzenia szczególnych problemów i praktycznych potrzeb obrotu międzynarodowego, przede wszystkim oczywiście gospodarczego. W ten sposób podstawową siłą napędową procesu ewolucji stosunku krajowych systemów prawnych do instytucji arbitrażu stał się międzynarodowy arbitraż handlowy.

⁴⁶ D. Mazur, „Prawo właściwe w międzynarodowym arbitrażu handlowym”, KPP, 2003, z. 1, ss. 119 i 120.

⁴⁷ Teoria ta nie będzie przedmiotem głębszych analiz z uwagi na brak zastosowania w krajowym arbitrażu korporacyjnym.

wój tej teorii są ściśle związane z koncepcją nowej *lex mercatoria*, według której prawo handlu międzynarodowego może i powinno rozwijać się przede wszystkim jako „korporacyjne” prawo międzynarodowego środowiska gospodarczego, autonomiczne w stosunku do prawa stanowionego przez poszczególne państwa. Słabością autonomicznej teorii arbitrażu jest nierealność postulatu autonomicznego zespołu norm regulującego obrót międzynarodowy bez wsparcia krajowych porządków prawnych, a w szczególności niemożność zaprzeczenia, że istnienie krajowej i traktatowej regulacji prawnej skutków umowy o arbitraż oraz wykonalności wyroków arbitrażowych warunkuje funkcjonowanie międzynarodowego arbitrażu⁴⁸. Tak zwana relatywna odmiana teorii autonomicznej została sformułowana w połowie lat sześćdziesiątych XX wieku. Teoria autonomiczna w tej współczesnej wersji prowadzi do rozszerzenia koncepcji autonomii arbitrażu z płaszczyzny międzynarodowej również na płaszczyznę stosunków krajowych. Zarazem teoria ta rezygnuje z utopii zupełnej samowystarczalności prywatnej regulacji obrotu gospodarczego. Zwolennicy autonomicznej teorii relatywnej podkreślają, że wybór arbitrażu stanowi akt świadomej rezygnacji z gwarancji zapewnianych przez prawo procesowe oraz że skuteczność tego wyboru wywodzi się bezpośrednio z prawnonaturalnej zasady *pacta sunt servanda*, utwierdzonej przez prawo międzynarodowe, a nie z upoważnienia ze strony krajowego ustawodawcy. W ramach teorii relatywnej arbitraż jest tylko względnie autonomiczny, a granice tej autonomii określa prawo krajowe; władza krajowego ustawodawcy nie jest jednak dyskrecjonalna, gdyż powinien on uznawać swój obowiązek sprzyjania arbitrażowi. Teoria ta jest nie tylko przydatna w obszarze arbitrażu międzynarodowego, ale także najlepiej wyraża podstawowe właściwości liberalnej regulacji arbitrażu w systemach prawnych, w których ustawodawcy skorzystali z wzorców ustawy UNCITRAL, nie różnicując regulacji arbitrażu międzynarodowego i krajowego⁴⁹.

⁴⁸ A.W. Wiśniewski, *Międzynarodowy arbitraż...*, op. cit., s. 42 i nn.

⁴⁹ Tak Ł. Błaszczak, M. Ludwik, *Sądownictwo...*, op. cit., s. 45, P. Nazaruk, *Zapis na sąd...*, op. cit., s. 123 i nn., A.W. Wiśniewski, *Międzynarodowy arbitraż...*, op. cit., ss. 43–47.

Kwalifikacja systemowa umowy o arbitraż

Dokonując kwalifikacji umowy o arbitraż na gruncie systemu prawa, należy mieć na uwadze przede wszystkim złożony charakter prawny tej instytucji, a nie tylko okoliczność, że jest ona uregulowana w k.p.c. Z przy czyn czysto praktycznych ustawodawca często zamieszcza przepisy regulujące stosunki cywilnoprawne w ustawach poświęconych zasadniczo regulacjom postępowania cywilnego i na odwrót⁵⁰. O zaliczeniu umowy o arbitraż do dziedziny prawa materialnego nie może rozstrzygać tylko to, że jest to umową. Umowa jest bowiem kategorią występującą w wielu dziedzinach prawa, m.in. w prawie pracy, prawie administracyjnym, prawie międzynarodowym publicznym i prywatnym oraz prawie postępowania cywilnego. Dla dokonania prawidłowej kwalifikacji systemowej danej umowy trzeba brać pod uwagę jej przedmiot oraz główne skutki prawne, które ona wywołuje. Błędny jest pogląd, że przez pryzmat skutków prawnych nie można ustalać charakteru prawnego danej czynności, istnieje bowiem wiele czynności prawa materialnego wpływających na bieg procesu oraz wiele czynności procesowych oddziałujących w sferze prawa materialnego. Oczywiście czynności materialnoprawne mogą wywoływać ubocznie skutki procesowe i na odwrót, ale o charakterze prawnym czynności decydują skutki główne, a nie uboczne⁵¹. Autor artykułu wyraża dezaprobatę dla koncepcji, według której umowa o arbitraż jest instytucją procedury cywilnej. Błędne jest zatem jednoznaczne twierdzenie, iż jest to typowa umowa procesowa⁵².

Za wart uwagi w toku dalszych rozważań należy uznać pogląd Z. Radwańskiego, że doktryna prawa procesowego nie zalicza do czynności procesowych czynności dokonywanych przez strony poza procesem, które jednak wywołują skutki procesowe⁵³. Ich charakter prawny jest w nauce niejasny i kontrowersyjny. Umowy takie podlegają bowiem regułom prawa cywilnego materialnego, jeżeli chodzi o sposób ich zawierania i skutki wadliwości; w tym więc zakresie regulują je normy konstruujące czynności prawne prawa cywilnego materialnego i na ich podstawie określa się ważność składanych oświadczeń woli stron. Jednakże ze względu na wyłącznie procesowe konsekwencje, jakie wywołują, nie można uznać ich

⁵⁰ M. Trammer, „O właściwe miejsce dla «czystych» norm materialnego prawa cywilno-jurysdykcyjnego”, *Przegląd Notarialny*, 1949, tom 1, ss. 20–22.

⁵¹ A. Szumański (red.), „Arbitraż handlowy”, tom 8, *System...*, op. cit., ss. 285 i 286.

⁵² Tak R. Kulski, *Umowy procesowe w postępowaniu cywilnym*, Kraków 2006, s. 169 i nn.

⁵³ Na przykład umowa prorogacyjna – art. 46 k.p.c., zapis na sąd polubowny – art. 1161 k.p.c.

za zdarzenia cywilnoprawne, należące do kategorii zdarzeń procesowych – obok czynności procesowych⁵⁴.

Regulacje umowy o arbitraż w przedmiocie kompetencji do rozstrzygania tego rodzaju spraw należą niewątpliwie do prawa postępowania cywilnego, a nie prawa cywilnego materialnego, i to zarówno wtedy, gdy taką kompetencję regulują bezpośrednio przepisy ustawy, jak i wtedy, gdy przepisy te dają samym stronom możliwość określenia takiej kompetencji w drodze umowy⁵⁵. Dotyczy to głównych skutków prawnych umowy o arbitraż, które również należą do dziedziny prawa postępowania cywilnego – czego konsekwencją są dalsze skutki prawne związane z powoływaniem składu sądu oraz zasad i sposobu procedowania sprawy. Z umowy o arbitraż nie wynikają żadne skutki w sferze materialnego prawa cywilnego; sporządzenie umowy o arbitraż nie pociąga bowiem za sobą powstania, zmiany ani rozwiązania żadnego stosunku materialnoprawnego. Zaliczenie umowy o arbitraż do dziedziny prawa postępowania cywilnego nie oznacza, że jest to czynność procesowa w ścisłym znaczeniu. Przez czynności procesowe rozumie się tylko czynności dokonywane przez podmioty konkretnego postępowania cywilnego i uregulowane specjalnymi przepisami k.p.c. odnoszącymi do sądownictwa powszechnego, dlatego też umowa o arbitraż nie jest czynnością procesową *sensu stricto*⁵⁶.

De lege ferenda należy postulować, aby prawne regulacje arbitrażu stanowiły samodzielną dziedzinę prawa, oderwaną od regulacji k.p.c. – co urzeczywistni teorię autonomiczną arbitrażu. Na razie jednak w Polsce związki arbitrażu z prawem postępowania cywilnego pozostają znaczące i trudno mówić o autonomicznej regulacji w arbitrażu, w której zawarto by umowę o arbitraż. Można natomiast stwierdzić, iż normy regulujące umowę o arbitraż oraz postępowanie przed sądem arbitrażowym stanowią *de lege lata* odrębny dział prawa postępowania cywilnego. W obu tych podejściach dostrzega się bowiem potrzebę stosowania do umowy o arbitraż norm prawa materialnego w kwestiach nieuregulowanych w k.p.c.⁵⁷

⁵⁴ Z. Radwański [w:] *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, tom 2, Z. Radwański (red.), Warszawa 2008, s. 30 i nn.

⁵⁵ Zob. R. Kulski, *Umowy procesowe...*, op. cit., ss. 169 i 170; T. Ereciński, K. Weitz, *Sąd...*, op. cit., s. 85.

⁵⁶ Dlatego też niektórzy zwolennicy procesowego charakteru zapisu na sąd polubowny i innych tzw. umów procesowych proponują znaczne rozszerzenie tradycyjnego pojęcia czynności procesowej – zob. np. R. Kulski, *Umowy procesowe...*, op. cit., ss. 167 i 168; A. Szumański (red.) „Arbitraż handlowy”, tom 8, *System...*, op. cit., s. 286, K. Weitz [w:] *Kodeks...*, op. cit., s. 78 i nn.

⁵⁷ Co do krytyki takiej kwalifikacji zob. na przykład: M. Hałas, „Charakter prawny...”, op. cit., s. 2; R. Kulski, *Umowy procesowe...*, op. cit., ss. 157–160, P. Nazaruk, *Zapis na sąd...*, op. cit., s. 126 i nn., A. Szumański (red.) „Arbitraż handlowy”, tom 8, *System...*, op. cit., ss. 287 i 288.

Treść zapisu na sąd polubowny

Elementy obligatoryjne

Stosownie do przepisu art. 1161 § 1 k.p.c. poddanie sporu pod rozstrzygnięcie sądu polubownego wymaga umowy stron. Należy w niej określić przedmiot sporu lub stosunek prawny, z którego spór wyniknął lub może wyniknąć⁵⁸.

Umowa o arbitraż powinna zawierać co najmniej:

- a) oznaczenie jej stron,
- b) oświadczenie woli w zakresie wyłączenia kognicji sądu państwowego na rzecz sądu polubownego,
- c) określenie przedmiotu sporu lub wskazanie stosunku prawnego, na tle którego spór może w przyszłości powstać⁵⁹.

Ad a) Zapis na sąd polubowny, podobnie jak każda inna umowa, powinien precyzyjnie określać strony tej umowy. W polskim prawie nie przewidziano dodatkowych, nadzwyczajnych wymagań w tym zakresie. Wystarczające będzie więc jakiegokolwiek oznaczenie umożliwiające identyfikację stron umowy (np. „Strony niniejszej umowy...”).

Ad b) Wyrażona w zapisie wola stron musi być skierowana na przyznanie kompetencji do rozstrzygnięcia określonego sporu prawnego sądowi arbitrażowemu, przy czym chodzi tu o rozstrzygnięcie takiego sporu wyrokiem, który będzie dla stron wiążący i będzie mógł mieć moc prawną na równi z wyrokiem sądu państwowego po jego uznaniu lub stwierdzeniu jego wykonalności przez sąd państwowy (art. 1212 k.p.c.). Nie stanowi zatem umowy o arbitraż ani umowa ograniczająca kompetencje sądu arbitrażowego tylko do działań związanych z zawarciem przez strony ugody, ani też umowa upoważniająca określoną osobę lub osoby do rozstrzygnięcia sporu o fakty albo do dokonania uzupełnień lub zmian kontraktu zawartego przez strony⁶⁰. W przypadku gdy strony decydują się na poddanie sporu pod rozstrzygnięcie stałego sądu arbitrażowego, konieczne jest w zasadzie takie jego oznaczenie, aby można było ustalić, o który sąd instytucjonalny chodzi. Jednak gdy do umowy o arbitraż ma zastosowanie Konwencja europejska o międzynarodowym arbitrażu handlowym, sporządzona w Ge-

⁵⁸ K. Weitz [w:] Kodeks ..., op.cit., s. 98 i nn.

⁵⁹ P. Nazaruk, *Zapis na sąd...*, op. cit., s. 136 i nn.

⁶⁰ Podobnie T. Ereciński, K. Weitz, *Sąd...*, op. cit., ss. 101 i 102.

newie 21 kwietnia 1961 r. (GenewKonw), wówczas dokładne oznaczenie w takiej umowie stałego sądu polubownego (stałej instytucji arbitrażowej) nie jest konieczne dla skuteczności tej umowy. Zgodnie bowiem z art. IV ust. 5 GenewKonw, jeżeli strony przewidziały poddanie mogących wyniknąć między nimi sporów do rozstrzygnięcia przez stałą instytucję arbitrażową, ale jej nie oznaczyły i nie osiągnęły porozumienia w tej kwestii, to powód może zwrócić się o oznaczenie tej instytucji stosownie do przepisów ust. 3 tegoż art. IV GenewKonw.⁶¹ Nie ulega wątpliwości, że w umowie o arbitraż dopuszczalne jest wskazanie dwóch lub nawet większej liczby sądów arbitrażowych, spośród których strona wszczynająca postępowanie arbitrażowe może dokonać wyboru. Strony mogą sporządzić również tzw. łamaną klauzulę arbitrażową, w myśl której strona A może pozwać stronę B do sądu arbitrażowego X, natomiast strona B może pozwać stronę A do sądu arbitrażowego Y. Klauzule takie zamieszczane bywają w międzynarodowych kontraktach i przewidują najczęściej właściwość stałego sądu arbitrażowego działającego w państwie, w którym ma siedzibę strona pozwana. Jeżeli strony dokonują zapisu na sąd polubowny *ad hoc*, to w zasadzie nie muszą w nim wskazywać imiennie arbitrów ani nawet określać liczby arbitrów i sposobu ich powołania. W braku jakichkolwiek postanowień na ten temat o składzie sądu arbitrażowego rozstrzygają wprost przepisy art. 1169 § 2 oraz art. 1171 § 2 i art. 1172 k.p.c. Dla podlegających przepisom GenewKonw umów o arbitraż *ad hoc*, w których strony nie wskazały arbitrów ani też nie określiły ich liczby i sposobu powołania, przepisy art. IV GenewKonw przewidują uregulowania umożliwiające ukonstytuowanie się sądu arbitrażowego *ad hoc*. Art. IV ust. 6 GenewKonw stanowi, że jeżeli w umowie o arbitraż nie ma wskazania co do tego, w jakiego rodzaju arbitrażu spór między stronami powinien być rozstrzygnięty – i jeżeli w tej kwestii strony nie doszły do porozumienia – to o rozstrzygnięcie tej kwestii powód może zwrócić się do odpowiedniego organu, stosownie do przepisów ust. 3 art. IV GenewKonw. W ten sposób GenewKonw zapewnia skuteczność tzw. blankietowej umowie o arbitraż, której treść ogranicza się w zasadzie tylko do wyrażenia woli stron co do rozstrzygnięcia określonych sporów na drodze arbitrażu (niem. *Blankoklausel*)⁶².

⁶¹ H. Trammer, „Konwencja europejska o międzynarodowym arbitrażu handlowym”, PHZ, 1965, nr 2, s. 20.

⁶² A. Szumański (red.), „Arbitraż handlowy”, tom 8, System..., op. cit., s. 296.

Ad c) Wymaganie, aby umowa o arbitraż wskazywała przedmiot sporu lub stosunek prawny, z którego spór wynikł lub może wyniknąć, oznacza m.in., że nieskuteczny będzie zapis, gdy jego zakres przedmiotowy jest nieokreślony lub gdyby miał on obejmować wszelkie spory, które wyniknęły lub mogą wyniknąć w przyszłości z jakiegokolwiek stosunku prawnego między stronami. Jeśli umowa o arbitraż odnosi się do sporu już wynikłego, wówczas wystarczy wskazać w nim sam przedmiot tego sporu. Aktualność zachowuje przy tym teza wyroku SN z 26 października 1948 r., Wa C 291/48⁶³, że spór jest dokładnie oznaczony w zapisie również wtedy, gdy ograniczono się w nim do wzmianki, iż między stronami powstał spór co do określonego majątku, a nie oznaczono sporu co do rodzaju i treści. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie z art. II ust. 1 Konwencji o uznawaniu i wykonywaniu zagranicznych orzeczeń arbitrażowych, sporządzonej w Nowym Jorku 10 czerwca 1958 roku (NYKonw, Konwencja Nowojorska) – Konwencja ta odnosi się do umów, na podstawie których strony poddają arbitrażowi spory „powstałe lub mogące powstać między nimi z określonego stosunku prawnego”. Natomiast przepis art. I ust. 1 lit. a GenewKonw stanowi, że Konwencja ma zastosowanie „do umów o arbitraż, zawieranych w celu rozstrzygnięcia sporów wynikających przy dokonywaniu transakcji handlu międzynarodowego (...)”, nie stawiając wymagania, aby przedmiot sporu lub stosunek prawny, z którego spór wyniknął lub może wyniknąć, był oznaczony w umowie o arbitraż. Wydaje się jednak, że w umowie o arbitraż podlegającej GenewKonw powinna być określona, choćby tylko rodzajowo, transakcja handlu międzynarodowego, na tle której powstały lub mogą powstać spory objęte zakresem przedmiotowym umowy o arbitraż⁶⁴.

Umowa o arbitraż może obejmować zakresem nie tylko jeden spór, ale również większą liczbę sporów, które mogą wyniknąć z oznaczonego stosunku prawnego. Klasyczna formuła klauzuli arbitrażowej w kontraktach handlowych zaczyna się zwykle od słów „wszelkie spory wynikające z niniejszej umowy...”. Jedną umową o arbitraż można objąć spory, które wyniknęły lub mogą wyniknąć w przyszłości z wielu oznaczonych stosunków prawnych. Oznaczony stosunek nie musi być koniecznym stosunkiem już istniejącym, lecz może powstać dopiero w przyszłości – byle tylko był wystarczająco jasno

⁶³ Państwo i Prawo, 1949, z. 12, s. 141.

⁶⁴ A. Szumański (red.) „Arbitraż handlowy”, tom 8, System... op. cit., s. 296 i nn.

oznaczony pod względem przedmiotowym i podmiotowym⁶⁵. Nie ma przeszkód, by strony jeszcze przed zawarciem określonego kontraktu umówiły się, że spory, które wynikną z tego kontraktu, rozstrzygane będą w drodze arbitrażu; tak samo mogą z góry określić prawo rządzące tym kontraktem. W praktyce strony często zamieszczają w umowie przedwstępnej klauzulę arbitrażową odnoszącą się zarówno do sporów mogących wyniknąć z umowy przedwstępnej, jak i tych, które mogą wyniknąć z umowy przyrzeczonej. Z takim ujęciem spotkać się można również w umowach ramowych zawierających klauzulę arbitrażową, zgodnie z którą wszelkie spory wynikające z umowy ramowej oraz z przewidzianych przez nią umów wykonawczych rozstrzygane będą w drodze arbitrażu⁶⁶. W umowie o arbitraż strony mogą ograniczyć zakres kompetencji sądu arbitrażowego do rozstrzygania tylko niektórych sporów wynikających z oznaczonego stosunku prawnego. Mogą to strony uczynić w sposób pozytywny, np. przez wskazanie, że sąd arbitrażowy może rozstrzygnąć tylko spór dotyczący naruszenia zobowiązań kontraktowych, albo w sposób negatywny, np. przez zastrzeżenie, że kompetencja sądu arbitrażowego nie obejmuje rozstrzygania sporów o istnienie lub ważność danego kontraktu. Zawierając umowę o arbitraż, która wywoływać ma skutki prawne w Polsce, należy zawsze pamiętać o tym, że spór objęty zakresem przedmiotowym takiej umowy powinien mieć zdatność arbitrażową według prawa polskiego (art. 1157 k.p.c.)⁶⁷. Wprawdzie dla ważności umowy o arbitraż nie jest wymagane przez prawo polskie wskazanie w niej miejsca postępowania przed sądem arbitrażowym (miejsca arbitrażu), to jednak brak takiego wskazania może spowodować poważne trudności w przeprowadzeniu arbitrażu, jeżeli zajdzie potrzeba dokonania zastępczej nominacji arbitra lub arbitra przewodniczącego przez sąd polski⁶⁸. W regulaminie arbitrażowym UNCITRAL postanowienia obliiga-

⁶⁵ T. Ereciński, K. Weitz, *Sąd arbitrażowy*, op. cit., s. 104.

⁶⁶ A. Szumański (red.) „Arbitraż handlowy”, tom 8, *System... op. cit.*, ss. 297 i 298, P. Nazaruk, *Zapis na sąd...*, op. cit., s. 139 i nn.

⁶⁷ W. Popiołek, „Zdatność arbitrażowa sporów o prawa majątkowe”, PPH, 2020, nr 6, s. 4 i nn., M. Wójcik [w:] *Kodeks postępowania cywilnego*, tom 2 (art. 730–1217), A. Jakubecki (red.), Warszawa 2022, art. 1157.

⁶⁸ Zgodnie bowiem z przepisem art. 1156 k.p.c. sądom polskim przysługuje jurysdykcja krajowa w sprawach uregulowanych przepisami części piątej k.p.c., jeżeli miejsce postępowania przed sądem arbitrażowym znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub jeżeli przepisy części piątej k.p.c. przewidują czynności sądu w związku z postępowaniem przed sądem arbitrażowym, którego miejsce znajduje się za granicą lub jest nieoznaczone. Otóż przepisy części piątej k.p.c. dotyczące dokonywania przez sąd polski zastępczej nominacji arbitra lub arbitra przewodniczącego (art. 1171 § 2, art. 1172 i 1173) nie przewidują dokonywania tych czynności na potrzeby postępowania arbitrażowego, którego miejsce znajduje się za granicą lub jest nieoznaczone. W pewnych przypadkach, mimo braku wska-

toryjne są sformułowane w treści samej klauzuli, która brzmi: „Wszelkie spory, kontrowersje lub roszczenia wynikające z niniejszej umowy lub w związku z nią albo jej naruszeniem, rozwiązaniem lub nieważnością będą rozstrzygane w postępowaniu arbitrażowym zgodnie z regulaminem arbitrażowym UNCITRAL”. Obligatoryjna część modelowej klauzuli arbitrażowej została ujęta szeroko. Dotyczy to w szczególności zakresu przedmiotowego sporów poddanych kognicji sądu arbitrażowego *ad hoc*, orzekającego na podstawie regulaminu. Są to nie tylko spory wynikające z umowy, w której zamieszczono umowę wzorcową, ale także spory powstałe w związku z tą umową, np. z innego elementu ciągu umów. Również przedmiot orzekania sądu arbitrażowego obejmuje wszelkie możliwe spory związane z:

- a) niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy, tj. jej naruszeniem, które obejmuje odpowiedzialność kontraktową odszkodowawczą (np. z art. 471 k.c.) czy tzw. odpowiedzialność merytoryczną (np. art. 560 i 561 k.c.), a ponadto
- b) rozwiązaniem umowy, a więc należy rozumieć, że i odstąpieniem od umowy, oraz
- c) nieważnością umowy⁶⁹.

Elementy fakultatywne

Głównym celem i skutkiem umowy o arbitraż jest ustanowienie właściwości sądu polubownego do rozstrzygnięcia określonego sporu prawnego; przyjmuje się czasem w doktrynie, że umowa o arbitraż w ścisłym znaczeniu obejmuje tylko uzgodnienia stron odnoszące się wyłącznie do ustanowienia tej kompetencji. W takim ujęciu do umowy o arbitraż można by zaliczyć – oprócz elementów niezbędnych dla jej zawarcia – także pewne elementy fakultatywne, ściśle jednak związane z ustanowieniem kompetencji sądu arbitrażowego, jak np. zastrzeżenie warunku lub terminu. Poza tym do fakultatywnych elementów umowy o arbitraż należy zaliczyć również ustalenia stron co do składu i sposobu powołania sądu arbitrażowego *ad hoc*, określają one bowiem sąd arbi-

zania, że miejsce arbitrażu znajduje się w Polsce, jurysdykcja sądu polskiego w tym zakresie mogłaby być, jak się wydaje, uzasadniona jako tzw. jurysdykcja konieczna – P. Nazaruk, *Zapis na sąd...*, op. cit., s. 140.

⁶⁹ P. Nowaczyk, A. Szumański, M. Szymańska, *Regulamin arbitrażowy UNCITRAL*, Warszawa 2011, uwagi do art. 1, P. Nazaruk, *Zapis na sąd...*, op. cit., s. 137 i nn.

trażowy, któremu umowa ta przyznaje kompetencję do rozstrzygnięcia sporu⁷⁰.

Jeśli chodzi o skład sądu arbitrażowego, to obecnie przepisy k.p.c. wyraźnie przewidują, że w drodze umowy strony mogą na przykład:

- a) wyznaczyć arbitrów wchodzących w skład sądu arbitrażowego (art. 1168 § 1 k.p.c.);
- b) określić liczbę arbitrów (art. 1169 § 1 k.p.c.);
- c) uzgodnić sposób powołania arbitrów (art. 1171 § 1 k.p.c.);
- d) określić kwalifikacje wymagane od arbitrów (art. 1174 § 2 k.p.c.);
- e) określić tryb postępowania o wyłączenie arbitra (art. 1176 § 1 k.p.c.);
- f) wskazać miejsce postępowania w kraju (np. Warszawa) lub miejsce wydania wyroku za granicą (np. Austria), co będzie skutkowało tym, iż postępowanie arbitrażowe będzie podlegać obcej jurysdykcji;
- g) wskazać język postępowania;
- h) wskazać prawo właściwe dla rozstrzygnięcia sprawy.

Generalnie postanowienia fakultatywne umowy o arbitraż są kształtowane w ramach autonomii woli stron.

Uwagi końcowe

Umowa o arbitraż jest czynnością, przez którą strony poddają spór pod rozstrzygnięcie sądu arbitrażowego. Jej charakter prawny jest ściśle powiązany z charakterem prawnym sądownictwa arbitrażowego. Umowę o arbitraż można uznać za umowę prawa cywilnego materialnego, umowę z zakresu prawa postępowania cywilnego lub umowę o charakterze mieszanym, tj. materialno-procesowym. Autor artykułu opowiada się za charakterem mieszanym umowy o arbitraż. Wyróżnić można cztery teorie co do charakteru prawnego arbitrażu: teorię materialnoprawną, teorię procesową, teorię materialno-procesową oraz autonomiczną. Autor artykułu opowiada za materialno-procesową teorią sądownictwa arbitrażowego.

Treść umowy o arbitraż powinna zawierać co najmniej oznaczenie stron tej umowy, oświadczenie woli w zakresie wyłączenia kognicji sądu

⁷⁰ Na tle poprzednio obowiązującej regulacji przemawiało za tym wyraźne brzmienie przepisu dawnego art. 698 § 2 zdanie drugie k.p.c., który stanowił, że „zapis może również zawierać wskazanie arbitrów i przewodniczącego (superarbitra) lub liczbę arbitrów i sposób powołania ich i superarbitra”, A. Szumański (red.) „Arbitraż handlowy”, tom 8, System..., op. cit., s. 299, P. Nazaruk, *Zapis na sąd...*, op. cit., s. 141.

państwowego na rzecz sądu polubownego oraz określenie przedmiotu sporu lub wskazanie stosunku prawnego, na tle którego spór może w przyszłości powstać. Poza tym umowa o arbitraż może zawierać bardzo wiele postanowień fakultatywnych, które są kształtowane w ramach autonomii woli stron.

Abstrakt

W niniejszym artykule dokonano analizy charakteru prawnego oraz postanowień umowy o arbitraż, która w Polsce jest określana zwyczajowo i ustawowo jako zapis na sąd polubowny. Umowa o arbitraż jest czynnością, przez którą strony poddają spór pod rozstrzygnięcie sądu arbitrażowego (zwanego też polubownym) i jednocześnie wyłączają właściwość sądu powszechnego w sprawach cywilnych. Charakter prawny umowy o arbitraż jest ściśle powiązany z charakterem prawnym sądownictwa arbitrażowego. Na gruncie ustawodawstwa polskiego jedni uznają umowę o arbitraż za umowę prawa cywilnego materialnego, inni zaliczają ją do umów z zakresu prawa postępowania cywilnego, jeszcze inni przypisują jej charakter mieszany, materialno-procesowy. Autor artykułu opowiada się za charakterem mieszanym umowy o arbitraż oraz za materialno-procesową teorią sądownictwa arbitrażowego. Poza tym w artykule dokonano analizy treści umowy o arbitraż. Wyeksponowano m.in. obligatoryjne postanowienia wynikające z art. 1161 k.p.c. oraz postanowienia fakultatywne, które są kształtowane w ramach autonomii woli stron.

Słowa kluczowe: umowa o arbitraż (zwana też zapisem na sąd polubowny), sądownictwo arbitrażowe, postanowienia umowne, charakter prawny, kodeks postępowania cywilnego.

BIBLIOGRAFIA

Aślanowicz M., *Sąd polubowny (arbitrażowy). Komentarz do art. 1154–1217 k.p.c.*, Warszawa 2017.

Błaszczak Ł., Ludwik M., *Sądownictwo polubowne*, Warszawa 2007.

Błaszczak Ł., *Wyrok sądu polubownego w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010.

Budniak-Rogała A., *Charakter prawny zapisu na sąd polubowny w postępowaniu cywilnym*, Wrocław 2015.

Dalka S., *Sądownictwo polubowne w PRL*, Warszawa 1987.

David R., *Arbitration in International Trade*, Deventer 1985.

- Ereciński T., Weitz K., *Sąd arbitrażowy*, Warszawa 2008.
- Hałgas M., „Charakter prawny zapisu na sąd polubowny”, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 2007, nr 7.
- Jakubecki A. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, tom 5 (art. 1096–1217), T. Wiśniewski (red.), Warszawa 2021.
- Jakubowski J., „Międzynarodowy arbitraż handlowy w sporach wielostronnych (doświadczenia polskie)”, *Państwo i Prawo*, 1980, z. 7.
- Kłós M. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, tom 5 (art. 1096–1217), A. Marciniak (red.), Warszawa 2020.
- Kulski R., *Umowy procesowe w postępowaniu cywilnym*, Kraków 2006.
- Kuratowski R., *Sądownictwo polubowne*, Warszawa 1932.
- Mazur D., „Prawo właściwe w międzynarodowym arbitrażu handlowym”, *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, 2003, z. 1.
- Morek R., *Mediacja i arbitraż. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Münch J. [w:] *Kommentar zum Zivilprozessordnung*, tom 3, red. T. Rauscher, P. Wax, J. Wenzel, München 2008.
- Nazaruk P., *Zapis na sąd polubowny dotyczący sporów ze stosunku spółki akcyjnej*, Gdańsk 2013 (niepublikowana rozprawa doktorska).
- Nowaczyk P., Szumański A., Szymańska M., *Regulamin arbitrażowy UNCITRAL*, Warszawa 2011.
- Orecki M. (red.) *Sądownictwo polubowne a sądy państwowe wobec zasady nieingerencji sądu państwowego w działalność sądu polubownego i jego skład*, Warszawa 2019.
- Pankowska-Lier B., Sołtys B., *Umowa arbitrażowa w obrocie gospodarczym*, Warszawa 2004.
- Popiołek W., „Zdatność arbitrażowa sporów o prawa majątkowe”, *Przegląd Prawa Handlowego*, 2020, nr 6.
- Potrzebowski K., *Sąd polubowny według kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 1961.
- Potrzebowski K., Żywicki W., *Sądownictwo polubowne*, Warszawa 1961.
- Pruś P. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, tom 2 (art. 478–1217), M. Manowska (red.), Warszawa 2021.
- Pryles M., „Multi-Tiered Dispute Resolution Clauses”, *Journal of International Arbitration*, 2001, nr 2.
- Radwański Z. [w:] *System prawa prywatnego. Prawo cywilne – część ogólna*, tom 2, Z. Radwański (red.), Warszawa 2008.
- Rosenberg L., Schwab K.H., Gottwald P., *Zivilprozessrecht*, München 2004.
- Schlosser P. [w:] *Kommentar zum Zivilprozessordnung*, tom 9, red. F. Stein, M. Jonas, Tübingen 2002.

Szumański A. (red.), A. Kąkolecki, P. Nowaczyk, W. Wiśniewski A. Wach, G. Wujek, J. Poczobut, M.H. Koziński, M. Hauser-Morel, T. Wiśniewski, M. Porzycki, M. Tomaszewski, M. Łaszczuk; J. Szpara, P. Pietkiewicz, P. Podrecki, S. Pieckowski, „Arbitraż handlowy”, tom 8 [w:] *System prawa handlowego*, Warszawa 2010.

Tomaszewski M., „Umowa o arbitraż. Podstawowe problemy prawne”, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 1994, nr 1.

Trammer H., „Konwencja europejska o międzynarodowym arbitrażu handlowym”, *Prawo w Handlu Zagranicznym*, 1965, nr 2.

Trammer M., „O właściwe miejsce dla «czystych» norm materialnego prawa cywilno-jurysdykcyjnego”, *Przegląd Notarialny*, 1949, tom I.

Weitz K. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, tom 6. Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny (arbitrażowy), wyd. 5, T. Ereciński (red.), Warszawa 2017, art. 1161.

Wójcik M. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, tom 2 (art. 730–1217), A. Jakubecki (red.), Warszawa 2022, art. 1157.

Wiśniewski W., *Międzynarodowy arbitraż handlowy w Polsce. Status prawny arbitrażu i arbitrów*, Warszawa 2011.

Wołodkiewicz A. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, P. Ryłski (red.), Warszawa 2021.



Małgorzata Rybicka-Pakuła

Zdarzenie szkodzące w przypadku odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania wokół lotniska

[The Harmful Event in the Case of Liability for Damages Resulting from the Establishment of a Limited Use Area (LUA) Around an Airport]

Abstract

The article is intended to introduce the nature of the liability for damages that arises as a result of the entry into force of the regulations Limited Use Area (LUA) around the airport. The jurisprudence of the Supreme Court and common courts is dominated by the jurisprudence, according to which liability for damages should be broadly understood, i.e. cover the effects of restrictions on the use of specific real estate included in the act of local law on the opening of the LUA around the airport, as well as the negative impact resulting from the establishment of the LUA around an airport, which is a consequence of excessive aviation noise. Representatives of the legal doctrine and some courts, however, take the position that property owners may only seek compensation from the airport managing body for specific restrictions on the use of the property, which are based on Art. 129 sec. 2 of the Environmental Protection Law.

The author of the article supports the first of the above positions, noting that the harmful event in the case of a claim for the purchase of real estate or its part, referred to in Art. 129 sec. 1 of the Environmental Protection Law is the enactment of an act of local law containing restrictions on the manner of using the property or its intended use in the current way. Contrary to the claim for redemption, the provision of Art. 129 sec. 2 of the Environmental Protection Law Act, it does not require proving that, as a result of the establishment of the LUA, there has been a restriction in the manner of using the property in the current manner. This means that the harmful event is the creation of the LUA itself, which leads to the legalization of aviation noise within the LUA and deprives the owners of real estate located within the LUA of claims based on general provisions of civil law, such as the negative claim under Art. 222 § 2 of the Civil Code and a claim for damages based on Art. 435 of the Civil Code.

Keywords: property, compensation, Limited Use Area, airport.

Jednym z przejawów postępu cywilizacyjnego jest rozwój usług komunikacji lotniczej. W interesie publicznym leży rozwój lotnisk położonych w pobliżu dużych skupisk ludzkich oraz zwiększanie liczebności dokonywanych z nich operacji lotniczych. Hałas lotniczy – będący następstwem zarówno operacji lotniczych, jak i operacji naziemnych towarzyszących działalności lotniska – skutkuje przekroczeniem standardów jakości środowiska i prowadzi do obniżenia komfortu życia osób mieszkających w pobliżu lotnisk oraz spadku wartości nieruchomości, w szczególności o charakterze mieszkalnym.

W celu pogodzenia interesu publicznego, który wyraża się w rozwoju komunikacji lotniczej, z interesem właścicieli nieruchomości dotkniętych oddziaływaniem ponadnormatywnego hałasu lotniczego polski ustawodawca zawarł w ustawie z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹ przepisy dotyczące między innymi odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z objęcia nieruchomości sąsiadujących z lotniskami granicami obszaru ograniczonego użytkowania (OOU). W ciągu ostatnich kilkunastu lat Sąd Najwyższy, sądy powszechne oraz doktryna prawnicza starały się określić charakter tej odpowiedzialności.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie charakteru odpowiedzialności odszkodowawczej będącej następstwem wejścia w życie OOU wokół lotniska, a w szczególności zdefiniowanie zdarzenia szkodzącego powodującego spadek wartości nieruchomości, które znajdują się w granicach OOU. Omówienie powyższej problematyki nastąpi ze szczególnym uwzględnieniem wybranych judykatów Sądu Najwyższego i sądów powszechnych.

Konstytucyjna ochrona prawa własności i jego ograniczenia z uwagi na interes publiczny

Dążąc do pogodzenia interesu prywatnego związanego z prawem własności nieruchomości z interesem publicznym, który związany jest z rozwojem branży lotniczej, ustawodawca winien mieć na względzie naczelną zasadę ustrojową wyrażoną w Konstytucji RP. Jedną z takich zasad jest zasada ochrony własności, unormowana w art. 21 ust. 1 Konstytucji RP. Własność nie jest prawem absolutnym i nie ma charakteru *ius infinitum*,

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1973 ze zm.; dalej: p.o.ś.

a zatem może podlegać ingerencjom ze strony państwa, gdy jest to uzasadnione potrzebami publicznymi. Jak celnie wyraził to Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 lipca 2009 r.², Konstytucja RP chroni dobra związane zarówno z interesem indywidualnym obywateli, jak i z potrzebami całego społeczeństwa. Stosownie do okoliczności zachodzi niekiedy potrzeba dania pierwszeństwa jednemu dobru przed drugim.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia konstytucyjnych praw, w tym i prawa własności, mogą być ustanawiane w drodze ustawy. Należy opowiedzieć się za słusznością poglądu³, że ograniczenia prawa własności mogą być również zawarte w aktach prawa miejscowego⁴ (art. 94 Konstytucji RP).

Ograniczenie zakresu korzystania z prawa własności musi mieć uzasadnienie w jednej z wartości – wymienionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP – które wiążą się z ochroną interesu publicznego. Ograniczenia są zatem dopuszczalne, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób⁵, przy czym nawet wówczas dokonanie ingerencji w sferę praw i wolności jednostki nie powinno być nadmierne w stosunku do chronionej wartości⁶. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ustawodawca może wprowadzać wyłącznie ograniczenia konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest ochrona interesu publicznego. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty praw, w tym także istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), którego ochrona powiązana jest z zasadami: dobra ogółu, równości i sprawiedliwości, a także ochrony praw nabytych oraz ochrony zaufania obywateli do państwa – wywodzonymi z ogólnej idei demokratycznego państwa prawnego.

Z powyższych zasad należy wyprowadzić zasadę o węższym charakterze, jaką jest zasada równości wobec ciężarów publicznych ponoszonych w intere-

² II OSK 1518/08, LEX nr 552861.

³ Zob. E. Bagińska, J. Parchomiuk [w:] R. Hauser, Z. K. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, tom 12. *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2016, ss. 546–550.

⁴ Podobnie L. Bosek [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 782 („mówiąc dokładniej: uszczegóławiane lub doprecyzowywane”).

⁵ Zob. art. 6 pkt 1 lit. b ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.), który stanowi, że celem publicznym w rozumieniu powyższej ustawy jest także wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń.

⁶ Wyrok NSA z 14 lutego 2007 r., II OSK 1167/06, Legalis nr 230301.

się publicznym⁷, z czego wynika powinność obarczania wszystkich jednostek obowiązkami wobec ogółu w sposób proporcjonalny. Ciężar ekonomiczny inwestycji podejmowanych przez władze publiczne dla dobra wspólnoty, jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, powinien być rozłożony równomiernie. Naruszeniem zasady sprawiedliwości społecznej wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP byłaby odmowa przyznania rekompensaty właścicielom gruntów, którzy znoszą ograniczenia prawa własności. Naruszeniem sprawiedliwości społecznej jest sytuacja, gdy wspólnota przerzuca swoje obciążenia na niektórych tylko spośród ogółu właścicieli, podejmując ingerencję w prawo własności ze względu na realizację celów wspólnoty⁸. Taka sytuacja pojawia się, gdy uszczerbkiem dotknięta jest ściśle ograniczona grupa podmiotów, a rozmiar obciążeń i związanych z tym uszczerbków przekracza normalną miarę, jaką niesie ze sobą współzycie w społecznościach⁹.

Powyższe uwagi można odnieść do zjawisk towarzyszących rozwojowi transportu lotniczego. Zgodnie z zasadą równości wobec ciężarów publicznych ponoszonych w interesie publicznym – negatywne skutki rozwoju komunikacji lotniczej mogą dotyczyć właścicieli nieruchomości sąsiadujących z lotniskami, lecz z tytułu wynikających z tego ograniczeń prawa własności nieruchomości powinni oni otrzymać odpowiednie rekompensaty.

W doktrynie podkreśla się, że skoro działanie wyrządzające szkodę jest podejmowane w szeroko pojmowanym interesie publicznym, to również następuje to w interesie poszkodowanego, co już w jakimś stopniu prowadzi do zrekompensowania poniesionego ciężaru publicznego związanego z ograniczeniem jego prawa własności. Z tego też względu obowiązek rekompensaty powinien zostać zawężony tylko do przypadków szczególnych naruszeń zasady równości – a to oznacza, że w przypadku legalnych działań władzy publicznej nie znajduje zastosowania wymóg pełnego odszkodowania wskazany w art. 77 Konstytucji RP¹⁰.

Na gruncie ustawy Prawo ochrony środowiska ingerencją w prawo własności nieruchomości narażonych na hałas lotniczy, który przekracza standardy jakości środowiska, jest uchwalenie przez sejmik województwa

⁷ E. Bagińska, J. Parchomiuk [w:] R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System..., tom 12, op. cit., ss. 182–184.

⁸ Wyrok TK z 18 grudnia 2014 r., K 50/13, OTK-A 2014, nr 11, poz. 121.

⁹ E. Bagińska, J. Parchomiuk [w:] R. Hauser, Z.K. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), System..., tom 12, op. cit., s. 185.

¹⁰ Zob. np. J. Konowalczyk, M. Habdas, I. Foryś, Ł. Drobiec, Wartość nieruchomości w sąsiedztwie lotnisk, Warszawa 2021, s. 17.

aktu prawa miejscowego dotyczącego utworzenia OOU¹¹, który to akt może zawierać także ograniczenia dotyczące sposobu korzystania z konkretnych nieruchomości objętych jego granicami.

Zgodnie z wyżej przedstawionymi zasadami konstytucyjnymi ograniczeniom prawa własności spowodowanym tą ingerencją powinny towarzyszyć niezbędne rekompensaty dla właścicieli tych nieruchomości w celu pokrycia szkód przez nich poniesionych – do których należy też zaliczyć obniżenie wartości nieruchomości. Rekompensaty powinny być odpowiedzią na zakres obciążeń i ograniczeń, o ile przekraczają one w sposób znaczący przeciętną uciążliwość, jaką pociąga za sobą rozwój lotnisk i komunikacji lotniczej. Uciążliwości, które znoszą właściciele nieruchomości sąsiadujących z lotniskami, mają zarówno charakter faktyczny, polegający na znoszeniu hałasu lotniczego przekraczającego standardy jakości środowiska, jak i prawny – wyrażający się w różnych ograniczeniach w korzystaniu przez właściciela nieruchomości z uprawnień wynikających z art. 140 k.c.¹²

W toku postępowań sądowych, oceniając stany faktyczne związane z konkretnymi nieruchomościami, sądy powinny rozstrzygać, które z tych ograniczeń jest ograniczeniem naruszającym uprawnienia właściciela ponad przeciętną miarę, prowadzącym do obniżenia wartości nieruchomości i wymagającym przyznania rekompensaty.

Dochodzenie roszczeń odszkodowawczych za szkodę spowodowaną hałasem lotniczym w okresie przed utworzeniem OOU

Wzajemne relacje prawne podmiotu zarządzającego lotniskiem z właścicielami nieruchomości, które są usytuowane w pobliżu lotniska, w okresie przed utworzeniem OOU, oparte są na przepisach ogólnych prawa cywilnego. W przypadku stosowania tych przepisów zdarzeniem powodującym

¹¹ W myśl art. 135 ust. 1 p.o.ś. tworzenie OOU może nastąpić nie tylko dla lotniska, lecz również dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, linii i stacji elektroenergetycznej, obiektów sieci gazowej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej. Orzeczenia wydane przez Sąd Najwyższy i sądy powszechne w sprawach OOU wokół lotnisk mogą mieć odpowiednie zastosowanie do OOU wokół innych obiektów wskazanych w art. 135 ust. 1 p.o.ś.

¹² W przypadku użytkownika wieczystego ograniczeniu będą podlegać uprawnienia wymienione w art. 233 k.c.

szkodę będzie emisja (w rozumieniu art. 3 pkt 4 ppkt b p.o.ś.) hałasu lotniczego (w rozumieniu art. 3 pkt 5 p.o.ś.) – jako zjawiska fizycznego.

Należy pamiętać, że art. 143 k.c. wprowadził do prawa polskiego pojęcie przestrzennych granic własności nieruchomości gruntowej, ustalając je tak wysoko i tak głęboko, jak to wynika ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia konkretnej nieruchomości. Nieruchomość gruntową należy ujmować w sposób przestrzenny, jako trójwymiarową bryłę, gdyż jej właściciel może korzystać zarówno z powierzchni gruntu, jak i z przestrzeni pod gruntem oraz z przestrzeni powietrznej nad gruntem. Ponadnormatywny hałas lotniczy jest zatem immisją, która nie dotyczy samego gruntu, lecz oddziałuje na przestrzeń ponad nim, aż do górnych granic nieruchomości wynikających ze społeczno-gospodarczego jego przeznaczenia. Emisja hałasu lotniczego przekraczającego standardy jakości środowiska jest zatem zakłócaniem korzystania z nieruchomości w jej przestrzennym wymiarze, co stanowi ograniczenie jednego z podstawowych uprawnień właścicielskich wynikających z art. 140 k.c., czyli uprawnienia do korzystania z rzeczy (*ius utendi*) z wyłączeniem innych osób.

Podstawowe znaczenie dla powstania roszczeń właściciela nieruchomości poddanej działaniu ponadnormatywnego hałasu lotniczego ma ustalenie, że jego emisja jest działaniem bezprawnym¹³. Dla ochrony przed emisją hałasu lotniczego w rozmiarze przekraczającym standardy ochrony środowiska istotny jest zakaz wyrażony w art. 144 ust. 1 i 2 p.o.ś. W myśl tych przepisów eksploatacja instalacji, powodująca m.in. emisję hałasu, nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny. Emisja ponadnormatywnego hałasu lotniczego poza terenem lotniska jest zatem działaniem bezprawnym, gdyż polega na naruszeniu obowiązku nałożonego na podmiot zarządzający lotniskiem przez art. 144 ust. 1 i 2 p.o.ś. Jednocześnie w art. 144 ust. 3 p.o.ś. wprowadzono wyjątek od powyższej zasady – umożliwiający emisję ponadnormatywnego hałasu lotniczego poza terenem, do którego ma tytuł prawny podmiot zarządzający lotniskiem, w przypadku utworzenia OOU.

Stwierdzenie bezprawności działania umożliwi właścicielowi nieruchomości sąsiadującej z lotniskiem podejmowanie określonych działań prawnych, w tym dochodzenie szeregu roszczeń przed sądem powszech-

¹³ A. Wilk, *Ochrona własności nieruchomości przed immisjami w prawie polskim*, Warszawa 2016, ss. 182 i 183.

nym. Wśród podstaw prawnych tych roszczeń wymienia się art. 222 § 2 w zw. z art. 144 k.c., które to przepisy dotyczą żądania przywrócenia stanu zgodnego z prawem i zaniechania naruszeń w postaci immisji na grunt sąsiedni¹⁴. Roszczenia zgłoszone w sądzie powszechnym przez właściciela nieruchomości mogą być także oparte na art. 323 ust. 1 p.o.ś. oraz art. 435 k.c. – dotyczących roszczeń odszkodowawczych¹⁵.

Zgodnie z art. 144 k.c. właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia prawa i stosunków miejscowych. W doktrynie przyjmuje się, że immisja jest więc działaniem na własnym gruncie, którego skutki rozciągają się na grunt sąsiedzki¹⁶. Zakłócaniem korzystania z nieruchomości sąsiedniej jest również emitowanie nadmiernego hałasu lotniczego docierającego do sąsiednich nieruchomości.

W przypadku roszczenia negatoryjnego – opartego na art. 222 § 2 w zw. z art. 144 k.c. – legitymowanymi czynnie do jego dochodzenia są właściciele nieruchomości poddanej immisji. Każda nieruchomość (budynkowa, lokalowa, gruntowa) – bez względu na to, kto jest jej właścicielem – która została poddana tego rodzaju immisji, jak przekraczający standardy jakości środowiska hałas lotniczy, jest nieruchomością sąsiednią, niezależnie od jej położenia, odległości i liczby nieruchomości dzielących ją od nieruchomości lotniskowej, gdzie znajdowało się źródło immisji¹⁷. Legitymacja bierna przysługuje właścicielom nieruchomości sąsiednich, którzy wbrew dyspozycji art. 144 k.c. nie powstrzymali się od działania lub zaniechania na własnym gruncie, prowadzącego do zakłócenia korzystania z nieruchomości sąsiednich. W przypadku emisji hałasu lotniczego – w procesie, którego przedmiotem jest rozstrzygnięcie zasadności roszczenia negatoryjnego – po stronie pozwanej powinien wystąpić podmiot zarządzający lotniskiem w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze¹⁸. W przypadku skutecznej realizacji przed sądem roszczenia opartego na art. 222 § 2 w zw. z art. 144 k.c. właściciel nieruchomości dotkniętej

¹⁴ R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1994, s. 78.

¹⁵ K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania*, Warszawa 2019, s. 198.

¹⁶ Zob. T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1969, s. 319, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012, ss. 77 i 78, A. Wilk, *Ochrona własności...*, op. cit., s. 47.

¹⁷ A. Machnikowska [w:] M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 383.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 1970 ze zm.; dalej: pr. lotn.

immisją związaną z hałasem lotniczym mógłby uzyskać wyrok zakazujący wykonywania na lotnisku startów i lądowań samolotów.

Oprócz roszczenia negatoryjnego właściciel nieruchomości dotkniętej ponad miarę hałasem lotniczym może kierować do podmiotu zarządzającego lotniskiem także roszczenie odszkodowawcze, oparte na art. 435 k.c. W piśmiennictwie podkreślono, że odpowiedzialność odszkodowawcza przewidziana w tym przepisie powstaje tylko wtedy, gdy hałas przekracza dopuszczalne granice wyznaczone np. przez normy techniczne i lekarskie podające poziom dopuszczalnego hałasu¹⁹. Odpowiedzialność na podstawie art. 435 k.c. jest wyłączona w odniesieniu do szkód, które zostały wyrażone przez dopuszczalne immisje.

Zagadnienie odpowiedzialności podmiotu zarządzającego lotniskiem za hałas lotniczy, jako opartej na zasadzie ryzyka, budzi dyskusje w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Przykładem orzeczenia, w którym SN wskazał na art. 435 k.c. jako możliwą podstawę prawną odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną przez działalność bazy lotnictwa wojskowego, w tym nadmierny hałas emitowany przez startujące i lądujące samoloty wojskowe, jest wyrok z 31 stycznia 2014 r.²⁰ W powyższej sprawie nieruchomość narażona na emisję ponadnormatywnego hałasu lotniczego znajdowała się poza granicami OOU, zatem nie mógł mieć w tym konkretnym przypadku zastosowania, jako podstawa prawna powództwa, art. 129 ust. 2 p.o.ś. Ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości nie były spowodowane postanowieniami aktu prawa miejscowego, czyli szkoda, której doznał właściciel nieruchomości, nie była tzw. szkodą legalną. Zdarzeniem szkodzącym – w ocenie Sądu Najwyższego – był hałas lotniczy emitowany podczas startów i lądowań samolotów²¹.

W części judykatów, np. wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 18 maja 2017 r.²², podnosi się jednak, że lotnisko nie jest przedsiębiorstwem wprawianym w ruch za pomocą sił przyrody, a za to jest nim przedsiębiorstwo przewoźnika lotniczego. Emitentem hałasu lotniczego są bowiem

¹⁹ B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, „Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 2 lipca 1969 r., II CR 208/69”, OSPiKA 1971, z. 5, ss. 201-203.

²⁰ II CSK 187/13, Legalis nr 1092603.

²¹ W orzeczeniu Sąd Najwyższy wskazał, że nie jest wykluczona odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez działalność bazy lotnictwa wojskowego, w tym nadmierny hałas emitowany przez startujące i lądujące samoloty wojskowe, o ile poszkodowany wykaże wszystkie przesłanki odpowiedzialności deliktowej opartej na art. 435 § 1 k.c., a pozwany nie wykaże wskazanych w nim przesłanek egzoneracyjnych.

²² VI ACa 916/15, Legalis nr 1673992.

statki powietrzne, niebędące z reguły własnością podmiotu zarządzającego lotniskiem. Wątpliwości związane z traktowaniem lotniska jako zakładu wprawianego w ruch za pomocą sił przyrody zostały dostrzeżone także przez SA w Warszawie w wyroku z 12 października 2012 r.²³ W uzasadnieniu tego orzeczenia stwierdzono, że hałas wywołują startujące i lądujące samoloty, które nie są przedmiotem własności ani posiadania podmiotu zarządzającego lotniskiem, gdyż należą do przewoźników lotniczych. Sąd ten przyjął jednak, że ruch lotniczy jest nierozzerwalnie związany z działalnością każdego lotniska, a sama czynność przyjmowania samolotów i umożliwiania im startów jest elementem działalności podmiotu zarządzającego lotniskiem.

Kolejną samodzielną podstawę roszczeń dotyczących szkód spowodowanych oddziaływaniem na środowisko, dodatkową w stosunku do przepisów kodeksu cywilnego, zawiera art. 323 p.o.ś.²⁴ Przewidziana w tym przepisie odpowiedzialność za bezprawne oddziaływanie na środowisko ma charakter odpowiedzialności na zasadzie ryzyka. Właściciel nieruchomości, do której dociera hałas lotniczy przekraczający standardy ochrony środowiska, jeśli zagraża mu lub została mu wyrządzona szkoda, może żądać od podmiotu zarządzającego lotniskiem przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem. W razie gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, właściciel nieruchomości dotkniętej immisją może zwrócić się z żądaniem zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie.

Wszystkie omówione powyżej roszczenia ujmują – jako zdarzenie szkodzące – emisję hałasu będącą następstwem wykonywanych na lotnisku operacji lotniczych i operacji naziemnych, które towarzyszą pracy lotniska. Szkoda przejawiająca się w spadku wartości nieruchomości, do której dociera ponadnormatywny hałas lotniczy, jest następstwem narażenia nieruchomości i przebywających w niej osób na uciążliwości akustyczne związane z funkcjonowaniem lotniska.

Brak ingerencji ustawodawcy w stosunki łączące podmiot zarządzający lotniskiem z właścicielami nieruchomości z nim sąsiadujących mógł-

²³ VI ACa 572/12, Legalis nr 739233.

²⁴ A. Jaworowicz-Rudolf [w:] M. Bar, M. Górski, J. Jendroška, J. Jerzmański, M. Pchałek, W. Radecki, S. Urban, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 231.

by skutkować brakiem stabilności w działaniu podmiotu zarządzającego lotniskiem. Dążenie do ochrony interesu publicznego wyrażającego się w zapewnieniu niezakłóconej działalności lotniska, a także ochrona interesu prywatnego, sprowadzająca się do uzyskania przez właścicieli nieruchomości sąsiadujących z lotniskiem słusznych rekompensat – doprowadziły do uchwalenia przez ustawodawcę przepisów szczególnych, które odpowiadać mają swoistości relacji zachodzących pomiędzy oboma stronami. Próbę pogodzenia obu sprzecznych ze sobą interesów ustawodawca podjął, uchwalając ustawę Prawo ochrony środowiska, która zawiera kluczowe dla tego rodzaju odpowiedzialności przepisy (art. 129 i 135).

OOU wokół lotniska

Z uwagi na potrzebę ochrony interesu publicznego oraz na specyfikę branży lotniczej, której działalność wiąże się z brakiem możliwości zachowania w sposób zgodny z art. 144 ust. 1 i 2 p.o.ś.²⁵, ustawodawca umożliwił dokonanie – aktem prawa miejscowego o utworzeniu OOU – swego rodzaju legalizacji hałasu lotniczego przekraczającego standardy jakości środowiska²⁶. W przypadku OOU podstawowym celem jego utworzenia jest legalizacja, stosownie do art. 144 ust. 3 p.o.ś., przekroczeń standardów jakości środowiska na objętym jego granicami terenie²⁷.

Kontynuowanie w sposób zgodny z prawem działalności lotnisk, które nie mogą dotrzymać standardów jakości środowiska w zakresie akustyki, jest zatem możliwe wówczas, gdy sejmik województwa, działając na podstawie art. 135 ust. 1 i 2 p.o.ś., podejmie uchwałę o utworzeniu OOU. Na skutek wejścia w życie tej uchwały wokół lotniska – jako obiektu ważnego z punktu widzenia interesu publicznego – powstaje wyodrębniony obszar, w granicach którego emisja ponadnormatywnego hałasu lotniczego nie ma charakteru zdarzenia szkodzącego. Przepis art. 135 p.o.ś. stanowi za-

²⁵ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, ss. 369 i 370.

²⁶ Tworząc OOU, rozwiązuje się tym samym problem braku możliwości dotrzymania przez lotnisko standardów jakości środowiska; zob. K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar...*, op. cit., ss. 81–84.

²⁷ R. Trzaskowski, „Odpowiedzialność przedsiębiorstwa (zakładu) wprawianego w ruch za pomocą sił przyrody (art. 435 k.c.) za zmniejszenie wartości nieruchomości wynikające z emisji dopuszczalnych w świetle prawa ochrony środowiska”, *Palestra*, 2011, nr 3–4, ss. 126 i 127.

tem wyjątek od wyrażonej w art. 144 ust. 1 p.o.ś. zasady nieprzekraczania standardów jakości środowiska²⁸. Należy podzielić pogląd, że utworzenie OOU pozwala podmiotowi zarządzającemu lotniskiem na naruszanie wymagań jakości środowiska poprzez oddziaływanie ponadnormatywnym hałasem lotniczym na sąsiednie nieruchomości, do których tytuł prawny posiadają inne podmioty²⁹.

Tworząc OOU, sejmik województwa – na podstawie art. 135 ust. 3a p.o.ś. – określa:

- a) granice OOU,
- b) ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu (np. zakaz budowy budynków mieszkalnych, zakaz prowadzenia placówek oświatowych, opieki zdrowotnej itp.),
- c) wymagania techniczne budynków (np. obowiązek dodatkowego zabezpieczenia budynków przed hałasem),
- d) dopuszczalny sposób korzystania z terenu.

W obrębie OOU zostaje wyłączony dotychczasowy porządek prawny oparty na normach prawa powszechnie obowiązujących. Wydany na podstawie upoważnienia ustawowego akt prawa miejscowego tworzący OOU ogranicza uprawnienia właściciela nieruchomości wskazane w art. 140 k.c. Od dnia wejścia w życie uchwały o ustanowieniu OOU właściciel nieruchomości nie może dochodzić przed sądem ochrony swego prawa na podstawie art. 222 § 2 w zw. z art. 144 k.c., czyli domagać się zaprzestania dokonywania immisji polegającej na wytwarzaniu hałasu lotniczego przekraczającego standardy jakości środowiska³⁰. Z uwagi na to, że art. 129 ust. 2 p.o.ś. ma charakter *lex specialis* w stosunku do przepisów ogólnych prawa cywilnego, wyłączone jest również dochodzenie odszkodowania opartego na art. 435 k.c.

Powyższe nie oznacza jednak, że właściciele nieruchomości usytuowanych w granicach OOU zostają pozbawieni ochrony prawnej; w art. 129 p.o.ś. zawarto bowiem szczególnego rodzaju roszczenia, tj. roszczenie o wykup nieruchomości (ust. 1) i roszczenie odszkodowawcze (ust. 2). Uprawnione jest również dochodzenie – na podstawie art. 136 ust. 3 p.o.ś. – zwrotu kosztów poniesionych na ograniczenie skutków niekorzystnego oddziaływania sąsiednich nieruchomości, czyli na tzw. rewitalizację aku-

²⁸ Wyrok SN z 25 lutego 2009 r., II CSK 546/08, Legalis nr 161291.

²⁹ B. Rakoczy [w:] B. Rakoczy, Z. Gołębiowski, J. Ratajczak, G. Smolibowska-Hruszka, *Obszar ograniczonego użytkowania w prawie polskim*, Poznań 2011, s. 92.

³⁰ Wyrok SN z 21 sierpnia 2013 r., II CSK 578/12, Legalis nr 744446.

styczną. Przedmiotem dalszej analizy jest roszczenie odszkodowawcze, o którym mowa w art. 129 ust. 2 p.o.ś.

Roszczenie odszkodowawcze przewidziane w art. 129 ust. 2 p.o.ś.

Stosownie do art. 129 ust. 2 i 3 w zw. z art. 136 ust. 1 p.o.ś., w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w wyniku utworzenia OOU jej właściciel, użytkownik wieczysty i osoba, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości, mogą żądać odszkodowania za poniesioną szkodę, obejmującą również zmniejszenie wartości nieruchomości. W sprawach spornych dotyczących wysokości odszkodowania właściwymi do rozstrzygnięcia tych sporów są – zgodnie z art. 136 ust. 1 p.o.ś. – sądy powszechne.

Przepis art. 129 ust. 2 p.o.ś. jest przepisem szczególnym, który w całości reguluje odpowiedzialność odszkodowawczą za skutki utworzenia OOU. Pierwotnym zdarzeniem szkodzącym była emisja ponadnormatywnego hałasu skutkująca obniżeniem wartości nieruchomości sąsiadujących z lotniskiem. Zmiana reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej po wejściu w życie aktu prawa miejscowego o utworzeniu OOU oznacza, że podmiot dotychczas uprawniony – m.in. do uzyskania odszkodowania – powinien go dochodzić na podstawie przepisów, które mają charakter *lex specialis* w stosunku do przepisów określających ogólne zasady tej odpowiedzialności.

Wynikającymi z art. 129 ust. 2 i 3 p.o.ś. przesłankami odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości oraz z utworzeniem OOU są:

- ◆ wejście w życie aktu prawa miejscowego o utworzeniu OOU powodującego ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości,
- ◆ szkoda poniesiona przez właściciela nieruchomości, jej użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości,
- ◆ związek przyczynowy między wprowadzonym ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości a szkodą.

Kluczową kwestią dla określenia charakteru odpowiedzialności odszkodowawczej opartej na art. 129 ust. 2 i 3 p.o.ś. jest dokonanie wykładni

użytego w tym przepisie sformułowania „w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości”. Odpowiedzi na pytanie, jak powinno być interpretowane to sformułowanie, należy upatrywać we właściwym wskazaniu źródła tego ograniczenia, czyli w określeniu zdarzenia szkodzącego.

Odpowiedzialność odszkodowawcza oparta na art. 129 ust. 2 w zw. z ust. 3 p.o.ś. może być interpretowana w sposób ograniczony i sprowadzać się do szkód wynikających z wprowadzenia w treści aktu prawa miejscowego o utworzeniu OOU, na podstawie art. 135 ust. 3a p.o.ś., normatywnych ograniczeń³¹ w stosunku do konkretnych nieruchomości. Przy takim ujęciu odpowiedzialności odszkodowawczej – w przypadku gdy postanowienia aktu prawa miejscowego dotyczące konkretnej nieruchomości położonej w granicach OOU nie nakładają ograniczeń w korzystaniu z niej – nie dochodzi do zdarzenia szkodzącego powodującego powstanie szkody. Poza zakresem odszkodowania pozostają skutki samego utworzenia OOU i objęcia jego granicami również nieruchomości, w stosunku do których nie zastosowano ograniczeń wymienionych w art. 135 ust. 3a p.o.ś. Paradoksalnie zatem sytuacja prawna właścicieli nieruchomości położonych w obrębie OOU, do których nie mają zastosowania normatywne ograniczenia oparte na art. 135 ust. 3a p.o.ś., również ulega pogorszeniu. Wobec takiego ujęcia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej podmioty te – na skutek wprowadzenia nowego, wyjątkowego reżimu prawnego – zostały pozbawione możliwości dochodzenia przed sądami roszczeń negatoryjnych i odszkodowawczych opartych na ogólnych przepisach prawa cywilnego, a w zamian nie otrzymały one możliwości odchodzenia odszkodowania na podstawie innych przepisów prawnych, skoro dochodzenie roszczenia odszkodowawczego z art. 129 ust. 2 p.o.ś. miałoby się wiązać z obowiązkiem wykazania zdarzenia szkodzącego w postaci konkretnych ograniczeń dotyczących sposobu z korzystania z nieruchomości lub jej przeznaczenia zawartych w uchwale o utworzeniu OOU.

Innym podejściem do interpretacji odpowiedzialności odszkodowawczej opartej na art. 129 ust. 2 i 3 p.o.ś. jest upatrywanie zdarzenia szkodzącego w wejściu w życie uchwały sejmiku województwa o utworzeniu OOU. Działaniem szkodzącym dla nieruchomości jest wówczas powstanie samego OOU wokół lotniska – co jest równoznaczne z przyjęciem, że dzia-

³¹ Dotyczy ograniczeń w zakresie przeznaczenia terenu, wymagań technicznych dotyczących budynków oraz sposobu korzystania z terenów.

łanie szkodzące dotyczy wszystkich nieruchomości objętych granicami tego obszaru. W takim ujęciu odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z art. 129 ust. 2 p.o.ś. przepis ten, jako *lex specialis* w stosunku do przepisów ogólnych, samodzielnie i w wyczerpujący sposób reguluje wszystkie skutki utworzenia OOU³².

W art. 136 ust. 2 p.o.ś. ustawodawca wskazał, że zobowiązanym do wypłaty odszkodowania jest ten, którego działalność spowodowała wprowadzenie ograniczeń w związku z utworzeniem OOU. Uchwały o utworzeniu OOU nie określają konkretnie podmiotów, które będą zobowiązane do wypłaty odszkodowania. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, kwestia dotycząca ustalenia podmiotu zobowiązanego do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości wiąże się z ustaleniem legitymacji biernej w postępowaniu cywilnym³³.

Intencją ustawodawcy było, aby ryzyko szkód związanych z działalnością uciążliwą dla otoczenia ponosił podmiot, który tę działalność podejmuje dla własnej korzyści (*cuius damnum eius periculum*). Legitymowanym biernie w ewentualnym postępowaniu nie jest zatem sejmik województwa, czyli organ, który podjął uchwałę o utworzeniu OOU. Podmiotem legitymowanym biernie nie będzie też przewoźnik lotniczy, którego samoloty generują nadmierny hałas, lecz podmiot zarządzający lotniskiem w rozumieniu art. 2 pkt 7 pr. lotn., prowadzący dla własnej korzyści działalność powodującą ograniczenia i pobierający od przewoźników lotniczych opłaty za korzystanie z infrastruktury lotniska.

W kolejnej części artykułu podjęta zostanie próba przedstawienia, jak dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego i sądów powszechnych starało się ująć zakres odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w art. 129 ust. 2 p.o.ś. oraz w czym upatrywało zdarzenia powodującego powstanie szkody.

Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z przepisu art. 129 ust. 2 p.o.ś.

Sąd Najwyższy i sądy powszechne podjęły próbę rozstrzygnięcia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej powstającej po utworzeniu OOU

³² K.B. Wojciechowska, *Lotniskowy obszar...*, op. cit., s. 198.

³³ Wyrok WSA w Warszawie z 30 kwietnia 2008 r., IV SA/Wa 2463/07, Legalis nr 164844.

wokół lotnisk. Kluczową kwestią pozostaje odpowiedź na pytanie, czy odpowiedzialność ta dotyczyć będzie tylko szkód będących następstwem normatywnych ograniczeń przewidzianych bezpośrednio w treści aktu prawa miejscowego o utworzeniu OOU, czy też obejmować będzie straty wynikające z innych okoliczności będących następstwem ponadnormatywnego hałasu lotniczego, skutkujących obniżeniem wartości nieruchomości; w szczególności – czy źródłem odpowiedzialności odszkodowawczej jest sam fakt znalezienia się danej nieruchomości w granicach OOU.

W orzecznictwie sądowym pojawiły się dwie linie orzecznicze, różniące się między sobą sposobem zdefiniowania zdarzenia szkodzącego oraz ujęciem zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej.

Pierwszą jest wąskie ujęcie zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej, oparte na art. 129 ust. 2 p.o.ś.; przykładem może być wyrok Sądu Najwyższego z 12 grudnia 2008 r.³⁴, stanowiący, że hipoteza art. 129 ust. 2 p.o.ś. obejmuje tylko odszkodowanie za zmniejszenie wartości nieruchomości, które ma pochodzenie normatywne wynikające z zastosowania w treści aktu prawa miejscowego ograniczeń wskazanych w art. 135 ust. 3a p.o.ś. Zdaniem SN właściciel nieruchomości sąsiadującej z lotniskiem może, na podstawie art. 435 k.c. w zw. z art. 322 p.o.ś., dochodzić roszczenia za zmniejszenie wartości nieruchomości z powodu sąsiedztwa lotniska, które emituje hałas niepozwalający dotrzymać standardów jakości środowiska.

Również w wyroku z 25 lutego 2009 r.³⁵ Sąd Najwyższy wskazał, że podstawową przesłanką żądania przyznania odszkodowania jest wystąpienie w akcie prawa miejscowego co najmniej istotnego ograniczenia korzystania z nieruchomości w odniesieniu do sposobu dotychczasowego lub zgodnego z jej dotychczasowym przeznaczeniem. Powoływanie się na pogorszenie warunków korzystania z nieruchomości na skutek dozwoleń emitowania hałasu powyżej dopuszczalnego poziomu, co wpływa na pogorszenie komfortu ich życia oraz obniżenie wartości nieruchomości, pozwalało – zdaniem SN – na rozważenie zasadności odrębnego zgłoszenia roszczenia opartego na podstawie art. 435 k.c. w zw. z art. 322 p.o.ś., a nie art. 129 p.o.ś.

U podstaw poglądu zawartego w obu wyżej wymienionych orzeczeniach legło przekonanie, że lotnisko jest przedsiębiorstwem wprawianym

³⁴ II CSK 367/08, Legalis nr 122358.

³⁵ II CSK 565/08, Legalis nr 242719.

w ruch z pomocą sił przyrody, które ponosi odpowiedzialność za szkody na zasadzie ryzyka i którego odpowiedzialność nie jest uzależniona od wykazania przez pokrzywdzonego bezprawności działania sprawcy szkody, czyli przedsiębiorstwa zarządzającego lotniskiem. Z twierdzeń Sądu Najwyższego zawartych w tych orzeczeniach wynika ponadto, że właściciele nieruchomości objętych granicami OOU mogą dochodzić – niezależnie od siebie – zarówno odszkodowań od podmiotów zarządzających lotniskami na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś., w części dotyczącej szkód wynikających z normatywnych ograniczeń w sposobie korzystania i przeznaczenia nieruchomości wynikających z postanowień aktu prawa miejscowego, jak i odszkodowań na podstawie art. 435 k.c., z tytułu szkód będących następstwem faktycznego oddziaływania lotniska, które emituje ponadnormatywny hałas lotniczy.

Orzeczenia, które ujmowały odpowiedzialność odszkodowawczą w sposób wąski, nie stanowiły dotychczas zasadniczej linii orzeczniczej w sprawach dotyczących odpowiedzialności odszkodowawczej opartej na art. 129 ust. 2 p.o.ś.

Ostatnio Sąd Najwyższy podjął jednak uchwały, których treść zdaje się sugerować kontynuowanie powyższej linii orzeczniczej. Z wąskim ujęciem zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej mamy zatem do czynienia w wyroku SN z 20 kwietnia 2021 r.³⁶ oraz w uchwałach SN z 7 kwietnia 2022 r.³⁷ i z 29 kwietnia 2022 r.³⁸ – w których stwierdzono, że utworzenie OOU, z uwagi na niemożność zachowania standardów ochrony środowiska przed hałasem w związku z funkcjonowaniem lotniska, nie stanowi samodzielnej podstawy roszczenia odszkodowawczego z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, określonego w art. 129 ust. 2 p.o.ś. Za ograniczające sposób korzystania z nieruchomości w rozumieniu tego przepisu mogą być uznane – zdaniem SN – wyłącznie postanowienia aktu tworzącego OOU, określające nakazy, zakazy i zalecenia skierowane do właścicieli nieruchomości (art. 135 ust. 3a p.o.ś.).

Z sentencji rzeczonych uchwał wynika, że Sąd Najwyższy zdecydowanie stanął na stanowisku, że to nie wynikający z charakteru działalności lotniska faktyczny brak możliwości zachowania standardów ochrony środowiska, którego konsekwencją było utworzenie OOU, jest zdarzeniem szkodzącym,

³⁶ II CSKP 5/21, Legalis nr 2577495.

³⁷ III CZP 80/22, MoP, 2022, nr 9, s. 441.

³⁸ III CZP 81/22, Legalis nr 2688279.

lecz odnoszące się do poszczególnych nieruchomości postanowienia aktu prawa miejscowego o utworzeniu OOU, zawierające konkretne ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości i jej przeznaczeniu.

W kontrze do wyżej przedstawionego ujęcia podstaw odpowiedzialności odszkodowawczej stoi dążenie do kompleksowego uregulowania skutków ustanowienia OOU w zakresie szkody polegającej na obniżeniu wartości nieruchomości, a więc szerokie ujęcie odpowiedzialności odszkodowawczej. Jak zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z 9 września 2021 r.³⁹, obniżenie wartości nieruchomości na skutek hałasu może być jednoznaczne ze szkodą powstałą na skutek utworzenia OOU. W ocenie SN rozszczępienie skutków na szkody wynikające z ograniczeń przewidzianych w uchwale o utworzeniu OOU oraz te wynikłe z emisji hałasu – pozostające w związku przyczynowym z utworzeniem OOU – jest sztuczne. W takim ujęciu odpowiedzialności odszkodowawczej zdarzeniem szkodzącym jest już samo utworzenie OOU.

Na szerokie ujęcie odpowiedzialności odszkodowawczej zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w wyroku z 25 lutego 2009 r.⁴⁰ – podkreślając, że art. 129 w zw. z art. 136 ust. 2 p.o.ś. stanowi samodzielną podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w wyniku utworzenia OOU, a odesłanie do przepisów kodeksu cywilnego zawarte w art. 322 p.o.ś. nie dotyczy odszkodowania przysługującego w tego rodzaju przypadkach.

W odniesieniu do orzeczeń ujmujących szeroko zakres odpowiedzialności odszkodowawczej podkreśla się, że drogę dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. otwiera samo objęcie nieruchomości OOU. Akt prawa miejscowego o utworzeniu OOU, będący następstwem braku możliwości dochowania przez lotnisko standardów ochrony środowiska, wprost oddziałuje na sytuację właścicieli nieruchomości. Z tego względu w orzeczeniach tego nurtu podkreśla się, że niesłuszny jest pogląd, który kwestionuje związek przyczynowy między utworzeniem OOU a szkodą właścicieli nieruchomości. Skoro akt prawa miejscowego prawnie usankcjonował niekorzystną sytuację właścicieli nieruchomości, otwierając jednocześnie drogę do legalnego, godzącego w ich prawa rozwoju lotniska, to związek między utworzeniem OOU a szkodą właścicieli nieruchomości jest oczywisty⁴¹.

³⁹ I CSKP 112/21, Legalis nr 2633016.

⁴⁰ II CSK 546/08, Legalis nr 161291.

⁴¹ Zob. np. wyrok SA w Poznaniu z 24 kwietnia 2018 r., I ACa 1201/17, Legalis nr 1772370.

Należy zauważyć, że w postanowieniu z 24 lutego 2010 r.⁴² Sąd Najwyższy podkreślił, że szkodą podlegającą naprawieniu na podstawie art. 129 ust. 2 p.o.ś. jest także obniżenie wartości nieruchomości wynikające z faktu, iż właściciel nieruchomości będzie musiał znosić dopuszczalne na tym OOU immisje (np. hałas). W takim wypadku skutkiem wejścia w życie rozporządzenia jest nie tylko konieczność poddania się przewidzianym w nim wprost ograniczeniom, ale również konieczność znoszenia immisji przekraczających standard jakości środowiska, którym przed utworzeniem OOU właściciel mógłby się przeciwstawić jako działaniom bezprawnym.

W licznych judykatach zwracano ponadto uwagę na to, że dla potencjalnych nabywców nieruchomości już samo utworzenie OOU jest sygnałem, że nieruchomość jest dotknięta nie tylko ograniczeniami w zabudowie oraz innymi ograniczeniami zawartymi w akcie prawa miejscowego, ale i że jej właściciel obciążony jest ciężarem znoszenia zwiększonej emisji hałasu. Trafnie ujął to SN w postanowieniu z 16 lipca 2021 r.⁴³ – konstatując, że odszkodowanie z art. 129 p.o.ś. ma na celu rekompensatę ograniczeń korzystania z nieruchomości, w tym wywołanych utratą potencjalnego roszczenia o zaniechanie immisji w postaci nadmiernego hałasu. Z podobnymi twierdzeniami Sądu Najwyższego spotykamy się również w innych jego orzeczeniach⁴⁴.

W orzecznictwie doszło też do spopularyzowania poglądu, że utworzenie OOU wokół lotniska prowadzi do „stygmatyzacji” nieruchomości objętych tym OOU – jako trwale dotkniętych niedogodnościami związanymi z sąsiedztwem lotniska. Dla nabywców nieruchomości jest oczywiste, że OOU nie został utworzony bez uzasadnionej przyczyny i że jego utworzenie świadczy o tym, iż na obszarze objętym OOU nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska. Zwrócono ponadto uwagę, że w świadomości uczestników lokalnego rynku nieruchomości pojawia się przeświadczenie, iż już sam fakt położenia nieruchomości w OOU, bez względu na pozostałe ograniczenia, świadczy o „skażeniu” hałasem nieruchomości objętych OOU, a to prowadzi do obniżenia atrakcyjności i – co za tym idzie – wartości położonych na tym terenie nieruchomości⁴⁵.

⁴² III CZP 128/09, Legalis nr 210590.

⁴³ I CSK 17/21, Legalis nr 2615806.

⁴⁴ Zob. np. postanowienie SN z 1 czerwca 2020 r., I CSK 11/20, Legalis nr 2483589; wyrok SN z 29 grudnia 2020 r., I CSK 34/19, Legalis nr 2519797.

⁴⁵ Zob. np. wyroki SN: z 24 listopada 2016 r., II CSK 113/16, Legalis nr 2483589, oraz z 11 marca 2020 r., I CSK 568/18, Legalis nr 2519797.

Podstawą szerokiego ujmowania odpowiedzialności odszkodowawczej wskazanej w przepisach p.o.ś. była wykładnia jego art. 129 ust. 2, zgodnie z którą jest to *lex specialis* w stosunku do przepisów ogólnych prawa cywilnego. Wykładnia tego rodzaju przemawia przeciwko rozróżnieniu na poszczególne rodzaje ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości, gdyż w przepisie tym chodzi o wszystkie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości powstałe w wyniku utworzenia OOU. W związku z utworzeniem OOU pozostaje nie tylko obniżenie wartości nieruchomości, będące następstwem normalnych ograniczeń przewidzianych w treści aktu prawa miejscowego, lecz także obniżenie wartości nieruchomości, które jest skutkiem tego, że z dniem wejścia w życie uchwały o utworzeniu OOU dochodzi do zawężenia granic własności (art. 140 w zw. z art. 144 k.c.). Oceniając zasadność roszczenia przewidzianego w art. 129 ust. 2 p.o.ś., sądy powinny poddawać całościowej analizie rozmiar ingerencji lotniska w prawo własności sąsiednich nieruchomości.

Krytyczne stanowisko doktryny dotyczące szerokiego ujęcia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej wynikającej z przepisu art. 129 ust. 2 p.o.ś.

Linia orzecznicza, zgodnie z którą należy w sposób szeroki interpretować zakres odpowiedzialności odszkodowawczej opartej na art. 129 ust. 2 p.o.ś., spotyka się z zasadniczą krytyką przedstawicieli doktryny. Podstawowy zarzut, jaki napotykamy w piśmiennictwie poświęconym temu zagadnieniu, sprowadza się do twierdzenia, że w rzeczonym przepisie ustawodawca nie reguluje odpowiedzialności odszkodowawczej za wprowadzenie obszaru specjalnego, lecz wyłącznie za konkretne ograniczenia w postaci zakazów lub nakazów w sposobie korzystania z nieruchomości, które w takim obszarze są określone dla poszczególnych nieruchomości. Nie jest zatem istotne ani to, czy zawężenie granic prawa własności przez pozbawienie właściciela możliwości dochodzenia zaniechania immisji ma wpływ na zmniejszenie wartości nieruchomości, ani też to, czy doszło do stygmatyzacji nieruchomości, gdyż nie są to takie zdarzenia szkodzące, z którym ustawodawca łączy obowiązek odszkodowawczy⁴⁶.

⁴⁶ E. Klat-Górska, A. Ostapski, „Odszkodowanie z tytułu ograniczenia korzystania z nieruchomości położonej w obszarze ograniczonego użytkowania. Glosa do wyroku SN z 11 marca 2020 r., I CSK 688/18”, PS, 2021, nr 9, ss. 92–106.

Podkreślono ponadto, że dotychczasowe orzecznictwo co do zasady błędnie ujmuje związek przyczynowy w odniesieniu do szkód, o których mowa w art. 129 ust. 2 *in fine* p.o.ś. Wynikać ma to z niewłaściwej identyfikacji przez sądy zdarzenia szkodzącego. W piśmiennictwie podkreśla się, że przepis w warstwie językowej jest jasny: „W związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości”. Zdarzeniem szkodzącym nie jest zatem samo ustanowienie OOU, ale ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości przewidziane w akcie prawa miejscowego. Punktem wyjścia powinna być zatem treść uchwały o utworzeniu OOU i zakres wynikających z niej ograniczeń dotyczących konkretnych nieruchomości. Podnosi się, że gdyby prawodawca chciał wprowadzić kompensację z tytułu samego ustanowienia OOU, art. 129 p.o.ś. powinien być inaczej sformułowany i brzmieć na przykład: „W związku z ustanowieniem obszaru ograniczonego użytkowania właściciel znajdującej się na niej nieruchomości może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości”. Skutkiem niewłaściwego ustalenia zdarzenia szkodzącego jest błąd w zakresie rekonstrukcji związku przyczynowego, warunkującego powstanie obowiązku kompensacji szkody⁴⁷.

Krytycy szerokiego ujęcia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej podnoszą również, że szkoda może powstać, gdy akt prawa miejscowego wprowadza nowe lub zwiększa dotychczasowe ograniczenia co do sposobu korzystania z nieruchomości lub też przedłuża na kolejny okres ograniczenia, które zostały wprowadzone na określony czas. Szkoda nie powstaje, gdy kolejny akt prawny utrzymuje zakres ograniczeń na dotychczasowym poziomie⁴⁸.

W doktrynie podkreślono, że uchwalając ustawę Prawo ochrony środowiska, ustawodawca wprowadził odrębny reżim odpowiedzialności prawnej, w całości regulujący skutki wprowadzenia OOU – co nie oznacza, że zamierzał kompensować wszelkie negatywne skutki z tego wynikające⁴⁹. Odszkodowanie ma niwelować skutki legalnej ingerencji w prawo

⁴⁷ J. Pokrzywniak, „Odpowiedzialność zarządzającego lotniskiem za szkody wynikające z ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania. Głosa do wyroku SN z 6 czerwca 2019 r., II CSK 222/18”, Głosa, 2021, nr 1, ss. 53–59.

⁴⁸ A. Gajewski, P. Dzienis, „Dochođenje roszczeń wynikających z ustanowienia obszarów ograniczonego użytkowania wokół portów lotniczych po wyroku TK z 7 marca 2018 r.”, MoP, 2019, nr 8, s. 425.

⁴⁹ M. Habdás, „Odszkodowanie dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu od-

własności polegającej na wprowadzeniu określonych ograniczeń, a nie rekompensować skutki zmieniających się warunków korzystania z nieruchomości w danej lokalizacji⁵⁰. Źródłem szkody jest wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości⁵¹. Z powyższych względów ograniczenia polegające np. na zakazie przeznaczenia nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową nie wprowadzają ograniczeń co do sposobu korzystania z nieruchomości już zabudowanej takimi obiektami lub jej przeznaczenia. Ograniczenie będzie miało natomiast znaczenie dla nieruchomości niezabudowanej, która przy braku wprowadzenia ograniczeń mogłaby zostać przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową⁵².

Powyższe krytyczne stanowiska przedstawicieli doktryny łączy pogląd, że zdarzeniem powodującym szkodę nie jest samo utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania, lecz tylko te postanowienia uchwały sejmiku województwa, które są podstawą wprowadzenia – stosownie do art. 135 ust. 3a p.o.ś. – konkretnych ograniczeń w postaci zakazów lub nakazów w sposobie korzystania ze wskazanych w akcie prawa miejscowego nieruchomości.

Stanowisko własne

Należy zauważyć, że zgodnie z zasadami konstytucyjnymi – wskazanymi w pkt 2 artykułu – a w szczególności z uwagi na zasadę równości wobec ciężarów ponoszonych w interesie publicznym, właściciele oraz użytkownicy wieczyści nieruchomości i inne osoby posiadające tytuły rzeczowe do nieruchomości dotkniętych zdarzeniem szkodzącym, jakim jest ponadnormatywny hałas lotniczy, w okresie przed utworzeniem OOU, mogą na zasadach ogólnych prawa cywilnego, w sposób określony w pkt 3 artykułu, dochodzić odszkodowania rekompensującego m.in. utratę wartości nieruchomości.

Dokonując wykładni art. 129 ust. 2 p.o.ś., należy zatem brać pod uwagę, że w momencie wejścia w życie aktu prawa miejscowego o utworzeniu

powiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody”, część 2, PS, 2020, nr 6, ss. 37 i 38.

⁵⁰ M. Habdas, „Odszkodowanie...”, część 2, op. cit., s. 50.

⁵¹ M. Habdas, „Odszkodowanie dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody”, część 1, PS 2020, nr 5, s. 15.

⁵² M. Habdas, „Odszkodowanie...”, część 1, op. cit., s. 12.

OOU wokół lotniska dochodzi do zasadniczej zmiany reżimu prawnego, która polega na ograniczeniu uprawnień właścicielskich przysługujących dotychczas właścicielom nieruchomości usytuowanych w pobliżu lotnisk. Odpowiedzialność odszkodowawcza, od momentu utworzenia wokół lotniska OOU, może być oparta wyłącznie na art. 129 ust. 2 p.o.ś. – stanowiącym, że w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania. Z kolei w myśl art. 136 ust. 1 p.o.ś. w razie ograniczenia sposobu korzystania ze środowiska w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania – właściwymi w sprawach spornych są sądy powszechne.

Brzmienie powyższych przepisów pozwala stwierdzić, że właścicielowi nieruchomości odszkodowanie przysługuje wówczas, gdy nastąpiło ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości będące następstwem utworzenia OOU. Kluczowa wydaje się więc odpowiedź na pytanie, jak należy rozumieć ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Zdaniem autorki artykułu analizowane przepisy pozwalają wyróżnić dwa rodzaje ograniczeń.

Pierwszy rodzaj ograniczeń prawa własności dotyczyć będzie wszystkich nieruchomości objętych granicami OOU, będąc następstwem wejścia w życie aktu prawa miejscowego. Ingerencja w prawo własności polegać będzie na ograniczeniu podstawowego uprawnienia przysługującego właścicielowi, jakim jest – w myśl art. 140 k.c. – uprawnienie do korzystania z rzeczy z wyłączeniem innych osób. Wraz z początkiem obowiązywania uchwały o utworzeniu OOU podmiot zarządzający lotniskiem uprawniony jest do dokonywania emisji ponadnormatywnego hałasu lotniczego na teren nieruchomości sąsiedniej, a właściciel tej nieruchomości zobowiązany do znoszenia tego ograniczenia.

Drugi rodzaj ograniczeń prawa własności stanowią normatywne ograniczenia mające podstawę prawną w art. 135 ust. 3a p.o.ś., dotyczące tylko tych konkretnych nieruchomości, wobec których akt prawa miejscowego je przewidział.

Obydwa wskazane wyżej rodzaje są tymi ograniczeniami w korzystaniu z nieruchomości, które powstają „w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania”. Zdarzeniem szkodzącym jest utworzenie OOU, gdyż opisana powyżej zmiana reżimu prawnego dotyczy wszystkich nieruchomości objętych granicami OOU – bez względu na to, czy dotyczą ich konkretne zakazy i nakazy odnoszące się do sposobu korzystania

z nieruchomości lub jej przeznaczenia. Nie ma uzasadnionych przyczyn, dla których istotne ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości polegające na korzystaniu z nieruchomości z wyłączeniem pomiotu zarządzającego lotniskiem – i w związku z tym utrata możliwości skorzystania z roszczeń opartych na przepisach ogólnych prawa cywilnego – miałyby nie podlegać roszczeniu odszkodowawczemu przewidzianemu w art. 129 ust. 2 p.o.ś.

Wykładnia językowa powyższego przepisu wcale w oczywisty sposób nie wiąże odpowiedzialności odszkodowawczej na nim opartej wyłącznie z konkretnymi zakazami i ograniczeniami przyjętymi stosownie do art. 135 ust. 3a p.o.ś. Przepis art. 129 ust. 2 p.o.ś. wskazuje na związek przyczynowy ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości z utworzeniem OOU, nie definiując jednak zakresu pojęcia „ograniczenie” – a to oznacza, że obejmuje ono również ograniczenia wynikające ze zmiany reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej w wyniku utworzenia OOU.

Utworzenie aktem prawa miejscowego OOU zawierającego – przewidziane w art. 135 ust. 3a p.o.ś. – postanowienia ograniczające sposób korzystania z nieruchomości lub ich przeznaczenie tylko w stosunku do niektórych nieruchomości nie może prowadzić z zasady do nieuzyskania odszkodowania przez właścicieli tych nieruchomości, których nie dotyczą te konkretne ograniczenia, a których nieruchomości utraciły swoją wartość na skutek samej zmiany reżimu odpowiedzialności odszkodowawczej po wejściu w życie uchwały sejmiku województwa.

Rozdzielenie odpowiedzialności odszkodowawczej na tę część, dla której zdarzeniem szkodzącym są ograniczenia normatywne przewidziane w uchwale o utworzeniu OOU, oraz część spowodowaną emisją hałasu lotniczego, co pozostaje w związku przyczynowym z utworzeniem OOU, jest sztuczne i sprzeczne z art. 129 ust. 2 p.o.ś. – ten bowiem jako *lex specialis* reguluje w sposób całościowy wszystkie skutki wprowadzenia OOU.

Nawet gdyby przyjąć, że art. 129 ust. 2 p.o.ś. nie stanowi wyłącznej podstawy odpowiedzialności podmiotu zarządzającego lotniskiem, to rozstrzygnięcie przez sąd powszechny odrębnie roszczenia opartego na art. 129 ust. 2 p.o.ś. i odrębnie roszczenia opartego na art. 435 k.c., ponad zakres ograniczeń ustanowionych wprost w akcie prawa miejscowego, może pociągnąć ze sobą zasadnicze problemy dowodowe, w szczególności przy ustalaniu poszczególnych źródeł szkody i spowodowanych nimi strat wartości nieruchomości. Z tych względów dążenie do kompleksowego uregu-

lowania skutków utworzenia OOU widoczne w tych orzeczeniach, które ujmują w szeroki sposób odpowiedzialność odszkodowawczą przewidzianą w art. 129 ust. 2 p.o.ś., należy uznać za zasadne.

Definiując, co jest zdarzeniem szkodzącym, czyli jedną z przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej opartej na art. 129 ust. 2 p.o.ś. – należy dokonać porównania z przesłankami roszczenia o wykup nieruchomości lub jej części określonymi w art. 129 ust. 1 p.o.ś. Roszczenie wynikające z tego ostatniego przepisu różni się od roszczenia opartego na art. 129 ust. 2 p.o.ś. tym, że zawiera dodatkową przesłankę. Następstwem utworzenia OOU powinna być niemożliwość lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Przepis art. 129 ust. 1 p.o.ś. podkreśla niemożliwość lub istotne ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości lub w jej przeznaczeniu „w dotychczasowy” sposób. Takie sformułowanie powyższego przepisu akcentuje zmianę w sposobie korzystania z nieruchomości, która nastąpiła po wejściu w życie OOU. Należy przyjąć, że podstawową zmianą wpływającą na korzystanie i przeznaczenie nieruchomości „w dotychczasowy” sposób jest wprowadzenie w akcie prawa miejscowego normatywnych ograniczeń przewidzianych w art. 135 ust. 3a p.o.ś. Oznacza to, że zdarzeniem szkodzącym w przypadku roszczenia o wykup nieruchomości lub jej części jest zastosowanie w akcie prawa miejscowego w stosunku do konkretnej nieruchomości ograniczeń wskazanych w art. 135 ust. 3a p.o.ś.

W przeciwieństwie do ustępu 1 art. 129 – ust. 2 p.o.ś. nie wskazuje, że odpowiedzialność odszkodowawcza powstaje wówczas, gdy korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem miałyby się stać niemożliwe lub istotnie ograniczone. Nie muszą zatem występować normatywne ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości zmuszające właścicieli do zmiany sposobu korzystania z nich. W przeciwieństwie do roszczenia o wykup nieruchomości lub jej części – powstanie roszczenia odszkodowawczego nie jest uwarunkowane tak daleko idącymi następstwami utworzenia OOU, jak wskazane w art. 129 ust. 1 p.o.ś.

Należy zatem uznać za błędne stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z 20 kwietnia 2021 r.⁵³, jakoby obie jednostki redakcyjne, czyli art. 129 ust. 1 i 2 p.o.ś., pozostawały ze sobą w oczywistym związku – co

⁵³ II CSKP 5/21, Legalis nr 2577495.

oznacza, że ustawową materialną przesłanką powstania roszczeń odszkodowawczych każdorazowo jest także niemożność lub istotne ograniczenie korzystania z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem, pozostające w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości wynikającym z wprowadzenia OOU.

Warto zauważyć, że w art. 36 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁴ ustawodawca również przewidział roszczenia o wykup nieruchomości lub jej części oraz roszczenie o zapłatę odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę w związku z uchwaleniem lub zmianą aktu prawa miejscowego (miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). W przypadku obydwu roszczeń przesłanką ich powstania jest niemożliwość lub istotne ograniczenie w korzystaniu z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem. Gdyby wolą ustawodawcy w przypadku roszczeń, o których mowa w art. 129 ust. 1 i 2, było oparcie ich na tych samych podstawach, co w przypadku roszczeń przewidzianych w art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.z.p., wówczas zastosowałby taką samą metodę zredagowania przepisów p.o.ś, jak w przypadku redakcji przepisów u.p.z.p. Odmienna redakcja art. 129 ust. 1 oraz ust. 2 p.o.ś. świadczy o tym, że inne są przesłanki roszczenia o wykup nieruchomości lub jej części i roszczenia o zapłatę odszkodowania. Różne są też zdarzenia będące źródłem szkody.

Można się częściowo zgodzić z krytykami szeroko ujętej odpowiedzialności odszkodowawczej, że może ona prowadzić do nadmiernego obciążenia podmiotów zarządzających lotniskami. Sposobem na ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej nie jest jednak wyprowadzenie wniosku, że art. 129 ust. 2 p.o.ś. dotyczy wyłącznie szkód wywołanych zdarzeniem szkodzącym, jakim mają być tylko postanowienia uchwały o utworzeniu OOU określające nakazy, zakazy i zalecenia skierowane do właścicieli nieruchomości. Tego rodzaju propozycja prowadzi bowiem do nadmiernego zawężenia odpowiedzialności odszkodowawczej – co przede wszystkim pozbawia właścicieli tych nieruchomości, których nie dotyczą nakazy, zakazy i zalecenia przewidziane w OOU.

Dominująca dotychczas linia orzecznicza, upatrująca zdarzenia szkodzącego w samym wejściu w życie aktu prawa miejscowego o utworzeniu OOU, zasługuje na aprobatę. Szerokie ujęcie odpowiedzialności odszkodo-

⁵⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.; dalej: u.p.z.p.

wawczej przewidzianej w art. 129 ust. 2 p.o.ś. znajduje swoje potwierdzenie i w konstytucyjnych zasadach, i w całościowej wykładni tego przepisu. Krytyczne głosy doktryny, jak również te orzeczenia Sądu Najwyższego i sądów powszechnych, które stwierdzają, że zdarzeniem szkodzącym są wyłącznie konkretne postanowienia aktu o utworzeniu OOU określające nakazy, zakazy i zalecenia skierowane do konkretnych nieruchomości, nie uwzględniają wszystkich negatywnych następstw utworzenia OOU wokół lotnisk.

Abstrakt

Artykuł ma na celu przedstawienie charakteru odpowiedzialności odszkodowawczej, która powstaje na skutek wejścia w życie przepisów OOU wokół lotniska. W orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych dominuje linia orzecznicza, zgodnie z którą odpowiedzialność odszkodowawcza powinna być ujmowana szeroko, czyli obejmować zarówno skutki ograniczeń sposobu korzystania z konkretnych nieruchomości zawarte w akcie prawa miejscowego o utworzeniu OOU wokół lotniska, jak i negatywny wpływ wynikający z samego utworzenia OOU wokół lotniska, który jest konsekwencją ponadnormatywnego hałasu lotniczego. Przedstawiciele doktryny prawniczej oraz po części sądy stoją jednak na stanowisku, że właściciele nieruchomości mogą dochodzić w stosunku do podmiotu zarządzającego lotniskiem jedynie odszkodowania z tytułu konkretnych ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości, które są oparte na art. 129 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Autorka popiera pierwsze z powyższych stanowisk – zauważając, że zdarzeniem szkodzącym w przypadku roszczenia o wykup nieruchomości lub jej części, o którym mowa w art. 129 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska, jest uchwalenie aktu prawa miejscowego zawierającego ograniczenia sposobu korzystania w dotychczasowy sposób z nieruchomości lub jej dotychczasowego przeznaczenia. W przeciwieństwie do roszczenia o wykup przepis art. 129 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska dla realizacji roszczenia o zapłatę odszkodowania nie wymaga udowodnienia, że na skutek utworzenia OOU doszło do ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób. Oznacza to, że zdarzeniem szkodzącym jest samo utworzenie OOU – co prowadzi do legalizacji hałasu lotniczego w granicach OOU i pozbawia właścicieli nieruchomości położonych w granicach OOU roszczeń opartych na ogólnych przepisach prawa cywilnego, takich jak roszczenie negatywne z art. 222 § 2 k.c. i roszczenie odszkodowawcze oparte na art. 435 k.c.

Słowa kluczowe: nieruchomość, odszkodowanie, obszar ograniczonego użytkowania, lotnisko.

BIBLIOGRAFIA

Bar M., Górski M., Jendrośka J., Jerzmański J., Pchałek M., Radecki W., Urban S., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.

Dybowski T., *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym*, Warszawa 1969.

Gajewski A., Dzienis P., „Dochodzenie roszczeń wynikających z ustanowienia obszarów ograniczonego użytkowania wokół portów lotniczych po wyroku TK z 7 marca 2018 r.”, *Monitor Prawniczy*, 2019, nr 8.

Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.

Habdas M., „Odszkodowanie dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody”, część 1, *Przeгляд Sądowy*, 2020, nr 5.

Habdas M., „Odszkodowanie dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody”, część 2, *Przeгляд Sądowy*, 2020, nr 6.

Hauser R., Niewiadomski Z. K., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego*, tom 12. *Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, Warszawa 2016.

Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo rzeczowe*, Warszawa 2012.

Klat-Górska E., Ostapski A., „Odszkodowanie z tytułu ograniczenia korzystania z nieruchomości położonej w obszarze ograniczonego użytkowania. Glosa do wyroku SN z 11 marca 2020 r., I CSK 688/18”, *Przeгляд Sądowy*, 2021, nr 9.

Konowalczyk J., Habdas M., Foryś I., Drobiec Ł., *Wartość nieruchomości w sąsiedztwie lotnisk*, Warszawa 2021.

Lewaszkiwicz-Petrykowska B., „Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 2 lipca 1969 r., II CR 208/69”, *OSP i KA* 1971, z. 5.

Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 1994.

Pokrzywniak J., „Odpowiedzialność zarządzającego lotniskiem za szkody wynikające z ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania. Glosa do wyroku SN z 6 czerwca 2019 r., II CSK 222/18”, *Glosa*, 2021, nr 1.

Rakoczy B., Gołębiowski Z., Ratajczak J., Smolibowska-Hruszka G., *Obszar ograniczonego użytkowania w prawie polskim*, Poznań 2011.

Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.

Trzaskowski R., „Odpowiedzialność przedsiębiorstwa (zakładu) wprawianego w ruch za pomocą sił przyrody (art. 435 k.c.) za zmniejszenie wartości nieruchomości wynikające z emisji dopuszczalnych w świetle prawa ochrony środowiska”, *Palestra*, 2011, nr 3–4.

Wilk A., *Ochrona własności nieruchomości przed immisjami w prawie polskim*, Warszawa 2016.

Wojciechowska K.B., *Lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania*, Warszawa 2019.

Załużcki M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019.



Tomasz Niedziński

Aspekty prawne dyskryminacji w zatrudnieniu

[Legal Aspects of Employment Discrimination]

Abstract

The objective of this paper was to analyse and assess the phenomenon of the employment discrimination and some of the forms it can take. This paper results from the author's particular interest in the subject of a variety of forms of employment discrimination. The essence of this work is to illustrate the complexity of this occurrence. The author tried to pay a special attention to the discrimination based on race, nationality, disability, age, wage discrimination or discrimination based on the use of disciplinary sanctions. The author's intention is also to familiarize readers of this paper with the areas of Polish labour law and with the European Union regulations, which constitute adopted, legal solutions to protect employees against discrimination in their workplace as well as employees working on the basis of civil law contracts or members of company's management board.

Keywords: discrimination, employment discrimination, labour law, sanctions, employees.

Dyskryminacja to bardzo stare zjawisko, sięgające czasów starożytności. Jest ona najczęściej definiowana jako nierówne, a wręcz gorsze, krzywdzące i nieuzasadnione traktowanie danej jednostki przynależącej do pewnej grupy, najczęściej ze względu na obowiązujące stereotypy. Na gruncie słowników czy encyklopedii dyskryminacja definiowana jest jako prześladowanie jednostek czy grup społecznych ze względu na ich pochodzenie, przynależność wyznaniową, narodową, rasową, etniczną czy też klasową. Objawia się ona bardzo często nierównym traktowaniem osób znajdujących się w tej samej sytuacji – ze względu na płeć, niepełnosprawność itp. Biorąc pod uwagę skutki dyskryminacji, a także jej przejawy, rozróżnia się dyskryminację indywidualną, instytucjonalną oraz strukturalną. Dyskryminacja indywidualna to nierówne traktowanie poszczególnych jednostek, powodujące nierówny dostęp do zasobów. W przypadku

dyskryminacji instytucjonalnej jest to nierówne traktowanie na poziomie instytucji czy organizacji – sprawiające, że jedna z grup znajduje się w gorszym położeniu. Jeżeli chodzi zaś o dyskryminację strukturalną, występuje ona wówczas, gdy osoby przynależące do pewnej grupy nie mają możliwości korzystania z pełni swoich praw ze względu na obowiązujący system prawny, społeczny i gospodarczy.

Zjawisko dyskryminacji charakteryzuje się długotrwałością i celowością działania. Zasada równości pracowników znajduje odzwierciedlenie na gruncie prawa międzynarodowego. O zasadzie równości szans stanowią m.in.: Powszechna deklaracja praw człowieka¹ i konwencje Organizacji Narodów Zjednoczonych. Obowiązek równego traktowania pracowników wynika również z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych (jak np. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, o której mowa poniżej) oraz przepisów kodeksu pracy. Art. 32 Konstytucji RP² stanowi wprost, że wszyscy są równi wobec prawa i nikt nie może być dyskryminowany z jakiegokolwiek przyczyny. Z kolei art. 11² kodeksu pracy³ stanowi, że wszyscy pracownicy mają równe prawa z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków – zarówno kobiety, jak i mężczyźni. W art. 11³ k.p. wskazano natomiast, że jakakolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu (...) jest niedopuszczalna. Jeżeli chodzi o unormowania unijne, zakaz dyskryminacji został ujęty w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Postanowienia traktatu lizbońskiego nałożyły na Unię Europejską obowiązek zwalczania wszelkich przejawów dyskryminacji – ze względu na płeć, religię, pochodzenie rasowe czy etniczne. Art. 19 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁴ wyposażył Parlament Europejski oraz Radę Europejską w specjalne środki prawne, które mają na celu przeciwdziałanie szeroko pojętej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Jeżeli zaś chodzi o wskazaną już Kartę praw podstawowych⁵, art. 21 stanowi o zakazie dyskryminacji ze względu na: płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię, światopogląd,

¹ Powszechna deklaracja praw człowieka z 10 grudnia 1948 r., Paryż, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, 217/III A.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483.

³ Ustawa z 26 czerwca 1975 r. Kodeks pracy, Dz.U. z 2020 r., poz. 1320, dalej przywoływana jako kodeks pracy lub k.p.

⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 30 kwietnia 2004 r., Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2.

⁵ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej z 14 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 2007 303, 1.

opinie polityczne lub inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Kolejnym aktem regulującym kwestię dyskryminacji jest europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁶. Jej art. 14 wskazuje, że korzystanie z praw i wolności w niej wskazanych powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowych, majątek, urodzenie – ani z jakichkolwiek innych powodów. Protokół nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dotyczy właśnie ogólnego zakazu dyskryminacji oraz wskazuje na terytorialny zakres jego stosowania. Można więc śmiało stwierdzić, że zakaz dyskryminacji stanowi jedną z najważniejszych zasad prawa.

Jedną z występujących w życiu codziennym form dyskryminacji jest dyskryminacja w zatrudnieniu. Zatrudnienie rozumiane jest jako świadczenie pracy na podstawie umowy o pracę lub stosunku pracy. Uregulowania te będą miały ponadto również zastosowanie do osób prowadzących własną działalność gospodarczą, a także pracowników zatrudnionych w administracji publicznej oraz sektorze prywatnym. Kwestie dotyczące szeroko pojętej pracy zostały wskazane ogólnie w art. 65 Konstytucji RP. W przepisie tym wskazano normy, które dotyczą wolności pracy, wynagrodzenia za pracę oraz wyboru miejsca pracy.

Art. 18^{3b} § 1 pkt 1 k.p. stanowi o zakazie dyskryminacji, której efektem jest odmowa nawiązania stosunku pracy. Stosunek pracy charakteryzuje również nierównorzędność stron. Zasada niedyskryminacji jest zasadą suplementarną wobec zasady równego traktowania w zatrudnieniu. Istotne w kontekście tego uregulowania jest przerzucenie ciężaru dowodu na pracodawcę w przypadku postawienia prawdopodobnego zarzutu naruszenia zakazu równego traktowania. Wówczas to pracodawca musi udowodnić, że nie dopuścił się naruszenia⁷.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego⁸ przez lata dało podstawę do definiowania zasady niedyskryminacji w stosunkach pracy jako niedopuszczalne różnicowanie sytuacji prawnej pracowników według negatywnych kryteriów,

⁶ Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka z 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284.

⁷ W. Muszalski, B. Godlewska-Bujok, „Komentarz do art. 183b” [w:] Kodeks pracy. Komentarz, W. Muszalski, K. Walczak (red.), Warszawa 2021.

⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 10 września 1997 r., I PKN 246/97, Legalis.

takich jak: płeć, wiek, niepełnosprawność, rasa, przekonania polityczne czy religijne, przynależność związkowa.

Na gruncie kodeksu pracy istnieją pojęcia *równości traktowania* oraz *dyskryminacji*. Są one jednak stosowane przez ustawodawcę w sposób synonimiczny, natomiast Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że są to pojęcia odrębne, które powinny być rozpatrywane osobno. Równość traktowania zachodzi bowiem wówczas, gdy wszystkie podmioty prawa, które łączy ta sama cecha, są traktowane jednakowo, w równym stopniu, według tej samej miary⁹.

Dyskryminacja zaś to gorsze traktowanie danej jednostki czy też grupy w porównaniu do ogółu, różnicujące ją ze względu na kryterium: płci, wieku, orientacji seksualnej itp. Stosowanie tego typu wyróżników jest szczególnie naganne oraz społecznie szkodliwe.

Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z 18 kwietnia 2013 r.¹⁰ wyjaśnił różnicę pomiędzy pojęciem dyskryminacji a nierównym traktowaniem – stanowiąc, że dyskryminacja w przeciwieństwie do nierównego traktowania oznacza gorsze traktowanie pracownika ze względu na jakąś jego cechę czy właściwość. Jeżeli nierówność nie jest podyktowana kryteriami zakazanymi przez ten przepis, wówczas możemy mówić wyłącznie o naruszeniu zasady równego traktowania (równych praw) pracowników. Naruszenie zasady równych praw nie będzie skutkowało odpowiedzialnością odszkodowawczą pracodawcy.

Do kodeksu pracy został dodany rozdział IIa: Równe traktowanie w zatrudnieniu. Obowiązek równego traktowania wszystkich pracowników obejmuje nawiązywanie i rozwiązywanie stosunku pracy, warunki zatrudnienia, dostęp do szkoleń, awansów itp. Dyskryminacja postrzegana jest jako kwalifikowana postać nierównego traktowania, a więc zachodzi wówczas, gdy występuje związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy właściwością pracownika, która dotyczy go osobiście, a gorszym traktowaniem z tego właśnie powodu. Tak więc naruszenie zasady równego traktowania objawia się dyskryminowaniem pracownika. Wyróżnia się dwa rodzaje dyskryminacji: *bezpośrednią* lub *pośrednią*. Jeżeli dyskryminacja przejawia się w sposób jawny, mówimy o dyskryminacji bezpośredniej, jeżeli natomiast w sposób niejawny – mamy do czynienia z dyskryminacją pośrednią.

⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z 14 grudnia 2017 r., I PK 342/16, Legalis.

¹⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 18 kwietnia 2013 r., III APa 21/12.

Dyskryminacja bezpośrednia wystąpi wówczas, gdy pracownik – z jednej bądź kilku przyczyn – mógłby być traktowany w porównywalnej sytuacji mniej korzystnie niż inni pracownicy. Dyskryminowanie pośrednie istnieje natomiast wówczas, gdy wskutek pozornie neutralnego postanowienia czy podjętego działania występują dysproporcje w zakresie warunków zatrudnienia – na niekorzyść wszystkich lub znacznej liczby pracowników. Dyskryminacja bezpośrednia dotyczy relacji pomiędzy pracownikiem a pracodawcą; ta druga natomiast ma charakter pośredni, ponieważ nie stanowi skutku zachowania pracodawcy w odniesieniu do indywidualnego pracownika, jak przy dyskryminacji bezpośredniej, ale wobec całej grupy pracowników – dotycząc pewnej zbiorowości. W tym przypadku dyskryminujące działanie nie jest od razu zauważalne, bo tego typu postanowienie cechuje neutralność, lecz jego efekty mogą jednak ujawnić dyskryminujący charakter. Przykładem takim może być sytuacja, gdy pracodawca przyznaje premię osobom pracującym powyżej 40 godzin tygodniowo, a norma dotycząca niepełnosprawnych wynosi 35 godzin tygodniowo.

Od pojęcia dyskryminacji należy odróżnić – wprowadzone z dniem 1 stycznia 2004 roku do polskiego kodeksu pracy – pojęcie *mobbingu*. Jest to terror psychiczny w pracy, powodujący u pracownika stres, polegający na długotrwałym oraz systematycznym nękanii, dręczeniu ofiary w miejscu pracy przez osobę pozostającą wobec niej w stosunku nadrzędności (pracodawca wobec pracownika). Mobbing postrzegany jest jako forma przemocy, a nawet utożsamia się go z terrorem psychicznym w miejscu pracy. Analizując całokształt okoliczności, czy w danej sprawie możemy mówić o mobbingu, decydujące jest obiektywne kryterium zdarzenia oraz ocena prawna. Jego przejawami będą między innymi: szykany, intrygi, nieszczerłość, zakłamanie, sadyzm itp. Za mobbing zawsze odpowiada pracodawca. Zgodnie z art. 94³ § 3 kodeksu pracy, w przypadku gdy mobbing wywołał u pracownika rozstrój zdrowia, wówczas może on dochodzić odpowiedniej sumy pieniężnej tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. Ustawodawca nie określił natomiast wysokości tego świadczenia, więc przy wskazywaniu konkretnych kwot sądy pracy będą się kierować zasadami i kryteriami już wypracowanymi w orzecznictwie sądów cywilnych. Będą one brały wówczas pod uwagę: rozmiar krzywdy, stopień wywołanych cierpień psychicznych lub fizycznych, ich intensywność, czas trwania oraz nieodwracalność następstw doznanej krzywdy¹¹.

¹¹ Ł. Prasolek, „Komentarz do art. 94³” [w:] Kodeks pracy. Komentarz, W. Muszalski, K. Walczak (red.), op. cit.

Najważniejszą różnicą pomiędzy mobbingiem a dyskryminacją jest to, że dyskryminowanie dotyczy głównie warunków zatrudnienia, mobbing związany jest natomiast ze stosowaniem przemocy psychicznej. Ponadto różnią się one od siebie czasem trwania oraz powtarzalnością zachowań. Jeżeli chodzi o mobbing – działania muszą mieć charakter uporczywy oraz długotrwały.

Jako dyskryminacja są również postrzegane molestowanie i molestowanie seksualne. Są to zachowania wymierzone bezpośrednio w godność pracownika. Działania takie mogą również stanowić czyny zagrożone sankcjami karnymi. Molestowanie to działanie polegające na zachęcaniu innej osoby do naruszenia zasady równego traktowania w zatrudnieniu oraz niepożądane zachowanie, które ma na celu naruszenie godności pracownika i stworzenie wokół niego upokarzającej atmosfery. Molestowanie seksualne to z kolei nieakceptowane zachowanie o charakterze seksualnym bądź odnoszące się do płci pracownika, którego celem jest naruszenie godności pracownika oraz stworzenie upokarzającej atmosfery.

Artykuł 94 kodeksu pracy wskazuje na obowiązki ciążące na pracodawcy. W katalogu tym wymieniono obowiązek równego traktowania wszystkich pracowników z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków i przeciwdziałania jakiegokolwiek dyskryminacji w zatrudnieniu. Ustawodawca nie określił jednak skutków prawnych niedopełnienia przez pracodawcę obowiązków przeciwdziałania dyskryminacji w zatrudnieniu.

W wyroku z 26 maja 2011 r. Sąd Najwyższy¹² orzekł, że w przypadku przekazania przez pracownika innemu pracownikowi / pracownikom danych, które objęte zostały tzw. klauzulą poufności wynagrodzeń, w celu przeciwdziałania nierównemu traktowaniu oraz przejawom dyskryminacji płciowej (np. niższe zarobki kobiet) – nie może to stanowić podstawy rozwiązania z pracownikiem umowy o pracę w trybie art. 52 k.p. Sąd Najwyższy w swoich dotychczasowych orzeczeniach porównywał ze sobą dwie wartości: tajemnicę przedsiębiorcy oraz zasadę równego traktowania, zestawiając je ze sobą – i stwierdził, że pracodawcy nie mogą nadużywać zasady ochrony tajemnicy wynagrodzeń, broniąc się przed roszczeniami antydyskryminacyjnymi.

¹² Wyrok Sądu Najwyższego z 26 maja 2011 r., II PK 304/10, Legalis.

Dyskryminacja ze względu na rasę, pochodzenie etniczne oraz obywatelstwo

Dyskryminacja rasowa została zdefiniowana w Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej¹³. W konwencji tej dyskryminacja rasowa oznacza wszelkie formy zróżnicowania, wykluczenia, ograniczenia bądź wręcz uprzywilejowania – wynikającego z rasy, miejsca urodzenia, koloru skóry, pochodzenia narodowego czy etnicznego, które mają na celu bądź też powodują uszczuplenie możliwości korzystania na zasadzie równości z praw człowieka i podstawowych wolności politycznych, gospodarczych, kulturowych bądź w jakiegokolwiek innej dziedzinie życia. Zjawisko to jest naganne społecznie, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że dyskryminacja ma zazwyczaj charakter jawny oraz agresywny. Odwołując się do podziału dyskryminacji na pośrednią oraz bezpośrednią, w przypadku dyskryminacji rasowej bezpośredniej jedna osoba będzie traktowana w analogicznej sytuacji gorzej niż inna – ze względu na swoje pochodzenie. Dyskryminacja rasowa pośrednia będzie się zaś przejawiała we wprowadzeniu pozornie neutralnego przepisu czy też kryterium mogącego doprowadzić do niekorzystnej sytuacji dla osób danego pochodzenia. Z jawną dyskryminacją mamy do czynienia w momencie, gdy przepis krajowy otwarcie powołuje się na obywatelstwo oraz stawia cudzoziemców w gorszej sytuacji. Wyjątki od zasady równości w odniesieniu do cudzoziemców zostały określone szczegółowo i kompleksowo w ustawie o cudzoziemcach¹⁴.

Dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność

Pracodawca nie może zwolnić niepełnosprawnego, jeżeli powodem zwolnienia jest wyłącznie jego ułomność. Według Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (TSUE) dotyczyć to będzie również pracowników przewlekle chorych. Trybunał przy okazji wskazanego wyroku dokonał autonomicznej interpretacji pojęcia „niepełnosprawność”. Jest nią ograniczenie, które wynika z naruszenia funkcji fizycznych, umysłowych

¹³ Dz.U. z 1969 r., nr 25, poz. 187.

¹⁴ Ustawa o cudzoziemcach, Dz.U. z 2013 r., poz. 1650, tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 2354.

czy też psychicznych człowieka, a które przeszkadza mu uczestniczyć w życiu zawodowym. Taką definicję powinien stosować pracodawca. Pracodawca nie może wypowiedzieć umowy pracownikowi, który przedstawi mu orzeczenie o niepełnosprawności ruchowej, powołując się na konieczność dostosowania dla niego specjalnych warunków technicznych oraz budowlanych. Pracodawca zobowiązany jest też do poczynienia odpowiednich kroków, aby umożliwić osobom niepełnosprawnym dostęp do pracy oraz jej niezakłócone wykonywanie (na przykład przez odpowiednie dostosowanie stanowiska pracy) – jeśli oczywiście przedsięwzięte środki nie nakładają na pracodawcę nieproporcjonalnie dużych obciążeń.

Dyskryminacja ze względu na wiek

Zgodnie z art. 39 k.p. nie można wypowiedzieć umowy o pracę pracownikowi, któremu zostało nie więcej niż cztery lata do osiągnięcia wieku emerytalnego, jeżeli okres zatrudnienia będzie umożliwiał mu uzyskanie prawa do emerytury wraz z osiągnięciem wieku emerytalnego.

Sam wiek pracownika nie może stanowić jedynej okoliczności uzasadniającej wypowiedzenie. Gdyby wypowiedzenie zostało dokonane jedynie ze względu na osiągnięcie przez pracownika wieku emerytalnego, wówczas byłoby to nieuzasadnione na gruncie art. 11³ k.p., stanowiącego o zakazie stosowania praktyk dyskryminacyjnych np. ze względu na wiek. Sąd Najwyższy w uchwale z 21 stycznia 2009 roku¹⁵ stwierdził wprost, że osiągnięcie wieku emerytalnego oraz nabycie prawa do emerytury nie może stanowić samej, wyłącznej przyczyny wypowiedzenia umowy o pracę przez pracodawcę. Wymówienie stanowiska pracownikowi, który nabył prawo do świadczeń emerytalnych, wyłącznie dlatego, że osiągnął wiek emerytalny, nie uzasadnia takiej decyzji. Decyzja taka nie pozostaje bowiem w jakimkolwiek związku przyczynowym ani z wykonywaną przez niego pracą, sytuacją ekonomiczną pracodawcy, ani z żadnym zdarzeniem, które mogłoby usprawiedliwiać brak przydatności pracownika lub istnienie interesu pracodawcy w rozwiązaniu umowy. Wymówienie wręczone pracownikowi musi odwoływać się do obiektywnych oraz indywidualnie skonkretyzowanych przyczyn leżących po stronie pracownika lub pracodawcy i związanych z wykonywaną przezeń

¹⁵ Uchwała Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2009 r., II PZP 13/08.

pracą, jak na przykład: niewłaściwe wykonywanie obowiązków pracowników, obniżenie wydajności, długotrwałe nieobecności w pracy spowodowane chorobami, zmiana profilu produkcji, ogłoszenie upadłości bądź likwidacji pracodawcy. W wypadku natomiast zwolnień grupowych przy wyborze pracowników do zwolnienia pracodawca może wskazać osoby mające prawo do emerytury.

Dyskryminacja płacowa

Wynagrodzenie za wykonaną pracę stanowi kluczową kwestię w prawie pracy. W Polsce prawo do godziwego wynagrodzenia kojarzone jest głównie z ustaleniami minimalnego wynagrodzenia za pracę. Szczególnym aspektem, na który warto zwrócić uwagę, jest postulat niedyskryminacji i równego traktowania. Przestrzeganie tej zasady oznacza stosowanie takich samych kryteriów prawnych wobec podmiotów znajdujących się w analogicznej sytuacji.

Podnosząc zarzut dyskryminacji w kontekście wynagrodzenia, pracownik ma obowiązek wykazania, że był wynagradzany mniej korzystnie od innych pracowników, którzy wykonywali jednakową pracę, oraz że takie zróżnicowanie wywołane było niedozwoloną przyczyną. Nieznaczne zróżnicowanie wynagrodzeń pracowników będące wynikiem oceny jakości ich pracy nie powinno być traktowane jako naruszające zasadę równego traktowania; kwestia nieznacznego zróżnicowania wynagrodzenia będzie natomiast badana na podstawie okoliczności faktycznych konkretnej sprawy.

Formą nierównego podejścia do pracowników jest również dyskryminacja pośrednia przejawiająca się w wypłacie dodatkowych świadczeń pieniężnych. Przykładem jest np. sformułowanie w przepisach wewnętrznych dotyczących wypłaty premii pozornie nieszkodliwych kryteriów, jak np. warunku braku co najmniej sześciomiesięcznych nieobecności w pracy, których niespełnienie wiąże się z jej utratą.

Oczywiście należy pamiętać, że warunki pracy i płacy mogą się nieco różnić u osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy (na niekorzyść) – w tym przypadku pracodawca powinien kierować się zasadą proporcjonalności co do wymiaru czasu pracy pracownika. Powołanie tutaj zasady proporcjonalności oznacza, że w stosunku do pracownika, który

został zatrudniony w niepełnym wymiarze czasu pracy, mają być stosowane takie same stawki płacy godzinowej, jak w stosunku do zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy. Niedopuszczalne będzie również różnicowanie świadczeń tych grup pracowników, np. ograniczenie możliwości uczestnictwa w szkoleniu w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych – wówczas mielibyśmy już do czynienia z omawianą dyskryminacją.

Art. 18^{3c} § 1 kodeksu pracy wyraźnie wskazuje, że pracownicy mają prawo do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub pracę o jednakowej wartości. Przestrzeganie zasady równości wobec prawa będzie oznaczać stosowanie takich samych kryteriów prawnych wobec podmiotów, które znajdują się w takiej samej sytuacji faktycznej oraz prawnej.

Dyskryminacja polegająca na stosowaniu kar porządkowych

Nakładanie na pracowników kar pieniężnych niewątpliwie mieści się w strefie uprawnień pracodawcy, o czym świadczy art. 108 k.p. Stosowanie tych kar samo w sobie nie stanowi dyskryminacji. Będzie już nią natomiast poinformowanie pozostałych zatrudnionych, których ta kara nie dotyczy, o nałożeniu na pracownika kary porządkowej. Pracodawca może także upoważnić inną osobę do stosowania kar porządkowych. Karą taką będzie upomnienie, nagana bądź kara pieniężna. Nałożenie kary pieniężnej jest jednak ograniczone i dotyczy wyłącznie szczególnych naruszeń obowiązków pracowniczych w zakresie przepisów o bezpieczeństwie i higienie pracy (bhp), przeciwpożarowych, a także poważnych naruszeń porządku pracy, takich jak: opuszczanie miejsca pracy bez żadnego usprawiedliwienia, stawianie się w pracy w stanie nietrzeźwości bądź spożywanie alkoholu w czasie pracy. Odpowiedzialność porządkowa nie musi pociągać za sobą wyrządzenia pracodawcy szkody – chodzi bowiem o samo bezprawne zachowanie pracownika, które narusza obowiązek i może prowadzić do negatywnych konsekwencji.

Pracodawca ma swobodę w wyborze kary porządkowej, może również zrezygnować z jej nałożenia – z wyjątkiem kary pieniężnej, która jest nakładana wyłącznie za wymienione najcięższe wykroczenia, wskazane w art. 108 § 2 k.p. Ukaranie nastąpi w momencie zawiadomienia pracownika w formie pisemnej o wymierzonej karze. Pracodawca nie może stosować

wobec pracowników innych kar niż te ujęte w kodeksie pracy. Zastosowanie kary powinno być także poprzedzone wysłuchaniem pracownika – wymóg ten został zresztą sformułowany jasno w art. 109 § 2 k.p. – pracownik nie ma natomiast obowiązku skorzystania z tego uprawnienia. Zatarcie nałożonej kary porządkowej następuje z mocy prawa po roku nienagannej pracy pracownika.

Zwolnienie dyscyplinarne nie może być postrzegane jako nierówne traktowanie czy też właśnie dyskryminacja pracownika. Rozwiązanie umowy o pracę z jednym z pracowników, a w stosunku do innych udzielenie wyłącznie kar porządkowych – nie narusza zasady równego traktowania pracowników, gdyż każdy przypadek powinien być rozpatrywany indywidualnie¹⁶.

Zakaz dyskryminacji w sytuacji przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę

Omawiana problematyka dyskryminacji może się również pojawić w sytuacji przejścia zakładu pracy na innego pracodawcę. Podstawowym przepisem normującym sytuację prawną pracowników zatrudnionych w zakładzie pracy przechodzącym na innego pracodawcę jest art. 23¹ k.p. Pracownicy, którzy podlegają przejściu, mają prawo do rozwiązania stosunku pracy z siedmiodniowym uprzedzeniem. Przejmujący zakład pracy pracodawca nie przejmuje automatycznie regulaminu wynagradzania poprzedniego pracodawcy, wiąże go natomiast korzystniejsze warunki zatrudnienia, które wynikają z regulaminu wynagradzania pracodawcy poprzedniego, o ile ich nie zmienił ani nie wypowiedział. Jeżeli zechce on ujednoczyć warunki zatrudnienia dla wszystkich pracowników, musi natychmiast po przejściu zakładu pracy wyrównać warunki pracy oraz płacy, a więc dokonać zmian w nowym regulaminie wynagradzania. Utrzymywanie przez dłuższy okres różnicowania pracowników może oznaczać w gruncie rzeczy naruszenie zasady równego traktowania.

Niedopuszczalna będzie sytuacja, w której pracodawca bez obiektywnych i uzasadnionych powodów, w innym czasie niż wypowiedzenie układu zbiorowego pracy, złoży indywidualne wypowiedzenie zmieniające. Ponadto pracodawca może różnicować kryteria wyboru pracowni-

¹⁶ Wyrok Sądu Najwyższego z 9 marca 2016 r., I PK 91/15, Legalis.

ków do wypowiedzeń zmieniających, ale tylko wówczas, gdy będzie się kierował obiektywnymi przesłankami, które wynikają z danego stanu faktycznego.

Zakaz dyskryminacji pracowników związanych z pracodawcą innymi stosunkami pracy

Zakaz dyskryminacji obowiązuje również w stosunkach z pracownikami związanymi z pracodawcą innymi, nietypowymi stosunkami pracy. Pierwszy przykład będą stanowić pracownicy zatrudnieni na umowach na czas określony, gdy celem jest zastępstwo za innego, nieobecnego pracownika, który np. przebywa na urlopie (macierzyńskim, wychowawczym itp.) albo jest nieobecny w pracy z powodu choroby. Pracownicy tacy są często nazywani pracownikami tymczasowymi. Długość trwania tej umowy jest ściśle związana z okresem nieobecności zastępowanego pracownika. W polskim ustawodawstwie do 2004 roku nie istniała wyraźna norma prawna, która zapewniałaby ochronę przed dyskryminacją pracownikom zatrudnionym właśnie na podstawie umów terminowych. Obecnie art. 18^{3a} § 1 k.p. obejmuje swym zakresem także inne przypadki dyskryminacji, w tym właśnie omawianą dyskryminację ze względu na zatrudnienie na czas określony.

Dyskryminacji nie będzie stanowić odmowa pracodawcy zatrudnienia pracownika na czas nieokreślony, jeżeli ma do zaoferowania wyłącznie pracę na czas określony. Dodatkowo pracownik taki będzie miał – w porównaniu do pracownika zatrudnionego na czas nieokreślony – ograniczoną możliwość awansowania czy też dostępu do oferowanych szkoleń mających na celu podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

Kolejnym zagadnieniem jest zakaz dyskryminacji w przypadku zatrudnienia tymczasowego. Jest to umowa terminowa, w której pracownik świadczy pracę na podstawie umowy o pracę z agencją pracy tymczasowej. Świadczenie pracy u danego pracodawcy odbywa się na podstawie umowy cywilnoprawnej, której stronami są agencja tymczasowa oraz pracodawca. Agencje pracy tymczasowej zatrudniają pracowników, aby następnie móc ich czasowo wynajmować innym podmiotom. W świetle przepisów kodeksu pracy do pracowników tymczasowych również stosuje się zakaz dyskryminacji w kontekście warunków pracy i innych warunków zatrud-

nienia czy też szkolenia zawodowego. Pracodawca ma obowiązek traktować pracowników tymczasowych tak jak innych pracowników zatrudnionych na jednakowych / podobnych stanowiskach pracy. Tym samym pracownik nie może być traktowany mniej korzystnie w zakresie warunków pracy i innych warunków zatrudnienia. Jeżeli pracodawca naruszy zasadę równego traktowania, wówczas pracownik tymczasowy ma prawo dochodzić odszkodowania od agencji pracy tymczasowej. Agencja ta może również domagać się od pracodawcy, który naruszył zasadę równego traktowania, równowartości wypłaconego pracownikowi odszkodowania.

Inną grupę chronioną przed dyskryminacją stanowią pracujący w systemie telepracy. Telepracownicy korzystają z takich samych praw, które są gwarantowane – ustawami oraz porozumieniami zbiorowymi – pracownikom zatrudnionym i wykonującym pracę w zakładzie pracodawcy. Pracodawca pozostaje odpowiedzialny za zdrowie i bezpieczeństwo telepracownika w miejscu pracy, ma też obowiązek szanować jego prywatność. Telepracownicy muszą ponadto, na równi z innymi pracownikami, mieć dostęp do szkoleń, a także możliwości rozwoju dalszej kariery zawodowej. Mają oni takie same prawa zbiorowe, jak pracownicy pracujący w zakładzie pracodawcy. Telepraca może być wykonywana przez pracownika zarówno w jego mieszkaniu, jak i w telecentrum. Jeżeli pracownik świadczy pracę w domu, zachowuje w dalszym ciągu prawo do wszystkich gwarantowanych świadczeń bądź uprawnień wynikających z samego stosunku pracy. Jednym z wyjątków jest brak zastosowania do takiego pracownika regulacji dotyczących wypadku w drodze do pracy i z pracy, gdy jego miejscem pracy jest miejsce zamieszkania. Pracodawca ponosi natomiast swego rodzaju ryzyko w odniesieniu do wypadków przy wykonywaniu pracy.

Jak widzimy, przykładów zakazu dyskryminacji na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisów kodeksu pracy jest wiele – i nie wszystkie zostały omówione. Zakaz dyskryminacji będzie dotyczył również pracowników świadczących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, członków zarządu spółki czy realizacji zamówień publicznych.

Abstrakt

Celem niniejszego artykułu jest analiza i ocena dyskryminacji w zatrudnieniu oraz niektórych form, jakie owo zjawisko może przybierać. Wynika to ze szczególnego zainteresowania autora tematem różnorodności form dyskryminacji

w zatrudnieniu. Istotą publikacji jest zobrazowanie złożoności tego zjawiska. Autor starał się zwrócić szczególną uwagę na dyskryminację ze względu na rasę, narodowość, niepełnosprawność, wiek, dyskryminację płacową lub dyskryminację przy stosowaniu sankcji dyscyplinarnych. Intencją autora jest również zapoznanie czytelników z obszarami polskiego prawa pracy oraz z regulacjami Unii Europejskiej, które dotyczą rozwiązań prawnych chroniących pracowników przed dyskryminacją w miejscu pracy oraz pracowników zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych lub członków zarządu spółki.

Słowa kluczowe: dyskryminacja, dyskryminacja w zatrudnieniu, prawo pracy, sankcje, pracownicy.

BIBLIOGRAFIA

- Chruściel Ł., „Jak traktować zakaz dyskryminacji”, Rzeczpospolita, 13 grudnia 2013 r.
- Kędziora K., Śmiszek K., *Dyskryminacja i mobbing w zatrudnieniu*, Warszawa 2010.
- Kodeks pracy. Komentarz*, L. Florek (red.), Warszawa 2011.
- Muszalski W., Godlewska-Bujok B., „Komentarz do art. 183b” [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, W. Muszalski, K. Walczak (red.), Warszawa 2021.
- Niedziński T., *Dyskryminacja w zatrudnieniu – wybrane aspekty prawne*, Warszawa 2018.



Konrad Zamirski

Postępowanie regulacyjne Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP przed Między- kościelną Komisją Regulacyjną

[Regulatory Proceedings of the Muslim Religious Union in the Republic of Poland Before the Church Regulatory Commission]

Abstract

This article concerns the regulatory proceedings initiated against former real estate belonging to the Muslim Religious Union in the Republic of Poland. The proceedings concern three real estate in the localities of Podlaskie Region. The author also presents the principles of operation of the Church Regulatory Commission based on the provisions of the Polish Act on the Guarantees of Freedom of Conscience and Religion and the Regulation on the detailed procedure of regulatory proceedings before the Church Regulatory Commission. The description of individual cases reflects the specificity of these proceedings as compared to other administrative proceedings. At the same time, important aspects were also presented, such as the issues of the legal existence of the Muslim Religious Union in the Republic of Poland, which was the applicant for this procedure, which lasted twenty years.

Keywords: Muslim Religious Union, Inter-Church Regulatory Commission, regulatory proceedings, church property matters.

Analizowane postępowanie regulacyjne zostało określone przez polskiego ustawodawcę w dziale IIIa, „Regulacja spraw majątkowych niektórych kościołów”, art. 38a–38g ustawy z 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, (dalej: u.g.w.s.w.)¹. Postępowanie dotyczące spraw Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: MZR) obejmuje wnioski regulacyjne wniesione do Międzykościel-

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1153. Postępowanie regulacyjne weszło w życie z mocy ustawy z 26 czerwca 1997 r. o zmianie ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. z 1998 r., nr 59, poz. 375.

nej Komisji Regulacyjnej (dalej: MKR) wobec trzech nieruchomości dotyczących tego związku religijnego z mocy z art. 38a ust. 2 u.g.w.s.w., gdzie wskazano, iż roszczenia majątkowe wobec Państwa mogą również zgłaszać do Komisji – w terminie do 31 grudnia 1998 r. – kościoły i inne związki wyznaniowe. Niektóre związki wyznaniowe miały możliwość wcześniejszego dochodzenia swoich praw w toku postępowania administracyjnego².

MZR w Polsce współcześnie działa na podstawie przepisów ustawy z 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej³. R. Kaczmarczyk podnosi, iż byt prawny MZR to nie tylko ustawa o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, ale także inne akty prawne⁴. Należy tu też przytoczyć choćby rozporządzenie Rady Ministrów z 26 sierpnia 1936 r. o uznaniu Statutu Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵. Oba akty prawne są nadal obowiązujące i w ocenie autora wymagają prac legislacyjnych z uwagi na ich anachronizm prawny w kontekście art. 25 ust. 5 konstytucji RP⁶. Do postępowania regulacyjnego zainicjowanego u.g.w.s.w. nie odnosi się także Statut MZR w RP uchwalony 28 lutego 2009 roku w Białymstoku⁷. Według § 17 tego statutu Najwyższe Kolegium Muzułmańskie jest organem wykonawczym Muzułmańskiego Związku Religijnego. Nadto organami MZR są: Wszechpolski Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego, Główna Komisja Rewizyjna Muzułmańskiego Związku Religijnego, Ogólne Zebranie Członków Zwyczajnych Gminy, Zarząd Gminy Muzułmańskiej i Komisja Rewizyjna Gminy Muzułmańskiej⁸.

Sprawy MZR zgłoszone do MKR dotyczyły nieruchomości dawnej należącej w sensie prawnym do tej grupy wyznaniowej, a znajdujących się w miejscowościach: Studzianka, Kruszyniany i Bohoniki.

² T.J. Zieliński, „Rewindykacja nieruchomości Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego na terenie Gdańska po 1989 r. (Postępowania przed komisją regulacyjną)”, *Studia z Prawa Wyznaniowego* 2010, tom 3, s. 7.

³ Dz.U. z 1936 r., nr 30, poz. 240 ze zm.

⁴ R. Kaczmarczyk, „Status prawny i faktyczny Muzułmańskich Związków Wyznaniowych w Polsce”, *Studia z Prawa Wyznaniowego*, 2016, tom 19, s. 265.

⁵ Dz.U. z 1936 r., nr 72, poz. 517 ze zm.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

⁷ Statut MZR w RP został uchwalony 28 lutego 2009 roku w Białymstoku (w 3. dniu miesiąca Rabbi Al Aħal roku 1430 według kalendarza muzułmańskiego) przez XVII Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej, ze zmianami 15 marca 2014 roku w Białymstoku (w 14. dniu miesiąca Dżamada Al Aħal roku 1435 według kalendarza muzułmańskiego) przez XIX Nadzwyczajny Wszechpolski Kongres Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej.

⁸ Władze MZR w RP określono w § 8 statutu.

Postępowanie regulacyjne przed MKR dotyczące MZR w RP rozpoczęło się złożeniem wniosków w przewidzianym terminie do końca 1998 r., a zakończyło dopiero w 2021 roku. Łączna liczba spraw wszystkich związków wyznaniowych i organizacji międzykościelnych zgłoszonych do MKR wynosi 170, z czego do 21 kwietnia 2022 roku zakończono rozpoznanie 95 wniosków. Poza MZR w RP z wnioskami w tym postępowaniu wystąpiło jeszcze osiem związków wyznaniowych, a mianowicie:

- 1) Kościół Anglikański w Polsce,
- 2) Kościół Nowoapostolski w Polsce,
- 3) Kościół Ewangelicznych Chrześcijan w Polsce,
- 4) Kościół Zielonoświątkowy w Rzeczypospolitej Polskiej,
- 5) Kościół Chrześcijan Baptystów w RP,
- 6) Kościół Adwentystów Dnia Siódmego w RP,
- 7) Kościół Ewangelicko-Methodystyczny w RP,
- 8) Kościół Ewangelicko-Reformowany w RP,
- 9) Towarzystwo Biblijne w Polsce – jako jedyna organizacja międzykościelna także wystąpiła z wnioskiem reprivatyzacyjnym do MKR⁹.

Z wyżej wymienionych do końca kwietnia 2022 roku trwają jeszcze postępowania regulacyjne wobec Kościoła Ewangelicko-Reformowanego w RP, Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w RP, Kościoła Nowoapostolskiego w Polsce oraz Kościoła Chrześcijan Baptystów w RP.

Wracając do MZR w RP, to jego pierwotne struktury mają źródło w działalności jeszcze przed pierwszą wojną światową; muzułmanie polscy żyli i funkcjonowali w zaborze rosyjskim i byli zorganizowani w gminy wyznaniowe. Gminy te podlegały muftiemu zlokalizowanemu na Krymie¹⁰. W początku lat dwudziestych XX wieku założono dwie ważne instytucje: w 1919 roku powstał w Wilnie Centralny Komitet Tatarów Polski, Litwy, Białorusi i Ukrainy, a w 1923 roku warszawscy muzułmanie założyli Związek Muzułmański m.st. Warszawy. Organizacje te, choć nie skupiały wszystkich środowisk muzułmańskich w Polsce, w 1925 roku w Wilnie dały początek Wszechpolskiemu Zjazdowi Delegatów Gmin Muzułmańskich, a to pozwoliło ostatecznie stworzyć instytucję skupiającą wszystkich polskich muzułmanów, tj. Muzułmański Związek Religijny¹¹.

⁹ Termin „reprivatyzacja” można rozumieć także jako rewindykacja i regulacja spraw majątkowych, tak: P. Borecki, „W sprawie pojęcia wyznaniowej żydowskiej osoby prawnej. Uwagi na tle wyroku Sądu Najwyższego z 9 lutego 2007 r. sygn. III CSK 411/06”, *Studia Prawa Publicznego*, 2020, nr 1 (29), ss. 163–180.

¹⁰ Historia MZR w RP [w:] <http://mzr.pl/historia-mzr-w-rp/> [dostęp: 15 maja 2022].

¹¹ Tamże.

Po inwazji ZSRR na Polskę w 1939 roku więcej niż 90 procent polskich muzułmanów znalazło się w strefie okupacji sowieckiej. W okresie 1939–41 wskutek terroru ZSRR zniszczono niemal całą polską inteligencję muzułmańską.

MZR reaktywował działalność w 1947 i działał przez cały okres PRL¹².

Zgodnie z obowiązującym obecnie Statutem MZR (§ 1 ust. 1) Muzułmański Związek Religijny w Rzeczypospolitej Polskiej działa nieprzerwanie od 28 grudnia 1925 r., co także daje możliwość rewindykacyjną¹³.

Niniejszy artykuł ma przedstawić nieznanie praktycznie sprawy rewindykacyjne prowadzone w VI zespole orzekającym MKR oraz prawne ramy procedowania spraw w postępowaniu regulacyjnym przed MKR.

Postępowanie regulacyjne przed MKR

Postępowanie regulacyjne przed MKR jest inicjowane wnioskiem zgodnie z przepisem art. 38a ust. 2 i art. 38d ust. 3 ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania. Tym samym należy przyjąć, że jest to postępowanie *stricte* wnioskowe, które ma szczególny charakter prawny *quasi-polubowny*¹⁴ – wydane zaś w postępowaniu regulacyjnym orzeczenia mają charakter *sensu largo* decyzji administracyjnej¹⁵. Postępowanie regulacyjne, niezależnie od powołanej przez ustawodawcę komisji regulacyjnej, jest ze swej natury ekstraordynaryjne, co do zasady także jednoinstancyjne. Szczególny zakres regulacji postępowania regulacyjnego budzi wątpliwości również w kwestii bezstronności przedstawicieli komisji regulacyjnych – na co już zwracała uwagę literatura przedmiotu – z uwagi na wybór

¹² D. Rozkrut i inni, „Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2017”, tom 77, Warszawa 2016, ss. 194 i 195.

¹³ P. Borecki, „Obsada godności Muftiego Muzułmańskiego Związku Religijnego a zasady Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, *Studia Prawa Publicznego*, 2018, nr 1 (21), ss. 9–27.

¹⁴ D. Walencik, „Postępowanie regulacyjne przed Komisją Regulacyjną do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego”, *Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne*, 2008, tom 41, z. 1, s. 66. Zob. D. Walencik, *Rewindykacja nieruchomości Kościoła Katolickiego w postępowaniu przed Komisją Majątkową*, Lublin 2009, ss. 186 i 187. Zob. P. Pelc, „Kwestia zwrotu mienia kościelnych osób prawnych w świetle ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej”, *Prawo Kanoniczne*, 38 (1–2), s. 126.

¹⁵ Wyrok NSA z 28 kwietnia 2018 r., sygn. akt: I OSK 2099/15, LEX nr 2100578. Wcześniej odmienne stanowisko wskazywał TK – zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 marca 2013 r., sygn. akt: K 25/10, LEX nr 1294138.

parytetowy, a nie niezależny¹⁶. Na skutek ostatnich zmian w jurysprudenencji istnieje jednak sądowno-administracyjna możliwość badania orzeczeń komisji regulacyjnych, w tym orzeczeń wydawanych przez MKR¹⁷. Złożony wniosek inicjuje rozpoczęcie procedowania spraw zgłoszonych MKR w ramach postępowania regulacyjnego. W przepisie art. 38a ust. 4 ustawodawca stanowi, iż jeżeli przywrócenie kościelnej osobie prawnej własności nieruchomości nie jest możliwe z uwagi na trudne do przezwyciężenia przeszkody, przyznaje się jej nieruchomości zamienną, a jeżeli nie jest to możliwe, osobie tej przyznaje się odszkodowanie ustalone według przepisów o wywłaszczeniu nieruchomości – w ramach ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁸, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998 roku. Ponadto, zgodnie z przepisem art. 38c u.g.w.s.w., postępowaniu podlega także majątek nieruchomy, przekazany na własność gminie w trybie ustawy z 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych¹⁹ – postępowaniu, o którym mowa w art. 38a i 38b u.g.w.s.w. Komisja rozpatruje sprawy w zespołach orzekających²⁰; w ich skład wchodzi po dwóch członków wyznaczonych przez ministra właściwego do spraw religijnych i władze kościoła lub związku wyznaniowego, którego wniosek dotyczy. Komisja ma siedzibę w Warszawie przy MSWiA²¹. Postępowania sądowe oraz administracyjne dotyczące danej nieruchomości, wobec której wszczęto postępowanie regulacyjne, ulega zawieszeniu, a sądy i organy prowadzące postępowania administracyjne przekazują ich akta do MKR. Uczestnikami tego postępowania są wnioskodawcy oraz wszystkie zainteresowane podmioty, faktycznie nie wskazano jedynie osób fizycznych i podmiotów gospodarczych, jeśli takie postępowanie miałyby ich dotyczyć. Uczestnicy postępowania regulacyjnego mają prawo zawrzeć ugodę przed MKR lub zespół orzekający MKR wydaje orzeczenie. Regulacja jako postępowanie nie może naruszać praw nabytych przez niepaństwowe oso-

¹⁶ M. Pietrzak, *Prawo wyznaniowe*, wyd. 2, Warszawa 2003, s. 267. Zob. D. Walencik, „Kwestia bezstronności członków Komisji Regulacyjnych” [w:] *Bezstronność religijna, światopoglądowa i filozoficzna władz Rzeczypospolitej Polskiej*, red. T.J. Zieliński, Warszawa 2009, ss. 171 i 172.

¹⁷ R. Jastrzębski, „Dopuszczalność drogi sądownoadministracyjnej od orzeczeń Komisji Regulacyjnej ds. Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego”, *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych*, 2020, 4(68), ss. 161–175.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1899.

¹⁹ Dz.U. z 1990 r., nr 32, poz. 191.

²⁰ A. Czohara, „Komisje Regulacyjne” [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014, s. 159.

²¹ Tamże, s. 160.

by trzecie, a w szczególności przez inne kościoły i związki wyznaniowe oraz rolników indywidualnych. Ważne jest też tu rozporządzenie Rady Ministrów z 14 czerwca 1999 r. w sprawie określenia państwowych jednostek organizacyjnych oraz jednostek samorządu terytorialnego, z których mienia mogą być wyłączone nieruchomości zamienne, oraz określenia państwowej jednostki organizacyjnej, na którą może być nałożony obowiązek zapłaty odszkodowania na rzecz osób prawnych kościołów, innych związków wyznaniowych i krajowych organizacji międzykościelnych, które zgłosiły roszczenia do Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej, obejmujące niezbędną pomoc prawną w aspekcie wydawania zamiennych nieruchomości²².

Organizacyjnie zasady postępowania regulacyjnego, a szczególnie tryb postępowania regulacyjnego oraz wynagrodzenie dla członków MKR zostały określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego przed Międzykościelną Komisją Regulacyjną²³. Rozporządzenie w § 2 ust. 13 określa liczebność członków MKR jako 2–6 członków wyznaczonych przez ministra ds. wyznań oraz po dwie osoby wyznaczone przez władze kościołów, innych związków wyznaniowych i krajowych organizacji międzykościelnych, które złożyły wnioski do Komisji. W § 3 ust. 1–2 tego aktu wykonawczego wskazano, iż siedzibą MKR jest miasto stołeczne Warszawa, ale MKR może wykonywać też swoje zadania na posiedzeniach wyjazdowych; § 4 ust. 1–2 tego aktu stanowi, że obsługę kancelaryjno-biurową MKR zapewnia urząd obsługujący ministra właściwego do spraw wyznań religijnych, a szczegółowe zadania ma tu sekretarz MKR wyznaczony przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych²⁴.

Ten akt wykonawczy, jakim jest przedmiotowe rozporządzenie, określa też tryb postępowania regulacyjnego – w § 5–23, stanowiących rozdział 2 zatytułowany „Postępowanie regulacyjne”. W § 6 statuuje się, że o wszczęciu tego postępowania zespół orzekający zawiadamia jego uczestników. Jednocześnie uczestnik postępowania, do którego pretensja (żądanie) jest skierowana

²² Dz.U. z 1999 r., nr 53, poz. 552.

²³ Dz.U. z 2004 r., nr 279, poz. 2768. Wcześniej obowiązywał inny akt wykonawczy o trybie pracy MKR, tj. rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 9 lutego 2000 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego przed Międzykościelną Komisją Regulacyjną, Dz.U. z 2000 r., nr 12, poz. 151.

²⁴ K. Zamirski, „Rewindykacja mienia Kościoła Anglikańskiego w Polsce przed Międzykościelną Komisją Regulacyjną”, *Przegląd Prawa Wyznaniowego*, 2018, nr 10, ss. 179–196.

(skierowane), powinien udzielić pisemnych wyjaśnień w terminie 30 dni. W § 8 tego aktu ustawodawca wskazuje, że w zakresie pełnomocnictw i doręczania pism stosuje się odpowiednio przepisy art. 32 i 33 oraz 39–41 i 45–47 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.)²⁵. Z kolei § 9 i 10 stanowią, że w zakresie wzywania do udziału w czynnościach postępowania regulacyjnego stosuje się odpowiednio przepisy art. 50–56 k.p.a., z wyłączeniem przepisu art. 54 § 1 pkt 6 k.p.a.; odnośnie zaś do terminów w tym postępowaniu używa się instytucji z art. 57–60 k.p.a. W § 18 ust. 3 tego rozporządzenia wskazano, że rozprawą lub posiedzeniem kieruje jeden ze współprzewodniczących zespołu orzekającego. Kierujący rozprawą korzysta z art. 91–95 k.p.a. Akt ten określa też wynagrodzenie dla członków Komisji i personelu pomocniczego²⁶.

Według § 24 tego rozporządzenia członkowie MKR otrzymują dietę miesięczną zryczałtowaną odliczoną od podstawy:

- 1) dla współprzewodniczącego zespołu orzekającego – 70% wynagrodzenia wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- 2) dla członka – 70% wynagrodzenia sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Przy obliczaniu wysokości diety bierze się pod uwagę liczbę postępowań rozpatrywanych przez MKR²⁷; jednakże przez wiele lat, od początku istnienia MKR wysokość wynagrodzeń była sukcesywnie zmieniana – choćby kolejnymi rozporządzeniami Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁸. Obecnie obowiązująca wysokość wynagrodzenia członków i personelu pomocniczego komisji regulacyjnych wynosi w okresie od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r. odpowiednio 25,44% wynagrodzeń ujętych w rozporządzeniu z 2004 roku, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 26 listopada 2021 r. w sprawie wysokości wynagrodzenia członków i personelu pomocniczego komisji regulacyjnych działających na podstawie ustaw o stosunku Państwa do kościołów oraz związków wyznaniowych w roku 2022²⁹.

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 735.

²⁶ K. Zamirski, „Rewindykacja mienia Kościoła Anglikańskiego...”, op. cit., ss. 179–196.

²⁷ A. Czohara, „Komisje Regulacyjne”, op. cit., s. 161.

²⁸ Dz.U. z 2021 r., poz. 201; Dz.U. z 2020 r., poz. 2312; Dz.U. z 2019 r., poz. 2394; Dz.U. z 2018 r., poz. 2427; Dz.U. z 2017 r., poz. 2384; Dz.U. z 2016 r., poz. 2187; Dz.U. z 2015 r., poz. 2228; Dz.U. z 2014 r., poz. 1938; Dz.U. z 2013 r., poz. 1740; Dz.U. z 2013 r., poz. 18; Dz.U. z 2012 r., poz. 17; Dz.U. z 2010 r., nr 257, poz. 1740, a także wcześniejsze.

²⁹ Dz.U. z 2021 r., poz. 2277.

Zarys spraw regulacyjnych MZR w RP

Przedmiotowe sprawy dotyczą gruntów dawnej należącego do MZR w okresie II RP, a leżących na ziemi podlaskiej – białostockiej³⁰.

Wnioskiem z końca grudnia 1998 r. kierowanym do MKR Najwyższe Kolegium MZR w RP wniosło o zwrot nieruchomości (trzy sprawy) stanowiących niegdyś ich własność³¹. Został on zatytułowany: wniosek o przywrócenie własności nieruchomości przejętych przez Skarb Państwa. W uzasadnieniu czytamy, iż wspólnota muzumańska ma w RP 600-letnią tradycję, a grunty te były *de facto* wakufami, stanowiącymi ideowo majątek fundacji realizującej cele statutowe³². W zasadzie MZR liczył znacznie więcej przejętych gruntów. Wskazano, że tylko na terenach obecnej Polski MZR posiadał grunty w m. Kruszyniany (30 ha), Bohoniki (41 ha), Studzianka (0,84 ha), Gdańsk przy ul. Abrahama 17a (0,1005 ha) i inne, jakie zostały poza obecnymi granicami³³. W uzasadnieniu podano też zestawienie dokumentów w MWRiOP, gdzie wskazywano adresy nieruchomości należących do MZR, tj. sygn. 1473 (lata 1923–26), ss. 1–65, sygn. 1478 (lata 1925–26), ss. 1–35, sygn. 1479 (...), ss. 1–46, sygn. 1483 (cmentarze 1919–29, 1939) oraz sygn. 1484 (lata 1922–1939). Przedstawiając poszczególne sprawy przez pryzmat kolejności ich rozpoznania, to pierwsza została rozpoznana sprawa Kruszynian, gm. Krynki mająca nr W.MKR-VI-106/2000. W sprawie wydano orzeczenie umarzające postępowanie przed MKR z dniem 25 marca 2004 r. na mocy art. 105 § 1 k.p.a. oraz § 21 rozporządzenia dotyczącego trybu postępowania przed MKR. Umorzenie nastąpiło na skutek pisma z cofnięciem wniosku w dniu 22 lipca 2003 r. przez Najwyższe Kolegium Muzułmańskie MZR w RP. Uczestnikami postępowania poza MZR byli także: Starosta Sokólski, ANR, Wojewoda Podlaski, Urząd Gminy Krynki. Postępowanie było inicjowane zawiadomieniem o wszczęciu. W samej sprawie odbyły się tylko trzy posiedzenia, m.in. w dniach: 30 czerwca 2002 r. oraz 10 marca 2003 r. i 31 marca 2004 roku³⁴.

³⁰ A. Miśkiewicz, Tatarzy polscy w latach 1945-1985. Zarys historyczny, Studia Podlaskie, tom 3, 1991, ss. 99–137.

³¹ Akta MKR dotyczące spraw 104/105/106.

³² Szerzej: M. Zaporowska, Z. Zaporowska, „Wakuf cmentarny. Zarys problematyki prawnej” [w:] *Non omnis moriar. Osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka: zagadnienia wybrane*, red. J. Gołaczyński, J. Mazurkiewicz, J. Turłukowski, D. Karkuta. Wrocław 2015, ss. 900–918.

³³ Akta MKR dotyczące spraw 104/105/106 (1 segregator i 2 teczki): treść wniosku o wszczęcie postępowania regulacyjnego, ss. 1–3.

³⁴ Akta MKR dotyczące spraw 104/105/106 (1 segregator i 2 teczki): pisma, protokoły, zawiadomienia, korespondencja.

Kolejna rozpoznana sprawa dotyczyła nieruchomości Bohoniki, nr sprawy W.MKR-VI-105/2000. Uczestnikami postępowania były MZR, Starostwo Powiatowe w Sokółce, Nadleśnictwo Czarna, Urząd Miasta Sokółka i inne. Orzeczeniem MKR z 25 marca 2004 r. przekazano dwie działki zamienne nr 46/2 o pow. 6,48 ha i dz. nr 36/3 o pow. 34,4 ha – wobec roszczeń zgłoszonych w tym postępowaniu na kwotę 86.310 zł. Względem przekazanych działek zamiennych Rada Miejska w Sokółce podjęła swoją uchwałę (26 września 2002 r., nr XLIX/316/22) o nieodpłatnym przekazaniu nieruchomości zamiennych na rzecz MZR w RP. W sprawie odbyło się kilka posiedzeń MKR, m.in. w dniach: 24 września 2001 r., 30 września 2002 r., 30 czerwca 2003 r., 31 lipca 2003 r. i 13 października 2003 r. oraz 25 marca 2004 roku³⁵.

Ostatnia rozpoznana sprawa dotyczy nieruchomości w m. Studzianka, a mająca nr W.MKR-VI-104/2000. Sprawa zakończyła się wydaniem orzeczenia umarzającego w dniu 7 czerwca 2021 roku. Zanim do tego doszło, odbyło się wiele posiedzeń (30 września 2002 r., 30 czerwca 2003 r., 25 marca 2004 r., 4 kwietnia 2005 r., 8 sierpnia 2005 r., 16 marca 2006 r., 12 maja 2008 r., 13 października 2008 r., 18 grudnia 2008 r., 21 lutego 2011 r. i 8 marca 2017 roku). Według informacji z pisma z 3 marca 2021 r. Najwyższe Kolegium MZR w RP cofnęło wnioski w sprawie cmentarza w Studziance, dz. 257 ob. 0015 Studzianka, oraz cmentarza w Zastawie, dz. 294/1. Cofnięcie nastąpiło wobec decyzji Najwyższego Kolegium MZR – uchwał nr 1/2019 i 2/2019 dotyczących zakończenia sprawy przed MKR³⁶.

W ciągu tych lat stroną MZR w RP przed MKR w VI zespole orzekającym reprezentowali m.in.: Stefan Jasiński – współprzewodniczący komisji, Adam Świerblewski – członek komisji, oraz inne osoby³⁷. Stronę rządową przez wiele lat działania tego zespołu reprezentowały również liczne osoby.

³⁵ Tamże.

³⁶ Tamże.

³⁷ Odpowiedź na interpelację nr 7616 w sprawie komisji ds. restytucji własności kościołów i związków wyznaniowych, Odpowiadający: podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Sebastian Chwałek, Warszawa, 19 grudnia 2016 r., <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=435A26BF> [dostęp: 15 kwietnia 2022].

Podsumowanie

Z przedstawionych rozważań można wywieść, że w postępowaniu regulacyjnym przed MKR do procedowania w VI zespole orzekającym wpłynęły trzy sprawy tego związku wyznaniowego. Wszystkie one dotyczyły nieruchomości historycznych należących do MZR w RP. W dwóch sprawach wydano orzeczenie umarzające postępowanie, a trzecia zakończona była orzeczeniem, według którego przyznano odszkodowanie w kwocie 86.310 zł za dwie działki o łącznej pow. 38,9 ha. W niniejszym postanowieniu MZR w RP nie zgłaszał innych wniosków, prócz ww. trzech dotyczących dawnych nieruchomości gmin wyznaniowych³⁸. W zasadzie początek sprawy dotyczył 1998 roku (data wpływu wniosków do MKR), a całkowicie zakończyła się ona w 2021 r. (data rozstrzygnięcia wszystkich spraw).

Konkludując, można tym samym przyjąć, że niniejsze postępowanie regulacyjne zakończyło się choćby w jakimś stopniu zaspokojeniem roszczeń MZR w RP względem utraconego majątku i wobec powstałych skutków prawnych wynikających z działań komunistów w powojennej Polsce w ramach społecznej walki z religią. W artykule wskazano także mnogość aktów prawnych, w jakich porusza się i poruszała MKR w swych rozstrzygnięciach. Działa ona w polskim systemie prawnym już przeszło dwadzieścia lat, a do kwietnia 2022 r. wydała ich łącznie 95³⁹.

Abstrakt

Niniejszy artykuł dotyczy postępowania regulacyjnego wszczętego wobec nieruchomości dawniej należących do Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP. Postępowanie dotyczy trzech nieruchomości miejscowościach w województwie podlaskim. Autor ukazuje także zasady działania Międzykościelnej Komisji Regulacyjnej na podstawie przepisów polskiej ustawy o gwarancjach wolności sumienia i wyznania oraz rozporządzenia w sprawie szczegółowego trybu postępowania regulacyjnego przed Międzykościelną Komisją Regulacyjną. Opis poszczególnych spraw jest odzwierciedleniem specyfiki tego postępowania w porównaniu do innych postępo-

³⁸ Sprawozdanie z prac MKR z 21 kwietnia 2022 r., ss. 1-3.

³⁹ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 22266 w sprawie działalności Komisji Majątkowej PAKP, <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/426B3FBF> [dostęp: 15 kwietnia 2022].

wań o charakterze administracyjnym. Jednocześnie przedstawiono ważne aspekty, jakimi są kwestie bytu prawnego Muzułmańskiego Związku Religijnego w RP, który był wnioskodawcą tego postępowania – trwającego dwadzieścia lat.

Słowa kluczowe: Muzułmański Związek Religijny, Międzykościelna Komisja Regulacyjna, postępowanie regulacyjne, kościelne sprawy majątkowe.

BIBLIOGRAFIA

Borecki P., „Obsada godności Muftiego Muzułmańskiego Związku Religijnego a zasady Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”, *Studia Prawa Publicznego*, 2018, nr 1 (21).

Borecki P., „W sprawie pojęcia wyznaniowej żydowskiej osoby prawnej. Uwagi na tle wyroku Sądu Najwyższego z 9 lutego 2007 r. sygn. III CSK 411/06”, *Studia Prawa Publicznego*, 2020, nr 1 (29).

Czohara A., „Komisje Regulacyjne” [w:] *Leksykon prawa wyznaniowego. 100 podstawowych pojęć*, red. A. Mezglewski, Warszawa 2014.

Jastrzębski R., „Dopuszczalność drogi sądownoadministracyjnej od orzeczeń Komisji Regulacyjnej ds. Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego”, *Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych*, 2020, 4 (68).

Kaczmarczyk R., „Status prawny i faktyczny Muzułmańskich Związków Wyznaniowych w Polsce”, *Studia z Prawa Wyznaniowego*, 2016, tom 19.

Miśkiewicz A., „Tatarzy polscy w latach 1945–1985. Zarys historyczny”, *Studia Podlaskie*, tom 3, 1991.

Pelc P., „Kwestia zwrotu mienia kościelnych osób prawnych w świetle ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej”, *Prawo Kanoniczne*, 38 (1–2).

Pietrzak M., *Prawo wyznaniowe*, wyd. 2, Warszawa 2003.

Rozkrut D. i inni, „Rocznik statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2017”, tom 77, Warszawa 2016.

Walencik D., „Kwestia bezstronności członków Komisji Regulacyjnych” [w:] *Bezstronność religijna, światopoglądowa i filozoficzna władz Rzeczypospolitej Polskiej*, red. T.J. Zieliński, Warszawa 2009.

Walencik D., „Postępowanie regulacyjne przed Komisją Regulacyjną do spraw Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego”, *Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne*, 2008, tom 41, z. 1.

Walencik D., *Rewindykacja nieruchomości Kościoła Katolickiego w postępowaniu przed Komisją Majątkową*, Lublin 2009.

Zamirski K., „Rewindykacja mienia Kościoła Anglikańskiego w Polsce przed Międzykościelną Komisją Regulacyjną”, *Przegląd Prawa Wyznaniowego*, 2018, nr 10.

Zaporowska M., Zaporowska Z., „Wakuf cmentarny. Zarys problematyki prawnej” [w:] *Non omnis moriar. Osobiste i majątkowe aspekty prawne śmierci człowieka: zagadnienia wybrane*. Wrocław 2015.

Zieliński T.J., „Rewindykacja nieruchomości Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego na terenie Gdańska po 1989 r. (Postępowania przed komisją regulacyjną)”, *Studia z Prawa Wyznaniowego*, 2010, tom 3.

Źródła internetowe

<http://mzr.pl/historia-mzr-w-rp/> [dostęp: 15 kwietnia 2022].

<https://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/426B3FBF> [dostęp: 15 kwietnia 2022].

<https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=435A26BF> [dostęp: 15 kwietnia 2022].



Łukasz Węgrzynowski

**Konsument w rozumieniu
rozporządzenia nr 1215/2012
w sprawie jurysdykcji
i uznawania orzeczeń sądowych
oraz ich wykonywania w sprawach
cywilnych i handlowych**

[Consumer Within the Meaning of Regulation No 1215/2012 on Jurisdiction and the Recognition and Enforcement of Judgments in Civil and Commercial Matters]

Abstract

The concept of a consumer affects a number of issues of Polish and European law. The wide scope of this influence in practice means linking the “consumer” with a number of different normative contexts, which raises difficulties of interpretation. The question arises whether the legal assessments of a consumer developed on a given issue remain valid on another. A good example will be the “consumer” within the meaning of Regulation No 1215/2012. The understanding of that concept is characterized by a number of specific characteristics resulting from the autonomous (uniformed) interpretation of that regulation.

The publication presents the basic assumptions of Regulation No 1215/2012 in more detail. An analysis of the Court of Justice of the EU (CJEU) jurisprudence has been carried out and the main interpretative directives used by the Tribunal have been identified, related in particular to the autonomous (uniformed) interpretation. Then, the understanding of the consumer from Regulation No 1215/2012 is presented, with particular emphasis on contentious issues, including mixed-purposes contracts.

Keywords: consumer, jurisdiction, Court of Justice of the EU, autonomous (uniformed) interpretation, mixed-purposes contracts.

Konsument to obecnie jedno z najważniejszych pojęć w prawie europejskim, a przez to istotnie oddziałujących na wiele zagadnień prawa polskiego. Szeroki zakres tego oddziaływania w praktyce oznacza powiązanie „konsumenta” z szeregiem różnych kontekstów normatywnych, co stwa-

rza liczne trudności interpretacyjne. Przede wszystkim jednak wydaje się podawać w wątpliwość tezę o możliwości osiągnięcia pełnego ujednoczenia sposobu rozumienia tego pojęcia. Jakkolwiek bowiem termin ma swój twardy trzon, który jest rozumiany dość uniwersalnie, to jednak z uwagi na wspomniane jego powiązanie z różnymi kontekstami normatywnymi ostateczny rezultat wykładni może być różny.

Dobrym przykładem ilustrującym powyższą tezę jest konsument w rozumieniu rozporządzenia nr 1215/2012¹. Sposób rozumienia tego pojęcia charakteryzuje się szeregiem właściwości szczególnych wynikających z wykładni autonomicznej tego rozporządzenia.

Warto je poddać bardziej szczegółowej analizie oraz ocenić atrakcyjność przyjętego rozumienia terminu „konsument” na płaszczyźnie stosowania innych regulacji dotyczących konsumenta. Taki też jest cel niniejszej publikacji.

Konsument w prawie europejskim

Polityka konsumencka jest częścią strategicznego celu Unii Europejskiej, a jest nim poprawa jakości życia wszystkich jej obywateli. Jej trzon stanowi ochrona konsumenta. Początkowo zakładano, że postulat ochrony konsumenta zrealizuje się sam, w następstwie stworzenia konkurencyjnego rynku wewnętrznego. To założenie stosunkowo szybko uległo weryfikacji, zauważono bowiem, że konsument wymaga samodzielnej ochrony jako słabszy uczestnik gry rynkowej – przez wyrównywanie asymetrii między nim a przedsiębiorcą. Ostatecznie jednak powiązano ochronę konsumenta z konsolidacją i sprawnym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego. Służyć ma temu wykształcenie modelu „konsumenta ufającego” (*confident consumer*), a więc mającego zaufanie do rynku wewnętrznego, w pełni korzystającego z wynikających stąd możliwości, chętnego do dokonywania transakcji transgranicznych.

Wzrastające znaczenie problematyki ochrony konsumenta nie powinno przesłonić faktu, że konsument pojawia się również w innych obszarach prawa europejskiego. Można tu wskazać trzy płaszczyzny, na

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE 2012 L 351, 1 z 20 grudnia 2012 roku), określane w tekście jako „rozporządzenie nr 1215/2012”.

których pojęcie konsumenta jest użyteczne, a jednocześnie na każdej z nich wykazuje się istotnymi odrębnościami. Będą to:

- ◆ Przepisy proceduralne – chodzi zwłaszcza o rozporządzenie nr 1215/2012, ale również inne akty prawne, jak rozporządzenie (WE) nr 805/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Tytułu Egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych².
- ◆ Przepisy dotyczące swobodnego przepływu towarów na podstawie art. 36 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³ (ochrona konsumenta może uzasadniać odstępstwo od zakazu stosowania środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych). Chodzi tu głównie o ochronę przed wprowadzeniem konsumenta w błąd. Przy ocenie uwzględnia się model przeciętnego konsumenta, który jest należyście poinformowany oraz odpowiednio spostrzegawczy i ostrożny.
- ◆ Przepisy dotyczące ochrony konsumenta.

Rozporządzenie nr 1215/2012

Rozporządzenie nr 1215/2012 jest kolejnym aktem europejskiego prawa procesowego zmierzającym do ochrony konsumenta w sferze jurysdykcyjnej. Oparte jest na założeniu, że konsument jako słabsza ekonomicznie strona umowy nie powinien być zniechęcany do wytaczania powództwa z uwagi na konieczność wystąpienia przed sądem innego państwa⁴. To założenie mieści się w ramach ogólnego celu rozporządzenia nr 1215/2012, jakim jest uregulowanie kwestii właściwości sądów do rozpatrywania sporów w sprawach cywilnych i handlowych w stosunkach między tymi państwami oraz ułatwienie wykonywania orzeczeń sądowych w tych sprawach⁵. Problematyka była regulowana w kilku wcześniejszych aktach prawnych, w tym w rozporządzeniu Rady (WE) nr 44/2001 z 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich

² Dz. Urz. UE 2004 L 143, 15 z 30 kwietnia 2004 r.

³ Obecna wersja: Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2.

⁴ J. Kudła, „Jurysdykcja krajowa w sprawach dotyczących umów konsumenckich w świetle europejskich norm jurysdykcyjnych”, PPC, 2016, nr 2, ss. 248 i 249, K. Weitz, „Jurysdykcja krajowa w sprawach konsumenckich – problem umów mieszanych. Glosa do wyroku ETS z 20 stycznia 2005 r. w sprawie C-464/01, J. Gruber przeciwko Bay Wa AG”, EPS, 2006, nr 5, s. 47.

⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 listopada 2011 r. (C-327/10).

wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych”⁶. Trybunał generalnie przyjmuje, że wykładnia dokonana w odniesieniu do postanowień wcześniejszych regulacji pozostaje aktualna dla późniejszych przepisów, w tym dla przepisów rozporządzenia nr 1215/2012, o ile konkretne przepisy obecne i wcześniejsze można uznać za „równoważne” („równorzędne”)⁷. Nie wyłącza to jednak pewnych korekt w razie stwierdzenia redakcyjnych zmian w treści przepisów⁸.

Regulacje dotyczące konsumenta w rozporządzeniu nr 1215/2012

Problematyka konsumenta pojawia się już w preambule rozporządzenia nr 1215/2012, co ma znaczenie prawne, gdyż w orzecznictwie TSUE charakterystyczne jest położenie mocnego akcentu na znaczenie preambuły w procesie wykładni. Konsument pojawia się w motywie 14, 18 i 19. Generalnie podkreśla się tu możliwość odejścia od zasad ogólnych dotyczących jurysdykcji w celu zapewnienia ochrony konsumentów. Konsument jako strona słabsza powinien być chroniony przez przepisy jurysdykcyjne bardziej dłań korzystne niż przepisy ogólne. W sprawach z udziałem konsumentów dopuszczalna jest jedynie ograniczona swoboda stron w zakresie umownego wyboru jurysdykcji⁹.

Kluczowe regulacje są zawarte w sekcji 4 rozporządzenia nr 1215/2012: Jurysdykcja w sprawach dotyczących umów konsumenckich. Wprowa-

⁶ Dz. Urz. UE 2001 L 12, l z 16 stycznia 2001 r.

⁷ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z: 30 września 2021 r. (C-296/20), 2 kwietnia 2020 r. (C-500/18), 3 października 2019 r. (C-208/18), 2 maja 2019 r. (C-694/17), 25 stycznia 2018 r. (C-498/16), 28 stycznia 2015 r. (C-375/13), 14 listopada 2013 r. (C-478/12), 14 marca 2013 r. (C-419/11), 14 maja 2009 r. (C-180/06). Na ten temat: J. Kudła, „Jurysdykcja...”, op. cit., s. 247.

⁸ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z: 18 maja 2010 r. (C-585/08) oraz 14 maja 2009 r. (C-180/06).

⁹ Szerzej na ten temat: P. Modrzejewski, „Problem utraty statusu konsumenta korzystającego z portali społecznościowych”, Glosa 2018, nr 3, ss. 80–88, J. Mucha, „Prawo konsumenckie Unii Europejskiej – pojęcie konsumenta w ujęciu dynamicznym oraz cesja roszczeń konsumenckich”, Europejski Przegląd Sądowy, 2022, nr 1, ss. 52–60, T. Nowakowski, „Prywatny inwestor na rynku Forex a status konsumenta”, Glosa, 2021 nr 3, ss. 27–32, M. Pilich, „Kierowanie przez przedsiębiorcę działalności do państwa zamieszkania konsumenta”, Polski Proces Cywilny, 2011, nr 3, ss. 160–167, F. Stein, M. Jonas, „Komentarz do art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1215/2012” [w:] *Komentarz zur Zivilprozessordnung*, red. R. Bork, H. Roth, tom 12, wyd. 23, Tübingen 2022, nb 29, P. Świder, „Europejskie prawo konsumenckie procesowe”, *Studia Prawnicze*, 2007, nr 2, ss. 43–54, K. Weitz, „Nowe rozwiązania dotyczące ochrony słabszej strony stosunku prawnego w rozporządzeniu Bruksela IA” [w:] M. Boratyńska (red.), *Ochrona słabszej strony stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, Warszawa 2016, ss. 785–808.

dzają one jurysdykcję sądu państwa członkowskiego, na którego terytorium konsument ma miejsce zamieszkania. Chodzi o miejsce zamieszkania konsumenta w chwili wytoczenia powództwa¹⁰, ewentualnie – w szczególnych przypadkach – ostatnie miejsce zamieszkania konsumenta¹¹. Ponadto przepisy rozporządzenia ograniczają możliwość zawierania umów prorogacyjnych. Regulacja ma charakter asymetryczny, chroni wyłącznie konsumenta; przedsiębiorca jest pozbawiony możliwości skorzystania z tego rozwiązania¹².

Istotne znaczenie praktyczne ma art. 17 rozporządzenia, zawierający przesłanki zastosowania szczególnej jurysdykcji w sprawach dotyczących umów konsumenckich. W orzecznictwie TSUE wskazuje się, że art. 17 ust. 1 rozporządzenia stosuje się w sytuacjach, w których są spełnione trzy przesłanki:

- ◆ Jedną ze stron umowy jest konsumentem działającym w celu, który nie może zostać uznany za jego działalność zawodową lub gospodarczą.
- ◆ Umowa między takim konsumentem a przedsiębiorcą została faktycznie zawarta.
- ◆ Umowa należy do jednej z kategorii określonych w art. 17 ust. 1 lit. a–c rozporządzenia.

Te trzy przesłanki muszą zostać spełnione łącznie, a zatem w wypadku niespełnienia jednej z nich jurysdykcja nie może zostać ustalona na podstawie przepisów dotyczących umów konsumenckich¹³.

Powyższe oznacza w praktyce, że kluczowe znaczenie dla rekonstrukcji zakresu przedmiotowego szczególnej jurysdykcji konsumenckiej ma „konsument” i „umowa”. Wokół tych dwóch pojęć skupia się orzecznictwo TSUE. Problem „konsumenta” zostanie omówiony niżej, w tym miejscu trzeba wskazać, że szczególna jurysdykcja konsumencka z rozporządzenia

¹⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 30 września 2021 r. (C-296/20), postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z 3 września 2020 r. (C-98/20).

¹¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 listopada 2011 r. (C-327/10).

¹² A. Gołąb, „Jurysdykcja krajowa w sprawie o naruszenie prawa konsumentów do ochrony danych osobowych. Głosa do wyroku TS z 25 stycznia 2018 r., C-498/16, Maximilian Schrems v. Facebook Ireland Limited”, PPC, 2019, nr 3, ss. 396 i 397, D. Kordas, „Konsument jako strona tzw. umowy mieszanej. Kilka uwag nad orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Johann Gruber przeciwko Bay WA AG”, TPP, 2007, nr 2, ss. 53 i 54.

¹³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 2 kwietnia 2020 r. (C-500/18) oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 3 października 2019 r. (C-208/18). Zbliżone stanowisko przyjmuje się co do wcześniejszych regulacji prawnych – wyroków Trybunału Sprawiedliwości z: 30 września 2021 r. (C-296/20), 10 grudnia 2020 r. (C-774/19), 26 marca 2020 r. (C-215/18), 23 grudnia 2015 r. (C-297/14), 28 stycznia 2015 r. (C-375/13) i 14 marca 2013 r. (C-419/11).

nr 1215/2012 dotyczy sporów związanych z umowami. Ogólnie oznacza to, że umowa musiała być rzeczywiście zawarta między stronami, powództwo zaś musi być nierozzerwalnie związane z tą umową. Wyłączona jest zatem możliwość zastosowania tych regulacji w razie braku umowy między konsumentem a przedsiębiorcą¹⁴. Na tej podstawie przyjęto niemożność stosowania art. 15–17 rozporządzenia nr 1215/2012 w sporze między konsumentem nabywającym obligacje na okaziciela od osoby trzeciej będącej przedsiębiorcą i emitentem obligacji z tytułu warunków emisji obligacji, naruszenia obowiązków informacyjnych i kontroli oraz odpowiedzialności dotyczącej prospektu emisyjnego¹⁵, jak też w sporze o wydanie pozornie wygranej nagrody, chyba że roszczenie ma charakter umowny¹⁶.

Od tej zasady poczyniono jedynie niewielki wyłom, wskazując, że konsumenckie przepisy jurysdykcyjne można stosować do powództw deliktowych, które są nierozzerwalnie związane z umową zawartą pomiędzy konsumentem i przedsiębiorcą. Chodzi zwłaszcza o powództwa mające na celu stwierdzenie odpowiedzialności przedsiębiorcy za uchybienie zobowiązaniom przedumownym wobec kontrahenta będącego konsumentem¹⁷.

Wskazane przepisy obejmują wszystkie rodzaje umów bez względu na ich przedmiot¹⁸ – z wyjątkiem umowy, o której mowa w art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 1215/2012, a mianowicie umowy podróży przewidującej w zamian za cenę ryczałtową połączone świadczenia przewozu i noclegu¹⁹. Umowa nie musi być zawarta na odległość²⁰. Nie musi to być również umowa wzajemna²¹.

Dodatkowo umowa musi mieścić się w zakresie działalności gospodarczej lub zawodowej prowadzonej przez przedsiębiorcę w państwie członkowskim, w którym mieszka konsument, albo w zakresie działalności gospodarczej lub zawodowej kierowanej przez przedsiębiorcę do państwa członkowskiego miejsca zamieszkania konsumenta²², albo przynajmniej

¹⁴ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z 2 kwietnia 2020 r. (C-500/18), 26 marca 2020 r. (C-215/18) oraz 28 stycznia 2015 r. (C-375/13).

¹⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 28 stycznia 2015 r. (C-375/13).

¹⁶ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z 14 maja 2009 r. (C-180/06) i 11 lipca 2002 r. (C-96/00).

¹⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 2 kwietnia 2020 r. (C-500/18).

¹⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 2 maja 2019 r. (C-694/17).

¹⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 3 października 2019 r. (C-208/18).

²⁰ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z 17 października 2013 r. (C-218/12) oraz 6 września 2012 r. (C-190/11).

²¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 14 maja 2009 r. (C-180/06).

²² Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z 23 grudnia 2015 r. (C-297/14), 17 października 2013 r. (C-218/12) i 18 maja 2010 r. (C-585/08).

wykazywać ścisły związek z umową uprzednio zawartą między tymi samymi stronami w ramach takiej działalności²³.

Szczególna jurysdykcja konsumencka dotyczy tylko sytuacji, w której konsument jest osobiście powodem albo pozwanym w postępowaniu. Konsument, który sam nie jest stroną umowy konsumenckiej mającej stanowić przedmiot postępowania, nie może korzystać z podstawy jurysdykcji zastrzeżonej dla konsumentów²⁴. Wyłącza to możliwość stosowania tych przepisów przy dochodzeniu przez konsumenta roszczeń scedowanych na niego przez innych konsumentów²⁵.

Podstawowe dyrektywy interpretacyjne przyjmowane przez Trybunał Sprawiedliwości przy stosowaniu art. 15–17 rozporządzenia nr 215/2012

Analiza orzecznictwa TSUE prowadzi do wniosku, że pewna grupa argumentów pojawia się regularnie w ramach wykładni stosowanej przez Trybunał. Można je uporządkować w trzy grupy, o różnej sile oddziaływania, które zbiorczo można określić jako „dyrektywy interpretacyjne”.

Przede wszystkim Trybunał podkreśla, że pojęcia zastosowane w rozporządzeniu nr 1215/2012 powinny być interpretowane w sposób niezależny (autonomiczny), głównie przez odwołanie się do systematyki i celów rozporządzenia. Kluczowe jest bowiem zapewnienie jednolitego stosowania rozporządzenia we wszystkich państwach członkowskich. Dopiero wtedy będzie możliwe zapewnienie rozporządzeniu nr 1215/2012 pełnej skuteczności²⁶. Postulat wykładni autonomicznej jest charakterystyczny dla aktów prawa międzynarodowego. Szczególnie mocno jest podkreślany w odniesieniu do aktów prawa unijnego, TSUE przyjmuje bowiem, że zarówno względy jednolitego stosowania prawa Unii, jak i zasada równości wskazują na to, że treści przepisu prawa Unii niezawierającego wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia jego znaczenia i zakresu należy zwykle nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię, którą

²³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 23 grudnia 2015 r. (C-297/14).

²⁴ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z 25 stycznia 2018 r. (C-498/16) i 19 stycznia 1993 r. (C-89/91).

²⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 25 stycznia 2018 r. (C-498/16). Szeroko na ten temat: A. Gołąb, „Jurysdykcja...”, op. cit., ss. 396–400.

²⁶ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z: 14 marca 2013 r. (C-419/11), 14 lutego 2019 r. (C-630/17), 28 stycznia 2015 r. (C-375/13), 6 września 2012 r. (C-190/11) oraz 18 maja 2010 r. (C-585/08).

należy ustalić z uwzględnieniem kontekstu przepisu i celu danego uregulowania. Powyższe pozostaje aktualne również w odniesieniu do unijnych regulacji ukierunkowanych ściśle na ochronę konsumentów; w odniesieniu jednak do rozporządzenia nr 1215/2012 wykładnia autonomiczna rodzi kilka szczególnych konsekwencji interpretacyjnych, które mają istotny wpływ na kształt regulacji konsumenckich w nim zawartych.

Trybunał podkreśla, że regulacje zawarte w sekcji 4 rozdziału II rozporządzenia nr 1215/2012 wprowadzają aż dwa wyjątki względem ogólnych zasad ustalania jurysdykcji na podstawie tego rozporządzenia. Stanowią one odstępstwo od ogólnej zasady jurysdykcji ustanowionej w art. 4 ust. 1 rozporządzenia, przyznającej jurysdykcję sądom państwa członkowskiego, na którego terytorium pozwany ma miejsce zamieszkania. Wprowadzają też odstępstwo od zasady jurysdykcji szczególnej w sprawach dotyczących umowy ustanowionej w art. 7 rozporządzenia, zgodnie z którą to zasadą jurysdykcję mają sądy miejsca wykonania danego zobowiązania. Powyższe ma duże znaczenie w procesie wykładni. Trybunał często podkreśla, że skoro konsumenckie zasady jurysdykcyjne stanowią odstępstwo od zasad ogólnych, to należy poddawać je wykładni ścisłej – co oznacza, że nie mogą one być interpretowane w sposób wykraczający poza stosowanie ich do wypadków wyraźnie przewidzianych w rozporządzeniu nr 1215/2012²⁷. Mogło to prowadzić Trybunał do wyraźnego odrzucenia argumentacji odwołującej się do celów przepisów rozporządzenia nr 1215/2012, czyli zapewnienia odpowiedniej ochrony konsumentowi jako słabszej stronie²⁸. Stanowiło również podstawę do odrzucenia argumentów dotyczących subiektywnej sytuacji osoby mogącej być konsumentem²⁹.

Drugą istotną dyrektywą interpretacyjną wykorzystywaną przez Trybunał przy stosowaniu przepisów rozporządzenia nr 1215/2012 jest zapewnienie przewidywalności zasad ustalania jurysdykcji. Trybunał wskazuje, że celem rozporządzenia nr 1215/2012, wyrażonym w jego motywie 15, jest zapewnienie pewności prawa, która polega na wzmoc-

²⁷ Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z 3 września 2020 r. (C-98/20). Zbliżone stanowisko przyjmuje się co do wcześniejszych regulacji prawnych, wyroków Trybunału Sprawiedliwości z: 10 grudnia 2020 r. (C-774/19), 26 marca 2020 r. (C-215/18), 25 stycznia 2018 r. (C-498/16), 23 grudnia 2015 r. (C-297/14), 14 marca 2013 r. (C-419/11), 28 stycznia 2015 r. (C-375/13), 6 września 2012 r. (C-190/11), 18 maja 2010 r. (C-585/08), 20 stycznia 2005 r. (C-464/01) oraz 19 stycznia 1993 r. (C-89/91).

²⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 20 stycznia 2005 r. (C-27/02), podobnie: wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 14 maja 2009 r. (C-180/06).

²⁹ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z 10 grudnia 2020 r. (C-774/19) i 3 października 2019 r. (C-208/18).

nieniu ochrony prawnej osób zamieszkałych na terenie Unii Europejskiej lub mających na jej terenie swoją siedzibę – poprzez jednoczesne umożliwienie powodowi łatwego zidentyfikowania sądu, do którego może on wnieść powództwo, a pozwanemu racjonalnego przewidzenia sądu, przed jaki może on być pozwany³⁰. To założenie łączy się z wykładnią autonomiczną, zapewnienie przewidywalności niewątpliwie wspiera zasadność odwoływania się przede wszystkim do systematyki i celów rozporządzenia nr 1215/2012; oznacza zatem koncentrację na wykładni językowej oraz skłonność do odrzucania argumentów natury funkcjonalnej. Nie da się jednoznacznie scharakteryzować tej dyrektywy interpretacyjnej z perspektywy ochrony konsumenta. Można bowiem przytoczyć zarówno orzeczenia, w których odwołanie się do przewidywalności zasad ustalania jurysdykcji prowadziło Trybunał do przyjęcia stanowiska ograniczającego ochronę konsumenta, jak i orzeczenia, w których powyższa dyrektywa wspierała ochronę konsumenta. W wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 3 października 2019 r. (C-208/18) wskazano, że dla oceny, czy dana osoba jest konsumentem, nie ma znaczenia wartość transakcji przeprowadzonych na podstawie umowy. Trybunał podkreślił, że skoro rozporządzenie nr 1215/2012 nie wskazuje progu, powyżej którego kwota transakcji jest uznawana za znaczącą, inwestor nie byłby w stanie przewidzieć, czy będzie mu przysługiwać ochrona na mocy tych przepisów, co byłoby niezgodne z wolą prawodawcy unijnego³¹. Natomiast w wyroku z 20 stycznia 2005 r. (C-464/01) Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że odmowa uznania statusu konsumenta w sytuacji, gdy użytek czyniony z towaru bądź usługi realizuje cel, który pozostaje w niepomijalnym związku z działalnością gospodarczą danej osoby, jest również najbardziej zgodna z wymogami pewności prawa oraz przewidywalności jurysdykcji właściwej w stosunku do przyszłego pozwanego.

Jak się wydaje, dopiero trzecią w kolejności ważności dyrektywą interpretacyjną stosowaną przez Trybunał jest ochrona interesu konsumenta. Trybunał ogólnie przyjmuje, że konsumenckie zasady jurysdykcji mają na celu zagwarantowanie odpowiedniej ochrony konsumentowi jako stronie umowy uznawanej za słabszą ekonomicznie i mniej doświadczoną

³⁰ Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z 3 września 2020 r. (C-98/20); wyroki Trybunału Sprawiedliwości z: 26 marca 2020 r. (C-215/18), 3 października 2019 r. (C-208/18), 25 stycznia 2018 r. (C-498/16), 23 grudnia 2015 r. (C-297/14), 28 stycznia 2015 r. (C-375/13) oraz 17 listopada 2011 r. (C-327/10).

³¹ Podobnie wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 10 grudnia 2020 r. (C-774/19).

pod względem prawnym niż ich zawodowy kontrahent³². Konsument nie powinien być zniechęcany do wnoszenia sprawy do sądu z powodu zmuszania go do wytoczenia powództwa przed sądami państwa, na którego terytorium ma siedzibę jego kontrahent³³. Czasem też wskazuje się, że mnożenie podstaw jurysdykcji może stawiać konsumenta w szczególnie niekorzystnym położeniu, stąd też w interesie prawidłowego sprawowania wymiaru sprawiedliwości leży, aby konsument mógł zwrócić się do tego samego sądu z wszystkimi trudnościami mogącymi wyniknąć z umowy³⁴. Jednocześnie jednak Trybunał wyraźnie podkreśla, że ochrona konsumenta nie jest bezwzględna³⁵, z ochronnego celu tych przepisów wynika zaś, że przewidziane w konwencji szczególne przepisy jurysdykcyjne nie mogą być rozciągane na osoby, które takiej ochrony nie potrzebują³⁶. Na tej podstawie Trybunał odrzucił możliwość rozszerzającego rozumienia przesłanki „kierowania przez przedsiębiorcę działalności do państwa członkowskiego”. Podkreślił, że prawodawca kierował się życzeniem lepszej ochrony konsumenta, nie poszedł jednak tak daleko, by postanowić, iż samo posługiwanie się stroną internetową, która stała się zwyczajnym środkiem prowadzenia działalności gospodarczej niezależnie od obranego terytorium, stanowi działalność „kierowaną” do innych państw członkowskich – uruchamiającą zastosowanie mającego charakter ochronny przepisu jurysdykcyjnego³⁷. Można też jednak wskazać orzeczenia, w których odwołanie do ochronnego celu regulacji rozporządzenia nr 1215/2012 skutkowało przyjęciem interpretacji korzystnej z perspektywy interesów konsumenta. W wyroku z 17 października 2013 r. (C-218/12) Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że z przepisów rozporządzenia nr 1215/2012 nie wynika wymóg istnienia związku przyczynowego między środkiem wykorzystanym przez przedsiębiorcę dla skierowania działalności gospodarczej bądź zawodowej do państwa członkowskiego miejsca za-

³² Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z 3 września 2020 r. (C-98/20); wyroki Trybunału Sprawiedliwości z 23 grudnia 2015 r. (C-297/14), 14 listopada 2013 r. (C-478/12), 6 września 2012 r. (C-190/11), 18 maja 2010 r. (C-585/08), 14 maja 2009 r. (C-180/06) oraz 20 stycznia 2005 r. (C-464/01).

³³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19 stycznia 1993 r. (C-89/91).

³⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 2 kwietnia 2020 r. (C-500/18).

³⁵ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z: 23 grudnia 2015 r. (C-297/14), 6 września 2012 r. (C-190/11) i 18 maja 2010 r. (C-585/08).

³⁶ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z: 10 grudnia 2020 r. (C-774/19), 14 marca 2013 r. (C-419/11) i 19 stycznia 1993 r. (C-89/91).

³⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 18 maja 2010 r. (C-585/08).

mieszkania konsumenta a zawarciem umowy z konsumentem. Trybunał wskazał, że trudności związane z dowodem na istnienie związku przyczynowego pomiędzy środkiem wykorzystanym dla skierowania działalności a zawarciem umowy z konsumentem umacniałyby tendencję do zniechęcania konsumentów do wytaczania powództw przed sądami krajowymi na podstawie przepisów rozporządzenia nr 1215/2012 i osłabiały ochronę konsumentów realizowaną przez te przepisy. Podobne stanowisko przyjęto w wyroku z 6 września 2012 r. (C-190/11). Trybunał wskazał tu, że załączenie stosowania przepisów rozporządzenia nr 1215/2012 o szczególnej jurysdykcji konsumenckiej wyłącznie do umów zawartych na odległość byłoby sprzeczne z celem tych przepisów, polegającym na ochronie konsumentów będących słabszą stroną umowy³⁸. W tym kontekście na wyróżnienie zasługuje wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 25 stycznia 2018 r. (C-498/16). Wskazano w nim, że zaangażowanie osoby w reprezentowanie praw i interesów użytkowników serwisu społecznościowego nie odbiera jej przymiotu „konsumenta”. Przeciwna wykładnia godziłaby w ustanowiony w art. 169 ust. 1 TFUE cel dotyczący popierania prawa konsumentów do organizowania się w celu zachowania ich interesów.

Konsument w rozumieniu rozporządzenia nr 1215/2012 – uwagi ogólne

Konsekwencje wynikające ze stosowania powyższych dyrektyw interpretacyjnych, a zwłaszcza wykładni autonomicznej rozporządzenia nr 1215/2012, są dobrze widoczne przy rekonstrukcji pojęcia „konsumenta”. Ma ono znaczenie swoiste, dostosowane przede wszystkim do systematyki i celów rozporządzenia. Jednocześnie nie można jednoznacznie stwierdzić, że rozumienie konsumenta całkowicie odrywa się od ogólnych założeń dotyczących konsumenta w prawie europejskim.

W orzecnictwie Trybunału Sprawiedliwości zwykle wskazuje się, że pojęcie „konsumenta” w rozumieniu rozporządzenia nr 1215/2012 należy interpretować w sposób ścisły, z uwzględnieniem sytuacji danej osoby w określonej umowie wobec rodzaju i celu tej umowy, nie zaś wobec subiektywnej sytuacji tej osoby, albowiem ta sama osoba może zostać uznana za konsumenta w ramach pewnego rodzaju transakcji, a za przedsiębiorcę

³⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 6 września 2012 r. (C-190/11).

w ramach innych transakcji³⁹. W tej formule można zauważyć oddziaływanie dwóch różnych czynników.

Widać tutaj wpływ ogólnych założeń dotyczących konsumenta w prawie europejskim. W tym kontekście należy rozumieć podkreślenie, że pojęcie to jest definiowane jako przeciwieństwo pojęcia „podmiotu prowadzącego działalność zawodową lub gospodarczą”, ma ono charakter obiektywny i jest niezależne od konkretnego zasobu wiedzy, jaki może mieć dana osoba, czy też od posiadanych przez nią w rzeczywistości informacji⁴⁰. Gdyby posiadanie statusu konsumenta miało zależeć od wiedzy albo umiejętności i informacji, jakie strona umowy posiada w danej dziedzinie, a nie od okoliczności, że zawarta przez nią umowa ma na celu zaspokojenie jej osobistych potrzeb lub też nie ma takiego celu, oznaczałoby to odwołanie się do subiektywnej sytuacji tego kontrahenta⁴¹. Tymczasem możliwość przyznania danej osobie statusu „konsumenta” należy analizować, odwołując się jedynie do pozycji tej osoby w ramach określonej umowy, z uwzględnieniem natury i celu tej umowy⁴². Te wszystkie argumenty pozostawałyby aktualne w każdym możliwym kontekście normatywnym, w którym pojawia się problematyka konsumenta.

Odmiennie należy ocenić nakaz ścisłego interpretowania pojęcia „konsumenta”. Łączy się to ze szczególnymi dyrektywami interpretacyjnymi przyjmowanymi w stosowaniu przepisów rozporządzenia nr 1215/2012. Jak wskazano, Trybunał podkreśla konieczność wykładni pojęć z rozporządzenia nr 1215/2012 w sposób niezależny (autonomiczny). W konsekwencji również pojęcie „konsumenta” należy interpretować w sposób autonomiczny, głównie poprzez odwołanie się do systematyki i celów tego rozporządzenia, tak aby zapewnić jego jednolite stosowanie we wszystkich państwach członkowskich⁴³. Należy zwłaszcza uwzględnić, że definicja pojęcia konsumenta jest zredagowana w rozporządzeniu nr 1215/2012 za pomocą ścisłych wyrażen i w sposób negatywny⁴⁴. Stąd nakaz ścisłego interpretowania pojęcia „konsumenta” – wynikający z tego, że zawarte

³⁹ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z: 2 kwietnia 2020 r. (C-500/18), 3 października 2019 r. (C-208/18), 14 lutego 2019 r. (C-630/17) oraz 25 stycznia 2018 r. (C-498/16).

⁴⁰ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z: 10 grudnia 2020 r. (C-774/19), 3 października 2019 r. (C-208/18) i 25 stycznia 2018 r. (C-498/16).

⁴¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 10 grudnia 2020 r. (C-774/19).

⁴² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 3 października 2019 r. (C-208/18).

⁴³ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z: 10 grudnia 2020 r. (C-774/19), 28 stycznia 2015 r. (C-375/13) i 20 stycznia 2005 r. (C-464/01).

⁴⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 20 stycznia 2005 r. (C-464/01).

w art. 15–17 przepisy jurysdykcyjne stanowią odstępstwo od ogólnych zasad jurysdykcyjnych⁴⁵.

Charakterystyczne jest też, że przy rekonstrukcji pojęcia konsumenta w rozumieniu rozporządzenia nr 1215/2012 Trybunał rzadko uznaje za przydatne szczegółowe argumenty wynikające z innych aktów prawa europejskiego. Przyjmuje wprawdzie, że w celu zagwarantowania poszanowania celów realizowanych przez prawodawcę Unii Europejskiej w dziedzinie umów zawieranych z udziałem konsumentów, jak również spójności prawa Unii, należy wziąć w szczególności pod uwagę pojęcie „konsumenta” występujące w innych uregulowaniach prawa Unii⁴⁶; jednocześnie podkreśla jednak, że dążenie do zapewnienia spójności pomiędzy różnymi aktami prawa Unii nie może prowadzić do nadania przepisom rozporządzenia nr 1215/2012 wykładni, która nie byłaby powiązana z ustanowionym w nim systemem i jego celami. W wyroku z 2 maja 2019 r. (C-694/17) Trybunał Sprawiedliwości przyjął, że dla stosowania przepisów rozporządzenia nr 1215/2012 nie jest wymagane, aby umowa kredytu konsumenckiego nie przekraczała progu określonego w art. 2 ust. 2 lit. c dyrektywy 2008/48. Trybunał podkreślił przede wszystkim odmienną celów rozporządzenia nr 1215/2012 i dyrektywy 2008/48. Dyrektywa zmierza do pełnej i bezwzględnie wiążącej harmonizacji prowadzącej do powstania dobrze funkcjonującego wewnętrznego rynku kredytów konsumenckich; tymczasem celem rozporządzenia nr 1215/2012 nie jest harmonizacja przepisów prawa materialnego regulującego umowy o kredyt konsumencki, lecz określenie zasad jurysdykcji w sposób przyznający ochronę konsumentowi. W dążeniu do realizacji tego celu zakres stosowania rozporządzenia nr 1215/2012 nie jest ograniczony ze względu na konkretne kwoty i obejmuje wszelkie typy umów. Natomiast w wyroku z 3 października 2019 r. (C-208/18) Trybunał Sprawiedliwości przyjął, że wyłączenie instrumentów finansowych z zakresu stosowania art. 6 rozporządzenia Rzym I pozostaje bez wpływu na uznanie danej osoby za „konsumenta” w rozumieniu art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 1215/2012. Tu również Trybunał podkreślił odmienną celów obu aktów prawa europejskiego – rozporządzenie zmierza do określenia prawa materialnego mającego zastosowanie do zobowiązań umownych w sprawach cywilnych i handlowych w sytuacji zbiegu norm prawnych. W konsekwencji uznał, że pozbawienie konsumenta ochrony

⁴⁵ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z 10 grudnia 2020 r. (C-774/19) i 20 stycznia 2005 r. (C-464/01).

⁴⁶ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z 10 grudnia 2020 r. (C-774/19) i 25 stycznia 2018 r. (C-498/16).

proceduralnej z tego tylko powodu, że takiej ochrony nie przyznają mu przepisy regulujące zbieg norm prawnych, byłoby sprzeczne z celami rozporządzenia nr 1215/2012. W orzecznictwie Trybunału przyjęto również, że pojęcie konsumenta w rozumieniu rozporządzenia nr 1215/2012 nie jest powiązane z pojęciem klienta detalicznego z dyrektywy 2004/39. Przewidziane w tych przepisach kwalifikacje danej osoby jako „konsumenta” i jako „klienta detalicznego” realizują różne cele⁴⁷.

Konsument w rozumieniu rozporządzenia nr 1215/2012 – przypadki sporne

Podobnie jak w przy posługiwaniu się pojęciem konsumenta na innych płaszczyznach prawa europejskiego, również w związku z rozporządzeniem nr 1215/2012 szczególnie sporna jest kwestia związku umowy konsumenta z jego działalnością gospodarczą albo zawodową. Kwestia ta tradycyjnie rodzi największe trudności interpretacyjne, stanowi bowiem odejście od obiektywnego rozumienia konsumenta na rzecz pewnej subiektywizacji tego pojęcia, przez uwzględnienie również okoliczności dotyczących konkretnego konsumenta i konkretnego stanu faktycznego.

Trybunał przyjmuje, że szczególna jurysdykcja konsumentka dotyczy jedynie prywatnego konsumenta końcowego⁴⁸. Chodzi o konsumenta, który zawiera umowy poza zakresem jakiejkolwiek działalności lub poza jakimkolwiek celem gospodarczym lub zawodowym, w celu zaspokojenia własnych prywatnych potrzeb konsumpcyjnych. Tylko wówczas uzasadnione jest przyznanie szczególnej ochrony konsumentowi, uznanemu za słabszą stronę umowy, natomiast tego rodzaju ochrona nie znajduje uzasadnienia w przypadku umów, których celem jest działalność gospodarcza lub zawodowa⁴⁹. Szczególna ochrona nie znajduje uzasadnienia w przypadku umowy zawartej dla celów prowadzenia działalności gospodarczej

⁴⁷ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z 2 kwietnia 2020 r. (C-500/18) i 3 października 2019 r. (C-208/18). Z drugiej strony trzeba wskazać, że wnioski interpretacyjne co do rozumienia konsumenta w rozporządzeniu nr 44/2001 zostały uznane za istotne przy wykładni rozporządzenia nr 805/2004 – por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 5 grudnia 2013 r. (C-508/12).

⁴⁸ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z: 23 grudnia 2015 r. (C-297/14), 5 grudnia 2013 r. (C-508/12), 14 marca 2013 r. (C-419/11), 20 stycznia 2005 r. (C-464/01) oraz 19 stycznia 1993 r. (C-89/91).

⁴⁹ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z: 10 grudnia 2020 r. (C-774/19), 2 kwietnia 2020 r. (C-500/18), 3 października 2019 r. (C-208/18), 14 lutego 2019 r. (C-630/17), 25 stycznia 2018 r. (C-498/16), 5 grudnia 2013 r. (C-508/12) oraz 14 marca 2013 r. (C-419/11).

lub zawodowej, nawet przewidzianej w przyszłości, ponieważ przyszły charakter działalności nie umniejsza jej gospodarczego lub zawodowego charakteru⁵⁰.

Jednocześnie Trybunał przyjmuje, że nie każda aktywność osoby fizycznej, nawet realizowana w sposób regularny i przynoszący zysk, oznacza działalność gospodarczą. W wyroku z 10 grudnia 2020 r. (C-774/19) Trybunał Sprawiedliwości uznał, że pozostaje konsumentem osoba zawierająca umowę dla celów gry w pokera w internecie, nawet gdy gra w pokera w znacznym wymiarze czasu i uzyskuje z tej gry znaczne wygrane, o ile nie zgłosiła oficjalnie takiej działalności ani nie zaoferowała osobom trzecim wykonywania jej jako odpłatnej usługi. Jak się wydaje, Trybunał nie tylko zaakcentował znaczenie kryterium formalnoprawnego (zgłoszenie działalności), ale również wyszedł z założenia, że sama gra w pokera może nie stanowić aktywności kwalifikowanej jako działalność gospodarcza albo zawodowa, skoro nie prowadzi do sprzedaży towarów ani świadczenia usług. W wyroku z 25 stycznia 2018 r. (C-498/16) Trybunał Sprawiedliwości przyjął, że użytkownik prywatnego konta na Facebooku nie traci przymiotu „konsumenta”, jeżeli publikuje książki, wygłasza wykłady, prowadzi strony internetowe, organizuje zbiórki datków i staje się cesjonariuszem roszczeń licznych konsumentów dla celów dochodzenia ich w postępowaniu sądowym. Trybunał wskazał przede wszystkim, że chodzi o działalność związaną z korzystaniem z serwisu społecznościowego. Powtórzył, że posiadanie przymiotu konsumenta jest niezależne od konkretnego zasobu wiedzy, jakim może dysponować dana osoba, czy też od posiadanych przez nią w rzeczywistości informacji. Nowością jest wskazanie, że odmienna wykładnia godziłaby w ustanowiony w art. 169 ust. 1 TFUE cel dotyczący popierania prawa konsumentów do organizowania się w celu zachowania ich interesów. W wyroku z 3 października 2019 r. (C-208/18) Trybunał Sprawiedliwości uznał natomiast, że jest konsumentem osoba zawierająca umowę umożliwiającą przeprowadzanie transakcji na rynku FOREX. Trybunał ponownie wskazał na istotne znaczenie kryterium formalnego, podkreślił bowiem, że powódka w sprawie była studentką i pracowała. Zasygnalizował też, że szereg kryteriów pozornie atrakcyjnych dla oceny, czy ma miejsce działalność gospodarcza (wartość transakcji, ryzyko strat finansowych, wiedza i posiadane informacje, aktywna postawa w in-

⁵⁰ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości z: 2 kwietnia 2020 r. (C-500/18), 3 października 2019 r. (C-208/18) i 14 lutego 2019 r. (C-630/17).

westowaniu) nie pojawia się w rozporządzeniu nr 1215/2012, tym samym ich stosowanie godziłoby w przewidywalność przepisów o jurysdykcji⁵¹. W wyroku z 14 marca 2013 r. (C-419/11) Trybunał Sprawiedliwości przyjął zaś, że nie jest konsumentem osoba poręczająca za zobowiązania spółki, której jest dyrektorem zarządzającym i większościovym wspólnikiem. Kluczowa była okoliczność, że spółka prowadzi działalność gospodarczą, poręczająca zaś osoba fizyczna jest z nią ściśle powiązana pod względem zawodowym.

Szczególnie sporna z perspektywy rozporządzenia nr 1215/2012 jest problematyka umów mieszanych, a więc umów związanych zarówno z realizacją celów dotyczących działalności gospodarczej, jak i celów prywatnych⁵². Kluczowe znaczenie dla praktyki orzeczniczej ma wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 20 stycznia 2005 r. (C-464/01). Trybunał przyjął tu, że osoba, która zawiera umowę dotyczącą towaru przeznaczonego do użytku po części gospodarczego, a po części niezwiązanego z jej działalnością gospodarczą, nie ma prawa powoływania się szczególną jurysdykcję konsumencką, z wyjątkiem sytuacji, gdy użytek gospodarczy jest na tyle marginalny, że odgrywa jedynie nikłą rolę w ogólnym kontekście danej transakcji – przy czym bez znaczenia pozostaje fakt, iż pozagospodarczy aspekt ma charakter dominujący.

Sąd powinien wziąć pod uwagę całość istotnych okoliczności faktycznych wynikających w sposób obiektywny z akt sprawy (treść, charakter i cel umowy, obiektywne okoliczności, które towarzyszyły jej zawarciu). Nie powinien brać pod uwagę okoliczności ani faktów, o których kontrahent umowy mógł wiedzieć podczas zawierania umowy, chyba że osoba powołująca się na swój status konsumenta zachowała się w taki sposób, iż swym zachowaniem wywołała w świadomości drugiej strony umowy uzasadnione wrażenie, że działała w celach gospodarczych (zamówienie przedmiotów mogących istotnie służyć wykonywaniu zawodu, użycie papieru firmowego, żądanie dostawy na adres miejsca pracy, wskazanie kwestii możliwości odliczenia podatku od wartości dodanej). To na osobie powołującej się na status konsumenta ciąży obowiązek udowodnienia, że w danej umowie o podwójnym celu użytek gospodarczy odgrywa jedynie marginalną rolę, do strony zaś przeciwnej należy dostarczenie dowodu przeciwnego. Jeśli okoliczności obiektywne nie są wystarczające, aby wykazać, że transakcja

⁵¹ Podobnie wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 2 kwietnia 2020 r. (C-500/18).

⁵² Szeroko na ten temat: K. Weitz „Jurysdykcja...”, op. cit., ss. 47–49.

będąca podstawą zawarcia umowy o podwójnym celu realizowała w niepomijalnym stopniu cel gospodarczy, umowa ta, co do zasady, powinna zostać zakwalifikowana jako zawarta przez konsumenta⁵³.

Orzeczenie należy rozumieć przede wszystkim jako realizację założeń wykładni autonomicznej rozporządzenia nr 1215/2012. Punktem wyjścia był nakaz ścisłego rozumienia pojęcia konsumenta, uzasadniony tym, że szczególna jurysdykcja konsumencka stanowi wyjątek od zasad ogólnych dotyczących jurysdykcji w rozporządzeniu nr 1215/2012. Stąd też Trybunał ponownie podkreślił, że szczególna jurysdykcja konsumencka odnosi się wyłącznie do konsumenta końcowego, będącego osobą prywatną, nieprowadzącą działalności gospodarczej ani zawodowej. Powyższe założenie zostało w niewielkim stopniu złagodzone przez wyłączenie umów mających jedynie marginalny związek z działalnością gospodarczą. Trybunał nie wyjaśnił przyczyn sięgnięcia do tego kryterium, wydaje się jednak jasne, że chodzi tu o ochronę interesu konsumenta. Orzeczenie można zatem rozumieć jako efekt uwzględnienia wszystkich przedstawionych wyżej dyrektyw interpretacyjnych. Potwierdza też, że siła oddziaływania dyrektywy interpretacyjnej odwołującej się do ochrony konsumenta nie jest kluczowa przy stosowaniu przepisów rozporządzenia nr 1215/2012.

Ocena orzeczenia Trybunału zależy od przyjętej perspektywy. Jeśli uwzględnić orzecznictwo dotyczące rozporządzenia nr 1215/2012 i przyjmowane tu założenia wykładni autonomicznej regulacji tego rozporządzenia, to trzeba przyznać, że Trybunał zrobił krok w kierunku zwiększenia ochrony konsumenta. Tak można rozumieć wprowadzenie kryterium „marginalnego związku”, które nieco łagodzi nakaz ścisłego rozumienia pojęcia konsumenta. Jednak z perspektywy całokształtu problematyki ochrony konsumenta stanowisko przyjęte przez Trybunał nie wydaje się optymalne. Kryterium „marginalnego związku” jest bowiem zbyt wąskie, całkowicie pomija kwestię asymetrii organizacyjnej i informacyjnej między stronami umowy, a w konsekwencji mogłoby prowadzić do rozwiązań nadmiernie ograniczających ochronę konsumenta. Możliwość jego wykorzystania, zwłaszcza na płaszczyźnie regulacji materialnoprawnych ukierunkowanych na ochronę konsumenta, należy uznać za bardzo ograniczoną⁵⁴.

⁵³ Podobnie wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 14 lutego 2019 r. (C-630/17).

⁵⁴ Odmiennie: K. Weitz „Jurysdykcja...”, op. cit., s. 54.

Jednocześnie należy podkreślić, że sposobu rozumienia pojęcia konsumenta w rozporządzeniu nr 1215/2012 nie można uznać za ewidentnie zawężający czy prowadzący do każdorazowego odrzucenia wniosków wynikających z potrzeby ochrony konsumenta. Pewne stwierdzenia pojawiające się w związku z wykładnią autonomiczną czy koniecznością zapewnienia przewidywalności zasad ustalania jurysdykcji mogą prowadzić do neutralizacji argumentów potencjalnie prowadzących do zawężenia pojęcia konsumenta. Chodzi tu zwłaszcza o dość wąskie rozumienie kryterium działalności gospodarczej, oparte na akcentowaniu formalnego statusu danej osoby, jak też odrzucenie możliwości uwzględnienia tu liczebności i wartości transakcji dokonywanych przez konsumenta czy działania w sposób zorganizowany i ukierunkowany na osiągnięcie zysku.

Powyższe prowadzi do wniosku, że sposób rozumienia pojęcia konsumenta w rozporządzeniu nr 1215/2012 ma charakter swoisty. Zwłaszcza w kwestiach szczegółowych jest silnie determinowany założeniami interpretacyjnymi stosowanymi przy wykładni przepisów tego rozporządzenia, a więc wykładnią autonomiczną prowadzącą do odwołania się do systematyki i celów rozporządzenia, koniecznością zapewnienia przewidywalności zasad ustalania jurysdykcji oraz ochroną konsumenta. Już sam dobór tych grup argumentów jest ściśle związany z rozporządzeniem nr 1215/2012, ostateczny zaś efekt ich zastosowania będzie również łączył się ściśle z tym rozporządzeniem. Stąd też wypracowane tu przez Trybunał oceny prawne dotyczące konsumenta trudno jest bezpośrednio stosować na innych płaszczyznach problematyki konsumenckiej. W zakresie wykraczającym poza stosowanie przepisów rozporządzenia nr 1215/2012 powinny mieć znaczenie jedynie pomocnicze. Powyższy wniosek pośrednio potwierdza sam Trybunał, który przy rekonstrukcji pojęcia konsumenta w rozumieniu rozporządzenia nr 1215/2012 rzadko uznaje za przydatne szczegółowe argumenty wynikające z innych aktów prawa europejskiego.

Abstrakt

Pojęcie konsumenta oddziałuje na szereg zagadnień prawa polskiego i prawa europejskiego. Szeroki zakres tego oddziaływania w praktyce oznacza powiązanie konsumenta z szeregiem różnych kontekstów normatywnych, co stwarza liczne trudności interpretacyjne. Pojawia się pytanie, czy oceny prawne dotyczące konsumenta wypracowane w ramach danego zagadnienia pozostają aktualne w ramach

innego. Dobrym przykładem będzie „konsument” w rozumieniu rozporządzenia nr 1215/2012. Sposób rozumienia tego pojęcia charakteryzuje się szeregiem właściwości szczególnych wynikających z wykładni autonomicznej tego rozporządzenia.

W publikacji przedstawiono bliżej podstawowe założenia rozporządzenia nr 1215/2012. Przeprowadzono analizę orzecznictwa TSUE i wskazano główne dyrektywy interpretacyjne stosowane tu przez Trybunał, związane zwłaszcza z wykładnią autonomiczną. Ponadto przedstawiono sposób rozumienia konsumenta w rozporządzeniu nr 1215/2012, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii spornych, w tym umów mieszanych.

Słowa kluczowe: konsument, jurysdykcja, Trybunał Sprawiedliwości UE, wykładnia autonomiczna, umowy mieszane.

BIBLIOGRAFIA

Gołąb A., „Jurysdykcja krajowa w sprawie o naruszenie prawa konsumentów do ochrony danych osobowych. Glosa do wyroku TS z 25 stycznia 2018 r., C-498/16, Maximilian Schrems v. Facebook Ireland Limited”, *Polski Proces Cywilny*, 2019, nr 3.

Kordas D., „Konsument jako strona tzw. umowy mieszanej. Kilka uwag nad orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Johann Gruber przeciwko Bay WA AG”, *Transformacje Prawa Prywatnego*, 2007, nr 2.

Kudła J., „Jurysdykcja krajowa w sprawach dotyczących umów konsumenckich w świetle europejskich norm jurysdykcyjnych”, *Polski Proces Cywilny*, 2016, nr 2.

Modrzejewski P., „Problem utraty statusu konsumenta korzystającego z portali społecznościowych”, *Glosa*, 2018, nr 3.

Mucha J., „Prawo konsumenckie Unii Europejskiej – pojęcie konsumenta w ujęciu dynamicznym oraz cesja roszczeń konsumenckich”, *Europejski Przegląd Sądowy*, 2022, nr 1.

Nowakowski T., „Prywatny inwestor na rynku Forex a status konsumenta”, *Glosa*, 2021, nr 3.

Pilich M., „Kierowanie przez przedsiębiorcę działalności do państwa zamieszkania konsumenta”, *Polski Proces Cywilny*, 2011, nr 3.

Stein F., Jonas M., „Komentarz do art. 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1215/2012” [w:] *Kommentar zur Zivilprozessordnung*, red. R. Bork, H. Roth, tom 12, wyd. 23, Tübingen 2022.

Świder P., „Europejskie prawo konsumenckie procesowe”, *Studia Prawnicze*, 2007, nr 2.

Weitz K., „Jurysdykcja krajowa w sprawach konsumenckich – problem umów mieszanych. Glosa do wyroku ETS z 20 stycznia 2005 r. w sprawie C-464/01, J. Gruber przeciwko Bay Wa AG”, Europejski Przegląd Sądowy, 2006, nr 5.

Weitz K., „Nowe rozwiązania dotyczące ochrony słabszej strony stosunku prawnego w rozporządzeniu Bruksela IA” [w:] M. Boratyńska (red.), Ochrona słabszej strony stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Adamowi Zielińskiemu, Warszawa 2016.



Tomasz Szczurowski

Krajowy Rejestr Zadłużonych i informatyzacja postępowań insolwencyjnych

[National Register of Indebted Parties and Computerization of Insolvency Proceedings]

Abstract

The article describes a new regulation relation to insolvency proceedings. It is included in The Act of The National Register of Indebted Parties. The author underlines that it came into force on 1 December 2021. The Act changes insolvency proceedings because computerizes them. It creates new type of public register which contains information about debtors lost the ability to fulfilled their liabilities. In the first part of the article author presents The National Register of Indebted Parties, highlights it advantages and disadvantages. In the second part of the article the author emphasizes that under the new regulation each action in insolvency proceeding must be done via the IT data transmission system supporting the court proceedings.

Keywords: The National Register of Indebted Parties, computerization, insolvency proceedings.

1 grudnia 2021 r. był datą przełomową dla postępowania insolwencyjnego, a więc szeroko rozumianego postępowania upadłościowego oraz postępowania restrukturyzacyjnego. Z tym dniem weszła w życie ustawa z 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych. Fakt ten zrewolucjonizował postępowania insolwencyjne i przeniósł je w XXI wiek. Celem niniejszego artykułu jest prezentacja nowej regulacji prawnej – w kontekście skuteczności postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych.

Wstęp

Art. 5 ust. 1 ustawy z 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne¹ – według jego pierwotnego brzmienia – stanowił, że tworzy się Centralny Rejestr Re-

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1588, zwana dalej: pr. restr.

strukturyzacji i Upadłości. W myśl natomiast art. 5 ust. 2 pr. restr. CRRiU miał służyć: zamieszczaniu i obwieszczaniu postanowień, zarządzeń, dokumentów i informacji dotyczących postępowania restrukturyzacyjnego i upadłościowego, udostępnianiu danych zawartych w postanowieniach, zarządzeniach, dokumentach i informacjach, dotyczących postępowania restrukturyzacyjnego i upadłościowego, obwieszczonych w Rejestrze w odniesieniu do danego podmiotu, udostępnianiu wzorów pism procesowych i dokumentów określonych w ustawie; miał również umożliwiać składanie pism i dokumentów, dokonywanie doręczeń oraz wspomagać organizację pracy i prowadzenie postępowania restrukturyzacyjnego i upadłościowego. W założeniu twórców ustawy CRRiU miał pełnić nie tylko rolę promulgatora obwieszczeń dokonywanych w postępowaniach insolwencyjnych, ale także miał być portalem sądowym służącym do prowadzenia postępowań. Autorzy projektu ustawy wskazywali, że CRRiU będzie pełnił rolę rejestru, informacyjną, komunikacyjną oraz portalu orzeczniczego. Miało to służyć usprawnieniu postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych, ułatwieniu dostępu do informacji o tych postępowaniach, usprawnieniu komunikacji pomiędzy organami tych postępowań i ich uczestnikami, a wreszcie obniżeniu kosztów postępowań związanych z obowiązkiem dokonywania ogłoszeń i obwieszczeń².

Art. 5 pr. restr. pierwotnie miał wejść w życie 1 lutego 2018 r. Ostatecznie jednak przepis ten nigdy nie wszedł w życie, na mocy zaś ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych został uchylony. Nie można więc stwierdzić, że Krajowy Rejestr Zadłużonych jest właśnie tym rejestrem, o którym była mowa w art. 5 pr. restr. W uzasadnieniu do projektu ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych wprost zresztą wskazano, że inny jest zakres podmiotowy KRZ w stosunku do CRRiU, jak również odmienne są jego funkcje. Podkreślono konieczność zmiany nazwy tego rejestru, zwracając uwagę, że nazwa przewidziana w art. 5 pr. restr., tj. Centralny Rejestr Restrukturyzacji i Upadłości, byłaby nieodpowiednia i wprowadzała w błąd co do zakresu i charakteru Rejestru³. Ostatecznie bowiem ustawodawca zdecydował się na dwusegmentową informatyzację postępowań restrukturyzacyjnych. Z jednej strony polega ona właśnie na wykreowa-

² Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo restrukturyzacyjne, druk sejmowy nr 2824, Sejm VII Kadencji, s. 10.

³ Uzasadnienie do projektu ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, druk sejmowy nr 2637, Sejm VIII kadencji, ss. 19 i 20.

niu nowego rejestru publicznego w postaci Krajowego Rejestru Zadłużonych, z drugiej zaś strony na stworzeniu systemu teleinformatycznego obsługującego postępowania restrukturyzacyjne i upadłościowe⁴. Oddzielono bowiem funkcję informacyjną i rejestrową spełnianą przez KRZ od funkcji portalu sądowego przenoszącego postępowanie insolwencyjne do systemu teleinformatycznego. Z tego też względu w pierwszej części artykułu zostanie zaprezentowany Krajowy Rejestr Zadłużonych jako rejestr publiczny w kontekście jego zakresu podmiotowego oraz funkcji, natomiast w drugiej części artykułu zostanie zaprezentowany zakres informatyzacji postępowań insolwencyjnych.

KRZ jako rejestr publiczny

Krajowy Rejestr Zadłużonych stanowi rejestr publiczny. Zasadnicze znaczenie ma jego zakres podmiotowy, który rzutuje na funkcje rejestru. Zakres ten został uregulowany w art. 2 ust. 1 KRZU⁵. Zgodnie z tym przepisem w KRZ ujawnia się informacje o:

- 1) osobach fizycznych, osobach prawnych oraz jednostkach organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną – wobec których są albo były prowadzone postępowania: restrukturyzacyjne oraz o zawarciu układu na zgromadzeniu wierzycieli w rozumieniu art. 491²⁵ pr. up., upadłościowe lub wtórne postępowania upadłościowe, zakończone prawomocnym orzeczeniem zakazu, o którym mowa w art. 373 ust. 1 pr. up. w przedmiocie uznania orzeczenia o wszczęciu zagranicznego postępowania upadłościowego, a także
- 2) wspólnikach osobowych spółek handlowych, którzy ponoszą odpowiedzialność za zobowiązania spółki bez ograniczenia całym swoim

⁴ Podobnie A. Hrycaj [w:] A. Hrycaj, A. Jakubecki, A. Witosz (red.), *System prawa handlowego*, tom 6. Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe, Warszawa 2020, s. 468. Autorka podkreśla, że funkcje CRRiU przejmie KRZ oraz system informatyczny obsługujący postępowanie sądowe. Z tych względów nieprecyzyjna jest teza M. Anisimowicz, według której wszystkie funkcjonalności CRRiU zostały przeniesione do ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, zob. [w:] I. Gil (red.), *Prawo restrukturyzacyjne i prawo upadłościowe*, seria Meritum, Warszawa 2021, s. 383.

⁵ Zob. P. Zimmerman, „Komentarz do art. 4a Prawa upadłościowego”, nb. 5, który omawia zakres danych ujawnianych w KRZ w kontekście RODO [w:] *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, Warszawa 2022.

majątkiem, jeżeli ogłoszono upadłość spółki, wszczęto wtórne postępowanie upadłościowe wobec spółki lub oddalono wnioski o ogłoszenie upadłości spółki na podstawie art. 13 ust. 1 lub 2 ustawy z 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe;

- 3) osobach fizycznych, osobach prawnych oraz jednostkach organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną – wobec których umorzono postępowanie egzekucyjne prowadzone przez komornika sądowego lub sąd z uwagi na fakt, że z egzekucji nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych, albo umorzono postępowanie egzekucyjne prowadzone przez naczelnika urzędu skarbowego albo dyrektora oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z uwagi na fakt, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty przewyższającej wydatki egzekucyjne;
- 4) osobach fizycznych, wobec których toczy się egzekucja świadczeń alimentacyjnych lub egzekucja należności budżetu państwa powstałych z tytułu świadczeń wypłacanych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów, a które zalegają ze spełnieniem tych świadczeń za okres dłuższy niż 3 miesiące.

Nawet z pobieżnej lektury przytoczonego przepisu wyraźnie wynika, że zakres podmiotowy KRZ zdecydowanie wykracza poza informacje związane z postępowaniami insolwencyjnymi. Aczkolwiek można oczekiwać, że zasadniczymi informacjami ujawnianymi w tym rejestrze będą właśnie te dotyczące postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych, to jednak KRZ służy również do ujawnienia informacji niemających jakiegokolwiek związku z postępowaniami insolwencyjnymi oraz takich, których związek z tymi postępowaniami jest jedynie pośredni.

W tym ostatnim kontekście przede wszystkim trzeba zwrócić uwagę na ujawnianie w KRZ informacji o podmiotach, co do których doszło do oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości na podstawie art. 13 ust. 1 lub 2 pr. up., a więc z uwagi na fakt, że majątek niewypłacalnego dłużnika nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania lub wystarcza jedynie na zaspokojenie tych kosztów albo że majątek dłużnika jest obciążony hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym, zastawem skarbowym lub hipoteką morską w takim stopniu, że pozostały jego majątek nie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania. Chodzi więc o podmioty będące *sensu largo* w stanie upadłości, niemniej co do których nie możliwe było z powołanych przyczyn wydanie orzeczenia o ogłoszeniu upadłości.

Ponadto w KRZ ujawniane są również informacje dotyczące zakazu orzekanego na podstawie art. 373 ust. 1 pr. up., a więc pozbawienia na okres od jednego do dziesięciu lat prawa prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub w ramach spółki cywilnej oraz pełnienia funkcji zarządcy sukcesyjnego, członka rady nadzorczej, członka komisji rewizyjnej, reprezentanta lub pełnomocnika osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą w zakresie tej działalności, spółki handlowej, przedsiębiorstwa państwowego, spółdzielni, fundacji lub stowarzyszenia. Związek tego typu informacji z postępowaniem upadłościowym o tyle nie istnieje, że zakaz, o którym mowa w art. 373 ust. 1 pr. up., może być orzeczony niezależnie od tego, czy doszło do ogłoszenia upadłości.

Wreszcie KRZ ma również zawierać informacje dotyczące wspólników spółek osobowych, którzy odpowiadają za zobowiązania spółki bez ograniczenia całym swoim majątkiem w razie zaistnienia w stosunku do tej spółki okoliczności wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 2 KRZU. Chodzi przede wszystkim o wspólników spółki jawnej oraz komplementariuszy w spółce komandytowej i komandytowo-akcyjnej. Wydaje się jednak, że art. 2 ust. 1 pkt 2 KRZU może również dotyczyć partnera spółki partnerskiej, który na zasadzie art. 95 § 2 k.s.h. wyraził zgodę na ponoszenie odpowiedzialności za zobowiązania spółki jak wspólnik spółki jawnej, jak również komandytariusza, czy akcjonariusza spółki komandytowo-akcyjnej, którzy na zasadzie wyjątku ponoszą w konkretnej spółce nieograniczoną odpowiedzialność za zobowiązania spółki. Ujawnianie w KRZ osób wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 2 KRZU jest związane z ich subsydiarną odpowiedzialnością za zobowiązania spółki (art. 22 § 2, 31 k.s.h.). W rzeczywistości zaistnienie wobec spółki osobowej okoliczności, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 KRZU, może przybliżyć – lub wręcz aktywować – możliwość pociągnięcia tych wspólników do odpowiedzialności za zobowiązania spółki. Chodzi mianowicie o bezskuteczność egzekucji z majątku spółki. O ile samo ogłoszenie upadłości czy wszczęcie wtórnego postępowanie upadłościowego wobec spółki nie jest równoznaczne z bezskutecznością egzekucji z jej majątku, o tyle bezskuteczność tę co do zasady oznacza oddalenie wobec spółki osobowej wniosku o ogłoszenie jej upadłości na podstawie art. 13 ust. 1 lub 2 pr. up. Wspólnik spółki osobowej nie będzie podlegał ujawnieniu w KRZ w sytuacji, gdy doszło wobec spółki jedynie do otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego. Ujawnienie w tym przypadku w KRZ wspólnika mogłoby być stygmatyzujące.

Ostatnia kategoria podmiotów wpisywanych do KRZ dotyczy szeroko pojętych dłużników, w tym dłużników alimentacyjnych, z majątku których wierzyciel nie może skutecznie się zaspokoić, przy czym fakt ten został udowodniony zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 3–4 KRZU. Ujawnienie tych podmiotów w KRZ nie jest związane z jakimkolwiek postępowaniem insolwencyjnym, podobnie jak nie ma znaczenia, czy osoby te są przedsiębiorcami. Ważny jest jedynie fakt wydania w stosunku do nich rozstrzygnięć określonych w art. 2 ust. 2 pkt 3–4 KRZU, które dowodzą, że wierzyciel nie uzyska zaspokojenia, a więc ów podmiot jest zadłużony. Fakt ten jest zbliżony do nieskuteczności prowadzonego postępowania upadłościowego.

Szczegółowy zakres danych, który w zakresie poszczególnych wpisów podlega ujawnieniu w KRZ, reguluje art. 5–8 KRZU.

KRZ obejmuje przede wszystkim wpisy związane z szeroko pojętym postępowaniem insolwencyjnym. Niemniej określony powyżej zakres podmiotowy KRZ dowodzi, że ten nowy rejestr publiczny obejmuje też szereg informacji, które dotychczas nierzadko były ujawniane w Krajowym Rejestrze Sądowym. W tym kontekście należy podkreślić, że KRZ przede wszystkim przejął wpisy dokonywane w rejestrze dłużników niewypłacalnych. Ustawodawca słusznie z dniem rozpoczęcia funkcjonowania KRZ uchylił przepisy dotyczące RDN, co w praktyce oznacza stopniowe zakończenie funkcjonowania tej części KRS. W rzeczywistości wpisy dokonywane w RDN nie przystawały merytorycznie do wpisów dokonywanych w innych częściach KRS. Trzeba jednak dodać, że ustawodawca nie przewidział natychmiastowego końca funkcjonowania RDN, obecnie obowiązujące przepisy nie ustanawiają bowiem migracji danych z RDN do KRZ. Oznacza to, że dane dotychczas ujawnione w RDN w dalszym ciągu tam pozostaną, w KRZ będą zaś ujawniane w razie ich zgłoszenia po 1 grudnia 2021 roku. Dualizm ten nie będzie jednak istniał w nieskończoność, albowiem wpisy w RDN z założenia miały charakter terminowy. Zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o KRS wpisy do rejestru dłużników niewypłacalnych są wykreślane automatycznie po upływie 7 lat od dnia dokonania wpisu, przy czym wpisy osób, które zostały pozbawione przez sąd upadłościowy prawa prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek oraz pełnienia funkcji członka rady nadzorczej, reprezentanta lub pełnomocnika w spółce handlowej, przedsiębiorstwie państwowym, spółdzielni, fundacji lub stowarzyszeniu, są automatycznie wykreślane po upływie 10 lat od ich dokonania, a jeżeli w orzeczeniu sądu upadłościowego został

oznaczony krótszy termin zakazu, wykreślenie może nastąpić na wniosek dłużnika po upływie tego terminu. Powyższe oznacza, że RDN w praktyce przestanie istnieć za 10 lat.

W KRZ są również ujawniane informacje, które dotychczas były wpisywane w rejestrze przedsiębiorców KRS. Zgodnie z dotychczas obowiązującym art. 41 pkt 5 KRSU w dziale 4. rejestru przedsiębiorców zamieszczano w szczególności informacje o umorzeniu egzekucji sądowej lub administracyjnej prowadzonej przeciwko przedsiębiorcy z uwagi na fakt, że z egzekucji nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych⁶. Przepis ten z dniem 1 grudnia 2021 r. został skreślony, a dane objęte dotychczasowym brzmieniem art. 41 pkt 5 KRSU są dziś ujawniane w KRZ⁷. Można wręcz postawić pytanie, czy KRZ nie byłby właściwszy także dla innych danych, które ciągle ujawniane są w dziale 4. rejestru przedsiębiorców. Mam tu w szczególności na myśli dane dotyczące zaległości podatkowych i celnych objętych egzekucją, jeżeli dochodzona należność nie została uiszczona w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji, czy należności, do których poboru jest obowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych, objęte egzekucją, jeżeli dochodzona należność nie została uiszczona w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji. W doktrynie dość powszechnie zwraca się uwagę na odrębność tych danych w stosunku do innych ujawnianych w KRS, jak również na ich charakter zbliżony do tych danych, które były wpisywane RDN⁸. W przyszłości należałoby rozważyć możliwość poszerzenia KRZ o kolejne dane, które dotychczas są ujawniane w KRS.

Należy wreszcie podkreślić, że mimo wprowadzenia nowego rodzaju rejestru ustawodawca w pewnym zakresie zachował dualizm wpisów dokonywanych do KRS i KRZ. W dalszym ciągu w KRS dokonywane są wpisy zawierające informację o otwarciu postępowania restruktury-

⁶ Szerzej: T. Szczurowski [w:] K. Osajda (red.), *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, op. cit., ss. 462 i 463.

⁷ Trafnie podkreśla A. Komenda [w:] A. Komenda (red.), *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, Warszawa 2021, s. 1096, że dotychczasowe rozdrobnienie danych o kondycji finansowej podmiotu negatywnie wpływało na pewność i bezpieczeństwo obrotu.

⁸ Zob. Ł. Zamojski, *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 283. Jego zdaniem wpisy w dziale czwartym rejestru przedsiębiorców świadczą o okresowej niedyspozycji podmiotu lub o braku chęci regulowania zobowiązań. Podobnie: M. Tarska, *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 436 (która skądinąd słusznie dodaje, że wpisy w dziale 4 rejestru przedsiębiorców – w odróżnieniu od RDN – nie mają charakteru sankcyjnego), jak również A. Jaworski [w:] A. Komenda (red.), *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, Warszawa 2021, s. 266. W tym kontekście trzeba jedynie dodać, że analogiczne okoliczności leży u podstaw stworzenia KRZ.

zacyjnego, o ogłoszeniu upadłości, o ukończeniu tych postępowań lub o uchyleniu układu, o osobie zarządcy przymusowego, syndyka, nadzorcy sądowego, zarządcy, zarządcy zagranicznego oraz o osobach powołanych w toku postępowania restrukturyzacyjnego albo upadłościowego do reprezentowania dłużnika albo upadłego (art. 44 ust. 1 pkt 5 KRSU). Zachowanie tego dualizmu jest jednak w mojej ocenie w pełni uzasadnione. Ujawnianie tych danych jedynie w KRZ powodowałoby, że wpisy do KRS zawsze obarczone byłyby pewnym ryzykiem ich nieaktualności, co ma szczególne znaczenie w kontekście domniemań związanych z tym rejestrem oraz zasad nim rządzących. Można jedynie wyrazić wątpliwość co do braku automatycznego importu danych z KRZ do KRS. Kwestia ta pozostaje jednak istotnym postulatem *de lege ferenda*⁹.

KRZ jako rejestr publiczny zawierający wyższej określone dane pełni przede wszystkim funkcję ewidencyjną oraz informacyjną. Obie te funkcje są możliwe do wypełnienia dzięki dyspozycji art. 4 ust. 1 KRZU, zgodnie z którym rejestr jest jawny. Chodzi tu przede wszystkim o tzw. jawność formalną wyrażającą się w możliwości powszechnego dostępu do danych w rejestrze tym ujawnionych – co znajduje potwierdzenie w art. 4 ust. 2 KRSU, który stanowi, że każdy ma prawo zapoznać się z danymi ujawnionymi w tym rejestrze. Dostęp ten jest realizowany za pośrednictwem Portalu Rejestrów Sądowych dostępnego poprzez stronę internetową Ministerstwa Sprawiedliwości. Uzyskanie informacji zawartych w KRZ jest niezależne od przyczyny zainteresowania (nie trzeba wykazywać interesu prawnego), jak również nie jest uzależnione od uiszczenia jakichkolwiek opłat. Okoliczności te udowadniają publiczny charakter KRZ. W uzasadnieniu do projektu ustawy zwracano zresztą uwagę na konieczność zapewnienia łatwego dostępu do KRZ. Podkreślano negatywne w tym zakresie doświadczenia związane z wyszukiwaniem dłużników w RDN. Zwrócono uwagę, że RDN był co prawda rejestrem publicznym i ogólnodostępnym, niemniej realna możliwość sprawdzenia konkretnego podmiotu w tym rejestrze była niewielka, albowiem niezbędne było podanie numeru, pod jakim podmiot został wpisany w RDN¹⁰. W dodatku zasadą przyjętą w art. 11 ust. 1 KRZU, a sprzyjającą jawności tego rejestru jest to, że dane zawarte w rejestrze nie mogą być z niego usunięte, chyba że ustawa stanowi

⁹ T. Szczurowski, *Skutki otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego*, Warszawa 2022.

¹⁰ Tak uzasadnienie do projektu ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, druk sejmowy nr 2637, op. cit., ss. 26 i 27.

inaczej. Od usunięcia danych należy jednak odróżnić kwestię zaprzestania ich ujawniania. Kwestia ta uregulowana jest w art. 11 ust. 2–9 KRZU. Uznano, że poszczególne dane przestaną być automatycznie ujawniane w rejestrze po upływie czasu wskazanego w tym przepisie. Zasadą jest, że dane dotyczące postępowania upadłościowego i restrukturyzacyjnego nie będą ujawniane w rejestrze po upływie 10 lat od dnia prawomocnego zakończenia lub umorzenia postępowania, którego dotyczą, chyba że ustawa stanowi inaczej.

W kontekście jawności KRZ trzeba jednak podkreślić jego odrębność od innych rejestrów publicznych, użytecznych w ramach prowadzenia działalności gospodarczej, jak choćby Krajowego Rejestru Sądowego czy ksiąg wieczystych. Aczkolwiek KRZ – podobnie jak ww. rejestry publiczne – jest jawny, niemniej jednak chodzi wyłącznie o jawność formalną. Dane ujawnione w KRZ nie korzystają natomiast z jawności materialnej, jak również z wpisami do KRZ nie są związane jakiegokolwiek domniemania materialnoprawne, tak charakterystyczne przecież dla KRS czy ksiąg wieczystych. KRZ w dużo mniejszym zakresie niż KRS chroni bezpieczeństwo obrotu. Oczywiście istotne znaczenie ma tu przywołana funkcja informacyjna, niemniej jest ona nieco stępiona poprzez nieobjęcie wpisów do KRZ choćby domniemaniem powszechnej znajomości czy prawdziwości. To właśnie ta okoliczność w mojej ocenie nie pozwala na wyeliminowanie z KRS wpisu jakichkolwiek danych dotyczących upadłości i przemawiała za utrzymaniem w pewnym zakresie dualizmu rejestracyjnego.

Nie można również pominąć tej istotnej okoliczności, że ustawa nie przewiduje postępowania zmierzającego do wpisania do KRZ ujawnianych w nim danych. Umieszczenie danych w KRZ nie następuje na podstawie orzeczenia sądu nakazującego zamieszczenie takich danych, ale jest jedynie czynnością techniczną, wynikającą z funkcjonalności systemu¹¹. W związku z tym art. 9 ust. 1 KRZU stanowi, że dane, o których mowa w art. 5 i art. 6 (a więc związane z postępowaniem upadłościowym i restrukturyzacyjnym), są ujawniane w KRZ za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe jednocześnie z dokonaniem obwieszczenia albo dokonaniem innej czynności, z którą ustawa wiąże skutek ujawnienia w rejestrze. Zbliżoną regulację zawiera art. 9 ust. 2–4 KRZU co do innych danych umieszczanych w rejestrze.

¹¹ Na zautomatyzowanie umieszczania danych w KRZ zwraca też uwagę M. Anisimowicz [w:] I. Gil (red.), *Prawo restrukturyzacyjne i prawo upadłościowe*, op. cit., s. 390.

Powyższe powinno sprzyjać dużo szybszemu ujawnianiu w KRZ danych – o których mowa w art. 2 ust. 1 KRZU – co jest poważną bolączką w funkcjonowaniu choćby KRS.

KRZ jako promulgator obwieszczeń

Funkcja Krajowego Rejestru Zadłużonych nie wyczerpuje się w ewidencji podmiotów, co do których zaistniały okoliczności wskazane w art. 2 ust. 1 KRZU. Jak już zwracano uwagę – funkcje tego rejestru nie są tak szerokie, jak przewidywano w kontekście Centralnego Rejestru Upadłości i Restrukturyzacji, niemniej jednak wykraczają poza czystą ewidencję. Kolejna funkcja KRZ wynika z art. 2 ust. 2 KRZU, według którego: jeżeli przepis szczególny tak stanowi, w KRZ dokonuje się obwieszczeń dotyczących informacji, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2. KRZ staje się w ten sposób promulgatorem obwieszczeń dokonywanych w postępowaniu upadłościowym i restrukturyzacyjnym¹². Dotychczas obwieszczenia te były umieszczane w Monitorze Sądowym i Gospodarczym (art. 455 ust. 1 pr. restr.). Omawiana regulacja zsynchronizowana jest z art. 221 ust. 1 pr. up. oraz art. 199 ust. 1 pr. restr. – które stanowią, że w przypadkach przewidzianych w ustawie obwieszczenia dokonuje się w KRZ. Okoliczności podlegające obwieszczeniu w KRZ wynikają z przepisów regulujących poszczególne postępowania insolwencyjne. Jedyne przykładowo można wymienić, że obwieszczeniu podlega postanowienie o ogłoszeniu upadłości czy oddaleniu wniosku o ogłoszenie upadłości na podstawie art. 13 ust. 1 pr. up., postanowienie o złożeniu listy wierzytelności czy zakończeniu postępowania upadłościowego¹³, postanowienie o otwarciu postępowania restrukturyzacyjnego, postanowienie o zatwierdzeniu spisu wierzytelności, postanowienie o przyjęciu układu czy jego zatwierdzeniu¹⁴. Chodzi więc o rozstrzygnięcia mające istotne znaczenie dla przebiegu danego postępowania.

¹² Zob. R. Adamus, „Komentarz do art. 221”, nb. 1 [w:] *Prawo upadłościowe. Komentarz*, Warszawa 2021. Autor ten trafnie wskazuje, że dokonywanie obwieszczeń w KRZ pozwala na obniżenie kosztów, a także centralizację obwieszczeń dokonywanych w postępowaniu upadłościowym i restrukturyzacyjnym.

¹³ Co do zakresu obwieszczeń w postępowaniu upadłościowym zob. M. Anisimowicz [w:] I. Gil (red.), *Prawo restrukturyzacyjne...*, op. cit., ss. 387 i 388.

¹⁴ Co do zakresu obwieszczeń w postępowaniu restrukturyzacyjnym zob. M. Anisimowicz [w:] I. Gil (red.), *Prawo restrukturyzacyjne...*, op. cit., ss. 385 i 386.

Obwieszczenie dokonane w rejestrze pełni przede wszystkim funkcję informacyjną. Każdy ma dostęp do danych zawartych w obwieszczanych w rejestrze postanowieniach, zarządzeniach, dokumentach i informacjach. Trzeba jednak podkreślić, że – inaczej niż z ujawnieniem danych w KRZ – z obwieszczeniem związane jest domniemanie powszechnej jego znajomości. Zgodnie z art. 228 ust. 3 pr. up. oraz art. 206 ust. 3 pr. restr. od dnia obwieszczenia w KRZ nie można zasłaniać się nieznajomością treści obwieszczenia, chyba że mimo zachowania należytej staranności nie można było dowiedzieć się o obwieszczeniu. Obwieszczenia mają także znaczenie w kontekście samego przebiegu postępowania insolwencyjnego, albowiem art. 224 ust. 2 pr. restr. oraz art. 201 ust. 2 pr. restr. stanowią, że jeżeli postanowienie wydane na posiedzeniu niejawnym podlega obwieszczeniu, termin do wniesienia środka zaskarżenia biegnie od dnia obwieszczenia.

Informatyzacja postępowania insolwencyjnego

Na początku już wskazywano, że funkcjonowanie KRZ jest tylko jednym z aspektów zastosowania nowych technologii w postępowaniu insolwencyjnym. Równie ważnym aspektem jest informatyzacja przebiegu całego postępowania, która jednak wbrew założeniom Centralnego Rejestru Upadłości i Restrukturyzacji odbywa się poza KRZ¹⁵. Wyrazem powyższego jest art. 216a ust. 1 pr. up. oraz 196a ust. 1 pr. restr., które stanowią, że w postępowaniu upadłościowym (restrukturyzacyjnym) pisma procesowe oraz dokumenty, z wyłączeniem pism i dokumentów, o których mowa w art. 216ab pr. up. (art. 196c pr. restr.), wnosi się wyłącznie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe z wykorzystaniem udostępnianych w tym systemie formularzy¹⁶. Pisma oraz dokumenty niewniesione za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe nie wywołują skutków prawnych, jakie ustawa wiąże z wniesieniem pisma albo dokumentu do tymczasowego

¹⁵ R. Adamus, „Komentarz do art. 216a”, nb. 1 [w:] *Prawo upadłościowe. Komentarz*, op. cit. Autor w tym kontekście pisze o rewolucji technologicznej w postępowaniu upadłościowym.

¹⁶ Zob. P. Wołowski, „Elektroniczne środki komunikacji w postępowaniu upadłościowym i restrukturyzacyjnym”, *Doradca Restrukturyzacyjny*, 2020, nr 1, s. 95. Autor analizuje rozpatrywaną regulację prawną w kontekście prawa do sądu i dochodzi do słusznego wniosku, że nie można uznać jej za naruszającą to prawo.

nadzorcy sądowego, zarządcy przymusowego, syndyka albo organu, do którego przepisy o syndyku stosuje się odpowiednio, o czym poucza się wnoszącego pismo albo dokument¹⁷. Powyższą regulację uzupełnia art. 216a ust. 1a pr. up., zgodnie z którym pisma procesowe oraz dokumenty wniesione za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe opatruje się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym, podpisem osobistym albo uwierzytelnia się w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralność weryfikowanych danych w postaci elektronicznej, dostępny w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe¹⁸. W myśl § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 16 września 2021 r. w sprawie sposobu wnoszenia pism procesowych i składania dokumentów w postępowaniu upadłościowym za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe oraz w biurze podawczym sądu rejonowego¹⁹ wniesienie pisma za pośrednictwem systemu teleinformatycznego przez uwierzytelnionego użytkownika uprawnionego następuje przez: 1) utworzenie pisma; 2) dołączenie załączników, o ile są one wnoszone; 3) uiszczenie opłaty sądowej za pomocą udostępnianego przez system teleinformatyczny mechanizmu gwarantującego nieodwracalne zainicjowanie procedury opłacenia pisma i identyfikację wnoszącego opłatę albo dołączenie do wniosku dowodu uiszczenia opłaty w innej formie, o ile pismo podlega opłacie, a przepis szczególny nie stanowi inaczej; 4) wysłanie pisma do adresata. Niezwłocznie po wniesieniu pisma na koncie, z którego wysłano pismo, jest umieszczane elektroniczne potwierdzenie wniesienia pisma zawierające zestaw danych jednoznacznie wskazujący wysłane pismo, właściciela konta, z którego pismo zostało wysłane, uprawnionego użytkownika, który je wysłał, oraz datę jego wniesienia.

Informatyzacja nie dotyczy tylko czynności podmiotów składających pisma w postępowaniu insolwencyjnym, ale również sądu²⁰. Zgodnie z art. 219 ust. 1a pr. up. oraz art. 197 ust. 1a pr. restr. orzeczenia w chwili ich wydania są wraz z uzasadnieniem utrwalane wyłącznie w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe z wykorzystaniem

¹⁷ Ratio legis powyższego rozwiązania prawnego trafnie uzasadnia P. Wołowski, „Elektroniczne środki komunikacji...”, op. cit., s. 90.

¹⁸ Sposób złożenia podpisu szczegółowo omawia P. Zimmerman, „Komentarz do art. 216a”, nb. 306 [w:] Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz, op. cit.

¹⁹ Dz.U. z 2021 r., poz. 1839.

²⁰ Zob. P. Wołowski, „Elektroniczne środki komunikacji...”, op. cit., s. 92, który trafnie zwraca uwagę, że informatyzacja postępowania upadłościowego i restrukturyzacyjnego jest dwukierunkowa.

wzorców udostępnionych w tym systemie i opatrywane kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Zgodnie zaś z art. 53 ust. 1 ustawy Prawo o ustroju sądów powszechnych²¹ pochodzący od sądu dokument uzyskany z systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe ma moc dokumentu wydanego przez sąd, o ile ma cechy umożliwiające jego weryfikację w tym systemie. Wreszcie pisma oraz postanowienia wydane na posiedzeniu niejawnym doręcza się za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe. W przypadku doręczenia elektronicznego pismo uznaje się za doręczone w chwili wskazanej w elektronicznym potwierdzeniu odbioru korespondencji. W przypadku braku takiego potwierdzenia doręczenie elektroniczne uznaje się za skuteczne po upływie 14 dni od daty umieszczenia pisma w systemie teleinformatycznym.

Ustawodawca trafnie jednak dostrzegł, że w pewnych sytuacjach informatyzacja postępowania insolwencyjnego mogłaby być niekorzystna dla słabszych jego uczestników²². Z tego względu art. 216aa ust. 1 pr. up. i art. 196b ust. 1 pr. restr. stanowią, że wierzyciele, którym przysługują należności ze stosunku pracy, z wyjątkiem roszczeń z tytułu wynagrodzenia reprezentanta upadłego lub wynagrodzenia osoby wykonującej czynności związane z zarządem lub nadzorem nad przedsiębiorstwem dłużnika, należności alimentacyjne oraz renty z tytułu odszkodowania za wywołanie choroby, niezdolności do pracy, kalectwa lub śmierci i renty z tytułu zamiany uprawnień objętych treścią prawa dożywocia na dożywotnią rentę – mogą wnosić pisma procesowe oraz dokumenty z pominięciem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe. Ponadto osoby te mogą również wnosić wnioski lub składać oświadczenia i dokumenty w biurze podawczym każdego sądu rejonowego, przekazując ustnie treść wniosku lub oświadczenia pracownikowi biura podawczego oraz składając dokumenty sporządzone w postaci papierowej. Przepis ten z mocy art. 491² ust. 1 pr. up. znajdzie odpowiednie zastosowanie do wniosku o ogłoszenie upadłości i innych pism procesowych oraz dokumentów składanych przez dłużników będących osobami fizycznymi, których upadłości nie można ogłosić zgodnie z przepisami działu II tytułu I części pierwszej.

²¹ Ustawa z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2072 z późn. zm.).

²² R. Adamus, „Komentarz do art. 216aa”, nb. 1 [w:] *Prawo upadłościowe. Komentarz*, op. cit. Autor pisze w tym kontekście o osobach potencjalnie wykluczonych cyfrowo.

W stosunku do osób wymienionych w art. 216aa ust. 1 pr. up. i art. 196b ust. 1 pr. restr. wyłączone jest dokonywanie doręczeń za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Jest to w pełni zrozumiałe – skoro nie mają one obowiązku składania tą drogą pism, to trudno wymuszać, aby w ten sposób korespondencja była im doręczana; niemniej osoby te mogą dokonać wyboru doręczenia elektronicznego, jeżeli wniosły pismo za pośrednictwem systemu teleinformatycznego obsługującego postępowanie sądowe. Oświadczenie o rezygnacji z wyboru doręczenia elektronicznego jest skuteczne w odniesieniu do pism, które zostały umieszczone w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe po złożeniu oświadczenia o rezygnacji. Dotyczy to również dłużników będących osobami fizycznymi, których upadłość można ogłosić zgodnie z przepisami działu II tytułu I części pierwszej²³.

Ważną konsekwencją informatyzacji postępowania insolwencyjnego jest elektroniczna forma akt rejestrowych. Aczkolwiek utrzymano zasadę, że akta są dostępne uczestnikom postępowania oraz każdemu, kto dostatecznie usprawiedliwi potrzebę przejrzenia, niemniej elektroniczna forma tych dokumentów zdecydowanie ułatwia do nich dostęp. Jednocześnie pobrane samodzielnie wydruki komputerowe orzeczeń, pism i dokumentów utrwalonych w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe mają moc urzędowo poświadczonych odpisów oraz wyciągów, jeżeli mają cechy umożliwiające ich weryfikację z danymi zawartymi w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe (art. 228 ust. 2 pr. up., art. 206 ust. 2 pr. restr.).

Podsumowanie

W niniejszym artykule zaprezentowałem jedynie podstawowe aspekty związane z funkcjonowaniem KRZ, jak również dotyczące informatyzacji postępowania insolwencyjnego. Z uwagi na początkowy etap obowiązywania nowego stanu prawnego trudno o globalną jego ocenę. W żadnym wypadku na tę ocenę nie powinny rzutować początkowe problemy związane z funkcjonalnościami KRZ oraz systemu teleinformatycznego służą-

²³ Co do skutków dobrowolnej rezygnacji z możliwości wniesienia pisma w tradycyjny sposób zob. P. Zimmerman, „Komentarz do art. 216aa pr. up.”, nb. 4 [w:] *Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz*, op. cit.

cego do prowadzenia postępowań. Poszczególne uchybienia są stopniowo usuwane. Jednocześnie długo oczekiwane wejście w życie ustawy o KRZ powinno w przyszłości przyczynić się zarówno do przyspieszenia przebiegu postępowań insolwencyjnych, jak również do obniżenia kosztów, które to okoliczności w praktyce gospodarczej są trudne do przecenienia.

Abstrakt

Przedmiotem artykułu jest problematyka szeroko rozumianej informatyzacji postępowań insolwencyjnych, co związane jest z długo oczekiwanym wejściem w życie ustawy z 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych. Zwrócono uwagę, że informatyzacja ta ma postać dwusegmentową. Z jednej strony związana jest ona z utworzeniem nowego rejestru publicznego – Krajowego Rejestru Zadłużonych; z drugiej zaś strony z przeniesieniem postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych do systemu teleinformatycznego, który służy zarówno uczestnikom tych postępowań, jak i sądowni. W artykule scharakteryzowano Krajowy Rejestr Zadłużonych poprzez wskazanie rodzaju ujawnianych w nim danych. Ponadto podkreślono, że stanowi on również promulgator obwieszczeń dokonywanych w postępowaniach insolwencyjnych. Wreszcie zaprezentowano wykorzystanie systemu teleinformatycznego w postępowaniu upadłościowym i restrukturyzacyjnym.

Słowa kluczowe: Krajowy Rejestr Zadłużonych, informatyzacja, postępowanie insolwencyjne.

BIBLIOGRAFIA

- Adamus R., *Prawo upadłościowe. Komentarz*, seria Meritum, Warszawa 2021.
- Gil I. (red.), *Prawo restrukturyzacyjne i prawo upadłościowe*, Warszawa 2021.
- Hrycaj A., Jakubecki A., Witosz A. (red.), *System prawa handlowego*, tom 6. *Prawo restrukturyzacyjne i upadłościowe*, Warszawa 2020.
- Komenda A. (red.), *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, Warszawa 2021.
- Osajda K. (red.), *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Szczurowski T., *Skutki otwarcia postępowania restrukturyzacyjnego*, Warszawa 2022.
- Tarska M., *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, druk sejmowy nr 2637, Sejm VIII kadencji.

Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo restrukturyzacyjne, druk sejmowy nr 2824, Sejm VII kadencji.

Wołowski P., „Elektroniczne środki komunikacji w postępowaniu upadłościowym i restrukturyzacyjnym”, Doradca Restrukturyzacyjny, 2020, nr 1.

Zamojski Ł., Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz, Warszawa 2009.

Zimmerman P., Prawo upadłościowe. Prawo restrukturyzacyjne. Komentarz, Warszawa 2022.



Jakub Robel

Działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy na rzecz umacniania demokracji lokalnej w kontekście monitorowania wyborów

[Activities of the Congress of Local and Regional Authorities to Strengthen Local Democracy in the Context of Election Observation]

Abstract

The Autor in this article analyzes the activities of the Congress of Local and Regional Authorities to strengthen local democracy in the context of election observation. Pointing to the importance of the Council of Europe in this area and using the examples of observation missions, he tries to assess the effectiveness of the impact of the Congress in this regard TO the member states OF the CoE. The analysis shows that the Council of Europe made available the appropriate instruments to support democratic electoral processes in the member states. The example of Albania, the Netherlands, Turkey or Georgia only confirms that the participation of observation missions is undoubtedly of fundamental importance in detecting any irregularities and tracking the progress in their removal.

It was confirmed, inter alia, that promoting local democracy through participation in election observation is undoubtedly an important element of the activities of the Congress of Local and Regional Authorities. This serves both to strengthen self-governance in the member states of the Council of Europe and to maintain good relations with local and regional authorities, and finally to recognize the correctness of the election process, and in particular to confirm its freedom and fairness, AT THE SAME TIME following the principle that local government opens the way for local communities to participate in the exercise of power.

Keywords: Congress of Local and Regional Authorities, local democracy, election observation.

Monitorowanie wyborów stanowi zasadniczy instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji¹. Potwierdza to zaangażowanie w ten proces organizacji międzynarodowych tj. Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), Unii Międzyparlamentarnej (IPU), Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Unii Europejskiej (UE) czy Rady Europy (RE).

Jak widać, mamy tu do czynienia zarówno z organizacjami uniwersalnymi, jak i czołowymi organizacjami europejskimi, których działania mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia demokracji wyborów w Europie. W ramach OBWE utworzono Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) prowadzące działania w tym zakresie². Dlatego też europejski system monitorowania wyborów uznaje się za najbardziej rozwinięty i kompleksowy³. Stanowi ważny wzorzec dla rozwiązań przyjmowanych również na innych kontynentach⁴. Dlatego istotną okazję dla podjęcia jego analizy stanowi fakt, że również w ramach Rady Europy do czuwania nad prawidłowością przebiegu demokratycznych elekcji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej utworzono wyspecjalizowane jednostki, jak Komisja Wenecka (oficjalna nazwa: Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo), która przyjęła Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych⁵. Zadanie oceny sytuacji demokracji lokalnej w państwach członkowskich, w tym monitorowania wyborów lokalnych i regionalnych, otrzymał natomiast Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych (dalej: Kongres).

Analiza podjęta w artykule dotyczyć będzie właśnie promowania demokracji lokalnej w ramach misji obserwacyjnych wyborów z udziałem Kongresu. Jest to o tyle ważne, że owo zagadnienie nie doczekało się do tej pory żadnej publikacji. Niniejsze opracowanie stanowić będzie zatem wypełnienie luki, która do tej pory utrzymywała się w tym obszarze.

¹ Szerzej: K. Spryszak, *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Toruń 2015.

² Zob. M. Heinze, „Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE a internacjonalizacja demokratycznych standardów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej” [w:] *Wpływy standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, tom 3, Warszawa 2012, ss. 340–353.

³ Zob. C. McBride, *Culture and Democracy*, London 2006, s. 34.

⁴ Zob. K. Spryszak, „Ewolucja międzynarodowego obserwowania wyborów. Nowe wyzwania i rozwiązania” [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, red. J. Jaskiernia, tom 2, Warszawa 2014, s. 46.

⁵ Zob. L. Garlicki, „Europejskie standardy rzetelności wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)”, *Przegląd Konstytucyjny*, 2020, nr 4, ss. 142–151.

Monitorowanie wyborów w systemie aksjologicznym Rady Europy

Rada Europy jest organizacją międzynarodową stawiającą na pierwszym miejscu takie wartości, jak: demokracja, praworządność oraz ochrona prawa człowieka⁶. Z kolei jedyny kontekst jej działalności odnoszący się do bezpieczeństwa dotyczy dążenia do zapewnienia bezpieczeństwa demokratycznego, pomijając kwestie obronności w aspekcie militarnym⁷.

W centrum zainteresowania RE znajduje się także monitoring wyborów. Co prawda kompetencja ta nie została uwzględniona w statucie organizacji⁸, jednak należy podkreślić, że dokument ten w sposób dość ogólny przedstawił rolę Zgromadzenia Parlamentarnego, którego przedstawiciele podejmują się monitoringu wyborów, koncentrując się bardziej na formalnych aspektach usytuowania tego organu doradczego w strukturze RE⁹.

Rada Europy – prowadząc monitoring – zwraca uwagę, iż zapewnienie wolnych, pluralistycznych wyborów należy traktować jako warunek *sine qua non* członkostwa w niej¹⁰. Zostało to potwierdzone przez Prezydium Zgromadzenia Parlamentarnego na posiedzeniu 26 czerwca 1996 r.¹¹

Mówiąc z kolei o standardach demokratycznych w szerokim tego słowa znaczeniu, nie należy zapominać o europejskiej Konwencji praw człowieka¹², której przestrzegania strzeże Europejski Trybunał Praw

⁶ Zob. P.A. Świtalski, „Rola Rady Europy w europejskiej architekturze instytucjonalnej” [w:] 60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych, red. H. Machińska, Warszawa 2009, s. 12.

⁷ Por. J. Robel, Wpływ Rady Europy na realizację koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego w państwach członkowskich, Toruń 2016.

⁸ Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie 5 maja 1949 r. (Dz.U. 1994 nr 118, poz. 565).

⁹ Por. J. Jaskiernia, „Doskonalenie systemów wyborczych w świetle dokumentów Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy” [w:] Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat. Prace ofiarowane Profesorowi Tadeuszowi Mołdawie z okazji siedemdziesięciolecia urodzin, S. Sulowski, J. Szymanek (red.), Warszawa 2013, ss. 352–364.

¹⁰ K. Spryszak, „Wolne i uczciwe wybory jako przesłanka demokracji systemów politycznych w świetle standardów międzynarodowych” [w:] Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni, R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), Toruń 2012, ss. 520–528.

¹¹ Zob. sprawozdanie z działalności Prezydium i Komisji Stałej, dok. 7633 wraz z załącznikiem, przyjęte przez Prezydium Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy do wiadomości 23 września 1996 r.

¹² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284).

Człowieka (ETPC)¹³. Kontekst wyborczy uwzględniono w art. 3 Protokołu dodatkowego do Konwencji, który stanowi, że „Wysokie umawiające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborach do ciała ustawodawczego”¹⁴. Co istotne, znaczenie tego przepisu od momentu jego publikacji podlegało licznym interpretacjom. W 1967 roku Europejska Komisja Praw Człowieka wskazała, że można z niego wywodzić prawo do wolnych wyborów¹⁵. Z kolei w roku 1987 ETPC – w wyroku dotyczącym sprawy *Mathieu–Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii* – uznał, że z zasady wolnych wyborów zawartej w tym przepisie można wywodzić prawa podmiotowe¹⁶. W opinii Trybunału ujęcie zasady wolnych wyborów w formie dyrektyw miało podkreślić, że w przypadku prawa do wolnych wyborów państwo nie tylko nie powinno ingerować w wolny wybór jednostki, ale jest zobowiązane do właściwego zagwarantowania praw wyborczych¹⁷.

Nadzór nad europejskim prawem wyborczym sprawowany jest przez Komisję Wenecką, która – wykrywając nieprawidłowości i naruszenie zasady wolnych i uczciwych wyborów – może oddziaływać na dane państwo członkowskie, dążąc do poprawy prawa lub praktyki ustrojowej w rzeczonym zakresie. W tym celu przy Komisji utworzono Radę na Rzecz Demokratycznych Wyborów¹⁸, która przyczyniła się do opracowania Kodeksu dobrych praktyk w sprawach wyborczych, formułującego zasady odnoszące się do monitoringu wyborów¹⁹.

¹³ Zob. A. Bisztyga, „Reforma mechanizmu kontrolnego Konwencji Europejskiej”, *Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka*, 1996, nr 3, s. 18.

¹⁴ Protocol No. 3 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Strasbourg 6 May 1963, *European Treaty Series – No. 45*.

¹⁵ Zob. M. Balcerzak, „Prawo do wolnych wyborów” [w:] *Prawa człowieka i ich ochrona*, B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski (red.), Toruń 2005, s. 391.

¹⁶ Wyrok nr 9267/81.

¹⁷ Zob. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji europejskiej. Krótki komentarz do europejskiej Konwencji praw człowieka*, Kraków 2006, s. 305.

¹⁸ Zob. A. Hauser, „Electoral Democratic Standards: The Contribution of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)”, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2020, nr 6, ss. 33–44.

¹⁹ Zob. Europejska Komisja dla Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka), *Kodeks dobrych praktyk w sprawach wyborczych. Wytyczne i raport wyjaśniający, przyjęty przez Komisję Wenecką na 52. sesji (Wenecja, 18–19 października, 2002)*. Rada Europy, Strasburg, 23 maja 2003 r., opinia nr 190/2002, CDL-Ad(2002)23 rev.

Zgodnie z rzezonym Kodeksem monitoring wyborów powinien się opierać na:

- 1) stworzeniu jak najszerszych możliwości uczestniczenia w monitoringu wyborów zarówno obserwatorom krajowym, jak i międzynarodowym;
- 2) monitoringu całego procesu wyborczego od momentu rejestracji kandydatów (i jeśli to konieczne – wyborców), jak również przebiegu kampanii wyborczej;
- 3) określonych prawem miejscach, w których nie mogą przebywać obserwatorzy;
- 4) uznaniu władz danego państwa dla misji obserwacyjnej wyborów, ze względu na jej neutralny charakter.

W raporcie wyjaśniającym dołączonym do Kodeksu, przyjętym przez Komisję Wenecką, wskazano na znaczenie monitoringu wyborów w ujawnianiu nieprawidłowości procesu wyborczego. Komisja dokonuje w nim podziału obserwatorów na trzy rodzaje:

- ◆ partyjnych krajowych obserwatorów;
- ◆ niepartyjnych krajowych obserwatorów i
- ◆ międzynarodowych (niepartyjnych) obserwatorów.

Zaznacza także, że w praktyce rozróżnienie między dwiema pierwszymi kategoriami nie zawsze jest oczywiste. Dlatego też najlepiej, jeśli obowiązująca procedura obserwacji jest możliwie otwarta, zarówno w zakresie szczebla krajowego, jak i międzynarodowego²⁰.

Udział Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w misjach obserwacyjnych wyborów lokalnych

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy jest organem politycznym i doradczym (konsultacyjnym) Rady Europy, którego zasadniczym celem jest konsolidacja podstawowych struktur demokratycznych²¹. Tworząc Kongres, dokonano swego rodzaju próby zwiększenia przedstawicielstwa w Radzie Europy, gdyż obok poziomu rządowego – reprezentowanego przez Komitet Ministrów – i Zgromadzenia Parlamentarnego,

²⁰ Tamże.

²¹ Zob. J. Robel, „Generalne zasady działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy i ich znaczenie dla promocji rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w Europie” [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, tom 3, Toruń 2017, ss. 212–218.

będącego odpowiednikiem parlamentu, stworzono ciało reprezentujące władze niższego szczebla. W ten sposób, obok organów reprezentujących rządy i parlamenty państw członkowskich, organizacja uzyskała organ reprezentujący trzeci istotny składnik ustroju demokratycznego, mianowicie samorządy terytorialne²². Tego rodzaju potrójna reprezentacja stanowi jedną z najbardziej specyficznych cech Rady Europy wśród organizacji międzynarodowych.

Władze lokalne i regionalne stanowią ważną część demokratycznego systemu w Europie²³. Stąd tak duże zainteresowanie ze strony Rady Europy, która przecież stoi na straży demokracji i praw człowieka. Według Rady Europy region powinien cieszyć się gwarancją samorządności²⁴, najlepiej zawartą w normach konstytucyjnych i – dzięki radzie pochodzącej z bezpośrednich wyborów oraz organom wykonawczym przed nią odpowiedzialnym – być w stanie zajmować się znaczną częścią spraw publicznych²⁵. Powinien sam decydować o swojej strukturze zarządzania, podlegać ingerencji innych władz wyłącznie w celu zapewnienia poszanowania prawa, posiadać własne, odpowiednie środki do dyspozycji w ramach swojego zakresu odpowiedzialności, wolności zrzeszania się i odwoływania się do sądu²⁶.

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych wielokrotnie w swych raportach podkreślał, iż wybrani przedstawiciele podejmują decyzje blisko osób, które reprezentują²⁷. Od 1990 roku oferuje wsparcie dla procesu wyborczego poprzez udział w misjach monitoringowych wyborów lokalnych²⁸.

Początkowo Kongresowi powierzono monitoring wyborów lokalnych i regionalnych w krajach transformujących się – jako uzupełnienie prac

²² Zob. D. Fic, M. Fic, „Instytucjonalizacja internacjonalizacji współpracy regionów”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 2013, nr 786, s. 44.

²³ Por. *Le droit de vote Individual des femmes: une exigence democratique*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 2002.

²⁴ Por. L. Kieres, „Regionalizacja w Europie. Doświadczenia Rady Europy i jej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych” [w:] *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, K. Kownacki, R. Ruszako (red.), Wrocław 2008, ss. 151 i nn.

²⁵ Zob. J. Reguński, „Budowa demokracji lokalnej” [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Warszawa 2002, s. 264.

²⁶ Zob. A. Balcerowska, „Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej”, *Samorząd Terytorialny*, 1999, nr 7-8, s. 49.

²⁷ Zob. *Democratic Elections. Local Voting Rights for the Integration of Migrants and IDPs*, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, www.rm.coe.int/booklet-a6-en-local-voiting-for-the-integration-of-migrants-demo/1680931f2e?_x_tr_tl=en&_x_tr_pto=sc [dostęp: 3 lutego 2022].

²⁸ Zob. *Resolution 306 (2010), Observation of local and regional elections – strategy and rules of the Congress*, Strasbourg, 18 June 2010, Debated and adopted by the Standing Committee of the Congress on 18 June 2010, Doc. CG(18)18, Rapporteur: I. Micallef, Malta (L. EPP/CD).

wykonywanych przez Zgromadzenie Parlamentarne w zakresie wyborów parlamentarnych i prezydenckich²⁹.

Monitoring wyborów samorządowych do dziś jest jednym z priorytetów działania Kongresu. Działalność tę uzupełnia polityczny monitoring Europejskiej karty samorządu lokalnego, która stanowi kamień węgielny demokracji lokalnej w Europie³⁰.

Kongres zwraca przy tym uwagę na kolektywny charakter monitoringu wyborów, w którym przedstawiciele władz lokalnych i regionalnych z różnych „kultur politycznych” dzielą się swoją wiedzą fachową, zajmując się sytuacjami w terenie, i zobowiązują się zarówno pozostać bezstronni, jak i uczynić proces monitoringu wyborów oraz wnioski zeń pochodzące wspólnym doświadczeniem³¹.

Misje obserwacyjne Kongresu prowadzone są na oficjalny wniosek zainteresowanych organów krajowych (np. ministerstw lub Centralnej Komisji Wyborczej). Po otrzymaniu takiej prośby Kongres powołuje delegację odpowiedzialną za monitoring wyborów, w skład której wchodzi zwykle od 10 do 15 jej członków (wybierani przedstawiciele wspólnot terytorialnych w 47 państwach członkowskich Rady Europy)³².

Polityczny skład delegacji jest proporcjonalny do reprezentacji grup politycznych w Kongresie. Kongres zapewnia ponadto uczciwą reprezentację swych niezarejestrowanych członków. Dąży również do osiągnięcia zrównoważonej reprezentacji płci (minimum 1/3 jest płci żeńskiej, zgodnie z Kartą Kongresu). Wreszcie stara się zapewnić zrównoważoną reprezentację obu izb Kongresu i różnych państw członkowskich RE³³.

Przed dniem wyborów odbywa się kilka spotkań oceniających stan demokracji wyborczej – z udziałem instytucji rządowych, przedstawicieli samorządów, przedstawicieli administracji publicznej (komisje wyborcze), partii politycznych (rządu i opozycji), mediów, kręgów dyplomatycznych i społeczeństwa obywatelskiego.

²⁹ Zob. M. Suksi, „The Use of Election Observation Reports in Regional Human Rights Jurisprudence”, *Nordic Journal of Human Rights*, 2016, Vol. 34, ss. 229–246.

³⁰ Zob. J. Robel, „Działania na rzecz samorządu lokalnego w systemie aksjologicznym Rady Europy” [w:] *Prawo i wartości: relacja, funkcje, oddziaływanie*, Ł.J. Pikuła, K. Sielski, B. Żmuda (red.), Toruń 2019, s. 208.

³¹ Zob. The Congress of Local and Regional Authorities Resolution 274 (2008) Congress policy in observing local and regional elections, Debated and adopted by the Standing Committee of the Congress on 3 December 2008, Doc. CG(15)35RES, s. 1.

³² Zob. Congress of Local and Regional Authorities Report, A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report to the European Charter of Local Self-Government, CG-Forum(2020)02-05final, 7 December 2010, s. 2.

³³ Zob. Who are the Congress Observers, www.coe.int [dostęp: 23 lutego 2022].

W ramach współpracy z Unią Europejską w misji Kongresu uczestniczyć może Komitet Regionów.

Na zakończenie każdej misji monitoringowej delegacja Kongresu publikuje wstępne oświadczenie, które zwykle odczytywane jest podczas konferencji prasowej na zakończenie wyborów. Następnie członek Kongresu, który został wyznaczony na sprawozdawcę misji, sporządza sprawozdanie³⁴.

Jeśli raport dotyczy nie tylko procedur i faktów zaobserwowanych w dniu wyborów – zwłaszcza podczas głosowania i liczenia głosów – ale także ogólnej sytuacji politycznej w kraju, w tym stanu podstawowych praw i wolności, atmosfery panującej podczas kampanii wyborczej i wszelkich postępów odnotowanych na froncie demokracji, jest on przekazywany do Biura Kongresu, a następnie oceniany i przyjmowany przez Kongres na sesji plenarnej. Koniec monitoringu wyznaczają zalecenia dla władz krajowych oraz uchwała dla władz lokalnych i regionalnych³⁵.

Kongres brał udział w misjach obserwacyjnych wyborów lokalnych w 47 państwach członkowskich Rady Europy oraz spoza niej³⁶. Jako przykład można podać monitoring wyborów na Łotwie (1994)³⁷, a następnie w: Chorwacji (1997)³⁸, Azerbejdżanie (2000)³⁹, Bośni i Hercegowinie (2000)⁴⁰, Armenii (2008)⁴¹, Polsce (2018)⁴², Gruzji (2018)⁴³, Turcji (2019)⁴⁴, Mołdawii (2019)⁴⁵ i Ukrainie (2020)⁴⁶.

³⁴ Zob. Conclusions and follow-up, www.coe.int [dostęp: 25 lutego 2022].

³⁵ Zob. K. Spryszak, *Obserwowanie wyborów...*, op. cit., s. 122.

³⁶ Więcej na ten temat: Monitoring and Election Observation Reports, www.coe.int [dostęp: 25 lutego 2022].

³⁷ Zob. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Of the Council of Europe (CLRAE) Observer Delegation to the Local (And Regional) Elections in Latvia 29 May 1994, Strasbourg, 2 August 1994, CH/Bur(1)13.

³⁸ Zob. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Report Observation of the Local Elections in the Republic of Croatia from 13 to 15 April 1997, Strasbourg, 16 June 1997, CG/BUR(4)2 rev.

³⁹ Zob. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Report on local elections in Azerbaijan held on 12 December 1999, Strasbourg, 6 March 2000, CG/Bur (6)184.

⁴⁰ Zob. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Report on the observation of the local elections in Bosnia and Herzegovina on 8 April 2000, Strasbourg, 16 May 2000, CG/Bur(6) 171.

⁴¹ Zob. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Report on the observation local elections in Armenia on 28 September 2008, 13 November 2008, CG(15)33REP.

⁴² Zob. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Information report on the assessment of local government elections in Poland (21 October 2018), 36th Session, 14 March 2019, CG36(2019)18.

⁴³ Zob. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Information report on the municipal elections in Georgia (21 October 2017), 34th Session, 1st March 2018, CPL34(2018)03.

⁴⁴ Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Report Local elections in Turkey and Mayoral re-run in Istanbul (31 March and 23 June 2019), 31 October 2019, CG37(2019).

⁴⁵ Zob. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Report Local elections in the Republic of Moldova (20 October 2019), 28 September 2020, CG-Forum(2020)0104.

⁴⁶ Zob. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Information report on the elections in Ukraine (25 October 2020), Remote meetings (19–20 October 2020), 24 November 2020, CG-BUR(2020)35-37.

Na szczególną uwagę zasługują wnioski z misji obserwacyjnych formułowane w publikowanych raportach. W 2001 roku do Albanii udała się delegacja Kongresu, by sprawdzić, w jakim stopniu zostały wdrożone zalecenia przyjęte przez misję monitorującą wybory lokalne w październiku 2000 r.; delegacja ta stwierdziła potem, że poczyniono znaczne postępy, ale nadal istnieją problemy w niektórych aspektach przygotowań do wyborów. W efekcie Kongres zalecił, aby Zgromadzenie Parlamentarne RE wysłało misję w celu kontynuacji przygotowań na długo przed wyborami parlamentarnymi. Ponadto w ramach wspólnego programu Rady Europy i Komisji Europejskiej wniesiono istotny wkład w przygotowania do wyborów. Eksperti Komisji Weneckiej spędzili kilka dni na wykładach na temat interpretacji kodeksu wyborczego, skierowanych do sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, a następnie do sędziów niższego szczebla. To zapoczątkowało serię dwudniowych seminariów, których celem było umożliwienie każdemu sędziemu w kraju głębszego zrozumienia, w jaki sposób rozpatrywać skargi wyborcze⁴⁷.

Warto także przywołać raport z 2015 roku, w którym Kongres uznał, iż przeprowadzone wówczas wybory lokalne (21 czerwca) można było postrzegać jako ważny krok w kierunku normalizacji środowiska politycznego w Albanii. W szczególności zwrócono uwagę na spokojną kampanię wyborczą oraz na to, że partie i koalicje w większości powstrzymały się od gwałtownych sporów, także w fazie powyborczej. Jednak zdaniem Kongresu w dalszym ciągu problem stanowiła polaryzacja polityczna wzdłuż linii partyjnych oraz potrzeba odpolitycznienia i profesjonalizacji całej administracji wyborczej. Kongres wskazał tym samym na pilną potrzebę przeprowadzenia misji rozpoznawczej w ramach dialogu powyborczego, która obejmowałaby ocenę wpływu reformy administracji terytorialnej i odpowiednich zmian ram prawnych obowiązujących przed wyborami samorządowymi w 2015 roku. Kolejne zalecenia Kongresu dotyczyły m.in. trybu odwołania członków organów wyborczych z nominacji, przepisów prawnych dotyczących wymogów stałego pobytu przy rejestracji wyborców oraz stworzenia równych szans dla kandydatów niezależnych⁴⁸.

W raporcie z 2021 roku Kongres wskazał, iż Albania osiągnęła znaczny postęp w zakresie decentralizacji, ale istniała dalsza potrzeba podjęcia wy-

⁴⁷ Zob. Balkans: News from the Council of Europe Field Offices Apr 2001, SG/Inf (2001)15, 7 May 2001 in Tirana, reliefweb-int [dostęp: 3 lutego 2022].

⁴⁸ Zob. Congress adopts a Report on local elections in Albania including a resolution a recommendation, www.ambasadat.gov-al [dostęp: 3 lutego 2022].

siłków, zwłaszcza w zakresie wyjaśnienia obowiązków między władzami centralnymi i lokalnymi⁴⁹.

W raporcie i zaleceniu⁵⁰ z zadowoleniem przyjęto pomyślne wdrożenie kompleksowej strategii decentralizacji i zarządzania lokalnego na lata 2015–2020 oraz wynikające z tego reformy ustawodawcze dotyczące samorządu terytorialnego. Podkreślono tym samym, że istnieją znaczne możliwości poprawy, w szczególności w zakresie dalszego wyjaśnienia podziału funkcji między szczeblem centralnym i lokalnym, ponieważ uprawnienia delegowane władzom lokalnym były wykonywane pod ścisłym nadzorem różnych ministerstw, co ograniczało swobodę inicjatyw władz lokalnych. Wyrażono także ubolewanie, że regionalny szczebel władzy nie skorzystał w pełni z reform terytorialnych z ostatnich lat.

W zaleceniu Kongres wezwał rząd do kontynuowania procesu decentralizacji i dalszego ujednoczenia ustawodawstwa dotyczącego podziału odpowiedzialności między władzami centralnymi i lokalnymi. Zalecono, aby władze krajowe dokonały przeglądu struktury wynagrodzeń samorządów lokalnych, aby zapewnić większą elastyczność w rekrutacji i zatrzymaniu wykwalifikowanego personelu. Albania została także wezwana do ratyfikowania Protokołu dodatkowego do Europejskiej karty samorządu lokalnego w kontekście prawa do uczestniczenia w sprawach samorządu lokalnego.

W 2014 roku pierwszy raz pierwszy w historii Kongres skierował misję obserwacyjną wyborów do Holandii. Wybory samorządowe, które odbyły się 19 marca, ocenione zostały przez Kongres jako przejrzyste, otwarte i inkluzywne. Delegacja była pod wrażeniem jakości informacji dostępnych dla wyborców – zarówno online, jak i drukowanych – o tym, jak i gdzie głosować, kto kandydował w wyborach i jakie były obowiązki osób zajmujących się zarządzaniem wyborami. Kongres wyraził jednak zaniepokojenie brakiem przepisów dotyczących ograniczania wydatków oraz sponsorowania partii i finansowania kampanii⁵¹.

Obserwatorzy Kongresu zauważyli również, że liczenie głosów było całkowicie przejrzyste, a personel lokalu znał swoje role. Niemniej jednak karty do głosowania miały zbyt duży format, co mogło utrudniać ręcz-

⁴⁹ Zob. Congress of Local and Regional Authorities, 41st Congress Session Hybrid meeting, plenary sittings 26–28 October 2021 Abridged report – list of items discussed and decisions taken, CG(2021)41-DEC-01prov, 41st SESSION.

⁵⁰ Zob. The Congress of Local and Regional Authorities Recommendation 468(2021), 28 October 2021.

⁵¹ Zob. The Congress of Local and Regional Authorities, Chamber of Local Authorities, Municipal elections in the Netherlands (19 March 2014), 27th Session Strasbourg, 14–16 October 2014, CPL(27)3FINAL, 15 October 2014.

ne liczenie i w efekcie stanowić uciążliwy, długotrwały proces. Dlatego Kongres zalecił usprawnienie systemu liczenia. Zgodził się tym samym z holenderską Radą Wyborczą (Kiesraad), że bezpieczny system elektronicznego liczenia głosów mógłby przyspieszyć cały proces i uczynić go mniej uciążliwym⁵².

W raporcie na temat wyborów lokalnych w Turcji, które odbyły się 31 marca 2019 r., Kongres wskazał, iż przeprowadzono je zgodnie z wolnymi, demokratycznymi procedurami wyborczymi, z frekwencją wyborczą powyżej 84%. Podobnie jak w przypadku Holandii, były to pierwsze wybory samorządowe, na które została zaproszona delegacja Kongresu⁵³.

Misja obserwacyjna wyborów oświadczyła, że miała pełny dostęp do procedur głosowania w lokalach wyborczych, w których prowadziła wyborczy monitoring. Wskazała ponadto, że komisje wyborcze wykonywały swoje zadania kompetentnie i że były pod wrażeniem organizacji technicznej wyborów na wszystkich szczeblach, od Najwyższej Rady Wyborczej do poszczególnych komisji. Misja ogłosiła, że wybory zostały przeprowadzone w sposób uporządkowany⁵⁴.

W 2021 roku wspólna misja obserwacyjna Kongresu, ODIHR oraz Parlamentu Europejskiego uznała, iż wybory lokalne zorganizowane 3 października w Gruzji były konkurencyjne i dobrze zorganizowane pod względem technicznym, ale spotkały się z powszechnymi oskarżeniami o łamanie praw wyborczych, kupowanie głosów i nierówne szanse, a także o zastraszanie i naciski. Przewodniczący delegacji Kongresu David Eraj wskazał, że z perspektywy Kongresu „wybory były straconą szansą dla demokracji lokalnej w Gruzji. W rzeczywistości stały się referendum w sprawie rządu krajowego, co przyćmiło sprawy lokalne”⁵⁵.

Oprócz monitoringu i raportów wyborczych dotyczących poszczególnych krajów Kongres opracował strategię lepszego rozwiązywania problemów o szerszym znaczeniu. Takie powtarzające się kwestie przekrojowe obejmują w szczególności: sytuację kandydatów niezależnych i opozycji w wyborach samorządowych i regionalnych, przeprowadzenie referendum na szczeblu lokalnym, wybory lokalne i regionalne w poważnych sytuacjach kryzysowych, prawo głosu na szczeblu lokalnym jako element

⁵² Tamże.

⁵³ Zob. The Congress of Local and Regional Authorities Report, Local elections in Turkey and Mayoral re-run in Istanbul (31 March and 23 June 2019), CG37(2019)14final, 31 October 2019.

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ Zob. Int'l observers: local elections in Georgia competitive, but marred by allegations of pressure on voters, vote-buying, agenda-ge [dostęp: 3 lutego 2022].

udanej długoterminowej integracji migrantów i osób wewnątrznie przesiedlonych w europejskich gminach i regionach, listę kontrolną zgodności z międzynarodowymi standardami i dobrymi praktykami zapobiegającymi nadużywaniu zasobów administracyjnych podczas procesów wyborczych na szczeblu lokalnym i regionalnym, listy wyborcze i wyborców przebywających *de facto* za granicą, a także głosowanie nr 16 – konsekwencje uczestnictwa młodzieży na poziomie lokalnym i regionalnym⁵⁶.

Uwagi końcowe

Z przeprowadzonej analizy wynika, że Rada Europy udostępniła odpowiednie instrumenty służące wspieraniu demokratycznych procesów wyborczych w państwach członkowskich. Przykład Albanii, Holandii, Turcji czy Gruzji potwierdza tylko, że udział misji obserwacyjnych ma zasadnicze znaczenie w wykrywaniu wszelkich nieprawidłowości i śledzeniu postępu w ich usuwaniu.

Potwierdzono m.in., iż promowanie demokracji lokalnej poprzez udział w monitoringu wyborów stanowi niewątpliwie ważny element działalności Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych. Służy to zarówno wzmocnieniu samorządności w państwach członkowskich RE, jak podtrzymywaniu dobrych relacji z władzami lokalnymi i regionalnymi, wreszcie uznaniu prawidłowości procesu wyborczego, a zwłaszcza potwierdzeniu jego wolności i uczciwości – oczywiście kierując się zasadą, że samorząd terytorialny otwiera drogę społecznościom lokalnym do uczestniczenia w sprawowaniu władzy.

Abstrakt

Autor analizuje w artykule działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych na rzecz wzmocnienia demokracji lokalnej w kontekście monitorowania wyborów. Wskazując znaczenie Rady Europy w tym obszarze i posługując się przykładami misji obserwacyjnych, próbuje ocenić skuteczność oddziaływania Kongresu na państwa członkowskie RE. Analiza pokazuje, że Rada Europy udostępniła odpowiednie instrumenty wspierające demokratyczne procesy wyborcze w państwach członkowskich. Przykład Albanii, Królestwa Niderlandów, Turcji czy Gruzji potwierdza jedynie, że udział misji obserwacyjnych ma fundamentalne znaczenie w wykrywaniu wszelkich nieprawidłowości i śledzeniu postępów w ich usuwaniu.

⁵⁶ Zob. Transversal Reports – Local and Regional Elections, www.coe.int [dostęp: 25 lutego 2022].

Potwierdzono między innymi, że promowanie demokracji lokalnej przez udział w monitorowaniu wyborów niewątpliwie pozostaje ważną sferą działalności Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych. Służy zarówno umacnianiu samorządności w państwach członkowskich Rady Europy, jak i utrzymywaniu dobrych relacji z władzami lokalnymi i regionalnymi, wreszcie uznaniu prawidłowości procesu wyborczego, zwłaszcza potwierdzeniu jego swobody i uczciwości – zarazem zaś pozostając w zgodzie z zasadą, że samorząd terytorialny otwiera społecznościom lokalnym drogę do udziału w sprawowaniu władzy.

Słowa kluczowe: Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, demokracja lokalna, monitorowanie wyborów.

BIBLIOGRAFIA

Balcerzak M., „Prawo do wolnych wyborów” [w:] *Prawa człowieka i ich ochrona*, B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski (red.), Toruń 2005.

Biszytyga A., „Reforma mechanizmu kontrolnego Konwencji Europejskiej”, *Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka*, 1996, nr 3.

Fic D., Fic M., „Instytucjonalizacja internacjonalizacji współpracy regionów”, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 2013, nr 786.

Garlicki L., „Europejskie standardy rzetelności wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)”, *Przegląd Konstytucyjny*, 2020, nr 4.

Hauser A., „Electoral Democratic Standards: The Contribution of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)”, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2020, nr 6.

Heinze M., „Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE a internacjonalizacja demokratycznych standardów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej” [w:] *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, tom 3, Warszawa 2012.

Jaskiernia J., „Doskonalenie systemów wyborczych w świetle dokumentów Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy” [w:] *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat. Prace ofiarowane Profesorowi Tadeuszowi Mołdawie z okazji siedemdziesięciolecia urodzin*, S. Sulowski, J. Szymanek (red.), Warszawa 2013.

Kieres L., „Regionalizacja w Europie. Doświadczenia Rady Europy i jej Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych” [w:] *Prawne problemy regionalizacji w Europie*, K. Kownacki, R. Ruszano (red.), Wrocław 2008.

McBride C., *Culture and Democracy*, London 2006.

Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do europejskiej Konwencji praw człowieka*, Kraków 2006.

Regulski J., „Budowa demokracji lokalnej” [w:] *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Warszawa 2002.

Robel J., „Działania na rzecz samorządu lokalnego w systemie aksjologicznym Rady Europy” [w:] *Prawo i wartości: relacja, funkcje, oddziaływanie*, Ł.J. Pikuła, K. Sielski, B. Żmuda (red.), Toruń 2019.

Robel J., „Generalne zasady działania Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy i ich znaczenie dla promocji rozwoju demokracji lokalnej i regionalnej w Europie” [w:] *Ochrona praw człowieka w Europie. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), tom 3, Toruń 2017.

Robel J., *Wpływ Rady Europy na realizację koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego w państwach członkowskich*, Toruń 2016.

Spryszak K., „Ewolucja międzynarodowego obserwowania wyborów. Nowe wyzwania i rozwiązania” [w:] *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, J. Jaskiernia (red.), tom 2, Warszawa 2014.

Spryszak K., *Obserwowanie wyborów jako instrument implementacji międzynarodowych standardów prawnych w dziedzinie demokracji*, Toruń 2015.

Spryszak K., „Wolne i uczciwe wybory jako przesłanka demokratyzmu systemów politycznych w świetle standardów międzynarodowych” [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Teoria i filozofia państwa i prawa oraz aksjologia demokracji i ochrony praw człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), Toruń 2012.

Suksi M., „The Use of Election Observation Reports in Regional Human Rights Jurisprudence”, *Nordic Journal of Human Rights*, 2016, Vol. 34.

Świtalski P.A., „Rola Rady Europy w europejskiej architekturze instytucjonalnej” [w:] *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2009.

Źródła internetowe

Balkans: News from the Council of Europe Field Offices Apr 2001, SG/Inf (2001)15, 7 May 2001 in Tirana, reliefweb-int [dostęp: 3 lutego 2022].

Congress adopts a Report on local elections in Albania including a resolution a recommendation,

www.ambasadat.gov-al [dostęp: 3 lutego 2022].

Democratic Elections. Local Voting Rights for the Integration of Migrants and IDPs, Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, www.rm.coe.int/booklet-a6-en-local-voiting-for-the-integration-of-migrants-demo/1680931f2e?_x_tr_tl=en&_x_tr_pto=sc [dostęp: 3 lutego 2022].

Monitoring and Election Observation Reports, www.coe.int [dostęp: 25 lutego 2022].

Who are the Congress Observers, www.coe.int [dostęp: 23 lutego 2022].



Ewa Jakubiak

Internal Security of Poland in Cooperation with International Organizations

[Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski we współpracy z organizacjami międzynarodowymi]

Abstrakt

W artykule wymieniono ogólne warunki sprzyjające bezpieczeństwu Polski. Przyłączenie Polski do ONZ, Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej stworzyło podstawy do trwałego zakotwiczenia państwa w strukturach bezpieczeństwa. Wzmocniło to pozycję państwa w stosunkach międzynarodowych i otworzyło nowe możliwości oddziaływania na europejską strefę bezpieczeństwa, współpracy oraz rozpoznania zagrożeń. Proces ten ma wpływ na tworzenie się środowiska bezpieczeństwa w bezpośrednim sąsiedztwie Polski. Wyraźnie wpływa również na kształtowanie przez Polskę polityki w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, zagrożenie, współpraca.

Poland belongs to NATO, an alliance that tries to counteract threats with different results on a regular basis through various forms of cooperation. The participation of the Polish state in security organizations is a fundamental foundation affecting the national security as well as security within the state. Forms of strengthening state security arise from both from historical premises and contemporary conditions depending on the political and military position. NATO has been the most important pillar of security for above 70 years, providing the necessary link between Europe and North America in the political and defense sphere.

Polish state security after World War II

Currently, defining national interests as well as strategic goals of the state in the area of national security should refer to historical experience

(Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2013). They show the remembrance, awareness and character of the Polish nation. From the beginning of the existence of the Polish state, there were external and internal threats.

The Polish state is a region of Central and Eastern Europe, an area in which fierce competition between great powers took place. The interests of the military, political and economic powers neighbouring Poland from east and west had been clashing. Unfavourable conditions for Poland's security appeared already at the beginning of the 18th century when Poland was erased from the world map.

War is one of the oldest ways to resolve disputes by force. World War II confirmed the tragic effects of Poland's insecurity and the importance of effective measures to strengthen it. After World War II, the traditional Polish scheme between Russia and Germany was strengthened by the location at the junction of two opposing political and military blocks: the Warsaw Pact and the North Atlantic Pact.

The decisions of the leaders of great powers made at conferences in Tehran, Yalta and Potsdam had a major impact on the post-war political fate of the world, including Poland. The Second War changed the balance of power in the world. The issue of Poland's security was sealed for many years at a conference in Yalta on 4–11 February 1945. At that time, the political division of Europe into its western and eastern parts became largely reflecting the reality of the balance of power from the mid-forties. Poland, together with other Central European countries, found itself in the zone of domination of the Soviet Union (Grochowski, Letkiewicz, Misiuk, 2011).

Therefore, apart from the will of Poles, their safety was decided for the entire period of the Cold War. The Soviet Union became the guarantor of Poland's security and the decision-maker in the field of Polish security.

This mechanism of Poland's dependence on Moscow in terms of security was based on two pillars closely related to each other. The first pillar was the ideological and political belief in the eternal Polish-German hostility.

The second pillar was the Warsaw Pact and the resulting presence of Soviet troops in Poland. One of the main tasks in 1945 was the communists gaining social support for the alliance with the Soviet Union as a guarantor of Poland's security.

During the Cold War¹ it brought important multilateral political and military alliances to security policy. First, alliances from the West and the East were based on an official international treaty, registered in the new universal international organization, the UN.

It was in the interest of Poland's security to change the western border, which was to be a condition for effective defence against the German threat. The new border was to weaken the German strategic system used against Poland, which had been so far favourable to Germany. Poland had no reason to exist. In addition to external factors, the communists also promoted the use of measures that would work to weaken German aggressiveness. At the end of the 1980s, Poland entered the path of democratic reforms. At the same time, a deep transformation of the entire international system began, especially in Europe, as a result of which the geopolitical position of Poland changed (Bieleń, 2007).

During the Polish People's Republic² among the national and state interests, the most important was the provision of: building ideological, socialist statehood in the absence of sovereignty; durability of the Polish-German border on the Oder and Nysa, and internal security (*Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, 2013). This was associated with the strengthening of the people's government and the strengthening of political, social and economic changes in the state.

The goals mentioned above in the security field focused on maintaining order and internal security. There was the development of special services, militia as well as solving existing problems by use of force. It was in the interest of the Polish authorities to ease tensions and reduce the military threat. This was reflected in the plans of Rapacki (1957), Gomułka (1963) and Jaruzelski (1987); strengthening Poland's international position, i.a.

¹ The Cold War lasted in the years 1947–1991. It was a state of tension and ideological and political rivalry between the communist-eastern bloc and non-communist countries concentrated in NATO – referred to as the western bloc. The war was accompanied by an arms race and political methods without the use of force, but involvement in numerous conflicts, including Asia and Africa. The Cold War also had its stages during which one side gained some advantage. However, this advantage has never been high enough to disrupt the military balance. This state consisted in the fact that in the event of a conflict, the potential of unconventional weapons is so great on both sides that it will lead to the destruction of the opponent regardless of the conventional military potential. As a result, the aforementioned arms race consisted not only in the expansion of conventional and unconventional offensive weapons but also in missile systems that could eliminate the enemy's missile weapons. It seems that if this military balance were disrupted, then the likelihood of an outbreak of armed conflict would be much higher (Piekarski, 2013, p. 43).

² Polish People's Republic official name of the Polish state in the years 1952–1989.

through activity within the United Nations and the process of the Conference on Security and Cooperation in Europe (*ibid.*, p. 32).

Events of 1989–1991, the fall of communism and the Yalta order, and bound with this, the collapse of the Warsaw Pact posed completely new challenges for Poland's security policy. The number of Polish neighbours increased from three to seven. Instead of the USSR, Czechoslovakia and East Germany these countries appeared: Lithuania, Russia, Belarus, Ukraine, Slovakia, the Czech Republic and Germany. With most of them, Poland had various problems: border and minority, related to the stationing of troops.

Many of them were embedded in difficult and unexplained events from the distant future. However, within a few years, it was possible to create a full tract basis for Poland's bilateral relations with its neighbours.

After the collapse of the Council for Mutual Economic Assistance (Comcon – International Organization of Eastern Bloc countries, it operated from 1949–1991), the Republic of Poland found itself in a difficult economic situation. Natural gas, oil and iron ore were obtained in the Soviet Union. As part of this exchange, sulfur and industrial products were supplied to the Soviet Union.

In the 1990s, Poland stood in the zone between the safe West and the unstable eastern area (Kiltler, 2011). In the opinion of R. Zięba (2008), Poland has made a significant contribution to the collapse of the Cold War division of Europe and opening the way for the expansion of democratic values to the east of Europe and the change of the power system in the countries of Central and Eastern Europe.

In February 1991 the Visegrad Declaration on cooperation between Poland, Chechoslovakia and Hungary was signed. The Visegrad Triangle was created, which aimed at forming cooperation with institutions in matters of security and coordinating actions in the economic, ecological and humanitarian sphere. After the collapse of Czechoslovakia in 1993. to the Czech Republic and Slovakia, the Visegrad Triangle continues as a Visegrad Group³.

³ After the collapse of Czechoslovakia, the Visegrad Group consists of four countries: Poland, the Czech Republic, Slovakia and Hungary. The aim of this group was to create a coalition of countries of the area in Central and Eastern Europe that would pursue their common political interest. The basis was the assumption that historical events showed that all the countries in this group have a very similar geopolitical situation. As a result, it is better to pursue geopolitical interest together as a larger and stronger entity, and therefore more effective (Nowak & Nowak, 2011).

Poland supported the formation of the structure of new countries in the East and was the first to recognize Ukraine's independent existence. Poland has been freed from conflict situations with border countries, open to the world and Europe, has become an element integrating this part of the continent (Kuźniar, 2012).

Poland has started implementing security measures:

- ◆ joined the Council of Europe (1991);
- ◆ signed the European Union Association Agreement (1991);
- ◆ joined the association with the Western European Union (1994);
- ◆ is a member of the World Trade Organization (1995),
- ◆ joined the Organization for Economic Cooperation and Development (1996),
- ◆ admission to the North Atlantic Alliance – NATO (1999).

Today, the territory of Poland covers about 322 719 km². The shape of Polish territory is beneficial for defence due to its proximity to the shape of a circle (Wierzbicka, 1998).

The territory of Poland is in the very centre of Europe. Poland borders with seven countries. From the north, Poland borders with Russia (Kaliningrad Oblast) and Lithuania, from the south with the Czech Republic and Slovakia, from the west with Germany and from the east with Belarus and Ukraine. The northern border of Poland is marked by the Baltic coast with the main ports of Gdańsk, Gdynia and Szczecin. East-West and North-South transit routes cross in Poland. Poland has good geographical conditions that favour the development of the state, through the increase of trade exchange between world regions. Poland's membership in the United Nations, the Council of Europe or the Organization for Security and Cooperation in Europe guarantees the maintenance of peace and security for the state.

Poland's membership in NATO and cooperation with the UN

The concept of collective security is based primarily on international legal obligations of states in the field of maintaining peace and security. It requires a joint and several commitment of members of the international community to collectively counteract international security disruptions (Słomczyńska, 2007).

This concept derives from the conviction that a traditional international security system based on a balance of powers does not meet the needs of interdependence and a system with better security guarantees should be created. It also assumes recognition of the indivisibility of security, because it is easier to undermine existing solutions than to work out new ones. The starting point is the safety of all, and joint ventures are established that would counteract all security breaches. The adaptation of common principles of collective security to European conditions was included in the Helsinki Accords “Declaration of principles governing relations between participating countries” by formulating a principles decalogue of security and cooperation in Europe (Fehler, 2002):

- ◆ sovereign equality and respect for rights arising therefrom;
- ◆ refraining from or threatening to use force;
- ◆ inviolability of borders;
- ◆ territorial integrity of countries;
- ◆ peaceful settlement of disputes;
- ◆ non-interference in internal affairs;
- ◆ respect for human rights and fundamental freedoms, including freedom of thought, conscience, religion or belief;
- ◆ equality and the right of nations to self-determination;
- ◆ cooperation between countries;
- ◆ performance in good faith of obligations under international law.

International organizations appeared at the beginning of the 19th century. Initially, the term organization was not used. They were called unions, councils, committees and international associations. The term organization is derived of two words: Greek *organon* and Latin *organum*, the first of which meant a tool, an organ and the second is a tool (Dictionary of Foreign Terms, 1965).

Countries ensure security by establishing military alliances with other countries (Żurawski vel Grajewski, 2012). Alliances are formed to join the military capabilities of states to achieve common goals. An alliance is formed when states are dissatisfied with security and seek to strengthen it. Alliances include deterrence, stronger defence in the event of an attack.

NATO stands out from other alliances, i.a. high legitimacy, which results from the reciprocity of obligations and sanctions of international law, transparency of the goal, which is collective defence, as well as the institutionalized nature of cooperation (Kupiecki, 2005).

Poland's accession to the North Atlantic Pact has laid the foundations for the permanent anchoring of the state in Euro-Atlantic security structures. It strengthened the position of the state in international relations (Fehler & Tymanowski, 1999).

Poland's membership of the North Atlantic Treaty is an important factor in the internal stabilization of the state, and these factors, in turn, strengthen its international position. The North Atlantic Treaty was founded in 1949 on the initiative of the USA⁴. The North Atlantic Treaty Organization has two divisions: political and military. The principle of the Organization is generally obliged to cooperate with the countries. It is based on ensuring the security of Organization members. This means that none of the Organization members must in the face of a safety threat, rely only on their own strength.

The problem of the significance of NATO membership is important both for all social relations occurring in the state, as well as for the image creation of the state's position outside. The North Atlantic Treaty Organization is a partner alliance of North American and European democracies that provides common security through political and military cooperation⁵.

The main tasks and principles are included in the NATO Strategic Concept from 2010:

- ◆ NATO's most important permanent goal is to guarantee freedom and security for all members through military and political means;
- ◆ NATO member states form a unique community of values, attached to the principles of individual freedom, democracy, human rights and the rule of law. The Organization is unambiguously attached to the purposes and principles of the United Nations Charter and the Wash-

⁴ The United States aimed to create allied connections with Canada and the ten Western European countries to obtain a tool to stop the further expansion of the Soviet Union on the European continent. The basis of its functioning is the North Atlantic Treaty, also known as the Washington Treaty which was made in Washington on 4 April 4 1949 and which came into force on August 24, 1949. It is also important that the North Atlantic Treaty Organization was formed first, and six years later the Warsaw Pact, which was a response to this initiative. In this regard, it shows that Western countries alone felt weaker than the enormous Soviet Union. As a result, the sense of threat led to their consolidation in the military area (Kuźniar et al., 2012)

⁵ The Organization also enables cooperation in other areas such as science and environmental problems or civilian crisis management and disaster relief. On the other hand, however, cooperation even in civilian projects, such as natural disasters, nevertheless causes better integration of countries at the operational level, which in turn translates into better preparation of the coalition partners for cooperation in the event of military action. In addition, an important aspect is to strengthen the sense of community through cooperation and to help in various crisis situations (Fehler & Tymanowski, 1999).

ington Treaty, which recognize the overarching responsibility of the Security Council for maintaining international peace and security;

- ◆ the modern security environment concerns challenges that have a wide range of undergoing dynamic change; these challenges relate to both the security of the territory and the population of NATO⁶.

Within 73 years of its existence, NATO has built a structure that enables the Organization to achieve its primary goal. It is an intergovernmental organization in which the Member States retain their full sovereignty and independence. This organization is a forum where mutual consultations can be held on virtually any topic of importance for security and peaceful coexistence (Czaputowicz, 2012).

It is an alliance where decisions on political and military matters affecting security are taken unanimously. The Organization guarantees its members security through collective defence, consisting of providing assistance in the event of an attack. NATO will actively help to control the emerging crises.

Institutions whose task is to protect constitutional order and public order play an important role in internal security. The proper functioning of these authorities in a democratic state consists above all in reconciling actions and social control. One of the conditions for Poland's accession to NATO was to ensure a minimum standard of political control over the state's forces. Poland's membership of the North Atlantic Treaty was influenced by the proper relations between institutions caring for constitutional order and internal order in the state. Poland, wanting to be an effective member of the Organization, must continue to maintain not only adequate political activity in international relations but also to raise the level of preparation and military efficiency. These factors have many anticipated effects on the structure of internal and external security.

Twenty-one years passed when Poland joined the North Atlantic Treaty Organization. By joining NATO, Poland received a security guarantee. Poland is a full member of NATO and occupies an important position in structures that results from such acts as:

- ◆ geographical location and conditions;
- ◆ the state's potential, its contribution to the Organization with the visibility of the military contribution (Parzymies & Popiuk-Rysińska, 2012).

⁶ North Atlantic Treaty drawn up in Washington on 4 April 1949 (Journal of Laws of 19 October 2000). On behalf of the Republic of Poland (Journal of Laws 2000.87.970).

Poland lies on the main strategic direction of the Organization, in the vicinity of two of the most important strategic partners: Russia and Ukraine. Poland is a NATO border state, and this is the reason why NATO must focus its collective defence efforts on this area. According to Wojnarowski and Babula (2006), the border location of the state is neither convenient nor safe. Therefore, it should be understood that it is in Poland's interest to further expand and strengthen NATO. The Organization is treated in the category of the community to which each participant makes a specific contribution.

Poland's NATO accession resulted in the need to adapt the Polish Armed Forces⁷ to NATO standards. Such changes occurred in all areas of activity and areas of the armed forces. This is evident in the growing number of women in the army, military equipment, and training system.

The participation of Polish soldiers in missions and trainings with soldiers of other countries has made Poland become a reliable partner, both for allies and other countries. Poland, thanks to its presence in NATO, may accept events in Ukraine with little concern.

In an expose of 13 February 2009, Minister of Foreign Affairs Radosław Sikorski said that Poland bases its security on three main pillars: "membership of the North Atlantic Treaty, which turned out to be the most effective alliance of collective defence in history, European Union membership" (*Kwartalnik*, 2014, p. 9). Joining NATO in 1999 was a great success for Poland, thanks to which the post-Yalta division of Europe was finally erased. In the final analysis, Poland managed to cope with its challenges, and on 12 March 1999 joined NATO (*ibid.*, p. 15).

Over 20 years of presence in the Organization also significantly affected the internal processes serving the Republic of Poland. The participation of the Polish Army in international missions and peacekeeping operations implemented by NATO significantly influenced the level of equipment and

⁷ The Minister of National Defense is in control of the entire armed forces, exclusively with soldiers and organizational units. The strategic command authority is the Ministry of National Defense. The command of the armed forces during the war is exercised by the Commander-in-Chief of the Polish Armed Forces, appointed by the President of the Republic of Poland at the request of the Prime Minister. This mechanism seems clear, precise and relatively easy to implement. However, during real conflict, especially on a large scale, difficulties may arise in implementing these provisions. The best example here was the situation of the Polish government during the September Campaign. Romanians intervened in their territory Polish authorities, which paralyzed the entire decision-making process. In this connection, it should be borne in mind that in war conditions it may be necessary to make other decisions (Turczyński, 2011).

training of Polish soldiers. NATO is distinguished by high legitimacy resulting from the reciprocity of obligations and sanctions of international law (Czaputowicz, 2012).

Recently, the issues of defense against hybrid threats, cybersecurity and energy security have gained particular importance. For Poland, the effective deterrence potential and military capabilities of the Alliance are of key importance. This guarantees the implementation of collective defense tasks in the face of destabilization coming from the south, but especially significant hybrid threats.

At the same time, Poland engages in allied activities outside the treaty area, aimed at prevention, crisis response and post-conflict reconstruction.

Poland belongs to the group of allies most strongly committed to promoting reforms in such partner countries as Georgia, Ukraine and Moldova, and is also an advocate of a continuous deepening of cooperation with Sweden and Finland.

For Poland, membership in NATO also means a constant strengthening of its own defense capabilities. As a country that meets the criterion of spending 2% of GDP on defense, Poland is constantly improving the quality of its armed forces and making a significant contribution to the implementation of allied tasks in the field of collective defense and crisis response, regardless of the direction and nature of the threats. This is also reflected in the location of the following NATO structures in Poland: Multinational Corps Northeast in Szczecin, NATO Joint Force Training Center in Bydgoszcz, The Command of the 3rd NATO Signal Battalion in Bydgoszcz, NATO Military Police Centre of Excellence (MP COE) in Bydgoszcz, NATO Counterintelligence Centre of Excellence in Krakow, Multinational Division North East (MND-NE) in Elblag. The membership in NATO increased the satisfaction of the Polish army and the improvement of the standard of living of the servicemen. After Poland joined NATO, changes took place in the following areas:

- ◆ modernization of equipment and weapons,
- ◆ command system and process,
- ◆ increase in professionalism (better training of soldiers),
- ◆ improving the standard of living of the servicemen,
- ◆ foreign contacts (joint exercises and activity in peacekeeping missions),

- ◆ skills improvement and language courses,
- ◆ increasing financial outlays for the army
- ◆ increase in Poles' sense of security,
- ◆ increasing the efficiency of the command and operation of the Polish Armed Forces.

The benefits of Poland's accession to NATO certainly include: increasing the sense of security, strengthening Poland's position in the international arena, transforming forces, infrastructure investments, bringing Poland closer to Western Europe. However, it also has its drawbacks: financing activities aimed at maintaining combat readiness, readiness to send Polish armed forces to distant countries in order to resolve a conflict, adherence to standards set by NATO.

The United Nations is an organization of common security. Its task is to prevent and stop the aggression of one or more countries. Only independent states can belong to the UN. The history of the UN is very long. It has been 75 years of its existence, and during this time the UN has changed significantly. Initially, it was an organization of the victorious anti-Hitler coalition, dominated by great powers (permanent members of the Security Council) and taking into account the realities created by the Soviet conquest of Central and Eastern Europe.

The Cold War that began in 1946–1948 determined the nature of the UN for the next two decades and defined its functions in a bipolar world, separated by a conflict between the West under the leadership of the United States and the East dominated by the USSR. It should be noted that the establishment of NATO and the Warsaw Pact was a consequence of the policy pursued by Western countries. First of all, we are talking about the Soviet Union, which operated on the basis of expansion ideology, i.e. the introduction of socialism and communism in other areas. It should be noted that both organizations were typically military. As a result, the threat of global conflict was very high. Therefore, a new organization was needed. The organization which functioning would go beyond this cold war system.

Poland joined the UN in 1946, and currently, 193 countries belong to this organization. The main tasks of the UN are: ensuring international security and peace, protecting human rights and dignity, political, economic and cultural cooperation, supporting economic and technological progress.

Strengthening Poland's security

The contemporary security system of the Republic of Poland is the result of a long evolution crowned by an organizational connection with the organizational structures of Western Europe (Piskozub, 1995). The so-called defense doctrine of the Republic of Poland is contained in the Polish Security Policy Assumptions, developed on 2 November 1992. It was signed by the President of the Republic of Poland and the National Defense Committee. The assumptions indicated that the Polish contribution to strengthening international security is and will remain the participation of Polish armed forces in peacekeeping missions established by the UN, and in the future also by European international institutions.

In order to update the political assumptions, on 4 January 2000, the Council of Ministers adopted the National Security Strategy of the Republic of Poland (Chmiel, 2002).

It indicated that Poland treats security in a comprehensive manner, and implements its security policy in accordance with the United Nations Charter and OSCE documents, as well as the spirit and letter of international treaties and conventions to which it is a party. It intends to pursue national interests in the area of security within NATO.

Poland's membership of the UN, OSCE and NATO structures means that the main goals of foreign (security) policy must take into account the commitments and objectives contained in the documents and main acts of these organizations. Poland has been participating in maintaining and restoring security within international organizations since 1953. Polish soldiers, policemen and civilian personnel participated in over thirty missions (Baniecka, 2007).

Poland, as a member of the collective security system, is obliged to adopt the following priorities of proceedings:

- ◆ peacekeeping;
- ◆ limiting the use of armed forces;
- ◆ settlement of disputes by peaceful means;
- ◆ joint opposition to a possible aggressor, primarily through political, diplomatic and economic sanctions (Tymanowski, 2001).

Robert Schuman emphasized that we would never renounce our homeland and we will not forget about our duties towards it. But we understand more and more clearly that there is a common good above our homeland

(Marszałek, 2000). The experience of recent years shows that Poles attach great importance to the problem of security. This problem seems to be important, as the level of threats to people, and consequently, the state is increasing. Poles see a successful strategy for the development of international relations, but most of the population experiences a deteriorating standard of living, social and living restrictions. Social problems such as: social security, street safety, work safety, and safety of pathological consequences are being felt in the increasing number of society. Safety is desirable and valued good by people.

Conclusion

Membership in NATO is a key platform for Poland for multilateral and bilateral international cooperation. It is the main pillar of military and political stability on the European continent. Thanks to accession to the North Atlantic Treaty Organization and the United Nations, Poland obtained the status of a democratic state.

Forms of strengthening the state security result from both historical premises and contemporary conditions depending on the political and military position.

Abstract

The article lists the general conditions conducive to Poland's security. Poland's accession to the United Nations, the North Atlantic Treaty Organization and the European Union laid the groundwork for permanently anchoring the state in security structures. This has strengthened the state's position in international relations and opened up new opportunities to influence the European security zone, cooperate and identify threats. This process affects the formation of the security environment in Poland's immediate vicinity. It also clearly affects the formation of Poland's internal security policy.

Keywords: security, threat, cooperation.

BIBLIOGRAPHY

Baniecka E. (ed.), 2007. *Bezpieczeństwo Polski. Aspekty zewnętrzne i wewnętrzne* [Polish security. External and internal aspects], Gdańsk: Wyd. Gdańskiej Wyższej Szkoły Humanistycznej [Gdańsk Higher School of Humanities' Publisher].

Bezpieczeństwo narodowe: 15 lat w NATO [National Security: 15 years in NATO], Quarterly published by the National Security Bureau, No. I- 2014.

Bieleń S. (ed.), 2007. *Polska w stosunkach międzynarodowych* [Poland in international relations] Warsaw: Wyd. Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego [Department of Political Science and International Studies, University of Warsaw].

Chmiel B., 2002. *Instytucjonalizacja wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej* [The institutionalization of the common foreign and security policy of the European Union], Toruń: Adam Marszałek.

Czaputowicz J., 2012. *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje* [International Security. Contemporary concepts], Warsaw: PWN.

Dictionary of Foreign Terms, 1965. Warsaw: PAN.

Fehler W., Tymanowski J., 1999. *Międzynarodowe i wewnętrzne aspekty członkostwa Polski w NATO* [International and internal aspects of Poland's membership in NATO], Toruń: Adam Marszałek.

Fehler W., 2002. *Współczesne bezpieczeństwo* [Contemporary security], Toruń: Adam Marszałek.

Grochowski L., Letkiewicz A., Misiuk A. (ed.), 2011. *Nauka o bezpieczeństwie, istota, przedmiot badań i kierunki rozwoju. Studia i materiały* [Security science, nature, subject of research and development directions. Studies and materials], Szczytno: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji.

Kitler W., 2011. *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System* [Polish national security. Basic categories. Conditions. System], Warsaw: Wyd. Akademii Obrony Narodowej [National Defense University Publisher].

Kupiecki R., 2005. *Strategia NATO w świetle teorii jako praktyka i próba interpretacji* [NATO strategy in the light of theory as a practice and attempt to interpret], *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, Vol. 5, No. 6.

Kuźniar R., Balcerowicz B., Bieńczyk-Missala A., Grzebyk P., Madej M., Pronińska K., Sułek M., Tabor M., Wojciuk A., 2012. *Bezpieczeństwo międzynarodowe* [International security], Warsaw: Scholar.

Kuźniar R., 2004. *Europejska strategia bezpieczeństwa. Polska w Europie* [European security strategy. Poland in Europe], Warsaw: Scholar.

Marszałek A., 2000. *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej* [Sovereignty and European integration in a historical perspective], Łódź.

North Atlantic Treaty drawn up in Washington on 4 April 1949 (Journal of Laws of 19 October 2000). On behalf of the Republic of Poland (Journal of Laws 2000.87.970).

Nowak E., Nowak M., 2011. *Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego. Zarządzanie bezpieczeństwem* [Outline of the theory of national security. Safety management], Warsaw: Difin.

Parzymies S., Popiuk-Rysińska I. (ed.), 2012. *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych* [Polish participation in international organizations] Warsaw: Scholar.

Piekarski M., 2013. *Bezpieczeństwo wewnętrzne Polski w latach 1989–2013. Wybrane aspekty* [Internal security of Poland in the years 1989–2013. Selected aspects], Warsaw: Special ops, Szerokie Horyzonty.

Pieprzny S., 2012. *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego* [Administration of security and public order], Rzeszów: Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego [University of Rzeszów's Publisher].

Piskozub A., 1995. *Polska w cywilizacji zachodniej* [Poland in Western civilization], Gdańsk: Adam Marszałek.

Słomczyńska I., 2007. *Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony* [European security and defense policy], Lublin: Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej [Maria Curie-Skłodowska University's Publisher].

Sulowski S., Brzeziński M., (ed.), 2009. *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia* [Internal security of the state. Selected Issues], Warsaw: ELIPSA.

Treaty on the Functioning of the European Union (Official Journal of the EU C 115 of 9 May 2008) Art. 222, paragraph 1.

Turczyński P., 2011. *Bezpieczeństwo europejskie. System. Instytucje. Funkcjonowanie* [European security. System. Institutions. Functioning], Wrocław: Alta.

Tymanowski J. (ed.), 2001. *Współczesne problemy globalne a bezpieczeństwo europejskie* [Contemporary global problems and European security], Toruń: Adam Marszałek.

Wierzbička E. (ed.), 1998. *Przewodnik po świecie. Ilustrowana encyklopedia graficzna* [World guide. Illustrated graphic encyclopedia], Warsaw: Reader's Digest.

Wojnarowski J., Babuła J., 2006. *Bezpieczeństwo militarne RP* [Military security of the Republic of Poland], Warsaw.

Zięba R. (ed.), 2008. *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie* [Main directions of Poland's foreign policy after the Cold War], Warsaw: Wyd. Akademickie i Profesjonalne [Academic and Professional Publisher].

Żurawski vel Grajewski P., 2012. *Bezpieczeństwo międzynarodowe wymiar militarny* [International security military dimension], Warsaw: PWN.

Źródła internetowe

www.spbn.gov.pl Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego RP.



Stanisław Kruminis-Łozowski

Tajemniczy owoc zatrutego drzewa

[The Mysterious Fruit of the Poisonous Tree]

Abstract

The article is an attempt to analyze the exclusion rule and the fruit of the poisonous tree from the perspective of the historical institution. These are legal institutions of Anglo-Saxon procedural law, strongly rooted in the United States and the United Kingdom, and are not reflected in the legal systems of European countries. For these reasons, their current scope is relatively limited, because in their classic version they appear only in the United States of North America, nevertheless in some European jurisdictions certain legal institutions similar to the ER and FPT appear, although undoubtedly heavily modified in relation to the American pattern.

Keywords: illegal evidence, inadmissible evidence, fruit(s) of poisonous tree, exclusionary rule.

Regula wyłączenia dowodów (ang. *exclusionary rule*, ER) oraz doktryna ‘owocu (owoców) zatrutego drzewa’ (ang. *fruit of the poisonous tree*, FPT) są silnie umocowane na gruncie amerykańskiego prawa procesowego. W opozycji do znacznej większości instytucji prawa karnego oraz procedury karnej – które implementowano do amerykańskiego systemu prawnego wprost z brytyjskiego – powyższe reguły nie miały swojego pierwowzoru na gruncie europejskiego systemu prawnego. Z tych względów ich obecny zasięg jest stosunkowo ograniczony, w klasycznej bowiem wersji występują jedynie w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, niemniej jednak w niektórych z jurysdykcji europejskich pojawiają się pewne instytucje prawa zbliżone do ER oraz FPT, choć bez wątplenia mocno zmodyfikowane w stosunku do amerykańskiego wzorca.

Próba analizy

Reguła wyłączenia dowodów (*exclusionary rule*, ER) oraz doktryna ‘owoców zatrutego drzewa’ (*fruit of the poisonous tree*, FPT) są – powtórzmy – silnie umocowane na gruncie amerykańskiego prawa procesowego.

W wymiarze amerykańskim doktryna FPT stanowi pochodną wprowadzenia do amerykańskiego systemu prawnego reguły wyłączenia dowodów, mającej swą genezę w konstytucji amerykańskiej, a precyzyjniej rzecz ujmując – w czwartej poprawce, traktującej o zakresie dopuszczalności dowodów będących rezultatem przeprowadzonej przez organy ścigania czynności przeszukania; czwarta poprawka do konstytucji Stanów Zjednoczonych zakazuje bowiem prowadzenia bezpodstawnych przeszukań oraz konfiskat mienia, a fundamentalnym terminem określającym granicę dopuszczalności prezentowania dowodów z przeszukań jest termin *reasonable* (rozsądne, uzasadnione)¹. W praktyce sądy dopuszczają jedynie dowody będące rezultatem legalnych – czyli podjętych zgodnie z prawem – działań organów dochodzeniowo-śledczych oraz mieszczące się w ramach wspomnianej kategorii *reasonable*, której granice są definiowane przez amerykańskie sądy.

Kluczowy problem sprowadza się do tego, że w całej historii Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej zakres kompetencji zarówno policji, jak i prokuratury w odniesieniu do formy przeszukań oraz późniejszej prezentacji dowodów przewodzi sądowym – definiowano zgoła odmiennie.

Wspomniana reguła wyłączenia dowodów ewoluowała dopiero XX stuleciu, aby wreszcie ostatecznie nabrać kształtu konstytucyjnego w latach sześćdziesiątych i w konsekwencji stać się kluczową gwarancją oskarżonego w procesie karnym². [...]

Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych, stanowiący ostatnią instancję odwoławczą od wyroków sądów stanowych i federalnych, będących

¹ Uchwalona w ramach Karty Praw Stanów Zjednoczonych Ameryki (pierwsze dziesięć poprawek do Konstytucji Stanów Zjednoczonych), weszła w życie 15 grudnia 1791 roku; jej treść jest następująca: Prawa ludu do nietykalności osobistej, mieszkania, dokumentów i mienia nie wolno naruszać przez nieuzasadnione rewizje i zatrzymania; nakaz w tym przedmiocie można wystawić tylko wówczas, gdy zachodzi wiarygodna przyczyna potwierdzona przysięgą lub zastępującym ją oświadczeniem. Miejsce podlegające rewizji oraz osoby i rzeczy podlegające zatrzymaniu powinny być w nakazie szczegółowo określone.

² Na gruncie polskiej literatury na ten temat zob. m.in.: T. Tomaszewski, *Proces amerykański. Problematyka śledcza*, Toruń 1996, w literaturze amerykańskiej zaś m.in.: J. Samaha, *Criminal Procedure*, Wadsworth, Belmont 2012; D.E. Hall, *Criminal Law and Procedure*, Delmar, Nowy Jork 2009; R.V. del Carmen, *Criminal Procedure. Law and Practice*, Wadsworth, Belmont 2010.

sądami niższego rzędu, także realizujący kompetencję sądowej kontroli konstytucyjności prawa, włączył do systemu amerykańskiego konstytucjonalizmu regułę wyłączenia dowodów w 1914 roku, nadając jej wtedy jednak stosunkowo ograniczony charakter.

W sprawie *Weeks vs. USA* sędziowie zapoczątkowali nowy sposób wykładni czwartej poprawki do konstytucji Stanów Zjednoczonych, wprowadzając ograniczenia przeszukań i konfiskat dokonywanych na poziomie federalnym, które od tego momentu miały podlegać sztywnym zasadom – wyłączającym te dowody, które zostały uzyskane w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa³.

Przez wzgląd na bezpośredni wpływ orzeczenia *Weeks vs. USA* na grunt federalnego wymiaru sprawiedliwości przez kolejne dziesięciolecia *exclusionary rule* nie obowiązywała w niektórych stanach.

Przełomowe było orzeczenie sądu w sprawie *Mapp vs. Ohio* z 1961 roku, które usankcjonowało regułę wyłączenia dowodów na poziomie stanowym. Skutkiem tego orzeczenia policja stanowa nie mogła m.in. dokonywać przeszukań pomieszczeń prywatnych przed uzyskaniem stosownego nakazu (*warrant*). W sytuacji naruszenia obowiązujących procedur potencjalne dowody zdobyte w ten sposób nie mogły zostać wykorzystane przeciwko oskarżonemu w procesie sądowym⁴. Tą właśnie drogą wykreowana została reguła wyłączenia dowodów oraz połączona z nią doktryna ‘owoców zatrutego drzewa’ – co jednak nie oznacza, że doktryna FPT pojawiła się w Stanach Zjednoczonych dopiero w drugiej połowie XX wieku.

Pierwszy raz pojęcia *fruit of the poisonous tree* w odniesieniu do prawa karnego użyto w 1939 roku w sporze *Nardonne vs. USA*, choć za realny początek funkcjonowania doktryny uznaje się lata dwudzieste XX stulecia. Wówczas, rozstrzygając spór *Silverthorne Lumber Co. vs. USA*, sąd odniósł się w swoim orzecznictwie do niektórych obszarów postępowania dowodowego w kontekście uprawnień federalnych organów stosowania prawa. Przytoczona sprawa odnosiła się do konfiskaty – zajęcia dokumentów przez agentów federalnych przeciwko osobie podejrzanej o nadużycia finansowe – stanowiącej rezultat przeszukania pomieszczeń prywatnych bez właściwego nakazu sądowego. Na skutek orzeczenia Sądu Najwyższego – uzyskane w ten sposób dokumenty oraz wszelkie inne dowody będące wynikiem analizy nielegalnie zdobytych dokumentów winny zo-

³ *Weeks vs. United States* 232 U.S. 383 (1914).

⁴ *Mapp vs. Ohio* 367 U.S. 643 (1961).

stać wykluczone z postępowania dowodowego przed sądem⁵. Prawie dwie dekady później – w przytoczonej sprawie *Nardonne vs. USA* – sędziowie stwierdzili, że jeśli jeden z dowodów został uznany za nielegalny, oskarżony ma prawo dowieść, że znacząca część materiału dowodowego stanowi tzw. owoc zatrutego drzewa⁶.

W kolejnych latach koncentrowano się nad powiązaniem obowiązującego doktryny owoców zatrutego drzewa z regułą wyłączenia dowodów, co miało miejsce w orzeczeniu SN w sprawie *Wong Sun vs. USA* z 1963 roku⁷.

Termin ‘owoce zatrutego drzewa’ tyczy się zatem (w alegoryczny sposób) rezultatów nielegalnych działań policji, gromadzącej w toczącym się postępowaniu karnym materiał dowodowy mający później być elementem postępowania sądowego. ‘Drzewem’ jest zatem dowód – bezpośredni, pierwotny, niejako ‘zatrutowany’ niezgodnym z prawem działaniem funkcjonariuszy, którzy w ten sposób uzyskują dostęp do ‘owoców’ dalszych dowodów – pośrednich, wtórnych; tych ostatnich dowodów nie zgromadzono by bez udziału tego bezsprzecznie bezprawnego działania. Powyższe dowody, czyli ‘owoce zatrutego drzewa’, formalnie rzecz biorąc – nie powinny być brane pod uwagę w przewodzie sądowym podczas oceny materiału dowodowego.

Jeżeli policja lub organy ścigania założyły nielegalny podsłuch telefoniczny, to podsłuchana w ten sposób rozmowa podlega regule wyłączenia dowodu, podobnie jak wszelkie dodatkowe ujawnione w wyniku podsłuchu informacje, które uznaje się za ‘owoc zatrutego drzewa’. Zakres działań operacyjnych organów ścigania uznawanych za niezgodne z obowiązującym prawem w jasny sposób wynika z obowiązujących w danym momencie norm regulujących formę działania powyższych organów. Nie można więc podejmować analizy problematyki reguły wyłączenia dowodów oraz związanej z nią doktryny ‘owoców zatrutego drzewa’ bez gruntownej znajomości przepisów prawa oraz ich wykładni przez sądy.

W latach siedemdziesiątych XX stulecia rozpoczął się proces zmian zakresu kompetencji policji w odniesieniu do przeszukań realizowanych podczas zatrzymań na drogach krajowych; zakres ten zależny był od okoliczności zatrzymania pojazdu. Dotychczasowa interpretacja

⁵ *Silverthorne Lumber Co. vs. United States* 251 U.S. 385 (1920).

⁶ *Nardonne vs. United States* 308 U.S. 338 (1939).

⁷ *Wong Sun vs. United States* 371 U.S. 471 (1963).

podlegała wielokrotnym zmianom, prowadząc często do sporów w Sądzie Najwyższym co do właściwego rozumienia czwartej poprawki do konstytucji⁸.

Kolejnym przykładem są unormowania dotyczące zakładania podsłuchów – najpierw w telefonach stacjonarnych, a następnie w pozostałych urządzeniach elektronicznych – oraz potencjalnego wykorzystania zgromadzonego tą drogą materiału dowodowego⁹. W tym względzie można zauważyć postępujący proces zwiększania kompetencji amerykańskiego rządu do zakładania podsłuchów oraz wykorzystywania informacji wynikających z inwigilacji osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa. Po atakach terrorystycznych z 11 września 2001 roku – w związku z wprowadzeniem w życie ustawy USA Patriot Act – federalne organy ścigania uzyskały zdecydowanie szersze uprawnienia w tym zakresie; doprowadziło to do debaty na temat zakresu naruszeń praw obywatelskich osób inwigilowanych¹⁰.

Bez wątpienia analiza doniosłości reguły wykluczenia dowodów oraz doktryny owoców zatrutego drzewa wskazuje na pewną nieomyślność i mądrość. Amerykanie zostali zaopatrzeni w bardzo ważną gwarancję, iż władza państwowa nie będzie w bezpodstawny (czyli nielegalny) sposób gromadzić przeciwko nim dowodów – i tym sposobem ograniczać ich wolności obywatelskich – lecz realne znaczenie tej gwarancji pozostaje w ścisłym związku zarówno z obowiązującymi w danym czasie przepisami prawnymi dotyczącymi dopuszczalności stosowania przez administrację państwową narzędzi ukierunkowanych na skuteczne ściganie naruszeń prawa karnego, jak i z rozszerzoną definicją takich terminów jak „terroryzm” „podejrzany” czy „inwigilacja”.

Doniosły jest fakt, iż na gruncie amerykańskiej doktryny prawa karnego istnieje kilka kluczowych ograniczeń obowiązywania doktryny *fruit of the poisonous tree* – co jest skutkiem jej interpretacji przez amerykański Sąd Najwyższy.

Najczęściej wymienianym w literaturze tematu odstępstwem od stosowania reguły wyłączenia i doktryny owoców zatrutego drzewa

⁸ Poruszone m.in. w *United States vs. Martinez-Fuerte* 428 U.S. 543 (1976); *New York vs. Belton* 452 U.S. 454 (1981); *Michigan vs. Long* 463 U.S. 1032 (1983); *Atwater vs. City of Lago Vista* 532 U.S. 318 (2001); *Arizona vs. Gant* 556 U.S. 332 (2009).

⁹ Zobacz m.in. *Olmstead vs. United States* 277 U.S. 438 (1928), *Katz vs. United States* 389 U.S. 347 (1967), *United States vs. District Court* 407 U.S. 297 (1972), *Clapper vs. Amnesty International* 568 U.S. 11-1025 (2013).

¹⁰ https://pl.wikipedia.org/wiki/USA_Patriot_Act [dostęp: 7 sierpnia 2022].

jest dobra wiara organów ścigania gromadzących materiał dowodowy, czyli *good faith exception*. Oznacza ona, iż formalne błędy dotyczące dopuszczalności dowodów w toku postępowania sądowego, popełnione przez sądy, nie powinny wpływać na legalność podejmowanych przez organy ścigania procedur, jeżeli wykorzystano je w dobrej wierze. Tym samym granicą dopuszczalności wykorzystania dowodów jest takie działanie funkcjonariuszy organów ścigania, w którym nie można wykazać ani naruszenia prawa wynikającego z nieprawidłowego stosowania procedur uzyskania nakazu sądowego, ani też określania prawdopodobieństwa popełnienia przestępstwa przez podejrzanego (*probable cause*)¹¹.

Inną granicą doktryny owoców zatrutego drzewa jest potwierdzenie przez funkcjonariuszy organów ścigania istnienia pozostałych, niezależnych oraz legalnych źródeł, dzięki którym uzyskali oni wiadomość na temat wątpliwego dowodu¹², a także stwierdzenie przez sąd możliwości nieuniknionego odkrycia dowodów przez organy ścigania, bez względu na podjęte wcześniej nielegalne działania¹³.

Z uwagi na doniosłą rolę, jaką doktryna owoców zatrutego drzewa oraz reguła wyłączenia dowodów spełniają w amerykańskim systemie prawa karnego procesowego, pojawiają się liczne głosy zarówno apologetów, jak antagonistów ich obowiązywania.

Racje zwolenników ER i FPT

Podstawowym argumentem uznającym regułę wyłączenia i doktrynę owoców zatrutego drzewa za fundamentalne gwarancje konstytucyjne jest konieczność zapewnienia rzetelnej oraz sprawiedliwej procedury, na podstawie której organy państwowe mogą skazać obywatela na karę pozbawienia wolności lub nawet pozbawić go życia. Nadanie nieograniczonych kompetencji organom ścigania – lub choćby zmniejszenie kontroli nad rewizjami osobistymi oraz konfiskatami mienia – mogłoby doprowadzić do usankcjonowanych praw o nienaruszanie podstawowych praw i wolności obywatelskich, w tym również respektowanego w Stanach Zjednoczonych

¹¹ Zobacz: *United States vs. Leon* 468 U.S. 897 (1984), *Massachusetts vs. Sheppard* 468 U.S. 981 (1984), *Arizona vs. Evans* 514 U.S. 1 (1995), *Herring vs. United States* 555 U.S. 135 (2009).

¹² *United States vs. Crews* 445 U.S. 463 (1980).

¹³ *Nix vs. Williams* 467 U.S. 431 (1984).

prawa do prywatności i prawa własności, a powiązanych z historyczną już doktryną *castle*¹⁴.

Zwolennicy doktryny owoców zatrutego drzewa i reguły wyłączenia podnoszą argument, iż ograniczanie zakresu przeszukań prowadzonych przez organy ścigania do „rozsądnych” czy „uzasadnionych” (*reasonable*) powstrzymuje funkcjonariuszy organów ścigania od nadużywania uprawnień pozwalających na doprowadzanie przed sąd osób niewinnych, co bezsprzecznie umacnia kontrolę społeczną nad wymiarem sprawiedliwości. Ma to szczególne znaczenie zwłaszcza w odniesieniu do argumentów dotyczących upolitycznienia prokuratury, ponieważ z jednej strony federalny prokurator generalny jest urzędnikiem mianowanym politycznie, sekretarzem departamentu sprawiedliwości, z drugiej zaś prokuratorzy stanowią wywodzą się z wyboru powszechnego, często reprezentując partie polityczne oraz ich interesy.

Oponenty reguły wyłączenia i doktryny owoców zatrutego drzewa wskazują, że dla ochrony praw oskarżonego nie należy rezygnować z realizacji głównego celu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, jakim jest ochrona bezpieczeństwa obywateli. W toczącej się dyskusji pomiędzy nadrzędnymi wartościami *bezpieczeństwa* i *wolności* stają oni po stronie bezpieczeństwa, uznając, iż ochrona społeczeństwa przed przestępcami jest istotniejsza niż realizacja indywidualnego prawa do wolności jednostki – zważywszy, że jednostka ta jest przedmiotem czynności organów ścigania.

W dyskusji pojawia się także głos, iż drobne błędy policji – często wynikające z licznych okoliczności utrudniających prawidłowe przeprowadzenie postępowania dowodowego – nie powinny prowadzić do uniewinniania oskarżonych, co do których istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że popełnili zarzucane im przestępstwo. Przy tej okazji wskazuje się na orzeczenie Sądu Najwyższego w sprawie będącej kamieniem milowym, czyli *Miranda vs. Arizona*, na mocy którego oskarżony przyznał się do winy, ale później wycofał zeznanie ze względu na rzekomą nieświadomość faktu, że jego zeznania mogą zostać wykorzystane przeciwko niemu¹⁵.

¹⁴ Doktryna *castle* to zasada uznająca prawo właściciela do ochrony swojej własności nawet z użyciem siły czy broni; została implementowana do prawa amerykańskiego z angielskiego *common law* – szerzej: P.J. Charles, *Historicism, Originalism, and the Constitution. The Use and Abuse of the Past in American Jurisprudence*, McFarland & Company Inc., Jefferson 2014.

¹⁵ *Miranda vs. Arizona* 384 U.S. 436 (1966). Na podstawie powyższego orzeczenia wprowadzono obowiązek odczytywania praw aresztowanym i oskarżonym, co obecnie nazywa się „prawami Mirandy”.

Uwagi końcowe

Wyłączenie dowodów (*exclusionary rule*, ER) oraz doktryna owoców zatrutego drzewa (*fruit of the poisonous tree*, FPT) mają dobrze ugruntowaną pozycję w systemie prawa amerykańskiego oraz brytyjskiego. Ponadto reguły systemu prawnego obowiązującego w Stanach Zjednoczonych oraz Wielkiej Brytanii nie mają swego pierwowzoru w systemach prawa europejskiego. Zasada wyłączenia dowodów (*exclusionary rule*), z którą mamy do czynienia w amerykańskim systemie, wywodzi się z czwartej poprawki do konstytucji, a odnosi się do zakresu dopuszczalności dowodów będących rezultatem czynności przeszukania przez funkcjonariuszy publicznych, np. policję. Czwarta poprawka zakazuje przeprowadzania bezpodstawnych przeszukań i konfiskat, co było przedmiotem sprawy *Weeks vs. USA* z 1914 roku.

Należy zauważyć, iż granicę dopuszczalności dowodów stanowi termin *reasonable* – czyli rozsądne, uzasadnione ramy jej stosowania – oraz to, że wykładni dokonują sądy amerykańskie.

Zasada wyłączenia dowodów ma naturalny wpływ na orzeczenia federalnego wymiaru sprawiedliwości w Stanach Zjednoczonych, natomiast od 1961 roku orzeczenie w sprawie *Mapp vs. Ohio* oddziałuje także na poziomie stanowym. Doktryna owoców zatrutego drzewa (FPT) wywodzi swe źródła ze sprawy *Silverthorne Lumber Co. vs. USA* w odniesieniu do postępowania dowodowego oraz uprawnień organów federalnych w zakresie konfiskaty dokumentów podejrzanemu o nadużycia finansowe przez funkcjonariuszy federalnych. W roku 1963 w związku z fundamentalną sprawą *Wong Sun vs. USA* doszło do połączenia zasady wyłączenia dowodów z doktryną owoców zatrutego drzewa.

Doktryna owoców zatrutego drzewa chroni obywateli przed nadużyciami ze strony organów ścigania, ogranicza niezgodne z prawem działania organów ścigania oraz kształtuje oblicze procesu karnego – amerykańskiego oraz brytyjskiego.

Abstrakt

Artykuł jest próbą analizy z perspektywy historycznej instytucji: reguły wykluczenia dowodów oraz owoców zatrutego drzewa. Są to instytucje prawne anglosaskiego prawa procesowego silnie zakorzenione na gruncie amerykańskim oraz brytyj-

skim. Nie mają one odzwierciedlenia w systemach prawnych krajów europejskich. Z tych względów ich obecny zasięg jest stosunkowo ograniczony, w klasycznej bowiem wersji występują jedynie w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, niemniej jednak w niektórych jurysdykcjach europejskich pojawiają się pewne instytucje prawa zbliżone do ER oraz FPT, choć bez wątpienia mocno zmodyfikowane w stosunku do amerykańskiego wzorca.

Słowa kluczowe: dowód nielegalny, dowód niedopuszczalny, owoc(e) zatrutego drzewa, reguła wykluczenia (dowodów).

BIBLIOGRAFIA

- Carmen R.V. del, *Criminal Procedure. Law and Practice*, Wadsworth, Belmont 2010.
- Charles P.J., *Historicism, Originalism, and the Constitution. The Use and Abuse of the Past in American Jurisprudence*, McFarland & Company Inc., Jefferson 2014.
- Hall D.E., *Criminal Law and Procedure*, Delmar, Nowy Jork 2009.
- Karta Praw Stanów Zjednoczonych Ameryki.
- Samaha J., *Criminal Procedure*, Wadsworth, Belmont 2012.
- Tomaszewski T., *Proces amerykański. Problematyka śledcza*, Comer, Toruń 1996.

Źródła internetowe

https://pl.wikipedia.org/wiki/USA_Patriot_Act [dostęp: 7 sierpnia 2022].



Z życia Uczelni

Konferencja na temat książki Jerzego J. Wiatra „Dylematy demokracji we współczesnym świecie”

[Conference on the book “Dilemmas of Democracy in the Modern World” by Jerzy J. Wiatr]

30 maja 2022 r. w siedzibie EWSPA w Warszawie odbyła się konferencja naukowa poświęcona prezentacji książki profesora Jerzego Wiatra *Dylematy demokracji we współczesnym świecie* (wydanej przez naszą uczelnię w 2021 roku). W spotkaniu wzięło udział około 150 osób: pracowników i studentów naszej uczelni oraz innych uczelni wyższych, publicystów i działaczy politycznych. Spotkaniu przewodniczył rektor EWSPA, profesor Waldemar Gontarski, a komentarze na temat książki przedstawili profesorowie Jacek Raciborski (kierownik Katedry Socjologii Polityki UW) i Roman Wieruszewski (prorektor EWSPA). Obaj komentatorzy podkreślili aktualność i znaczenie omawianej pozycji, a także wskazali kierunki, w jakich powinny iść dalsze studia nad kryzysem demokracji, w tym zwłaszcza pogłębione analizy ruchów populistycznych.

Ze swej strony autor dziękował uczelni za publikację książki – już siódmej jego pozycji wydanej przez EWSPA. Przypomniał historię jego studiów nad warunkami stabilizacji systemów demokratycznych, rozpoczętych powołaniem w 1988 roku w ramach International Political Science Association grupy roboczej zajmującej się przemianami systemów po-

litycznych. Inicjatorem tego przedsięwzięcia był ówczesny prezydent IPSA Guillermo O'Donnell (1936–2011), który zaproponował kierowanie nią profesorom Adamowi Przeworskiemu i Jerzemu Wiatrowi, a w skład grupy weszło 21 uczonych z różnych krajów, w tym dwie osoby z Polski (obok autora jej członkinią była profesor Lena Kolarska-Bobińska). Wydana w 1995 roku praca zbiorowa (pod redakcją Adama Przeworskiego) *Sustainable Democracy* koncentrowała się na społeczno-ekonomicznych zagrożeniach ładu demokratycznego wynikających z realizacji neoliberalnych koncepcji ekonomicznych. Autor zaakcentował jednak znaczenie innych czynników, zwłaszcza nacjonalizmu i fundamentalizmu religijnego. Powołał się także na wydaną w 2003 roku zbiorową pracę kierowanego przezeń (do 2001 roku) Zakładu Socjologii Polityki UW *Demokracja polska 1989–2003* – i podkreślił różnicę między optymistycznymi wnioskami formułowanymi dwadzieścia lat temu a późniejszym pesymizmem – dość powszechnie występującym w rozważaniach nad stanem demokracji.

W dyskusji poruszono między innymi sprawę warunków, od których zależy trwałość demokracji, co dało autorowi okazję do rozwinięcia jego tezy, iż najważniejszy pod tym względem jest czas trwania demokracji. W XX i XXI wieku nie było ani jednego wypadku upadku systemu demokratycznego istniejącego co najmniej pięćdziesiąt lat; najdłuższy okres od ustanowienia do upadku demokracji wynosił 48 lat (Chile 1925–1973). Autor wiąże to z utrwalaniem się wartości i norm demokratycznych w społeczeństwie i jego elicie politycznej, co wymaga czasu.

Były ambasador RP w Zjednoczonym Królestwie, profesor Ryszard Stemplowski nawiązał do tezy autora o znaczeniu kompromisu politycznego i zapytał, czy profesor Wiatr odnosi to także do sposobu wyjścia z obecnego kryzysu demokracji w Polsce. Odpowiadając, autor ponownie podkreślił znaczenie klimatu kompromisu Okrągłego Stołu dla powodzenia polskiej drogi do demokracji – i wyraził przekonanie, że również w przyszłości zmiany polityczne będą wymagały budowania klimatu porozumienia, szukania rozwiązań kompromisowych, nie zaś absolutyzowania konfliktu i walki.



Recenzje

Jerzy Jaskiernia

Dyplomacja parlamentarna,
Wydawnictwo Adam Marszałek,
Warszawa 2019, ss. 975

Obszerne dzieło Jerzego Jaskierni imponuje bogactwem zgromadzonego materiału i precyzją prowadzonych rozważań. Autor zgromadził ogromny materiał w postaci dokumentów i opracowań naukowych. Sama bibliografia obejmuje 150 stron książki i może stanowić cenną podstawę dla dalszych prac poświęconych temu, mało zazwyczaj uwzględnianemu, aspektowi dyplomacji. Zaletą pracy jest również to, że autor umiejętnie łączy trzy punkty widzenia: prawnika, znawcy stosunków międzynarodowych oraz parlamentarzysty, którym był przez kilka kadencji Sejmu RP. Warto ponadto wspomnieć, że w latach osiemdziesiątych profesor Jaskiernia był radcą w ambasadzie polskiej w Waszyngtonie, co pozwala mu spojrzeć na klasyczną dyplomację państwową okiem nie tylko teoretyka, lecz i dawnego dyplomaty, a także parlamentarzysty zaangażowanego w dyplomację parlamentarną w roli członka (w latach 1994–2005) Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy, zaś w latach 1993–2005 przewodniczącego parlamentarnej grupy polsko-brytyjskiej.

Pojęcie dyplomacji parlamentarnej wprowadził do dyskursu naukowego w 1955 roku Dean Rusk, w latach 1961–1969 sekretarz stanu USA. Od tego czasu literatura poświęcona tej postaci dyplomacji urosła do setek pozycji, ale w Polsce książka profesora Jaskierni ma w tym względzie pionierski charakter.

Autor śledzi rozwój dyplomacji parlamentarnej na przestrzeni ostatnich stu trzydziestu lat – od powstania (w 1889 roku) Unii Międzyparlamentar-

nej, słusznie traktowanej jako pierwsza w historii organizacja międzynarodowa. Jej roli i formom działania autor poświęca wiele miejsca. Trafnie podkreśla znaczenie Unii dla tworzenia klimatu współpracy w stosunkach międzynarodowych, w tym w poszukiwaniu kompromisowego rozwiązania licznych konfliktów międzynarodowych. Zauważyłem tylko pewne nieścisłości w tej analizie. Na s. 203 autor twierdzi, że regułą w pracach Unii Międzyparlamentarnej jest odbywanie jednej sesji w roku w Genewie. Takiej zasady nie ma, a w latach 1991–1997, gdy regularnie uczestniczyłem w pracach Unii, żadna sesja nie odbyła się w tym mieście. Warto byłoby też poświęcić nieco miejsca roli Komitetu Wykonawczego – kilkunastoosobowego grona wybieranego indywidualnie na czteroletnie kadencje i kierującego pracami Unii w okresie między sesjami. Jako w swoim czasie polski członek tego komitetu mogłem wielokrotnie przekonać się, że jego rola w prowadzeniu dyplomacji parlamentarnej jest bardzo znaczna.

Ważnym aspektem dyplomacji parlamentarnej – różniącym ją od klasycznej dyplomacji państwowej – jest to, że w ramach dyplomacji parlamentarnej opozycja parlamentarna ma realną możliwość wyrażenia swego stanowiska. W sesjach Unii Międzyparlamentarnej biorą udział jako delegaci zarówno parlamentarzyści rządzącej większości, jak i członkowie opozycji. Ponieważ każde państwo dysponuje określoną liczbą głosów, delegacja może dzielić te głosy wtedy, gdy w określonej sprawie jej członkowie nie są jednomyślni. Gdy przewodniczyłem polskiej delegacji na kilku konferencjach Unii, niejednokrotnie zdarzało się, że oddawałem tak podzielone głosy (na przykład: 8 za, 7 przeciw). Jest to unikatowa cecha dyplomacji parlamentarnej, wyraźnie różniąca ją od innych form dyplomacji.

Praca profesora Jaskierni nie tylko poważnie wzbogaca wiedzę na omawiany temat, ale także stanowi świetny przewodnik dla wszystkich osób zajmujących się dyplomacją parlamentarną, szczególnie – choć nie wyłącznie – dla parlamentarzystów; studentom prawa międzynarodowego powinna zaś służyć cenną pomocą w zrozumieniu mniej znanego aspektu stosunków międzynarodowych.

Jerzy J. Wiatr



Katarzyna Baran
i Stanisław Mazur (red.)

**Przywództwo
w administracji
publicznej: perspektywa zarządzania
kryzysowego,**
Wydawnictwo Naukowe Scholar,
Warszawa 2022, ss. 183

Nakładem zasłużonego Wydawnictwa Naukowego SCHOLAR, które niedawno obchodziło swe trzydziestolecie, ukazała się interesująca praca zbiorowa poświęcona sprawowaniu funkcji kierowniczych w administracji publicznej – zarówno rządowej, jak samorządowej. Redaktorzy tomu i większość autorów to pracownicy Krakowskiego Uniwersytetu Ekonomicznego, a praca powstała w ramach ministerialnego programu „Regionalna Inicjatywa Doskonałości”.

Autorzy tej ciekawej publikacji patrzą na administrację publiczną z perspektywy osób sprawujących funkcje kierownicze, które zbiorczo nazywają przywódcami. Jest to więc praca na styku prawa administracyjnego, nauki o zarządzaniu i socjologii polityki. Takie międzydiscyplinarne spojrzenie na badaną problematykę w istotny sposób wzbogaca analizę i pozwala postawić problemy najczęściej pomijane w tradycyjnych studiach nad funkcjonowaniem administracji.

Szczególną uwagę poświęcają autorzy zarządzaniu w sytuacjach kryzysowych, w tym (w rozdziale napisanym przez Igora Zachariasza) uwarunkowaniom przywództwa w warunkach powstałych po epidemii COVID-19.

Poszczególne rozdziały oparte są na rozległych lekturach, a także – zwłaszcza w odniesieniu do administracji samorządowej – na empirycznych badaniach własnych.

Kluczowe dla całej pracy jest zagadnienie przywództwa. Autorzy słusznie podkreślają, że o sposobie funkcjonowania administracji w wielkiej mierze decyduje to, jak postępuje kadra kierownicza. Podzielam ten punkt widzenia. W moich studiach nad polityką niejednokrotnie podkreślałem, że nie da się jej zrozumieć bez wnikliwego uwzględnienia roli osób sprawujących funkcje przywódcze. Omawiany tom przekonująco ten punkt widzenia potwierdza.

Moja bardzo wysoka ocena omawianej pracy nie wyklucza jednak wskazania na kwestie niedostatecznie moim zdaniem pogłębione. Dwie z nich uważam za kluczowe.

Pierwsza to rozróżnienie między sprawowaniem kierowniczych funkcji politycznych i niepolitycznym administrowaniem. Sprawa ta nie jest niczym nowym dla badaczy elit politycznych. Niemal pół wieku temu wybitny francuski socjolog polityki Mattei Dogan (1920–2010) podjął ten temat w zbiorowej pracy (pod jego redakcją) zatytułowanej *The Mandarins of Western Europe* (Sage Publishers 1975), gdzie w pionierski sposób podjęta została relacja między politykami i sprawującymi wysokie funkcje administracyjne apolitycznymi urzędnikami. Szkoda, że autorzy – skądinąd bardzo dobrze odczytani w nowszej literaturze politologicznej – pracy tej nie zauważyli. Podniesiony bowiem przez Dogana i jego współautorów problem ma kapitalne znaczenie dla omawianego w tej książce zagadnienia przywództwa w administracji. Czym innym jest bowiem rola pochodzącego z wyborów prezydenta miasta, który już choćby z tego tytułu jest politykiem, a czym innym rola mianowanego administratora, który nie musi (a może nawet nie powinien) być politykiem. O ile w odniesieniu do ludzi sprawujących funkcje polityczne określenie „przywódca” może mieć uzasadnienie, o tyle w wypadku apolitycznych administratorów użycie tego terminu budzi wątpliwości.

Wiąże się z tym druga kwestia, być może o większym znaczeniu. Co autorzy rozumieją przez „przywództwo”? Choć termin ten występuje we wszystkich rozdziałach, próbę jego zdefiniowania znajdujemy tylko w jed-

nym (pióra Michała Żabińskiego). Autor ten odróżnia (s. 109) „przywódcę” od „lidera” i pisze, że w pewnych sytuacjach „przywódca jest jednocześnie liderem”. To dość osobliwe rozróżnienie autor wyjaśnia – stwierdzając, że „przywódca w administracji to osoba, która formalnie stoi na czele organizacji”; o liderze zaś pisze, że jest on „zarówno przedstawicielem, jak i realnym przywódcą, za którym ludzie chcą podążać” (ss. 110 i 111). Mam poważne wątpliwości co do trafności takiej konwencji terminologicznej, której – nawiasem mówiąc – nie dałoby się przełożyć na język angielski. Przywództwo jest bowiem relacją między tym, kogo uznajemy za swego przywódcę, a jego zwolennikami. Przywództwo to nie to samo, co sprawowanie funkcji kierowniczej. Ktoś może być niekwestionowanym premierem rządu, ale nie jest moim przywódcą, jeśli nie akceptuję jego polityki, choć zarazem nie kwestionuję jego prawa do sprawowania powierzonej mu funkcji. W konsekwencji należałoby przyjąć, że nie wszyscy piastuni wysokich stanowisk administracyjnych zasługują na miano przywódców, co otwierałoby drogę do podjęcia ważnego problemu wzajemnych relacji między przywódcami – którzy właśnie z uwagi na relacje ze zwolennikami są politykami – a wysokimi rangą administratorami, którzy ani nie są politykami, ani tym bardziej nie powinni być traktowani jako przywódcy.

Zaakceptowanie takiej – zgodnej z tradycyjnym rozumieniem przywództwa – konwencji terminologicznej w niczym nie zaszkodziłoby bardzo ważnym i ciekawym rozważaniom na temat stylu sprawowania funkcji kierowniczych, co stanowi główny kierunek rozważań we wszystkich rozdziałach omawianej tu pracy. Jest ona cennym wkładem w rozumienie tego, jak w rzeczywistości funkcjonuje administracja i jaką rolę w jej działaniu odgrywają ludzie sprawujący funkcje kierownicze.

Jerzy J. Wiatr



Piszą w numerze:

Anton Bebler – em. profesor zw. Uniwersytetu w Lublanie i profesor zagraniczny EWSPA, b. ambasador Słowenii przy ONZ.

Waldemar Gontarski – dr hab. nauk prawnych, profesor uczelni, rektor EWSPA; ORCID 0000-0002-9108-4822.

Ewa Jakubiak – dr nauk o bezpieczeństwie, Katedra Nauk Prawnych Akademii Nauk Stosowanych w Łomży; ORCID 0000-0002-7849-2880.

Ksenia Kakareko – dr hab. nauk prawnych, dr nauk społecznych, Katedra Prawa Mediów na Wydziale Dziennikarstwa, Informacji i Bibliologii UW; ORCID 0000-0003-3707-4479.

Stanisław Kruminis-Łozowski – doktorant, absolwent Wydziału Prawa i Administracji UW; pracownik kancelarii adwokackiej w Gdyni.

Piotr Nazaruk – dr nauk prawnych, profesor uczelni, kierownik Zakładu Prawa Handlowego w Katedrze Prawa Prywatnego EWSPA, radca prawny.

Tomasz Niedziński – dr nauk prawnych, dr hab. nauk społecznych, adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UW, radca prawny; ORCID 0000-0002-0997-1773.

Iwona Parchimowicz-Gontarska – dr nauk prawnych, adiunkt w EWSPA; ORCID 0000-0002-7574-1132.

Jakub Robel – dr nauk społecznych, politolog; Społeczna Akademia Nauk w Warszawie, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach; ORCID 0000-0003-2717-4206.

Małgorzata Rybicka-Pakuła – sędzia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku; ORCID 0000-0003-0266-8170.

Jacek Sobczak – prof. zw. dr hab. nauk prawnych, Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie, Instytut Własności Intelektualnej i Prawa Medycznego, sędzia SN w st. spocz.; ORCID 0000-0002-2231-8824.

Tomasz Szczurowski – dr nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Gospodarczego i Gospodarki Cyfrowej, Instytut Nauk Prawnych UKSW; sędzia Sądu Apelacyjnego w Warszawie; ORCID 0000-0002-2967-0919.

Łukasz Węgrzynowski – dr nauk prawnych, adiunkt w EWSPA, radca prawny; ORCID 0000-0002-7567-3758.

Jerzy J. Wiatr – prof. zw. dr hab. nauk humanistycznych, socjolog i politolog, b. minister edukacji narodowej (1996-97), rektor honorowy EWSPA.

Jacek Widło – dr hab. nauk prawnych, profesor uczelni, Katedra Podstaw Prawa Cywilnego i Prawa Prywatnego Międzynarodowego KUL; sędzia Sądu Najwyższego; ORCID 0000-0003-2685-8155.

Konrad Zamirski – dr nauk prawnych, dr nauk teologicznych w zakresie prawa kościelnego, adwokat, mediator; ORCID 0000-0001-6317-0531.



Informacje dla Autorów

W Redakcji Europejskiego Przeglądu Prawa i Stosunków Międzynarodowych (nazwa skrócona: EPPiSM) zasady publikowania tekstów są następujące:

1. Przekazując tekst Redakcji, Autor przenosi na Wydawcę wyłączne prawo do jego publikacji.
2. Zgoda Autora na publikację w Europejskim Przeglądzie Prawa i Stosunków Międzynarodowych obejmuje wersje: elektroniczną (e-publicacja) oraz drukowaną (papierową).
3. Wersję elektroniczną Europejskiego Przeglądu Prawa i Stosunków Międzynarodowych uważa się za podstawową.
4. Tekst zgłoszony do publikacji w Europejskim Przeglądzie Prawa i Stosunków Międzynarodowych nie może być wcześniej opublikowany w innym czasopiśmie (w wersji elektronicznej i / lub drukowanej) ani rozpatrywany pod kątem publikacji.
5. Teksty przekazuje się drogą elektroniczną (email: ewspa.kwartalnik.eppism@gmail.com) albo pocztową (adres: ul. Okopowa 59, 01-043 Warszawa, 4. piętro) – w drugim przypadku z zapisaną na odczytywalnym nośniku wersją elektroniczną oraz z papierowym, jednostronnym wydrukiem.
6. Każdy tekst poddawany jest wstępnej ocenie Redakcji, która może go odrzucić, w szczególności gdy nie zachowano podstawowych reguł naukowej lub językowej poprawności, a także gdy naruszono choćby jedną z zasad publikacji właściwych dla EPPiSM, w tym zwłaszcza zasadę autorskiej rzetelności (np. *ghostwriting*, *guest authorship*). Tekst, który nie został odrzucony, poddawany jest ocenie merytorycznej co najmniej dwóch niezależnych recenzentów w procedurze anonimowej (*double-blind*). Przygotowują oni na piśmie recenzje zawierające uwagi i wskazówki dla Autorów oraz jednoznaczny wniosek w kwestii dopuszczenia tekstu do publikacji. Na tej podstawie Redakcja podejmuje decyzję: a) o przyjęciu go do publikacji; b) o warunkowym przyjęciu do publikacji – po uwzględnieniu przez autora wskazanych przez recenzentów zmian; c) o odmowie przyjęcia do publikacji.
7. Redakcja nie ujawnia nazwisk recenzentów poszczególnych materiałów. Co najmniej raz w roku publikuje się listę recenzentów w EPPiSM oraz na stronie internetowej kwartalnika.

8. Minimalna objętość nadsyłanych do EPPiSM artykułów naukowych i glos wynosi 20 000 znaków (tu i dalej liczonych ze spacjami i przypisami).
9. Maksymalna objętość artykułu naukowego nie powinna być większa niż 60 000 znaków. W razie przekroczenia – zwłaszcza znaczącego – wskazanego limitu Redakcja może zaproponować Autorowi podział tekstu na części. Objętość glosy nie powinna przekraczać 40 000 znaków.
10. W artykule i glosie znajdują się dodatkowo: tytuł w języku angielskim, abstrakt w językach polskim i angielskim (o orientacyjnej objętości 500–2500 znaków), słowa kluczowe w językach polskim i angielskim (co najmniej trzy), a także bibliografia załącznikowa.
11. Autor dołączy ponadto: informację o sobie (status naukowy, zawodowy, afiliacja, numer ORCID, adres poczty elektronicznej, telefon itp.) oraz oświadczenie, że tekst nie został dotychczas nigdzie opublikowany, a Redakcja EPPiSM nabywa na wyłączność prawo do jego publikacji. W wypadku publikacji wieloautorskich podanie informacji o sobie i obowiązek złożenia oświadczenia dotyczy wszystkich Autorów.
12. Artykuł naukowy prócz abstraktu powinien zawierać wyodrębniony, najlepiej kilkudzaniowy wstęp (lid). Abstrakt należy sporządzić z użyciem słów kluczowych (każde słowo kluczowe winno być w nim użyte). Abstrakt dotyczy treści artykułu, czyli jest streszczeniem – i jako taki powinien zawierać zwroty typu: „Celem artykułu jest...” albo „Przedmiotem artykułu jest”, a także przedstawić syntetyczne wyjaśnienie, jak ten cel został zrealizowany, np. „Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie...”, „Autor udzielił odpowiedzi pozytywnej / negatywnej” – jest to *minimum minimorum* abstraktu. Wstęp odnosi się natomiast do tematyki poruszonej w artykule, czyli jest syntetycznym do niej wprowadzeniem. Wstęp nie powinien (nawet we fragmencie) powielać ani parafrazować abstraktu.
13. Nieodłączną częścią każdego artykułu naukowego i glosy są końcowe wnioski (konkluzje).
14. W razie przywoływania w tekście publikacji elektronicznych oprócz autora i tytułu należy podać adres strony internetowej wraz z datą dostępu.
15. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przytacza się z obligatoryjnym wskazaniem jednostki redakcyjnej danego orzeczenia – czyli punktu (TSUE) lub paragrafu (ETPC) – przykładowo w następujący sposób:

¹ Postanowienie TS z 12 lutego 2019 r., RH, C8/19 PPU, EU:C:2019:110, pkt 60.

² Wyrok Sądu UE z 15 grudnia 2010 r., E.ONEnergie/Komisja, T141/08, EU:T:2010:516, pkt 56 i przywołane tam orzecznictwo.

³ Wyrok ETPC z 25 marca 1998 r., *Belziuk v. Polska*, skarga nr 23103/93, § 37. W kolejnych przytoczeniach tego samego orzeczenia pomija się sygnaturę ECL (TSUE) albo numer skargi (ETPC).

16. Orzecznictwo krajowe przykładowo przytacza się następująco:

¹ Wyrok SN z 12 marca 2008 r., I CSK 430/07, OSNC 2009, nr 5, poz. 75.

² Postanowienie TK z 27 września 2005 r., U 2/05, OTK ZU-A 2005, nr 8, poz. 96, cz. II, pkt 2.

³ Wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK ZU-A 2015, nr 11, poz. 185, cz. III, pkt 6.12.

⁴ Wyrok NSA z 24 października 2000 r., V SA 613/00, OSP 2001, nr 5, poz. 82.

⁵ Wyrok SA w Krakowie z 23 kwietnia 1998 r., II AKa 48/98, LEX nr 35155.

⁶ Postanowienie SA w Łodzi z 15 lutego 2023 roku, II AKz 74/23 (niepublikowane).

W kolejnych przytoczeniach tego samego orzeczenia krajowego pomija się miejsce publikacji lub adnotację o jej braku.

17. Po przyjęciu tekstu do publikacji Redakcji przysługuje prawo opracowania edytorskiego, typograficznego, językowego itp.

18. Za publikację w Europejskim Przeglądzie Prawa i Stosunków Międzynarodowych nie wypłaca się honorariów autorskich ani nie pobiera się opłat (APC).

Wydawca EPPiSM