

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersYTET SZCZECIŃSKI

SĄD APELACYJNY W SZCZECINIE
WOJEWÓDZKI SĄD ADMINISTRACYJNY W SZCZECINIE

Acta Juris Stetinensis



3/2025 (54)

Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego

Rada Naukowa / Scientific Board

Ewelina Cała-Wacinkiewicz – Przewodnicząca Rady Naukowej / Head of the Scientific Board – Uniwersytet Szczeciński / University of Szczecin | Zbigniew Kuniewicz – Uniwersytet Szczeciński / University of Szczecin | Agnieszka Bień-Kacała – Uniwersytet Szczeciński / University of Szczecin | Andrzej Bisztyga – Uniwersytet Zielonogórski / University of Zielona Góra | Andrzej Marciniak – Uniwersytet Łódzki / University of Łódź | Jarosław Kostrubiec – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie / Maria Curie-Skłodowska University in Lublin | Zbigniew Ofiarski – Uniwersytet Szczeciński / University of Szczecin | Adam Olejniczak – Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu / Adam Mickiewicz University in Poznań | Sędzia SA Maciej Żelazowski – Prezes Sądu Apelacyjnego w Szczecinie | Sędzia WSA Arkadiusz Windak – Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie | Vytautas Nekrošius – Vilnius University (Litwa / Lithuania) | Emilio Castorina – University of Catania (Włochy / Italy) | Lorenzo Squintani – University of Groningen (Holandia / Netherlands) | Goran Šimić – University VITEZ (Bośnia i Hercegowina / Bosnia and Herzegovina) | Haroldas Šinkūnas – Vilnius University (Litwa / Lithuania) | Tommaso Beggio – Università di Trento (Włochy / Italy) | Michal Radvan – Masarykova Univerzita (Czechy / Czech Republic) | Prabhpreet Singh – School of Law, Uniwersytet Manipal w Jaipur (Indie / India) | Francisco José Infante Ruiz – Pablo de Olavide University (Hiszpania / Spain) | Paul J. du Plessis – University of Edinburgh (Wielka Brytania / Great Britain) | István Ambrus – Eötvös Loránd University (Węgry / Hungary) | Sheila Velez Martinez – University of Pittsburgh School of Law (Stany Zjednoczone Ameryki Północnej / United States of America) | George Goradze – Sulkhan-Saba Orbeliani University (Gruzja / Georgia)

Lista recenzentów znajduje się na stronie czasopisma / The list of the reviewers can be found on the Journal's website | <https://wnus.usz.edu.pl/ais/pl>

Redaktor naczelny / Editor-in-Chief | Wojciech Szczepan Staszewski

Zastępcy Redaktora naczelnego / Deputy Editors-in-Chief | Anna Kosińska, Ewa Kowalewska

Sekretarze redakcji / Editorial Secretaries | Dawid Czeszyk, Marcin Jan Stępień

Redaktorzy tematyczni / Section Editors | Ewa Kowalewska, Agata Pyrzyńska, Szymon Słotwiński, Vigita Vebrate – Vilnius University (Litwa / Lithuania), Marieta Safta – Titu Maiorescu University (Rumunia / Romania)

Redakcja językowa / Language editing | Monika Wójcik (j. polski), Agnieszka Kotula-Empringham (j. angielski)

Korekta językowa / Proof reading | Monika Wójcik

Skład komputerowy / Typesetting | Wiesława Mazurkiewicz

Publikacja wydana dzięki wsparciu finansowemu
Sądu Apelacyjnego w Szczecinie, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie /
The publication was published thanks to the financial support
of the Court of Appeal in Szczecin and the Voivodeship Administrative Court in Szczecin

Wersja elektroniczna jest wersją pierwotną / The electronic version is the original version

Pełna wersja publikacji jest dostępna na stronie: / The full version of the publication is available at:

<https://wnus.usz.edu.pl/ais/pl>

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne online w międzynarodowych bazach danych: /
Abstracts of published articles are available online in international databases:
Central European Journal of Social Sciences and Humanities, cejsh.icm.edu.pl | Central and Eastern European
Online Library (CEEOL), www.ceeol.com | BazHum, bazhum.muzhp.pl | Directory of Open Access Journals
(DOAJ), doaj.org | European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH PLUS)

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2025

ISSN (print) 2083-4373 | ISSN (online) 2545-3181

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I. Ark. wyd. 15.0. Ark. druk. 15,9. Format B5. Nakład 161 egz.

Spis treści

ARTYKUŁY

- Tomasz Brzezicki, Paweł Majka, Jacek Wantoch-Rekowski** – Wejście w życie uchwał
w sprawie opłaty od posiadania psów – analiza błędów legislacyjnych.....9
- Marcin Dziadkiewicz, Bartosz Fiłoc** – Ochrona praw oskarżonego poniżej 18. roku
życia na tle nowelizacji Kodeksu postępowania karnego z 14 kwietnia 2023 r.....23
- Maciej Jurzyński** – Administracyjne tryby unieważnienia aktu stanu cywilnego.....37
- Michał Literski** – Jak zmiana jednego słowa w treści przepisu może wpłynąć
na sprawność postępowania – rozważania na kanwie instytucji tzw. dobrowolnego
poddania się karze (art. 387 k.p.k.).....55
- Maciej Lubiszewski** – Zasada konkurencyjności w niekonkurencyjnym
postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Uwagi polemiczne73
- Magdalena Matusiak-Frącczak** – Combatting terrorist speech
in the European Union and the freedom of expression – conclusions
from the case-law of the ECtHR87
- Jakub Marchewka** – Podstawowe problemy regulacji i funkcjonowania
grup spółek 109
- Jakub Stępień** – Rola prokuratora w znowelizowanym Kodeksie postępowania
karnego – analiza krytyczna 133
- Michalina Maria Wodzińska** – Tryb ścigania przestępstwa groźby karalnej
po wprowadzeniu art. 12 § 4 Kodeksu postępowania karnego a paternalizm
w procedurze karnej 143

ZE SZCZECIŃSKIEJ WOKANDY

Z WOKANDY SĄDU APELACYJNEGO W SZCZECINIE

- Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie Wydział I Cywilny
z dnia 4 marca 2024 r. (I AGz 58/23)..... 163

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie II Wydział Karny z dnia 10 kwietnia 2024 r. (II AKz 106/24).....	169
--	-----

Z WOKANDY WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W SZCZECINIE

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 26 listopada 2024 r. (I SA/Sz 316/24).....	189
--	-----

RECENZJE

Anna Tarwacka, <i>Kancelaria Impossibilia na tropie</i> , ilustr. Anna Świerbutowicz-Kawalec, Instytut de Republica, Warszawa 2023, ss. 164, ISBN: 978-83-67253-14-7 (Izabela Leraczyk).....	211
---	-----

SPRAWOZDANIA

Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Dylematy wokół konstytucyjnej pozycji samorządów”, Szczecin, 7 grudnia 2023 r. (webinarium) (Paulina Jachimowicz-Jankowska).....	223
Międzynarodowa X Konferencja Prawa Lotniczego i Kosmicznego oraz Technologii „Stan aktualny i perspektywy rozwoju międzynarodowego prawa lotniczego, kosmicznego oraz nowych technologii”, Rzeszów, 18–19 kwietnia 2024 r. (Szymon Ratus).....	229
Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Przyczyny i konsekwencje polskiego kryzysu konstytucyjnego na tle zjawiska populizmu i autorytaryzmu”, Szczecin, 10 października 2024 r. (Bartosz Boryca).....	235

IN MEMORIAM

Profesor Władysław Rozwadowski 1933–2024 (Marek Tkaczuk)	243
--	-----

Contents

ARTICLES

- Tomasz Brzezicki, Paweł Majka, Jacek Wantoch-Rekowski** – Entry into force of resolutions on the dog ownership fee – analysis of legislative errors 9
- Bartosz Fiłoc, Marcin Dziadkiewicz** – Protection of the rights of defendants under the age of 18 in the context of the Amendment Act to the Code of Criminal Procedure of 14 April 2023 23
- Maciej Jurzyński** – Administrative procedures for invalidation of vital records..... 37
- Michał Literski** – How may changing one word in a provision affect the efficiency of proceedings – reflections based on the institution of the so-called voluntary submission to punishment (Article 387 of the Code of Criminal Procedure)..... 55
- Maciej Lubiszewski** – The principle of competition in non-competitive public procurement proceedings. Polemical remarks 73
- Magdalena Matusiak-Frącczak** – Combatting terrorist speech in the European Union and the freedom of expression – conclusions from the case-law of the ECtHR 87
- Jakub Marchewka** – Basic problems of regulation and operation of groups of companies..... 109
- Jakub Stępień** – The role of the prosecutor in the amended Code of Criminal Procedure – a critical analysis 133
- Michalina Maria Wodzińska** – Prosecution of a threat after the introduction of Article 12(4) of the Code of Criminal Procedure in the perspective of paternalism 143

FROM SZCZECIN CASE LIST

FROM THE LIST OF THE COURT OF APPEAL IN SZCZECIN

- Order of the Court of Appeal in Szczecin, I Civil Division, of 4 March 2024 (I AGz 58/23)..... 163

Order of the Court of Appeal in Szczecin, II Criminal Division, of 10 April 2024 (II AKz 106/24)	169
---	-----

FROM THE LIST OF THE VOIVODESHIP ADMINISTRATIVE COURT IN SZCZECIN

Judgement of the Voivodship Administrative Court in Szczecin of 26 November 2024 (I SA/Sz 316/24)	189
--	-----

REVIEWS

Anna Tarwacka, <i>Kancelaria Impossibilia na tropie</i> [<i>Investigations of the Impossibilia Law Firm</i>], illustrated by Anna Świerbutowicz-Kawalec, Instytut de Republica, Warsaw 2023, pp. 164, ISBN: 978-83-67253-14-7 (Izabela Leraczyk)	211
--	-----

REPORTS

National Scholarly Conference “Dilemmas of the Constitutional Positions of Local Governments”, Szczecin, 7 December 2023 (webinar) (Paulina Jachimowicz-Jankowska)	223
10th International Conference on Aviation, Space and Technology Law, “State of the art and perspectives of international aviation, cosmic and new technologies law”, Rzeszów, 18–19 April 2024 (Szymon Ratus)	229
National Scholarly Conference “Causes and effects of the Polish constitutional crisis vis-a-vis populism and authoritarianism”, Szczecin, 10 October 2024 (Bartosz Boryca)	235

IN MEMORIAM

Profesor Władysław Rozwadowski 1933–2024 (Marek Tkaczuk)	243
--	-----

ARTYKUŁY



Tomasz Brzezicki
dr hab., prof. UMK
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
e-mail: brzoza@umk.pl
ORCID: 0000-0003-1048-1402



Paweł Majka
dr
Uniwersytet Rzeszowski
e-mail: pmajka@ur.edu.pl
ORCID: 0000-0003-4315-4133

Jacek Wantoch-Rekowski
dr hab., prof. UMK
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
e-mail: rekowski@umk.pl
ORCID: 0000-0002-1606-7790

Wejście w życie uchwał w sprawie opłaty od posiadania psów – analiza błędów legislacyjnych

Streszczenie

Celem opracowania jest wskazanie na wadliwe rozwiązania legislacyjne przyjęte w uchwałach rad gmin w zakresie opłaty od posiadania psów. Opracowanie oparto na metodzie dogmatyczno-prawnej. Analizie poddano uchwały rad gminy w przedmiocie wprowadzenia opłat od posiadania psów i rozstrzygnięcia w tym zakresie Regionalnych Izb Obrachunkowych działających w charakterze organu nadzoru.

Przeprowadzona analiza pozwala na konstatację o dalekim od ideału stanie legislacji o charakterze lokalnym. Z pozoru rozważania nie doprowadziły do nowych wniosków pozwalających rozstrzygnąć problemy praktyczne, jak i nie dotyczyły zagadnień, które wywołują istotne wątpliwości w doktrynie prawa publicznego. Natomiast dokonany przegląd aktów

prawa miejscowego pozwala na krytyczną ocenę poziomu lokalnej legislacji. Wydawałoby się, że ponad dwie dekady od wejścia w życie Konstytucji RP problematyka dotycząca wejścia w życie aktów prawa miejscowego nie powinna wywoływać wątpliwości, a pojawiające się wadliwe uchwały powinny być jednostkowymi przypadkami. Tymczasem skala uchwał i nieprawidłowości nie może być oceniona jako marginalna.

Słowa kluczowe: akt prawa miejscowego, opłata od posiadania psów, Regionalna Izba Obrachunkowa, rozstrzygnięcie nadzorcze, stwierdzenie nieważności

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest problematyka wejścia w życie uchwał rad gmin dotyczących opłaty od posiadania psów.

Prawidłowa legislacja w Polsce ma podstawę zarówno konstytucyjną, jak i ustawową. Jeśli chodzi o Konstytucję RP¹, to przede wszystkim wskazać należy na art. 2, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, zaś zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP – „Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie” oraz art. 88 ust. 2 Konstytucji RP – „Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa”.

Aktualnie zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych². Kluczowe – w kontekście niniejszego opracowania – są art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n. oraz art. 5 u.o.a.n. I tak art. 4 ust. 1 u.o.a.n. stanowi, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei art. 4 ust. 2 u.o.a.n. wskazuje, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Według zaś art. 5 u.o.a.n. przepisy art. 4 u.o.a.n. nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Rozwiązanie to oceniane jest jako swego rodzaju

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

2 Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej: u.o.a.n.

„wentyl bezpieczeństwa” w sytuacji wprowadzenia przez radę gminy w obszarze swojej właściwości obciążenia podatkowego niedostosowanego do sytuacji społeczno-gospodarczej³.

Co do zasady więc uchwały rad gmin w sprawie opłaty od posiadania psów powinny wchodzić w życie po upływie minimum 14 dni od dnia ich ogłoszenia.

Trafnie wskazuje M. Popławski, że „istnieje możliwość wejścia w życie przepisów z dniem ogłoszenia lub nawet z mocą wsteczną w sytuacji, gdy nie łamie to zasad państwa prawnego. Nie budzi żadnych wątpliwości, że przepisy te nie zezwalają na wprowadzenie z mocą wsteczną uchwał zawierających rozwiązania zwiększające obciążenia podatkowe. Próby wykorzystania tych przepisów do wprowadzenia w trakcie roku albo z mocą wsteczną ww. regulacji należy uznać za oczywiście niezgodne z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Inaczej należy odnieść się do sytuacji, w której wprowadzane są z mocą wsteczną rozwiązania prowadzące do zmniejszenia obciążeń np. poprzez obniżenie stawek czy wprowadzenie zwolnień podatkowych”⁴. Tezę o poprawności takich rozwiązań uzasadnia art. 168 Konstytucji RP przewidujący, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie oraz art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵, w którym radom gmin przyznano wyłączne prawo do podejmowania uchwał w sprawie podatków i opłat w granicach określonych przepisami ustaw⁶. W sytuacji zmiany stawek w trakcie roku należy zwrócić uwagę na konieczność zmiany doręczonych już decyzji wymiarowych oraz zwrot nadpłat⁷.

W judykaturze przyjmuje się, że „nadanie aktowi prawnemu mocy wstecznej jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie (art. 5 u.o.a.n.). Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jest zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*). Zasada ta nie ma charakteru absolutnego i w wyjątkowych sytuacjach

3 R. Dowgier, L. Etel, T. Kurzynka, G. Liszewski, M. Popławski, E. Wróblewski, *Reforma podatków majątkowych*, Warszawa 2004, s. 229.

4 M. Popławski, *Uchwały podatkowe w nadzorze regionalnych izb obrachunkowych*, Warszawa 2011, s. 198; podobnie L. Etel, *Uchwały podatkowe samorządu terytorialnego*, Białystok 2004, s. 228–232. Zob. również krytykę regulacji przewidzianych w art. 5 u.o.a.n. – D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 240–241.

5 Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.

6 R. Dowgier, M. Popławski, *Stanowienie miejscowego prawa podatkowego w gminach*, Warszawa 2009, s. 87.

7 L. Etel, *Uchwały podatkowe...*, s. 80.

może zostać nadana moc wsteczna aktowi prawnemu⁸. Problem niedziałania prawa wstecz był już przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który kilkakrotnie wypowiadał się, że zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (orzeczenie z dnia 30 listopada 1993 r. sygn. akt K 18/92, OTK 1993, nr 2, poz. 41; wyrok z dnia 27 lutego 2002 r. sygn. akt K 47/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 6; orzeczenie z dnia 19 października 1993 r. sygn. akt K 14/92, OTK 1993, nr 2, poz. 35; wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r. sygn. akt P 4/99, OTK 2001, nr 1, poz. 15)⁹.

Ponadto NSA przyjął, że „art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu »mocy wstecznej«, ale tylko »jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie«. Wsteczna moc prawa może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw. Z całą stanowczością natomiast należy wykluczyć możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków”¹⁰.

Celem opracowania jest wskazanie na wadliwe rozwiązania legislacyjne przyjęte w uchwałach rad gmin w zakresie opłaty od posiadania psów. Opracowanie oparto na metodzie dogmatyczno-prawnej. Wykorzystano orzecznictwo regionalnych izb obrachunkowych i orzecznictwo sądowe oraz poglądy doktryny.

Wejście uchwały z mocą wsteczną

W uchwale nr XV/83/16 Rady Miasta Helu z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia opłaty miejscowej, opłaty targowej oraz opłaty od posiadania psów¹¹ w § 2 wskazano: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego z mocą od dnia 1 stycznia 2016 roku”. Uchwałą nr 060/G114/P/16 kolegium Regionalnej Izby

8 Tak w zakresie obowiązywania ogólnej zasady nieretroaktywności przepisów podatkowych, o ile przyznają adresatom uprawnienia – B. Brzeziński, *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2003, s. 185.

9 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 7 marca 2023 r., II SA/Ol 65/23, CBOSA.

10 Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., II FSK 1272/09, CBOSA; wyrok NSA z dnia 30 września 2021 r., III FSK 2137/21, CBOSA.

11 Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2016 r. poz. 490.

Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 18 lutego 2016 r.¹² orzeczono nieważność § 2 w zakresie słów „z mocą od dnia 1 stycznia 2016 roku”. Zdaniem kolegium RIO uchwała jest obarczona wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa, bowiem zawiera postanowienia niezgodne z ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W uchwale wskazano: „powyższy zapis w sposób istotny narusza postanowienia art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Akty prawa miejscowego stanowiące przez organ samorządu, a takimi są m.in. uchwały w sprawie podatków i opłat lokalnych, mające charakter prawa miejscowego, podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy”.

Uchwała Rady Miasta Helu z dnia 28 stycznia 2016 r. została opublikowana 10 lutego 2016 r. Obowiązkiwanie jej od 1 stycznia 2016 r. w istotny sposób narusza przepisy dotyczące *vacatio legis*. Wprawdzie art. 5 u.o.a.n. zawiera wyjątek od zasady określonej w art. 4 u.o.a.n., tj. dopuszcza możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, jednak wyjątek ten nie może być interpretowany rozszerzająco.

Kolegium RIO w Gdańsku odwołało się także do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995 r.¹³, który orzekł, że wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określone mu aktowi (przepisowi) normatywnemu, a przy dwu wykluczających się normach prawnych należy dać prymat normie, która jest zgodna z zasadami państwa prawnego. Zdaniem kolegium RIO w Gdańsku uchwała nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście w życie uchwały.

W § 9 uchwały nr II/7/2018 Rady Miasta i Gminy Wysoka z dnia 12 grudnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia opłaty od posiadania psów, określenia wysokości i zasad ustalania oraz sposobu pobierania tej opłaty¹⁴ wskazano: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”. Uchwałą nr 1/41/2019 z dnia 9 stycznia 2019 r. kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu¹⁵ stwierdziło nieważność ww. uchwały Rady Miasta i Gminy Wysoka. Według kolegium § 9 uchwały

12 Dz. Urz. Woj. Pomorskiego z 2016 r. poz. 1905.

13 K 14/95, OTK 1995, nr 2, poz. 12.

14 Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2018 r. poz. 10595.

15 Dz. Urz. Woj. Wielkopolskiego z 2019 r. poz. 1041.

samorządowej składa się z dwóch części. Pierwsza z nich stanowi, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym. Z uwagi na to, że uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego 31 grudnia 2018 r., miała wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. po 14 stycznia 2019 r. Druga część normy zawartej w § 9 wskazywała, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. Zdaniem kolegium oznacza to, że po wejściu w życie uchwały – po 14 stycznia 2019 r. – obowiązuje ona od 1 stycznia 2019 r. Prowadzi to do wniosku, że uchwała miałaby obowiązywać z mocą wsteczną, gdyż miałaby być stosowana do okresu poprzedzającego datę jej wejścia w życie. Według kolegium brak przesłanek do zastosowania art. 5 u.o.a.n., gdyż uchwalona przez kwestionowaną uchwałę wyższa stawka opłaty rocznej nie działa na korzyść podatnika. Kolegium odwołało się w uzasadnieniu także do art. 2 Konstytucji RP – z konstytucyjnych zasad państwa prawnego wynika między innymi zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*).

W § 3 uchwały nr LXIV/502/2023 Rady Gminy Czosnów z dnia 9 maja 2023 r. zmieniającej uchwałę Rady Gminy w sprawie zarządzenia poboru podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego należnego od osób fizycznych, opłaty od posiadania psów, opłaty targowej w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów, wysokości wynagrodzenia za inkaso oraz określenia terminu płatności dla inkasentów¹⁶ wskazano: „Uchwała podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i wchodzi w życie z dniem 10 maja 2023 r.”. W zamierzeniu uchwałodawcy uchwała miała wejść w życie następnego dnia, po dniu jej uchwalenia, tymczasem została opublikowana 26 maja 2023 r. Uchwałą nr 14.227.2023 z dnia 6 czerwca 2023 r. kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie¹⁷ stwierdzono m.in. częściową nieważność uchwały Rady Gminy Czosnów w zakresie słów z § 3: „i wchodzi w życie z dniem 10 maja 2023 r.”. Kolegium RIO wskazało na naruszenie art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Zdaniem kolegium § 3 nadał uchwale moc wsteczną, co nie było uzasadnione w świetle art. 5 wskazanej wyżej ustawy.

Brak *vacatio legis*

W § 7 uchwały nr II/18/14 Rady Gminy Włocławek z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia opłaty od posiadania psów na terenie Gminy Włocławek¹⁸

¹⁶ Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2023 r. poz. 6436.

¹⁷ Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2023 r. poz. 9218.

¹⁸ Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2014 r. poz. 3883.

wskazano: „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2015 roku i podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Kujawsko-Pomorskiego”. Publikacja tej uchwały nastąpiła w Dzienniku Urzędowym 30 grudnia 2015 r. – okres *vacatio legis* w tym przypadku to w zasadzie jeden dzień. W zakresie tej uchwały zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze. W uchwale nr 4/I/2015 kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr II/18/14 Rady Gminy Włocławek z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia opłaty od posiadania psów na terenie Gminy Włocławek stwierdziło nieważność w części § 7 o treści: „wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2015 roku i”.

Kolegium RIO w Bydgoszczy wskazało, że zastosowanie w tej sprawie mają przepisy u.o.a.n., a dokładniej art. 4 i art. 5. Kolegium RIO, powołując się na orzecznictwo sądowe, przyjęło, że „przez podjęcie uchwały w sprawie podatków i opłat lokalnych rozumieć należy zarówno sam fakt jej głosowania przez radę, jak też jej należytą publikację. Dopiero spełnienie obu tych warunków stanowi, że dany akt normatywny wszedł do porządku i obrotu prawnego”.

Kolegium wskazało także, że w art. 4 ust. 2 u.o.a.n. określono, iż w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Artykuł 5 u.o.a.n. z kolei nie wyłącza możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jednakże nie dotyczy to uchwał w sprawie podatków i opłat lokalnych, ponieważ wydawane są w interesie lokalnym, a nie w interesie państwa.

Uchwałą nr XVII/1824/2019 z dnia 16 lipca 2019 r. kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie¹⁹ stwierdziło nieważność uchwały nr VIII/83/2019 Rady Gminy Trynca z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr XIX/197/2016 Rady Gminy Trynca z dnia 8 listopada 2016 r. w sprawie wprowadzenia opłaty od posiadania psów w całości. W uzasadnieniu podniesiono, że w § 3 uchwały postanowiono, iż uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia. Kolegium RIO wskazało, że stanowienie przez gminę o opłacie od posiadania psów realizowane jest w formie uchwały, która jest aktem prawa miejscowego, skierowanym do nieokreślonego kręgu osób. W tej sytuacji zastosowanie ma art. 4 ust. 1 u.o.a.n., a więc uchwała powinna być ogłoszona w Dzienniku Urzędowym i wchodzić w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia lub w terminie późniejszym.

¹⁹ Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego z 2019 r. poz. 3744.

„Nadanie zatem przez Radę Gminy Tryńcza przedmiotowej uchwale mocy obowiązującej z dniem jej podjęcia, bez postanowień dotyczących publikacji tego aktu prawnego narusza powołany przepis art. 4 ust. 1”.

W uchwale nr XV/114/2019 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z dnia 12 grudnia 2019 r. w sprawie opłaty od posiadania psów na 2020 rok²⁰ w § 5 wskazano: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020 r.”. Uchwała ta została opublikowana 23 grudnia 2019 r. W ramach działalności nadzorczej została wydana uchwała nr 3.62.2020 kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 21 stycznia 2020 r.²¹ stwierdzająca nieważność ww. uchwały nr XV/114/2019. Kolegium RIO odwołało się przede wszystkim do art. 88 ust. 1 Konstytucji RP („Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa”) oraz art. 4 i art. 5 u.o.a.n. Kolegium RIO wskazało, że „uchwała rady określająca stawkę opłaty od posiadania psów nie może wejść w życie w trakcie roku podatkowego oraz nie może wejść w życie z mocą wsteczną. Uchwała taka powinna być opublikowana w taki sposób i terminie, aby adresaci mogli zapoznać się z jej treścią przed rokiem podatkowym. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że zobowiązanie z opłaty od posiadania psów jest zobowiązaniem rocznym, a więc stawki określone w uchwale odnoszą się do całego roku, co wynika z art. 19 pkt. 1 lit. f ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Ponadto kolegium RIO podkreśla, że podjęcie uchwały w sprawie wysokości stawek podatków i opłat lokalnych obejmuje zarówno sam fakt jej uchwalenia przez radę jak i należyta publikację. Dopiero spełnienie obu tych warunków stanowi o tym, że dany akt normatywny wszedł do porządku i obrotu prawnego”.

Wprowadzenie opłaty w trakcie roku

W uchwale nr II/14/18 Rady Miejskiej w Sępólnie z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie wprowadzenia, ustalenia wysokości stawek i poboru opłaty od posiadania psów²² w § 11 wskazano: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz wywieszeniu na tablicy ogłoszeń Urzędu Miejskiego w Sępólnie i obowiązuje od 1 stycznia 2019 r.”. Uchwała ta została opublikowana w Dzienniku Urzędowym 21 grudnia 2018 r. Kolegium Regionalnej

20 Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2019 r. poz. 15680.

21 Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2020 r. poz. 5152.

22 Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2018 r. poz. 5504.

Izby Obrachunkowej w Olsztynie w uchwale nr 0102-22/19 z dnia 9 stycznia 2019 r. stwierdziło nieważność wyżej wskazanej uchwały. W uzasadnieniu wskazano, że z art. 20a ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych²³ wynika, iż w kolejnym roku podatkowym będą obowiązywać nowe stawki opłat i podatków pod warunkiem ich uchwalenia w roku poprzedzającym rok podatkowy. Według kolegium uchwalenie stawek obejmuje zarówno podjęcie uchwały, jak i jej należyta publikacja. „Dopiero spełnienie obu tych warunków stanowi, że dany akt normatywny wszedł do porządku i obrotu prawnego, zaś naruszenie zasad prawidłowej legislacji i zakazu niedziałania prawa wstecz stanowi istotne naruszenie prawa”. Kolegium wskazało także: „Wobec powyższego kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie stwierdza, że badana uchwała w sprawie wprowadzenia i ustalenia wysokości stawek i poboru opłaty od posiadania psów na 2019 r., przy rocznym charakterze tej opłaty, wprawdzie została podjęta przez Radę Miejską w Sępólnie i ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego przed końcem roku podatkowego 2018, to jednak wejście jej w życie nastąpiło w trakcie roku podatkowego 2019. Wobec powyższego należało stwierdzić nieważność badanej uchwały. Działanie takie jest bowiem sprzeczne z zasadami prawidłowej legislacji”.

„Podwójne” określenie daty wejścia w życie uchwały

W uchwale nr XVI/116/2015 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia opłaty od posiadania psów i ustalenia stawki opłaty od posiadania psów na terenie miasta Lidzbark Warmiński²⁴ w § 8 wskazano: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, nie wcześniej jednak niż z dniem 1 stycznia 2016 r.”. Publikacja tej uchwały nastąpiła w Dzienniku Urzędowym 8 grudnia 2015 r.

Badając zgodność z prawem tej uchwały, kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w uchwale nr 0102-491/15 z dnia 9 grudnia 2015 r.²⁵ wskazało, że uchwała Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim została podjęta z naruszeniem prawa poprzez to, iż w § 8 zawarto dwie wzajemnie wykluczające się normy prawne. „Pierwszy termin wskazuje, że uchwała znajdzie zastosowanie do zdarzeń powstałych po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym

23 Tekst jedn. z 2023 r. poz. 70 ze zm.

24 Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2015 r. poz. 4684.

25 Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego z 2016 r. poz. 210.

Województwa Warmińsko-Mazurskiego, podczas gdy drugi termin powoduje, iż stawki określone uchwałą będą wywoływać skutki prawne od dnia 1 stycznia 2016 r.” Zdaniem kolegium skutkiem § 8 jest to, że uchwała wchodzi w życie i nie posiada mocy obowiązującej, która „uaktywnia się” 1 stycznia 2016 r. Powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, kolegium przyjęło, że „akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej”.

„Podwójne” określenie wejścia w życie uchwał miało miejsce w pięciu uchwałach dotyczących podatków i opłat lokalnych podjętych przez Radę Miejską w Stepnicy tego samego dnia. Jedna z nich dotyczyła opłaty od posiadania psów – była to uchwała nr VIII/84/15 z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie opłaty od posiadania psów²⁶. Paragraf 9 uchwały stanowił: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2016 roku”. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym w dniu 3 grudnia 2015 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w uchwale nr XXVIII.327.S.2015 z dnia 16 grudnia 2015 r.²⁷ stwierdziło m.in. w § 4 nieważność uchwały nr VIII/84/15 Rady Miejskiej w Stepnicy z dnia 27 listopada 2015 r. w części objętej § 9 uchwały w zakresie sformułowania „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia z mocą obowiązującą od”. Kolegium w uzasadnieniu odwołało się do art. 4 ust. 1 i art. 5 u.o.a.n. W bardzo syntetycznym i ogólnym uzasadnieniu kolegium stwierdziło m.in., że z momentem wejścia w życie aktu normatywnego związane jest jego obowiązywanie, o ile – zgodnie z regułą wskazaną w ww. art. 5 – nie zostanie mu nadana wsteczna moc obowiązująca.

W kolejnych latach podobne błędy legislacyjne także miały miejsce. I tak w § 7 uchwały nr XXVI/219/2021 Rady Miejskiej w Raciążku z dnia 28 października 2021 r. w sprawie opłaty od posiadania psów²⁸ wskazano: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2022 r.”. Uchwałą nr 36.372.2021 z dnia 23 listopada 2021 r. kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie²⁹ orzekło o nieważności w części uchwały Rady Miejskiej w Raciążku, tj. zakwestionowano fragment § 7 w brzmieniu: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, z mocą obowiązującą”. Kolegium uznało, że w § 7 uchwały zostały zawarte dwie normy prawne odnoszące

26 Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2015 r. poz. 4968.

27 Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego z 2016 r. poz. 73.

28 Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2021 r. poz. 9597.

29 Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2022 r. poz. 2461.

się do wejścia w życie uchwały. Zdaniem kolegium „wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określonemu aktowi (przepisowi) normatywnemu, a przy dwu wykluczających się normach prawnych należy dać prymat normie, która jest zgodna z zasadami państwa prawnego”.

Również w 2021 r. została podjęta uchwała nr 344/VIII/2021 Rady Miasta Józefowa z dnia 5 listopada 2021 r. w sprawie wprowadzenia opłaty od posiadania psów na rok 2022³⁰ (opublikowana 17 listopada 2021 r.). W § 6 uchwały wskazano: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i ma zastosowanie od dnia 1 stycznia 2022 r.”. Uchwałą nr 36.359.2021 r. z dnia 23 listopada 2021 r. kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie³¹ stwierdziło nieważność części uchwały, tj. § 6 w zakresie słów: „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i ma zastosowanie” z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Kolegium wskazało, że § 6 zawiera dwa, wzajemnie się wykluczające, terminy wejścia w życie uchwały. Zdaniem kolegium „organ stanowiący wprowadził dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Świadczy to o dokonaniu błędnego rozróżnienia między pojęciami »wchodzi w życie« i »ma zastosowanie«. Należy zaakcentować, że zakresy przedmiotowe tych nazw są tożsame. Oznacza to, że Rada Miasta Józefowa użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów”.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozwala na konstatację o dalekim od ideału stanie legislacji o charakterze lokalnym. Z pozoru rozważania nie doprowadziły do nowych wniosków pozwalających rozstrzygnąć problemy praktyczne, jak i nie dotyczyły zagadnień, które wywołują istotne wątpliwości w doktrynie prawa publicznego. Natomiast dokonany przegląd aktów prawa miejscowego pozwala na krytyczną ocenę poziomu lokalnej legislacji. Wydawałoby się, że ponad dwie dekady od wejścia w życie Konstytucji RP problematyka dotycząca wejścia w życie aktów prawa miejscowego nie powinna wywoływać wątpliwości, a pojawiające się wadliwe uchwały powinny być jednostkowymi przypadkami³². Tymczasem skala uchwał

³⁰ Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2021 r. poz. 9837.

³¹ Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2022 r. poz. 2451.

³² Wniosek o stosunkowo niskim poziomie legislacyjnym podatkowych uchwał rad gminy podnoszony był w doktrynie 15 lat temu; tak m.in. L. Etel, C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Kontrola*

i nieprawidłowości nie może być oceniona jako marginalna. Przedstawione uchwały dotyczą różnych części naszego kraju, co oznacza, że takie błędy nie są regionalizmem, lecz są kwestią niefrasobliwości bądź braku wiedzy u podmiotów tworzących prawo miejscowe. Obciąża to zarówno samych radnych tworzących kolegialne organy uchwałodawcze, jak i pracowników obsługi tych organów. Jedna konstatacja może być w powyższym zakresie natomiast optymistyczna. Jest ona związana ze sprawnością organów nadzoru, które skutecznie eliminowały z obrotu prawnego wadliwe części stanowionych aktów prawnych. Ponadto należy mieć nadzieję, że brak zaskarżenia wydanych aktów nadzoru wywołał pozytywną refleksję organów nadzorowanych.

Bibliografia

- Brzeziński B., *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2003.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007.
- Dowgier R., Etel L., Kurzyńska T., Liszewski G., Popławski M., Wróblewski E., *Reforma podatków majątkowych*, Warszawa 2004.
- Dowgier R., Popławski M., *Stanowienie miejscowego prawa podatkowego w gminach*, Warszawa 2009.
- Etel L., *Uchwały podatkowe samorządu terytorialnego*, Białystok 2004.
- Etel L., Kosikowski C., Ruśkowski E., *Kontrola tworzenia i stosowania prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP*, Warszawa 2006.
- Popławski M., *Uchwały podatkowe w nadzorze regionalnych izb obrachunkowych*, Warszawa 2011.

Entry into force of resolutions on the dog ownership fee – analysis of legislative errors

Abstract

The purpose of the study is to point out the flawed legislative solutions adopted in the resolutions of municipal councils on the dog ownership fee. The study is based on the dogmatic-legal method. The analysis is given to the resolutions of the municipal councils on the

tworzenia i stosowania prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP, Warszawa 2006, s. 159, 194–195; R. Dowgier, M. Popławski, *Stanowienie miejscowego...*, s. 91.

introduction of dog ownership fees and the decisions of the Regional Chambers of Audit acting as a supervisory body in this regard.

The analysis carried out allows us to conclude that the state of local legislation is far from ideal. On the face of it, the discussion has not led to new conclusions to resolve practical problems, nor have they addressed issues that raise significant doubts in the doctrine of public law. On the other hand, the review of local legislation allows a critical assessment of the level of local legislation. It would seem that more than two decades after the entry into force of the Constitution of the Republic of Poland, the problems concerning the entry into force of local legislation should not raise doubts, and the defective resolutions that appear should be individual cases. Meanwhile, the scale of resolutions and irregularities cannot be assessed as marginal.

Keywords: local government resolution, dog ownership fee, Regional Chamber of Audit, supervisory decision, declaration of invalidity

CYTOWANIE

Brzezicki T., Majka P., Wantoch-Rekowski J., *Wejście w życie uchwał w sprawie opłaty od posiadania psów – analiza błędów legislacyjnych*, „Acta Iuris Stetinensis” 2025, nr 3 (54), 9–21, DOI: 10.18276/ais.2025.54-01.



Marcin Dziadkiewicz
Uniwersytet Warszawski
e-mail: m.dziadkiewi@student.uw.edu.pl
ORCID: 0009-0001-7720-6088



Bartosz Filoc
Uniwersytet Warszawski
e-mail: b.filoc@student.uw.edu.pl
ORCID: 0000-0003-3978-4239

Ochrona praw oskarżonego poniżej 18. roku życia na tle nowelizacji Kodeksu postępowania karnego z 14 kwietnia 2023 r.

Streszczenie

W dniu 14.04.2023 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw. Potrzebę szczególnej ochrony oskarżonych poniżej 18. roku życia i ich praw ustawodawca unijny dostrzegł już ponad 10 lat temu – jednak dopiero w 2023 r. Polska uchwaliła odpowiednie zmiany w krajowym prawie procesowym w celu implementacji dyrektyw unijnych pochodzących z lat 2011 i 2016, które miały za zadanie wzmocnienie gwarancji procesowych w sprawach karnych dla oskarżonych, którzy nie ukończyli 18. roku życia. Z powodu wagi zmian w przepisach autorzy uznali refleksję nad wspomnianą nowelizacją oraz sformułowanie wniosków *de lege lata* za uzasadnione.

Celem artykułu jest analiza wprowadzonych zmian w odniesieniu do dotychczasowych przepisów polskiej procedury karnej. Ocenie poddane zostały także sposób i jakość implementacji dyrektyw unijnych w kontekście zasad techniki legislacyjnej. Punktem odniesienia było sformułowane przez ustawodawcę uzasadnienie projektu ustawy nowelizującej. Zostały przedstawione badania dotyczące zrozumiałości treści pouczeń przez uczestników procesu

karnego. Ponadto przywołane zostały głosy przedstawicieli polskiej doktryny w zakresie ochrony praw oskarżonych poniżej 18. roku życia.

W podsumowaniu autorzy zawarli wnioski i ocenę nowelizacji z 14.04.2023 r. oraz podkreślili, że nowe regulacje stanowią krok we właściwym kierunku. Jednakże sposób wprowadzenia omawianych zmian oraz prawidłowość implementacji przepisów unijnych budzą uzasadnione wątpliwości, m.in. w zakresie opóźnienia wydania niezbędnego rozporządzenia na podstawie art. 607l § 4 k.p.k. Przy przygotowaniu tekstu zastosowano metody dogmatyczno-prawną oraz aksjologiczną.

Słowa kluczowe: prawa oskarżonych poniżej 18. roku życia, nieletni, implementacja prawa UE, dyrektywa 2016/800, dzieci będące podejrzanymi lub oskarżonymi

Wprowadzenie

Niezaprzeczalne jest, że dzieci, ze względu na swoje niedoświadczenie życiowe i brak wiedzy prawniczej, mogą mieć szczególne trudności z odnalezieniem się w warunkach procesu karnego, dlatego też zapewnienie im szczególnych gwarancji jest wyjątkowo uzasadnione. Powstaje jednak pytanie, jaki wiek powinien wyznaczać górną granicę tych gwarancji.

Ustawa nowelizująca z 14.04.2023 r.¹ nazywana jest też w mediach „ustawą o prawach dzieci w procesach karnych”. Została uchwalona w celu wdrożenia dwóch unijnych dyrektyw, pochodzących z lat 2011 i 2016², które miały za zadanie wzmocnienie ochrony praw dzieci w postępowaniu karnym. W prawie unijnym rozstrzygnięto, że szczególna ochrona powinna przysługiwać we wszystkich państwach członkowskich do ukończenia 18. roku życia. Ustawa implementująca wprowadza zmiany w Kodeksie postępowania karnego³, ale także w Kodeksie

1 Ustawa z dnia 14 kwietnia 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 818 ze zm.).

2 Chodzi tu o następujące dyrektywy: dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępującą decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW (Dz. Urz. UE L 335 z dnia 17.12.2011 r. ze zm.) oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/800 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie gwarancji procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym (Dz. Urz. UE L 132 z dnia 21.05.2016 r.), dalej: dyrektywa 2016/800.

3 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 46), dalej: k.p.k.

karnym⁴ czy w Kodeksie karnym wykonawczym⁵. W tym artykule autorzy skupili się na zmianach, których dokonano w k.p.k., i które – w ich opinii – są najistotniejsze. Za pomocą metody dogmatyczno-prawnej ocenili nowe brzmienie przepisów kodeksowych oraz prawidłowość implementacji dyrektyw, które w ich opinii budzą uzasadnione wątpliwości, chociażby ze względu na opóźnienie w ich przyjęciu oraz zastosowane rozwiązania. Ponadto w tekście zastosowano metodę aksjologiczną celem ukazania wartości podlegających ochronie poprzez omawiane przepisy.

Tło nowelizacji

Wspomniane dyrektywy zostały uchwalone już wiele lat temu, dlatego też może zastanawiać opieszałość polskiego ustawodawcy w ich implementacji. Nie spowodowały one ożywionego dyskursu społecznego ani nie sygnalizowano niejasności w ich sformułowaniu. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że stanowi ona tylko „uzupełniające wdrożenie przepisów”, że „[p]rojektowana ustawa wprowadza jedynie punktowe zmiany”, a „aktualnie prawo polskie w zdecydowanej części wdraża te instrumenty prawa UE”⁶, co miałoby zdaje się wskazywać na marginalność tej nowelizacji, tłumacząc brak odpowiednich działań. Tymczasem dotycząca w najszerszym stopniu interesujących nas kwestii dyrektywa 2016/800 wyznaczyła termin na jej wprowadzenie przez państwa członkowskie do swoich systemów prawnych do czerwca 2019 r., a więc uchwalenie tych przepisów nastąpiło z niemal czteroletnim opóźnieniem. Ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich A. Bodnar już w marcu 2019 r. skierował do Ministra Sprawiedliwości pismo, w którym postulował zainicjowanie odpowiednich zmian prawa⁷. W piśmie tym nazwał on wspomnianą dyrektywę „istotnym czynnikiem” kształtującym obecnie gwarancje procesowe dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym⁸. Ponadto nowelizacja wprowadza kilka istotnych zmian w procedurze

4 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.), dalej: k.k.

5 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 706 ze zm.), dalej: k.k.w.

6 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, s. 1–2 (Sejm IX kadencji, druk nr 2933).

7 Rzecznik Praw Obywatelskich Adam Bodnar, *Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dyrektywy o gwarancjach procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi*, Warszawa, 11.03.2019 r., s. 11, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-zagwarantowac-prawa-dzieci-podejrzanych-i-oskarzonych-zgodnie-z-europejska-dyrektywa> (dostęp: 13.12.2023).

8 *Ibidem*, s. 1.

karnej, które zostaną przedstawione dalej. Także w doktrynie zwracano uwagę na niedostosowanie przepisów polskiej procedury do standardu określonego prawem unijnym i upływający termin na jego implementację. Jak zauważył M. Fingas, „polski ustawodawca błędnie uznał za wystarczający standard przewidziany dotychczas w prawie krajowym”⁹.

Jednym z podstawowych problemów była stosowana w dotychczasowej ustawie terminologia. Na przykładzie treści art. 76 k.p.k. można zauważyć, że operowanie przez ustawodawcę terminem „nieletni oskarżony” sprawia, iż pewna „grupa oskarżonych, którzy nie ukończyli 18 lat, ale też nie mieszczą się w definicji nieletniego, została pozbawiona procesowego wsparcia ich ustawowego przedstawiciela lub opiekuna”¹⁰, co stoi w sprzeczności z zapisami dyrektywy 2016/800. Zatem wprowadzenie tych przepisów do k.p.k. było konieczne w celu zapewnienia dodatkowych gwarancji osobom przed ukończeniem 18. roku życia, ale niebędącym nieletnimi w rozumieniu ustawy karnej.

Problem ten jest obecny od wielu lat, można choćby przypomnieć, że już w 2013 r. obroną obligatoryjną objęto wszystkich oskarżonych, którzy nie ukończyli 18 lat, a nie tak jak uprzednio, tylko nieletnich. Jak wskazuje M. Prusek¹¹, w uzasadnieniu wspomnianej ustawy nowelizującej słusznie wskazano, że zmiana ta jest niezbędna dla realizacji wymogów Konwencji o prawach dziecka¹² dotyczących zapewnienia każdemu dziecku pomocy prawnej w przygotowaniu i prezentowaniu obrony¹³. Podobny cel realizują przepisy zawarte w dyrektywach.

Jak wynika z naszych rozważań, wprowadzone nowelizacją z 14.04.2023 r. zmiany w procedurze karnej są konieczne i jednocześnie następują ze znaczącym opóźnieniem. Próba ich analizy jest szczególnie istotna ze względu na inne zmiany dokonane w krajowym prawie karnym w ostatnim czasie. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na nową treść art. 10 k.k., gdzie zmieniono § 2 i wprowadzono nowy § 2a. Zmiany te weszły w życie 1.10.2023 r. W § 2 rozszerzono katalog przestępstw, za które może odpowiadać karnie nieletni po ukończeniu 15. roku życia (m.in. o zgwałcenie czy zgwałcenie małoletniego). Natomiast w § 2a wprowadzono

⁹ M. Fingas, *Podmiot odpowiedzialności rodzicielskiej w procesie karnym – wybrane zagadnienia implementacji dyrektywy 2016/800*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 11, s. 12.

¹⁰ *Ibidem*, s. 13.

¹¹ M. Prusek, *Podstawy obrony obligatoryjnej nieletnich w procesie karnym w świetle ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich*, „Przegląd Sądowy” 2023, nr 10, s. 99–113.

¹² Zob. art. 40 Konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526 ze zm.).

¹³ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Kodeks karny i niektórych innych ustaw, s. 28 (Sejm VII kadencji, druk nr 870).

przepis, który zdaje się być nadmiernie kazuistyczny i wprowadzony wskutek głośnej medialnie sprawy. Chodzi o regulację, na podstawie której dopuszcza się odpowiedzialność karną nieletniego, który ukończył 14 lat, ale nie ukończył 15, a dopuścił się kwalifikowanego typu zabójstwa. W przypadku tym nadzwyczajne złagodzenie kary jest jedynie fakultatywne. Ponadto § 3 zd. 1 dotyczące ograniczenia możliwości orzeczenia kary do dwóch trzecich górnej granicy ustawowego zagrożenia przewidzianego za przypisane sprawcy przestępstwo odnosi się wyłącznie do wypadków określonych w § 2 tego przepisu, nie ma więc zastosowania do § 2a. Zatem na podstawie nowych przepisów czternastolatek może, przynajmniej teoretycznie i po spełnieniu dodatkowych przesłanek, zostać skazany na karę 30 lat pozbawienia wolności. Pomijając tutaj kwestie dotyczące celowości stosowania kar czy dążenia do resocjalizacji, należy stwierdzić, że osoba w takim wieku, której grozi tak surowa kara, powinna być wyposażona w szczególne gwarancje procesowe, aby zapewnić jej w pełni rzetelny proces. W opinii senackiej dotyczącej tej ustawy wskazano także na rażącą niespójność systemową tych przepisów, jako że ustawodawca jednocześnie przyjmuje, iż czternastolatek jest zbyt niedojrzały, by podjąć samodzielnie decyzję o obcowaniu płciowym, ale na tyle dojrzały, aby odpowiadać karnie jak dorosły¹⁴.

Po drugie, warto spojrzeć na wprowadzony do k.p.k. przepis art. 313 § 1a, który wszedł w życie 28.09.2023 r. Według niego możliwe jest odstąpienie od ogłoszenia postanowienia o przedstawieniu zarzutów i przesłuchania podejrzanego w sytuacji, kiedy przeprowadzenie takiej czynności jest niemożliwe ze względu na stan osoby podejrzanego o popełnienie przestępstwa i gdy zachodzi potrzeba niezwłocznego zastosowania środka zapobiegawczego. Wobec tego obniżony został standard gwarancyjny instytucji przedstawienia zarzutów, która ma na celu zapewnienie, że podejrzanego rozumie stawiane mu zarzuty i ma możliwość wypowiedzenia się na ich temat. Co więcej, zmodyfikowano także treść art. 249 k.p.k., którego § 3 zobowiązywał do przesłuchania podejrzanego przed zastosowaniem środka zapobiegawczego. Teraz nie będzie to konieczne przy wystąpieniu okoliczności wskazanych w art. 313 § 1a. Może się więc zdarzyć sytuacja, w której tymczasowe aresztowanie będzie zastosowane wobec dziecka bez jego przesłuchania i bez poinformowania o treści zarzutu. Można poddać refleksji kwestię, czy nowe regulacje nie naruszają w pewnym zakresie art. 42 ust. 2 Konstytucji RP¹⁵ mówiącego o możliwości obrony we

¹⁴ Kancelaria Senatu, Opinia na temat ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, druk senacki nr 762, Opinie i ekspertyzy OE-412, Warszawa 2022, s. 95.

¹⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

wszystkich stadiach postępowania, bowiem w przypadku dzieci wydają się szczególnie kontrowersyjne.

Analiza wprowadzonych zmian

Mając na uwadze powyższe, w dalszej części niniejszego artykułu przeanalizowane zostaną poszczególne zmiany wprowadzone nowelizacją z 14.04.2023 r.

Od 15.02.2024 r. przeprowadzenie wywiadu środowiskowego jest obowiązkowe w odniesieniu do oskarżonego, który w chwili czynu nie ukończył 18 lat. Gwarantuje to wprowadzony do art. 214 k.p.k. § 2 pkt 1a. Artykuł 7 ust. 2 dyrektywy 2016/800 przewiduje indywidualną ocenę dziecka będącego podejrzanym lub oskarżonym, co jak słusznie zauważono w uzasadnieniu projektu ustawy, „w polskiej praktyce systemowej oznacza konieczność przeprowadzenia wywiadu środowiskowego”¹⁶. Jego przeprowadzenie było do tej pory obowiązkowe jedynie w stosunku do oskarżonego, który w chwili czynu nie ukończył 21 lat, jeżeli zarzucono mu popełnienie umyślnego występku przeciwko życiu i w sprawach o zbrodnie. Zmianę tę można ocenić pozytywnie. Wiąże się ona z dodatkowymi kosztami i przedłużeniem postępowania, jednak przeprowadzenie wywiadu środowiskowego zwykle skutkuje głębszym pochyleniem się nad sprawą, jak również pozwala na zebranie dodatkowych informacji, które mogą pomóc sędziemu w dokonaniu właściwej oceny zachowania i perspektyw na przyszłość oskarżonego, a tym samym w podjęciu właściwej decyzji dotyczącej zakresu odpowiedzialności karnej, adekwatności zastosowania kary czy też innych przewidzianych prawem środków. W przypadku dzieci szczególnie istotna wydaje się bowiem analiza charakteru, stopnia dojrzałości dziecka i jego ogólnej sytuacji życiowej, która uzasadnia poświęcenie większej ilości czasu i środków.

Zmieniono również art. 360 k.p.k., modyfikując pkt 2 w § 1 tego przepisu. W jego myśl od lutego 2024 r. sąd może wyłączyć jawność rozprawy w całości albo w części, jeśli choćby jeden z oskarżonych nie ukończył 18 lat. Przepis ten w uprzednio obowiązującym stanie prawnym przewidywał taką możliwość tylko w sytuacji, gdy choćby jeden z oskarżonych był nieletni. Zmiana ta była w zasadzie najprostszym dostosowaniem się do standardu przewidzianego przez unijną dyrektywę. Można ją zatem ocenić pozytywnie. Możliwość wyłączenia jawności rozprawy w przypadku dzieci jest wyjątkowo istotna. Mogą one bowiem mieć trudności w radzeniu sobie w warunkach procesu, choćby z obecnością obcych osób na sali rozpraw. Ponadto już samo prowadzenie wobec nich postępowania karnego może zaważyć

16 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy..., s. 4 (Sejm IX kadencji, druk nr 2933).

na ich przyszłym życiu. Należy też zaznaczyć, że wyłączenie jawności jest jedynie fakultatywne, a nawet w razie jej wyłączenia oskarżony, który nie ukończył 18 lat, będzie wciąż mógł wyznaczyć osobę godną zaufania oraz podmioty, o których mowa w dodawanym art. 76a k.p.k.

Zupełnym *novum* w polskiej procedurze karnej jest właśnie art. 76a k.p.k. Umożliwia on udział ustawowo określonych podmiotów w rozprawie oraz na posiedzeniu z woli oskarżonego, który nie ukończył 18 lat. Co do zasady, osobą biorącą udział w rozprawie lub posiedzeniu jest przedstawiciel ustawowy lub osoba, pod której pieczę oskarżony pozostaje. Co ważne, są to jedyne podmioty, które mają uprawnienie do dokonywania na korzyść oskarżonego wszelkich czynności procesowych, w tym również takich, które są podejmowane w ramach rozprawy lub posiedzenia, co wynika z treści art. 76 k.p.k.¹⁷ Jednak w przypadku wystąpienia określonych przesłanek oskarżony może wskazać inną osobę pełnoletnią. Ostatnią możliwością, jaką przewidują przepisy, jest wyznaczanie przez przewodniczącego składu asystenta rodziny, o którym mowa w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹⁸.

W ramach dostosowania treści tej ustawy do przepisów procesowych znowelizowano dwa artykuły: 15 oraz 17. W pierwszym z nich dodano do ustępu 1 pkt 11a w brzmieniu: „[d]o zadań asystenta rodziny należy w szczególności udzielanie wsparcia dziecku przez towarzyszenie mu podczas posiedzenia albo rozprawy z jego udziałem, o których mowa w art. 76a § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1375, z późn. zm.).” Natomiast zgodnie ze znowelizowanym art. 17 ust. 5: „[p]odmiot, o którym mowa w ust. 1, na wezwanie sądu, o którym mowa w art. 76a § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, przekazuje niezwłocznie listę asystentów rodziny wraz z danymi kontaktowymi”. Podmioty, o których mowa w art. 17 ust. 1 u.w.r.s.p.z., to właściwe jednostki organizacyjne gminy, np. gminne ośrodki pomocy społecznej lub podmioty, którym gmina na podstawie art. 190 u.w.r.s.p.z. zleciła organizację pracy z rodziną, czyli m.in. organizacje pozarządowe prowadzące działalność w zakresie wspierania rodziny, pieczy zastępczej lub pomocy społecznej¹⁹. Należy zgodzić się z wyborem asystenta rodziny przez ustawodawcę jako podmiotu, który ma okazać wsparcie oskarżonemu poniżej 18. roku życia w procesie karnym. Zgodnie z treścią

¹⁷ M. Burdzik, J. Zagrodnik, w: J. Zagrodnik (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, LEX/el. 2023, art. 76(a).

¹⁸ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 49), dalej: u.w.r.s.p.z.

¹⁹ Zob. A. Wilk, S. Nitecki, *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, LEX/el. 2021, art. 190.

art. 12 u.w.r.s.p.z. asystent rodziny musi mieć odpowiednie wykształcenie umożliwiające pracę z dziećmi, a dodatkowo wymaga się od niego systematycznego podnoszenia swoich kwalifikacji, w szczególności poprzez udział w szkoleniach oraz samokształcenie. Poza tym przed osobą, która kandyduje na stanowisko asystenta rodziny, ustawodawca stawia szereg kolejnych wymogów, w tym m.in. niefigurowanie w bazie danych Rejestru Sprawców Przestępstw na Tle Seksualnym z dostępem ograniczonym czy brak karalności za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe.

W art. 76a k.p.k. wyróżniono kilka przesłanek, których wystąpienie powoduje niemożność uczestnictwa w rozprawie lub posiedzeniu określonych w przepisie podmiotów. Należy zauważyć, że wymienione przesłanki różnią się w zależności od tego, której grupy osób uprawnionych dotyczą. Zgodnie z treścią tego artykułu, jeżeli przewodniczący składu uzna, że udział przedstawiciela ustawowego lub osoby, pod której pieczęć oskarżony poniżej 18. roku życia pozostaje, może prowadzić do naruszenia praw lub interesów oskarżonego, jest niecelowy ze względu na jego dobro, uniemożliwia przeprowadzenie posiedzenia albo rozprawy albo utrudnia je w istotny sposób, to w takim przypadku oskarżony może wskazać inną osobę pełnoletnią. Z powodu wyjątkowości i nowości omawianej instytucji brak jest obecnie orzecznictwa czy poglądów doktryny co do znaczenia owych przesłanek²⁰. Ponadto przepis wprowadza jeszcze jedną, samodzielną przesłankę, a mianowicie nieposiadanie przedstawiciela ustawowego lub osoby, pod której pieczęć oskarżony pozostaje. W doktrynie podnosi się, że omawiana przesłanka jest zbędna, ponieważ w praktyce sytuacja, w której dziecko nie ma rodzica albo opiekuna faktycznego, jest praktycznie niemożliwa²¹. Natomiast wyznaczenie przez przewodniczącego składu asystenta rodziny w miejsce osoby pełnoletniej wskazanej przez oskarżonego następuje w przypadku zaistnienia niemalże identycznych przesłanek, jak omówione powyżej, jednakże z jednym wyjątkiem. Chodzi mianowicie o sytuację, kiedy oskarżony nie wskaże samodzielnie innej osoby pełnoletniej. Warto podkreślić, że w przypadku wystąpienia przesłanki negatywnej w odniesieniu do osoby wskazanej, osobą towarzyszącą oskarżonemu z urzędu staje się asystent rodziny. Podsumowując ten fragment rozważań, należy wskazać, że ustawodawca stworzył pewnego rodzaju „hierarchię”: najpierw osobą, o którą może wnioskować oskarżony

20 Próbę zdefiniowania podjęła B. Skowron w komentarzu do art. 299b k.p.k. Pomimo faktu, że komentarz odnosi się do innego artykułu niż art. 76a, to przesłanki w obu przepisach są identyczne. Należy więc przyjąć, że zgodnie z zasadą jednolitej interpretacji terminów prawnych w ramach aktu prawnego pojęcia te mają tożsame znaczenie na gruncie całego k.p.k. Zob. B. Skowron, w: K. Dudka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 299(b).

21 M. Burdzik, J. Zagrodnik, w: J. Zagrodnik (red.), *Kodeks postępowania karnego...*, art. 76(a).

jako uprawnioną do udziału w rozprawie lub posiedzeniu, jest jego przedstawiciel ustawowy lub osoba, pod której pieczę pozostaje. Następnie może on wskazać inną osobę pełnoletnią, a w ostateczności sąd z urzędu wyznaczy asystenta rodziny.

Oceniając regulację art. 76a k.p.k., trzeba przede wszystkim stwierdzić, że jest to przepis niezwykle potrzebny, aczkolwiek wskazuje się, iż ustawodawca, transponując przepisy unijne, nie ustrzegł się pewnych błędów. W literaturze przedmiotu można spotkać się bowiem z krytyką omawianej instytucji. Podnosi się, że należałoby zrezygnować z obowiązku złożenia wniosku, który w myśl ustawy nowelizującej jest koniecznym warunkiem do tego, aby przedstawiciel ustawowy lub opiekun faktyczny wzięli udział w rozprawie lub posiedzeniu. Jako argument za tym stanowiskiem wskazuje się na utratę możliwości podejmowania wszelkich czynności procesowych na korzyść oskarżonego, który nie ukończył 18 lat, wynikających z art. 76 k.p.k., w razie niezłożenia przez niego wspomnianego wniosku²². Zaprezentowane uwagi należy uznać za trafne. Warto dodać, że w niemal identycznym przepisie art. 299b k.p.k., również dodanym nowelizacją z 14.04.2023 r., ustawodawca pominął wymóg złożenia wniosku uprawniającego do udziału w czynnościach postępowania przygotowawczego przedstawiciela ustawowego lub osobę, pod której pieczę podejrzany poniżej 18 lat pozostaje. Ponadto nie do końca jasne wydaje się, dlaczego w art. 76a § 1 zd. 1 ustawodawca wymaga aktywności od oskarżonego, a w przypadku art. 76a § 1 zd. 2 oraz art. 299b takiego obowiązku nie nakłada. *De lege ferenda* powinno się rozważyć wprowadzenie rozwiązania odchodzącego od obowiązku złożenia wniosku przez oskarżonego poniżej 18 lat, na rzecz wskazania, analogicznie do art. 76a § 1 zd. 2 oraz art. 299b, co będzie realizowało wymogi art. 15 dyrektywy 2016/800.

Innym zagadnieniem poruszonym przez przedstawicieli nauki prawa karnego jest krytyka nieprzysługiwania asystentowi rodziny uprawnień z art. 76 k.p.k.²³ Wydaje się jednakże, iż brak kompetencji asystenta rodziny w zakresie podejmowania czynności procesowych nie jest niedopatrzaniem ustawodawcy. Przepisy u.w.r.s.p.z. nie zawierają normy obligującej kandydata do posiadania wiedzy z zakresu prawa karnego. W związku z tym nie byłoby zasadne przyznawanie kompetencji do dokonywania czynności procesowych w tym samym zakresie co podmiotom z art. 76 k.p.k. Ponadto należy podkreślić, że k.p.k. w art. 79 przewiduje obowiązek posiadania obrońcy przez oskarżonego poniżej 18. roku życia, który powinien reprezentować jego interesy oraz dokonywać niezbędnych czynności procesowych. Mając na uwadze cel oraz aksjologię unijnych przepisów, należałoby

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

dążyć do takiego rozwiązania, w którym oskarżony poniżej 18 lat mógłby zawsze liczyć na wsparcie w trudnej sytuacji życiowej od osoby z odpowiednimi kwalifikacjami w zakresie pracy z dziećmi. Zdaniem autorów krajowy ustawodawca, wskazując asystenta rodziny jako podmiot uprawniony tylko do udziału w procesie lub posiedzeniu, zrealizował wymagania przepisów unijnych w tym zakresie. Ponadto należałoby dążyć do takiego rozwiązania, które zagwarantowałoby udział jednego z wymienionych w art. 76a k.p.k. podmiotów bez względu na to, jakie przesłanki w konkretnym stanie faktycznym zaistnieją, nawet w przypadku bierności samego oskarżonego, aby zawsze mógł on liczyć na wsparcie w trudnej sytuacji życiowej.

Po wejściu w życie omawianej nowelizacji, zgodnie z art. 607l § 3a k.p.k., treść pouczenia zatrzymanej osoby poniżej 18. roku życia, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, powinna zawierać, poza podstawowymi informacjami, również treść dodatkowych przepisów, czyli art. 76, art. 76a k.p.k. oraz art. 212 k.k.w., a także informacje o roli organów uczestniczących w postępowaniu karnym. Dodatkowym wymogiem, który musi zostać spełniony przez organy ścigania, jest obowiązek wręczenia pouczenia jednemu z podmiotów, o których mowa w art. 76a, a który otrzymanie pouczenia potwierdza podpisem. Jednocześnie § 3b statuuje, że osoby zatrzymane, które nie ukończyły 18. roku życia, mogą otrzymać dostęp do wyjaśnień co do zakresu ich uprawnień, natomiast § 3c stwierdza, iż pouczenie, o którym mowa w § 3a, i wyjaśnienia, o których mowa w § 3b, mogą być przedstawione w formie opisowej lub graficznej.

Zgodnie z informacjami zawartymi w Publicznym Portalu Informacji o Prawie, Minister Sprawiedliwości na podstawie upoważnienia ustawowego został zobligowany do określenia szczególnych wzorów pouczeń dla zatrzymanych poniżej 18. roku życia²⁴ oraz wyjaśnień co do zakresu tych pouczeń²⁵ do 16.08.2024 r., a więc w terminie 6 miesięcy po wejściu w życie omawianej nowelizacji. W tym miejscu trzeba wyraźnie stwierdzić, iż takie rozwiązanie budzi uzasadniony niepokój z kilku powodów. Przede wszystkim z tego względu, iż ustawodawca dopuścił sytuację, w której przez pewien czas po wejściu w życie ustawy nie zostaną wydane rozporządzenia, co prowadziłoby do tylko częściowej transpozycji dyrektywy. Po drugie, należy podkreślić, że tego rodzaju praktyka, polegająca na umożliwieniu wydania rozporządzenia podmiotowi uprawnionemu już po wejściu w życie

24 Publiczny Portal Informacji o Prawie, *Upoważnienie do wydania rozporządzenia na podstawie art. 607l § 4 pkt 1 k.p.k.*, https://ppiop.rcl.gov.pl/index.php?r=report/index&report_type=uudet&upo_id=151012 (dostęp: 17.12.2023).

25 Publiczny Portal Informacji o Prawie, *Upoważnienie do wydania rozporządzenia na podstawie art. 607l § 4 pkt 2 k.p.k.*, https://ppiop.rcl.gov.pl/index.php?r=report/index&report_type=uudet&upo_id=167690 (dostęp: 17.12.2023).

ustawy pozostaje w wyraźnym konflikcie z przepisami prawa, a mianowicie „Zasadami techniki prawodawczej”²⁶. Zgodnie z treścią § 127 oraz § 128 przywołanego aktu prawnego rozporządzenie powinno wchodzić w życie w dniu wejścia w życie ustawy, na podstawie której jest ono wydawane. Akt wykonawczy można również wydać po dniu ogłoszenia ustawy, w której jest zamieszczony przepis upoważniający do jego wydania, a przed dniem wejścia w życie tej ustawy. Co istotne, zgodnie z treścią uzasadnienia do ustawy nowelizującej: „[w] konsekwencji zmian dotyczących art. 300 k.p.k. oraz art. 607l k.p.k. zaistnieje konieczność wydania przez Ministra Sprawiedliwości dwóch rozporządzeń zawierających wzory pouczeń dla podejrzanego w postępowaniu karnym oraz dla zatrzymanego na podstawie europejskiego nakazu aresztowania. Data wejścia w życie tych rozporządzeń została skorelowana z datą wejścia w życie zmian w Kodeksie postępowania karnego”²⁷. W odniesieniu do ostatniego przytoczonego zdania w opinii autorów należy zauważyć, że pomiędzy końcem terminu na wdrożenie omawianych rozporządzeń a datą wejścia w życie zmian w k.p.k. występuje 6 miesięcy różnicy. Co więcej, wydaje się, iż ustawodawca taki stan rzeczy akceptuje, na co wskazywałaby treść art. 7 ustawy z 14.04.2023 r.: „[d]otychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 607l § 4 ustawy zmienianej w art. 1 zachowują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 607l § 4 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, jednak nie dłużej niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”. Z taką praktyką nie sposób się zgodzić. Jak wspomniano, takie działanie ustawodawcy krajowego narusza przepis § 127 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” i opóźnia transpozycję przepisów dyrektywy w pełnym zakresie. Co ważne, Minister Sprawiedliwości wydał wspomniane rozporządzenia w dniu 13.08.2024 r. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że wyżej opisane obawy okazały się w pełni uzasadnione. Co prawda wyznaczony termin został dotrzymany, jednak trudno zaakceptować decyzję ustawodawcy prowadzącą do sytuacji, w której ustawa obowiązywała bez wydania niezbędnych rozporządzeń przez niemal 6 miesięcy. Należy postulować ich wprowadzanie jak najszybciej, jeszcze przed datą wejścia w życie danej ustawy.

26 Zob. § 127 i § 128 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

27 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy..., s. 6 (Sejm IX kadencji, druk nr 2933).

Wnioski

Ustawa z dnia 14.04.2023 r. niewątpliwie stanowi krok we właściwą stronę – jak zostało to ukazane w niniejszym opracowaniu, nowelizacja w znaczącej części realizuje aksjologiczne założenia ustawodawcy unijnego w zakresie ochrony praw oskarżonych poniżej 18. roku życia. Jednocześnie należy wyraźnie podkreślić, iż nie jest pozbawiona wad. Do najważniejszych z nich można zaliczyć m.in. opóźnienie w implementacji przepisów dyrektywy czy możliwe skutki wzajemnego oddziaływania przepisów procesowych z niedawnymi zmianami w k.k. Ponadto w doktrynie podnosi się, iż sama dyrektywa została transponowana w sposób wadliwy, a w związku z tym część przepisów została pominięta przez polskiego ustawodawcę²⁸.

Innym zagadnieniem, które obecnie wciąż pozostaje niewiadomą, jest sama praktyka stosowania nowych przepisów. Jako przykład można w tym miejscu wskazać wynikający z art. 607l § 3a k.p.k. obowiązek wręczenia dodatkowego pouczenia odpowiednim osobom wymienionym w przepisie 76a k.p.k., poza zatrzymanymi poniżej 18. roku życia. Nie wiadomo, czy organy procesowe faktycznie będą realizować ten ustawowy obowiązek.

W kwestii pouczeń wskazuje się na jeszcze jeden problem. Powszechnie uznaje się, że ich treść często jest niezrozumiała dla oskarżonych oraz zatrzymanych²⁹. Skoro wydają się one skomplikowane osobom dorosłym, to można założyć, że tym bardziej będą niejasne dla dzieci. Należy mieć nadzieję, iż tym razem wydane przez Ministra Sprawiedliwości pouczenia okażą się jasne i zrozumiałe. Zdaniem autorów zagadnienie to może stanowić pole do dalszych badań empirycznych.

Niniejszy artykuł stanowi jedynie próbę ukazania problemów związanych z ochroną praw oskarżonych poniżej 18 lat. Na wiele z postawionych przez autorów tez nie sposób udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Dlatego w przyszłości należy kontynuować dyskusję dotyczącą ochrony opisywanej grupy osób, którą ustawodawca winien otoczyć szczególną opieką, a także prowadzić badania praktyki stosowania przepisów ustawy nowelizującej z 14.04.2023 r.

28 Zob. D. Czerniak, w: J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 76(a).

29 Zob. na temat zrozumiałości pouczeń: M. Kopczyński, K. Wiśniewska, *Jak informować w postępowaniu karnym? Polskie prawo i praktyka a standardy europejskie. Raport w zakresie wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym. Państwo członkowskie: Polska*, Warszawa 2016.

Bibliografia

- Bodnar A., *Wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości w sprawie dyrektywy o gwarancjach procesowych dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi*, Warszawa, 11.03.2019 r., <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-zagwarantowac-prawa-dzieci-podejrzanym-i-oskarzonym-zgodnie-z-europejska-dyrektywa>.
- Burdzik M., Zagrodnik J., w: J. Zagrodnik (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, LEX/el. 2023.
- Czerniak D., w: J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Fingas M., *Podmiot odpowiedzialności rodzicielskiej w procesie karnym – wybrane zagadnienia implementacji dyrektywy 2016/800*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 11, s. 11–17.
- Kopczyński M., Wiśniewska K., *Jak informować w postępowaniu karnym? Polskie prawo i praktyka a standardy europejskie. Raport w zakresie wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym. Państwo członkowskie: Polska*, Warszawa 2016.
- Prusek M., *Podstawy obrony obligatoryjnej nieletnich w procesie karnym w świetle ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich*, „Przegląd Sądowy” 2023, nr 10, s. 99–113.
- Skowron B., w: K. Dudka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Wilk A., Nitecki S., *Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Komentarz*, LEX/el. 2021.

Protection of the rights of defendants under the age of 18 in the context of the Amendment Act to the Code of Criminal Procedure of 14 April 2023

Abstract

On 14 April 2023 the Sejm adopted the Act amending the act – Code of Criminal Procedure and certain other acts. The need for specific protection of defendants under the age of 18 was noticed by the European Union’s legislature over 10 years ago. Notwithstanding, Poland had not adopted until 2023 relevant changes in its domestic criminal procedure law to implement the 2011 and 2016 EU directives intended to strengthen the procedural guarantees in criminal cases for defendants under the age of 18. Because of the importance of these changes in the law, the Authors considered a reflection on the aforementioned Act and formulating *de lege lata* conclusions as justified.

The purpose of this paper is to analyze the introduced changes in relation to present regulations of Polish criminal procedure. The means and quality of the implementation of EU directives in the context of the principles of legislative drafting are assessed. The legislator's explanatory memorandum to the draft act has also provided a point of reference. The study also presents research concerning how far participants of criminal proceedings comprehend instructions. Moreover, opinions of Polish legal academic commentators regarding protection of the rights of defendants under the age of 18 have been cited.

The summary presents conclusions and an assessment of the Act of 14 April 2023 and underlines that new regulations constitute a step in the right direction. However, the way of introduction of said changes and the correctness of the implementation of the European laws raise legitimate doubts regarding, *inter alia*, the delay in adopting a necessary regulation based on Article 607l(4) of the Code of Criminal Procedure.

Keywords: rights of defendants under the age of 18, juveniles, EU law implementation, Directive 2016/800, children as suspects and defendants

CYTOWANIE

Dziadkiewicz M., Fiłoc B., *Ochrona praw oskarżonego poniżej 18. roku życia na tle nowelizacji Kodeksu postępowania karnego z 14 kwietnia 2023 r.*, „Acta Iuris Stetinensis” 2025, nr 3 (54), 23–36, DOI: 10.18276/ais.2025.54-02.



Maciej Jurzyński

mgr

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

e-mail: m.jurzynski@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7342-7158



Administracyjne tryby unieważnienia aktu stanu cywilnego

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego opracowania jest problematyka administracyjnych trybów unieważnienia aktu stanu cywilnego. Badania oparto na dogmatycznej analizie przepisów prawa, literatury przedmiotu i orzecznictwa sądów administracyjnych oraz na obserwacjach własnych autora. Punktem wyjścia rozważań jest wyjaśnienie pojęcia aktu stanu cywilnego oraz szczególnego charakteru tej formy działania administracji publicznej. Stwierdzono, że aktowi stanu cywilnego przysługuje domniemanie ważności. Może być on wyeliminowany z obrotu prawnego jedynie poprzez unieważnienie w jednym z trybów uregulowanych w ustawie Prawo o aktach stanu cywilnego. Analizie poddano tryby unieważnienia stosowane przez organy administracji publicznej – kierownika urzędu stanu cywilnego i wojewodę. Celem badania było wyjaśnienie przesłanek zastosowania poszczególnych trybów administracyjnych unieważnienia aktu stanu cywilnego, wskazanie podmiotów legitymowanych do żądania unieważnienia aktu oraz form prawnych działania organów w tych sprawach i ich zaskarżalności. Zaprezentowano również wybrane aspekty praktyczne zagadnienia. Całość rozważań zamknięto wnioskami wskazującymi specyfikę poszczególnych trybów administracyjnych unieważnienia aktu stanu cywilnego.

Słowa kluczowe: akt stanu cywilnego, tryb administracyjny unieważnienia aktu stanu cywilnego, czynność materialno-techniczna, decyzja administracyjna

Wprowadzenie

Akty stanu cywilnego stanowią szczególną formę działania administracji publicznej, charakterystyczną dla rejestracji stanu cywilnego. Stwierdzają najistotniejsze fakty kształtujące sytuację prawną osób fizycznych określaną mianem „stanu cywilnego”. Zgodnie z art. 2 ust. 1 Prawa o aktach stanu cywilnego¹ stanem cywilnym jest sytuacja prawna osoby wyrażona przez cechy indywidualizujące osobę, kształtowana przez zdarzenia naturalne, czynności prawne lub orzeczenia sądów, lub decyzje organów, stwierdzona w akcie stanu cywilnego. Natomiast rejestrację stanu cywilnego można zdefiniować jako „system obligatoryjnych i ciągłych wpisów, dotyczących sytuacji prawnej osoby fizycznej, ze szczególnym uwzględnieniem jej stanu osobistego oraz pozycji w rodzinie”².

Rejestracji stanu cywilnego dokonuje się w rejestrze stanu cywilnego³ w formie aktów stanu cywilnego (art. 2 ust. 2 p.a.s.c.). Akt stanu cywilnego to „wpis o urodzeniu, małżeństwie albo zgonie w rejestrze stanu cywilnego wraz z treścią późniejszych wpisów wpływających na treść lub ważność tego aktu” (art. 2 ust. 3 p.a.s.c.). Wpisu dokonuje kierownik urzędu stanu cywilnego (USC) lub jego zastępca. Aktami stanu cywilnego w przytoczonym wyżej rozumieniu są również akty sporządzone w księgach stanu cywilnego prowadzonych na podstawie poprzednio obowiązujących przepisów i przeniesione do rejestru stanu cywilnego (art. 124 ust. 5 p.a.s.c.).

Szczególny charakter aktów stanu cywilnego określa art. 3 p.a.s.c. Zgodnie z tym przepisem „akty stanu cywilnego stanowią wyłączny dowód zdarzeń w nich stwierdzonych; ich niezgodność z prawdą może być udowodniona jedynie w postępowaniu sądowym”. Ustanawia tym samym zasadę wyłączności dowodowej aktów stanu cywilnego. Wyłączność ta jest rozumiana jako zakaz dopuszczania innego środka dowodowego w celu wykazania faktu stwierdzonego za pomocą dowodu wyłącznego⁴. W praktyce oznacza to, że fakt urodzenia, małżeństwa lub zgonu może być udowodniony wyłącznie aktem stanu cywilnego, zaś „dowód z treści aktu stanu cywilnego nie może zostać zastąpiony innymi dowodami, w tym z dokumentów

1 Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 594), dalej: p.a.s.c.

2 M. Wojewoda, *Przypisek przy akcie stanu cywilnego i jego rola w systemie rejestracji stanu cywilnego w Polsce*, „Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” 2017, nr 1, s. 85.

3 Zgodnie z art. 5 ust. 1 p.a.s.c. rejestr stanu cywilnego jest prowadzony w systemie teleinformatycznym.

4 Uchwała SN z dnia 20 listopada 2012 r., III CZP 58/12, Legalis.

stwierdzających tożsamość, zaświadczeń, a także z tzw. zgodnych oświadczeń uczestników postępowania”⁵.

Zasadniczo akt stanu cywilnego jest wpisem o charakterze deklaratywnym, gdyż nie tworzy nowego stanu prawnego, a jedynie stwierdza określone zdarzenie⁶. Jednocześnie, jak trafnie zauważa J. Dobkowski, „mimo, że [akt stanu cywilnego – M.J.] nie jest skierowany do konkretnej osoby, przysługuje mu – podobnie jak ostatecznej decyzji administracyjnej – domniemanie ważności, co oznacza, że ma on wartość dowodową dopóty, dopóki nie zostanie w specjalnym trybie wyeliminowany z obrotu prawnego”⁷. Tym specjalnym trybem jest unieważnienie aktu stanu cywilnego, które wywołuje doniosłe skutki prawne. Jak bowiem wynika z art. 42 ust. 1 p.a.s.c., unieważniony akt stanu cywilnego nie podlega ujawnieniu i nie wydaje się z niego odpisów⁸. Oznacza to, że „unieważniony akt stanu cywilnego przestaje funkcjonować w obrocie prawnym. Należy traktować go jako nieistniejący”⁹.

Przepisy p.a.s.c. przewidują kilka trybów unieważnienia aktu stanu cywilnego, a mianowicie: tryb sądowy mający zastosowanie w sytuacji, gdy akt stwierdza zdarzenie niezgodne ze stanem faktycznym lub stwierdzono uchybienia, które zmniejszają jego moc dowodową (art. 39 p.a.s.c.)¹⁰, tryb szczególny unieważnienia przez sąd nowego aktu urodzenia przysposobionego w przypadku rozwiązania stosunku przysposobienia (art. 74 p.a.s.c.), a ponadto tryby administracyjne stosowane przez kierowników USC (art. 39a i art. 127a p.a.s.c.) i wojewodów (art. 39b i art. 127 ust. 2 i 3 p.a.s.c.). Należy przy tym podkreślić, że ustawodawca dokonał ścisłego rozdziału kompetencji pomiędzy sądy i organy administracji publicznej. Każdy

5 Postanowienie SN z dnia 31 marca 2006 r., IV CSK 103/05, LEX nr 490446.

6 Wyjątek w tym zakresie stanowi akt małżeństwa zawartego w sposób określony w art. 1 § 2 i 3 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 2809 ze zm.), tj. w formie wyznaniowej. W tym przypadku sporządzenie aktu stanu cywilnego jest jedną z niezbędnych przesłanek zawarcia małżeństwa podlegającego prawu polskiemu, a zatem przyjąć należy, że akt ma charakter konstytutywny. Por. uwagi zawarte w uchwale SN z dnia 10 maja 2023 r., III CZP 71/22, Legalis.

7 J. Dobkowski, *Preponderancja aktów stanu cywilnego*, „Metryka. Studia z zakresu z prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” 2011, nr 2, s. 16.

8 Wyjątek do tej zasady przewiduje art. 42 ust. 2 p.a.s.c., który stanowi, że w przypadku unieważnienia aktu stanu cywilnego na żądanie sądu wydaje się odpis zupełny tego aktu. Na wniosek osoby, której akt dotyczy, lub osoby mającej interes prawny można wydać odpis zupełny unieważnionego aktu stanu cywilnego.

9 Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2021 r., II OSK 527/21, CBOSA.

10 Na temat unieważnienia aktu stanu cywilnego przez sąd w trybie art. 39 p.a.s.c. zob. więcej: M. Jurzyński, *Sądowa kontrola czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego*, „Metryka. Studia z zakresu z prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” 2023, nr 1–2, s. 172–174.

z trybów unieważnienia ma zastosowanie w ściśle określonej sytuacji, a tryby te nie mogą być stosowane zamiennie.

Niniejszy artykuł poświęcony jest problematyce administracyjnych trybów unieważnienia aktu stanu cywilnego. Problematyka ta nie była dotychczas przedmiotem głębszych analiz niż komentarzowe. Zadanie badawcze, jakie postawił sobie autor opracowania, polega przede wszystkim na identyfikacji i wyjaśnieniu przesłanek zastosowania poszczególnych trybów, wskazaniu podmiotów uprawnionych do żądania unieważnienia aktu stanu cywilnego w tych trybach i form prawnych działania organów administracji publicznej, a ponadto na udzieleniu odpowiedzi na pytanie, czy administracyjne unieważnienie aktu stanu cywilnego może być zaskarżone i w jakim trybie. Przy opracowaniu zagadnienia zastosowano metodę dogmatyczno-prawną. Dokonano analizy odpowiednich przepisów prawa, literatury przedmiotu i orzecznictwa sądowego. Rozważania oparto również na obserwacjach własnych autora opracowania.

Unieważnienie aktu stanu cywilnego przez kierownika USC

Przepisy p.a.s.c. w pierwotnym brzmieniu nie przewidywały możliwości unieważnienia aktu stanu cywilnego przez kierownika USC, a wprowadzały jedynie tryb administracyjny unieważnienia aktu przez wojewodę w sytuacjach określonych w art. 127 ust. 2 i 6 p.a.s.c. Regulacja ta okazała się niewystarczająca, bowiem w praktyce, zwłaszcza w początkowym okresie prowadzenia rejestracji stanu cywilnego na zasadach określonych w p.a.s.c., zdarzały się liczne błędy techniczne i nieprawidłowości przy sporządzaniu nowych aktów oraz przenoszeniu aktów z ksiąg do rejestru, np. wielokrotnie rejestrowano akt dotyczący tego samego zdarzenia z powodu zawieszania się działania systemu teleinformatycznego. Zachodziła konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego błędnie zarejestrowanych aktów, jednak kompetencji w tym zakresie nie posiadał żaden organ sądowy ani administracyjny. Ustawodawca rozwiązał ten problem, nowelizując p.a.s.c.¹¹ m.in. poprzez dodanie art. 39a i art. 127a. Powołane przepisy weszły w życie 1 października 2016 r. Przyznały kierownikom USC kompetencję do unieważniania aktów stanu cywilnego w formie czynności materialno-technicznej¹². Wprowadzone rozwiązanie prawne, stanowiące istotne *novum* w regulacji rejestracji stanu cywilnego,

11 Ustawa z dnia 6 lipca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o aktach stanu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1221), dalej: ustawa zmieniająca z 2016 r.

12 W doktrynie wskazuje się, że czynności materialno-techniczne to czynności faktyczne oparte na przepisach prawa, wywołujące skutki prawne nie poprzez tworzenie norm prawnych, tylko przez fakty, z którymi obowiązujące przepisy wiążą powstanie określonych konsekwencji w sferze

pozwoлиło w określonych przypadkach na szybkie i sprawne wycofywanie z obrotu prawnego aktów stanu cywilnego błędnie zarejestrowanych lub przeniesionych do rejestru. Dokonanie unieważnienia aktu stanu cywilnego w formie czynności materialno-technicznej może nastąpić praktycznie natychmiast po stwierdzeniu zaistnienia przesłanki do unieważnienia aktu.

Tryb określony w art. 39a ust. 1 p.a.s.c. znajduje zastosowanie do aktów, które po raz pierwszy zostały zarejestrowane w rejestrze stanu cywilnego¹³. Przesłanką jego zastosowania jest błędna rejestracja aktu lub aktów stanu cywilnego stwierdzających to samo zdarzenie z przyczyn technicznych lub w wyniku niewłaściwego zastosowania funkcjonalności rejestru stanu cywilnego. Przepisy p.a.s.c. nie definiują pojęcia przyczyn technicznych i niewłaściwego zastosowania funkcjonalności rejestru. Należy przyjąć, że pierwsze z nich oznacza okoliczności niezawinione i niezależne od użytkownika systemu, np. zawieszenie się czy inne nieprawidłowe działanie systemu, natomiast drugie oznacza wybranie przez użytkownika – na skutek jego pomyłki lub niewiedzy – niewłaściwej w danym przypadku funkcjonalności rejestru. Wymaga również podkreślenia, że inne okoliczności, jak na przykład literówki czy omyłkowe pominięcie danych podczas rejestracji, nie mieszczą się w hipotezie art. 39a ust. 1 p.a.s.c., ale mogą być podstawą do sprostowania lub uzupełnienia aktu. Organem właściwym do unieważnienia aktu lub aktów w powyższym trybie jest kierownik USC, który dokonał błędnej rejestracji. Czynności niezbędne do unieważnienia aktu lub aktów organ powinien podjąć niezwłocznie po stwierdzeniu błędnej rejestracji.

Drugi tryb unieważnienia aktu stanu cywilnego przez kierownika USC został określony w art. 127a ust. 1 p.a.s.c. Tryb ten ma zastosowanie do aktu lub aktów stanu cywilnego stwierdzających to samo zdarzenie, sporządzonych pierwotnie w księgach stanu cywilnego (zarówno przed dniem wejścia w życie p.a.s.c., jak i na podstawie art. 145 p.a.s.c.¹⁴) i błędnie przeniesionych do rejestru z przyczyn technicznych lub w wyniku niewłaściwego zastosowania funkcjonalności rejestru stanu cywilnego albo na skutek omyłki pisarskiej. Organem właściwym jest kierownik USC, który dokonał błędnego przeniesienia. W porównaniu do art. 39a ust. 1

stosunków prawnych. Zob. np. M. Masternak, *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018, s. 145–146.

¹³ J. Pawliczak, w: K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 39a, s. 303.

¹⁴ Zgodnie z art. 145 ust. 1 pkt 1 p.a.s.c. przez okres 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy kierownik USC, który przechowuje księgę stanu cywilnego, mógł na podstawie przepisów dotyczących sporządzania aktów stanu cywilnego w księgach w oparciu o dokumenty określone w p.a.s.c. Tak sporządzone akty należało przenieść do rejestru do końca 2015 r.

p.a.s.c. ustawodawca rozszerzył katalog przyczyn błędnego wpisu uzasadniających unieważnienie aktu o „omyłkę pisarską”, czyli sytuację, w której pracownik organu popełnił błąd literowy podczas przenoszenia danych do rejestru czy też pominął niektóre dane znajdujące się w akcie papierowym. Był to zabieg słuszny. W przypadku omyłki pisarskiej przy przenoszeniu aktu do rejestru nie znajduje zastosowania tryb sprostowania określony w art. 35 p.a.s.c., ponieważ akt sporządzony w księdze nie zawiera takiego błędu. Z art. 124 ust. 2 p.a.s.c. wynika zaś, że przeniesienie aktu z księgi do rejestru polega na zamieszczeniu w rejestrze treści aktu z chwili jego sporządzenia w zakresie wymaganym w ustawie, jak również wzmianek dodatkowych, przypisków oraz informacji zawartych w rubryce „uwagi”. Czyli dane z aktu pierwotnego powinny być przeniesione do rejestru wiernie, zgodnie z ich zapisem w księdze¹⁵.

Zarówno z art. 39a ust. 1, jak i art. 127a ust. 1 p.a.s.c. wynika, że unieważnienia aktu lub aktów właściwy organ dokonuje z urzędu, dołączając do każdego z unieważnionych aktów wzmiankę dodatkową o jego unieważnieniu¹⁶. Jednakże art. 39a ust. 3 p.a.s.c. wskazuje, że postępowanie o unieważnienie aktu, o którym mowa w ust. 1, wszczyna się z urzędu lub na wniosek osoby, której akt dotyczy, osoby mającej w tym interes prawny lub prokuratora. Zatem powołany przepis (odmienne niż art. 39a ust. 1) dopuszcza działanie kierownika USC nie tylko na zasadzie oficjalności, ale również na zasadzie dyspozycyjności. Jak wskazuje J. Pawliczak, „nie jest wykluczone, że dodanie ust. 3 w art. 39a było wynikiem błędu legislacyjnego polegającego na nieprzemyślanym przeniesieniu do tego przepisu treści zawartej w art. 127 ust. 4 p.a.s.c. Niemniej waga tego zagadnienia powoduje konieczność jego jednoznacznego wyjaśnienia w orzecznictwie sądowym lub na skutek nowelizacji przepisów”¹⁷.

W praktyce kierownicy USC najczęściej stosują tryb unieważnienia przewidziany w art. 127a ust. 1 p.a.s.c., zaś unieważnieniu podlegają akty błędnie przeniesione z ksiąg do rejestru na skutek „omyłki pisarskiej”¹⁸. Natomiast tryb określony w art. 39a ust. 1 p.a.s.c. aktualnie jest stosowany sporadycznie, ponieważ rzadko

15 Por. P. Kasprzyk, w: P. Kasprzyk (red.), *Podręcznik urzędnika stanu cywilnego*, t. 1, *Podstawowe instytucje prawa o aktach stanu cywilnego*, Lublin 2018, s. 160.

16 Zgodnie z art. 24 ust. 1 p.a.s.c. wzmianka dodatkowa to wpis dołączany do aktu stanu cywilnego wpływający na treść lub ważność aktu.

17 J. Pawliczak, w: K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), *Prawo o aktach...*, art. 39a, s. 306.

18 Wyniki kontroli prowadzonych przez wojewodów wskazują, że w niektórych USC błędne migracje aktów z ksiąg do rejestru na skutek omyłek pisarskich sięgają nawet 15% zbadanych przypadków. Wskazuje to na konieczność zapewnienia dokładniejszej autokontroli czynności przenoszenia aktów z ksiąg do rejestru.

się zdarza, aby akt został błędnie zarejestrowany z przyczyn technicznych lub w wyniku niewłaściwego zastosowania funkcjonalności rejestru. Bywa jednak, że kierownicy USC wykorzystują ten tryb unieważnienia do usuwania z obrotu prawnego aktów błędnie zarejestrowanych z innych przyczyn¹⁹, co należy ocenić jako działanie nieprawidłowe.

Zasadą jest, że z unieważnionego aktu stanu cywilnego nie wydaje się odpisów. Jeżeli z unieważnionego aktu wydano wcześniej odpis, kierownik USC zawiadamia podmiot, który otrzymał odpis, o unieważnieniu tego aktu. Do zawiadomienia dołącza, wydany z urzędu, odpis zupełny albo skrócony właściwego aktu stanu cywilnego, odpowiednio do rodzaju odpisu wydanego wcześniej z unieważnionego aktu (art. 39a ust. 2 i art. 127a ust. 2 p.a.s.c.). Wykonanie tego obowiązku nie powinno nastręczać organom większych trudności. Nawet jeżeli odpis wydano w innym USC²⁰, organ unieważniający akt, wykorzystując funkcjonalność rejestru stanu cywilnego, może ustalić miejsce wydania odpisu, a następnie zwrócić się do właściwego kierownika USC o udostępnienie danych osoby, która ten odpis otrzymała.

Należy jeszcze odpowiedzieć na pytanie, czy czynność unieważnienia aktu stanu cywilnego dokonana przez kierownika USC jest zaskarżalna, a jeśli tak, to w jakim trybie. Przepisy nie dają jednoznacznej odpowiedzi w tej kwestii. Należy jednak przyjąć, że na czynność materialno-techniczną kierownika USC polegającą na unieważnieniu aktu stanu cywilnego przysługuje skarga do sądu administracyjnego w trybie art. 3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²¹. W doktrynie podkreślono, że powołany przepis „wskazuje w gruncie rzeczy na poddanie przez ustawodawcę kognicji szeregu rozmaitych aktów lub czynności podejmowanych w sprawach indywidualnych. Tak szerokie ujęcie zakresu przedmiotowego komentowanego przepisu jest traktowane w literaturze przedmiotu jako istotne uzupełnienie sądowej kontroli administracji (...)”²². Na akceptację zasługuje stanowisko wyrażone przez WSA w Olsztynie, iż czynność kierownika

19 W praktyce spotkałem się np. z sytuacją, w której kierownik USC, dokonując transkrypcji zagranicznego aktu urodzenia do rejestru w trybie art. 104 p.a.s.c., w wyniku omyłki błędnie zarejestrował niektóre dane. Zamiast sprostować akt w trybie art. 35 p.a.s.c., dokonał jego unieważnienia i ponownej rejestracji.

20 Na gruncie przepisów p.a.s.c. wydawanie odpisów aktów stanu cywilnego zostało „odmiejszczone”. Wniosek o wydanie odpisu aktu składa się do wybranego kierownika USC (art. 44 ust. 5 p.a.s.c.).

21 Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.), dalej: p.p.s.a.

22 J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Legalis 2023, art. 3.

USC w trybie art. 127a ust. 1 p.a.s.c. nie pozostaje poza wszelką kontrolą, gdyż przysługuje na nią skarga do sądu administracyjnego²³. Analogicznie, w tym trybie można zaskarżyć również czynność dokonaną na podstawie art. 39a ust. 1 p.a.s.c. Skarga spełniająca wymogi określone w p.p.s.a. uruchamia sądową kontrolę zaskarżonej czynności pod względem zgodności z prawem²⁴. Uwzględnienie skargi zgodnie z art. 146 § 1 p.p.s.a. prowadzi do stwierdzenia przez sąd bezskuteczności zaskarżonej czynności.

Unieważnienie aktu stanu cywilnego przez wojewodę

Na wstępie należy podnieść, że wojewodowie posiadali kompetencję do unieważniania aktów stanu cywilnego już pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego z 1986 r.²⁵ Przepis art. 29 tej ustawy stanowił, że jeżeli dwa akty stanu cywilnego stwierdzają to samo zdarzenie, unieważnia się jeden z nich. Unieważnienia dokonuje organ administracji państwowej wyższego stopnia, właściwy dla kierownika urzędu stanu cywilnego, który sporządził akt późniejszy. Pierwotna wersja p.a.s.c. nie przewidywała analogicznego trybu w odniesieniu do aktów sporządzanych po raz pierwszy w rejestrze. Zakładano bowiem, że „skoro akty prowadzone będą w systemie teleinformatycznym, to nie powinno dojść do sporządzenia kilku aktów stwierdzających to samo zdarzenie”²⁶. Ustawodawca suponował jednak, że przypadki sporządzenia dwóch aktów stwierdzających to samo zdarzenie będą ujawniane podczas przenoszenia aktów z ksiąg do rejestru. Dlatego w przepisach przejściowych, a dokładnie w art. 127 p.a.s.c., ustanowił kompetencję wojewody do unieważnienia aktu stanu cywilnego w sytuacji, gdy do rejestru przeniesiono dwa akty stanu cywilnego stwierdzające to samo zdarzenie, a sporządzone przed dniem wejścia w życie p.a.s.c. (ust. 2) oraz w sytuacji, gdy rejestracja w formie aktu stanu cywilnego nastąpiła po dniu wejścia w życie p.a.s.c., a następnie przeniesiono do rejestru akt stanu cywilnego stwierdzający to samo zdarzenie co uprzednio zarejestrowane (ust. 6). Nadto art. 127 ust. 4 p.a.s.c. dopuszczał unieważnienie przez wojewodę w jednym postępowaniu więcej niż jednego

23 Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 16 października 2019 r., II SA/Ol 658/19, CBOSA.

24 Kryterium kontroli wynika z art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1267).

25 Ustawa z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1264 ze zm.).

26 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, s. 22 (Sejm VII kadencji, druk nr 2620).

aktu stanu cywilnego, jeżeli do rejestru przeniesiono kilka aktów stwierdzających to samo zdarzenie.

Z czasem konieczne stało się rozbudowanie przepisów dotyczących unieważniania aktów stanu cywilnego w taki sposób, aby uwzględniały wszystkie przypadki występujące w praktyce. Wobec tego ustawą zmieniającą z 2016 r. ustawodawca nie tylko wprowadził tryby unieważniania aktów przez kierowników USC, ale również dodał art. 39b i znowelizował art. 127 p.a.s.c.²⁷, rozszerzając tym samym kompetencje wojewodów w zakresie unieważniania aktów.

Obecnie przepisy p.a.s.c. przewidują trzy sytuacje, w których wojewoda unieważnia akt lub akty stanu cywilnego. Jedną z nich określa art. 39b p.a.s.c. Jest to przypadek, gdy w rejestrze stanu cywilnego zarejestrowano z przyczyn innych niż wskazane w art. 39a ust. 1 więcej niż jeden akt stanu cywilnego stwierdzający to samo zdarzenie. Kolejne dwie sytuacje określono w art. 127 p.a.s.c.: pierwszą, w której do rejestru przeniesiono z ksiąg więcej niż jeden akt stwierdzający to samo zdarzenie (ust. 2) i drugą, w której rejestracja w formie aktu nastąpiła po dniu wejścia w życie obowiązującej ustawy i dokonano przeniesienia z księgi do rejestru aktu stanu cywilnego stwierdzającego to samo zdarzenie (ust. 3). We wszystkich sytuacjach ustawodawca zastrzegł, że okoliczności wskazane w każdym z tych aktów nie mogą budzić wątpliwości, iż przedmiotem rejestracji w każdym z nich jest to samo zdarzenie.

Zakres zastosowania art. 39b ust. 1 i art. 127 ust. 2 i 3 p.a.s.c. jest rozłączny, ale wspólnym mianownikiem jest pojęcie aktu stanu cywilnego stwierdzającego to samo zdarzenie. Opierając się na orzecznictwie sądowym, należy stwierdzić, że „zdarzenie” to fakt, który powoduje sporządzenie danego rodzaju aktu stanu cywilnego, a więc urodzenie, zawarcie małżeństwa lub zgon²⁸. Natomiast o tożsamości zdarzenia stwierdzonego w kilku aktach stanu cywilnego można mówić tylko wtedy, gdy okoliczności istotne wskazane w każdym z tych aktów konkretyzują zdarzenie w taki sposób, że nie budzi wątpliwości, iż przedmiotem rejestracji w każdym z nich jest ten sam fakt. Nie jest przy tym konieczne, aby treść aktów była identyczna; wystarczy, jeżeli ewentualne różnice treści aktów nie uzasadniają, że może chodzić o różne zdarzenia²⁹. Wystąpienie różnic w danych zamieszczonych

²⁷ Zmiany w p.a.s.c. polegające na dodaniu art. 39b i zmianie art. 127 weszły w życie 27 sierpnia 2016 r.

²⁸ Uchwała SN z dnia 5 listopada 1993 r., III CZP 153/93, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 października 2004 r., V SA 3470/03, CBOSA. Powołane orzeczenia zapadły na tle art. 29 Prawa o aktach stanu cywilnego z 1986 r., w którym pojęcie to również występowało, a zatem tezy w nich zawarte pozostają aktualne pod rządami obecnej ustawy.

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2013 r., IV SA/Wa 615/12, CBOSA.

w aktach stanu cywilnego nie wyklucza samo przez się ustalenia, że akty dotyczą tego samego zdarzenia, jednak w takim przypadku konieczne jest dokonanie szczególnie wnikliwej oceny, czy mimo tych różnic akty faktycznie stwierdzają to samo zdarzenie³⁰. Nie można zaś mówić o tym samym zdarzeniu, jeśli treść aktów w zakresie podstawowych danych stwierdzających zdarzenie całkowicie się różni³¹. Przykładowo, stwierdzenie tego samego zdarzenia w przypadku zgonu dotyczy faktu, miejsca i daty zgonu oznaczonej z imienia i nazwiska osoby, a nie samego tylko faktu zgonu³².

Unieważnienie aktu stanu cywilnego przez wojewodę następuje w formie decyzji administracyjnej³³. Decyzję w konkretnej sprawie wydaje wojewoda właściwy dla kierownika USC, który zarejestrował lub sporządził ostatni akt stwierdzający to samo zdarzenie. Możliwa jest zatem sytuacja, w której akt stanu cywilnego sporządzony przez danego kierownika USC unieważni wojewoda z innego województwa. Tym samym kompetencja do unieważnienia aktu stanu cywilnego wykracza poza funkcję nadzoru nad rejestracją stanu cywilnego sprawowaną przez wojewodę na zasadzie właściwości terytorialnej³⁴.

W celu wydania decyzji o unieważnieniu aktu stanu cywilnego wojewoda musi wszcząć postępowanie, które jest unormowane w Kodeksie postępowania administracyjnego³⁵. Tryb wszczęcia oraz podmioty uprawnione do żądania wszczęcia postępowania określają art. 39b ust. 2 i art. 127 ust. 4 p.a.s.c. Z powołanych przepisów wynika, że postępowanie wszczyna się z urzędu lub na wniosek osoby, której akt dotyczy, osoby mającej w tym interes prawny lub prokuratora. W praktyce

30 Wyrok NSA z dnia 30 listopada 2006 r., II OSK 47/06, CBOSA.

31 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 maja 2008 r., III SA/Po 197/08, CBOSA.

32 Wyrok NSA z dnia 6 października 2015 r., II OSK 317/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2016 r., II OSK 2420/14, CBOSA.

33 W doktrynie „decyzja administracyjna” jest definiowana jako „władcze, jednostronne oświadczenie woli organu administracji publicznej, oparte na przepisach prawa administracyjnego i określające sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata (strony) w indywidualnie oznaczonej sprawie”. Zob. np. M. Grzywacz, J. Róg-Dyrda, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 361.

34 Zgodnie z art. 11 ust. 1 p.a.s.c. właściwy miejscowo wojewoda sprawuje nadzór nad rejestracją stanu cywilnego. Wojewoda jest organem terenowym, gdyż jego zasięg terytorialny działania obejmuje część państwa – województwo. Trafna jest zatem uwaga D. Ziółkowskiego, że dany wojewoda posiada kompetencje nadzorcze jedynie w stosunku do tych kierowników USC, których okręgi rejestracji stanu cywilnego (gminy) położone są w obrębie województwa, na którego terenie rozciąga się właściwość miejscowa wojewody. Zob. D. Ziółkowski, w: K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), *Prawo o aktach...*, art. 11, s. 92–93.

35 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572), dalej: k.p.a.

problematyczna może być ocena, czy wnioskodawca niebędący osobą, której akt dotyczy, posiada w danej sprawie interes prawny. Jak trafnie zauważył P. Gołaszewski, interes prawny to pojęcie nieostre, zatem szczegółowe ustalenie jego treści zależy od konkretnych okoliczności danej sprawy i jest pozostawione organowi rozstrzygającemu tę sprawę³⁶. W orzecznictwie i doktrynie powszechnie przyjmuje się, że interes prawny to interes indywidualny, który uzyskuje odniesienie prawne, tzn. wynika z normy prawnej, opiera się na niej lub daje się z nią powiązać³⁷. Jest to obiektywna, czyli rzeczywiście istniejąca potrzeba ubiegania się o udzielenie ochrony prawnej. Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa materialnego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś własnej potrzeby. Interes ten musi być osobisty, własny, indywidualny i konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić i aktualny³⁸.

W praktyce postępowania o unieważnienie aktu stanu cywilnego są wszczynane przez wojewodów najczęściej z urzędu, po otrzymaniu stosownych informacji od kierowników USC. Wątpliwości budzi to, kto powinien być stroną takiego postępowania w sytuacji, gdy osoba, której dotyczą akty stwierdzające to samo zdarzenie, nie żyje³⁹. Z ogólnej normy zawartej w art. 28 k.p.a. można wywieść jedynie, że stroną powinien być w takim przypadku „każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie”. Natomiast przepisy p.a.s.c. nie regulują tej kwestii. Spotkałem się z poglądem, że we wskazanej sytuacji dla określenia kręgu stron postępowania konieczne jest ustalenie następców prawnych zmarłego⁴⁰. Pogląd ten budzi wątpliwości, bowiem postępowanie o unieważnienie aktu stanu cywilnego nie dotyczy praw dziedzicznych. Rolą aktów stanu cywilnego jest stwierdzanie stanu cywilnego i filiacji (pochodzenia jednej osoby do drugiej) oraz relacji

36 P. Gołaszewski, w: R. Hauser, M. Wierzbowski, (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2023, art. 28.

37 J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 367.

38 Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2018 r., II OSK 897/16, CBOSA; M. Romańska, w: H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 28, s. 242–243.

39 Niewątpliwie osoba nieżyjąca nie może być stroną postępowania o unieważnienie aktu stanu cywilnego i adresatem decyzji, gdyż jej zdolność prawna ustała z chwilą śmierci.

40 Pogląd taki został zaprezentowany w piśmie Zastępcy Dyrektora Departamentu Spraw Obywatelskich MSWiA z 13 grudnia 2018 r., nr DSO-WSC-6000-167/18 (niepubl.), w którym wskazano, że jeżeli osoba, której dotyczy akt stanu cywilnego, zmarła jeszcze przed wszczęciem postępowania o unieważnienie aktu, należy ustalić jej następców prawnych, a celowi temu mogą służyć wszelkie dostępne środki dowodowe, np. postanowienie właściwego sądu o stwierdzeniu nabycia spadku lub sporządzony przez notariusza akt poświadczenia dziedziczenia.

prawnorodzinnych. Zatem to przede wszystkim małżonek i zstępni osoby zmarłej (z uwagi na pamięć o niej, jak i możliwy wpływ na treść ich aktów stanu cywilnego) są zainteresowani wynikiem takiego postępowania i powinni brać w nim udział w charakterze stron. W praktyce osoby te najczęściej są również spadkobiercami zmarłego. Wydaje się jednak, że oczekiwanie na ustalenie we właściwym trybie (przez sąd lub notariusza), kto dziedziczy po zmarłym, nie jest konieczne dla określenia kręgu stron postępowania o unieważnienie aktu stanu cywilnego zmarłego.

Ograniczone ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szczegółowe rozważanie kwestii proceduralnych. Wymaga wskazania, że do głównych obowiązków procesowych wojewody w sprawie o unieważnienie aktu stanu cywilnego należy zawiadomienie stron o wszczęciu postępowania (art. 61 § 4 k.p.a.), zgromadzenie dowodów niezbędnych do wyjaśnienia i rozstrzygnięcia sprawy (art. 7 i art. 77 § 1 k.p.a.), umożliwienie stronom wypowiedzenia się w sprawie przed wydaniem decyzji (art. 10 § 1 k.p.a.) oraz doręczenie decyzji stronom na piśmie (art. 109 § 1 k.p.a.).

Składniki decyzji wojewody o unieważnieniu aktu określa art. 107 § 1 k.p.a. Kluczowym jej elementem jest rozstrzygnięcie, bowiem wyraża rezultat stosowania normy prawa materialnego do konkretnego przypadku w kontekście ustalonych okoliczności faktycznych i materiału dowodowego⁴¹. Rozstrzygnięcie zawarte w decyzji wojewody powinno precyzyjnie wskazywać akt lub akty stanu cywilnego podlegające unieważnieniu.

Przepisy p.a.s.c. nie określają kryteriów, jakimi powinien kierować się wojewoda przy wyborze aktu do unieważnienia⁴². Należy przyjąć, że organ działa w granicach uznania administracyjnego. Nie oznacza to jednak, że ma w tym zakresie pełną swobodę. Unieważnienie aktu przez wojewodę nie może nastąpić z przyczyn materialnych, tj. z powodu niezgodności aktu z prawdą, gdyż ta przyczyna unieważnienia jest zastrzeżona dla drogi sądowej (art. 39 p.a.s.c.). Wydaje się natomiast, że wojewoda powinien dokonać oceny, który z aktów zawiera więcej danych i rzetelniej dokumentuje zdarzenie⁴³, o ile okoliczności takie wynikają z konkretnych dokumentów wskazanych w przepisach p.a.s.c., tj. z innych aktów stanu cywilnego, akt zbiorowych rejestracji, zagranicznych dokumentów stanu cywilnego lub innych dokumentów mających wpływ na stan cywilny⁴⁴. Wydając rozstrzygnięcie, woje-

41 Wyrok NSA z dnia 20 września 2016 r., I OSK 1065/16, CBOSA.

42 W pierwotnym brzmieniu art. 127 ust. 3 p.a.s.c. przewidywał, że w postępowaniu w sprawie unieważnienia aktu stanu cywilnego wojewoda bada, który z aktów odzwierciedla dokładniej zdarzenie, i unieważnia, w formie decyzji administracyjnej, ten z aktów, który w sposób mniej dokładny odzwierciedla zdarzenie. Obecnie w p.a.s.c. nie ma takiej normy.

43 Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2001 r., V SA 1385/01, Legalis.

44 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2022 r., IV SA/Wa 964/21, CBOSA.

woda powinien kierować się wyrażoną w art. 7 k.p.a. zasadą ogólną uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli. W sytuacji, gdy akty stanu cywilnego stwierdzające to samo zdarzenie różnią się w sposób, który ze względu na pamięć o przodkach może mieć znaczenie dla będących stronami postępowania zstępnych osób, których akty dotyczą, przy wyborze aktu, który należy unieważnić, powinien mieć na uwadze przede wszystkim stanowisko w tym zakresie stron postępowania⁴⁵. Ponadto wojewoda powinien uwzględnić ewentualne uchybienia formalne, np. sporządzenie jednego z aktów z naruszeniem przepisów o właściwości miejscowej czy trybie rejestracji⁴⁶.

Rozstrzygnięcie powinno być wyjaśnione w uzasadnieniu decyzji. Zasadniczą rolę uzasadnienia jest wytłumaczenie adresatowi decyzji, dlaczego organ, rozstrzygając daną sprawę administracyjną, zastosował określoną normę prawa materialnego. Rozstrzygnięcie i uzasadnienie powinny być ze sobą zgodne⁴⁷. W przypadku działania wojewody na wniosek możliwe jest odstąpienie od uzasadnienia decyzji, o ile uwzględnia ona w całości żądanie strony (art. 107 § 4 k.p.a.).

Co do zasady decyzja o unieważnieniu aktu stanu cywilnego wydana w pierwszej instancji nie jest ostateczna z chwilą jej wydania, co oznacza, że może być zaskarżona w drodze odwołania do ministra właściwego do spraw wewnętrznych⁴⁸. Odwołanie jest środkiem prawnym uregulowanym w przepisach k.p.a. umożliwiającym stronom i innym uprawnionym podmiotom zaskarżenie w toku instancji administracyjnych decyzji nieostatecznej w celu jej uchylenia lub zmiany⁴⁹. Z uwagi na szerokie podstawy zaskarżenia odwołanie umożliwia kwestionowanie legalności oraz zasadności decyzji⁵⁰. W orzecznictwie sądowym podkreśla się,

⁴⁵ Zob. teza wyroku NSA z dnia 5 maja 2022 r., II OSK 1367/21, CBOSA.

⁴⁶ Jako przykład można przytoczyć sytuację, w której kierownik USC trzy dni po sporządzeniu karty urodzenia, w związku z otrzymaniem informacji z ośrodka adopcyjnego, że matka dziecka pozostawiła je na oddziale noworodkowym szpitala, sporządził akt urodzenia z urzędu. Jednak kilka dni później stawiała się matka dziecka i dokonała zgłoszenia urodzenia. Na tej podstawie kierownik USC sporządził drugi akt stwierdzający to samo zdarzenie. W tej sprawie wojewoda unieważnił akt zarejestrowany jako pierwszy, wskazując, że został on sporządzony z naruszeniem przepisów ustawy, gdyż nie zaistniały przesłanki do działania kierownika USC z urzędu określone w art. 55 ust. 2 lub art. 56 ust. 1 p.a.s.c.

⁴⁷ I. Madziar, K. Szelałowska, w: M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, *Komentarz do art. 61–126*, Olsztyn 2020, art. 107, s. 278, 280.

⁴⁸ Minister właściwy do spraw wewnętrznych jest organem wyższego stopnia w stosunku do wojewodów w sprawach unieważnienia aktów stanu cywilnego na mocy art. 17 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 11 ust. 3 i 4 p.a.s.c.

⁴⁹ Por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 342–343.

⁵⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowniczoadministracyjne*, Warszawa 2021, s. 377.

że działanie organu odwoławczego nie ma charakteru tylko kontrolnego, ale jest również działaniem merytorycznym, gdyż to właśnie decyzja organu odwoławczego – jeżeli rozstrzyga sprawę co do istoty – ostatecznie kształtuje treść stosunku administracyjnoprawnego⁵¹. Organ odwoławczy może w szczególności utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję, potwierdzając zasadność wydanego rozstrzygnięcia, bądź uchylić ją w całości i orzec co do istoty sprawy odmiennie niż organ pierwszej instancji⁵².

W razie niewniesienia odwołania w ustawowym terminie⁵³ decyzja wojewody staje się ostateczna (nie można jej zaskarżyć w administracyjnym toku instancji) oraz podlega wykonaniu. Jednakże w sytuacji odstąpienia przez wojewodę od uzasadnienia z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, jego decyzja jest od razu ostateczna (art. 127 § 1a k.p.a.) i może być zaskarżona do sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 1 i art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a.).

Na mocy art. 4 ust. 2 p.a.s.c. organ, który wydał ostateczną decyzję o unieważnieniu aktu stanu cywilnego (tj. wojewoda albo minister), powinien przekazać jej odpis właściwemu kierownikowi USC w terminie siedmiu dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Decyzja ma bowiem wpływ na ważność aktu stanu cywilnego, a kierownik USC jest zobligowany ją wykonać poprzez dołączenie do aktu wzmianki dodatkowej o jego unieważnieniu, zawierającej również wskazanie podstawy jej dołączenia oraz organu, którego rezultatem działania jest ta wzmianka.

Podsumowanie

Akty stanu cywilnego są formą *sui generis* rejestracji stanu cywilnego. Korzystają z domniemania ważności i obowiązują tak długo, jak to domniemanie nie zostanie obalone we właściwym trybie przewidzianym w p.a.s.c. Zgodnie z przyjętą przez ustawodawcę koncepcją unieważnialności aktów stanu cywilnego uchybienia popełnione podczas rejestracji nie powodują nieważności aktu z mocy prawa, ale mogą być podstawą do jego unieważnienia. Aktualne regulacje dotyczące unieważniania aktów stanu cywilnego należy ocenić jako rozbudowane i wyczerpujące, gdyż obejmują wszystkie potencjalne sytuacje uzasadniające wyeliminowanie aktu z obrotu prawnego. Zadania w tym zakresie ustawodawca powierzył sądom oraz

51 Np. wyrok NSA z dnia 8 listopada 2017 r., II OSK 2865/16, CBOSA; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 listopada 2017 r., II SA/Bd 556/17, CBOSA.

52 Pełny katalog rozstrzygnięć organu odwoławczego jest określony w art. 138 § 1 i 2 k.p.a.

53 Zgodnie z art. 129 § 1 k.p.a. odwołanie wnosi się w terminie czternastu dni od dnia doręczenia decyzji stronie.

organom administracji publicznej, dokonując ścisłego rozdziału ich kompetencji. Przesłanki unieważnienia aktów w poszczególnych trybach zostały określone w taki sposób, iż nie powinno w praktyce budzić wątpliwości, który organ i w jakiej sytuacji jest właściwy do unieważnienia aktu.

Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie przez ustawodawcę trybów unieważnienia aktów stanu cywilnego przez kierowników USC. Tryby te mają zastosowanie w sytuacjach oczywistych, niewymagających postępowania wyjaśniającego i procesu decyzyjnego. Pozwalają na szybkie wyeliminowanie aktu z obrotu prawnego w razie stwierdzenia błędnej rejestracji, co jest niewątpliwie uzasadnione względami praktycznymi. Jednocześnie przepisy p.a.s.c. chronią interesy osób, które z unieważnionego aktu otrzymały wcześniej odpisy, ponieważ obligują organ unieważniający akt do zawiadomienia ich o podjętej czynności. W praktyce możliwość szybkiego unieważnienia aktu przez organ, który go sporządził, w formie czynności materialno-technicznej, a więc bez konieczności wszczęcia postępowania administracyjnego, stwarza pewne pole do nadużyć. Niemniej czynność taka jest objęta kognicją sądu administracyjnego, zatem w przypadku niezasadnego unieważnienia aktu pozostaje możliwość uchylecia jej skutków.

Natomiast tryby stosowane przez wojewodów nie są tak szybkie, jak tryby stosowane przez kierowników USC, ponieważ wymagają wszczęcia postępowania administracyjnego, ustalenia stanu faktycznego, zapewnienia stronom prawa do bycia wysłuchanym oraz wydania decyzji i doręczenia jej adresatom. Niewątpliwie jest to uzasadnione charakterem spraw. Wojewoda może unieważnić akt stanu cywilnego wyłącznie w sytuacji, gdy co najmniej dwa akty w rejestrze stwierdzają to samo zdarzenie, a to wymaga już procesu decyzyjnego – analizy okoliczności sprawy i podjęcia rozstrzygnięcia, tj. dokonania wyboru aktu do unieważnienia. Stanowisko wyrażone w decyzji o unieważnieniu aktu stanu cywilnego powinno uwzględniać słuszne interesy stron oraz być przekonująco uzasadnione. Strony co do zasady mają zaś prawo zakwestionować decyzję w drodze odwołania, a następnie skargi do sądu administracyjnego, co niewątpliwie zapewnia pełniejszą ochronę ich praw oraz służy praworządności działania administracji publicznej w tych sprawach.

Bibliografia

- Adamiak B., Borkowski, J. *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2021.
- Dobkowski J., *Preponderancja aktów stanu cywilnego*, „Metryka. Studia z zakresu z prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” 2011, nr 2, s. 15–33.
- Drachal J., Jagielski J., Stankiewicz R., w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Legalis 2023.

- Gołaszewski P., w: R. Hauser, M. Wierzbowski, (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Legalis 2023.
- Grzywacz M., Róg-Dyrda J., Wierzbowski M., Wiktorowska A., w: J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.
- Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1999.
- Jurzyński M., *Sądowa kontrola czynności z zakresu rejestracji stanu cywilnego*, „Metryka. Studia z zakresu z prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” 2023, nr 1–2, s. 163–179.
- Kasprzyk P., w: P. Kasprzyk (red.), *Podręcznik urzędnika stanu cywilnego*, t. 1, *Podstawowe instytucje prawa o aktach stanu cywilnego*, Lublin 2018.
- Madziar I., Szelańska K., w: M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. II, *Komentarz do art. 61–126*, Olsztyn 2020.
- Masternak M., *Czynności materialno-techniczne jako prawna forma działania administracji publicznej*, Toruń 2018.
- Pawliczak J., w: K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Romańska M., w: H. Knysiak-Sudyka (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Wojewoda M., *Przypisek przy akcie stanu cywilnego i jego rola w systemie rejestracji stanu cywilnego w Polsce*, „Metryka. Studia z zakresu prawa osobowego i rejestracji stanu cywilnego” 2017, nr 1, s. 85–104.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.
- Ziółkowski D., w: K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2023.

Administrative procedures for invalidation of vital records

Abstract

The subject matter of this study focuses on procedures for invalidation of vital records. The study employs the method of an analysis of the law, the relevant literature on the established line of administrative courts' decisions and also relies on the author's own observations. The starting point of the reflections is the clarification of the concept of a vital record and the special nature of this form of public administration activity. The study argues that vital records enjoy the presumption of validity. They may only be removed from legal circulation by invalidation in one of the procedures regulated by the Law on vital records. Invalidation procedures applied by the public administration authorities, i.e. the superintendent registrar and

the governor, are analysed in this article. The aim of the study was to clarify the prerequisites for the employment of various administrative procedures for invalidating vital records, to identify the entities entitled to request that a record be invalidated, the legal forms in which the authorities may act in such cases and their contestability. Selected practical aspects of the issue are also presented. The discussion closes with conclusions indicating the special features of various administrative procedures for invalidating vital records.

Keywords: vital records, administrative procedure for invalidation of vital records, substantive and technical action, administrative decision

CYTOWANIE

Jurzyński M., *Administracyjne tryby unieważnienia aktu stanu cywilnego*, „Acta Iuris Stetinensis” 2025, nr 3 (54), 37–53, DOI: 10.18276/ais.2025.54-03.



Michał Literski

mgr

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

e-mail: michal.literski@doctoral.uj.edu.pl

ORCID: 0000-0003-3345-4335



Jak zmiana jednego słowa w treści przepisu może wpłynąć na sprawność postępowania – rozważania na kanwie instytucji tzw. dobrowolnego poddania się karze (art. 387 k.p.k.)

Streszczenie

W artykule poruszona została kwestia nowelizacji art. 387 § 2 k.p.k., która weszła w życie 1 października 2023 r. – przepis ten dotyczy instytucji tzw. dobrowolnego poddania się karze. Pokrótce omówiona została historia legislacyjna tego przepisu oraz zarysowany został kontekst orzecznicy wprowadzonej zmiany. Autor wskazał następnie na problemy, w szczególności te natury praktycznej, które najprawdopodobniej zaistnieją w praktyce stosowania przez sądy znowelizowanego brzmienia art. 387 k.p.k. Zaproponowany został szereg potencjalnych rozwiązań, zostały omówione ich pozytywne oraz potencjalne negatywne. Autor w toku swojego wywodu w szczególności starał się znaleźć odpowiedź na pytanie, w jaki sposób wyklądać i stosować znowelizowany art. 387 k.p.k., aby nie doprowadzić do petryfikacji trybu konsensualnego stypizowanego w tym przepisie. W podsumowaniu zaś wysunięty został m.in. postulat koniecznej w najbliższym czasie ponownej nowelizacji Kodeksu postępowania karnego w celu odwrócenia niekorzystnych zmian legislacyjnych.

Słowa kluczowe: proces karny, sprawność postępowania, dobrowolne poddanie się karze, prokurator

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie ma na celu nakreślić pokrótce najistotniejsze problemy wykładnicze oraz praktyczne powstałe w związku z nowelizacją Kodeksu postępowania karnego, która weszła w życie 1 października 2023 r. Wywód będzie ogniskował się na treści art. 387 k.p.k.¹, który statuuje jedną z najpopularniejszych instytucji w praktyce procesu karnego – instytucję tzw. dobrowolnego poddania się karze².

Zgodnie z treścią art. 387 § 1 k.p.k. „do chwili zakończenia pierwszego przesłuchania wszystkich oskarżonych na rozprawie głównej oskarżony, któremu zarzucano przestępstwo zagrożone karą nieprzekraczającą 15 lat pozbawienia wolności, może złożyć wniosek o wydanie wyroku skazującego i wymierzenie mu określonej kary lub środka karnego, orzeczenie przepadku lub środka kompensacyjnego bez przeprowadzania postępowania dowodowego. Wniosek może również dotyczyć wydania określonego rozstrzygnięcia w przedmiocie poniesienia kosztów procesu”.

Z doświadczenia zawodowego w pracy prawnika-procesualisty wiadomo, że inicjatywę w stosowaniu tej instytucji przejawiają zarówno strony postępowania, jak i sądy *meriti* (sugerując oskarżonemu możliwość złożenia takiego wniosku), gdyż z jednej strony art. 387 k.p.k. pozwala efektywnie skrócić czas postępowania jurysdykcyjnego i zapobiega jego przewłocę, a z drugiej strony umożliwia oskarżonemu uzyskanie korzystniejszego rozstrzygnięcia (względem tego, które zapadłoby, gdyby dążył do kontrproduktywnego przedłużania postępowania), przy jednoczesnym zabezpieczeniu ewentualnych roszczeń pokrzywdzonego³. Szeroki jest także zakres zastosowania tej instytucji, gdyż nie jest wymagane formalne przyznanie się oskarżonego do winy, a nadto dopuszczalne jest jej zastosowanie nie tylko do sprawców występków, ale też do sprawców niektórych zbrodni; również temporalny zakres jej zastosowania jest szeroki, bowiem możliwość skorzystania z art. 387 § 1 k.p.k. nie wygasa ani z doręczeniem zawiadomienia o pierwszym terminie rozprawy głównej (jak to ma miejsce w przypadku instytucji z art. 338a k.p.k.), ani z otwarciem przewodu sądowego, lecz dopiero z momentem zakończenia przesłuchania oskarżonego

1 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 46), dalej: k.p.k.

2 Zob. L.K. Paprzycki, *Rzetelność trybów konsensualnych po nowelizacji 2013–2015*, w: M. Rogacka-Rzewnicka, H. Gajewska-Kraczkowska, B.T. Bienkowska (red.), *Wokół gwarancji współczesnego procesu karnego. Księga Jubileuszowa Profesora Piotra Kruszyńskiego*, Warszawa 2015, s. 357.

3 Zob. I. Zduński, *Sprawiedliwość konsensualna na tle wybranych zasad procesowych w procesie karnym po nowelizacjach*, w: D. Kala, I. Zgoliński (red.), *Postępowanie przed sądem I instancji w znowelizowanym procesie karnym*, Warszawa 2018, s. 144; T. Grzegorzczak, *O niektórych uproszczeniach procedury karnej w nowym kodeksie postępowania karnego*, „Przegląd Sądowy” 1997, nr 9, s. 9.

(lub ostatniego z oskarżonych w przypadku konfiguracji wieloosobowej w procesie) i zarządzeniem przez przewodniczącego postępowania dowodowego⁴.

Z uwagi jednak na nowelizację, która weszła w życie 1 października 2023 r., należy ponownie przyrzeć się instytucji tzw. dobrowolnego poddania się karze i zastanowić nad praktycznymi implikacjami owej zmiany treści przepisu.

Rys historyczny

Na mocy art. 9 pkt 18 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁵ zmianie uległa treść § 2 w art. 387 k.p.k. Dotychczas brzmiał on: „Sąd może uwzględnić wniosek o wydanie wyroku skazującego, gdy okoliczności popełnienia przestępstwa i wina nie budzą wątpliwości, a cele postępowania zostaną osiągnięte mimo nieprzeprowadzenia rozprawy w całości; uwzględnienie wniosku jest możliwe jedynie wówczas, gdy **nie sprzeciwia się temu prokurator** [podkr. – M.L.], a także pokrzywdzony należycie powiadomiony o terminie rozprawy oraz pouczony o możliwości zgłoszenia przez oskarżonego takiego wniosku”.

Od 1 października 2023 r. przepis ten uzyskał następujące brzmienie: „Sąd może uwzględnić wniosek o wydanie wyroku skazującego, gdy okoliczności popełnienia przestępstwa i wina nie budzą wątpliwości, a cele postępowania zostaną osiągnięte mimo nieprzeprowadzenia rozprawy w całości; uwzględnienie wniosku jest możliwe jedynie wówczas, gdy **prokurator wyrazi zgodę** [podkr. – M.L.], a pokrzywdzony należycie powiadomiony o terminie rozprawy oraz pouczony o możliwości zgłoszenia przez oskarżonego takiego wniosku nie zgłosi sprzeciwu. O treści wniosku należy powiadomić pokrzywdzonego, jeżeli wniosek został złożony przed powiadomieniem go o terminie rozprawy”.

Lektura powyższego zestawienia dotychczasowego oraz aktualnego brzmienia przepisu prowadzi do jasnej konkluzji, że – w perspektywie przesłanek stosowania art. 387 k.p.k. – w istocie doszło do jednej zasadniczej zmiany. Dotychczasowy wymóg, aby prokurator nie sprzeciwił się treści złożonego wniosku (przesłanka

⁴ Zob. R. Koper, *Brak wątpliwości dotyczących okoliczności przestępstwa i winy jako warunek stosowania regulacji konsensualnych w procesie karnym*, w: T. Grzegorzczak, R. Olszewski (red.), *Verba volant, scripta manent. Proces karny, prawo karne skarbowe i prawo wykroczeń po zmianach z lat 2015–2016. Księga pamiątkowa poświęcona Profesor Monice Zbrojewskiej*, Warszawa 2017, s. 174; M. Drewicz, *Skazanie bez rozprawy (art. 335 k.p.k.) i dobrowolne poddanie się odpowiedzialności (art. 387 k.p.k.) a przestępstwa o strukturze wielopodmiotowej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2015, z. 3, s. 119–123.

⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2600 ze zm., dalej: ustawa nowelizująca.

negatywna), został zastąpiony wymogiem uzyskania wyraźnej zgody prokuratora na złożony przez podsądnego wniosek (przesłanka pozytywna).

Jako uzasadnienie takiej zmiany wskazano „pojawiające się rozbieżności odnośnie do interpretacji przepisów procedury karnej”, m.in. właśnie w zakresie art. 387 k.p.k.⁶ W rozwinięciu tego stanowiska odwołano się do treści postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2021 r.⁷, w którym wyrażony został pogląd, że nieuczestniczenie przez prokuratora w rozprawie, w której jego udział nie jest obowiązkowy (i o której terminie został należycie powiadomiony), należy poczytywać za brak wyrażenia sprzeciwu przez oskarżyciela publicznego wobec ewentualnego wniosku oskarżonego o skazanie bez przeprowadzenia postępowania dowodowego zgłoszonego na rozprawie prowadzonej pod nieobecność oskarżyciela publicznego. W kontrze do tego stanowiska projektodawcy wskazali, że w ich ocenie „niesta- wiennictwo prokuratora na rozprawie – prawidłowo powiadomionego o terminie – nie może świadczyć o wyrażeniu *per facta concludentia* zgody na uwzględnienie wniosku o dobrowolne poddanie się karze, jeżeli nie został on w ogóle poinformowany nie tylko o fakcie złożenia takiego wniosku, ale też o jego treści. Zasadnie należy więc przyjąć, że dla przypisania określonego zachowaniu (zaniechaniu) dorozumianego oświadczenia woli konieczne jest, by w danych okolicznościach nie było wątpliwości co do treści tego oświadczenia, a zatem, by zachowanie wska-azywało jednoznacznie na wyrażenie oświadczenia woli. W przeciwnym wypadku zależność uwzględnienia wniosku od stanowiska prokuratora jest iluzoryczna. Stąd też, aby nie dochodziło do całkowitego wyeliminowania oskarżyciela publicznego w przypadku stosowania instytucji z art. 387 k.p.k. w sprawach, w których postępowanie prowadzone było w formie dochodzenia – zasadna jest nowelizacja § 2 w art. 387 k.p.k.”⁸.

Kwestie problemowe

1. Uwaga wstępna

Już sama lektura lapidarnego uzasadnienia projektu ustawy jasno wskazuje, że – wbrew pierwotnej tezie – projektodawcy nie kierowali się jakąkolwiek rozbieżnością

6 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, s. 97 (Sejm IX kadencji, druk nr 2024).

7 Postanowienie SN z dnia 16 czerwca 2021 r., I KZP 16/20, „Monitor Prawniczy” 2021, nr 14, s. 730.

8 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw..., s. 98–99.

w orzecznictwie odnośnie do interpretacji treści art. 387 k.p.k., lecz dążyli do zmiany utrwalonej linii orzeczniczej. Wszak nie wskazali w uzasadnieniu żadnego judykatu, który stałby w opozycji do poglądu wyrażonego przez Sąd Najwyższy w przytoczonym wyżej postanowieniu. To właśnie owo orzeczenie najwyższej instancji sądowej ostatecznie rozwiało wszelkie wątpliwości i od tego czasu (aż do 1 października 2023 r.) w sądownictwie powszechnym przestał istnieć stan niepewności co do tego, czy wniosek złożony w trybie art. 387 § 1 k.p.k. może zostać uwzględniony również pod nieobecność prawidłowo zawiadomionego prokuratora, którego obecność nie była obowiązkowa. Jedyne orzeczenie, które budziło wątpliwości w zakresie stosowania art. 387 k.p.k., to wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2015 r.⁹, który zapadł jednakże na kanwie stanu prawnego obowiązującego do 30 czerwca 2015 r., co sprawia, że wyrażony wówczas pogląd stracił na aktualności¹⁰. Już *prima vista* widać zatem, że nowelizacja nie dążyła do klaryfikacji praktyki stosowania tego trybu konsensualnego, lecz miała za cel sztuczne wymuszenie zmiany owej praktyki w określonym kierunku.

2. Równouprawnienie stron

Po drugie, nasuwa się systemowe pytanie, dlaczego w odniesieniu do prokuratora wprowadzono wymóg uzyskania wyraźnej zgody na zaproponowany przez oskarżonego wniosek, a w przypadku pokrzywdzonego pozostawiono jedynie przesłankę braku sprzeciwu tego podmiotu wobec złożonego wniosku. Obecna redakcja art. 387 § 2 k.p.k. prowadzi do naruszenia zasady równouprawnienia

⁹ Wyrok SN z dnia 3 września 2015 r., V KK 240/15, Legalis.

¹⁰ Pogląd ten został sformułowany zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym do 30 czerwca 2015 r., zaś Sąd Najwyższy oceniał wówczas procedowanie sądu mające miejsce w roku 2014. W tamtym czasie prokurator mógł na zasadach ogólnych zaskarżyć wyrok wydany w trybie konsensualnym. Jak wskazuje D. Świecki, z tego też względu Sąd Najwyższy w omawianym judykacie, mając w polu widzenia konieczność zagwarantowania oskarżonemu stabilności wyroku wydanego na jego wniosek, lecz pod nieobecność prokuratora, oraz kierując się względami funkcjonalnymi, wyraził pogląd, zgodnie z którym nieobecność prokuratora na rozprawie rodzi po stronie sądu konieczność przerwania rozprawy, celem uzyskania wyraźnego stanowiska prokuratora. W tym kontekście należy wyakcentować, że wprowadzenie do Kodeksu postępowania karnego art. 447 § 5 sprawiło, że racje, które przyświecały wydaniu wspomnianego orzeczenia, przestały być aktualne, bowiem przepis ten, ograniczając podstawy zaskarżenia wyroku wydanego w trybie konsensualnym (w szczególności blokując mu możliwość zaskarżenia wyroku na niekorzyść oskarżonego z wysunięciem zarzutów określonych w art. 438 pkt 3 i 4 k.p.k.) wystarczająco chroni oskarżonego przed zmianą wyroku w związku z apelacją prokuratora, który nie wyraził sprzeciwu wobec nieobecności na rozprawie; zob. D. Świecki, w: D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, LEX/el. 2020, art. 387, nb. 20; zob. również w pełni aprobowane powyższy pogląd stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w wyroku z dnia 21 sierpnia 2019 r., IV KS 19/19, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2019, nr 10, poz. 26.

stron procesu, gdyż brak jest uzasadnionych racji, aby dokonywać dyferencjacji uprawnień prokuratora oraz pokrzywdzonego¹¹. Omawiany tryb konsensualny jest stosowany na jurysdykcyjnym etapie procesu karnego, a więc prokurator nie jest już gospodarzem postępowania, któremu przysługuje z założenia więcej uprawnień procesowych, lecz staje się li tylko stroną tego postępowania, tak samo jak stroną postępowania może stać się pokrzywdzony, jeśli tylko do czasu otwarcia przewodu sądowego złoży oświadczenie o działaniu w sprawie w charakterze oskarżyciela posiłkowego (art. 54 § 1 k.p.k.). Warto w tym kontekście odnotować, że w pierwotnym brzmieniu Kodeksu postępowania karnego obowiązywał właśnie wymóg uzyskania zgody na zastosowanie trybu konsensualnego z art. 387 k.p.k., jednakże ów wymóg odnosił się zarówno do zgody prokuratora, jak i pokrzywdzonego. Z wymogu tego zrezygnowano na mocy nowelizacji, która weszła w życie 1 lipca 2003 r.¹², i zastąpiono go przesłanką braku sprzeciwu – ów brak sprzeciwu odnosił się konsekwentnie zarówno do prokuratora, jak i pokrzywdzonego. Pierwotne brzmienie art. 387 k.p.k., jak i to obowiązujące od lipca 2003 r. do października 2023 r., były zatem w tym aspekcie spójne, gdyż wprowadzały te same wymogi wobec prokuratora i pokrzywdzonego. Powstaje w związku z tym pytanie, jakie były merytoryczne racje za zróżnicowaniem pozycji tych dwóch podmiotów, podczas gdy ich pozycja procesowa na etapie jurysdykcyjnym jest niemal identyczna, zaś dostrzegalne różnice nie mają znaczenia w perspektywie podejmowania przez sąd decyzji co do wniosku złożonego przez oskarżonego w trybie art. 387 § 1 k.p.k. W ocenie autora niniejszego opracowania spójne uzasadnienie merytoryczne w tym zakresie nie istnieje – projektodawcy mieli na celu jedynie zahamowanie trendu orzeczniczego utrwalonego przywołanym wyżej postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 16 czerwca 2021 r. i nie wzięli pod uwagę, że nowelizacja będzie prowadziła do nieuzasadnionej progresji uprawnień prokuratora względem innej strony procesu¹³.

11 C. Kulesza, w: K. Dudka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 864–865; P. Czarnecki, *Najnowsza nowelizacja procedury karnej z 7.07.2022 r. – bez ładu, bez składu, bez pomysłu*, <https://karne24.com/najnowsza-nowelizacja-procedury-karnej-z-7-07-2022-r-bez-ladu-bez-skladu-bez-pomyslu/> (dostęp: 20.12.2023). Po pogłębione analizy dotyczące zasady równości zob. S. Steinborn, *Formalne porozumienia karnoprosesowe w świetle konstytucyjnej zasady równości*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 2, s. 24 i n.

12 Ustawa z dnia 10 stycznia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks postępowania karnego, ustawy o świadku koronnym oraz ustawy o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2003 r. Nr 17, poz. 155 ze zm.).

13 A. Sakowicz, *Sprzeciw prokuratora w procesie karnym w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego w latach 2016–2021*, w: J. Skorupka, D. Czerwińska (red.), *Autorytarny proces karny. Rzeczność procesu karnego w państwie niepraworządnym*, Warszawa 2024, s. 86.

3. Implikacje praktyczne

3.a. Zarys problemu

Po trzecie, nowe brzmienie art. 387 § 2 k.p.k. może doprowadzić do petryfikacji tego trybu konsensualnego. Skoro bowiem ustawodawca wprowadził wymóg uzyskania zgody prokuratora, to dezaktualizacji uległ pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w przytaczanym powyżej kilkukrotnie postanowieniu, który umożliwiał sądom powszechnym procedowanie i rozpoznanie wniosku pod nieobecność prokuratora. Nowe brzmienie art. 387 § 2 k.p.k., przy uwzględnieniu w szczególności wykładni literalnej, historycznej oraz autentycznej, wyklucza zastosowanie tego trybu konsensualnego w przypadku prokuratorskiego milczenia wobec złożonego przez oskarżonego wniosku. Powstaje w związku z tym pytanie, jaką formę winna przyjąć owa zgoda. Jak to już było powyżej wzmiankowane, prokurator na etapie jurysdykcyjnym jest stroną postępowania, a zatem wiąże go m.in. treść art. 116 k.p.k., zgodnie z którą wnioski i inne oświadczenia w postępowaniu karnym składa się na piśmie albo ustnie do protokołu¹⁴. Przy przyjęciu *stricte* literalnej wykładni prokurator ma zatem dwie drogi na skuteczne wyrażenie zgody wobec wniosku oskarżonego o dobrowolne poddanie się karze – złożyć stosowne oświadczenie ustnie na rozprawie albo wnieść do sądu pismo opatrzone własnoręcznym podpisem zawierające stanowisko odnośnie do wniosku¹⁵. Obie te drogi rodzą jednak obawę, że od 1 października 2023 r. korzystanie przez sądy z omawianego trybu konsensualnego zostanie w znacznym stopniu ograniczone. W dalszym ciągu obowiązuje wszak art. 46 § 2 k.p.k., zgodnie z którym stawiennictwo prokuratora na rozprawie jest fakultatywne, jeśli postępowanie przygotowawcze zakończyło się w formie dochodzenia. Mając przy tym na uwadze treść art. 309 i art. 325a k.p.k., okazuje się, że zdecydowana większość spraw, w których prokurator kieruje do sądu akt oskarżenia (lub jego surogat), jest prowadzona w formie dochodzenia. Zapatrywanie to potwierdza chociażby sprawozdanie statystyczne z działalności powszechnych

14 Zob. U. Wilk, *Instytucja skróconej rozprawy jako przykład konsensualnego zakończenia procesu karnego – art. 387 k.p.k.*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 1, s. 83.

15 Zgodnie z treścią art. 119 § 1 pkt 4 k.p.k. pismo procesowe musi zawierać podpis składającego, a w utrwalonym orzecznictwie i piśmiennictwie podkreśla się, że chodzi o podpis odręczny. Przy ścisłej interpretacji okazywałoby się zatem, że ewentualne stanowisko przesłane przez prokuratora przykładowo w wiadomości e-mail i wydrukowane przez pracownika sekretariatu należałoby potraktować jako pismo procesowe, które jest obarczone brakiem formalnym usuwalnym w trybie art. 120 k.p.k.; zob. uchwała SN z dnia 20 grudnia 2006 r., I KZP 29/06, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 4, poz. 7, s. 9. Jeśli zaś brak formalny nie zostałby usunięty w terminie 7 dni, to tak przesłane sądowi pismo procesowe prokuratora zostałoby uznane za bezskuteczne na podstawie art. 120 § 2 k.p.k.

jednostek organizacyjnych prokuratury w sprawach karnych za rok 2022 opublikowane przez Prokuraturę Krajową¹⁶, z którego wynika, że w roku 2022 ogółem wszczęto niemal 650 000 postępowań przygotowawczych, z czego ponad 565 000 toczyło się w formie dochodzenia (87%), a niecałe 84 000 w formie śledztwa (13%). Jeśli zaś chodzi o sprawy skierowane następnie do sądu, to łącznie było to prawie 305 000 spraw, z czego prokurator brał udział w procesie w niecałych 70 000¹⁷. Liczby te jasno obrazują, że udział prokuratora w postępowaniach sądowych, które na etapie postępowania przygotowawczego prowadzone były w formie dochodzenia, jest wyjątkiem od reguły.

Skoro tak, to powstaje pytanie, w jaki sposób sąd może uwzględnić wniosek złożony przez oskarżonego w trybie art. 387 § 1 k.p.k. w toku rozprawy, skoro w około 90% przypadków prokurator w toku takiej rozprawy nie jest obecny. Na gruncie znowelizowanego art. 387 § 2 k.p.k. nieobecność prokuratora w takiej sytuacji wymusza odroczenie rozprawy i prowadzi tym samym do przewłoki postępowania, podczas gdy sprawa mogła zostać rozstrzygnięta na pierwszym terminie rozprawy. Prowadzi to w konsekwencji do wypaczenia istoty tego trybu konsensualnego.

3.b. Propozycje rozwiązań

Potencjalnych rozwiązań praktycznych tego problemu zdaje się być kilka, jednak żadne nie stwarza wrażenia rozwiązania optymalnego.

Najprostszym z nich jest zarządzenie przez sędziego-przewodniczącego kilkunastominutowej przerwy w rozprawie i podjęcie próby kontaktu telefonicznego z prokuratorem, który jest referentem sądowym danej sprawy¹⁸. Wówczas możliwe byłoby poinformowanie prokuratora o złożonym przez oskarżonego wniosku i wezwanie go do osobistego stawiennictwa na trwającej rozprawie w celu ustosunkowania się

¹⁶ <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/sprawozdania-statystyczne-za-2022-rok> (dostęp: 20.12.2023).

¹⁷ Należy mieć jednak na uwadze, że liczba ta uwzględnia też postępowania, które w fazie przygotowawczej były prowadzone w formie śledztwa. Jeśli uwzględni się przy tym, że średnio jedynie 13% z owych 305 000 to postępowania, które prowadzone były w formie śledztwa (czyli około 40 000), to na podstawie tak przybliżonych i uproszczonych obliczeń można pokusić się o hipotezę, że w istocie prokurator brał udział w około 30 000 procesów, które na etapie przygotowawczym prowadzone były w formie dochodzenia. Oznaczałoby to, że w **przypadku dochodzenia prokurator bierze udział w około 10% postępowań sądowych**, które sam zainicjował aktem oskarżenia lub jego surogatem.

¹⁸ Zgodnie z treścią § 321 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 7 kwietnia 2016 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 753, dalej: regulamin prokuratorski), do udziału w rozprawie (posiedzeniu) wyznacza się jako referenta sądowego prokuratora, który w danej sprawie prowadził lub nadzorował postępowanie przygotowawcze albo sporządził akt oskarżenia.

do wniosku, jednakże rozwiązanie to jest *de facto* optymalne tylko w sądach, których siedziby są położone tuż obok siedziby danej jednostki prokuratury. Nierzadko zdarza się bowiem, że budynek sądu zlokalizowany jest w znacznej odległości od budynku prokuratury i wówczas ze względów logistyczno-organizacyjnych takie rozwiązanie jest niecelowe, gdyż sesja sądowa wyznaczana jest przeważnie tak, aby rozpoznać sprawnie jak najwięcej spraw w danym dniu, a zatem kilkudziesięciminutowe (lub ponad godzinne) oczekiwanie na przyjazd prokuratora prowadziłoby do opóźnień w rozpoznaniu pozostałych spraw lub nawet skutkowałoby zdjęciem ich z wokandy i przewłoką postępowania.

Innym rozwiązaniem zdaje się być zarządzenie przez sędziego-przewodniczącego kilkuminutowej przerwy w rozprawie i podjęcie próby kontaktu telefonicznego z prokuratorem-referentem w celu odebrania stanowiska prokuratora przez telefon. Stanowisko prokuratora byłoby następnie z urzędu odnotowywane w protokole rozprawy. Jest to praktyka, którą można było spotkać w sądzie również przed 1 października 2023 r., jednak budzi ona zastrzeżenia w perspektywie kreślonej już powyżej wykładni art. 116 k.p.k., zgodnie z którą oświadczenie procesowe strony winno być złożone na piśmie lub ustnie do protokołu. Rozmowę telefoniczną nie sposób uznać za spełniającą desygnat zwrotu „ustnie do protokołu”, gdyż w zarysowanej powyżej konfiguracji faktycznej rozprawa się nie toczy (została przerwana na czas kontaktu z prokuratorem), a więc nie jest w danym momencie przeprowadzana czynność protokołowana, a ponadto względy wykładni funkcjonalnej (w tym kwestie gwarancyjne co do podmiotu zarówno składającego, jak i odbierającego dane oświadczenie) skłaniają ku tezie, że sformułowanie „ustnie do protokołu” zakłada osobistą obecność osoby składającej oświadczenie przy sporządzaniu danego protokołu. Nie sposób nie odnieść też wrażenia, że takie rozwiązanie sprawia, iż to na sędzim-referencie spoczywa obowiązek upewnienia się, jakie stanowisko w przedmiocie wniosku o dobrowolne poddanie się karze wyraża prokurator, podczas gdy prokurator-referent po sporządzeniu aktu oskarżenia statystycznie w 9 na 10 przypadków (w sprawach, w których postępowanie przygotowawcze miało formę dochodzenia) przestaje interesować się prowadzoną przez siebie sprawą. Poza dalszymi analizami wypada pozostawić inne prozaiczne (aczkolwiek bardzo praktyczne) argumenty przemawiające przeciwko takiemu rozwiązaniu¹⁹.

Kolejnym potencjalnym rozwiązaniem jest każdorazowe zarządzanie przez sędziego-referenta obowiązkowej obecności prokuratora na rozprawie, w trakcie której istnieje uzasadnione przypuszczenie, że oskarżony może złożyć wniosek

¹⁹ Jak chociażby takie, że podczas próby kontaktu telefonicznego prokurator może (z najróżniejszych powodów) być akurat poza swoim gabinetem lub też może prowadzić w danym momencie ważne czynności procesowe w innej sprawie.

o dobrowolne poddanie się karze. Na zabieg taki formalnie zezwala treść art. 46 § 2 zd. 2 k.p.k., jednakże względy wykładni systemowej i funkcjonalnej zdają się takiemu zabiegowi przeczyć – skoro bowiem w art. 46 § 2 zd. 1 k.p.k. ustawodawca przewidział fakultatywną obecność prokuratora w określonych typach spraw, to zarządzanie obligatoryjnego stawiennictwa w większości tego typu spraw stanowiłoby wypaczenie istoty tego przepisu²⁰. Nie da się przecież ukryć, że to, czy dany oskarżony złoży wniosek w trybie art. 387 § 1 k.p.k., nie jest obiektywnie przewidywalne, chyba że na podstawie akt sprawy (np. z protokołu przesłuchania podejrzanego lub protokołu końcowego zaznajomienia z materiałami postępowania przygotowawczego) ewidentnie wynika, że podsądny wyraża wolę konsensualnego zakończenia postępowania. Poza tego typu sytuacjami zarządzanie obowiązkowego stawiennictwa prokuratora musiałoby bazować na pewnej sędziowskiej intuicji, a trudno o zaakceptowanie, aby intuicja danego sędziego miała decydować o tym, by w dużej części spraw zarządzać obligatoryjną obecność prokuratora na rozprawie²¹.

Innym ewentualnym rozwiązaniem mogłoby się jawić zastosowanie przez sąd art. 388 k.p.k., zgodnie z którym „za zgodą obecnych stron sąd może przeprowadzić postępowanie dowodowe tylko częściowo, jeżeli wyjaśnienia oskarżonego przyznającego się do winy nie budzą wątpliwości” (tzw. rozprawa skrócona). Opcja ta jawi się jako interesująca, gdyż formalnie nie wymaga wniosku oskarżonego, a sąd *meriti* może zastosować ten przepis, działając z urzędu. Już *prima vista* widać jednak, że przepis ten znajduje zastosowanie tylko do spraw, w których oskarżony wprost przyznaje się do winy, a więc zakres zastosowania tej instytucji jest węższy od trybu konsensualnego z art. 387 k.p.k. Poza tym przepis ten wymaga chociażby częściowego przeprowadzenia postępowania dowodowego; nie umożliwia on zatem – jak ma to miejsce w przypadku trybu konsensualnego z art. 387 k.p.k. – *de facto* całkowitego zaniechania postępowania dowodowego, poza jedynie przesłuchaniem oskarżonego²². Z praktycznego punktu widzenia procedura tzw. rozprawy skróconej z art. 388 k.p.k. nie może zatem spełnić roli substytutu instytucji dobrowolnego poddania się karze z art. 387 k.p.k., gdyż brak w art. 388 k.p.k. przepisu kompetencyjnego na kształt art. 387 § 5 k.p.k., który zezwalałby sądowi

20 Nie powinno się wszak tak wyklądać i stosować prawa, aby instytucje stypizowane przez ustawodawcę jako wyjątkowe stawały się instytucjami stosowanymi przez sądy jako standardowe w danych sytuacjach.

21 W szczególności może się przecież okazać, że oskarżony – wbrew przypuszczeniom sędziego – nie jest zainteresowany toczącym się procesem i nie stawia się na rozprawie, zaś zastosowanie trybu konsensualnego z art. 387 k.p.k. bez wyraźnej deklaracji oskarżonego nie jest możliwe.

22 Zob. wyrok SA w Warszawie z dnia 5 marca 2014 r., II AKa 47/14, Legalis; R.A. Stefański, *Metodyka pracy prokuratora w sprawach karnych*, Warszawa 2017, s. 581.

na całkowite poniechanie postępowania dowodowego, co przecież z perspektywy sądu stanowi (obok ograniczeń stypizowanych w art. 447 § 5 k.p.k.) istotę instytucji z art. 387 k.p.k.

Przedostatnią możliwością praktycznego rozwiązania tego problemu jawi się wyznaczanie przez sędziego-referenta posiedzenia wstępnego w trybie art. 349 k.p.k. w sprawach, w których dostrzegalna jest możliwość zakończenia sprawy w trybie konsensualnym. W toku posiedzenia wstępnego udział prokuratora jest obowiązkowy, a sędzia-przewodniczący jest władny zarządzić obowiązkowe stawienie innych osób (art. 349 § 3 k.p.k.), a zatem byłaby wówczas możliwość dokonania przez sąd rozeznania co do stanowisk stron odnośnie do ewentualnych instytucji konsensualnych. Posiedzenie wstępne może zostać wyznaczone na ten sam dzień, na który wyznaczono pierwszy termin rozprawy głównej (art. 349 § 1 zd. 2 k.p.k.), a zatem, w przypadku osiągnięcia porozumienia istniałaby możliwość natychmiastowego skierowania sprawy na rozprawę i zakończenie postępowania w trybie konsensualnym. Ponadto posiedzenie wstępne formalnie nie jest rozprawą, a więc teoretycznie istniałaby możliwość wykreowania konfiguracji faktycznej zezwalającej na skorzystanie dodatkowo z drugiej instytucji konsensualnej stypizowanej w art. 338a k.p.k., której przesłanki stosowania są szersze od instytucji z art. 387 k.p.k. Jedyny problem z proponowanym w tym miejscu rozwiązaniem jest jednak problemem dosyć istotnym, albowiem wyznaczanie posiedzenia wstępnego w takiej kategorii spraw byłoby działaniem *contra legem*. Wszak zgodnie z brzmieniem art. 349 § 1 k.p.k. posiedzenie wstępne wyznacza się wówczas, gdy przewidywany zakres postępowania dowodowego uzasadnia przypuszczenie, że przewod sądowy nie zostanie zamknięty na pierwszym terminie rozprawy. Tryb konsensualny z art. 387 § 1 k.p.k. ze swej istoty zmierza zaś do zakończenia sprawy na pierwszym terminie rozprawy głównej.

Ostatnia opcja o czysto procesowej proweniencji proponowana w niniejszym tekście zakłada dodatkową aktywność ze strony prokuratora o charakterze prospektywnym. Otóż, przesyłając do sądu akt oskarżenia (lub inny surogat skargi publicznej), prokurator rejonowy jest obowiązany zamieścić w piśmie przewodnim szereg informacji szczegółowo wskazanych w § 228 regulaminu prokuratorskiego. Dobrą praktyką w perspektywie znowelizowanego brzmienia art. 387 § 2 k.p.k. zdawałoby się zatem wskazywanie przez prokuratora w takim piśmie przewodnim, na jakie potencjalne kary wyraża on zgodę, a wobec jakich kar z pewnością wyraża sprzeciw. Pismo takie spełniałoby wszelkie wymogi określone w art. 116 i art. 119 k.p.k., a jednocześnie stanowiłoby podpowiedź dla sądu, czy w konkretnej sprawie jest realne, aby i oskarżony wyraził zgodę na taki wymiar kary (lub orzeczenie innych środków prawno-karnej reakcji). Prokurator mógłby bowiem wskazać, czy jest zainteresowany jedynie wymierzeniem konkretnego rodzaju kary, czy też zależy

mu na określonej wysokości danej kary. Możliwe byłoby przykładowo zastrzeżenie zakresowe, tj. zgoda na karę pod warunkiem, że będzie ona nie niższa niż określona przez prokuratora, albo wskazanie konkretnych środków karnych lub wykluczenie ewentualnego wymiaru kary z zastosowaniem środka probacyjnego z art. 69 Kodeksu karnego²³. Rozwiązanie takie mogłoby się jednak okazać dysfunkcjonalne w sytuacji, w której oskarżony byłby skłonny złożyć wniosek o dobrowolne poddanie się karze, jednak chciałby podjąć dodatkowe rozmowy z prokuratorem na temat poszczególnych rozstrzygnięć w przyszłym wyroku. W takiej sytuacji w dalszym ciągu nie dałoby się uniknąć odroczenia rozprawy lub konieczności telefonicznego wezwania prokuratora na trwającą rozprawę. Rozwiązanie to pozwalałoby jednak zakończyć wyrokiem część spraw mimo nieobecności prokuratora na rozprawie. Mogłoby również stanowić swoiste sito, za pomocą którego sąd mógłby w sposób realny (a nie jedynie w oparciu o swoją intuicję) wstępnie ocenić, jakie są szanse na efektywne zastosowanie *in casu* trybu konsensualnego. Wówczas, doręczając oskarżonemu odpis aktu oskarżenia, można byłoby wezwać go do ustosunkowania się do propozycji prokuratorskich i dodatkowo pouczyć o możliwości złożenia wniosku w trybie art. 387 § 1 k.p.k. Proponowane w tym miejscu rozwiązanie, choć kuszące z praktycznego punktu widzenia, może nastroczać kłopotów od strony dogmatycznej. Powstaje bowiem wątpliwość, czy zgoda prokuratora może mieć charakter blankietowy, skoro treść art. 387 k.p.k. zakłada logiczną sekwencję zdarzeń, zgodnie z którą to oskarżony jest podmiotem inicjującym ów tryb konsensualny, a prokurator ma się jedynie ustosunkować do złożonego w konkretnej sprawie wniosku. Takie rozumowanie powodowałoby, że ewentualna zgoda prokuratora wyrażona w piśmie przewodnim złożonym w sądzie wraz z aktem oskarżenia byłaby przedwczesna i nie wywołałaby skutków prawnych (analogicznie jak w przypadku wniosku o sporządzenie uzasadnienia wyroku, który ewentualnie zapadnie w sprawie, złożonego tuż po rozpoczęciu przewodu sądowego). Warto mieć jednak na uwadze, że tryby konsensualne miały w pierwotnym założeniu ustawodawcy umożliwiać sprawne kończenie postępowań nieskomplikowanych, a więc warto byłoby zastanowić się nad dopuszczeniem takiego zabiegu, jako niesprzecznego z literalnym brzmieniem art. 387 § 2 k.p.k. (przepis mówi jedynie o uzyskaniu zgody prokuratora) oraz – patrząc przez pryzmat wykładni funkcjonalnej – dążącego do umożliwienia dalszego korzystania z tego trybu konsensualnego bez doprowadzania do zbędnej przewłoki postępowania na skutek niestawiennictwa prokuratora na rozprawie.

23 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.).

W ocenie autora niniejszego opracowania istnieje jeszcze jedno potencjalne rozwiązanie omawianego problemu, jednak ma ono wymiar organizacyjno-kadrowy, a nie *stricte* procesowy. Możliwe zdaje się wszak wyodrębnienie w ramach danej prokuratury rejonowej działu sądowego, do którego przydzieleni byłiby prokuratorzy o istotnie mniejszym przydziale spraw do prowadzenia w ramach swojego referatu dochodzeniowo-śledczego, a ich głównym zadaniem byłoby obsadzanie sesji sądowych wyznaczanych na dany dzień. Działy takie (lub wydziały) funkcjonują powszechnie w prokuraturach okręgowych²⁴. Odnotować jednak należy, że w ramach prokuratury istnieje zasada indyferencji, dzięki której teoretycznie na rozprawie nie musi zjawiać się prokurator-referent danej sprawy – może go zastąpić jakikolwiek inny prokurator (i podjąć jako oskarżyciel publiczny wiążącą decyzję procesową), a zatem w tej perspektywie wydawałoby się, iż nie ma konieczności wyodrębniania działu sądowego, skoro na rozprawę może przyjść którykolwiek z prokuratorów pracujących w danej jednostce (a nawet prokurator z innej jednostki prokuratury). Z doświadczenia zawodowego wiadomo jednak, że na przestrzeni ostatnich lat prokuratorzy, którzy nie są referentami danej sprawy, nie są skłonni do podejmowania samodzielnych decyzji procesowych bez konsultacji z prokuratorem-referentem lub prokuratorem rejonowym (bezpośrednim przełożonym). Z tego też powodu zasadne zdawałoby się wyodrębnienie w ramach prokuratur rejonowych działów sądowych składających się z prokuratorów, którzy byłiby merytorycznie przygotowani do wszystkich rozpraw wyznaczonych na dany dzień. Zabieg taki jest jednak w obecnych czasach nierealistyczny, jeśli ma się świadomość braków kadrowych i problemów organizacyjnych w jednostkach prokuratury najniższego szczebla. Poza tym byłoby to reorganizowanie strukturalne niemal wszystkich prokuratur rejonowych w Polsce na potrzeby efektywnego stosowania w praktyce jednego znowelizowanego przepisu procedury karnej, co jawi się jako pomysł absurdalny.

Podsumowanie

Dokonując podsumowania powyższych wywodów, w pierwszej kolejności należy wyakcentować, że znowelizowane brzmienie art. 387 § 2 k.p.k. stanowi przejaw nadmiernego paternalizmu ustawodawcy w stosunku do jednej ze stron postępowania. Należy podkreślić, że prokurator jest podmiotem profesjonalnym, a więc z urzędu ma wiedzę o istnieniu instytucji konsensualnej opisanej w art. 387 k.p.k. oraz o kształcie przesłanek tej instytucji. Ustawodawca nie powinien podchodzić

24 Zob. § 29 ust. 1 pkt 3 oraz § 30 pkt 5 regulaminu prokuratorskiego.

w sposób opiekuńczy do podmiotu fachowego i nowelizować procedury karnej wyłącznie z tego powodu, że w orzecznictwie sądowym wykrystalizowała się linia judykacyjna, zgodnie z którą dobrowolna rezygnacja prokuratora z udziału w czynnościach procesowych może zostać uznana za świadome działanie, które niesie ze sobą określone konsekwencje, na które oskarżyciel publiczny się godzi²⁵. W ocenie autora niniejszego opracowania nowelizacja art. 387 § 2 k.p.k. jest zabiegiem legislacyjnym nad wyraz niekorzystnym, gdyż z pewnością doprowadzi do co najmniej częściowej petryfikacji tego trybu konsensualnego, jeśli poszczególne prokuratury rejonowe nie wypracują z miejscowo właściwymi sądami rejonowymi pewnego sposobu postępowania w tej kwestii. Do petryfikacji najprawdopodobniej nie dojdzie w tych sądach, w których siedziba prokuratury jest zlokalizowana tuż obok budynku sądu, gdyż przeważnie będzie istniała możliwość sprawnego „spowodowania” pojawienia się na rozprawie decyzyjnego prokuratora. W pozostałych sądach konieczne będzie jednak posiłkowanie się jedną z zarysowanych w niniejszym opracowaniu propozycji, z których każda jest dyskusyjna i żadna nie jest optymalna. Może to w konsekwencji doprowadzić do daleko posuniętej regionalizacji stosowania tego trybu konsensualnego, podczas gdy pożądanym byłoby, aby w całej Polsce ta sama instytucja procesowa stosowana była w sposób zunifikowany.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że wszystkie opisywane w niniejszym tekście problemy mają swoje źródło w dwóch przepisach ustawy karnej, tj. znowelizowanym art. 387 § 2 k.p.k. oraz obowiązującym od kwietnia 2016 r. art. 46 § 2 k.p.k. Zdaje się zatem, że dużo prostszym zabiegiem aniżeli angażowanie sędziego-przewodniczącego w wykonywanie telefonów w trakcie rozprawy do prokuratora-referenta byłby jak najszybszy powrót do dotychczasowego brzmienia art. 387 § 2 k.p.k. oraz do utrwalonej linii orzeczniczej dotyczącej możliwości przyjęcia przez sąd braku sprzeciwu w przypadku nieobecności prokuratora na rozprawie. Jeśli jednak uznaliby się, że zmiana treści art. 387 § 2 k.p.k. była słuszna, a w piśmiennictwie głosy takie się pojawiają²⁶, to warto byłoby zastanowić się nad postulatem uchylenia

25 J. Kluza, *Uprzywilejowanie pozycji prokuratora w postępowaniu jurysdykcyjnym na skutek zmian w Kodeksie postępowania karnego w 2023 r.*, „Monitor Prawniczy” 2025, nr 1, s. 28–29.

26 „Dotychczasowe niesprzeciwienie się prokuratora zostało zastąpione jego zgodą na realizację wniosku oskarżonego wyrażającego wolę skazania bez rozprawy. Określony zabieg legislacyjny jest w rzeczy samej słuszny. Mianowicie, zobligowano prokuratora do intelektualnego uczestnictwa w rzetelnym rozpoznaniu okoliczności sprawy. Tylko zgoda lub brak zgody gwarantuje, że czynności prokuratora nie *sensu largo*, lecz *sensu stricto* dają świadectwo postępowania zgodnie z regułami sztuki. Jest efektem jego głębokiego przekonania urzeczywistnionego przez właściwą analizę materiału dowodowego. Brak sprzeciwu nie jest jednoznaczny, wszak może wynikać z faktu, że prokuratorowi jest wszystko jedno, a może też być wyrazem zadowolenia, iż nie będzie musiał zajmować się sprawą”. A. Ważny, w: A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Legalis 2023, art. 387, nb. 32.

art. 46 § 2 k.p.k. i powrotu tym samym do stanu prawnego sprzed 15 kwietnia 2016 r., kiedy to stawiennictwo prokuratora na rozprawie było niemal zawsze obowiązkowe. Obecnie mamy bowiem do czynienia z systemem prowadzenia postępowania karnego, w którym na etapie jurysdykcyjnym sąd, zamiast być niezależnym arbitrem, wyręcza prokuratora, prowadząc po raz drugi postępowanie dowodowe, podczas gdy to prokurator winien być na rozprawie aktywnym podmiotem starającym się wykazać winę oskarżonego oraz reagującym na oświadczenia i wnioski pozostałych stron postępowania²⁷.

Bibliografia

- Czarnecki P., *Najnowsza nowelizacja procedury karnej z 7.07.2022 r. – bez ładu, bez składu, bez pomysłu*, <https://karne24.com/najnowsza-nowelizacja-procedury-karnej-z-7-07-2022-r-bez-ladu-bez-skladu-bez-pomyslu>.
- Drewicz M., *Skazanie bez rozprawy (art. 335 k.p.k.) i dobrowolne poddanie się odpowiedzialności (art. 387 k.p.k.) a przestępstwa o strukturze wielopodmiotowej*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2015, z. 3, s. 117–136.
- Grzegorzczak T., *O niektórych uproszczeniach procedury karnej w nowym kodeksie postępowania karnego*, „Przegląd Sądowy” 1997, nr 9, s. 3–14.
- Jasiński W., *Instytucje skazania bez rozprawy (art. 335 k.p.k.) oraz dobrowolnego poddania się odpowiedzialności karnej (art. 387 k.p.k.) na tle naczelných zasad procesu karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 9, s. 15–35.
- Kluza J., *Uprzywilejowanie pozycji prokuratora w postępowaniu jurysdykcyjnym na skutek zmian w Kodeksie postępowania karnego w 2023 r.*, „Monitor Prawniczy” 2025, nr 1, s. 27–31.
- Koper R., *Brak wątpliwości dotyczących okoliczności przestępstwa i winy jako warunek stosowania regulacji konsensualnych w procesie karnym*, w: T. Grzegorzczak, R. Olszewski (red.), *Verba volant, scripta manent. Proces karny, prawo karne skarbowe i prawo wykroczeń po zmianach z lat 2015–2016. Księga pamiątkowa poświęcona Profesor Monice Zbrojewskiej*, Warszawa 2017, s. 162–177.
- Kulesza C., w: K. Dudka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2023.

²⁷ Zob. R. Ponikowski, J. Zagrodnik, w: J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Legalis 2023, art. 387, nb. 20; W. Jasiński, *Instytucje skazania bez rozprawy (art. 335 k.p.k.) oraz dobrowolnego poddania się odpowiedzialności karnej (art. 387 k.p.k.) na tle naczelných zasad procesu karnego*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 9, s. 33–35.

- Paprzycki L.K., *Rzetelność trybów konsensualnych po nowelizacji 2013–2015*, w: M. Rogacka-Rzewnicka, H. Gajewska-Kraczkowska, B.T. Bieńkowska (red.), *Wokół gwarancji współczesnego procesu karnego. Księga Jubileuszowa Profesora Piotra Krużyńskiego*, Warszawa 2015, s. 356–369.
- Ponikowski R., Zagrodnik J., w: J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Legalis 2023.
- Sakowicz A., *Sprzeciw prokuratora w procesie karnym w świetle nowelizacji kodeksu postępowania karnego w latach 2016–2021*, w: J. Skorupka, D. Czerwińska (red.), *Autorytarny proces karny. Rzetelność procesu karnego w państwie niepraworządnym*, Warszawa 2024, s. 81–110.
- Stefański R.A., *Metodyka pracy prokuratora w sprawach karnych*, Warszawa 2017.
- Steinborn S., *Formalne porozumienia karnoprosesowe w świetle konstytucyjnej zasady równości*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 2, s. 22–51.
- Świecki D., w: D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, LEX/el. 2020.
- Ważny A., w: A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Legalis 2023.
- Wilk U., *Institucja skróconej rozprawy jako przykład konsensualnego zakończenia procesu karnego – art. 387 k.p.k.*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 1, s. 71–88.
- Zduński I., *Sprawiedliwość konsensualna na tle wybranych zasad procesowych w procesie karnym po nowelizacjach*, w: D. Kala, I. Zgoliński (red.), *Postępowanie przed sądem I instancji w znowelizowanym procesie karnym*, Warszawa 2018, s. 143–166.

How may changing one word in a provision affect the efficiency of proceedings – reflections based on the institution of the so-called voluntary submission to punishment (Article 387 of the Code of Criminal Procedure)

Abstract

The article raises the issue of the amendment to Article 387(2) of the Code of Criminal Procedure, which entered into force on October 1, 2023. This provision applies to the institution of the so-called voluntary submission to punishment. The legislative history of this provision is briefly discussed and the jurisprudential context of the introduced change is outlined. The author then points to problems, in particular those of a practical nature, that will most likely arise in the practice of courts applying the amended Article 387 of the Code of Criminal Procedure. A number of potential solutions are proposed and their positives and potential negatives are discussed. In the course of his reasoning, the author in particular tries to find an answer to the question of how to interpret and apply the amended regulation in order not to solidify the consensual mode specified within it. In the summary, the author postulates

the need for a necessary further amendment of the Code of Criminal Procedure in the nearest future in order to reverse unfavorable legislative changes.

Keywords: criminal proceedings, efficiency of proceedings, voluntary submission to punishment, prosecutor

CYTOWANIE

Literski M., *Jak zmiana jednego słowa w treści przepisu może wpłynąć na sprawność postępowania – rozważania na kanwie instytucji tzw. dobrowolnego poddania się karze (art. 387 k.p.k.)*, „Acta Iuris Stetinensis” 2025, nr 3 (54), 55–71, DOI: 10.18276/ais.2025.54-04.



Maciej Lubiszewski

dr

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

e-mail: m.lubiszewski@uwm.edu.pl

ORCID: 0000-0001-8261-7917



Zasada konkurencyjności w niekonkurencyjnym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Uwagi polemiczne

Streszczenie

Celem artykułu jest polemika z poglądami Bartłomieja Wikłańskiego – autora artykułu pt. *Tryb zamówienia z wolnej ręki a zasada konkurencyjności w prawie zamówień publicznych*, który został opublikowany w „Acta Iuris Stetinensis” 2024, nr 1 (47). B. Wikłański utożsamiał zasadę konkurencyjności, którą uznał za istotę zamówień publicznych, z konkurencyjnością postępowania. W rzeczywistości zasada konkurencyjności nie jest tym samym co konkurencyjność postępowania. Tryb niekonkurencyjny, taki jak zamówienie z wolnej ręki, da się pogodzić z zasadą konkurencyjności, która stanowi fundament przesłanek zastosowania tego trybu oraz jest przyczyną, dla której przesłanki te podlegają zawężającej interpretacji. W konsekwencji wnioski, które sformułował B. Wikłański, nie zostały należycie uzasadnione: brak dowodów na uznanie, że tryb zamówienia z wolnej ręki jest zbyt łatwo dostępny dla zamawiających i konieczne są zmiany legislacyjne polegające na połączeniu trybu zamówienia z wolnej ręki z negocjacjami bez ogłoszenia.

Słowa kluczowe: prawo zamówień publicznych, zamówienie z wolnej ręki, konkurencyjność postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zasada konkurencyjności

Wprowadzenie

Problematyka konkurencji w zamówieniach publicznych jest dość rozległa. Obejmuje m.in. zagadnienia konkurencyjności postępowań i charakteru oraz zakresu zasady konkurencji, którą niekiedy nazywa się zasadą ochrony konkurencji czy też konkurencyjności. Jedną z istotnych kwestii jest wpływ zasady konkurencyjności na zastosowanie zamkniętych trybów udzielania zamówień publicznych, zwłaszcza trybu zamówienia z wolnej ręki, w ramach którego konkurencja pomiędzy wykonawcami jest wyłączona.

W czasopiśmie „Acta Iuris Stetinensis” 2024, nr 1 (47) ukazał się artykuł dra Bartłomieja Wikłańskiego pt. *Tryb zamówienia z wolnej ręki a zasada konkurencyjności w prawie zamówień publicznych* (s. 127–141). Autor sformułował w nim dwa wnioski. Po pierwsze, zamówienie z wolnej ręki jest trybem „nadmiernie dostępnym” dla zamawiających. Po drugie, skoro zasada konkurencji w tym trybie „musi być naruszana”, należy wyznaczyć „granice tych naruszeń” poprzez wprowadzenie „odpowiednich, sygnalizowanych w treści artykułu zmian legislacyjnych”¹.

Abstrahując od tego, że wnioski te nie zostały należycie uzasadnione, a argumentacja, która ma do nich prowadzić, jest chaotyczna, tekst B. Wikłańskiego daje asumpt nie tylko do sformułowania uwag polemicznych, ale także do podjęcia próby określenia treści zasady konkurencyjności i jej granic oraz odróżnienia jej od konkurencyjności postępowania. Uważam bowiem, że wśród błędów, które popełnił autor, znalazły się absolutyzowanie zasady konkurencyjności i utożsamienie jej z konkurencyjnością postępowania.

Kilka uwag o przyjętej metodologii

Autor postanowił zestawić tezę („tryb zamówienia z wolnej ręki przeczy istocie funkcjonowania zamówień publicznych”) z antytezą („zamówienie z wolnej ręki pozwala w ramach istniejących przesłanek ustawowych na zapewnienie właściwego poziomu konkurencyjności”)² w celu sformułowania syntezy stanowiącej przedstawione wyżej wnioski. Zasadnicze rozważania zostały poprzedzone próbą wyjaśnienia, czym jest zasada konkurencyjności w prawie zamówień publicznych oraz na czym polega tryb zamówienia z wolnej ręki.

1 B. Wikłański, *Tryb zamówienia z wolnej ręki a zasada konkurencyjności w prawie zamówień publicznych*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 1, s. 139. Autor postuluje nowelizację ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), dalej: Pzp.

2 B. Wikłański, *Tryb zamówienia...*, s. 128.

Jeżeli chodzi o tezę, to problemem jest już samo jej zrozumienie. Jak sądzę, „istotą funkcjonowania zamówień publicznych” jest zawieranie przez zamawiających i wykonawców umów, których przedmiotem jest nabycie dostaw, usług lub robót budowlanych. Przy takim ujęciu udzielanie zamówienia z wolnej ręki nie dość, że nie przeczy istocie funkcjonowania zamówień publicznych, to jeszcze stanowi jeden z jej przejawów. Autor tę istotę rozumie chyba jako udzielanie zamówień w trybie konkurencyjnym – tylko tak rozumianej tezie można przeciwstawić przywołaną antytezę. W takim przypadku teza powinna brzmieć: „tryb zamówienia z wolnej ręki jest niekonkurencyjnym trybem udzielania zamówień publicznych”. Alternatywnym rozwiązaniem może być odniesienie tezy do zasady konkurencyjności – wówczas jej brzmienie byłoby następujące: „tryb zamówienia z wolnej ręki przeczy zasadzie konkurencyjności”, przy czym wymagałoby to przeformułowania antytezy, aby i ona odnosiła się do tej ważnej zasady udzielania zamówień publicznych (np. „tryb zamówienia z wolnej ręki w pełni urzeczywistnia zasadę konkurencyjności”).

Jakiego rozwiązania by nie przyjąć, zestawienie tezy i antytezy nie daje się logicznie sprowadzić do syntezy, a więc do wniosków, do których doszedł autor. Rozsądny czytelnik musi dopowiedzieć sobie, że z zasady konkurencyjności wynika, iż tryb zamówienia z wolnej ręki powinien być stosowany w wyjątkowych przypadkach, a ustawowe przesłanki udzielenia zamówienia z wolnej ręki muszą być interpretowane zawężająco. Dopiero w świetle tak sformułowanej syntezy czytelniejszy staje się pogląd autora, że tryb ten jest zbyt łatwo (a przez to nadmiernie) dostępny dla zamawiających i konieczne są zmiany legislacyjne. Pomijając już fakt, że autor nie powinien pozostawiać zadania sformułowania syntezy czytelnikowi, wnioski, które wyraził w ostatnim akapicie swojego artykułu, niemal w ogóle nie zostały uzasadnione, o czym będzie mowa w dalszych częściach polemicznych.

Wydaje się, że źródłem wskazanych wyżej błędów metodologicznych jest niestaranność autora w stosowaniu pojęć kluczowych dla badanej materii, tj. zasady konkurencyjności i konkurencyjności postępowania. Temu zagadnieniu należy poświęcić osobną część niniejszego artykułu.

Polemika z wnioskiem o nadmiernej dostępności trybu zamówienia z wolnej ręki

Tryb zamówienia z wolnej ręki jest trybem wyjątkowym z uwagi na udział w nim tylko jednego wykonawcy i wynikające z tego czysto negocjacyjny charakter oraz

możliwość zastosowania jedynie w przypadkach określonych w ustawie³. Autor nie wyjaśnił tezy o „nadmiernej dostępności” tego trybu dla zamawiających. Najpewniej chodzi tu o zbyt łagodne – w jego ocenie – przesłanki ustawowe udzielenia zamówienia z wolnej ręki. Autor wybrał tylko niektóre z nich: „obiektywną sytuację na rynku, rozumianą również jako natychmiastową potrzebę wykonania zamówienia, konkurs oraz kwestie techniczne”⁴ oraz zamówienie *in-house*⁵.

Połączenie „obiektywnej sytuacji na rynku” z „natychmiastową potrzebą wykonania zamówienia” jest błędem, ponieważ są to różne okoliczności. Pierwsza z nich ma charakter zewnętrzny wobec zamawiającego i stanowi efekt działania sił rynkowych⁶, natomiast druga – wewnętrzny, ponieważ odnosi się do potrzeby zamawiającego, którą musi on jak najszybciej zaspokoić w drodze udzielenia zamówienia publicznego⁷. Błędem jest również uznanie sytuacji rynkowej i „kwestii technicznych” za odrębne przypadki. W konsekwencji autor omawia tę samą przesłankę udzielenia zamówienia z wolnej ręki określoną w art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a Pzp w dwóch różnych miejscach swojego opracowania⁸.

Nie chcąc ingerować nadmiernie w dobór przesłanek dokonany przez autora, wskazać jednak należy, że właściwszym byłoby wyróżnienie trzech kategorii okoliczności uzasadniających udzielenie zamówienia z wolnej ręki:

- obiektywna sytuacja na rynku skutkująca brakiem konkurencji, np. monopol⁹, ale także (pominięte przez autora) unieważnienie otwartego postępowania konkurencyjnego z powodu braku ofert¹⁰;
- przypadki, w których mechanizmy rynkowe wyłoniły wykonawcę na etapie poprzedzającym udzielenie zamówienia z wolnej ręki: konkurs¹¹, ale także

3 M. Lubiszewski, *O potrzebie dalszego usprawnienia procedur negocjacyjnych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2021, nr 2, s. 24.

4 B. Wikłański, *Tryb zamówienia...*, s. 136.

5 *Ibidem*, s. 132.

6 Por. m.in. H. Nowak, M. Winiarz (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2023, s. 659–660.

7 *Ibidem*, s. 667.

8 B. Wikłański, *Tryb zamówienia...*, s. 136 (obiektywna sytuacja na rynku) i s. 137 (przyczyny techniczne).

9 Art. 214 ust. 1 pkt 1 i 2 Pzp.

10 Art. 214 ust. 1 pkt 6 oraz art. 305 pkt 2 Pzp.

11 Art. 214 ust. 1 pkt 4 Pzp.

- (pominięte przez autora) zamówienie na dostawy dodatkowe¹², zamówienie na usługi lub roboty budowlane podobne do zamówienia podstawowego¹³;
- powiązania organizacyjne z wykonawcą powodujące, że zamawiający nie zamierza udzielić zamówienia podmiotom zewnętrznym: zamówienie *in-house*¹⁴.

Każda z tych okoliczności uzasadnia, a nawet – jak w przypadku obiektywnej sytuacji na rynku – wymusza wyłączenie konkurencji z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Przepisy regulujące te przesłanki określają szereg warunków, które muszą być spełnione, aby tryb zamówienia z wolnej ręki nie był nadużywany. Ponadto judykatura, organy kontrolne i doktryna konsekwentnie stoją na stanowisku, iż przesłanki udzielenia zamówienia z wolnej ręki powinny być interpretowane zawężająco z uwagi na wyjątkowy charakter tego trybu. Autor ma tego świadomość, przywołując argumenty wyrażone przez Krajową Izbę Odwoławczą i komentatorów¹⁵. Nie przeszkodziło mu to jednak w sformułowaniu poglądu, iż nie są one „wystarczające do zachowania w przepisach ustawy i jednoczesnego nienaruszania zasady uczciwej konkurencji”¹⁶. Pomijając warstwę językową, taka konkluzja jest po prostu bezzasadna. W rzeczywistości to właśnie zasada konkurencyjności doprowadziła do wprowadzenia zamkniętego katalogu przesłanek udzielenia zamówienia z wolnej ręki i nakazuje interpretować je zawężająco. Autor, który dostrzega luki w analizowanej regulacji prawnej lub jej niedostateczną restrykcyjność, powinien to wyraźnie wskazać.

Mogę zgodzić się, że tryb zamówienia z wolnej ręki jest wykorzystywany stosunkowo często przez polskich zamawiających¹⁷. Ta okoliczność sama w sobie nie wystarcza jednak, aby przyjąć, że przesłanki zastosowania tego trybu są wadliwie skonstruowane, co wykorzystują zamawiający ze szkodą dla konkurencyjności procedur zamówieniowych. Wartościowe byłyby badania porównawcze. Być może odsetek postępowań niekonkurencyjnych w innych krajach jest mniejszy, co mogłoby być impulsem dla dalszych dociekań. A może polskie realia nie odbiegają od praktyki w innych krajach rozwiniętych? Badania zmierzające do

¹² Art. 214 ust. 1 pkt 7 Pzp.

¹³ Art. 214 ust. 1 pkt 8 Pzp.

¹⁴ Art. 214 ust. 1 pkt 11–14 Pzp.

¹⁵ B. Wikłański, *Tryb zamówienia...*, s. 138.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki stanowiły ok. 10% wszystkich postępowań o udzielenie zamówienia publicznego; Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2022 r., s. 30–31, <https://www.gov.pl/web/uzp/sprawozdania-o-funkcjonowaniu-systemu-zamowien-publicznych> (dostęp: 7.05.2024).

ustalenia przyczyn popularności trybu zamówienia z wolnej ręki powinny również uwzględniać statystyki dotyczące podstaw prawnych udzielenia takich zamówień. W warunkach gospodarki rynkowej częste powoływanie się na monopol może być podejrzane. Podobnie popularność udzielania zamówień „awaryjnych” (art. 214 ust. 1 pkt 5 Pzp) powinna wzmocnić czujność badacza. Z kolei wykorzystanie zamówienia z wolnej ręki w przypadkach, w których wykonawca został wcześniej wyłoniony w otwartej i konkurencyjnej procedurze (konkurs, zamówienia uzupełniające), nie musi być powodem do niepokoju.

Konkludując powyższe uwagi polemiczne, chcę z całą stanowczością stwierdzić, że nie uważam, iż wniosek autora jest fałszywy – nie mam na to twardych dowodów. Sądzę natomiast, że jest bezzasadny, ponieważ nie został oparty na rzetelnie przeprowadzonych badaniach. Co więcej, argumenty przytoczone przez autora skłaniają raczej do wniosku przeciwnego, zgodnie z którym zasada konkurencyjności odgrywa ważną rolę w stosowaniu trybu zamówienia z wolnej ręki.

Polemika z wnioskiem *de lege ferenda*

Autor doszedł do wniosku, że należy wprowadzić „odpowiednie, sygnalizowane w treści artykułu zmiany legislacyjne”, które wzmocnią zasadę konkurencyjności przy udzieleniu zamówienia z wolnej ręki. Jedyną propozycją, którą sformułował autor w swoim tekście, jest połączenie trybu zamówienia z wolnej ręki z trybem negocjacji bez ogłoszenia. Na rzecz tego postulatu mają przemawiać podobieństwa zachodzące pomiędzy tymi trybami, zwłaszcza na gruncie unijnego prawa zamówień publicznych.

Prawdą jest, że dyrektywa¹⁸ przewiduje procedurę negocjacyjną bez uprzedniej publikacji. Obejmuje ona postępowania, w których uczestniczy jeden wykonawca lub więcej wykonawców zaproszonych przez zamawiającego. Przesłanki zastosowania tej procedury określa art. 32 dyrektywy 2014/24/UE.

Procedura negocjacyjna bez uprzedniej publikacji została rozdzielona w polskim prawie na dwa tryby: negocjacji bez ogłoszenia i zamówienia z wolnej ręki. Różnica sprowadza się do liczby wykonawców zaproszonych do udziału w postępowaniu. O ile w trybie zamówienia z wolnej ręki występuje tylko jeden wykonawca, o tyle w negocjacjach bez ogłoszenia zamawiający zaprasza do negocjacji zasadniczo nie

¹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z dnia 28 marca 2014 r.), dalej: dyrektywa 2014/24/UE.

mniej niż trzech wykonawców¹⁹. Jak widać, w drugim z tych trybów pojawia się konkurencja pomiędzy wykonawcami, co prawdopodobnie uatrakcyjnia go w oczach autora w zestawieniu z trybem zamówienia z wolnej ręki. Konsekwencją odmiennej liczby wykonawców jest różny przebieg postępowania. W trybie negocjacji bez ogłoszenia po zakończeniu negocjacji zamawiający wywołuje oferty, zatem postępowanie zmienia swój charakter z negocjacyjnego na przetargowy. W trybie zamówienia z wolnej ręki wywołanie oferty jest zbędne, ponieważ to negocjacje, a nie wybór oferty najkorzystniejszej prowadzą do zawarcia umowy. Przesłanki zastosowania tych trybów pokrywają się z przesłankami określonymi w art. 32 dyrektywy 2014/24/UE, przy czym przesłanki udzielenia zamówienia z wolnej ręki odnoszą się do sytuacji, w których po stronie wykonawców występuje tylko jeden podmiot.

Postulowane przez autora połączenie negocjacji bez ogłoszenia z trybem zamówienia z wolnej ręki wymagałoby uwzględnienia w nowo utworzonym trybie przypadków, w których do postępowania zapraszany jest tylko jeden wykonawca (np. monopolista, zwycięzca konkursu albo wykonawca zamówienia podstawowego), ponieważ wymaganie od tego wykonawcy złożenia oferty po zakończeniu negocjacji niepotrzebnie komplikowałoby postępowanie. Przykładową trudnością byłoby ustalenie skutków złożenia przez jedynego wykonawcę wadliwej oferty (np. złożonej w niewłaściwej formie lub po upływie terminu na jej złożenie). Czy jej odrzucenie miałoby prowadzić do unieważnienia postępowania? Najprawdopodobniej połączenie tych trybów doprowadziłoby zatem do ukształtowania dwóch odmiennych procedur w ramach jednego trybu, jak to ma miejsce w przypadku trybu podstawowego, w którym występują trzy warianty²⁰. W rzeczywistości zmiana nastąpiłaby więc tylko w zakresie nazewnictwa i nie przysłużyłaby się zagrożonej – zdaniem autora – zasadzie konkurencyjności.

Wobec braku dostatecznych argumentów przemawiających za potrzebą zmian legislacyjnych postulat *de lege ferenda* sformułowany przez autora należy odrzucić. Co więcej, nie dostrzegam potrzeby wzmacniania zasady konkurencyjności w kontekście udzielania zamówienia z wolnej ręki. Obowiązujące przepisy, zwłaszcza przesłanki zastosowania tego trybu i ich restrykcyjna wykładnia, w wystarczający sposób gwarantują postrzeganie zamówienia z wolnej ręki jako wyjątkowego sposobu udzielenia zamówienia publicznego.

¹⁹ Art. 210 ust. 3 Pzp.

²⁰ Art. 275 pkt 1–3 Pzp.

Zasada konkurencyjności a konkurencyjność postępowania

W swoich rozważaniach autor dość swobodnie używa określeń „zasada konkurencyjności”, „zasada uczciwej konkurencji” i „konkurencyjność”. Wydaje się, że jest to konsekwencja niewyjaśnienia, czym jest zasada konkurencyjności w prawie zamówień publicznych. Mimo iż tak właśnie zatytułowana jest jedna z części artykułu, autor pozostawił to pytanie bez odpowiedzi. Nie wchodząc w szczegółowe rozważania, należy przyjąć, że z zasady konkurencyjności, którą można określać również mianem zasady konkurencji albo zasady ochrony konkurencji, wynika obowiązek oparcia procesu udzielania zamówienia publicznego na mechanizmach wolnorynkowych. Zasada ta składa się z zasad zachowania uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Pierwsza z nich odnosi się do relacji horyzontalnych (pomiędzy wykonawcami) i nakazuje eliminować czyny nieuczciwej konkurencji. Druga z zasad działa w relacjach wertykalnych (pomiędzy zamawiającym a wykonawcami) i sprowadza się do zakazu faworyzowania i dyskryminacji wykonawców²¹. Zasada konkurencyjności jest również rozumiana jako nakaz zapewnienia możliwie najszerszego dostępu do zamówienia publicznego poprzez preferowanie (przez ustawodawcę i zamawiającego) procedur otwartych i konkurencyjnych²². Warto również dodać, iż w prawoznawstwie przyjmuje się, że zasady wyrażają postulat osiągnięcia pewnego stanu rzeczy. W danym systemie prawnym jednocześnie obowiązują różne zasady o różnym stopniu doniosłości. W konsekwencji, stan postulowany w zasadach może być osiągany w różnym stopniu²³, zaś zakres jednej zasady może być ograniczony zakresem innej.

Konkurencyjność postępowania o udzielenie zamówienia publicznego może być rozumiana dwojako. Po pierwsze, jest to konstrukcyjna cecha danego trybu, która zakłada udział w postępowaniu więcej niż jednego wykonawcy. Trybem konkurencyjnym będzie przetarg nieograniczony, ale też negocjacje bez ogłoszenia. Warto dostrzec, że okoliczność publicznego ogłoszenia o zamówieniu, które wszczyna postępowanie (np. przetarg nieograniczony), nie jest warunkiem koniecznym jego konkurencyjności. Owszem, celem ogłoszenia o zamówieniu jest wywołanie wielu ofert, jednak konkurencyjność można osiągnąć również poprzez zaproszenie do

²¹ A. Jurkowska-Gomułka, *Konkurencja a przetargi – konieczność wielowymiarowego podejścia*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2017, nr 1, s. 8.

²² P. Nowicki, *Aksjologia prawa zamówień publicznych. Pomiędzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją*, Toruń 2019, s. 175. Por. też M. Lubiszewski, *Prawo zamówień publicznych*, Warszawa 2023, s. 43–45.

²³ M. Kania, *Zasada efektywności w nowym Prawie zamówień publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2020, nr 1, s. 6 i cyt. tam literatura.

udziału w postępowaniu wielu wykonawców (jak to może mieć miejsce w trybie negocjacji bez ogłoszenia). Z kolei trybem niekonkurencyjnym jest zamówienie z wolnej ręki, w którym ustawodawca przewidział udział tylko jednego wykonawcy. Po drugie, konkurencyjność odnosi się do faktycznego stanu rywalizacji wykonawców o zamówienie objęte danym postępowaniem²⁴. W pewnym uproszczeniu można stwierdzić, że im większa liczba wniosków lub ofert, tym bardziej konkurencyjne jest postępowanie. Konkurencyjność w pierwszym z podanych znaczeń jest tylko potencjalna i nie gwarantuje faktycznej konkurencyjności, czego dowodem są liczne postępowania prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego albo w trybie podstawowym, w których składana jest tylko jedna oferta.

Zasada konkurencyjności nie jest tak ściśle sprzężona z konkurencyjnością postępowania, jak mogłoby się wydawać. Sam fakt, że w postępowaniu bierze udział wielu wykonawców nie oznacza jeszcze, że w postępowaniu nie doszło do naruszenia zasady konkurencyjności. Wykonawcy ci mogli zawrzeć porozumienie przetargowe, co wyczerpuje znamiona czynu nieuczciwej konkurencji. Zamawiający mógł opisać przedmiot zamówienia w sposób dyskryminujący niektórych wykonawców, co każe przypuszczać, że w rzeczywistości liczba wykonawców biorących udział w postępowaniu mogła być jeszcze większa. Z kolei brak konkurencyjności postępowania, np. złożenie tylko jednej oferty w przetargu nieograniczonym, nie musi być przejawem naruszenia zasady konkurencyjności, lecz obiektywnej sytuacji na rynku. Wprawdzie niekonkurencyjny charakter trybu zamówienia z wolnej ręki uchyla konkurencyjność postępowania, lecz nie uchyla zasady konkurencyjności. To pozwala wytłumaczyć pogląd o wyjątkowości tego trybu i konieczności zawężającej interpretacji przesłanek udzielenia zamówienia z wolnej ręki, jak również powody, dla których ustawodawca przewidział możliwość, a niekiedy nawet obowiązek (o czym będzie jeszcze mowa), publikacji ogłoszenia o zamiarze zawarcia umowy poprzedzającego udzielenie zamówienia z wolnej ręki.

Tryb zamówienia z wolnej ręki z pewnością ingeruje w zasadę konkurencyjności, co jednak nie oznacza jej derogacji. Ustawodawca pozwala zamawiającemu na udzielenie zamówienia z wolnej ręki w określonych sytuacjach, w których prowadzenie konkurencyjnych postępowań uniemożliwiłoby, a przynajmniej bardzo utrudniłoby osiągnięcie celu przypisanego danemu zamówieniu. Zasada konkurencyjności nie jest absolutna²⁵ i niekiedy musi cofnąć się przed potrzebą zapewnienia efektywności postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

²⁴ Tak m.in. E. Lotko, *Zasada efektywności a konkurencyjność polskiego rynku zamówień publicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 11, s. 43.

²⁵ P. Nowicki, *Aksjologia prawa...*, s. 174 i cyt. tam literatura.

Błędy merytoryczne

Autor nie ustrzegł się błędów merytorycznych, z których część warto wskazać. Omawiając problematykę zamówień *in-house*, autor odwołał się „do zmiany w prawodawstwie unijnym z 2017 roku”, która wprowadziła możliwość udzielania tego typu zamówień z wolnej ręki²⁶. Najpewniej autorowi chodziło o nowelizację ustawy – Prawo zamówień publicznych z 2016 r.²⁷, która faktycznie wywołała taki skutek. Autor wskazał, że zmiana ta „doprowadziła w praktyce do wyłączenia konkurencji” w sektorze zamówień *in-house*. Pominął przy tym fakt, że przed wejściem w życie tej noweli zamówienia *in-house* były objęte wyłączeniem ustawowym, wobec czego ich udzielanie w ogóle nie wymagało stosowania Prawa zamówień publicznych. Ponadto zamawiający zostali zobowiązani do publikacji na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej albo na swojej stronie internetowej informacji o zamiarze zawarcia umowy z jednoczesnym obowiązkiem wstrzymywania się z udzieleniem zamówienia przez co najmniej 14 dni od opublikowania tej informacji²⁸.

Autor przypisał też szczególne znaczenie specyfikacji warunków zamówienia (SWZ), uznając, że jej brak w postępowaniu godzi w istotę funkcjonowania zamówień publicznych²⁹. Jednocześnie za substytut SWZ autor uznał negocjacje prowadzone w ramach zamówienia z wolnej ręki³⁰. W rzeczywistości SWZ jest jednym z rodzajów dokumentów zamówienia przewidzianych w Pzp. W ustawie funkcję dokumentów zamówienia pełni również opis potrzeb i wymagań oraz – co ma miejsce w przypadku zamówienia z wolnej ręki – zaproszenie do negocjacji, co wynika z treści art. 217 ust. 1 Pzp. Ponadto brak SWZ nie skutkuje tym, że negocjacje pozwalają „na zbyt daleko idącą swobodę kształtowania regulacji przedmiotu zamówienia”. Bariery dla tej swobody są bowiem przesłanki udzielenia zamówienia z wolnej ręki. Przykładowo, jeżeli w wyniku negocjacji przedmiot zamówienia zostanie zmieniony w taki sposób, że nowo ustalone zamówienie będzie mógł wykonać również podmiot inny niż monopolista, odpadnie przesłanka określona w art. 214 ust. 1 pkt 1 Pzp i zamawiający będzie zobowiązany powrócić do

26 B. Wikłański, *Tryb zamówienia...*, s. 132.

27 Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1020 ze zm.). Nowelizacja ta weszła w życie 1 stycznia 2017 r.

28 Art. 214 ust. 2 Pzp.

29 B. Wikłański, *Tryb zamówienia...*, s. 134.

30 *Ibidem*.

pierwotnego zakresu zamówienia albo unieważnić postępowanie, jako obarczone wadą uniemożliwiającą zawarcie niewadliwej umowy (art. 255 pkt 6 Pzp)³¹.

Trudno zgodzić się z twierdzeniem, iż prowadzenie negocjacji z jednym wykonawcą skutkuje zredukowaniem charakteru stosunku zachodzącego pomiędzy zamawiającym a tym wykonawcą, co należy rozumieć jako zmianę tego stosunku z administracyjnoprawnego w cywilnoprawny³². Nie jest to miejsce na przywoływanie burzliwej debaty o charakterze prawa zamówień publicznych³³. Dość powiedzieć, że według zapatrywania dominującego w doktrynie prawo zamówień publicznych należy do sfery prawa publicznego (gospodarczego). Nie jest to jednak podstawa dla uznania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego za postępowanie administracyjne, a zachodzących w nim stosunków prawnych – za stosunki administracyjnoprawne. W rzeczywistości postępowanie to – zmierzające przecież do zawarcia umowy cywilnoprawnej – oparte jest na rozwiązaniach cywilistycznych, zwłaszcza na konstrukcji przetargu. Gdyby było tak, jak to ujął autor, art. 8 ust. 1 Pzp³⁴ nie odsyłałby do Kodeksu cywilnego, lecz zapewne do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego³⁵.

Autor za „najważniejsze elementy, w których zasada konkurencyjności odgrywa kluczową rolę” uznał: opis przedmiotu zamówienia (z czym należy się zgodzić), kryteria selekcji (które w praktyce stosowane są bardzo rzadko w przeciwieństwie do warunków udziału w postępowaniu, które powinny znaleźć się w omawianym wyliczeniu) oraz kryteria oceny ofert (w których rzeczywiście zasada konkurencyjności jest obecna; nie wykazują się one jednak – wbrew opinii autora – dużą subiektywnością, a wręcz przeciwnie: są zobiektywizowane najczęściej do postaci wzorów matematycznych).

31 M. Lubiszewski, *O potrzebie...*, s. 24–25.

32 B. Wikłański, *Tryb zamówienia...*, s. 134.

33 Debata ta zaowocowała wieloma publikacjami, spośród których wskażę jedynie na: H. Nowicki, P. Nowicki, M. Wierzbowski, *Nowe dyrektywy zamówieniowe a polskie prawo zamówień publicznych. Uwagi de lege ferenda*, w: H. Nowicki, P. Nowicki (red.), *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, Wrocław 2015, s. 17 i n. Autorzy zwięźle i rzeczowo zrelacjonowali tę dyskusję, uwypuklając publicznoprawne aspekty regulacji dotyczących zamówień publicznych.

34 Przepis ten nakazuje stosować przepisy Kodeksu cywilnego (ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm.) m.in. „do czynności podejmowanych przez zamawiającego i wykonawców (...) w postępowaniu o udzielenie zamówienia (...), jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej”.

35 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

Wreszcie autor stanowczo nie zgodził się ze stanowiskiem Krajowej Izby Odwoławczej (KIO) wyrażonym w jednym z wyroków³⁶, w którym Izba stwierdziła, że udzielenie zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki w przypadku nieskuteczności poprzedniego postępowania konkurencyjnego nie wymaga uprzedniego badania, czy wybrany wykonawca jest jedynym podmiotem zdolnym do wykonania zamówienia. Obecnie ta przesłanka jest określona w art. 214 ust. 1 pkt 6 i art. 305 pkt 2 Pzp. Niestety, autor nie uzasadnił swojego poglądu. Moim zdaniem jest on błędny. KIO dokonała prawidłowej interpretacji przesłanki udzielenia zamówienia z wolnej ręki. Należy bowiem uwzględnić fakt, iż fiasko konkurencyjnego i otwartego postępowania (przetarg nieograniczony, przetarg ograniczony albo tryb podstawowy) musi być potraktowane jako przejaw obiektywnej sytuacji rynkowej, tj. *désintéressement* rynku. W takich przypadkach zasada konkurencyjności musi ustąpić pola zasadzie efektywności – zamawiający nie może być zobowiązany do poszukiwania wielu wykonawców kosztem czasu potrzebnego na udzielenie i wykonanie potrzebnego zamówienia publicznego. Nie oznacza to jednak jej uchylecia, wszak zasada konkurencyjności stoi za pozostałymi warunkami zakodowanymi w art. 214 ust. 1 pkt 6 i art. 305 pkt 2 Pzp, zwłaszcza wymaganiem, aby pierwotne warunki zamówienia nie uległy zmianie.

Podsumowanie

Niekonkurencyjny charakter trybu zamówienia z wolnej ręki nie skutkuje *per se* uchYLENIEM zasady konkurencyjności. W istocie leży ona u podstaw przesłanek zastosowania tego trybu i nakazu ich zawężającej interpretacji. Wbrew twierdzeniu B. Wikłańskiego nie ma podstaw, by uznać, że tryb zamówienia z wolnej ręki jest nadmiernie dostępny dla zamawiających. Taki wniosek wymagałby przeprowadzenia badań komparatystycznych przeprowadzonych na innych rynkach zamówień publicznych, w szczególności obejmujących analizę podstaw prawnych wykorzystywanych przez instytucje zamawiające do uzasadnienia udzielenia zamówienia z wolnej ręki. Dopóki takie badania nie zostaną przeprowadzone i nie dowiodą, że tryb jest nadużywany przez polskich zamawiających, nie ma podstaw do formułowania wniosków *de lege ferenda*, zwłaszcza postulatu połączenia trybu zamówienia z wolnej ręki z trybem negocjacji bez ogłoszenia.

36 Wyrok KIO z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn. akt 1668/17.

Bibliografia

- Jurkowska-Gomułka A., *Konkurencja a przetargi – konieczność wielowymiarowego podejścia*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2017, nr 1, s. 2–10.
- Kania M., *Zasada efektywności w nowym Prawie zamówień publicznych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2020, nr 1, s. 3–19.
- Lotko E., *Zasada efektywności a konkurencyjność polskiego rynku zamówień publicznych*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2021, nr 11, s. 39–48.
- Lubiszewski M., *O potrzebie dalszego usprawnienia procedur negocjacyjnych*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2021, nr 2, s. 23–31.
- Lubiszewski M., *Prawo zamówień publicznych*, Warszawa 2023.
- Nowak H., Winiarz M. (red.), *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Nowicki H., Nowicki P., Wierzbowski M., *Nowe dyrektywy zamówieniowe a polskie prawo zamówień publicznych. Uwagi de lege ferenda*, w: H. Nowicki, P. Nowicki (red.), *Prawo zamówień publicznych. Stan obecny i kierunki zmian*, Wrocław 2015, s. 15–25.
- Nowicki P., *Aksjologia prawa zamówień publicznych. Pomiędzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją*, Toruń 2019.
- Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2022 r., <https://www.gov.pl/web/uzp/sprawozdania-o-funkcjonowaniu-systemu-zamowien-publicznych>.
- Wikłański B., *Tryb zamówienia z wolnej ręki a zasada konkurencyjności w prawie zamówień publicznych*, „Acta Iuris Stetinensis” 2021, nr 1, s. 127–141.

The principle of competition in non-competitive public procurement proceedings. Polemical remarks

Abstract

The aim of the article is to polemicize with the views of Bartłomiej Wikłański – the author of the article entitled “Tryb zamówienia z wolnej ręki a zasada konkurencyjności w prawie zamówień publicznych” [transl. Single-source procurement and the principle of competition in public procurement law], which was published in issue 1(47)/2024 of “Acta Iuris Stetinensis”. Wikłański identifies the principle of competition, which he considers the essence of public procurement, with the competitiveness of the procurement procedure. In fact, the principle of competition is not the same as the competitiveness of procedure. A non-competitive procedure, such as single-source procurement, can be reconciled with the principle of competition, which is the basis of the legal conditions for the use of single-source procurement

and is the reason why these conditions are subject to a narrow interpretation. As a result, the conclusions formulated by Wiklański have not been properly justified: there is no evidence that the single-source procurement procedure is too easily accessible to contracting authorities and legislative changes are necessary to combine the single-source procurement procedure with negotiations without publication.

Keywords: public procurement law, single-source procurement, competitiveness of public procurement proceedings, principle of competition

CYTOWANIE

Lubiszewski M., *Zasada konkurencyjności w niekonkurencyjnym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Uwagi polemiczne*, „Acta Iuris Stetinensis” 2025, nr 3 (54), 73–86, DOI: 10.18276/ais.2025.54-05.



Magdalena Matusiak-Frącczak
Prof.
University of Lodz
e-mail: mfracczak@wpia.uni.lodz.pl
ORCID: 0000-0002-6736-8008



Combating terrorist speech in the European Union and the freedom of expression – conclusions from the case-law of the ECtHR

Abstract

Terrorism is currently one of the most serious threats to international peace and security. For this reason, the international community has decided to combat it in a multilayer way. It does not only fight against terrorist acts, but also against the so called precursor crimes. The European Union, within its competence, participates in these actions. On its part the EU obliged its Member States to penalise terrorist speech on one hand, on the other it introduced an obligation to remove terrorist content posted online. Both these solutions constitute interference in the freedom of expression and can lead to abuses if applied incorrectly. The article analyses this aspect by an attempt to delineate limits of the prohibited terrorist content. To this aim, EU regulations are examined from the perspective of the relevant case law of the European Court of Human Rights, as at this moment there is no case law of the Court of Justice of the European Union on this matter. The research findings suggest that these restrictions form a legitimate limitation of the freedom of speech. In order to appropriately identify terrorist content, not only do its author, recipient, text proper and context have to be taken into consideration jointly, but such overall analysis should lead to a conclusion that a specific message may lead to commission of one of terrorist offences, although this does not have to occur immediately. The law of the European Union on combatting terrorist speech is fully compatible with these rules.

Keywords: terrorism, European Union, freedom of expression, incitement to terrorism, apology of terrorism

Introduction

On 11 September 2001 Al-Qaida terrorists hijacked four airplanes and crashed two of them into the World Trade Center towers, one into the Pentagon and one onto the fields of Pennsylvania, causing numerous deaths. Although terrorist threat had existed long before that date, it was on this day that international community started to regard terrorism as a threat to international peace and security and started to adopt measures to combat it.

Already in its resolution 1373(2001),¹ the UN Security Council declared that inciting terrorist acts is contrary to the purposes and principles of the United Nations. In its resolution 1624(2005), the UNSC emphasized that “incitement of terrorist acts motivated by extremism and intolerance poses a serious and growing danger to the enjoyment of human rights, threatens the social and economic development of all states, undermines global stability and prosperity, and must be addressed urgently and proactively by the United Nations and all states.”² For these reasons, the UNSC called upon all states to prohibit by law incitement to commit a terrorist act or acts, to prevent such conduct and to deny safe haven to any persons with respect to whom there is credible and relevant information giving serious reasons for considering that they have been guilty of such conduct.

Nevertheless, at the same time, the UNSC in its resolution 1373(2001) noticed the importance of the freedom of speech that might be impaired by measures aiming at implementing the said resolution. The Council referred to Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights and to Article 19 of the International Covenant on Civil and Political Rights and marked that all restrictions of the freedom of speech shall be provided by law and necessary either for respect of the rights or reputations of others or for the protection of national security or of public order, or of public health or morals.

In turn, in 2005 the Council of Europe adopted the Convention on the Prevention of Terrorism,³ under which states were obliged to penalise public provocation to commit a terrorist offence. Pursuant to Article 5(1) of the Convention, such public provocation means the distribution, or otherwise making available, of a message to the public, with the intent to incite the commission of a terrorist offence, where such conduct, whether or not directly advocating terrorist offences, causes a danger

1 United Nations Security Council, resolution 1373 (2001) of 28 September 2001, *Threats to international peace and security caused by terrorist acts*, S/RES/1373 (2001).

2 United Nations Security Council, resolution 1624 (2005) of 14 September 2005, *Threats to international peace and security (Security Council Summit 2005)*, S/RES/1624 (2005).

3 Council of Europe, *Convention on the Prevention of Terrorism*, Warsaw, 16.05.2005, CETS 196.

that one or more such offences may be committed. At the same time, Article 12 of the Convention stresses that states, while implementing the Convention, shall respect their human rights obligations, in particular right to freedom of expression.

The UN Human Rights Committee in its General Comment no. 34⁴ indicated that such offences as “encouragement of terrorism”, “praising”, “glorifying” or “justifying terrorism” should be clearly defined to ensure that they do not lead to unnecessary or disproportionate interference with freedom of expression. Excessive restrictions on access to information should also be avoided. The Committee added that media and journalists play a crucial role in informing the public about acts of terrorism and they should not be punished for carrying out their legitimate activities.

The problem of vagueness is also addressed in the Joint declaration on freedom of expression and responses to conflict situations of 2015. The experts recommended that States should refrain from applying restrictions relating to ‘terrorism’ in an unduly broad manner. Criminal responsibility for expression relating to terrorism should be limited only to those who incite others to terrorism. According to the experts, “vague concepts such as ‘glorifying’, ‘justifying’ or ‘encouraging’ terrorism should not be used.”⁵

The Commissioner for Human Rights of the Council of Europe has noticed that the arbitrariness and misuse of anti-terrorism legislation has become one of the most widespread threats to freedom of expression, including media freedom, in Europe. This is mostly due to the fact that the terms used in the relevant legislation are often vague or unduly broad and fail to clearly define notions such as glorification or propaganda. The risk of misuse is increased also because the laws are adopted usually in the direct aftermath of terrorist attacks and in accelerated procedures, without a thorough consideration of risks it poses for human rights.⁶

The European Union, within the frames of anti-terrorist measures, decided to combat terrorist speech. The article analyses the EU measures from the point

⁴ UN HRC, *General Comment no. 34 (Article 19: Freedoms of opinion and expression)*, 12 September 2011, CCPR/C/GC/34, at 46.

⁵ *Joint declaration on freedom of expression and responses to conflict situations*, The United Nations (UN) Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States (OAS) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples’ Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, 04.05.2015, <https://www.osce.org/fom/154846> (access: 28.12.2023).

⁶ *Misuse of anti-terror legislation threatens freedom of expression*, 04.12.2018, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/misuse-of-anti-terror-legislation-threatens-freedom-of-expression> (access: 28.12.2023).

of view of their compatibility with the freedom of expression from the perspective of the case-law of the European Court of Human Rights (ECtHR). To this aim, the first part of the paper will be devoted to EU regulations on combatting terrorist speech. Afterwards, it will focus on the relation between the definition of terrorist speech and the freedom of expression. These reflections will facilitate conclusions on the compatibility of EU measures with the freedom of expression.

The EU law on terrorist speech

Combatting terrorist speech is addressed in the European Union within two legal acts: Directive 2017/541⁷ and Regulation 2021/784.⁸ Directive 2017/541 obliges the EU Member States to make dissemination of terrorist content, when committed intentionally, punishable as a criminal offence within national penal law, if such content directly or indirectly, such as by the glorification of terrorist acts, advocates the commission of terrorist offences, thereby causing a danger that one or more such offences may be committed.⁹ Regulation 2021/784 on its part introduces rules on removing terrorist content posted online, which falls under administrative measures.

International law scholars consider inciting to or glorification of terrorism to be a precursor crime, that is an act that precedes the commission of a terrorist act.¹⁰ The directive was implemented differently by the EU Member States. Out of the analysed legal acts, the broadest definition of the crime was enacted by Spain. Pursuant to Article 578(1) of the Spanish Penal Code¹¹ this crime can be committed not only by inciting to or justification of a terrorist act or its authors, but also

7 Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA (OJ L 88, 31.3.2017, p. 6) as amended by the Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism (OJ L 330, 9.12.2008, p. 21).

8 Regulation (EU) 2021/784 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 on addressing the dissemination of terrorist content online (Text with EEA relevance) (OJ L 172/79, 17.5.2021).

9 Previously this obligation was imposed on the EU member states on the basis of Article 3 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA) (OJ L 164, 22.6.2002, p. 3).

10 A. Petsche, M. Cancio Meliá, *Speaking of Terrorism and Terrorist Speech: Defining the Limits of Terrorist Speech Offences*, in: G. Lennon, C. King, C. McCartney (eds.), *Counter-Terrorism, Constitutionalism and Miscarriages of Justice*, Oxford 2019, p. 153.

11 Spain, Organic Law 10/1995 – Penal Code, 23 November 1995, BOE (Official State Gazette), No. 281, 24.11.1995.

it can be a discredit, contempt or humiliation of the victims of a terrorist act or their families, which goes way beyond what is required by Directive 2017/541.¹² States mostly stop at prohibiting mere inciting to commission of a terrorist act¹³ or combine this prohibition with a ban on glorification of a terrorist act.¹⁴ The Polish Criminal Code in its Article 255a(1) stipulates punishment for dissemination or public presentation of a content that may facilitate the commission of a terrorist offence.¹⁵ Meanwhile, Germany penalises dissemination of propaganda of one of the terrorist organisations listed by the European Union.¹⁶

Already Directive 2017/541 obliged EU Member States to take the necessary measures to ensure the prompt removal of online content constituting a public provocation to commit a terrorist offence that is hosted in their territory. When such removal is not feasible, the states should take measures to block access to such content towards the internet users within their territory. These measures should be set following transparent procedures and provide adequate safeguards, in particular to ensure that those measures are limited to what is necessary and proportionate and that users are informed of the reason for those measures. Safeguards relating to removal or blocking shall also include the possibility of judicial redress (Article 21(1)(2)(3) of Directive 2017/541). Nevertheless, this solution appeared to be dissatisfactory, as it was not followed by relevant legislation in the EU Member States. Therefore, the EU legislator decided to regulate this issue more precisely by means of an EU regulation. New technological means, especially the Internet, provide for a space also for terrorist propaganda and permits terrorists to share ideas, recruit and teach without limits normally posed by national frontiers, by using both

12 J.L. Alapont, *En enaltecimiento del terrorismo y la humillación de sus víctimas: límites y fundamentos de su punición en un Estado democrático de Derecho*, "Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología" 2022, No. 24–1, p. 28.

13 For example: Austria – Article 278 of the Penal Code (Federal Act of 23 January 1974 on acts punishable by law (Criminal Code – StGB)), BGBl. (Federal Law Gazette) Nr. 60/1974; Belgium – Article 140bis of the Belgian Penal Code (Law of 8 June 1867), *Moniteur belge* (Belgian Monitor) of 9 June 1867, p. 3133; Ireland – section 4A of the Criminal Justice (Terrorist Offences) Act 2005, S.I. (Irish Statute Book) No. 6/2005; Luxembourg – Article 135–2 of the Luxembourg Penal Code (Law of 18 June 1879, Penal Code, *Mémorial A* n° 58 de 1879, p. 589).

14 For example: France – Article 421–2–5 of the Penal Code (Law of 1 March 1994), *JORF* (Official Journal of the French Republic) of 23 July 1992. Also the United Kingdom, while it was still an EU Member State, penalised both incitement to and glorification of terrorism: section 1 of the Terrorism Act 2006, c. 11, 30 March 2006.

15 Article 255 of the Polish Criminal Code (Act of 6 June 1997, consolidated text, *Dz. U.* (Journal of Laws) 2024 17, as amended).

16 Section 86(2) of the German Penal Code (Law of 13 November 1998 (BGBl. (Federal Law Gazette) I S. 3322)).

publicly available and encrypted channels,¹⁷ as it enables the radicalisation process to occur more widely and anonymously by creating opportunities for virtual social interaction.¹⁸ There were attempts by civil rights activists to convince internet service providers, such as YouTube or Facebook, to take down terrorist content, but without governmental support these efforts remained without success.¹⁹

As the wording of Article 21(1)(2)(3) of Directive 2017/541 was too general and imprecise, Regulation 2021/784 was enacted and defined the terrorist content and the procedures to be followed when such content online is detected. A competent authority of a member state should have the power to issue a removal order requiring hosting service providers to remove terrorist content or to disable access thereto in all Member States. Hosting service providers shall remove terrorist content or disable access to terrorist content in all Member States as soon as possible and in any event within only one hour of receipt of the removal order (Article 3(1)(3) of Regulation 2021/784).

The expediency of the procedure and the risk it poses for the freedom of expression meant that the issue of remedies needed to be addressed in the regulation. This especially concerns media and the right to provide and to receive information. It has to be emphasized that news is a perishable commodity and to delay its publication, even for a short period, may well deprive it of all its value and interest.²⁰ Nowadays, social media are the main source of information for a large part of internet users. The exchange of information runs very rapidly there. The analysed measures may hamper this efficient and fast ways of information exchange.

That is why Article 9 of Regulation 2021/784 provides for the right to effective remedy for both hosting service providers and content providers. To preserve the right to impart and receive information the regulation imposed an obligation on hosting service providers to preserve for six months terrorist content which has been removed or access to which has been disabled, as well as any related data removed, which are necessary for either administrative or judicial review proceedings or the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist

17 A. Petzsche, M. Cancio Meliá, *Speaking of Terrorism...*, p. 152. E. Rediker, *The Incitement of Terrorism on the Internet: Legal Standards, Enforcement, and the Role of the European Union*, "Michigan Journal of International Law" 2015, Vol. 36(2), pp. 322, 324–325. A. Tsisis, *Terrorist Speech on Social Media*, "Vanderbilt Law Review" 2017, Vol. 70(2), p. 655.

18 S.M. Boyne, *Free Speech, Terrorism, and European Security: Defining and Defending the Political Community*, "Pace Law Review" 2010, Vol. 30(2), pp. 434–435.

19 A. Tsisis, *Terrorist Speech...*, pp. 657, 661.

20 ECtHR, *Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 2), app. no. 13166/87, judgment of 26 November 1991, at 51. ECtHR, *Observer and Guardian v. the United Kingdom*, app. no. 13585/88, judgment of 26 November 1991, at 60.

offences. At the same time, the content and related data should be subject to appropriate technical and organisational safeguards (Article 6 of Regulation 2021/784).

To date, almost all EU Member States have effectuated Regulation 2021/784 and indicated national authorities responsible for issuing removal orders. The states that still have not executed it are Greece, Portugal and Slovenia.²¹ Poland introduced a relevant law in October 2024.²² There is still not enough data to see how these provisions actually work. For example, according to the only available report from Germany concerning the year 2022, the competent authority has issued no removal orders at all.²³

Yet, due to the expediency of the procedure these rules constitute essential intrusion in the freedom of expression. That is why the evaluation of this solution cannot be detached from the existence of an effective remedy. At this point it is too early to analyse this aspect, as the relevant procedures are still being created. Without any doubt, these cases should be decided without undue delay. For the same reasons it is also of utmost importance that the meaning of terrorist content be delineated precisely to safeguard expressions that do not fall within its limits, which will be the focus of the next part of this paper.

Definition of terrorist speech and of the freedom of expression

Fundamental rights are protected in the European Union in a twofold way. They are general principles of the EU law stemming from constitutional traditions common to the Member States and the international treaties on which the Member States have collaborated or to which they are signatories, out of which the European Convention on Human Rights is of special importance. Since the entry into force of the Treaty of Lisbon, the EU Charter of Fundamental Rights has the same legal value as the Treaties (Article 6(1) TEU). Freedom of expression is one of the values protected by these instruments. As emphasized in the recitals of Regulation 2021/784, the

²¹ European Commission, *List of national competent authority (authorities) and contact points*, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/counter-terrorism-and-radicalisation/prevention-radicalisation/terrorist-content-online/list-national-competent-authority-authorities-and-contact-points_en (access: 22.12.2023).

²² Poland, Act of 18 October 2024 amending the Act on counter-terrorism activities and the Act on the Internal Security Agency and the Foreign Intelligence Agency, Dz. U. (Journal of Laws) item 1684.

²³ *Monitoring report under Article 21(1) Regulation EU 2021/784 on addressing the dissemination of terrorist content online and section 3 of the Act addressing terrorist content online*, Bundesnetzagentur, https://www.bundesnetzagentur.de/EN/Areas/Digitalisation/Internet/TerrorOnIn/Monitoringreport_2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (access: 22.12.2023).

presence of terrorist content online is a catalyst for the radicalisation of individuals. Therefore, hosting service providers have “particular societal responsibilities to protect their services from misuse by terrorists and to help address terrorist content disseminated online, while taking into account the fundamental importance of the freedom of expression, including the freedom to receive and impart information and ideas in an open and democratic society” (Recital (5)). This constitutes essential foundations of a pluralist and democratic society. Both the EU Member States and hosting service providers should only adopt measures which are necessary, appropriate and proportionate within democratic society. These measures should be “strictly targeted to address the dissemination of terrorist content online, while respecting the right to lawfully receive and impart information” (Recital (10)).

On the one hand, it is true that freedom of expression, as enshrined in Article 10 ECHR and Article 11 of the EU Charter of Fundamental Rights, is applicable not only to “information” or “ideas” that are favourably received or regarded as inoffensive or as a matter of indifference, but also to those that offend, shock or disturb. Such are the demands of pluralism, tolerance and broadmindedness without which there is no “democratic society”. Freedom of expression is subject to numerous exceptions, which must be narrowly interpreted and those necessary for any restrictions must be convincingly established.²⁴ These limitations should be prescribed by law and should be necessary in the democratic society, i.a. in the interests of national security, public safety or for the prevention of disorder or crime, as well as the protection of the reputation or rights of others (Article 10(2) ECHR).

Combatting terrorist speech as such constitutes a legitimate and proportionate limitation of the freedom of speech which answers pressing social need as it aims to protect the interests of national security and the prevention of disorder or crime. At the same time, the existence of mere pressing social need does not in itself justify broad restrictions on the freedom of expression, as the limitations, especially of a penal nature, should be also both necessary and proportionate, and not only desirable or reasonable.²⁵ It is striking a fair balance between requirements of protecting freedom of speech and the need to protect the State and the public against

²⁴ ECtHR, *Handyside v. the United Kingdom*, 5493/72, judgment of 7 December 1976, at 49. ECtHR, *Hogefeld v. Germany*, 35402/97, decision of 20 January 2000. ECtHR, *Sunday Times v. the United Kingdom* (no. 2), at 50. ECtHR, *Sabuncu and others v. Turkey*, app. no. 23199/17, judgment of 10 November 2020, at 218. ECtHR, *Z.B. v. France*, app. no. 46883/15, judgment of 2 September 2021, at 55. ECtHR, *Karatas v. Turkey*, app. no. 23168/94, judgment of 8 July 1999, at 48. A. Galán Muñoz, *El enaltecimiento del terrorismo: ¿Un delito inconstitucional, incoherente e inútil, o simplemente incomprendido?*, “Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología” 2022, No. 24–32, p. 4.

²⁵ S.M. Boyne, *Free Speech...*, pp. 440, 442–443. J.L. Alapont, *En enaltecimiento del terrorismo...*, p. 41.

armed conspiracies seeking to overthrow the democratic order that guarantees this freedom and other human rights.²⁶ It can be even concluded that in some cases terrorist speech was considered by the ECtHR an abuse of the freedom of expression as it was in the cases of its use for ends which are contrary to the very values of the ECHR.²⁷ Likewise, it would be contrary to the EU Charter of Fundamental Rights. As it will be shown further in this paper, terrorist speech does not always fall within the application of Article 17 ECHR. The majority cases decided by the ECtHR and described in this paper focus on compatibility of restrictions of the freedom of speech with Article 10 ECHR. To date, the meaning of terrorist speech has not been subject to scrutiny of the Court of Justice of the European Union, but some body of case-law of the European Court of Human Rights might be of help in solving this issue, which will be addressed in this part of the paper.

For this reason, to understand what type of speech constitutes prohibited terrorist speech, the essence of terrorist content needs to be defined, as only such content is situated outside of the scope of protection of the freedom of expression. The analysis of Directive 2017/541 and Regulation 2021/784 facilitates distinction of the following categories of terrorist speech:

- 1) public provocation to commit a terrorist offence meaning the distribution, or otherwise making available by any means, whether online or offline, of a message to the public, with the intent to incite the commission of one of the terrorist offences, where such conduct, directly or indirectly, such as by the glorification of terrorist acts, advocates the commission of terrorist offences, thereby causing a danger that one or more such offences may be committed (Article 5 of Directive 2017/541; Article 2(7)(a) of Regulation 2021/784);
- 2) recruitment for terrorism meaning soliciting a person or a group of persons to commit or contribute to the commission of one of the offences or to participate in the activities of a terrorist group (Article 6 of Directive 2017/541; Article 2(7)(b)(c) of Regulation 2021/784);
- 3) providing training for terrorism meaning providing instruction on the making or use of explosives, firearms or other weapons or noxious or hazardous substances, or on other specific methods or techniques, for the purpose of committing, or

26 ECtHR, *Brind v. the United Kingdom*, app. no. 187/14, decision of 9 May 1994. ECtHR, *Gürbüz and Bayar v. Turkey*, app. no. 8860/13, judgment of 23 July 2019, at 34. E. Barendt, *Threats to freedom of speech in the United Kingdom?*, "UNSW Law Journal" 2005, Vol. 28(3), p. 897. G. Rollnert Liern, *Incitación al terrorismo y libertad de expresión: el marco internacional de una relación problemática*, "Revista de Derecho Político" 2014, No. 91, pp. 233, 241.

27 ECtHR, *ROJ TV A/S v. Denmark*, app. no. 24683/14, decision of 17 April 2018. ECtHR, *Gürbüz and Bayar v. Turkey*, at 37.

contributing to the commission of, one of the terrorist offences, knowing that the skills provided are intended to be used for this purpose (Article 7 of Directive 2017/541; Article 2(7)(d) of Regulation 2021/784);

- 4) a threat to commit one of the terrorist offences (Article 3(1)(j) of Directive 2017/541; Article 2(7)(e) of Regulation 2021/784).

Out of these four categories of terrorist content, those listed in 2)-4) do not seem problematic in their interpretation. On the other hand, the content listed in 1) needs an additional explanation, as its interpretation might be challenging to national and international authorities, especially for courts, as it is raised that indirect inciting especially is not sufficiently precise to fulfil the exigencies of penal law, as the link between the speech and subsequent violent conduct would not be immediate nor direct. This refers in particular to the notion of glorification of terrorism, which is very general, broad and vague.²⁸

As emphasized in Recital (10) of Directive 2017/541 “the offence of public provocation to commit a terrorist offence act comprises, inter alia, the glorification and justification of terrorism or the dissemination of messages or images online and offline, including those related to the victims of terrorism as a way to gather support for terrorist causes or to seriously intimidate the population.” Such conduct should be punishable under national law when it causes a danger of the commission of a terrorist act. The notion of “danger” is also in itself imprecise and it permits for penalisation of expressions that do not carry an immediate risk of a terrorist attack, but only some distant possibility.²⁹ To the contrary, the Johannesburg Principles,³⁰ reflecting current shape of general principles of law recognized by the international community, based on international and regional standards and state practice, indicate that an expression may be punished as a threat to national security only if a government can demonstrate that the expression is intended to incite imminent violence, it is likely to incite such violence and there is a direct and immediate connection between the expression and the likelihood or occurrence of such violence (Principle 6). Such an approach is comparable to the one adopted by the Supreme Court of the United States (SCOTUS) in *Brandenburg v. Ohio*, in which the SCOTUS noticed that speech can be punishable only when advocacy is directed to incit-

28 G. Rollnert Liern, *Incitación al terrorismo...*, pp. 243–244; R. Bless, *Countering Terrorism while Protecting Freedom of the Media: A Crucial Balance for Governments*, “OSCE Yearbook” 2010, p. 286; S.M. Boyne, *Free Speech...*, pp. 422, 449–453; E. Rediker, *The Incitement of Terrorism...*, pp. 322–323, 335; A. Galán Muñoz, *El enaltecimiento del terrorismo...*, pp. 7–8.

29 G. Rollnert Liern, *Incitación al terrorismo...*, pp. 245–247.

30 Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information, Freedom of Expression and Access to Information, U.N. Doc. E/CN.4/1996/39 (1996).

ing or producing imminent lawless action and is likely to incite or produce such action.³¹ This immediate connection would be often lacking in the case of rules on combatting terrorist content. It can also be noticed here that the UN Special Rapporteur Martin Scheinin marked that the danger should be objective.³²

For this reason, recital 10 of Directive 2017/541 stresses that “in each concrete case, when considering whether such a danger is caused, the specific circumstances of the case should be taken into account, such as the author and the addressee of the message, as well as the context in which the act is committed.”³³ The significance and the credible nature of the danger should also be considered when applying the provision on public provocation in accordance with national law.” For example, if an incriminated speech coincides with attacks or acts of violence, it is more probable that it will be considered to be direct inciting or justification of these acts.³⁴

Out of the national legal acts mentioned in the previous part of the paper, only the Spanish penal code defines in Article 18(1) a provocation as direct inciting the commission of a crime through printing, radio broadcasting or any other means of similar effectiveness that facilitates publicity or in the presence of a crowd of people. At the same time an apology is explained as public dissemination, by any means, of ideas or doctrines that exalt the crime or exalt its author. The other legal acts are silent as to the definition of apology.

To decide what terrorist speech is, both content and context should be always taken into account conjunctively, as illustrated by the judgment of the ECtHR in *Erkizia Almandoz*,³⁵ in which the context was particularly grave, yet the content of the applicant’s speech did not justify finding that it was a terrorist speech. The applicant was a Basque separatist politician and he took part in a ceremony which aimed at paying tribute to one of the deceased ETA members. During the ceremony a huge photograph of the deceased was displayed and photos of hooded ETA members and of prisoners were projected on the screen there. The event was accompanied by a traditional saber dance. Nevertheless, in his speech the applicant emphasized that it is the time for reflection and that the Basque political goals should be achieved by democratic means and his discourse was not hate speech; he

31 SCOTUS, *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444, judgment of 9 June 1969.

32 UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Shinin, *Report to the Human Rights Council. Ten areas of best practices in countering terrorism*, 22 December 2010, A/HRC/16/51.

33 ECtHR, *Gürbüz and Bayar v. Turkey*, at 36; J.L. Alapont, *En enaltecimiento del terrorismo...*, pp. 15–16; A. Galán Muñoz, *El enaltecimiento del terrorismo...*, p. 23.

34 G. Rollnert Liern, *Incitación al terrorismo...*, p. 241.

35 ECtHR, *Erkizia Almandoz v. Spain*, app. no. 5869/17, judgment of 22 June 2021.

neither justified terrorist acts, nor glorified terrorism.³⁶ In general terms, even if an expression is formulated by a member of an illegal organisation, it cannot be considered to have adverse impact on public order if it advocates a peaceful solution to a conflict or a ceasefire.³⁷

Recitals of Regulation 2021/784 might also be helpful in this regard. Recital (11) emphasizes that “when assessing whether material constitutes terrorist content within the meaning of the regulation, competent authorities and hosting service providers should take into account factors such as the nature and wording of statements, the context in which the statements were made and their potential to lead to harmful consequences in respect of the security and safety of persons. The fact that the material was produced by, is attributable to or is disseminated on behalf of a person, group or entity included in the Union list of persons, groups and entities involved in terrorist acts and subject to restrictive measures should constitute an important factor in the assessment.” However, this does not determine its outcome. The EU legislator understands the list of persons as individuals stipulated in Regulation 2580/2001³⁸ and in Regulation 2016/1686.³⁹

The case-law related to terrorist speech and freedom of expression also points out that broadcasting or making otherwise publicly available of interviews or words spoken by a person representing or supporting a terrorist organisation would constitute terrorist content,⁴⁰ especially if they incite to violence, incite to join terrorist organisations or portray terrorists (including deceased ones) as heroes.⁴¹ Some forms of identification with a terrorist organisation, and especially glorification thereof or its members, can be considered to be support of terrorism and inciting to violence.⁴² It has to be underlined that in such cases the content of a specific pub-

³⁶ *Ibidem*, at 42–52. A similar approach to the commemorative ceremony was adopted in: ECtHR, *Gerger v. Turkey*, app. no. 24919/94, judgment of 8 July 1999, at 50.

³⁷ ECtHR, *Belge v. Turkey*, app. no. 50171/09, judgment of 6 December 2016, at 34; ECtHR, *Gürbüz and Bayar v. Turkey*, at 41–46.

³⁸ Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism (OJ L 377, 28.12.2001, p. 70).

³⁹ Council Regulation (EU) 2016/1686 of 20 September 2016 imposing additional restrictive measures directed against ISIL (Da'esh) and Al-Qaeda and natural and legal persons, entities or bodies associated with them (OJ L 255, 21.9.2016, p. 1).

⁴⁰ ECtHR, *Brind v. the United Kingdom*, app. no. 187/14, decision of 9 May 1994; ECtHR, *Purcell and others v. the United Kingdom*, app. no. 15404/89, decision of 16 April 1991.

⁴¹ ECtHR, *ROJ TV A/S v. Denmark*, at 45–48.

⁴² ECtHR, *Zana v. Turkey*, app. no. 69/1996/688/880, judgment of 25 November 1997, at 56–62; ECtHR, *Yavuz and Yaylalı v. Turkey*, app. no. 12606/11, judgment of 13 December 2013, at 51;

lication is of an utmost importance. For example, a mere reference to someone who is considered to be an outlaw as “the people’s leader”, “president”, “esteemed”, “long live...” or similar is neither a glorification of terrorism, nor incitement.⁴³ However, if the same text at the same time glorifies separatists’ insurgence and armed resistance as well as the violent methods used by them on the one hand, and on the other stigmatises and dehumanises the other party to the conflict, the publication will not be protected by Article 10 ECHR⁴⁴ or Article 11 of the EU Charter of Fundamental Rights.

The ECtHR’s judgment in *Belek and Velioğlu*⁴⁵ concerned the publication by press of a statement of the imprisoned members of one of the Kurdish separatist organisations. In their statement they called for a democratic solution to resolve the Kurdish problem and they emphasized the importance and necessity of amnesty. Therefore, such publication did not constitute terrorist content as it did not incite to violence, nor to the armed resistance or uprising, and it was not hate speech, meaning speech instilling deep-seated and irrational hatred against identifiable persons.⁴⁶ The Court adopted a similar approach in its other judgments.⁴⁷ Therefore, when an expression is made even by listed individuals, but it advocates peace and democracy, it cannot be qualified as terrorist content.

In its judgment in *Bidart*⁴⁸ the ECtHR decided that it is legitimate for a state to impose on an individual an obligation to refrain from disseminating any work or audio-visual production authored or co-authored by this individual concerning the offences for which this individual was convicted. The applicant was a former leader of one of the Basque separatist organisations and he was released from prison on licence. The mentioned restriction was one of the conditions of his release. The Court took into consideration that the obligation did not prohibit the applicant from presenting his political views as such, especially on the issue of the Basque problem, but was only limited to all comments on and apologies of commit-

J.C. Aguerri, *Del “terrorista” al “radical”: los delitos de subjetividad en el código penal español*, “Revista Crítica Penal y Poder” 2017, No. 13, p. 156.

43 ECtHR, *Belge v. Turkey*, at 34. ECtHR, *Kılıç and Eren v. Turkey*, app. no. 43807/07; judgment of 29 November 2011, at 27–28.

44 ECtHR, *Sürek v. Turkey*, app. no. 26682/95, judgment of 8 July 1999, at 62; ECtHR, *Stomakhin v. Russia*, app. no. 52273/07, judgment of 8 October 2018, at 99–109; G. Rollnert Liern, *Incitación al terrorismo...*, p. 249.

45 ECtHR, *Belek and Velioğlu v. Turkey*, app. no. 44227/04, judgment of 6 October 2015.

46 *Ibidem*, at 20–27. See also: ECtHR, *Öner and Türk v. Turkey*, app. no. 51962/12, judgment of 30 June 2016, at 24; ECtHR, *Özer v. Turkey*, app. no. 69270/12, judgment of 11 February 2020, at 29.

47 ECtHR, *Müdüür Duman v. Turkey*, app. no. 15450/03, judgment of 6 October 2015, at 26–37.

48 ECtHR, *Bidart v. France*, app. no. 52363/11, judgment of 12 November 2015.

ted crimes.⁴⁹ In this case, the individual history of the applicant was of importance as his words could be regarded by his followers as a call to continue his activities.⁵⁰

Definitely praising, approving or condoning a terrorist act would fall within the meaning of terrorist content. In the *Leroy*⁵¹ case the applicant was a cartoonist convicted for complicity in condoning acts of terrorism. After the attack on the World Trade Center on 11 September 2001, the applicant drew a cartoon which symbolised the attack, on which four high buildings were depicted being hit by two airplanes. The picture was accompanied by a slogan "We all have dreamed about it, the Hamas has done it." The applicant claimed that it was a caricature and by this picture and slogan he wanted to present the destruction of the American empire. He held it was also a form of artistic expression, which is usually characterised by exaggeration and aimed at provoking. The Court was not convinced by the interpretation of the applicant and noticed that the picture did not contain criticism of the American imperialism, but glorification of its destruction by an act of violence that harmed the dignity of its victims. Moreover, the applicant's explanations did not follow from the context and were expressed only after the proceedings against him were initiated. It has to be added that the drawing was made on the day of the attack and published two days afterwards, disregarding the shock of the entire world community and one could not at the same time neglect the impact of this picture in the region politically sensible to terrorist threat, as France was at that time, which constituted a threat to the public order in that region.⁵² This judgment is criticised, as it was not based on the cartoonist's intent to incite, but on the Court's own post-event speculation of the potential impact of the cartoon and it fell into the category of shocking offensive speech which is, still, protected by the Convention.⁵³ However, the cartoon was mere glorification of the 9/11 attacks and it was published in such time frames that it could be regarded as incitement to acts of similar scale and effects. Taking into consideration the picture itself referring directly to the WTC terrorist attack, the wording used by the author and the large audience to which the picture was directed, it was linked to the occurrence of other acts of violence as destruction was depicted as a realisation of a dream or desire.

On the other hand, it has to be stressed that failure to condemn terrorist attacks does not constitute tacit support for terrorism. Freedom of expression encompasses

⁴⁹ *Ibidem*, at 41–46.

⁵⁰ G. Rollnert Liern, *Incitación al terrorismo...*, p. 241.

⁵¹ ECtHR, *Leroy v. France*, app. no. 36109/03, judgment of 2 October 2008.

⁵² *Ibidem*, at 41–47.

⁵³ S.M. Boyne, *Free Speech...*, pp. 475, 477.

both the right to express an opinion and the right not to do it. That is why mere silence on terrorist acts and their perpetrators cannot be considered to be apology of terrorism.⁵⁴ Only approval or glorification thereof would fall outside the limits of protection of the freedom of expression.

In this context, special mention needs to be given to the judgment of the ECtHR in *Z.B. v. France*.⁵⁵ The applicant had a nephew born on 11 September 2009 and named Jihad. On the boy's third birthday the applicant gave him a T-shirt with slogans written on it: "I am a bomb" and "Jihad, born on 11 September". Then the boy wore the T-shirt to nursery school. The applicant was convicted for public and intentional apology of wilful killing. The applicant claimed that this T-shirt was a form of a joke and it was his form of humorous speech, a satire which is an artistic expression, yet the ECtHR did not agree with this interpretation. The Court took into consideration the terrorist threat that at that time existed in France and difficulties connected with the fight against terrorism. Also the context of the situation was of importance, as the applicant has instrumentalised a child aged three, who was thus an involuntary bearer of terrorist content without being aware of it. These messages were not only disseminated in the public, but it happened in a nursery school. That is why the Court held that these slogans were not only a mere provocation or a manifestation of the applicant's bad taste.⁵⁶ These actions of the applicant may be seen as moral support to terrorist activities, which can have a devastating effect on the prevention of crime.⁵⁷ Nevertheless, these acts should not be considered to be terrorist content. Without any doubt, they were simply foolish and mindless, but there was no feasible risk that these actions would incite commission of terrorist offence, taken into consideration the entire context of the situation. The t-shirt itself was under a jersey and would not have been seen, had the teacher not changed the child's clothes. Also the audience as such, namely teachers and children in a nursery school, is not of a kind susceptible to incitement to terrorism. These activities justified interference in the applicant's right to have family relations with his nephew (thus, rights under Article 8 ECHR), but not a penal reaction to the use of his freedom of expression in these very specific circumstances.

54 Constitutional Council (France), decision no. 2020-845 QPC of 19 June 2020; I. Serrano Maillo, *Anti-terrorism Regulations and Freedom of Speech in Spain*, in: T. Workneh, P. Haridakis (eds.), *Counter-terrorism Laws and Freedom of Expression. Global perspectives*, Lanham, Boulder, New York, London 2021, pp. 66-67.

55 ECtHR, *Z.B. v. France*, app. no. 46883/15, judgment of 2 September 2021.

56 *Ibidem*, at 55-68.

57 G. Rollnert Liern, *Incitación al terrorismo...*, pp. 241-242.

Moreover, “material disseminated for educational, journalistic, artistic or research purposes or for awareness-raising purposes against terrorist activity should not be considered to be terrorist content. When determining whether the material provided by a content provider constitutes ‘terrorist content’ as defined in this Regulation, account should be taken, in particular, of the right to freedom of expression and information, including the freedom and pluralism of the media, and the freedom of the arts and sciences. Especially in cases where the content provider holds editorial responsibility, any decision as to the removal of the disseminated material should take into account the journalistic standards established by press or media regulation in accordance with Union law, including the EU Charter of Fundamental Rights. Furthermore, the expression of radical, polemic or controversial views in the public debate on sensitive political questions should not be considered to be terrorist content” (Recital (12) of Regulation 2021/784).

That is why the content of the publication has to be taken into consideration, especially if the publication concerns a group that has resorted to terrorist activity, for example in the fight for independence, remembering that states dispose of certain margin of appreciation in deciding whether there is pressing social need for limitation of the freedom of expression. Therefore, a ban on the circulation of a book on the Basque culture was judged by the ECtHR to be disproportionate. To reach this conclusion the Court analysed the entire content of the book and noticed that contrary to the government’s argument, it was neither a racist publication, nor a publication inciting people to violence or promoting separatism.⁵⁸

Special attention needs to be directed to the role of the media in a democratic society. Although the media must not overstep certain bounds, in particular in respect of the prevention of disorder and the protection of the reputation of others, their duty is nevertheless to impart – in a manner consistent with its obligations and responsibilities – information and ideas on all matters of public interest, including those relating to the administration of justice, to play their role of a “public watchdog”. At the same time, the public has the right to receive this information. That is why expressions falling into the category of political debate, even if they come from prohibited organisations, are protected by the freedom of expression if they do not contain public incitement to committing terrorist offences, or condone the use of violence, but constitute solely criticism of governmental policies, as the public has the right to be informed of the different ways of viewing a situation

⁵⁸ ECtHR, *Association Ekin v. France*, app. no. 39288/98, judgment of 17 July 2001, at 47–48, 56–63.

of conflict or tension,⁵⁹ even if they support separatist ideas.⁶⁰ That is why the Court concluded, i.a., that media are permitted to criticize the brutality of police officers and professional promotion of persons responsible for such brutality, even if the police officers at stake participate in combatting terrorism. Such critique does not constitute glorification of terrorism itself.⁶¹ In another judgment the ECtHR concluded that the use of words “State terrorism” or “bloody massacres” was a legitimate critique of the Turkish military operations in the South-Eastern Turkey as long as the articles did not encourage the use of violence.⁶² This confirmed that it is not only the media, but individuals too that are entitled to political criticism.

A similar approach to the ECtHR’s judgment in *Ceylan v. Turkey* was also adopted in the Joint declaration on freedom of expression and countering violent extremism of 2016. The experts emphasized that “everyone has the right to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, especially on matters of public concern, including issues relating to violence and terrorism, as well as to comment on and criticise the manner in which States and politicians respond to these phenomena”,⁶³ which further confirms that every individual has the right to participate in political debate and criticise politicians, including state authorities, and such critique is protected by the freedom of speech.

Conclusions

The analysed regulations on combatting terrorist content constitute an essential intrusion into the freedom of speech, due to the severity of penal sanctions and the expediency of the removal orders. That is why it has to be safeguarded that the

⁵⁹ ECtHR, *Sabuncu and others v. Turkey*, at 219–222; ECtHR, *Sürek v. Turkey (no. 4)*, app. no. 24762/94, judgment of 8 July 1999; ECtHR, *Incal v. Turkey*, app. no. 41/1997/825/1031, judgment of 9 June 1998, at 46–60.

⁶⁰ ECtHR, *Küçük v. Turkey (no. 3)*, app. no. 71353/01, judgment of 22 April 2008, at 54; ECtHR, *Karatas v. Turkey*, app. no. 23168/94, judgment of 8 July 1999, at 50–54.

⁶¹ ECtHR, *Falakaoğlu and Saygılı v. Turkey*, app. no. 11461/03, judgment of 19 December 2006, at 21–30.

⁶² ECtHR, *Ceylan v. Turkey*, app. no. 23556/94, judgment of 8 July 1999, at 33–38.

⁶³ *Joint declaration on freedom of expression and countering violent extremism*, The United Nations (UN) Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States (OAS) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples’ Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, 04.05.2016, <https://www.osce.org/fom/237966?download=true> (access: 28.12.2023).

restrictions do not surpass what is strictly necessary to protect national security, life and health of others as well as their human dignity. In order to achieve this goal, the definition of terrorist content has to be formulated precisely. Interpretative doubts are raised by expressions that indirectly advocate the commission of terrorist offences, especially by glorification of terrorism and terrorists, as they seem to be quite broad, and maybe even vague.

When evaluating a specific expression, its author, recipient, content and context have to be taken conjunctively into account, as these factors taken together should lead to a situation, in which a terrorist offence is likely to occur. One thread in the literature emphasises that there must exist a causal link between the incitement and the likely realisation of a terrorist act and mere glorification without the mentioned link should be protected by the freedom of speech.⁶⁴ Meanwhile, other authors believe that for a message to be punishable it needs only be capable of generating (in others) an idea to commit a terrorist crime.⁶⁵ In my opinion, an expression may be considered terrorist speech only if it has the capacity to inspire other persons to commit terrorist offences, where their realisation does not have to be immediate, yet the expression causes such a risk. Speech can be harmful,⁶⁶ though what determines the harmfulness of terrorist speech is its aptitude to incite commission of terrorist offences. The notion of a “terrorist offence” should be understood broadly for the purposes of defining terrorist content. It should include not only terrorist acts, but also joining a terrorist organisation or financing terrorism. For this reason, the foolish t-shirt in *Z.B. v. France* should not be deemed, in my estimation, terrorist content, because it obviously could not lead to a terrorist act nor radicalisation when considering other very specific circumstances of that case.

That is why expressions made by members of terrorist organisations that denounce terrorist activity and call up for peaceful solutions would not constitute terrorist speech, despite their authors. When a book or an article merely describe

64 E. Rediker, *The Incitement of Terrorism...*, pp. 328, 346–347.

65 A. Galán Muñoz, *El enaltecimiento del terrorismo...*, pp. 20, 22, 26–28.

66 For example hate speech can be harmful speech, as it is characterised by intentional targeting and discriminatory treatment of select groups (selected on the basis of their sex, race, religion, etc.), that threatens the rights of others, threatens the universally accepted values or even negates them – see: J. Kapelańska-Pregowska, M. Pucelj, *Freedom of Expression and Hate Speech: Human Rights Standards and their Application in Poland and Slovenia*, “Laws” 2023, No. 12(64), pp. 3–4; J.W. Howard, *Free Speech and Hate Speech*, “Annual Review of Political Science” 2019, No. 22, p. 95. Racist speech would be harmful speech, escaping protection of Article 10 ECHR – ECtHR, *Lillien-dahl v. Iceland*, 29297/18, decision of 12 May 2020. Also: L. Woods, *Art. 11 – Freedom of Expression and Information*, in: S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford 2021, pp. 361–362.

a group that has resorted to terrorism, but the aim thereof is descriptive and informative, it cannot be claimed to be terrorist content. An evaluation should be made *ad casu* with consideration of every particular circumstance. Yet one cannot overlook that all the circumstances taken together should make a terrorist offence likely to occur, although not necessarily immediately.

References

- Aguerrí J.C., *Del “terrorista” al “radical”: los delitos de subjetividad en el código penal español*, “Revista Crítica Penal y Poder” 2017, No. 13, pp. 146–166.
- Alapont J.L., *En enaltecimiento del terrorismo y la humillación de sus víctimas: límites y fundamentos de su punición en un Estado democrático de Derecho*, “Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología” 2022, No. 24–1, pp. 1–42.
- Barendt E., *Threats to Freedom of Speech in the United Kingdom?*, “UNSW Law Journal” 2005, Vol. 28(3), pp. 895–899.
- Bless R., *Countering Terrorism while Protecting Freedom of the Media: A Crucial Balance for Governments*, “OSCE Yearbook” 2010, pp. 283–289.
- Boyne S.M., *Free Speech, Terrorism, and European Security: Defining and Defending the Political Community*, “Pace Law Review” 2010, Vol. 30(2), pp. 417–483.
- Bundesnetzagentur, *Monitoring report under Article 21(1) Regulation EU 2021/784 on addressing the dissemination of terrorist content online and section 3 of the Act addressing terrorist content online*, https://www.bundesnetzagentur.de/EN/Areas/Digitalisation/Internet/TerrorOnIn/Monitoringreport_2022.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, *Misuse of antiterror legislation threatens freedom of expression*, 04.12.2018, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/misuse-of-anti-terror-legislation-threatens-freedom-of-expression>.
- European Commission, *List of national competent authority (authorities) and contact points*, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/counter-terrorism-and-radicalisation/prevention-radicalisation/terrorist-content-online/list-national-competent-authority-authorities-and-contact-points_en.
- Galán Muñoz A., *El enaltecimiento del terrorismo: ¿Un delito inconstitucional, incoherente e inútil, o simplemente incomprendido?*, “Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología” 2022, No. 24–32, pp. 1–51.
- Howard J.W., *Free Speech and Hate Speech*, “Annual Review of Political Science” 2019, No. 22, pp. 93–109.
- Kapelańska-Pręgoska J., Pucelj M., *Freedom of Expression and Hate Speech: Human Rights Standards and their Application in Poland and Slovenia*, “Laws” 2023, No. 12(64), pp. 1–23.

- Petzsche A., Cancio Meliá M., *Speaking of Terrorism and Terrorist Speech: Defining the Limits of Terrorist Speech Offences*, in: G. Lennon, C. King, C. McCartney (eds.), *Counter-Terrorism, Constitutionalism and Miscarriages of Justice*, Oxford 2019.
- Rediker E., *The Incitement of Terrorism on the Internet: Legal Standards, Enforcement, and the Role of the European Union*, "Michigan Journal of International Law" 2015, Vol. 36(2), pp. 321–351.
- Rollnert Liern G., *Incitación al terrorismo y libertad de expresión: el marco internacional de una relación problemática*, "Revista de Derecho Político" 2014, No. 91, pp. 231–262.
- Serrano Mailló I., *Anti-terrorism Regulations and Freedom of Speech in Spain*, in: T. Workneh, P. Haridakis (eds.), *Counter-terrorism Laws and Freedom of Expression. Global perspectives*, Lanham, Boulder, New York, London 2021.
- The United Nations (UN) Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States (OAS) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, *Joint declaration on freedom of expression and responses to conflict situation*, 04.05.2015, <https://www.osce.org/fom/154846>.
- The United Nations (UN) Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Representative on Freedom of the Media, the Organization of American States (OAS) Special Rapporteur on Freedom of Expression and the African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR) Special Rapporteur on Freedom of Expression and Access to Information, *Joint declaration on freedom of expression and countering violent extremism*, 04.05.2016, <https://www.osce.org/fom/237966?download=true>.
- Tsesis A., *Terrorist Speech on Social Media*, "Vanderbilt Law Review" 2017, Vol. 70(2), pp. 651–708.
- UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Shinin, *Report to the Human Rights Council. Ten areas of best practices in countering terrorism*, 22 December 2010, A/HRC/16/51.
- Woods L., Art. 11 – *Freedom of Expression and Information*, in: S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights*, Oxford 2021, pp. 333–369.

Zwalczanie wypowiedzi terrorystycznej w Unii Europejskiej a prawo do swobody wypowiedzi – wnioski z orzecznictwa ETPCz

Streszczenie

Terroryzm jest obecnie jednym z największych zagrożeń dla światowego pokoju i bezpieczeństwa. Z tego powodu społeczność międzynarodowa zdecydowała się na jego zwalczanie w sposób wielowymiarowy. Zwalcza ona nie tylko same akty terrorystyczne, ale również tak zwane przestępstwa przygotowawcze. Unia Europejska w ramach swoich kompetencji również uczestniczy w tych działaniach. Ze swojej strony UE zobowiązała państwa członkowskie z jednej strony do penalizacji wypowiedzi terrorystycznych, a z drugiej do wprowadzenia obowiązku usuwania treści terrorystycznych online. Oba te rozwiązania stanowią ingerencję w prawo do swobody wypowiedzi i mogą skutkować nadużyciami, jeżeli będą stosowane nieprawidłowo. Artykuł analizuje ten aspekt przez próbę nakreślenia granic zakazanej treści terrorystycznej. W tym celu prawodawstwo UE zostanie zbadane przez pryzmat odpowiedniego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, albowiem obecnie brak jest orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tej materii. Jak wykazały rozważania, omawiane ingerencje stanowią uzasadnione ograniczenie prawa do swobody wypowiedzi. W celu właściwej identyfikacji treści terrorystycznych należy brać pod uwagę kumulatywnie ich zawartość, autora, odbiorcę oraz kontekst. Dopiero te wszystkie czynniki łącznie mogą doprowadzić do wniosku, że specyficzna wypowiedź może prowadzić do popełnienia jednego z przestępstw terrorystycznych, jakkolwiek niekoniecznie natychmiastowo. Prawo Unii Europejskiej w sprawie zwalczania wypowiedzi terrorystycznej jest w pełni zgodne z tymi wymogami.

Słowa kluczowe: terroryzm, Unia Europejska, swoboda wypowiedzi, podżeganie do terroryzmu, pochwała terroryzmu

CYTOWANIE

Matusiak-Frączak M., *Combating terrorist speech in the European Union and the freedom of expression – conclusions from the case-law of the ECtHR*, „Acta Iuris Stetinensis” 2025, nr 3 (54), 87–107, DOI: 10.18276/ais.2025.54-06.



Jakub Marchewka
mgr
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: jakub.marchewka@phd.usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-2714-531X



Podstawowe problemy regulacji i funkcjonowania grup spółek

Streszczenie

Regulacja funkcjonowania zgrupowań przedsiębiorców stanowi złożone oraz skomplikowane zagadnienie zarówno w systemach prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i państw pozaunijnych¹. Wprowadzone do polskiego porządku prawnego prawo grup spółek, z jednej strony, obejmuje instrumenty zapewniające podmiotowi dominującemu sprawne zarządzanie grupą spółek w celu realizacji wspólnej strategii gospodarczej, z drugiej zaś strony przewiduje mechanizmy ochrony praw jednostki (podmiotu zależnego) poprzez ukształtowanie zasad odpowiedzialności cywilnej za decyzje podjęte w interesie grupy. Przedmiotem artykułu jest wyjaśnienie podstawowych kwestii związanych z funkcjonowaniem grupy spółek, do których należą: interes spółki i interes grupy spółek, wiążące polecenie oraz zasady odpowiedzialności spółki dominującej za szkodę wyrządzoną spółce zależnej. W artykule posłużono się metodą formalno-dogmatyczną.

Słowa kluczowe: prawo holdingowe, grupa spółek, interes grupy spółek, wiążące polecenie, odpowiedzialność spółki dominującej

1 M. Romanowski, *W sprawie potrzeby nowej regulacji prawa grup kapitałowych w Polsce*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2008, nr 7, s. 4.

Wprowadzenie

Rozwój współczesnej gospodarki oraz wyzwania stawiane przez rynek prowadzą do procesów związanych z koncentracją przedsiębiorców. Może ona polegać na łączeniu się przedsiębiorców (inkorporacja, fuzja) lub na stałym współdziałaniu samodzielnych przedsiębiorców (zgrupowanie przedsiębiorców, w tym holding). Praktyka korporacyjna wytworzyła różne formy koncentracji gospodarczej². W orzecznictwie i doktrynie należy zauważyć brak ugruntowanej terminologii odnoszącej się do form koncentracji przedsiębiorców. Pojęcia holdingu, koncernu czy grupy spółek często używane są zamiennie, choć nie są tożsame³. Struktura określana mianem holdingu jest typem koncentracji kapitałowej przedsiębiorców będącej pionowym powiązaniem, w którym jeden przedsiębiorca obejmuje akcje lub udziały innego przedsiębiorcy celem zapewnienia kontroli nad procesami organizacyjnymi, decyzyjnymi poprzez posiadanie odpowiedniej liczby głosów na zgromadzeniu wspólników (walnym zgromadzeniu) bądź poprzez dokonywanie innych procesów poza zgromadzeniem⁴, np. procesów zarządczych.

Ustawą z dnia 9 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw⁵ wprowadzono do polskiego systemu prawnego regulację dotyczącą grupy spółek, określaną w doktrynie jako prawo holdingowe. Zgłaszany postulat uregulowania problematyki grupy spółek wynikał przede wszystkim z praktyki gospodarczej. Obowiązujący do 12 października 2022 r. art. 7 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych⁶ odnosił się do tzw. holdingów umownych, które w zasadzie nie występowały w praktyce, w przeciwieństwie do tzw. holdingów faktycznych, na których opierają się niemal wszystkie grupy spółek występujące w Polsce⁷. Przepis art. 7 § 1 k.s.h. dopuszczał umowy holdingowe stanowiące jedyną formę regulacji materii prawa holdingowego. Klauzule umowne dotyczące odpowiedzialności spółki dominującej za szkodę wyrządzoną

2 Zob. S. Włodyka, *Prawo koncernowe*, Kraków 2003, s. 13–14.

3 Szerzej: M. Raczkowski, *Grupa spółek w świetle prawa pracy. Koncepcja pracodawców powiązanych*, Warszawa 2019, s. 34–37.

4 A. Kidyba, *Prawo handlowe*, Warszawa 2021, s. 32.

5 Dz. U. z 2022 r. poz. 807 ze zm., dalej: ustawa nowelizująca. Ustawa weszła w życie 13 października 2022 r.

6 Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 18 ze zm., dalej: k.s.h.

7 A. Szumański, w: A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do zmian (tzw. prawo holdingowe)*, Warszawa 2022, s. 63.

spółce zależnej lub odpowiedzialności spółki dominującej wobec wierzycieli spółki zależnej oparte były na zasadzie swobody umów i nie były obowiązkowe⁸.

Należy wskazać, że na gruncie wprowadzonych przepisów ustawodawca posłużył się określeniem „grupa spółek”, które zgodnie z art. 4 § 1 pkt 5¹ k.s.h. oznacza spółkę dominującą i spółkę albo spółki zależne, będące spółkami kapitałowymi, kierujące się zgodnie z uchwałą o uczestnictwie w grupie spółek wspólną strategią w celu realizacji wspólnego interesu (interes grupy spółek), uzasadniającą sprawowanie przez spółkę dominującą jednolitego kierownictwa nad spółką zależną albo spółkami zależnymi⁹. Wprowadzenie instytucji grupy spółek do systemu prawnego stanowiło zatem uzupełnienie dotychczasowej, szczątkowej regulacji dotyczącej holdingów, bowiem zachowano pierwotne pojęcia związane ze stosunkiem dominacji i zależności¹⁰. Powstanie grupy spółek ze wszystkimi jej skutkami prawnymi uzależnione jest od podjęcia uchwały o uczestnictwie w grupie spółek ze wskazaniem spółki dominującej przez zgromadzenie wspólników (walne zgromadzenie) spółki zależnej większością 3/4 głosów oraz ujawnienia tego uczestnictwa w rejestrze (art. 21¹ § 2 i 3 k.s.h.). Uzależnienie ukonstytuowania grupy spółek w powyższym znaczeniu od ujawnienia wzmianki w rejestrze prowadzi do wniosku, że jest to holding rejestrowy¹¹.

Istnieje możliwość, że spółki pozostające w grupie spółek w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 5¹ k.s.h. nie ujawnią uczestnictwa w rejestrze, wówczas nie będzie im przysługiwała możliwość skorzystania z podstawowych instrumentów prawa holdingowego¹², jak np. wydanie wiążącego polecenia. W tej sytuacji będzie to holding nierejestrowy. Należy zwrócić uwagę, że poprzez zachowanie dotychczasowej regulacji w zakresie holdingów na gruncie obowiązującego stanu prawnego mogą występować również grupy spółek¹³, w których spółka zależna nie podjęła uchwały

8 A. Szumański, w: S. Sołtyński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks spółek handlowych*, t. I, *Komentarz do artykułów 1–150*, Warszawa 2006, s. 145–146.

9 Art. 4 § 1 pkt 5¹ k.s.h. dodany przez art. 1 pkt 1 lit. b ustawy nowelizującej.

10 M. Litwińska-Werner, w: J. Okolski, M. Modrzejewska (red.), *Prawo handlowe dla studentów i praktyków*, Warszawa 2022, s. 468.

11 A. Szumański, w: A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski (red.), *Kodeks...*, s. 116.

12 Brak możliwości pełnego skorzystania z przepisów prawa holdingowego wystąpi również po powzięciu uchwały o uczestnictwie w grupie spółek, a przed ujawnieniem wzmianki w rejestrze, bowiem zgodnie z art. 21¹ § 3 zd. 3 k.s.h. przepisów art. 21²–21⁴, art. 21⁶, art. 21⁷, art. 21¹⁰–21¹⁴ nie stosuje się przed ujawnieniem uczestnictwa w grupie spółek.

13 W znaczeniu potocznym wykształconym przez praktykę gospodarczą desygnat nazwy „grupa spółek” oznacza pozostawanie w stosunku dominacji i zależności, zgodnie z definicją zawartą w art. 4 § 1 pkt 4 k.s.h. Znaczenie potoczne należy odróżnić od desygnatu nazwy „grupa spółek” wskazanej w art. 4 § 1 pkt 5¹ k.s.h. jako kwalifikowany stosunek dominacji.

o uczestnictwie w grupie spółek w trybie art. 21¹ § 2 k.s.h. Wówczas będą to tzw. holdingi nierejestrowe (ułamne)¹⁴, co do których zastosowanie znajdują tylko przepisy dotyczące bezpośrednio skutków prawnych stosunku dominacji i zależności¹⁵, a nie przepisy wprowadzone ustawą nowelizującą.

Interes spółki a interes grupy spółek

Dyrektywą wyjściową, będącą wzorem postępowania wiążącym wszystkie organy korporacji, jest działanie „w interesie spółki”. Przez interes spółki należy rozumieć potrzeby, do których zaspokojenia spółka dąży bądź powinna dążyć, w granicach wyznaczonych celem oraz przedmiotem działalności spółki¹⁶. Pomimo braku ustawowej definicji pojęcia interesu spółki w warstwie normatywnej pojęcie to pojawia się jako np. kryterium, którego naruszenie uprawnia określone podmioty (art. 250 pkt 1–5 i art. 422 § 2 k.s.h.) do zainicjowania sądowej kontroli uchwał zgromadzenia wspólników bądź walnego zgromadzenia (art. 249 i art. 422 § 1 k.s.h.)¹⁷.

W literaturze wyróżnić można dwie zasadnicze koncepcje dotyczące charakteru interesu spółki¹⁸. Pierwsza z nich zakłada, że interes spółki ma charakter autonomiczny, odrębny względem interesu wspólników, co wynika z odrębnej podmiotowości przyznanej wszystkim spółkom handlowym oraz osobowości prawnej będącej właściwością spółek kapitałowych¹⁹. Na prymat interesu spółki wskazuje ustawa, bowiem zarząd reprezentuje i prowadzi sprawy spółki, a nie jej wspólników²⁰. Z kolei druga koncepcja głosi, że interes spółki należy postrzegać jako funkcję (wypadkową) interesów zaangażowanych w nią osób²¹. Interes spółki determinowany jest przez osoby uprawnione do podejmowania decyzji korpora-

14 A. Szumański, w: A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski (red.), *Kodeks...*, s. 117.

15 A. Szumański, w: S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks...*, s. 145.

16 A. Opalski, *Prawo zgrupowań spółek*, Warszawa 2012, s. 145.

17 *Ibidem*, s. 150–151. Na marginesie należy wskazać, że uchwała godząca w interes spółki nie jest samodzielną przesłanką zaskarżenia uchwały zgromadzenia.

18 Zob. I. Gębusia, *Interes spółki w prawie polskim i europejskim*, Warszawa 2017, s. 31–41; P. Błaszczuk, *Pojęcie interesu spółki handlowej. Glosa do wyroku SN z dnia 5 listopada 2009 r., I CSK 158/09*, „Glosa” 2012, nr 3, s. 32.

19 Zob. A. Szumański, *Spór wokół roli interesu grupy spółek i jego relacji w szczególności do interesu własnego spółki uczestniczącej w grupie*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2010, nr 5, s. 12; P. Bryłowski, A. Kidyba, *Kategoria interesu w kodeksie spółek handlowych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, nr 10, s. 7–8; F. Zoll, *Prawo cywilne w zarysie. Część ogólna*, Kraków 1946, s. 101.

20 S. Sołtysiński, P. Moskwa, *Interes spółki. Wspólnicy i interesariusze*, w: S. Sołtysiński (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 17A, *Prawo spółek kapitałowych*, Warszawa 2015, s. 39.

21 Zob. A. Opalski, *Prawo...*, s. 152–154.

cyjnych, co wskazuje na jego akcesoryjny charakter. W pełni autonomiczny interes spółki występuje tylko na płaszczyźnie formalnej (jako autonomiczna kategoria normatywna), zaś w znaczeniu materialnym treść tego pojęcia ustalana jest przez wspólników, względnie funkcjonariuszy spółki²². Odpowiada to podważanej w tym ujęciu pełnej samodzielności interesu spółki, zwłaszcza ze względu na możliwość podjęcia przez wspólników decyzji o likwidacji spółki, która w konsekwencji zakończy jej byt²³.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 listopada 2009 r.²⁴ podzielił argumentację przyjętą w drugim stanowisku, wskazując, że „interes spółki stanowi kompromis, wypadkową pomiędzy często sprzecznymi ze sobą interesami wspólników mniejszościowych i większościowych, a jego treść powinna uwzględniać słuszne interesy obu grup wspólników”. Zasada rządów większości, na której oparto model kształtowania „woli spółki”, nie oznacza jednak utożsamiania interesu spółki wyłącznie z interesem wspólnika większościowego. Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, „że nie może istnieć odrębny, samodzielny interes spółki jako osoby prawnej, abstrahujący od wypadkowej interesu wszystkich wspólników, determinowanej określonym w umowie spółki wspólnym celem”. Zatem wypadkowa interesów ogółu wspólników (akcjonariuszy) – co do zasady – kształtuje treść interesu spółki, tym samym podkreślając jego akcesoryjny charakter.

Punktem wyjścia dla kategorii interesu grupy spółek jest przyjęcie wykształconej w orzecznictwie francuskich sądów koncepcji *Rozenblum*²⁵. W myśl tej koncepcji zarząd spółki zależnej jest uprawniony do podjęcia działań zgodnych z interesem grupy, nawet jeżeli są one sprzeczne z interesem reprezentowanej przez nich korporacji. W szczególności dotyczy to wykonywania poleceń spółki dominującej, które mogą okazać się niekorzystne dla spółki zależnej²⁶, a są uzasadnione interesem całej grupy. Działania członków zarządu prowadzące do negatywnych skutków dla spółki zależnej są legitymizowane pod warunkiem istnienia ustabilizowanej struktury organizacyjnej zgrupowania, prowadzenia spójnej, długofalowej polityki zgrupowania oraz wyważenia interesów poszczególnych spółek²⁷. Spełnienie

22 P. Błaszczyk, *Pojęcie...*, s. 32.

23 A. Opalski, *O pojęciu interesu spółki handlowej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2008, nr 11, s. 17.

24 Wyrok SN z dnia 5 listopada 2009 r., I CSK 158/09, LEX nr 551846.

25 Por. wyrok Chambre Criminelle de Cour de Cassation z 4 lutego 1985 r., Nr 84-91.581, JCP/E 1985, II, 14614.

26 I. Gębusia, *Interes...*, s. 409.

27 K. Oplustil, *Koncepcje interesu grupy spółek w pracach europejskich gremiów eksperckich (EMCA, FECG, ICLEG)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 1, s. 5; A. Opalski, *Prawo...*, s. 99.

przesłanek wykształconych na kanwie koncepcji *Rozenblum* uwalnia menadżerów spółki zależnej od odpowiedzialności wynikającej ze stosowania się do niekorzystnych poleceń spółki dominującej²⁸.

Stosownie do treści art. 21¹ § 1 k.s.h. spółka dominująca oraz spółka zależna, które uczestniczą w grupie spółek, kierują się obok interesu spółki interesem grupy spółek, o ile nie zmierza to do pokrzywdzenia wierzycieli lub współników mniejszościowych albo akcjonariuszy mniejszościowych spółki zależnej. Ustawodawca, wyodrębniając grupę spółek jako autonomiczną kategorię normatywną²⁹, przewidział dla niej również kategorię własnego interesu. Podobnie jak interes spółki uczestniczącej w grupie, interes grupy spółek stanowi kategorię prawną. Nakaz kierowania się obok interesu spółki interesem grupy spółek, który został zdefiniowany jako kierowanie się przez spółki pozostające w grupie wspólną strategią w celu realizacji wspólnego interesu (interes grupy spółek)³⁰ wynika *expressis verbis* z art. 21¹ § 1 k.s.h. Zastosowanie funktora „obok” w powyższym przepisie zakłada wyważenie interesów spółek (zarówno dominującej, jak i zależnej) oraz interesu grupy spółek, przy uwzględnieniu interesu wierzycieli oraz współników (akcjonariuszy) mniejszościowych spółki zależnej³¹. Interes wierzycieli i innych osób zaangażowanych w działalność spółki jest uwzględniany, co wskazuje, że nie współtworzy on interesu spółki, lecz należy go jedynie mieć na względzie przy określaniu interesu spółki³². Powyższe założenia odpowiadają koncepcji interesu spółki przyjętej przez Sąd Najwyższy, przede wszystkim w zakresie ujmowania go z tzw. perspektywy właścicielskiej jako wypadkowa wyłącznie interesów współników³³. Natomiast uwzględnianie przez spółki pozostające w grupie spółek uzasadnionych interesów podmiotów z otoczenia spółki nawiązuje do wywodzącej się z prawa angielskiego koncepcji *Enlightened Shareholder Value*, która zakłada postępowanie członków zarządu ukierunkowane na rozwój spółki w interesie ekonomicznym jej

28 Zob. A. Szumański, *Spór...*, s. 13; I. Gębusia, *Interes...*, s. 409. Zgodnie z art. 21⁵ § 1 k.s.h. członek zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej oraz likwidator spółki zależnej nie ponosi odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wykonaniem wiążącego polecenia, w tym na podstawie art. 293, art. 300¹²⁵ i art. 483.

29 A. Czarnecka, w: M. Baran, A. Czarnecka (red.), *Prawo holdingowe. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2022, s. 21–22.

30 W ramach definicji legalnej grupy spółek w art. 4 § 1 pkt 5¹ k.s.h. ustawodawca zawarł również definicję interesu grupy spółek (definicja nawiasowa).

31 A. Szumański, w: A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski (red.), *Kodeks...*, s. 156–157.

32 A. Opalski, *Prawo...*, s. 629.

33 Por. A. Opalski, *O pojęciu...*, s. 23.

wspólników, przy respektowaniu w swoich działaniach interesów pozostałych interesariuszy (np. pracowników, wierzycieli, klientów oraz społeczności lokalnych)³⁴.

Koncepcja interesu grupy spółek w doktrynie i orzecznictwie francuskim skłania się ku ujmowaniu interesu *in concreto*, a nie *in abstracto*. Pojęcie interesu grupy spółek, mimo że zostało wprowadzone przez francuskiego ustawodawcę do ustawy, nie zostało przez niego zdefiniowane. W orzecznictwie francuskim wskazuje się, że interes grupy należy pojmować w perspektywie długookresowego planu biznesowego, który ma na celu równoważenie indywidualnych interesów członków grupy w dłuższej perspektywie czasowej. Ponadto judykatura francuska wskazuje, że wspólny interes grupy polega na realizacji: interesu ekonomicznego (efektywność zarządzania, optymalizacja podatkowa, osiągnięcie efektu synergii), interesu społecznego (interes pracowników spółek wchodzących w skład grupy) oraz interesu finansowego (wspólne zarządzanie finansami)³⁵.

W orzecznictwie polskim również można dostrzec judykaty dotyczące problematyki kierowania się interesem grupy spółek przez powiązane ze sobą spółki. W wyroku z dnia 3 grudnia 2012 r. SA w Katowicach³⁶ stwierdził, że decyzja spółki dotycząca przystąpienia do korporacji jest dobrowolna, natomiast jej następstwem jest podporządkowanie działania wspólnemu interesowi, co oznacza w rzeczywistości ograniczenie samodzielności poprzez podejmowanie decyzji strategicznych w interesie całej grupy uzależnionych od sytuacji ekonomicznej w kraju i na świecie. Rozstrzygając zagadnienie interesu grupy spółek, należy przyjąć, iż powinien on stanowić wypadkową interesów poszczególnych spółek z grupy. Brak podmiotowości prawnej grupy spółek uniemożliwia przypisanie interesu konkretnemu podmiotowi. Interes grupy spółek należy odnosić do pewnej zbiorowości składającej się ze spółki dominującej i spółki lub spółek zależnych³⁷.

³⁴ Por. P. Błaszczuk, *Pojęcie...*, s. 34.

³⁵ M. Romanowski, *W sprawie...*, s. 9; A. Opalski, *Prawo...*, s. 628–629, przedstawił w nawiązaniu do koncepcji francuskiej propozycję przepisów interpretujących pojęcie interesu spółki oraz interesu grupy spółek. „Interes spółki handlowej tworzy interes większości wspólników lub akcjonariuszy, z uwzględnieniem ochrony uzasadnionych interesów mniejszości. Przy określaniu interesu spółki handlowej należy także brać pod uwagę uzasadniony interes wierzycieli w utrzymaniu zdolności spółki do wykonywania zobowiązań oraz uzasadniony interes pracowników w ochronie zatrudnienia”. Natomiast w odniesieniu do koncepcji interesu grupy spółek autor wskazał, że: „spółka uczestnicząca w grupie spółek może kierować się zamiast interesem spółki, uzasadnionym interesem grupy, jeżeli spółka pozostaje w trwałym powiązaniu organizacyjnym z grupą i jest objęta strategią grupy, a zarząd spółki ma uzasadnione podstawy, by oczekiwać zrównoważenia interesów spółki i grupy w perspektywie średniookresowej”.

³⁶ Wyrok SA w Katowicach z dnia 3 grudnia 2012 r., V ACa 702/12, LEX nr 1236676.

³⁷ R. Adamus, w: R. Adamus (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do nowelizacji. Prawo holdingowe. Zmiany w funkcjonowaniu organów spółek kapitałowych*, Warszawa 2022, s. 47.

Obowiązek kierowania się przez spółkę zależną interesem grupy spółek (obok kierowania się interesem własnym) nie jest uzależniony od wydania wiążącego polecenia przez spółkę dominującą. Stosownie do art. 21¹ § 1 k.s.h. spółka zależna obowiązana jest realizować interes grupy spółek, gdy nie jest on sprzeczny z interesem własnym spółki zależnej (jest zatem co najmniej neutralny względem interesu spółki zależnej) oraz jego realizacja nie zmierza do pokrzywdzenia wierzycieli lub współników mniejszościowych spółki zależnej. Sprzeczność interesu spółki zależnej z interesem grupy spółek prowadzi do sytuacji, w której nie jest możliwe – zgodnie z art. 21¹ § 1 k.s.h. – kierowanie się przez spółkę zależną obok interesu własnego jednocześnie interesem grupy spółek. Natomiast wydanie wiążącego polecenia przez spółkę dominującą wyłącza zastosowanie art. 21¹ § 1 k.s.h., gdyż wpływa na zmianę kryteriów oceny prowadzenia spraw spółki zależnej. Wówczas wyłącznym kryterium będzie zgodność prowadzenia spraw spółki zależnej z wiążącym poleceniem, przy jednoczesnym uwzględnieniu obligatoryjnych przesłanek odmowy jego wykonania (art. 21⁴ k.s.h.)³⁸.

Istota instytucji wiążącego polecenia

Realizacja wspólnego interesu grupy spółek określonego we wspólnej strategii uzasadnia sprawowanie przez spółkę dominującą jednolitego kierownictwa nad spółkami zależnymi (art. 4 § 1 pkt 5¹ k.s.h.). Instrumentem przewidzianym dla realizacji tego interesu jest wiążące polecenie dotyczące prowadzenia spraw spółki wydawane przez spółkę dominującą wobec spółki zależnej (art. 21² § 1 k.s.h.). Celem wiążącego polecenia jest ułatwienie spółce dominującej sprawnego zarządzania grupą spółek³⁹. Ponadto jego zastosowanie ma prowadzić do zapewnienia ochrony wierzycieli i współników (akcjonariuszy) spółki zależnej oraz uwolnienia od odpowiedzialności funkcjonariuszy spółki zależnej, którzy w następstwie wydania tego polecenia mają wyłączoną bądź ograniczoną zdolność decyzyjną w zakresie jego przyjęcia do wykonania⁴⁰.

Należy zwrócić uwagę, iż przepis dopuszczający możliwość wydania wiążącego polecenia nie wskazuje bezpośrednio organu do tego uprawnionego, a jedynie przyznaje ogólną kompetencję spółce dominującej (art. 21² § 1 k.s.h.). Mając na

³⁸ A. Nowacki, *Kierowanie się przez spółkę zależną uczestniczącą w grupie spółek interesem grupy spółek*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2024, nr 8, s. 13–21.

³⁹ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw, s. 9–10 (Sejm IX kadencji, druk nr 1515).

⁴⁰ B. Sołtys, *Kilka uwag i propozycji do kodeksowej regulacji nowego prawa holdingowego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2021, nr 1, s. 10.

względnie zasadę domniemania kompetencji zarządu (art. 201 § 1, art. 300⁶² § 1 albo art. 300⁷³ § 1 oraz art. 368 § 1 k.s.h.), należy stwierdzić, że realizacja przyznanej spółce dominującej kompetencji należy właśnie do zarządu tej spółki⁴¹. Jak wskazuje A. Szumański, regulacja dotycząca przyjęcia do wykonania przez spółkę zależną wiążącego polecenia (art. 21³ k.s.h.) jest niemal lustrzanym odbiciem regulacji wydania wiążącego polecenia przez spółkę dominującą z art. 21² k.s.h. Różnica jednak polega na tym, że art. 21³ k.s.h. ujęty został od strony kompetencyjnej i wskazuje, że chodzi tu o uchwałę zarządu spółki zależnej⁴². Zatem wydanie wiążącego polecenia powinno zostać dokonane zgodnie z zasadami reprezentacji spółki dominującej (art. 205 § 1, art. 300⁶⁶ § 1 albo art. 300⁷⁸ § 1 oraz art. 373 § 1 k.s.h.).

Sporna w nauce jest natomiast kwestia dopuszczalności wydawania wiążących poleceń przez pełnomocników. A. Szumański wskazuje, że przy wydaniu wiążącego polecenia spółkę dominującą może reprezentować prokurent, a także pełnomocnik w granicach udzielonego mu pełnomocnictwa⁴³. Natomiast A. Kidyba przyjmuje, iż trudne do zaakceptowania jest włączanie prokurentów i pełnomocników spółki dominującej w proces zarządzania grupą spółek. Nie należy utożsamiać reprezentacji spółki w typowych stosunkach gospodarczych wobec podmiotów trzecich ze sprawowaniem jednolitego kierownictwa nad grupą spółek traktowanego jako rozszerzona sfera prowadzenia spraw⁴⁴. Za drugim z przedstawionych poglądów przemawiają dwa zasadnicze względy. Po pierwsze, wydanie wiążącego polecenia dotyczy sfery prowadzenia spraw spółki (art. 21² § 1 k.s.h.), zaś pełnomocnik umocowany jest do reprezentowania spółki wobec osób trzecich (*pro foro externo*)⁴⁵. W przypadku udzielenia pełnomocnictwa zastosowania nie znajdują konstrukcje dotyczące prowadzenia spraw spółki (*pro foro interno*)⁴⁶. Po drugie, regulacje uwalniające od odpowiedzialności za szkodę dotyczą działających w interesie grupy członków organów spółki dominującej, a nie jej pełnomocników (art. 21⁵ § 2 k.s.h.).

Normując możliwość wydawania wiążących poleceń i tym samym ograniczając zasadę samodzielności zarządu, ustawodawca zachował spójność systemową,

41 A. Kidyba, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do art. 1–300*¹³⁴, Warszawa 2023, s. 151–152.

42 A. Szumański, *Nowe prawo grup spółek w Polsce – koncepcja systemowa regulacji prawnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2022, nr 8, s. 12.

43 A. Szumański, w: A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski (red.), *Kodeks...*, s.198.

44 A. Kidyba, *Kodeks...*, s. 152.

45 Wyjątek od reprezentacji spółki przez pełnomocnika wobec osób trzecich stanowią tzw. pełnomocnictwa korporacyjne, w szczególności określone w art. 210 oraz art. 379 k.s.h. Zob. Ł. Węgrzynowski, *Członek zarządu spółki kapitałowej jako pełnomocnik spółki*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 11, s. 31.

46 Por. J.P. Naworski, *Reprezentacja spółki kapitałowej z udziałem pełnomocników – w tym będących członkami zarządu*, „Głosa” 2007, nr 5, s. 45–46; Ł. Węgrzynowski, *Członek...*, s. 32.

bowiem wprowadzenie tego instrumentu ma przełamywać zakazy wydawania wiążących poleceń członkom zarządu spółek kapitałowych wynikające z art. 219 § 2⁴⁷ i art. 375¹ k.s.h.⁴⁸ Potrzeba regulacji wiążących poleceń jest szczególnie widoczna na przykładzie spółki akcyjnej. Zakaz wydawania wiążących poleceń zarządowi przez walne zgromadzenie, a w rzeczywistości przez akcjonariusza większościowego będącego spółką kapitałową prowadził do niekorzystnego położenia zarządców spółki zależnej⁴⁹. W dyskusji nad regulacją dotyczącą grupy spółek przedstawiany jest także pogląd, zgodnie z którym określenie „wiążące polecenie” użyte w art. 219 § 2, art. 300⁶⁹ § 2 i art. 375¹ k.s.h. odnosi się do poleceń wydawanych organowi spółki przez inny organ tejże spółki. Natomiast w przypadku regulacji wprowadzonej ustawą nowelizującą mowa jest o wiążącym poleceniu wydanym przez podmiot prawa (spółkę dominującą) innemu podmiotowi prawa (spółce zależnej). Określenie „wiążące polecenie” pomimo semantycznej zbieżności oznacza dwie różne instytucje, które należy rozgraniczyć⁵⁰.

Wiążące polecenie powinno zawierać co najmniej cztery elementy składowe określające jego treść (art. 21² § 3 pkt 1–4 k.s.h.). Po pierwsze, powinno określać oczekiwane przez spółkę dominującą zachowanie spółki zależnej w związku z wykonaniem wiążącego polecenia. Przy określeniu oczekiwanego zachowania należy odnieść się do pojęcia świadczenia, które oznacza powinno, zgodne z treścią zobowiązania zachowanie dłużnika. Zgodnie z przyjętym w doktrynie podziałem zachowanie dłużnika może polegać na działaniu (*facere*), zaniechaniu (*non facere*)

47 Zgodnie z art. 219 § 2 k.s.h. rada nadzorcza nie ma prawa wydawania zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki. Tożsama regulacja występuje w prostej spółce akcyjnej (art. 300⁶⁹ § 2 k.s.h.). Na gruncie spółki z o.o. brak jest odpowiednika art. 375¹ k.s.h. stanowiącego, że walne zgromadzenie i rada nadzorcza nie mogą wydawać zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki. Jak wskazuje A. Szumański, w: S. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja, *Kodeks...*, s. 507, brak odpowiednika art. 375¹ k.s.h. w odniesieniu do spółki z o.o. nie stanowi zaniedbania legislacyjnego, ale świadomy wybór ustawodawcy. Mając na względzie treść art. 207 *in fine* k.s.h. oraz wykładnię systemową przepisów ustawy, dopuszczono możliwość wydawania wiążących poleceń przez wspólników spółki z o.o. w stosunku do zarządu w zakresie prowadzenia spraw tej spółki, co nie jest dopuszczalne w spółce akcyjnej.

48 A. Kidyba, *Kodeks...*, s. 151.

49 A. Szumański, w: A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski (red.), *Kodeks...*, s. 187–188. Autor wskazuje, że wykonanie wiążącego polecenia wydanego przez akcjonariusza większościowego mogło stanowić podstawę odpowiedzialności (cywilnej, karnej lub karnej skarbowej) zarządców spółki zależnej z powodu bezprawności działania (art. 375¹ k.s.h.). Zaś odmowa wykonania wiążącego polecenia wydanego przez akcjonariusza większościowego mogła zakończyć się dla zarządców spółki zależnej odpowiedzialnością organizacyjną (art. 370 § 1 zd. 1 k.s.h.).

50 R. Adamus, w: R. Adamus (red.), *Kodeks...*, s. 63.

oraz na znoszeniu (*pati*)⁵¹. Po drugie, powinno wskazywać na interes grupy spółek, który uzasadnia wykonanie przez spółkę zależną wiążącego polecenia. Trzecim elementem jest określenie spodziewanej korzyści lub szkody spółki zależnej, które będą następstwem wykonania wiążącego polecenia, o ile występują. Szkoda jest podstawową przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej i może wystąpić jako rzeczywiście poniesiona strata (*damnum emergens*) oraz utracone korzyści (*lucrum cessans*)⁵². Czwartym elementem wiążącego polecenia jest wskazanie przewidywanego sposobu i terminu naprawienia spółce zależnej szkody poniesionej w wyniku jego wykonania.

Kluczową kwestią jest także określenie charakteru prawnego wiążącego polecenia. A. Kidyba wskazuje, że od strony formalnoprawnej wiążące polecenie należy uznać za czynność prawną dwustronną, ponieważ do pełnego ukształtowania stosunku prawnego art. 21³ k.s.h. przewiduje obowiązek przyjęcia wiążącego polecenia przez spółkę zależną do wykonania w formie uchwały zarządu. Potwierdzeniem kwalifikacji wiążącego polecenia jako czynności prawnej ma być również zastrzeżona w art. 21² § 2 k.s.h. forma pisemna lub elektroniczna pod rygorem nieważności⁵³. Natomiast M. Chomiuk przyjmuje pogląd, że czynność prawna w postaci wydania wiążącego polecenia, a następnie jego przyjęcia do wykonania nie wpisuje się w ramy konstrukcyjne ani umowy, ani jednostronnej czynności prawnej. Wiążące polecenie należy uznać „(...) za czynność prawną, będącą czynnością korporacyjną dokonywaną w ramach ustawowo zdefiniowanego tworu korporacyjnego w postaci grupy spółek (...)”⁵⁴. Wątpliwości odnośnie do kwalifikacji prawnej wiążącego polecenia podnosi M. Litwińska-Werner, wskazując, że

51 M. Safjan, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. I, *Komentarz. Art. 1–449*¹⁰, Warszawa 2020, s. 1142. Za tezę, że oczekiwane przez spółkę dominującą zachowanie spółki zależnej może dotyczyć działania, zaniechania i znoszenia opowiadają się: R. Adamus, w: R. Adamus (red.), *Kodeks...*, s. 67; A. Szumański, w: A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski (red.), *Kodeks...*, s. 200–201.

52 Szerzej: Z. Banaszczyk, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks...*, s. 1233–1235.

53 A. Kidyba, *Kodeks...*, s. 152. Pogląd ten przyjmuje również A. Szumański, w: A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski (red.), *Kodeks...*, s. 191. Autor wskazuje, że skuteczne wydanie wiążącego polecenia stanowi dwustronną czynność prawną, bowiem wymaga oświadczenia woli dwóch spółek. O uznaniu wiążącego polecenia za czynność prawną przesądza art. 21² § 2 k.s.h. określający formę jego wydania. Skoro ustawodawca przewidział formę pisemną lub elektroniczną pod rygorem nieważności, to w świetle art. 73 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 1061 ze zm., dalej: k.c.), mamy do czynienia z formą czynności prawnej.

54 M. Chomiuk, w: Z. Jara (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 125. Autor powołuje się na definicję czynności korporacyjnej przedstawioną przez A. Opalskiego, w: A. Opalski (red.), *Kodeks spółek handlowych*, t. IIA, *Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, Warszawa 2018, s. 1065, wskazując, że zmierza ona do zapewnienia spółce dominującej legalnego

z ostrożnością można kwalifikować wiążące polecenie jako oświadczenie woli ze strony spółki dominującej, ponieważ w założeniu ma ono doprowadzić do wywołania określonych skutków prawnych: „(...) bardziej czytelna byłaby kwalifikacja wiążącego polecenia jako oświadczenia woli, które w ramach konstrukcji przyjętej na gruncie przepisów wymaga dla swej skuteczności określonego zachowania spółki zależnej”⁵⁵. Biorąc pod uwagę, że najistotniejszym elementem czynności prawnej jest oświadczenie woli⁵⁶, to wiążące polecenie wydane przez spółkę dominującą stanowi rdzeń czynności prawnej wydania i przyjęcia do wykonania wiążącego polecenia (*in pleno*), ponieważ oświadczenie to zawiera obligatoryjną treść tej czynności (art. 21² § 3 k.s.h.).

Wydanie wiążącego polecenia prowadzi do powstania obowiązku zarządu spółki zależnej w zakresie odniesienia się do otrzymanego polecenia. Reakcja spółki zależnej na wiążące polecenie może polegać albo na podjęciu uchwały zarządu o jego wykonaniu (art. 21³ k.s.h.), albo na podjęciu uchwały o odmowie jego wykonania (art. 21⁴ § 1–3 k.s.h.)⁵⁷. Biorąc pod uwagę treść wiążącego polecenia, należy uznać, że skutkiem przyjęcia do wykonania przez spółkę zależną wiążącego polecenia spółki dominującej jest powstanie stosunku zobowiązaniowego o charakterze umownym⁵⁸ czy też *quasi*-kontraktowym⁵⁹ między tymi spółkami. Natomiast wnioskując *a contrario*, należy stwierdzić, że uchwała zarządu spółki zależnej odmawiająca wykonania wiążącego polecenia nie prowadzi do powstania stosunku prawnego⁶⁰. Podobnie jak inne czynności prawne, wiążące polecenia mogą podlegać weryfikacji w zakresie ich zgodności z art. 58 k.c.⁶¹ W sytuacji sprzeczności wiążącego polecenia z prawem lub zasadami współżycia społecznego po stronie spółki zależnej powstaje obowiązek odmowy wykonania takiego polecenia⁶².

i prawidłowego funkcjonowania w grupie spółek oraz służy zabezpieczeniu praw i interesów jej samej, jak i wspólników mniejszościowych oraz wierzycieli spółki zależnej.

55 M. Litwińska-Werner, w: J. Okolski, M. Modrzejewska (red.), *Prawo...*, s. 475.

56 S. Czepita, Z. Kuniewicz, *Spór o konwalidację nieważnych czynności prawnych*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 9, s. 84–85.

57 F. Ostrowski, w: Z. Jara (red.), *Kodeks...*, s. 126.

58 A. Szumański, w: A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski (red.), *Kodeks...*, s. 191.

59 M. Baran, w: M. Baran, A. Czarnecka (red.), *Prawo...*, s. 52.

60 Tak R. Adamus, w: R. Adamus (red.), *Kodeks...*, s. 85; M. Baran, w: M. Baran, A. Czarnecka (red.), *Prawo...*, s. 52, wskazuje, że wówczas „nie dochodzi do powstania stosunku quasi-zobowiązaniowego”.

61 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy..., s. 10–11.

62 A. Szumański, w: A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski (red.), *Kodeks...*, s. 217; A. Kidyba, *Kodeks...*, s. 155; R. Adamus, w: R. Adamus (red.), *Kodeks...*, s. 85–86, wyróżnił dodatkowo

Ustawodawca przewidział granicę interesu grupy spółek poprzez wprowadzenie mechanizmu odmowy wykonania wiążącego polecenia w odniesieniu do wszystkich spółek zależnych, jeżeli jego wykonanie doprowadziłoby do niewypłacalności⁶³ lub zagrożenia niewypłacalnością⁶⁴ (art. 21⁴ § 1 k.s.h.) oraz odmowy wykonania wiążącego polecenia w odniesieniu do spółek zależnych niebędących spółkami jednoosobowymi, jeżeli istnieje uzasadniona obawa, że jest ono sprzeczne z interesem tej spółki i wyrządzi jej szkodę, która nie będzie naprawiona przez spółkę dominującą lub inną spółkę zależną uczestniczącą w grupie spółek w okresie dwóch lat, licząc od dnia, w którym nastąpi zdarzenie wyrządzające szkodę, chyba że umowa albo statut spółki stanowią inaczej (art. 21⁴ § 2 k.s.h.). Mechanizm zobowiązujący spółkę zależną do odmowy wykonania wiążącego polecenia, którego następstwem byłaby niewypłacalność lub zagrożenie nią wydaje się wpisywać w generalną zasadę uwzględniania interesu wierzycieli wyrażoną w art. 21¹ § 1 k.s.h. Natomiast przesłanka odmowy wykonania wiążącego polecenia w spółce zależnej niebędącej spółką jednoosobową ma uwzględniać wyrażony w art. 21¹ § 1 *in fine* k.s.h. interes wspólników mniejszościowych albo akcjonariuszy mniejszościowych spółki zależnej⁶⁵.

Odpowiedzialność spółki dominującej wobec spółki zależnej

Jednym z podstawowych problemów prawa grup spółek jest ochrona spółki zależnej realizowana poprzez obowiązek naprawienia szkody przez spółkę dominującą. Sytuacja ekonomiczna spółki zależnej ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia interesów jej wierzycieli oraz wspólników (akcjonariuszy) mniejszościowych⁶⁶. Artykuł 21¹² k.s.h. otwiera grupę przepisów kształtujących zasady odpowiedzialności w grupach spółek w myśl art. 4 § 1 pkt 5¹ k.s.h. Odpowiedzialność związaną

przesłankę odmowy wykonania wiążącego polecenia w postaci nadużycia prawa podmiotowego przez spółkę dominującą (art. 5 k.c. w zw. z art. 2 k.s.h.).

⁶³ Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 614) dłużnik jest niewypłacalny, jeżeli utracił zdolność do wykonywania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych.

⁶⁴ Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (tekst jedn. z 2024 r. poz. 1428 ze zm.) przez dłużnika zagrożonego niewypłacalnością należy rozumieć dłużnika, którego sytuacja ekonomiczna wskazuje, że w niedługim czasie może stać się niewypłacalny.

⁶⁵ F. Ostrowski, w: Z. Jara (red.), *Kodeks...*, s. 128. Autor wskazuje, że w spółce o mieszanej strukturze właścicielskiej obok potrzeby zapewnienia ochrony interesów wierzycieli istnieje potrzeba ochrony interesów wspólników mniejszościowych.

⁶⁶ A. Kappes, *Rzekoma ochrona spółki zależnej w prawie holdingowym*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2022, nr 12, s. 12.

z wydaniem wiążącego polecenia spółka dominująca może ponosić wobec spółki zależnej (art. 21¹² k.s.h.), wspólników albo akcjonariuszy spółki zależnej (art. 21¹³ k.s.h.), a także wierzycieli spółki zależnej (art. 21¹⁴ k.s.h.). Wprowadzone rozwiązania stanowią *lex specialis* wobec ogólnych zasad odpowiedzialności cywilnej⁶⁷.

Zasadniczo podstawą odpowiedzialności spółki dominującej wobec spółki zależnej za powstałą szkodę jest *per se* wiążące polecenie⁶⁸. W świetle art. 21² § 3 k.s.h. wiążące polecenie wskazuje co najmniej „(...) przewidywany sposób i termin naprawienia spółce zależnej szkody poniesionej w wyniku wykonania wiążącego polecenia”. Zachowanie spółki dominującej wyrządzające szkodę po stronie spółki zależnej może polegać wyłącznie na wydaniu wiążącego polecenia, nie zaś na jego wykonaniu, które leży w gestii zarządu spółki zależnej⁶⁹. Mimo iż art. 21¹² § 1 k.s.h. wprost wskazuje na szkodę wyrządzoną wykonaniem wiążącego polecenia, to pierwotnego źródła szkody należy upatrywać w jego wydaniu. Wykonanie zaś jest elementem pośrednim pomiędzy wydaniem wiążącego polecenia a powstałą szkodą⁷⁰. Natomiast przepis art. 21¹² § 1 k.s.h. przewiduje odpowiedzialność spółki dominującej wobec spółki zależnej uczestniczącej w grupie spółek za szkodę wyrządzoną w następstwie wykonania wiążącego polecenia, która nie została naprawiona w terminie wskazanym w tym poleceniu, i spółka dominująca ponosi winę.

Konsekwencją uznania wiążącego polecenia za czynność prawną jest odpowiednio przyjęcie odpowiedzialności w reżimie kontraktowym⁷¹. W świetle art. 471 k.c. do przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej, kontraktowej⁷² należy zaliczyć powstanie szkody, spowodowanej niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązania wskutek okoliczności obciążających dłużnika oraz istnienie adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy owym niewykonaniem

67 P. Błaszczak, w: A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski (red.), *Kodeks...*, s. 290.

68 Zob. A. Kappes, *Rzekoma ochrona spółki...*, s. 12–13. Autor wyróżnia cztery reżimy odpowiedzialności mogące znaleźć zastosowanie przy indemnizacji szkody spółki zależnej – tzw. kaskadowy mechanizm naprawienia szkody.

69 A. Kappes, *Rzekoma ochrona wierzycieli spółki zależnej w prawie holdingowym. Czas na odpowiedzialność przebijającą?*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2022, nr 10, s. 11.

70 A. Kappes, *Rzekoma ochrona spółki...*, s. 15.

71 W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy..., s. 33, wskazano, że w art. 21¹² § 1 k.s.h. ukształtowano odpowiedzialność odszkodowawczą spółki dominującej, o charakterze kontraktowym, na zasadzie winy domniemanej. A. Kappes, *Rzekoma ochrona spółki...*, s. 13 oraz A. Krawczyk, w: R. Adamus (red.), *Kodeks...*, s. 132, podkreślają, że projektodawca ograniczył się do przyjęcia przywołanego poglądu, nie uzasadniając go.

72 Odpowiedzialność kontraktowa wraz z odpowiedzialnością deliktową stanowią zasadniczy zrąb cywilnej odpowiedzialności odszkodowawczej. Tak K. Zagrobelny, w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 1102.

lub nienależytym wykonaniem zobowiązania a szkodą, która stanowi normalne następstwo naruszenia powinności dłużnika⁷³. Zasada winy jako zasada odpowiedzialności przeważa w dwóch głównych reżimach odpowiedzialności odszkodowawczej: kontraktowej oraz deliktowej⁷⁴. Dla powstania obowiązku naprawienia szkody przez spółkę dominującą, oprócz spełnienia przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej oraz wystąpienia bezprawnego zachowania, konieczne jest także zawinienie⁷⁵. W przypadku odpowiedzialności kontraktowej bezprawność obejmuje ściśle określony rodzaj bezprawia, tzw. bezprawność względną, stanowiącą naruszenie powinności dłużnika wynikającej z treści zobowiązania, co przekłada się na niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania⁷⁶. Spółka dominująca, która wydała wiążące polecenie, nie odpowiada wyłącznie za samo powstanie szkody, lecz za skutek swojego postępowania, pod warunkiem zawinienia. Uwolnienie od tej odpowiedzialności może nastąpić, jeżeli spółka dominująca wykaże, że nie ponosi winy za powstanie szkody⁷⁷.

W piśmiennictwie podejmowana jest problematyka charakteru odpowiedzialności spółki dominującej z art. 21¹² k.s.h.⁷⁸ Uzasadnieniem kontraktowego reżimu odpowiedzialności jest to, że wiążące polecenie stanowi formalnie czynność prawną

⁷³ M. Gutowski, w: M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny*, t. II, *Komentarz*. Art. 353–626, Warszawa 2022, s. 1235; K. Zagrobelny, w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks...*, s. 1103, wskazuje, że art. 471 k.c. ma szerokie zastosowanie i odnosi się do wszystkich rodzajów stosunków zobowiązaniowych. Dla ustalenia roszczenia odszkodowawczego nie ma znaczenia, czy niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania wynika z czynności prawnej (umowy, jednostronnej czynności prawnej), czynu niedozwolonego, bezpodstawnego wzbogacenia, decyzji administracyjnej czy orzeczenia sądu. Także dotyczy to stosunków zobowiązaniowych uregulowanych poza trzecią księgą k.c., np. zapis zwykły, zachówek.

⁷⁴ M. Kaliński, *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, w: A. Olejniczak (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 6, *Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2018, s. 51. Autor wskazuje, że aby mówić o winie po stronie jakiejś osoby, konieczne jest wcześniejsze stwierdzenie bezprawności. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2020, s. 213, przyjmują, że dopiero czyny bezprawne mogą uzyskać kwalifikację czynów zawinionych, zatem klasa czynów zawinionych mieści się w klasie czynów bezprawnych. Natomiast przez winę należy rozumieć naganną decyzję człowieka odnoszącą się do powziętego przez niego bezprawnego czynu (także zaniechania).

⁷⁵ P. Błaszczuk, w: A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski (red.), *Kodeks...*, s. 300.

⁷⁶ Z. Banaszczyk, w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks...*, s. 1439. Autor wskazuje, że bezprawność względna jest różna jakościowo od bezprawności przewidzianej w art. 415 k.c.

⁷⁷ M. Chomiuk, w: Z. Jara (red.), *Kodeks...*, s. 141.

⁷⁸ A. Krawczyk, w: R. Adamus (red.), *Kodeks...*, s. 133, opowiada się za odpowiedzialnością odszkodowawczą o charakterze deliktowym. Pośłużenie się w art. 21¹² §1 k.s.h. pojęciem winy jest typowe dla odpowiedzialności w reżimie deliktowym. Autorka stawia pytanie: czy uzależniając odpowiedzialność spółki dominującej *explicite* od przesłanki winy, ustawodawca uznaje za niewystarczające do indemnizacji szkody postawienie dłużnikowi (spółce dominującej) zarzutu naruszenia

dwustronną, w której treści zawiera się przewidywany sposób i termin naprawienia spółce zależnej szkody poniesionej w związku z wykonaniem wiążącego polecenia. Roszczenie odszkodowawcze przysługujące spółce zależnej obejmuje skutki niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków spółki dominującej wskazanych w wiążącym poleceniu. Ponadto od strony konstrukcyjnej odpowiedzialność spółki dominującej z art. 21¹² k.s.h. została ukształtowana w sposób zbliżony do odpowiedzialności odszkodowawczej funkcjonariuszy spółek kapitałowych (art. 293 i art. 483 k.s.h.), która w doktrynie przeważająco uważana jest za odpowiedzialność o charakterze kontraktowym⁷⁹.

Natomiast A. Kappes wskazuje, że odpowiedzialność spółki dominującej za szkodę wyrządzoną spółce zależnej różni się tym od typowej odpowiedzialności kontraktowej, że w tym drugim przypadku zawsze występuje uprzednie umowne zobowiązanie, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie prowadzi do powstania szkody. W relacjach holdingowych trudno doszukiwać się elementu umownego opartego na równości stron stosunku prawnego, bowiem wydane spółce zależnej wiążące polecenie implikuje jego wykonanie. Odmowa zaś jego wykonania następuje tylko wobec ziszczenia się przesłanek przewidzianych w ustawie lub umowie spółki. Autor przyjmuje, że odpowiedzialność spółki dominującej z art. 21¹² k.s.h. stanowi swoistą odpowiedzialność odszkodowawczą, wykazującą podobieństwo do odpowiedzialności w reżimie kontraktowym⁸⁰.

Konstrukcja art. 21¹² k.s.h. wprowadza różnicowanie przesłanek odpowiedzialności za szkodę ze względu na zakres zależności spółki zależnej wobec spółki dominującej⁸¹. W świetle art. 21¹² § 2 k.s.h. odpowiedzialność spółki dominującej wobec jednoosobowej spółki zależnej została ograniczona jedynie do sytuacji,

należytej staranności (art. 472 k.c.) i wymaga przy badaniu tego naruszenia także uwzględnienia elementów psychicznych, subiektywnych?

79 P. Błaszczuk, w: A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski (red.), *Kodeks...*, s. 304–305, wraz z przywołaną tam literaturą. Autor wskazuje na następczy charakter źródła obowiązku odszkodowawczego przy odpowiedzialności w reżimie kontraktowym, zestawiając to z pierwotnym charakterem odpowiedzialności deliktowej, w której źródłem obowiązku odszkodowawczego jest zdarzenie wywołujące szkodę bez względu na uprzednio istniejący między stronami stosunek zobowiązaniowy. Na kontraktowy charakter odpowiedzialności wskazują również A. Czarnecka, P. Furmaga, w: M. Baran, A. Czarnecka (red.), *Prawo...*, s. 132.

80 A. Kappes, *Rzekoma ochrona spółki...*, s. 13–14. Przyjmując, że uchwała spółki zależnej o przystąpieniu do grupy spółek stanowi jej blankietową zgodę na stosowanie się do wiążących poleceń, to „można próbować zrekonstruować tu element zobowiązania umownego, jakkolwiek wymaga to bardzo życzliwej wykładni omawianych przepisów”.

81 M. Wawer, w: J. Bieniak, M. Bieniak, G. Nita-Jagielski, K. Oplustil, R. Pabis, A. Rachwał, M. Spyra, G. Suliński, M. Tofel, M. Wawer, R. Zawłocki, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2022, s. 154.

w której wykonanie wiążącego polecenia doprowadziło do jej niewypłacalności⁸². Poza wykazaniem przez jednoosobową spółkę zależności związku przyczynowego pomiędzy wykonaniem wiążącego polecenia a szkodą konieczne jest także wykazanie drugiego związku przyczynowego pomiędzy wyrządzoną szkodą a niewypłacalnością⁸³. Stan niewypłacalności spółki zależnej nie wchodzi w zakres obowiązku odszkodowawczego spółki dominującej, lecz stanowi jedynie przesłankę wystąpienia z roszczeniem o naprawienie szkody przez spółkę zależną. Zatem zobowiązanie do naprawienia szkody odnosi się jedynie do przypadku, gdy niewypłacalność spółki zależnej powstała na skutek wykonania wiążącego polecenia i spółka dominująca ponosi winę (art. 21¹² § 1 *in fine* k.s.h.)⁸⁴. Natomiast w stosunku do spółek niebędących spółkami jednoosobowymi spółka dominująca odpowiada, jeżeli szkoda nie została naprawiona w terminie wskazanym w wiążącym poleceniu i ponosi winę (art. 21¹² § 1 k.s.h.).

Bez względu na strukturę spółki zależnej (jednoosobowa albo niebędąca jednoosobową) odpowiedzialność spółki dominującej ustala się z uwzględnieniem obowiązku lojalności wobec spółki zależnej podczas wydawania i wykonywania wiążącego polecenia (art. 21¹² § 3 k.s.h.)⁸⁵. Współdziałanie między wspólnikami w celu realizacji wspólnego celu (*affectio societatis*) stanowiące element stosunku spółki (art. 3 k.s.h.) zakłada postępowanie w sposób lojalny, adekwatnie do zasad dobrych obyczajów, dobrej wiary i uczciwości⁸⁶. Ujęcie w art. 21¹² § 3 k.s.h. obo-

82 M. Chomiuk, w: Z. Jara (red.), *Kodeks...*, s. 142.

83 A. Kappes, *Rzekoma ochrona spółki...*, s. 15.

84 A. Krawczyk, w: R. Adamus (red.), *Kodeks...*, s. 138; P. Kuglarz, M. Kaliński, *Odpowiedzialność menedżerów w sytuacji niewypłacalności spółki w kontekście prawa holdingowego*, „Doradca Restrukturyzacyjny” 2022, nr 2, s. 61, wskazują, że na zarządzie spółki zależnej ciąży obowiązek wewnętrznej analizy, czy w stosunku do zarządzanej spółki mogą wystąpić przesłanki niewypłacalności lub zagrożenia niewypłacalnością. W regulacji nie określono terminu, w którym mogłaby wystąpić niewypłacalność lub zagrożenie nią, co może powodować spory pomiędzy spółką dominującą a spółką zależną. W sytuacji wystąpienia przesłanek o charakterze insolwencyjnym zarząd spółki zależnej powinien bezwzględnie odmówić wykonania wiążącego polecenia. J. Solnica, w: M. Baran, A. Czarnecka (red.), *Prawo...*, s. 64, wskazuje, iż obowiązek odmowy został wyrażony wprost w art. 21⁴ § 1 k.s.h., bowiem konstrukcja tego przepisu nie zapewnia elastyczności w zakresie podjęcia decyzji. Zatem powyższy problem nabiera znaczenia praktycznego, gdyż nie jest jednoznaczne, jak ukształtuje się odpowiedzialność członków zarządu spółki zależnej wobec niewypłacalności tej spółki i czy będą oni mogli skorzystać z art. 21⁵ § 1 k.s.h. przewidującego wyłączenie odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną wykonaniem wiążącego polecenia, w tym na podstawie art. 293, art. 300¹²⁵ i art. 483 k.s.h.

85 M. Wawer, w: J. Bieniak, M. Bieniak, G. Nita-Jagielski, K. Oplustil, R. Pabis, A. Rachwał, M. Spyra, G. Suliński, M. Tofel, M. Wawer, R. Zawłocki, *Kodeks...*, s. 154.

86 A. Opalski, *Obowiązki akcjonariuszy. Obowiązek lojalności*, w: S. Sołtysiński (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 17B, *Prawo spółek kapitałowych*, Warszawa 2012, s. 373–374; P. Błaszczuk,

wiązku lojalności jako klauzuli generalnej pozwala na odesłanie do pozaprawnego systemu wartości, co powoduje uelastycznienie reguł odpowiedzialności spółki dominującej wobec spółki zależnej. Standardy postępowania w relacjach korporacyjnych wynikające z obowiązku lojalności stanowią podstawę do oceny subiektywnych przesłanek odpowiedzialności spółki dominującej⁸⁷.

O zawinieniu spółki dominującej można mówić wtedy, gdy wydane przez nią wiążące polecenie stanowi naruszenie obowiązku lojalności. Natomiast wydanie wiążącego polecenia przy wykorzystaniu zasad biznesowej oceny sytuacji, w granicach dopuszczalnego ryzyka gospodarczego (*business judgment rule*) będzie stanowiło przejaw braku winy spółki dominującej⁸⁸. Przy czym niezachowanie wymogu lojalności nie może stanowić samodzielnej przesłanki odpowiedzialności spółki dominującej, bowiem na gruncie art. 21¹² § 1 k.s.h. wymaga się wykazania, że szkoda nie została naprawiona w terminie wskazanym w wiążącym poleceniu (przesłanka bezprawności)⁸⁹. Należy zauważyć, że regulacja grup spółek dopuszcza działania spółki dominującej, z których może wynikać szkoda spółki zależnej (wiążące polecenia), wobec tego nie jest to typowy obowiązek lojalności rozumiany jako powstrzymywanie się od działań sprzecznych z interesem spółki⁹⁰. Wprowadzenie wymogu lojalności spółki dominującej (wspólnika strategicznego) ma ograniczyć następstwa związane z nadużywaniem pozycji dominującej, co powinno przejawiać się w realizacji dyrektywy dobrych obyczajów, dobrej wiary i uczciwości wobec spółki zależnej, a także jej wspólników mniejszościowych⁹¹.

Podsumowanie

Przepisy ustawy nowelizującej wskazują na dychotomiczny podział pod względem regulowanej materii. Pierwsza kategoria przepisów ma za zadanie wprowadzić mechanizmy sprawnego zarządzania grupą spółek (np. wiążące polecenie, dostęp

Obowiązek lojalności wspólników i akcjonariuszy w grupach spółek, „Przegląd Prawa Handlowego” 2013, nr 8, s. 18–19.

87 P. Błaszczyk, w: A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski (red.), *Kodeks...*, s. 312. Wina określana jest jako subiektywna przesłanka odpowiedzialności, nakazująca uwzględnić cechy konkretnego zachowania podmiotu i na ich podstawie przesądzić o ponoszeniu przez ten podmiot odpowiedzialności; zob. P. Machnikowski, *Odpowiedzialność za czyny własne*, w: A. Olejniczak (red.), *System...*, s. 440.

88 A. Kappes, *Rzekoma ochrona wierzycieli...*, s. 12.

89 P. Błaszczyk, w: A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski (red.), *Kodeks...*, s. 314.

90 A. Kappes, *Rzekoma ochrona wierzycieli...*, s. 12.

91 P. Błaszczyk, *Obowiązek...*, s. 23.

do ksiąg i dokumentów spółki zależnej)), zaś druga kategoria koncentruje się na zagadnieniach związanych z ukształtowaniem zasad odpowiedzialności spółki dominującej za decyzje przez nią powzięte. Wprowadzając do porządku prawnego grupę spółek posiadającą odrębny od tworzących ją podmiotów, własny interes, stworzono autonomiczną kategorię normatywną. Modyfikując oraz uzupełniając dotychczasową, szcztątkową regulację tzw. prawa holdingowego, poza grupami spółek w rozumieniu art. 4 § 1 pkt 5¹ k.s.h., czyli stanowiących kwalifikowany stosunek dominacji i zależności, ustawodawca dopuścił istnienie grup spółek w znaczeniu potocznym, które znajdują się poza zakresem zastosowania omawianej regulacji.

Recepcja wywodzącej się z orzecznictwa francuskiego koncepcji *Rozenblum* pozwala na realizację interesu grupy spółek nawet, gdy prowadzi to do naruszenia interesu spółki zależnej, które jednak powinno być skompensowane w świetle średniookresowej strategii biznesowej. Służyć ma temu szczególna regulacja odpowiedzialności cywilnej spółki dominującej wobec spółki zależnej za szkodę wynikającą z wiążącego polecenia, co w założeniu również ma uwzględniać interes wierzycieli i współników mniejszościowych spółki zależnej. W celu urzeczywistnienia wspólnej strategii gospodarczej (interesu grupy spółek) ustawodawca przyznał spółce dominującej uprawnienie polegające na możliwości wkraczania w sferę prowadzenia spraw spółki zależnej (innej osoby prawnej), zwane wiążącym poleceniem. W zakresie kwalifikacji prawnej wiążącego polecenia należy przychylić się do poglądu wyrażonego w piśmiennictwie, że stanowi ono czynność prawną, będącą czynnością korporacyjną, z uwagi na to, iż jest instrumentem służącym sprawowaniu jednolitego kierownictwa nad grupą spółek. Mechanizm odmowy wykonania wiążącego polecenia jest swoistym „zaworem bezpieczeństwa” w sytuacji niewypłacalności podmiotu zależnego, co wpisuje się w zasadę kierowania się obok interesu spółki interesem grupy spółek, o ile nie zmierza to do pokrzywdzenia wierzycieli.

Ukształtowane przepisami mechanizmy odpowiedzialności spółki dominującej za wyrządzoną szkodę wydają się uwzględniać interes spółki zależnej, jej wierzycieli oraz współników mniejszościowych. Istotnym elementem stosunku zobowiązaniowego powstałego poprzez wydanie, a następnie przyjęcie do wykonania wiążącego polecenia jest naprawienie poniesionej szkody wyrządzonej spółce zależnej (art. 21² § 3 pkt 4 k.s.h.). Brak naprawienia szkody w terminie określonym w wiążącym poleceniu powoduje powstanie obowiązku odszkodowawczego po stronie spółki dominującej, który jak wskazano w piśmiennictwie ma charakter odpowiedzialności odszkodowawczej, o charakterze kontraktowym, na zasadzie winy domniemanej. Dochodzenie roszczenia o naprawienie szkody będzie wymagało wykazania przez spółkę zależną, że: wykonane wiążące polecenie zostało wydane i przyjęte do wykonania zgodnie z przepisami Tytułu I, Działu IV k.s.h.; ponosi ona szkodę;

istnieje adekwatny związek przyczynowy pomiędzy wykonaniem wiążącego polecenia a powstałą szkodą; spółka dominująca nie naprawiła szkody w terminie wskazanym w wiążącym poleceniu⁹².

Wprowadzona regulacja została oparta na systemie *opt-in*, w którym wejście w reżim wprowadzonych rozwiązań zależy będzie od przyjęcia go przez spółki pozostające w stosunku dominacji i zależności⁹³. Regulacja ta pozostaje irrelevantna z punktu widzenia spółek niezainteresowanych wejściem w reżim wprowadzony ustawą nowelizującą, bowiem nie ma on charakteru bezwzględnego. Natomiast skuteczność ochrony prawnej spółek zależnych, wspólników mniejszościowych oraz wierzycieli spółek zależnych mogłaby być zagwarantowana, gdyby ustawodawca przyjął powszechność prawa grup spółek⁹⁴.

Bibliografia

- Adamus R., w: R. Adamus (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do nowelizacji. Prawo holdingowe. Zmiany w funkcjonowaniu organów spółek kapitałowych*, Warszawa 2022.
- Banaszczyk Z., w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny, t. I, Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, Warszawa 2020.
- Baran M., w: M. Baran, A. Czarnecka (red.), *Prawo holdingowe. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2022.
- Bieniak J., Bieniak M., Nita-Jagielski G., Oplustil K., Pabis R., Rachwał A., Spyra M., Suliński G., Tofel M., Wawer M., Zawłocki R., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Błaszczczyk P., w: A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do zmian (tzw. prawo holdingowe)*, Warszawa 2022.
- Błaszczczyk P., *Obowiązek lojalności wspólników i akcjonariuszy w grupach spółek*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2013, nr 8, s. 18–24.
- Błaszczczyk P., *Pojęcie interesu spółki handlowej. Glosa do wyroku SN z dnia 5 listopada 2009 r., I CSK 158/09*, „Glosa” 2012, nr 3, s. 29–36.
- Bryłowski P., Kidyba A., *Kategoria interesu w kodeksie spółek handlowych*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, nr 10, s. 4–11.
- Chomiuk M., w: Z. Jara (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2022.

⁹² Por. M. Chomiuk, w: Z. Jara (red.), *Kodeks...*, s. 142; A. Czarnecka, P. Furmaga, w: M. Baran, A. Czarnecka (red.), *Prawo...*, s. 133–134.

⁹³ A. Szumański, *Nowe...*, s. 13.

⁹⁴ A. Kappes, *Rzekoma ochrona spółki...*, s. 17.

- Czarnecka A., w: M. Baran, A. Czarnecka (red.), *Prawo holdingowe. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2022.
- Czarnecka A., Furmaga P., w: M. Baran, A. Czarnecka (red.), *Prawo holdingowe. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2022.
- Czepita S., Kuniewicz Z., *Spór o konwalidację nieważnych czynności prawnych*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 9, s. 79–87.
- Gębusia I., *Interes spółki w prawie polskim i europejskim*, Warszawa 2017.
- Gutowski M., w: M. Gutowski (red.), *Kodeks cywilny, t. II, Komentarz. Art. 353–626*, Warszawa 2022.
- Kaliński M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza*, w: A. Olejniczak (red.), *System Prawa Prywatnego, t. 6, Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2018.
- Kappes A., *Rzekoma ochrona spółki zależnej w prawie holdingowym*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2022, nr 12, s. 12–18.
- Kappes A., *Rzekoma ochrona wierzycieli spółki zależnej w prawie holdingowym. Czas na odpowiedzialność przebijającą?*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2022, nr 10, s. 10–17.
- Kidyba A., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do art. 1–300¹³⁴*, Warszawa 2023.
- Kidyba A., *Prawo handlowe*, Warszawa 2021.
- Krawczyk A., w: R. Adamus (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do nowelizacji. Prawo holdingowe. Zmiany w funkcjonowaniu organów spółek kapitałowych*, Warszawa 2022.
- Kuglarz P., Kaliński M., *Odpowiedzialność menedżerów w sytuacji niewypłacalności spółki w kontekście prawa holdingowego*, „Doradca Restrukturyzacyjny” 2022, nr 2, s. 59–65.
- Litwińska-Werner M., w: J. Okolski, M. Modrzejewska (red.), *Prawo handlowe dla studentów i praktyków*, Warszawa 2022.
- Machnikowski P., *Odpowiedzialność za czyny własne*, w: A. Olejniczak (red.), *System Prawa Prywatnego, t. 6, Prawo zobowiązań – część ogólna*, Warszawa 2018.
- Naworski J.P., *Reprezentacja spółki kapitałowej z udziałem pełnomocników – w tym będących członkami zarządu*, „Głosa” 2007, nr 5, s. 5–55.
- Nowacki A., *Kierowanie się przez spółkę zależną uczestniczącą w grupie spółek interesem grupy spółek*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2024, nr 8, s. 13–21.
- Opalski A., w: A. Opalski (red.), *Kodeks spółek handlowych, t. IIA, Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością*, Warszawa 2018.
- Opalski A., *O pojęciu interesu spółki handlowej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2008, nr 11, s. 16–23.
- Opalski A., *Obowiązki akcjonariuszy. Obowiązek lojalności*, w: S. Sołtysiński (red.), *System Prawa Prywatnego, t. 17B, Prawo spółek kapitałowych*, Warszawa 2012.
- Opalski A., *Prawo zgrupowań spółek*, Warszawa 2012.

- Oplustil K., *Koncepcje interesu grupy spółek w pracach europejskich gremiów eksperckich (EMCA, FECG, ICLEG)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2019, nr 1, s. 5–25.
- Ostrowski F., w: Z. Jara (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Raczkowski M., *Grupa spółek w świetle prawa pracy. Koncepcja pracodawców powiązanych*, Warszawa 2019.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2020.
- Romanowski M., *W sprawie potrzeby nowej regulacji prawa grup kapitałowych w Polsce*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2008, nr 7, s. 4–12.
- Safjan M., w: K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny, t. I, Komentarz. Art. 1–449¹⁰*, Warszawa 2020.
- Solnica J., w: M. Baran, A. Czarnecka (red.), *Prawo holdingowe. Praktyczny komentarz*, Warszawa 2022.
- Sołtys B., *Kilka uwag i propozycji do kodeksowej regulacji nowego prawa holdingowego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2021, nr 1, s. 5–16.
- Sołtysiński S., Moskwa P., *Interes spółki. Wspólnicy i interesariusze*, w: S. Sołtysiński (red.), *System Prawa Prywatnego*, t. 17A, *Prawo spółek kapitałowych*, Warszawa 2015.
- Sołtysiński S., Szajkowski A., Szumański A., Szwaja J., *Kodeks spółek handlowych, t. I, Komentarz do artykułów 1–150*, Warszawa 2006.
- Szumański A., w: A. Szumański, R.L. Kwaśnicki, F. Ostrowski (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz do zmian (tzw. prawo holdingowe)*, Warszawa 2022.
- Szumański A., *Nowe prawo grup spółek w Polsce – koncepcja systemowa regulacji prawnej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2022, nr 8, s. 4–14.
- Szumański A., *Spór wokół roli interesu grupy spółek i jego relacji w szczególności do interesu własnego spółki uczestniczącej w grupie*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2010, nr 5, s. 9–17.
- Węgrzynowski Ł., *Członek zarządu spółki kapitałowej jako pełnomocnik spółki*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2014, nr 11, s. 28–35.
- Włodyka S., *Prawo koncernowe*, Kraków 2003.
- Zagrobelny K., w: E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Zoll F., *Prawo cywilne w zarysie. Część ogólna*, Kraków 1946.

Basic problems of regulation and operation of groups of companies

Abstract

The regulation of the functioning of corporate groups is a complicated issue, both in the legal systems of EU Member States and of those of non-EU countries. The law on groups of companies, introduced into the Polish legal order on the one hand includes instruments ensuring efficient management of a group of companies by the parent entity in order to implement a common economic strategy, and on the other hand, provides mechanisms to protect the rights of an individual (a subsidiary) by shaping the principles of civil liability for decisions taken in the best interest of the group. The subject of the article is to clarify the basic issues related to the operation of a group of companies, which include: the interest of the company and the interest of the group of companies, binding instructions and the rules of liability of the parent company for damage caused to the subsidiary. The article uses the formal-dogmatic method.

Keywords: holding law, group of companies, interest of group of companies, binding instructions, liability of parent company

CYTOWANIE

Marchewka J., *Podstawowe problemy regulacji i funkcjonowania grup spółek*, „Acta Iuris Stetinensis” 2025, nr 3 (54), 109–131, DOI: 10.18276/ais.2025.54-07.



Jakub Stępień
mgr
Uniwersytet Warszawski
e-mail: jakub.stepien@icloud.com
ORCID: 0000-0003-4812-4806



Rola prokuratora w znolizowanym Kodeksie postępowania karnego – analiza krytyczna

Streszczenie

Celem opracowania jest analiza historyczna uwarunkowań rozwoju współczesnego sądownictwa i prokuratury oraz ich roli, zarówno w społeczeństwie jako całości, jak i *stricte* w procesie karnym, a także analiza roli prokuratora w procesie karnym, zarówno modelowo, jak i w kontekście ostatnich zmian normatywnych. Autor analizuje mające miejsce w ostatnich latach nowelizacje prawa karnego, wskazując, iż w ich wyniku doszło do znacznego poszerzenia kompetencji prokuratora w postępowaniu karnym, szczególnie na etapie postępowania jurysdykcyjnego, gdzie przejął on część uprawnień zarezerwowanych uprzednio dla sądu. Autor poddaje te zmiany krytyce z punktu widzenia zgodności z konwencyjnym wzorcem rzetelnego procesu, wskazując przy tym, iż zmiany te wpisują się w szerszy kontekst normatywny generalnego zmierzania w kierunku większej punitowności prawa karnego, dający się zaobserwować w ostatnich latach. Artykuł stanowi pisemną wersję wystąpienia wygłoszonego podczas konferencji naukowej.

Słowa kluczowe: proces, prokurator, równość broni, sąd, *dominus litis*

Wprowadzenie

Proces karny jako taki stanowi dość unikalne zjawisko w skali społeczeństwa. Oto bowiem, w sformalizowanej procedurze, dochodzi do rozliczenia jednostki za złamanie powszechnie obowiązujących praw oraz wymierzenia jej, adekwatnej do wagi przewiny, kary, która stanowi bardzo daleko idącą ingerencję w sferę praw i wolności człowieka i obywatela. Ukonstytuowanie się tego, z dzisiejszej perspektywy oczywistego, konwencjonalnego modelu wymiaru sprawiedliwości stanowiło niezwykle istotny punkt na osi czasu kształtowania się społeczeństw w ogóle, gdyż wtedy właśnie zaprzestano karania ekscesów na własną rękę (często przy pomocy sił rodowych, w niezwykle krwawy sposób), funkcje karania powierzając zbiorowości¹.

W ramach *sui generis* umowy społecznej jako zbiorowość akceptujemy konwencjonalną czynność karania ludzi za złamanie tejże umowy, przydając organowi powołanemu do rozstrzygania o winie albo niewinności oskarżonego prawo do decydowania o wolności, majątku, a w niektórych systemach nawet i życiu sprawcy czynu, który jako społeczeństwo zbiorowo potępiamy. Przez stulecia wymiar sprawiedliwości ewoluował, z czasem doprowadzając do wyodrębnienia się, obok legislatury i egzekutywy, niezależnej władzy sądowniczej, której zadaniem było rozstrzyganie sporów, a także karanie sprawców przestępstw, do czego jednak niezbędne było wpierw ich ujęcie, co z kolei doprowadziło do wykształcenia się organów ścigania, w tym prokuratury właśnie, z którą obecnie kojarzone funkcje dawniej sprawowały same sądy². W Rzeczypospolitej w XV stuleciu urząd swoistego śledczego, sędziego i wykonawcy wyroku sprawowali tzw. oprawcy, którzy rozstrzygali sprawę na bazie własnych ustaleń, wymierzając surowe kary, co w praktyce ówczesnej sprowadzało się do wymierzenia kary śmierci³.

Z czasem w Europie wykształcił się urząd prokuratorski, który nadzorował ściganie sprawców występków (początkowo jedynie fiskalnych) oraz reprezentacji fiskalnych interesów państwa przed sądami, którzy, jako urzędnicy podlegli władzy (zazwyczaj królewskiej), sami byli władni koordynować pracę proto-policjantów⁴. Esencją istnienia urzędu prokuratorskiego jest wyposażenie go, w majestacie prawa, w instrumenty daleko idącej kontroli i wymuszania posłuchu, co wiąże się w sposób nierozzerwalny z kolei z państwowym monopolem na stosowanie przemocy,

1 K. Sójka-Zielińska, *Historia prawa*, Warszawa 2011, s. 139.

2 *Ibidem*, s. 139 i n.

3 R. Kucharski, *Zarys historii Prokuratury w Polsce*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 11, s. 122.

4 K. Koranyi, *Powszechna historia państwa i prawa*, t. 1, Warszawa 1966, s. 140.

co zdaniem M. Webera stanowiło element konstytutywny tego typu zbiorowości, która w majestacie prawa mogła (jako jedyna) legitymizować przymus i użycie siły⁵.

Model funkcjonowania prokuratury w społeczeństwie

Już z tego historyczno-filozoficznego wstępu jawi się pewnego rodzaju dysproporcja między obywatelem a urzędem, który ma daleko idące możliwości przymusowego wywierania posłuchu w celu realizacji swoich ustawowych funkcji. Uniwersalną cechą totalitaryzmów była bezkarność tego typu organów oraz ich wszechwładza. *A contrario* zatem w demokratycznym państwie prawnym, gdzie godność człowieka stanowi wartość nadrzędną, musi istnieć systemowe zabezpieczenie obywateli przed samowolą tych, którzy mogą w majestacie prawa posługiwać się przemocą, i takim bezpiecznikiem jest właśnie niezależne sądownictwo. To sąd jako jedyny jest władny rozstrzygać w sposób ostateczny o możliwości skierowania przeciw jednostce całego aparatu przymusu i represji oraz swoją władzą może chronić ją przed nadużyciami innych organów. I o ile panuje chyba powszechny konsensus, iż przestępczość, rozumiana jako złamanie akceptowanych przez ogół zasad funkcjonowania w ludzkiej zbiorowości, jest zjawiskiem niepożądanym, to w demokratycznym państwie prawa, z natury opartym na pewnego rodzaju kompromisach, konieczne jest takie ukształtowanie systemu wymierzania sprawiedliwości, aby prawa sprawcy, jako jednostki, nie zostały uszczuplone względem praw ogółu, oczywiście do momentu przesądzenia o jego winie.

Z dążenia do tego kompromisu wyłonił się model, w którym to niezależny sąd, wolny od wszelkich nacisków, wysłuchuje oskarżyciela i ocenia zasadność jego skargi z poszanowaniem praw i wolności oskarżonego, który może się bronić i który cały czas jest podmiotem praw nadanych ogółowi przez ustawy. Sąd stanowić ma gwarancję obiektywizmu i rozważenia wszelkich okoliczności, korzystnych i niekorzystnych dla podsądnego.

Aby proces sądowy mógł być uznany za rzetelny, a wydany przez sąd wyrok czynił zadość wymogom sprawiedliwości materialnej i proceduralnej, podsądny musi mieć wyraźną, praktyczną możliwość kwestionowania działania będącego ingerencją w jego prawa, co obejmuje nie tylko prawo do zainicjowania postępowania, ale także prawo do uzyskania rozstrzygnięcia sporu przez sąd, który to sąd musi

5 B. Ponikowski, *Kwestia państwa we współczesnej myśli politycznej*, w: A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. II, Wrocław 1998, s. 71; M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, w: M. Weber, *Racjonalność, władza, odczarowanie*, tłum. M. Holona, A. Kopacki, Poznań 2011, s. 266.

być niezależny w swym działaniu, wolny od nacisków i bezstronny, co znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie ETPCz⁶.

Idąc zatem dalej, o ile godzimy się jako społeczeństwo na pewną asymetrię w relacji sprawca – społeczeństwo na etapie samego ścigania oraz wykonania orzeczonej kary, o tyle w samym procesie wymierzania sprawiedliwości uznajemy za konieczne zagwarantowanie jednostce szerokiego wachlarza gwarancji chroniących ją przed arbitralnością władzy. Kluczowa w tym kontekście jawi się zasada równości broni, ukształtowana w praktyce orzeczniczej ETPCz, jako równość środków do dyspozycji w procesie po stronie oskarżenia i obrony, a ponadto oskarżony w stopniu co najmniej takim samym jak oskarżyciel musi mieć dostęp do materiałów sprawy i możliwość zajmowania stanowiska we wszystkich kwestiach podlegających rozstrzygnięciu⁷.

Oczywiście w kontekście tego, co już zostało powiedziane, trzeba zauważyć, iż równość broni, o której tu mowa, stanowi co najwyżej niedościgniony wzorzec, zaś próby realizacji tej zasady stanowią raczej odbicie platońskiej idei. Nie da się bowiem zamaskować rażącej dysproporcji między pozycją prokuratora, mającego do dyspozycji niemal cały arsenał środków zapobiegawczych, a także wsparcie uzbrojonej policji, a oskarżonego, co uzasadnione jest także częściowo tym, iż, oprócz oskarżyciela publicznego, prokurator sprawuje jednocześnie funkcję rzecznika interesu społecznego, mającego stać na straży prawa, nawet jeśli jego litera nie przemawia za tezami oskarżenia. Jednakże już podczas rozprawy ta dysproporcja winna ulegać daleko idącemu zatarciu, chociażby poprzez pozbawienie na tym etapie prokuratora statusu *dominus litis* (gospodarza postępowania) i sprowadzenie go do pozycji strony, z przekazaniem władzy nad postępowaniem i jego przebiegiem sądowi. W ostatnich latach należy jednak zauważyć postępujące odchodzenie od tej tendencji i burzenie kruchego balansu między stronami procesu karnego.

Aby uświadomić sobie wagę wprowadzonych zmian, poczynić należy jeszcze jedną uwagę ogólną. Otóż w procesie sądowym to rolę sądu jest wydawać rozstrzygnięcia, do stron zaś (w tym prokuratora właśnie) należy potencjalna polemika z rozstrzygnięciami sądu lub inicjowanie tychże w formie wniosków. To sąd sprawuje władzę sądowniczą i to w jego rękę powinny skupiać się istotne decyzje

6 Wyrok ETPCz z dnia 29 listopada 2016 r., w sprawie *Lupeni Greek Catholic Parish (Parafia grekokatolicka w Lupeni) i inni v. Rumunia*, skarga nr 76943/11, § 86; zob. również np. wyrok ETPCz z dnia 19 maja 2015 r., w sprawie *Fălie v. Rumunia*, skarga nr 23257/04, § 22 i 24.

7 Wyrok ETPCz z dnia 13 września 2016 r., w sprawie *Ibrahim i inni v. Wielka Brytania*, skargi nr 50541/08, 50571/08, 50573/08, i 40351/09, § 253–255; M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, art. 6; P. Hofmański, A. Wróbel, w: L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010, art. 6, teza 166.

dotyczące przebiegu postępowania. Dla realizacji tego modelu konieczne jest, prócz oczywiście zagwarantowania sądowi odpowiedniego poziomu władzy dyskrecyjnej, uniezależnienie podejmowania decyzji procesowych od stanowiska stron, w przeciwnym bowiem razie sąd traci element władzy nad przebiegiem postępowania, co stanowić ma gwarancję jego rzetelności. I o ile oczywiste jest, że na tym polu władza sądu powinna doznawać pewnych ograniczeń, głównie ze względu na dążenie do konsensualizacji procesu karnego, o tyle brak jest uzasadnienia dla uzależniania możliwości wydawania konkretnych rozstrzygnięć od woli prokuratora właśnie.

Analiza ostatnich zmian prawnych

W tym kontekście jednoznacznie krytycznie ocenić należy wprowadzone nowelizacją z 19 lipca 2019 r.⁸ zmiany polegające na umożliwieniu prokuratorowi, stosownie do treści art. 257 § 3 k.p.k.⁹, złożenie sprzeciwu od postanowienia sądu o warunkowym tymczasowym aresztowaniu i tym samym automatyczne zablokowanie zmiany tymczasowego aresztowania na poręczenie majątkowe, wskutek czego automatycznie przedłuża się pozbawienie niewinnego człowieka wolności do czasu uprawomocnienia się postanowienia wydanego na podstawie art. 257 § 2 k.p.k. Złożenie przez prokuratora sprzeciwu nie wymaga uzasadnienia, także w zakresie formy sprzeciwu nie przewidziano szczególnych wymagań, co oznacza, że może on zostać zgłoszony zarówno ustnie (i podlega utrwaleniu w protokole posiedzenia lub rozprawy), jak i na piśmie oraz nie podlega kontroli sądu, co nie tylko narusza pozycję sądu jako gospodarza postępowania incydentalnego i uzależnia go od jednej ze stron, ale także pozwala na pełną arbitralność działań prokuratora, skoro przepisy nie regulują przesłanek złożenia przez prokuratora sprzeciwu, o którym mowa w przepisie art. 257 § 3 k.p.k.¹⁰

Podobnie krytycznie należy ocenić kwestię nowelizacji przepisów dotyczących listu żelaznego. Dotychczas jego wydanie stanowiło skutek porozumienia się oskarżonego z sądem i ustalenia pewnych kompromisowych warunków mających ułatwić wymierzenie sprawiedliwości w sposób możliwie mało dolegliwy dla praw i wolności obywatela. Sam list żelazny jest dokumentem mającym na celu

⁸ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1694).

⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 46), dalej: k.p.k.

¹⁰ A. Sakowicz, S. Zabłocki, *Standard konstytucyjny i konwencyjny a warunkowe tymczasowe aresztowanie (art. 257 § 2 i 3 k.p.k.)*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 10, s. 36–38.

zagwarantowanie podejrzanemu (oskarżonemu) odpowiadania z wolnej stopy w zamian za to, że zastosuje się do wynegocjowanych warunków¹¹. Do niedawna decyzja w przedmiocie zastosowania listu żelaznego leżała w pełni w gestii sądu okręgowego, który fakultatywnie wydawał list żelazny, jeżeli oskarżony przebywający za granicą złoży oświadczenie, że stawia się do sądu lub do prokuratora w oznaczonym terminie pod warunkiem odpowiadania z wolnej stopy. Jednakże od 2021 r., w stadium postępowania przygotowawczego, do wydania listu żelaznego niezbędne są wnioski prokuratora o jego wydanie lub brak sprzeciwu wobec jego wydania, co w praktyce uzależnia zastosowanie tej instytucji od woli śledczego. Powyższe rozwiązanie jest na tyle krytycznie oceniane, iż niektóre sądy jawnie stosują tu wykładnię *contra legem*, wskazując: „Rozumienie przepisu art. 281 § 2 k.p.k. w ten sposób, iż sprzeciw prokuratora miałby charakter wiążący dla sądu, prowadziłoby do niespójności systemowej, a jednocześnie byłoby wyrazem uprzywilejowania prokuratora względem podejrzanego, przy jednoczesnym sprowadzeniu sądu do roli podmiotu podporządkowanego decyzji prokuratora. Takie rozwiązanie byłoby skrajnie nieefektywne i zaprzeczające wymogom ekonomii procesowej, która przemawia przeciwko angażowaniu w określone postępowanie jako organu procesowego podmiotu, który nie ma pełnych uprawnień do rozstrzygnięcia kwestii będącej przedmiotem tego postępowania”¹².

Również wskazać należy na zmianę trybu postępowania w przypadku wnoszenia subsydiarnego aktu oskarżenia, co stanowiło gwarancję możliwości dochodzenia swych praw przez pokrzywdzonego, nawet w obliczu braku wsparcia organów ścigania, dzięki czemu dalej mógł on walczyć przed niezawisłym sądem o naprawę swych krzywd, i czasem walka taka odnosiła skutek. Subsidiarne akty oskarżenia stanowią jednak sól w oku prokuratury, gdyż każde skazanie po wniesieniu skargi w tym trybie obnaża indolencję organów ścigania w konkretnej sprawie, każąc postawić pytanie – co myślał prokurator, odmawiając w takiej sprawie ścigania? Niektórzy prokuratorzy, eksponując nad wyraz rolę rzecznika interesu społecznego, nierzadko bronią oskarżonych subsydiarnym aktem oskarżenia.

Obecnie prokuratura została wyposażona w skuteczny mechanizm blokowania dochodzenia przez pokrzywdzonego sprawiedliwości w trybie art. 55 k.p.k., bowiem zgodnie ze znowelizowanym art. 330 § 4 k.p.k. prokurator zarządzeniem odmawia przesłania aktu postępowania przygotowawczego do sądu, jeżeli uzna, że wnoszący subsydiarny akt oskarżenia nie jest pokrzywdzonym. Co więcej, decyzja

11 K. Eichstaedt, w: D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego*, t. I, *Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023, art. 281, teza 1.

12 Postanowienie SA w Gdańsku z dnia 29 marca 2022 r., II AKz 222/22, LEX nr 3334354.

ta nie jest poddana sądowej kontroli, a jedynie prokuratora nadrzędnego, co czynić może w niektórych sytuacjach subsydiarny akt oskarżenia narzędnym iluzorycznym. W doktrynie wskazuje się, iż „przyznanie prokuratorowi nadrzędnemu, a nie sądowi prawa do rozpoznania zażalenia, może w istotny sposób utrudnić osobie wnoszącej subsydiarny akt oskarżenia realizację prawa do rozpoznania jego sprawy przez niezawisły i bezstronny organ, jakim jest sąd, co w konsekwencji może budzić wątpliwość co do konstytucyjności tego rozwiązania”¹³. Na marginesie wskazać również należy na mierność legislacji w tym aspekcie. Zauważyć bowiem trzeba, iż prokurator może odmówić przesłania akt sądowi, jednak znikąd nie wynika, aby miało to faktycznie postępowanie blokować. W takim układzie procesowym nie ma podstawy prawnej do nieorzekania przez sąd z uwagi na brak akt postępowania przygotowawczego. Taką podstawą nie będzie art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k., gdyż to do sądu należy stwierdzenie istnienia skargi uprawnionego oskarżyciela, a sąd dysponuje samodzielnością jurysdykcyjną i ocena prokuratora go w tym zakresie nie wiąże (por. art. 8 § 1 k.p.k.). Nie jest to także inna okoliczność wyłączająca ściganie z art. 17 § 1 pkt 11 k.p.k., bo ustawa milczy w kwestii uzależnienia możliwości prowadzenia postępowania od istnienia, a dokładniej dostępu sądu do akt. Nowelizacja nie wprowadza też odrębnej podstawy prawnej umorzenia z tego powodu. Prowadzi to do wniosku, że sąd ma obowiązek prowadzić postępowanie i zgromadzić samodzielnie materiał dowodowy konieczny do rozstrzygnięcia o przedmiocie procesu. Zatem choć formalnie możliwe, to faktycznie niezwykle trudne, aby nie rzec awykonalne, jest prowadzenie postępowania z subsydiarnego aktu oskarżenia w takiej konfiguracji¹⁴. Przepisy te jednak bardzo dobrze ilustrują tendencje ustawodawcy do sukcesywnego zwiększania pozycji prokuratora w procesie karnym.

Rozwiązań umożliwiających prokuratorowi wpływanie na przebieg postępowania sądowego w sposób znamieny dla *domini litis* jest oczywiście więcej. Wspomnieć można w tym miejscu chociażby o możliwości wyrażenia wiążącego sprzeciwu w kwestii niejawności rozprawy. Zgodnie ze znolizowanym art. 360 § 2 k.p.k., jeśli prokurator sprzeciwi się wyłączeniu jawności, rozprawa odbywa się jawnie. Uzależnienie wydania postanowienia w przedmiocie wyłączenia jawności od sprzeciwienia się prokuratora stanowi wejście w rolę sądu i istotne ograniczenie jego kompetencji procesowych. Warto w tym kontekście także zwrócić uwagę na brak konieczności uzasadnienia prokuratorskiego sprzeciwu w tej materii.

¹³ K. Eichstaedt, w: D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego...*, art. 330, teza 19.

¹⁴ *Ibidem*, art. 330, teza 17.

A contrario, sąd jest zobligowany uzasadnić swoją decyzję w tym przedmiocie, co wydaje się rozwiązaniem kuriozalnym i słusznie krytykowanym¹⁵.

Również istotnym poszerzeniem uprawnień prokuratorskich w procesie karnym jest uzależnienie nadzwyczajnego złagodzenia kary w stosunku do „małego świadka koronnego”, o którym mowa w art. 60 § 3 k.k.¹⁶ (które sąd stosuje obligatoryjnie), od wniosku prokuratora. Dotychczas było to w wyłącznej kompetencji sądu, toteż jeżeli skruszony przestępca w toku postępowania zdecyduje się skorzystać z dobrodziejstwa art. 60 § 3 k.k., to wcale nie jest przesądzone, iż prokurator złoży w tej materii wniosek.

Podsumowując, omówić warto jeszcze jedną zmianę istotnie zwiększającą zakres prokuratorskiej władzy nad postępowaniem, a także stanowiącą pewnego rodzaju manifestacyjny krok w kierunku większej represyjności prawa karnego i, co za tym idzie, mniejszej jego konsensualności. Aby oskarżony mógł w trybie art. 387 § 1 k.p.k. dobrowolnie poddać się karze, dotychczas wystarczył brak sprzeciwu prokuratora i należycie powiadomionego pokrzywdzonego. Zgodnie z nowym, nadanym nowelizacją z lipca 2022 r.¹⁷, brzmieniem art. 387 § 2 k.p.k. prokurator musi na takie zakończenie postępowania obecnie wyrazić zgodę. Dotychczas nieobecność prokuratora na rozprawie głównej, prawidłowo zawiadomionego o jej terminie, oznaczała, że w wypadku zgłoszenia przez oskarżonego wniosku, o jakim mowa w art. 387 § 1 k.p.k., nie sprzeciwiał się on takiemu wnioskowi. Skuteczne złożenie sprzeciwu wobec wniosku oskarżonego wymaga bowiem obecności prokuratora na rozprawie głównej¹⁸. Podobnie jak sprzeciw, zgoda wymaga aktywności procesowej strony procesowej (prokuratora), tyle że jest ona niezbędna nie do tego, aby wykluczyć uwzględnienie wniosku oskarżonego, lecz by mógł spotkać się z uwzględnieniem ze strony sądu, oczywiście przy spełnieniu innych warunków dobrowolnego poddania się odpowiedzialności karnej. W związku z wymogiem zgody prokuratora jego niestawiennictwo będzie skutkowało koniecznością przerwania lub odroczenia rozprawy w celu uzyskania od niego stanowiska w kwestii wniosku oskarżonego¹⁹. Jest niemalże wiedzą powszechną, iż prokuratorzy na sprawy nie

15 A. Grubalska, *Sprzeciwienie się prokuratora a sprzeciw w procesie karnym*, „Przegląd Sądowy” 2023, nr 3, s. 52.

16 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 17 ze zm.), dalej: k.k.

17 Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 2600 ze zm.).

18 Wyrok SN z dnia 21 sierpnia 2019 r., IV KS 19/19, OSNKW 2019, nr 9, poz. 57.

19 B. Ponikowski, J. Zagrodnik, w: J. Skorupka (red.) *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 387, nb. 20.

chodzą (zgodnie z art. 46 § 2 k.p.k. na te, w których prowadzono dochodzenie nie muszą), a jeżeli chodzą, to w większości „z wokandy”, czyli nie będąc referentami postępowania przygotowawczego. Wprowadzenie obligatoryjnej zgody prokuratora na dobrowolne poddanie się karze przy braku gwarancji jego obecności na sali rozpraw w większości przypadków stanowi faktyczną marginalizację możliwości konsensualnego kończenia postępowania w tym trybie. Gdyby prokuratorzy byli każdorazowo na sali sądowej, nic nie stałoby na przeszkodzie złożeniu sprzeciwu, jak miało to miejsce dotychczas. Obecnie dobrowolne poddanie się karze w większości przypadków może stać się fikcją i tylko krótki czas (nowela obowiązuje od 1 października 2023 r.) nie pozwala jednoznacznie potwierdzić tego danymi.

Podsumowanie

Sąd Apelacyjny w Gdańsku doskonale uchwycił w przywołanym wcześniej orzeczeniu esencję ostatnich tendencji legislacyjnych w prawie karnym procesowym, a mianowicie stopniowe przerzucanie uprawnień do rozstrzygania o przedmiocie postępowania jurysdykcyjnego na prokuratora. Przy utrzymaniu się takich tendencji spodziewać można się powrotu do modelu stosowania środków zapobiegawczych, bez wyjątku (w tym tymczasowego aresztowania), w śledztwie i dochodzeniu, przez prokuratora, jak miało to miejsce pod rządami Kodeksu prawa karnego z 1969 r.²⁰ *Neminem captivabimus* brzmi tu jak zużyty frazes. Wszystkie zmiany te zdają się stanowić przejaw realizowanej z rozmysłem polityki marginalizowania roli sądu na rzecz prokuratora w procesie karnym, co w połączeniu z opartym na hierarchicznym podporządkowaniu ustroju prokuratury nakazuje postawić bardzo poważne pytanie – czy jeżeli omawiany kierunek zmian się utrzyma, to polski proces karny nadal będzie spełniał konstytucyjne i konwencyjne wymogi rzetelności?

Bibliografia

- Eichstaedt K., w: D. Świecki (red.), *Kodeks postępowania karnego*, t. I, *Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023.
- Hofmański P., Wróbel A., w: L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010.
- Grubalska A., *Sprzeciwienie się prokuratora a sprzeciw w procesie karnym*, „Przegląd Sądowy” 2023, nr 3, s. 47–59.
- Koranyi K., *Powszechna historia państwa i prawa*, t. 1, Warszawa 1966.

²⁰ Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1969 r. Nr 13, poz. 96 ze zm.).

- Kucharski R., *Zarys historii Prokuratury w Polsce*, „Prokuratura i Prawo” 2021, nr 11, s. 121–160.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021.
- Ponikowski B., *Kwestia państwa we współczesnej myśli politycznej*, w: A.W. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, t. II, Wrocław 1998, s. 53–78.
- Ponikowski B., Zagrodnik J., w: J. Skorupka (red.) *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Sakowicz A., Zabłocki S., *Standard konstytucyjny i konwencyjny a warunkowe tymczasowe aresztowanie (art. 257 § 2 i 3 k.p.k.)*, „Przegląd Sądowy” 2021, nr 10, s. 26–55.
- Sójka-Zielińska K., *Historia prawa*, Warszawa 2011.
- Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, w: M. Weber, *Racjonalność, władza, odczarowanie*, tłum. M. Holona, A. Kopacki, Poznań 2011, s. 267–322.

The role of the prosecutor in the amended Code of Criminal Procedure – a critical analysis

Abstract

The aim of this article is to present a historical analysis of the determinants of development of the modern judiciary and prosecutor's office and their role, both in society as a whole and strictly in criminal proceedings, as well as to analyse of the role of the prosecutor in the criminal process, both as a model and in the context of recent normative changes. The author analyzes the amendments to criminal law that have taken place in recent years, pointing out that they have resulted in a significant expansion of the prosecutor's competences in criminal proceedings, especially at the stage of jurisdictional proceedings, where he took over some of the powers previously reserved for the court. The author criticizes these changes from the point of view of compliance with the conventional model of a fair trial, pointing out that these changes are part of a broader normative context of a general move towards greater punitiveness of criminal law, which can be observed in recent years. The article is a written version of the speech delivered by the author during a scientific conference.

Keywords: trial, prosecutor, equality of arms, court, *dominus litis*

CYTOWANIE

Stępień J., *Rola prokuratora w znowelizowanym Kodeksie postępowania karnego – analiza krytyczna*, „Acta Iuris Stetinensis” 2025, nr 3 (54), 133–142, DOI: 10.18276/ais.2025.54-08.



Michalina Maria Wodzińska
Uniwersytet Warszawski
e-mail: wodzinskamichalina@gmail.com
ORCID: 0009-0002-4167-7328



Tryb ścigania przestępstwa groźby karalnej po wprowadzeniu art. 12 § 4 Kodeksu postępowania karnego a paternalizm w procedurze karnej

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu była analiza nowo wprowadzonego art. 12 § 4 Kodeksu postępowania karnego w świetle paternalizmu. Przepis ten zezwala na wszczęcie postępowania karnego przez organy ścigania bez spełnienia przez pokrzywdzonego warunku wniesienia wniosku. Stanowi więc idealny przyczynek do postawienia pytania o zasadność ingerencji państwowej w wolność jednostki ukierunkowanej na działanie w interesie pokrzywdzonego. W artykule wpierw omówiono pojęcie paternalizmu z zastosowaniem metody teoretyczno-prawnej, następnie przeprowadzona została analiza art. 12 § 4 Kodeksu postępowania karnego przy zastosowaniu metody językowo-logicznej, a także dogmatyczno-prawnej. W końcowej części artykułu dokonano oceny wyników tej interpretacji z perspektywy paternalizmu. Przeprowadzenie owych badań miało na celu zbadanie zasadności postawionej hipotezy badawczej, wskazującej, że ingerencja państwa w wolność jednostki w wyniku stosowania art. 12 § 4 k.p.k. nie może zostać uznana za uzasadnioną, z uwagi na fakt, iż cel wprowadzenia owej normy do systemu prawa nie jest możliwy do osiągnięcia. Wyniki badań wykazały, iż regulacja ta jest paternalistyczna (a zatem uzasadniana dążeniem ku dobru jednostki), jednak prawdziwym celem jej wprowadzenia było ograniczenie podmiotowości pokrzywdzonego, zwiększenie represyjności, a także zaostreżenie polityki karnej państwa.

Słowa kluczowe: paternalizm, proces karny, groźba karalna, wnioskowy tryb ścigania

Wprowadzenie

W ostatnich latach doszło do wielu nowelizacji prawa karnego *sensu largo*. Proces ten bez wątpienia znamieny jest dla ogólnej tendencji panującej w legislacji, określonej mianem hiperinflacji przepisów¹. Nastąpiło więc odejście od jednego z podstawowych założeń systemu prawa karnego, jakim jest konserwatyzm². Artykuł 12 § 4 k.p.k.³ swoim brzmieniem i konsekwencjami wzbudził wiele zainteresowania w doktrynie. Analiza owego przepisu z punktu widzenia paternalizmu rodzi wiele pytań⁴. Po pierwsze, należy rozważyć, kiedy daną regulację można określić mianem paternalistycznej. Jakie czynniki będą determinować taką ocenę? Po drugie, czy sam fakt, uznania normy za przejaw paternalizmu może oznaczać, iż paternalizm ów jest uzasadniony⁵? W przypadku odpowiedzi negatywnej – czym powinien się charakteryzować ów przejaw, aby być uzasadnionym? Próba znalezienia odpowiedzi na powyższe pytania będzie miała na celu zbadanie zasadności postawionej hipotezy badawczej, wskazującej, że ingerencja państwa w wolność jednostki w wyniku stosowania art. 12 § 4 k.p.k. nie może zostać uznana za uzasadnioną, z uwagi na fakt, iż cel wprowadzenia owej normy do systemu prawa nie jest możliwy do osiągnięcia.

1 M. Woźniński, *Nowelizacja Kodeksu karnego z 7 lipca 2022 r. – szkic zagadnień*, https://www.temidium.pl/artukul/nowelizacja_kodeksu_karnego_z_7_lipca_2022_r_szkic_zagadnien-7058.html (dostęp: 21.10.2024).

2 *Ibidem*.

3 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 46), dalej: k.p.k. Art. 12 § 4 wprowadzono art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r. poz. 2600 ze zm.).

4 W niniejszym artykule posłużyłam się metodą teoretyczno-prawną, a także metodami badawczymi z zakresu filozofii prawa w celu wyjaśnienia oraz opisanego zjawiska paternalizmu prawnego. Do analizy przepisu z art. 12 § 4 k.p.k. zastosowałam zaś metodę językowo-logiczną oraz dogmatyczno-prawną. Wybór tej pierwszej motywowany był faktem, iż – jak wskazał L. Morawski – „wyjaśnianie, interpretowanie i porządkowanie przepisów prawnych nadal pozostaje najważniejszym zadaniem prawoznawstwa”; L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2000, s. 18–19. Jej zastosowanie okazało się więc niezbędne dla przeprowadzenia językowej wykładni nowelizowanego przepisu. Metoda dogmatyczno-prawna była zaś kluczowa dla oceny możliwego faktycznego zastosowania normy wynikającej z art. 12 § 4 k.p.k.

5 W niniejszym artykule przyjmuję założenie, iż twierdzenie uzasadniane (wyjaśniane, motywowane) w określony sposób nie musi być uznane za uzasadnione w ten sposób (z uwagi na nieprawdziwe wyjaśnienia czy motywy). Tym samym używam pojęcia „uzasadniany” w znaczeniu „wyjaśniający powody” – zob. *Wielki słownik języka polskiego PAN*, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/38458/uzasadniac/4895753/wyjasniac> (dostęp: 21.10.2024), oraz pojęcia „uzasadniony” w znaczeniu „oparty na obiektywnych racjach, podstawach” – zob. *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/uzasadniony;2534072.html> (dostęp: 21.10.2024), lub „poparty dowodami, argumentami” – zob. *Wielki słownik języka polskiego PAN*, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/37313/uzasadniony> (dostęp: 21.10.2024).

Pojęcie paternalizmu

Jak wskazał G. Dworkin, paternalizmem jest „każda ingerencja w życie określonej osoby, przez działania uzasadniane wyłącznie dobrem, szczęściem, potrzebami, interesami i wartościami tej osoby, której wolność jest ograniczona”⁶. Definicja ta ma jednak nieścisły charakter, z uwagi na użycie słowa „justified”, które może być rozumiane zarówno jako „uzasadniane”, jak i „uzasadnione”. Biorąc pod uwagę znaczenie określenia „uzasadniony”⁷, należy wskazać, że paternalistyczna ingerencja może być uzasadniana dobrem jednostki, nie będąc jednocześnie nim uzasadnioną. J. Kleinig zwrócił uwagę na ten aspekt definicji G. Dworkina i zaproponował zastąpienie słowa „justified” sformułowaniem „intended to be or purportedly justified”⁸, które może zostać przetłumaczone jako „[działania] mające być uzasadniane lub rzekomo uzasadniane [dobrem itd.]”⁹.

Definicja G. Dworkina ze względu na swoją nieścisłość nie może zostać uznana za kompletną. Potrzebne jest więc przytoczenie innych propozycji zdefiniowania owego zjawiska. E. Zamir wskazał, że „paternalizm to ingerencja w wolność osoby, której celem jest pogłębianie jej własnego dobra”¹⁰, co zdaje się bardziej trafne, ze względu na fakt, iż sam cel nie implikuje osiągnięcia skutku. J. Kleinig zaś o paternalizmie pisał w następujący sposób: „Kluczowe dla zrozumienia paternalizmu jest zestawienie dwóch czynników: narzucenia oraz konkretnego uzasadnienia. X działa w celu ograniczenia wolności Y, aby zapewnić dobro Y. Konjunkcja ta czyni paternalizm szczególnie problematycznym z perspektywy liberalizmu”¹¹. Klasyczny liberalizm dopuszcza bowiem ingerencję w wolność podmiotu jedynie w celu zapobiegnięcia krzywdom, które mogą zostać wyrządzone innym jednostkom. Na gruncie liberalizmu ingerencja paternalistyczna nie będzie zatem uzasadniona, gdyż ma na celu zapewnienie dobra tej samej jednostki, której wolność jest ograniczana. Rodzi to jednak pytanie – dlaczego liberałowie przypisują tak

6 „(...) the interference with a person's liberty of action justified by reasons referring exclusively to the welfare, good, happiness, needs, interests or values of the person being coerced”; G. Dworkin, *Paternalism*, „The Monist” 1972, vol. 56, no. 1, s. 65 (tłum. własne).

7 Zob. przyp. 5.

8 J. Kleinig, *Paternalism*, Manchester 1983, s. 10.

9 Tłum. własne.

10 „Paternalism is intervention in a person's freedom aimed at furthering her own good”; E. Zamir, *The Efficiency of Paternalism*, „Virginia Law Review” 1998, vol. 84, no. 2, s. 236 (tłum. własne).

11 „Central to understanding paternalism is the conduction of two factors: an imposition and a particular rationale. X acts to diminish Y's freedom, to the end that Y's good may be secured. It is the conjunction that renders paternalism particularly problematic within liberalism”. J. Kleinig, *Paternalism...*, s. 18 (tłum. własne).

duże znaczenie źródłom krzywdy?¹² Jedną z możliwych odpowiedzi daje J.S. Mill, odwołując się do swojej interpretacji tzw. zasady *Volenti* („chcącemu nie dzieje się krzywda”). J.S. Mill zaznacza, że „(...) jedynym celem, dla osiągnięcia którego ma się prawo sprawować władzę nad członkiem cywilizowanej społeczności wbrew jego woli, jest zapobieżenie krzywdzie innych”¹³. Następnie wskazuje, że przymus, zastosowany w celu powstrzymania jednostki przed wyrządzeniem sobie krzywdy, sam w sobie jest szkodą (*harm*), której w większości przypadków nie będzie można usprawiedliwić zapewnionym w ten sposób dobrem jednostki¹⁴. Owa argumentacja (podobnie jak stanowisko liberałów w tej kwestii) jest dzisiaj powszechnie odrzucana¹⁵. We współczesnych porządkach prawnych przyjmuje się bowiem, iż paternalizm może być uzasadniony, o ile ingerencja władzy państwowej rzeczywiście prowadzi do zapewnienia interesów jednostki¹⁶.

Jeszcze pełniejszy obraz paternalizmu ukazują proponowane w literaturze podziały tej koncepcji. Ze względu na tematykę niniejszego artykułu najważniejszy zdaje się podział na paternalizm miękki oraz twardy, w którym kryterium stanowi woluntatywność zachowania podmiotu podlegającego ingerencji paternalistycznej. Zgodnie z paternalizmem twardym państwo może ingerować nawet w jednoznacznie wolicjonalne wybory jednostki celem ochrony jej przed krzywdą. Taka ingerencja państwa dotyczyć więc będzie osoby, która ma pełną możliwość decydowania o samej sobie¹⁷. Tym samym często wskazuje się, że taka ingerencja stanowić będzie naruszenie prawa jednostki do prywatności¹⁸. Paternalizm miękki natomiast za uzasadnioną uznaje jedynie taką ingerencję państwa, która dotyczy wyborów lub działań jednostek, niebędących lub niemogących zostać uznanymi (wskutek braku dostatecznych dowodów) za wolicjonalne¹⁹. Niektórzy autorzy wskazują więc, że paternalizm miękki w istocie nie jest paternalizmem, gdyż skoro działania podmiotu nie mogą zostać uznane za woluntatywne, to państwo tym samym

¹² J. Feinberg, *Legal Paternalism*, „Canadian Journal of Philosophy” 1971, vol. 1, no. 1, s. 107–108.

¹³ J.S. Mill, *Utylitaryzm. O wolności*, tłum. A. Kurlandzka, M. Ossowska, Warszawa 1959, s. 129.

¹⁴ *Ibidem*, s. 122.

¹⁵ P. Łabieniec, *Paternalizm w prawie i etyce zawodowej*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2013, nr 2, s. 188.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ J. Feinberg, *Legal...*, s. 123.

¹⁸ M. Budyn-Kulik, *Prawnokarna problematyka kazirodztwa w ujęciu paternalistycznym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2012, nr 1–2, s. 59.

¹⁹ J. Feinberg, *Legal...*, s. 124.

nie ingeruje w wolność jednostki²⁰. Jak zaznacza J. Kleinig, stanowiska te dążą ku jednoznacznemu odrzuceniu paternalizmu ze względu na obawę przed „niewinnością przez skojarzenie” (*innocence by association*), rozumianą jako lęk przed tym, iż skoro możliwe jest uzasadnienie paternalizmu w niektórych przypadkach, może on zostać uznany za uzasadniony także w innych²¹. Paternalizm jest jednak złożonym konceptem, więc nie można kategorycznie stwierdzić, że zawsze lub nigdy nie będzie uzasadniony. Przemawia za tym także fakt, iż przejawia się on w większości współczesnych porządków prawnych²².

A zatem jakie okoliczności sprawiają, że paternalizm staje się uzasadniony? Przy tej ocenie będę odwoływać się do perspektywy prawa postępowania karnego. Z uwagi na fakt, iż celem niniejszego artykułu nie jest przedstawienie całej złożonej problematyki owej koncepcji, a jedynie analiza art. 12 § 4 k.p.k. w jej świetle, dalsze rozważania dotyczące paternalizmu będą siłą rzeczy fragmentaryczne.

Szczególną uwagę należy poświęcić zagadnieniu paternalizmu prawnego lub państwowego (*legal paternalism*) przejawiającemu się w relacji jednostka–państwo. J. Feinberg wskazuje, że „paternalizm prawny usprawiedliwia przymus państwowy stosowany w celu ochrony jednostek przed krzywdą wyrządzoną im przez nie same, lub – w swojej skrajnej wersji – w celu doprowadzenia do ich własnego dobra, bez uwzględnienia tego, czy im to odpowiada”²³. W próbach uzasadnienia paternalizmu prawnego naczelnym problemem jest fakt, że relacja między władzą państwową a jednostką nie ma cech zażyłości²⁴. Powoduje to, że stwierdzenie, iż władza państwowa posiada większą zdolność do rozpoznawania tego, co jest korzystne dla jednostki, aniżeli ona sama, należy uznać za daleko idące.

We współczesnej literaturze²⁵ przyjmuje się założenie, iż istnieją okoliczności, w których paternalizm państwowy może zostać uznany za uzasadniony. Występuje on w większości porządków prawnych, w szczególności w prowadzonej przez państwo polityce karnej²⁶. Zgodnie z funkcją ochronną prawo karne poprzez określanie

20 Zob. J. Kleinig, *Paternalism...*, s. 7. Stanowisko to argumentowane jest przekonaniem, iż skoro działania jednostki nie mieszczą się w jej sferze wolności (gdyż nie są wolucyjne), to niemożliwa jest ingerencja państwa w wolność podmiotu, co tym samym pozbawia ową ingerencję cech paternalistycznych.

21 *Ibidem*, s. 7–8.

22 P. Łabieniec, *Paternalizm...*, s. 188.

23 „The principle of legal paternalism justifies state coercion to protect individuals from self-inflicted harm, or in its extreme version, to guide them, whether they like it or not, toward their own good”. J. Feinberg, *Legal...*, s. 105 (tłum. własne).

24 E. Zamir, *The Efficiency...*, s. 236.

25 M. Budyn-Kulik, *Prawnokarna...*, s. 61.

26 *Ibidem*.

standardów postępowania w społeczeństwie wskazuje, w jakim zakresie określone dobra podlegają ochronie przed bezprawnymi zamachami²⁷. Paternalizm państwa przestaje być uzasadniony wtedy, gdy „wpływ paternalistyczny nie służy umożliwieniu jednostce dokonania wyborów lub przyspieszenia jej zdolności do ich poczynienia, a działa w celu udaremnienia podejmowania decyzji stanowiących próby realizacji przez jednostkę własnej koncepcji tego, jak żyć”²⁸.

Ocena potencjalnie paternalistycznych regulacji jest więc dwustopniowa. Po pierwsze należy rozstrzygnąć, czy dana regulacja może być uznana za wyraz paternalizmu. W jaki sposób powinno się dokonać owej oceny? Pytanie to stawia także J. Kleinig, zastanawiając się, czy już sama *ratio legis* przepisu może świadczyć o jego paternalistycznym charakterze²⁹. Odpowiadając na nie, początkowo wskazuje, że po uczynieniu takiego założenia każdy przymus państwowy uzasadniany interesem jednostki mógłby zostać uznany za paternalistyczny. Dalej zwraca jednak uwagę, iż po stwierdzeniu, że dobro jednostki stanowi *ratio legis* przepisu, należy zastanowić się, czy paternalistyczna ingerencja była dostatecznie uzasadniona. Dopiero odpowiedź na to pytanie warunkować będzie ocenę samej regulacji. W dalszej części artykułu przyjmę powyższy schemat rozumowania. Jednak przed analizą art. 12 § 4 k.p.k. należy odnieść się do zagadnienia wnioskowego trybu ścigania, gdyż jego odpowiednie omówienie niezbędne jest do oceny charakteru samej regulacji.

Wnioskowy tryb ścigania przestępstw w polskim porządku prawnym

W doktrynie prawa karnego procesowego wyróżnia się dwa tryby ścigania przestępstw: ściganie z urzędu oraz ściganie prywatnoskargowe. W podziale tym przestępstwa ścigane na wniosek³⁰ zaliczane są do grupy przestępstw ściganych z urzędu³¹.

27 J. Berg, B. Namysłowska-Gabrysiak, *Zasady prawa karnego i obowiązywania ustawy karnej*, w: J. Berg, B. Namysłowska-Gabrysiak, *Prawo karne – część ogólna*, Warszawa 2019, s. 17.

28 „(...) just when the paternalist influence does not operate to enable the individual to make choices or hasten his ability to do so, but operates to frustrate the exercise of choices, which are part of the individual's attempts to pursue his own conception of how to live”. J. Harris, *Professional Responsibility and Consent to Treatment*, w: S.R. Hirsch, J. Harris (red.), *Consent and the Incompetent Patient: Ethics, Law and Medicine*, London 1988, s. 43 (tłum. własne).

29 J. Kleinig, *Paternalism...*, s. 11.

30 Dalej: tryb wnioskowy.

31 T. Grzegorzczak, *Ściganie z urzędu jako podstawowy tryb ścigania i jego odmiany*, w: P. Hofmański (red.), *System Prawa Karnego Procesowego*, t. 1, Zagadnienia ogólne, cz. 2, Warszawa 2013, s. 330–331.

Tryb wnioskowy uzależnia wszczęcie postępowania karnego od złożenia oświadczenia woli (wniosku) przez pokrzywdzonego. Zgodnie z art. 12 k.p.k. postępowanie z chwilą złożenia wniosku toczy się z urzędu. W konsekwencji brak wniosku sprawia, iż wszczęcie postępowania jest niedopuszczalne, zaś postępowanie już wszczęte podlega umorzeniu na podstawie art. 17 § 1 pkt 10 k.p.k.

Zasadnicze znaczenie dla dalszych rozważań mają motywy wprowadzenia do porządku prawnego wnioskowego trybu ścigania przestępstw przez ustawodawcę. Tryb wnioskowy wdrożono wskutek spostrzeżenia, że realizacja zasady ścigania z urzędu w pełnym zakresie mogłaby prowadzić do naruszenia określonych interesów pokrzywdzonego³². Należy zaznaczyć, że w polskim porządku prawnym stosunkowo mała liczba czynów zabronionych jest ścigana w tym trybie. Są to co do zasady przestępstwa ściśle powiązane z interesem jednostek, jednocześnie w znacznym stopniu naruszające jednak interes społeczny, co powoduje niemożność włączenia ich w zakres regulacji trybu prywatnoskargowego. Tryb ścigania na wniosek stanowi więc kompromis w związku z kolizją interesów społecznych (rozumianych jako pociągnięcie do odpowiedzialności karnej każdego sprawcy czynu zabronionego) oraz interesów prywatnych³³.

Obowiązywanie trybu wnioskowego w przypadku przestępstw, których przedmiotem są dobra ściśle powiązane z prywatnością pokrzywdzonego uzasadniane jest faktem, iż proces karny, który siłą rzeczy zmierza do odtworzenia sytuacji popełnienia przestępstwa, może prowadzić do spotęgowania ujemnych skutków czynu zabronionego. Owe negatywne konsekwencje mogą powstawać czy to poprzez ujawnienie okoliczności, które zgodnie z wolą pokrzywdzonego powinny zostać tajne, czy to przez zmuszenie pokrzywdzonego do ponownego przeżywania zdarzenia przestępnego w toku postępowania. Ustawodawca, wprowadzając tryb wnioskowy do procesu karnego, samemu pokrzywdzonemu pozostawił zatem ocenę tego, czy proces będzie naruszał interes prywatny³⁴. Tym samym doszło do odejścia od zasady legalizmu, na rzecz ochrony innych dóbr, które w przypadku określonych przestępstw są uznawane za ważniejsze niż pociągnięcie do odpowiedzialności karnej każdego sprawcy³⁵.

32 T. Grzegorzcyk, *Wnioskowy tryb ścigania czynów karalnych*, Łódź 1986, s. 9.

33 J. Grajewski, *Ściganie na wniosek w polskim procesie karnym*, Gdańsk 1982, s. 11.

34 *Ibidem*.

35 J. Skorupka, w: J. Skorupka (red.), *Komentarz do kodeksu postępowania karnego*, Warszawa 2023, art. 12, s. 60.

Artykuł 12 § 4 k.p.k. a paternalizm

1. Przesłanki z art. 12 § 4 k.p.k.

Wspomnianą już nowelizacją z dnia 7 lipca 2022 r. do art. 12 k.p.k. dodano § 4 w następującym brzmieniu³⁶: W sprawie o przestępstwo z art. 190 § 1 Kodeksu karnego można wszcząć i prowadzić postępowanie pomimo niezłożenia wniosku o ściganie, jeżeli zachodzi duże prawdopodobieństwo, że niezłożenie wniosku wynika z obawy pokrzywdzonego przed odwetem albo jeżeli przemawia za tym interes społeczny. W takim przypadku postępowanie do czasu prawomocnego zakończenia toczy się z urzędu.

Przepis ten wprowadza warunkową zmianę trybu ścigania przestępstwa groźby karalnej, które co do zasady ścigane jest w trybie wnioskowym zgodnie z art. 190 § 2 k.k.³⁷ Jak wskazuje się w literaturze, „Ustawodawca zdecydował się (...) wprowadzić swoiste *novum*, jeśli chodzi o dotychczasową praktykę ścigania przestępstw wnioskowych”³⁸.

Jednym ze znamion groźby karalnej jest wzbudzenie w pokrzywdzonym lub w osobie, której groźba dotyczy, uzasadnionej obawy, że zapowiedź popełnienia przestępstwa zostanie spełniona³⁹. Można więc wyodrębnić co najmniej dwa wyraźne powody, dla których ustawodawca zdecydował się na poddanie przestępstw groźby

³⁶ Ze względu na zakres niniejszego artykułu nie dokonuję w nim pełnego omówienia art. 12 § 4 k.p.k. oraz zmienionego art. 190 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 17 ze zm., dalej: k.k.) (przestępstwo groźby karalnej). Dla kompleksowej interpretacji owych przepisów zob. K. Kwiecień, *Tryb ścigania przestępstwa groźby karalnej (art. 190 § 1 k.k.) w świetle nowelizacji prawa karnego z dnia 7 lipca 2022 r.*, „Prokuratura i Prawo” 2024, nr 4, s. 46–60; K. Nazar, *Analiza ustawowych znamion przestępstwa groźby karalnej*, w: M. Mozgawa (red.), *Groźba w prawie karnym*, Warszawa 2024, s. 79–98; M. Błotnicki, P. Palichleb, *Tryb ścigania przestępstwa groźby karalnej*, w: M. Mozgawa (red.), *Groźba w prawie karnym*, Warszawa 2024, s. 153–172; W. Kozielewicz, *Wykładnia znamion przestępstwa groźby karalnej w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, w: M. Mozgawa (red.), *Groźba w prawie karnym*, Warszawa 2024, s. 99–114; M. Mozgawa, *Kilka uwag i postulatów w zakresie przestępstw przeciwko wolności (rozdział XXIII Kodeksu karnego)*, w: J. Bojarski, N. Daśko, J. Lachowski, T. Oczkowski, A. Ziółkowska (red.), *Współczesne oblicze prawa karnego, prawa wykroczeń, kryminologii i polityki kryminalnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Violetcie Konarskiej-Wrzošek*, Warszawa 2023, s. 622–640.

³⁷ Art. 190 § 1 k.k.: Kto grozi innej osobie popełnieniem przestępstwa na jej szkodę lub na szkodę osoby dla niej najbliższej, jeżeli groźba wzbudza w osobie, do której została skierowana lub której dotyczy, uzasadnioną obawę, że będzie spełniona, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. § 2. Ściganie następuje na wniosek pokrzywdzonego.

³⁸ K. Kwiecień, *Tryb ścigania...*, s. 47.

³⁹ Z. Kosonoga, w: R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 190, s. 8. Zob. też interesujące uwagi na temat terminu „obawa” w prawie karnym: M. Budyn-Kulik, *Groźba w ujęciu psychologicznym*, w: M. Mozgawa (red.), *Groźba w prawie karnym*, Warszawa 2024, s. 349–364.

karalnej ściganiu na wniosek. Wskutek groźby dochodzi do naruszenia szczególnych sfer życia osobistego pokrzywdzonego, co uzasadnia ochronę jednostki przed nadmierną ingerencją prawnokarną państwa, która mogłaby doprowadzić do spotęgowania negatywnych skutków przestępstwa. Jednak owo naruszenie interesu prywatnego znajduje się blisko granicy bezpośredniego naruszenia także interesu społecznego i z tego powodu niezasadne byłoby ujęcie omawianego czynu w regulację trybu prywatnoskargowego⁴⁰. Złożenie wniosku o ściganie stanowi więc uprawnienie pokrzywdzonego⁴¹.

Ziszczenie się przesłanek z art. 12 § 4 k.p.k. *de facto* wyłącza wnioskowy tryb ścigania przestępstwa groźby karalnej⁴². Gdy zajdzie jedna z okoliczności wyrażonych w owej regulacji, organ ścigania może zadecydować o wszczęciu postępowania przygotowawczego bez wniosku pokrzywdzonego, a następnie wnieść akt oskarżenia do sądu. Tym samym, jak *expressis verbis* wskazuje przepis, „postępowanie do czasu prawomocnego zakończenia toczy się z urzędu”⁴³.

Przechodząc do wykładni art. 12 § 4 k.p.k., w pierwszej kolejności należy poruszyć przesłankę odnoszącą się do interesu społecznego. Z uwagi na zakaz wykładni homonimicznej „interes społeczny” należy rozumieć w taki sam sposób, w jaki jest on wykładany na gruncie art. 60 § 1 k.p.k.⁴⁴, który dopuszcza ingerencję prokuratora w sprawach ściganych z oskarżenia prywatnego, jeśli wymaga tego interes społeczny⁴⁵. Ta klauzula generalna jest jednak ciężka do jednoznacznego zdefiniowania, a w doktrynie

⁴⁰ T. Grzegorzczak, *Ściganie z urzędu...*, s. 342.

⁴¹ M. Mozgawa, *Przestępstwo groźby* (art. 190 KK), w: J. Warylewski (red.), *System Prawa Karnego*, t. 10, *Przestępstwa przeciwko dobrom indywidualnym*, Warszawa 2016, s. 449.

⁴² J. Kluza, *Prowadzenie postępowania z urzędu mimo braku wniosku o ściganie w sprawie o przestępstwo z art. 190 § 1 k.k. na podstawie art. 12 § 4 k.p.k.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 6, s. 69.

⁴³ Art. 12 § 4 k.p.k.

⁴⁴ Art. 60 § 1 k.p.k.: W sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia prywatnego prokurator wszczyna postępowanie albo jako oskarżyciel publiczny wstępuje do postępowania już wszczętego, jeżeli wymaga tego ochrona praworządności lub interes społeczny.

⁴⁵ Za tym stanowiskiem opowiedzieli się liczni autorzy, np. K. Kwiecień, *Tryb ścigania...*, s. 51; K. Nazar, *Analiza ustawowych...*, s. 94. Zagadnienie interesu społecznego nie jest jednolicie rozumiane w doktrynie, tak więc jego wykładnia, zarówno na gruncie art. 12 § 4 k.p.k., jak i art. 60 § 1 k.p.k. nasyca wiele trudności. Przykładowo zob. K. Dudka, M. Mozgawa, *Interes społeczny jako przesłanka prokuratorskiej ingerencji w ściganie przestępstw prywatnoskargowych w trybie art. 60 k.p.k.*, w: T. Grzegorzczak (red.), *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tyłmana*, Warszawa 2011, s. 55–69; M. Cieślak, *Interes społeczny jako czynnik warunkujący prokuratorskie objęcie oskarżenia w sprawie prywatnoskargowej*, w: S. Waltoś (red.), *Marian Cieślak. Dzieła wybrane*, t. IV, Kraków 2011; L. Schaff, *Objęcie oskarżenia przez prokuratora w postępowaniu prywatnoskargowym*, „Nowe Prawo” 1955, nr 12, s. 40 i n.

wskazuje się, że powinna być zawsze rozpatrywana *in concreto*⁴⁶. Jest to jednak kategoria obiektywna, która występuje niezależnie od oceny organów, z tego też względu podlega wyłącznie stwierdzeniu⁴⁷. M. Czekaj, za K. Marszałem, wskazuje, że dla jej wystąpienia wymagane jest zaistnienie okoliczności wyjątkowych, które powodują, iż prowadzeniem postępowania zainteresowany jest nie tylko pokrzywdzony, ale także ogół społeczeństwa⁴⁸. Jedną z grup okoliczności, w których dopuszczalna jest ingerencja prokuratora, stanowi ta odnosząca się do pokrzywdzonego, np. jego zależność od sprawcy⁴⁹. Zalicza się jednak do nich także m.in.: wielokrotną recydywę, chuligański charakter czynu czy popełnienie czynu w miejscu publicznym⁵⁰.

Wprowadzenie przesłanki interesu społecznego do art. 12 k.p.k. jest w doktrynie oceniane negatywnie. Zarówno przez prokuratorów ze stowarzyszenia Lex Super Omnia: „zbyt szeroka formuła interpretacyjna pojęcia »interesu społecznego« będzie stwarzała zagrożenie wszczynania i prowadzenia takich postępowań wbrew samemu pokrzywdzonemu, co wydaje się nieracjonalne i bezzasadne”⁵¹, jak i przedstawicieli doktryny: „przesłanki z art. 12 § 4 k.p.k. zostały sformułowane w sposób nieostry i ocenny”⁵². Na uwagę zasługuje także stanowisko wyrażone przez M. Mozgawę, który wskazuje, że „(...) rozwiązanie [to – M.M.W.] jest racjonalne, natomiast zupełnie niezrozumiałe jest to, dlaczego jest ono ograniczone jedynie do groźby, a nie odnosi się do wszystkich przestępstw wnioskowych. Obawa przed odwetem albo interes społeczny mogą przecież pojawić się w każdym takim przypadku”⁵³. Podobnie zaznaczają M. Błotnicki i P. Palichleb: „Jeżeli ustawodawca chciał wprowadzić mechanizm mający w pewnych sytuacjach *wyręczać* pokrzywdzonego przestępstwem w składaniu wniosku o ściganie, art. 12 § 4 k.p.k. należało

46 Z. Gostyński (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1998, s. 302.

47 R.A. Stefański, *Prokurator jako rzecznik interesu społecznego*, w: P. Hofmański, C. Kulesza (red.), *System Prawa Karnego Procesowego*, t. VI, *Strony i inni uczestnicy postępowania karnego*, Warszawa 2016, s. 1198.

48 M. Czekaj, *Ingerencja prokuratora w sprawach o przestępstwa prywatnoskargowe*, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 7–8, s. 47. Zob. także K. Marszał, *Ingerencja prokuratora w ściganie przestępstw prywatnoskargowych w polskim procesie karnym*, Warszawa 1980, s. 32.

49 Z. Gostyński (red.), *Kodeks postępowania karnego...*, s. 302.

50 M. Lipczyńska, *Oskarżenie prywatne*, Warszawa 1977, s. 60–61.

51 Stowarzyszenie Lex Super Omnia, *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* (druk 762), 2022, s. 21, <https://lexso.org.pl/2022/07/19/opinia-stowarzyszenia-lex-super-omnia-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-kodeks-karny-oraz-niektorych-innych-ustaw-druk-762> (dostęp: 10.12.2023).

52 J. Kluza, *Prowadzenie...*, s. 76.

53 M. Mozgawa, *Kilka uwag i postulatów...*, s. 628.

skonstruować precyzyjniej. Nieuzasadnione wydaje się także ograniczenie jego zastosowania wyłącznie do przestępstwa groźby karalnej⁵⁴.

Chociaż zasadność przesłanki interesu społecznego także wywołuje liczne wątpliwości, w dalszej części artykułu chciałabym skupić się na przesłance odnoszącej się do obawy pokrzywdzonego. Zabieg ten jest motywowany dążeniem do zachowania przejrzystości wyводу, a także faktem, iż charakter pierwszej przesłanki z art. 12 § 4 k.p.k. jest niespotykany w polskim systemie prawa i rodzi szereg interesujących pytań.

Brzmienie owej przesłanki jest następujące: „jeżeli zachodzi duże prawdopodobieństwo, że niezłożenie wniosku wynika z obawy pokrzywdzonego przed odwetem” i wzbudza jeszcze więcej wątpliwości. W jaki bowiem sposób organ procesowy miałby stwierdzić, iż pokrzywdzony nie składa wniosku o ściganie w obawie przed odwetem? Organy ścigania nie mają do tego żadnych instrumentów, a jedyną możliwą sytuacją, wskazywaną przez J. Kluzę, jest okoliczność, w której „pokrzywdzony wprost wyartykułował[by – M.M.W.] takie stanowisko i stwierdził, że nie żąda ścigania sprawy”⁵⁵. Stowarzyszenie Lex Super Omnia zaznacza, że „nie wskazuje projektodawca, czy duże prawdopodobieństwo niezłożenia wniosku z obawy przed odwetem ma być ustalane w oparciu o własne przekonanie organu, który wszczyna postępowanie, a jeśli tak to w oparciu o jakie kryteria, czy jednak konieczne jest w tej materii oświadczenie samego pokrzywdzonego? Taka redakcja proponowanej zmiany może w praktyce prowadzić do wielu komplikacji, a już z całą pewnością do prowadzenia postępowania wbrew woli samego pokrzywdzonego”⁵⁶.

2. Przesłanka z art. 12 § 4 k.p.k. jako przejaw paternalizmu?

Gwoli przypomnienia, w artykule przyjąłam sposób oceny omawianej regulacji, polegający na zadaniu dwóch pytań: czy dana regulacja jest paternalistyczna? oraz czy ów wyraz paternalizmu można uznać za uzasadniony?

Aby uznać, że dana regulacja jest paternalistyczna, należy rozważyć, czy ma ona cechy charakterystyczne dla paternalizmu. A zatem – czy ogranicza ona wolność jednostki? Czy może być uznana za przejaw paternalizmu miękkiego lub twardego? I wreszcie, czym uzasadniane jest to ograniczenie?

Nie ma wątpliwości, że art. 12 § 4 k.p.k. stanowi ograniczenie wolności wyboru jednostki, gdyż wyłączenie trybu wnioskowego powoduje odebranie uprawnionemu możliwości podjęcia decyzji o wszczęciu postępowania karnego. Uprawnienie

54 M. Błotnicki, P. Palichleb, *Tryb ścigania...*, s. 160.

55 J. Kluza, *Prowadzenie...*, s. 75.

56 Stowarzyszenie Lex Super Omnia, *Opinia...*, s. 21.

do złożenia oświadczenia woli o ściganiu sprawcy, które siłą rzeczy charakteryzuje się jedynie możliwością, a nie koniecznością jego wykorzystania, zostaje odebrane jednostce, a decyzja w tej materii jest podejmowana przez organy ścigania⁵⁷.

W tym miejscu należy dokonać charakterystyki podmiotu wskazanego w art. 12 § 4 k.p.k. Jest to jednostka, co do której zachodzi duże prawdopodobieństwo, że niezłożenie przez nią wniosku wynika z obawy przed odwetem. Pomijając wątpliwości co do możliwości oceny zajścia tej przesłanki, należy postawić pytanie, czy tak scharakteryzowana jednostka jest podmiotem zachowującym się woluntatywnie, czy podmiotem o ograniczonej możliwości podejmowania racjonalnych decyzji. Odpowiedź na to pytanie zdaje się prosta. Skoro w psychice tej osoby występuje obawa przed odwetem, która powstrzymuje ją przed złożeniem wniosku, można założyć, że gdyby tej przyczyny nie było, jednostka zdecydowałaby się na wszczęcie postępowania karnego. Regulacja z art. 12 § 4 k.p.k. zdaje się więc przejawem paternalizmu miękkiego, gdyż państwo podejmuje decyzję za osobę, która ze względu na obawę nie może podjąć racjonalnego wyboru. Przez wszczęcie postępowania organy ścigania podejmują działanie za jednostkę, zakładając, że to one mają większą zdolność do rozpoznawania tego, co jest dla niej korzystne, oraz przypuszczając, że każdy podmiot nieogarnięty obawą złożyłby w tej sytuacji wniosek.

Należy jednak przyrzeć się bliżej zarówno rozumowaniu, które stoi za złożeniem wniosku o ściganie, jak i samej przesłance dotyczącej obawy. W jaki sposób przebiega racjonalny proces decyzyjny o złożeniu wniosku o ściganie? Biorąc pod uwagę *ratio legis* trybu wnioskowego, należy założyć, że poinformowany pokrzywdzony będzie rozważał, czy prowadzone postępowanie karne spowoduje kolejne ujemne konsekwencje samego przestępstwa, czy będzie ono zagrażało jego interesowi prywatnemu, innymi słowy – czy wskutek procesu karnego dojdzie do naruszenia jego prawa do prywatności. Żeby doszło do spełnienia przesłanki z art. 12 § 4 k.p.k., powyższy proces decyzyjny musiałby doprowadzić pokrzywdzonego do wniosku, że jego interes prywatny nie jest wskutek ewentualnego postępowania zagrożony, jednak nie złoży on oświadczenia woli ze względu na obawę przed odwetem. A zatem pokrzywdzony musiałby stwierdzić, iż w przypadku braku obawy przed odwetem złożyłby wniosek. Słowo „odwet” można zdefiniować jako „odwzajemnienie złem za zło”⁵⁸ lub „zły czyn jakiejś osoby będący odpowiedzią za wcześniejsze złe postępowanie wobec niej”⁵⁹. Skoro, na gruncie omawianej

57 Por. J. Kasiński, *O ściganiu przestępstwa groźby karalnej – nowy art. 12 § 4 k.p.k. i jego konsekwencje procesowe*, „Przegląd Sądowy” 2024, nr 2, s. 49.

58 Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/odwet.html> (dostęp: 21.10.2024).

59 Wielki słownik języka polskiego PAN, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/25930/odwet> (dostęp: 21.10.2024).

regulacji, organy ścigania wszczęły postępowanie z urzędu, to oznacza, że zaszło uzasadnione prawdopodobieństwo, iż pokrzywdzony nie składa wniosku w obawie przed odwetem. W konsekwencji możliwość wystąpienia odwetu jest co najmniej potencjalna. Należy dodać, że odwet jest ewentualnym rezultatem wszczęcia postępowania niezależnie od tego, czy wszczęcie nastąpiło wskutek złożenia wniosku, czy wskutek działania państwa z urzędu. A zatem organy ścigania, wszczynając postępowanie wbrew woli pokrzywdzonego, ignorują jego obawę oraz decyzję. Co więcej, narażają go na kolejne negatywne konsekwencje wyrządzonego mu czynu zabronionego, chociażby w postaci zagrożenia odwetem. Należy wskazać więc, że wykładnia językowa art. 12 § 4 k.p.k. prowadzi do absurdalnych rezultatów.

Czy tak sformułowana przesłanka może być w ogóle uznana za uzasadnianą dobrem jednostki? A w konsekwencji, czy może być uznana za paternalistyczną? Oba te pytania zmierzają do identyfikacji celu⁶⁰ wprowadzenia art. 12 § 4 k.p.k. Jednak w jaki sposób odwoływać się do *ratio legis*, gdy, jak w niniejszym przypadku, najczęściej wskazywane w doktrynie źródła jej poznania (czyli uzasadnienie projektu aktu, preambuła czy materiały z prac legislacyjnych)⁶¹ nie są dostępne? Jak zaznacza się w literaturze, „(...) co do zasady cel danej normy prawnej może zostać poznany przez samą analizę interpretowanej normy oraz norm z nią powiązanych”⁶². Wskazuje się również, że „deklarowany w materiałach legislacyjnych cel regulacji może różnić się od tego, który wynika z analizy przepisów”⁶³.

Jak zaznaczył W. Góralczyk jr, poszukiwania celu regulacji należy rozpocząć od analizy tekstu przepisu⁶⁴. Z początku zdaje się, że celem ustawodawcy była ochrona jednostki przed sytuacją, w której pragnie ona ścigania sprawcy przestępstwa

60 W niniejszym artykule cel będzie przeze mnie rozumiany jako „ratio legis” lub inaczej „motyw legislacyjny”.

61 Brak uzasadnienia dla wprowadzonej zmiany w art. 12 § 4 k.p.k. został szeroko zauważony w doktrynie. Zob. choćby K. Kwiecień, *Tryb ścigania...*, s. 50–51: „Etap rozważań dotyczący analizy nowej instytucji, trybu czy mechanizmu procesowego zwykło z reguły poprzedzać przytoczenie motywów, które kierowały prawodawcą dokonującym konkretnych zmian legislacyjnych. Inaczej jest jednak w tym przypadku, gdyż projektodawca nie wskazał w uzasadnieniu projektu ustawy żadnych argumentów, które uzasadniałyby konieczność wprowadzenia regulacji opisanej w art. 12 § 4 k.p.k. (...) Wydaje się jednak, że tego rodzaju zmiany ustawowe, w szczególności takie, które wprowadzają mechanizmy nieznanne dotychczasowym rozwiązaniom prawnym powinny być poprzedzone szerokimi konsultacjami zarówno z praktykami, jak i ze środowiskiem akademickim zajmującym się problematyką karnoprocesową”.

62 T. Bekrycht, J. Leszczyński, P. Łabieniec, *Dyrektywa wykładni celowościowej (DF1)*, w: T. Bekrycht, J. Leszczyński, P. Łabieniec, *Podstawy doktryny prawnej*, Warszawa 2021, s. 201.

63 *Ibidem*, s. 202.

64 W. Góralczyk jr, *Metody wykładni prawa*, w: W. Góralczyk jr, *Podstawy prawa*, Warszawa 2023, s. 195.

groźby karalnej, jednak wskutek obawy przed odwetem nie może złożyć wniosku. Motyw ten wpisuje się w Dworkinowską definicję ingerencji uzasadnianej „dobrem, szczęściem, potrzebami, interesami i wartościami tej osoby, której wolność jest ograniczona”⁶⁵. Co więcej, nowelizacja wydaje się realizować jeden z celów postępowania karnego⁶⁶, jakim jest dążenie do takiego ukształtowania procesu karnego, aby zostały uwzględnione prawnie chronione interesy pokrzywdzonego przy jednoczesnym poszanowaniu jego godności⁶⁷.

Jednak fakt, że ingerencja jest uzasadniana w określony sposób, nie musi oznaczać, iż można ją uznać za uzasadnioną. Żeby to ustalić, należy ocenić, czy argumenty, którymi jest uzasadniana, są prawdziwe, lub inaczej – czy cel, do którego dana ingerencja ma doprowadzić, jest osiągalny. W konsekwencji należy zbadać, czy wyinterpretowany skutek analizy tekstu przepisu motyw legislacyjny jest możliwy do realizacji.

Nie można skutecznie bronić tezy, że art. 12 § 4 k.p.k. zawiera w sobie normę, która przyczynia się do rzeczywistego polepszenia sytuacji jednostki. Jest wręcz przeciwnie – prowadzi do jej pogorszenia. Wskutek omawianej regulacji ograniczona jest możliwość podjęcia przez pokrzywdzonego wyboru, który stanowi jego uprawnienie. Jednak zgodnie z założeniem racjonalności ustawodawcy działalność prawodawcy jest ukierunkowana na to, aby osiągnąć pewien stan (albo utrzymać stan pożądany)⁶⁸. Jeżeli więc ustawodawca nie wprowadza przepisów bezcelowo, należy założyć, że wskazana wyżej *ratio legis* nie jest rzeczywistym celem wprowadzenia przepisu do porządku prawnego. Kolejnym etapem dążenia do poznania motywu legislacyjnego jest analiza innych przepisów zawartych w danym akcie prawnym⁶⁹.

Nowelizację Kodeksu postępowania karnego oraz Kodeksu karnego z dnia 7 lipca 2022 r. określa się w doktrynie mianem „wielkiej nowelizacji” lub wręcz „nowego kodeksu”⁷⁰. Jak wskazano, zasadnicze dwie tendencje noweli to „w sferze prawa materialnego zwiększenie punitowności (stopnia represji karnej), a w sferze procesowej przesunięcie punktu ciężkości z kontradyktoryjności na inkwizycyjność,

65 G. Dworkin, *Paternalism...*, s. 65.

66 Art. 2 § 1 pkt 3 k.p.k.

67 Do takich samych wniosków zdają się dochodzić w swojej pracy M. Błotnicki oraz P. Palichleb: „Być może celem ustawodawcy było rozszerzenie zakresu ochrony osób pokrzywdzonych przestępstwem groźby karalnej nie tylko w aspekcie prawnomaterialnym, ale także procesowym”. M. Błotnicki, P. Palichleb, *Tryb ścigania...*, s. 158.

68 W. Góralczyk jr, *Metody...*, s. 195.

69 *Ibidem*.

70 M. Woiński, *Nowelizacja Kodeksu karnego...*

tj. eliminacja elementów oportunistycznego ścigania poprzez m.in. zwiększenie uprawnień organów ścigania karnego (przede wszystkim prokuratora) kosztem uprawnień stron postępowania i sądu (organu postępowania jurysdykcyjnego)”⁷¹.

W świetle przeprowadzonej powyżej wykładni art. 12 § 4 k.p.k. nietrudno jest zauważyć, że omawiana regulacja wpisuje się w ogólną tendencję przeprowadzonych zmian. Polega bowiem na ograniczeniu podmiotowości pokrzywdzonego w postępowaniu karnym, a zarazem doprowadzeniu do sytuacji, w której dobrem ważniejszym niż interes pokrzywdzonego jest pociągnięcie sprawcy do odpowiedzialności karnej. Potwierdzenie owego wniosku znaleźć można także w surowszym ustawowym zagrożeniu karą wprowadzonym tą samą nowelizacją, polegającym na usunięciu z katalogu kar z art. 190 k.k. sankcji wolnościowych i podwyższeniu wymiaru kary pozbawienia wolności z lat 2 do lat 3.

Podsumowanie

Regulacja z art. 12 § 4 k.p.k. jest uzasadniana paternalistycznie. Po głębszej analizie należy jednak dojść do wniosku, że prawdziwym jej celem jest zwiększenie represyjności prawa karnego oraz zaostrzenie polityki karnej⁷². Tym samym należy potwierdzić zasadność hipotezy badawczej niniejszego artykułu, wskazującej, że ingerencja państwa w wolność jednostki w wyniku stosowania art. 12 § 4 k.p.k. nie może zostać uznana za uzasadnioną, z uwagi na fakt, iż cel wprowadzenia tej normy do systemu prawa nie jest możliwy do osiągnięcia. Owa norma nie poszerza bowiem ochrony interesu pokrzywdzonego, a wręcz przeciwnie, zmierza ku jasno określonej celowi politycznemu. Za powszechnymi głosami w doktrynie należy wskazać, że „od pewnego poziomu poczucia mocy władza uważa, że niczego nie musi tłumaczyć, w szczególności sensu podejmowanych działań. Nie wróży to dobrze na przyszłość”⁷³.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek, *Uwagi RPO dla Senatu*, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-07/Do_Senatu_kodeks_karny_uwagi_15.07.2022.pdf (dostęp: 21.10.2024).

⁷³ T. Gardocka, *Opinia dotycząca projektu zmian w Kodeksie karnym* (druk sejmowy nr 2024, data projektu: 22 lutego 2022 r.), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=2024> (dostęp: 21.10.2024).

Bibliografia

- Bekrycht T., Leszczyński J., Łabieniec P., *Dyrektywa wykładni celowościowej (DF1)*, w: T. Bekrycht, J. Leszczyński, P. Łabieniec, *Podstawy doktryny prawnej*, Warszawa 2021, s. 201–202.
- Berg J., Namysłowska-Gabrysiak B., *Zasady prawa karnego i obowiązywania ustawy karnej*, w: J. Berg, B. Namysłowska-Gabrysiak, *Prawo karne – część ogólna*, Warszawa 2019, s. 1–30.
- Błotnicki M., Palichleb P., *Tryb ścigania przestępstwa groźby karalnej*, w: M. Mozgawa (red.), *Groźba w prawie karnym*, Warszawa 2024, s. 153–172.
- Budyn-Kulik M., *Groźba w ujęciu psychologicznym*, w: M. Mozgawa (red.), *Groźba w prawie karnym*, Warszawa 2024, s. 349–366.
- Budyn-Kulik M., *Prawnokarna problematyka kazirodstwa w ujęciu paternalistycznym*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2012, nr 1–2, s. 59–71.
- Cieślak M., *Interes społeczny jako czynnik warunkujący prokuratorskie objęcie oskarżenia w sprawie prywatnoskargowej*, w: S. Waltoś (red.), *Marian Cieślak. Dzieła wybrane*, t. IV, Kraków 2011, s. 58–68.
- Czekaj M., *Ingerencja prokuratora w sprawach o przestępstwa prywatnoskargowe*, „Prokuratura i Prawo” 1999, nr 7–8, s. 46–64.
- Dudka K., Mozgawa M., *Interes społeczny jako przesłanka prokuratorskiej ingerencji w ściganie przestępstw prywatnoskargowych w trybie art. 60 k.p.k.*, w: T. Grzegorzczak (red.), *Funkcje procesu karnego. Księga jubileuszowa Profesora Janusza Tylmana*, Warszawa 2011, s. 55–70.
- Dworkin G., *Paternalism*, „The Monist” 1972, vol. 56, no. 1, s. 64–84.
- Feinberg J., *Legal Paternalism*, „Canadian Journal of Philosophy” 1971, vol. 1, no. 1, s. 105–124.
- Gardocka T., *Opinia dotycząca projektu zmian w Kodeksie karnym (druk sejmowy nr 2024, data projektu: 22 lutego 2022 r.)*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/opinie-BAS.xsp?nr=2024>.
- Gostyński Z. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 1998.
- Góralczyk W. jr., *Metody wykładni prawa*, w: W. Góralczyk jr., *Podstawy prawa*, Warszawa 2023, s. 192–200.
- Grajewski J., *Ściganie na wniosek w polskim procesie karnym*, Gdańsk 1982.
- Grzegorzczak T., *Ściganie z urzędu jako podstawowy tryb ścigania i jego odmiany*, w: P. Hofmański (red.), *System Prawa Karnego Procesowego*, t. 1, Zagadnienia ogólne, cz. 2, Warszawa 2013.
- Grzegorzczak T., *Wnioskowy tryb ścigania czynów karalnych*, Łódź 1986.
- Harris J., *Professional Responsibility and Consent to Treatment*, w: S.R. Hirsch, J. Harris (eds.), *Consent and the Incompetent Patient: Ethics, Law and Medicine*, London 1988, s. 37–49.

- Kasiński J., *O ściganiu przestępstwa groźby karalnej – nowy art. 12 § 4 k.p.k. i jego konsekwencje procesowe*, „Przegląd Sądowy” 2024, nr 2, s. 31–53.
- Kleinig J., *Paternalism*, Manchester 1983.
- Kluza J., *Prowadzenie postępowania z urzędu mimo braku wniosku o ściganie w sprawie o przestępstwo z art. 190 § 1 k.k. na podstawie art. 12 § 4 k.p.k.*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 6, s. 69–78.
- Kosonoga Z., w: R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Kozielewicz W., *Wykładnia znamion przestępstwa groźby karalnej w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, w: M. Mozgawa (red.), *Groźba w prawie karnym*, Warszawa 2024, s. 99–114.
- Kwiecień K., *Tryb ścigania przestępstwa groźby karalnej (art. 190 § 1 k.k.) w świetle nowelizacji prawa karnego z dnia 7 lipca 2022 r.*, „Prokuratura i Prawo” 2024, nr 4, s. 46–60.
- Lipczyńska M., *Oskarżenie prywatne*, Warszawa 1977.
- Łabieniec P., *Paternalizm w prawie i etyce zawodowej*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2013, nr 2, s. 181–195.
- Marszał K., *Ingerencja prokuratora w ściganie przestępstw prywatnoskargowych w polskim procesie karnym*, Warszawa 1980.
- Mill J.S., *Utylitaryzm. O wolności*, tłum. A. Kurlandzka, M. Ossowska, Warszawa 1959.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2000.
- Mozgawa M., *Kilka uwag i postulatów w zakresie przestępstw przeciwko wolności (rozdział XXIII Kodeksu karnego)*, w: J. Bojarski, N. Daško, J. Lachowski, T. Oczkowski, A. Ziółkowska (red.), *Współczesne oblicze prawa karnego, prawa wykroczeń, kryminologii i polityki kryminalnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Violetcie Konarskiej-Wrzošek*, Warszawa 2023, s. 622–640.
- Mozgawa M., *Przestępstwo groźby (art. 190 KK)*, w: J. Warylewski (red.), *System Prawa Karnego*, t. 10, *Przestępstwa przeciwko dobrom indywidualnym*, Warszawa 2016.
- Nazar K., *Analiza ustawowych znamion przestępstwa groźby karalnej*, w: M. Mozgawa (red.), *Groźba w prawie karnym*, Warszawa 2024, s. 79–98.
- Rzecznik Praw Obywatelskich Marcin Wiącek, *Uwagi RPO dla Senatu*, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-07/Do_Senatu_kodeks_karny_uwagi_15.07.2022.pdf.
- Schaff L., *Objęcie oskarżenia przez prokuratora w postępowaniu prywatnoskargowym*, „Nowe Prawo” 1955, nr 12, s. 39–55.
- Skorupka J., w: J. Skorupka (red.), *Komentarz do kodeksu postępowania karnego*, Warszawa 2023.
- Stefański R.A., *Prokurator jako rzecznik interesu społecznego*, w: P. Hofmański, C. Kulesza (red.), *System Prawa Karnego Procesowego*, t. VI, *Strony i inni uczestnicy postępowania karnego*, Warszawa 2016.
- Stowarzyszenie Lex Super Omnia, *Opinia do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (druk 762)*, 2022, <https://lexso.org.pl/2022/07/19/opinia-stowarzyszenia-lex-super-omnia-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustawy-kodeks-karny-oraz-niektorych-innych-ustaw-druk-762>.

Woiński M., *Nowelizacja Kodeksu karnego z 7 lipca 2022 r. – szkic zagadnień*, https://www.temidium.pl/artykul/novelizacja_kodeksu_karnego_z_7_lipca_2022_r_szkic_zagadnien-7058.html#_ftn6.

Zamir E., *The Efficiency of Paternalism*, „Virginia Law Review” 1998, vol. 84, no. 2, s. 229–286.

Prosecution of a threat after the introduction of Article 12(4) of the Code of Criminal Procedure in the perspective of paternalism

Abstract

The aim of this paper is to analyse the newly introduced Article 12(4) of the Code of Criminal procedure from the perspective of paternalism. Pursuant to this provision authorities can initiate criminal proceedings without the victim having to bring a motion. Therefore, it is an ideal premise for pondering the legitimacy of state interference in individual freedom intended to act in the interest of the victim. The article first discusses the concept of paternalism using theoretical-legal method, followed by an analysis of Article 12(4) of the Code of Criminal Procedure using linguistic-logical method, to further investigate the law in force. The final part of the article evaluates the results of this interpretation from the perspective of paternalism. This research aims to examine the validity of the research hypothesis, indicating that state interference with individual freedom as a result of the application of Article 12(4) of the Code of Criminal Procedure cannot be considered justified since the objective of introducing this norm into the system of law is not achievable. The results of the research showed that this regulation is paternalistic (and therefore justified by the pursuit of the good of the individual), but the real purpose of its introduction is to limit the subjectivity of the victim, increase repressiveness, and tighten the state's criminal policy.

Keywords: paternalism, criminal procedure, threat, prosecution upon motion

CYTOWANIE

Wodzińska M.M., *Tryb ścigania przestępstwa groźby karalnej po wprowadzeniu art. 12 § 4 Kodeksu postępowania karnego a paternalizm w procedurze karnej*, „Acta Iuris Stetinensis” 2025, nr 3 (54), 143–160, DOI: 10.18276/ais.2025.54-09.

ZE SZCZECIŃSKIEJ WOKANDY

Z WOKANDY SĄDU APELACYJNEGO W SZCZECINIE



Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie Wydział I Cywilny z dnia 4 marca 2024 r. (I AGz 58/23)*

1. Odwołanie się w pozwie do określonej normy prawnej służyć może określeniu kręgu faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, a przez to ram postępowania dowodowego (art. 227 k.p.c.) oraz przedmiotu rozstrzygnięcia, który – w zakresie żądania i podstawy faktycznej – nie może być przekroczony (art. 321 k.p.c.).
2. Jeżeli spór pomiędzy współnikami spółki cywilnej dotyczy wierzytelności pieniężnej, to współnik może dochodzić jej w procesie o zapłatę przeciwko pozostałym współnikom. Kwalifikacja takiego roszczenia jako podlegającego rozpoznaniu w postępowaniu nieprocesowym jest nie do pogodzenia z koniecznością ustalenia majątku wspólnego współników i jego podziału (art. 623 k.p.c.).

Sąd Apelacyjny w Szczecinie, Wydział I Cywilny w składzie:

Przewodniczący: SSO del. Robert Bury

po rozpoznaniu 4 marca 2024 r. sprawy z powództwa Z.W. przeciwko W.K. o zapłatę na skutek zażalenia powoda na postanowienie Sądu Okręgowego w Szczecinie z 5 czerwca 2023 r., sygn. akt VIII GC 550/21 postanawia uchylić zaskarżone postanowienie.

* W tekście wyroku zachowano oryginalną pisownię.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w S. zaskarżonym postanowieniem na podstawie art. 200 § 1⁴ k.p.c. w zw. z art. 507 k.p.c. i art. 458² § 2 pkt 1 k.p.c. przekazał sprawę Sądowi Rejonowemu (...) w S. Wydziałowi Cywilnemu.

Powód, żądając od pozwanego zapłaty kwoty 100.000 zł, jako podstawę faktyczną żądania podał, że strony od 2007 r. formalnie prowadziły jednoosobową działalność gospodarczą, jednak w formie spółki cichej, zyski dzielono po połowie, a całe przedsiębiorstwo stanowiło majątek wspólny. Strony miały zarabiać taką samą kwotę, a koszty uwzględniane były przed wyliczeniem stronom zysku. W maju 2020 r. uzgodniono zakończenie wspólnej działalności w ten sposób, że jedna strona będzie kontynuować działalność z obowiązkiem spłaty drugiej połowy wartości przedsiębiorstwa T.D. Pozwany przerwał rozmowy tłumacząc to zbyt wysoką wyceną przedsiębiorstwa.

Pozwany domagając się oddalenia powództwa zaprzeczył, że strony prowadziły działalność gospodarczą, w szczególności w formie spółki cichej, że ustaliły sposób zakończenia rzekomo wspólnej działalności, że propozycje pozwanego stanowiły uznanie wspólności działalności gospodarczej, że powód wniósł jakikolwiek wkład w działalność pozwanego, że podział zysków następował po połowie, że niepowstanie spółki było wynikiem okoliczności niezależnych od stron. Według pozwanego strony nie zrealizowały planów wspólnej działalności gospodarczej. Powód współpracował z pozwanym na zasadach kontaktu menedżerskiego, za co otrzymywał wynagrodzenie i dodatki paliwowe, dopłaty do samochodu, opłaty ZUS. Pozwany wyjaśnił, że kierowany obawą, że powód zabierze klientów do własnej działalności, zaproponował przejęcie firmy ze spłatą dla pozwanego w kwocie 500.000 zł.

W piśmie z dnia 12 maja 2023 r. powód wskazał, że podstawą prawną roszczenia są przepisy o odpowiedzialności dłużnika za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy, że zasady rozliczenia prowadzonej przez strony działalności nigdy nie były sporne, na co wskazuje treść ustaleń dokonywanych w okresie od 17.05.2020 r. do 26.05.2020 r., a pozwany nie wykonał umowy i nie zapłacił powodowi. Na rozprawie 24 maja 2023 r. pełnomocnik powoda wyjaśnił, że w piśmie z 12 maja 2023 r. chodzi o umowę stron dotyczącą wspólnego prowadzenia działalności gospodarczej, która ulegała modyfikacji w ciągu wielu lat, a której zasady rozliczenia zostały przedstawione w połowie 2020 r.

W ocenie Sądu Okręgowego, twierdzenia przytoczone w pozwie nie dają podstaw do rozstrzygnięcia sprawy na podstawie art. 471 k.c. Powód nie powołuje się na szkodę związaną z działaniem, a w zasadzie zaniechaniem przez pozwanego zapłaty, lecz domaga się wprost zapłaty wynikającej z zobowiązania, a obowiązku tego upatruje w umowie stron.

Zdaniem Sądu, z twierdzeń powoda wynika, że zasady rozliczenia stron na wypadek zakończenia wspólnej działalności nie były ustalone w ustnej umowie stron co do prowadzenia wspólnej działalności gospodarczej z 2007 r., nie znajduje zastosowania przepis art. 354 § 1 k.c. Przerwanie przez pozwanego rozmów dotyczących rozliczenia poddaje w wątpliwość możliwość przyjęcia, że strony ustaliły zasady rozliczenia. Zdaniem Sądu, w pozwie powołano się na zasady rozliczania, które odpowiadają stosowanym w spółce cywilnej; działalność T.D. „formalnie” prowadzona była przez pozwanego, choć faktycznie strony traktowali się jak wspólnicy. Powód przytoczył okoliczności dotyczące wkładów wspólników, w szczególności zakupionych przez każdą ze stron karettek. Po zaprzestaniu wspólnej działalności gospodarczej pozwany utrzymał część klientów, zaś pozostałych obsługiwał powód. Zdaniem Sądu żądanie powinno być rozpoznane w ramach postępowania o podział majątku wspólnego spółki cywilnej, w oparciu o przepisy art. 875 k.c., przy uwzględnieniu, iż powód domaga się wypłaty nadwyżki majątku wspólnego, o której mowa w § 3. Zgodnie z art. 507 k.p.c. sprawy należące do postępowania nieprocesowego rozpoznają – co do zasady – sądy rejonowe, sprawy te – w świetle art. 458² § 2 k.p.c. – nie są sprawami gospodarczymi.

Postanowienie zostało zaskarżone zażaleniem przez stronę powodową, która zarzuciła naruszenie:

- 1) art. 233 § 1 k.p.c. polegające na dokonaniu dowolnej oceny dowodów poprzez przyjęcie, że treść rozmów prowadzonych przez strony w okresie kończenia wspólnie prowadzonej działalności uzasadnia twierdzenie, że strony nie ustaliły zasad rozliczenia, podczas gdy spór ogranicza się jedynie do wysokości świadczenia przysługującego powodowi na skutek zakończenia współpracy;
- 2) dokonaniu dowolnej oceny dowodów polegającej na przyjęciu konkluzji, że brak dowodów na okoliczność ustalenia zasad rozliczenia stron na wypadek zakończenia wspólnej działalności już w 2007 r., a także fakt przerwania przez pozwanego prowadzonych w połowie 2020 r. rozmów o wysokości świadczenia przysługującego powodowi świadczy o fakcie, że strony łączyła umowa spółki cywilnej i zasady rozliczeń byłych wspólników winny być oceniane na gruncie przepisów art. 875 § 1–3 k.c., podczas gdy strony łączyła umowa nienazwana w ramach której m.in. zasady rozliczeń na wypadek zakończenia współpracy ukształtowane zostały przez strony odmiennie od tych obowiązujących byłych wspólników spółki cywilnej;
- 3) art. 321 k.p.c. przez przyjęcie przez sąd odmiennie niż wskazywana przez powoda podstawy faktycznej żądania polegające na uznaniu, że powód dochodzi roszczeń ze stosunku spółki cywilnej, podczas gdy strona powodowa konsekwentnie wskazuje na stosunek prawny wynikający z innej niż spółka cywilna umowy nienazwanej jako podstawę dochodzonego roszczenia;

- 4) art. 201 § 2 k.p.c. w zw. z art. 200 § 1⁴ k.p.c., art. 507 k.p.c. i art. 458² § 2 pkt 1 k.p.c. poprzez przyjęcie, że dla rozpoznania roszczenia powoda właściwy jest tryb nieprocesowy;
- 5) art. 353¹ k.c. poprzez jego niezastosowanie i przyjęcie, że łączący strony stosunek prawny wynika z umowy spółki cywilnej, podczas gdy charakter obowiązujących strony relacji ustalonych w drodze przeprowadzonego do tej pory postępowania dowodowego prowadzi do wniosku, że strony zawarły umowę nienazwaną o charakterze mieszanym, charakteryzującą się tylko niektórymi cechami umowy spółki cywilnej;
- 6) art. 65 § 1 i 2 k.c. poprzez dokonanie błędnej wykładni oświadczeń woli stron prowadzącej do przyjęcia związania stron umową spółki cywilnej;
- 7) art. 860 § 1 k.c. w zw. z art. 353¹ k.c., polegające na ich niewłaściwym zastosowaniu poprzez uznanie, że każde wspólne, odformalizowane działanie przedsiębiorców zmierzające do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego należy kwalifikować jako działanie w ramach stosunku spółki cywilnej, pomimo wyraźnych, wynikających z materiału dowodowego odmienności relacji stron w stosunku do relacji wspólników ww. spółki;
- 8) art. 471 k.c. poprzez jego niezastosowanie i przyjęcie, że roszczenia powoda nie mogą zostać rozstrzygnięte w oparciu o przepisy statuujące odpowiedzialność kontraktową;
- 9) art. 875 § 1–3 k.c. poprzez jego zastosowanie pomimo braku podstaw do uznania, iż łącząca strony umowa stanowiła umowę spółki cywilnej.

Powód domagał się uchylenia zaskarżonego postanowienia i przekazania sprawy Sądowi Okręgowemu w S. do dalszego prowadzenia z pozostawieniem temu sądowi rozstrzygnięcia o kosztach postępowania zażaleniowego w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Sąd nie jest związany prawną kwalifikacją faktów podawanych przez powoda, jednak odwołanie się w pozwie do określonej normy prawnej służyć może określeniu kręgu faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, a przez to ram postępowania dowodowego (art. 227 k.p.c.) oraz przedmiotu rozstrzygnięcia, który – w zakresie żądania i podstawy faktycznej – nie może być przekroczony (art. 321 k.p.c.). Zasada dyspozycyjności materialnej polega na dysponowaniu przez strony przedmiotem procesu, którym jest twierdzenie o istnieniu roszczenia materialnoprawnego uzasadnione podstawą faktyczną.

Pierwszym przejawem dyspozycyjności materialnej jest wytoczenie powództwa, kolejnymi cofnięcie pozwu, zrzeczenie się roszczenia i zawarcie ugody. Dysponowanie przedmiotem procesu jest odpowiednikiem autonomii woli stron w prawie materialnym.

Powód zachowuje swobodę w zakresie dochodzenia praw albo znoszeniu ich naruszenia, decyduje o zainicjowaniu postępowania sądowego, wyjąwszy niemające znaczenia w tej sprawie przejawy zasady oficjalności, oraz o jego zakresie przedmiotowym i podmiotowym.

Według pozwu, powodowi przysługuje roszczenie o zapłatę, korzystając z autonomii woli w zakresie dysponowania roszczeniem materialnoprawnym wytoczył powództwo, co jest przejawem dyspozycyjności materialnej. W pozwie nie sformułowano żądania podziału majątku wspólnego wspólników spółki cywilnej po jej ustaniu, twierdząc jednocześnie, że stosunek prawny łączący strony nie był stosunkiem spółki cywilnej, a umową nienazwaną, że wysokość roszczenia zależy od wartości przedsiębiorstwa oraz jednocześnie, że majątek wspólny istnieje, bez bliższego wyjaśnienia. Powód nie zgłasza jednak żądania podziału majątku wspólników spółki cywilnej popartego twierdzeniem faktycznym o jego istnieniu i składzie. Jest to także wyraz dyspozycyjności materialnej prawami powoda.

Roszczenia w znaczeniu procesowym, w tym o zapłatę, niedochodzone w sprawach, których przedmiotem jest żądanie zniesienia współwłasności (w tym podział majątku wspólników spółki cywilnej po ustaniu wspólności majątkowej) rozpatrywane są w postępowaniu procesowym. Prawna kwalifikacja faktów uzasadniających żądanie może być odmienna, od wskazywanej przez powoda, Sąd pierwszej instancji może przyjąć, że strony łączyła umowa spółki cywilnej albo inna umowa, że roszczenie o zapłatę znajduje podstawę prawną w art. 875 § 3 k.c., 354 k.c. albo 471 k.c., jednak niezależnie od tego ustalenia przedmiotem procesu jest roszczenie o zapłatę, pozbawione elementu żądania podziału majątku. Innymi słowy powód realizuje roszczenie o zapłatę, a nie inne, które mogłoby być przedmiotem postępowania nieprocesowego; ustalenie podstawy prawnej takiego żądania, a w konsekwencji o zasadności powództwa, pozostaje poza konieczną sferą orzekania Sądu odwoławczego. Postępowanie nieprocesowe jest właściwym trybem, jeżeli jego przedmiotem ma być podział majątku wspólników spółki cywilnej.

Sąd pierwszej instancji może dojść do przekonania, że po ustaniu spółki cywilnej każdemu ze wspólników przysługuje roszczenie o zwrot wkładów (po zapłaceniu długów spółki) i odpowiedniej części nadwyżki wspólnego majątku (art. 875 k.c.). Jednak, jeżeli spór pomiędzy wspólnikami spółki cywilnej dotyczy wierzytelności pieniężnej, to wspólnik może dochodzić jej w procesie o zapłatę przeciwko pozostałym wspólnikom.

Kwalifikacja takiego roszczenia jako podlegającego rozpoznaniu w postępowaniu nieprocesowym, jest nie do pogodzenia z koniecznością ustalenia majątku wspólnego wspólników i jego podziału (art. 623 k.p.c.). W niniejszej sprawie powód nie sformułował żądania tego rodzaju, a zasada dyspozycyjności materialnej wyłącza możliwość żądania od powoda skorzystania z tego prawa. Podstawą powództwa jest twierdzenie faktyczne, że z dokonanego przez wspólników, bądź (w razie niemożności osiągnięcia zgody) przez samego powoda, rozliczenia, należy mu się od pozostałych wspólników określona kwota pieniężna (uchwała SN z 29.07.1977 r., III CZP 54/77, OSNC 1978, nr 4, poz. 61).

Rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego w przedmiocie zażalenia nie ma znaczenia dla prawnej kwalifikacji roszczenia, w tym dla ustalenia czy strony łączyła umowa spółki cywilnej. Rozważenie wszystkich zarzutów naruszenia prawa materialnego jest z tej przyczyny zbędne. Zasadny jest jedynie zarzut naruszenia art. 201 § 2 k.p.c. w zw. z art. 200 § 1⁴ k.p.c., art. 507 k.p.c. i art. 458² § 2 pkt 1 k.p.c. przez przyjęcie, że dla rozpoznania roszczenia w znaczeniu procesowym, którego przedmiotem jest wyłącznie żądanie zapłaty, pozbawione żądania podziału majątku, właściwy jest tryb postępowania nieprocesowego.

Robert Bury



Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie II Wydział Karny z dnia 10 kwietnia 2024 r. (II AKz 106/24)*

1. Przyjmując to stanowisko, Sąd Okręgowy w Szczecinie w sytuacji, w której uznał, iż akt oskarżenia został podpisany przez osobę nie będącą prokuratorem w służbie czynnej – prokuratora w stanie spoczynku, powinien był na podstawie art. 120 § 1 k.p.k., wezwać Prokuratora Regionalnego w Szczecinie do podpisania aktu oskarżenia w terminie 7 dni przez uprawnionego prokuratora, a więc prokuratora w służbie czynnej, pod rygorem uznania aktu oskarżenia za bezskuteczny dopiero po upływie tego okresu. Brak takiego postąpienia prowadzi zaś do wniosku, że zaskarżone postanowienie zapadło co najmniej przedwcześnie.
2. Wracając do zagadnienia, dlaczego norma zezwalająca prokuratorom w stanie spoczynku na powrót do stanu czynnego znalazła się w ustawie wprowadzającej, a nie w ustawie głównej – Prawo o prokuraturze należało sięgnąć – poza wykładnią językową – do wykładni celowościowej i systemowej. Jednocześnie bowiem do systemu prawnego wprowadzone zostały dwie ustawy, z których każda przewidywała możliwość powrotu ze stanu spoczynku: Prawo o prokuraturze w art. 127 i Przepisy wprowadzające Prawo o prokuraturze w art. 47. O tym, że umiejscowienie tych przepisów nie było przypadkowe świadczy ich wzajemna korelacja: art. 47 przepisów wprowadzających nie dotyczy prokuratorów, którzy odeszli w stan spoczynku z przyczyn zdrowotnych, których

* W tekście wyroku zachowano oryginalną pisownię.

dotyczy art. 127 § 1 Prawa o prokuraturze w zw. z art. 74 § 1 w zw. z art. 70 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Gdyby uznać potrzebę ograniczenia się do wykładni językowej taki podział unormowania powrotu ze stanu spoczynku budzi zdziwienie, gdyż nie widać racjonalnych powodów dla takiego podziału materii ustawowej pomiędzy te dwie – wchodzące równocześnie w życie – ustawy.

3. Kończąc wątek wykładni celowościowej należało uznać, że w sytuacji, gdy jednocześnie uchwalane są i wprowadzane w życie dwie ustawy: główna (Prawo o prokuraturze) i wprowadzająca (Przepisy wprowadzające Prawo o prokuraturze) nie da się skutecznie wykazać, by celem ustawy wprowadzającej było trwałe unormowanie sytuacji nowej. Wręcz przeciwnie, to ustawa główna miała być docelowym rozwiązaniem o trwałym charakterze, a ustawa wprowadzająca, tak jak jej nazwa wskazuje miała wygasić dotychczasowe organy, nadać uprawnienia przewidziane dla organów znoszonych tym istniejącym, wreszcie ukształtować nową organizację prokuratury. Jeżeli nie taki był cel prawodawcy, to – jak już stwierdził to Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku z 28 lutego 2008r., sygn. K 43/07 – na nim ciążyło ryzyko, że zamieszczając „w ustawie wprowadzającej jakieś przepisy merytoryczne, musi się liczyć z tym, że nie będą one odczytywane adekwatnie do jego zamiaru, gdyż będą interpretowane jako przepisy przejściowe lub dostosowujące”. Względny wykładni celowościowej przemawiają zatem jednoznacznie za uznaniem unormowania zawartego w art. 47 przepisów wprowadzających za przepis epizodyczny.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie II Wydział Karny w składzie:

Przewodniczący: SSA Andrzej Olszewski (spr.)

Sędziowie: SA Stanisław Kucharczyk

SA Andrzej Wiśniewski (współspr.)

Protokolant: sekretarz sądowy Natalia Wiśniewska

przy udziale Prokuratora Regionalnego Wojciecha Szczesniaka i jego Zastępcy Michała Jezierskiego po rozpoznaniu w sprawie Ł. J. i innych zażalenia wniesionego przez Prokuratora Regionalnego w Szczecinie na postanowienie Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 9 lutego 2024 r., sygn. akt III K 348/22 w przedmiocie umorzenia postępowania na podstawie art. 437 § 2 k.p.k. postanawia: uchylić zaskarżone postanowienie w całości i przekazać sprawę Sądowi Okręgowemu w Szczecinie do dalszego prowadzenia.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 9 lutego 2024 r., sygn. akt III K 348/22, Sąd Okręgowy w Szczecinie, na podstawie art. 17 § 1 pkt. 9 kpk, umorzył postępowanie karne wobec Ł. J., J. K., J. M. i W. P., z uwagi na brak skargi uprawnionego oskarżyciela, a jednocześnie, na podstawie art. 632 pkt. 2 kpk, kosztami procesu obciążył Skarb Państwa.

W pisemnym uzasadnieniu wskazano, że zasadne jest odczytywanie treści art. 47 § 1 i 2 w powiązaniu z przepisami z art. 35 § 1 i art. 38 § 1 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku – przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze. Wskazują one wprost na termin 30 dni na powołanie prokuratorów Prokuratury Krajowej i 60 dni na powołanie prokuratorów Prokuratur Regionalnych. Przy czym mowa jest o powołaniu w tym terminie, a nie samym złożeniu wniosku, czy też powołaniu na wniosek złożony w terminie 30 czy 60 dni. Cytowane przepisy wprowadziły tym samym specjalny tryb przywrócenia do służby doświadczonych prokuratorów w celu utworzenia nowych struktur Prokuratury Krajowej i Prokuratur Regionalnych. Specjalny, bo szybszy od przewidzianego w art. 127 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze z dnia 28 stycznia 2016 roku, która zgodnie z treścią jej art. 1 § 3 odnosi się również do prokuratorów prokuratur regionalnych i prokuratorów Prokuratury Krajowej. Po upływie terminu wskazanego w przepisach art. 35 § 1 i art. 38 § 1 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze, w celu uzupełnienia składu struktur prokuratur należy, w ocenie Sądu Okręgowego, stosować zasady wynikające z ustawy Prawo o prokuraturze. Inna interpretacja oznaczałaby równoległe obowiązywanie dwóch dróg uzupełnienia składu osobowego, w tym jedną wprowadzono w ustawie, której przepisy jako przepisy wprowadzające mają mieć co do zasady status przejściowy. Nie stworzono osobnej ustawy dotyczącej Prokuratury Krajowej i Prokuratur Regionalnych, a zarówno przepisy wprowadzające, jak i ustawa Prawo o prokuraturze weszły w życie w tym samym czasie. Przywrócenie do czynnej służby w drodze specjalnego rozwiązania przewidzianego w art. 47 § 1 i 2 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 roku – przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o prokuraturze było zatem, zdaniem Sądu Okręgowego, możliwe tylko w okresie odpowiednio 30 oraz 60 dni od wejścia w życie ustawy, tj. licząc od dnia 4 marca 2016 roku. Powołanie w dniu 19 maja 2016 roku, ze skutkiem od 1 czerwca 2016 roku – dokonane zostało bez obowiązującej podstawy prawnej. Przepisy, do których odwołuje się art. 127 § 1 ustawy Prawo o prokuraturze przewidują inny tryb, który nie został zachowany – zatem nie jest możliwe stwierdzenie, że przywrócenie odbyło się z zachowaniem zasad, a jedynie wskazano nieprawidłową podstawę prawną.

Konsekwencją powyższego jest uznanie, wobec wadliwości przywrócenia do służby, że prokurator (zachowując rodzaj wskazany w terminologii ustawy Prawo o prokuraturze) Bogusława Zapaśnik sporządzając i podpisując akt oskarżenia była nadal prokuratorem w stanie spoczynku, a nie prokuratorem uprawnionym do dokonywania czynności procesowych, w tym sporządzania aktu oskarżenia. Akt oskarżenia został zatem sporządzony i podpisany przez osobę nieuprawnioną. Brak kwestionowania uprawnienia w innych postępowaniach czy przez decyzję uprawnionych organów nie może być skutecznie podnoszony wobec faktu, że możliwość nieprawidłowego powołania prokuratora nie była do tej pory zagadnieniem rozpatrywanym przez sądy, a przynajmniej takiej okoliczności do tej pory nie ujawniono.

Na poparcie swych rozważań Sąd Okręgowy przywołał wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2018 roku, sygn. akt II KK 297/17 oraz postanowienie Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 28 lipca 2020 roku, sygn. akt II AKa 3/20.

Na powyższe postanowienie zażalenie złożył Prokurator Regionalny w Szczecinie, który zaskarżył wydane rozstrzygnięcie w całości, na niekorzyść oskarżonych.

Na podstawie art. 427 § 1 i 2 k.p.k. oraz art. 438 pkt 2 k.p.k. postanowieniu temu zarzucił „obrazę przepisów postępowania, mogącą mieć wpływ na jego treść, a mianowicie art. 17 § 1 pkt 9 k.p.k. w zw. z art. 439 § 1 pkt 9 k.p.k. w zw. z art. 7 k.p.k. i art. 92 k.p.k. oraz art. 331 § 1 k.p.k. w zw. z art. 22 § 3 i 4 ustawy z dnia 28 stycznia 2016r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2023 r. poz.1360 t.j.), polegającą na wyrażeniu przez Sąd Okręgowy w Szczecinie błędnego poglądu, bez uwzględnienia całości zgromadzanego w sprawie materiału dowodowego oraz z pominięciem zasady jednolitości prokuratury określonej w art. 1 § 1 i 3 Prawo o prokuraturze, że zachodzą przesłanki do umorzenia postępowania z uwagi na brak skargi uprawnionego oskarżyciela, gdyż akt oskarżenia został podpisany przez osobę nieuprawnioną – prokuratora w stanie spoczynku, podczas gdy czynności procesowe, w tym sporządzenie aktu oskarżenia, zostały wykonane w niniejszej sprawie przez prokuratora, który nie został pozbawiony tego statusu, co nadaje im walor ważności i skuteczności, a nadto akt oskarżenia wniósł do Sądu uprawniony podmiot – Zastępca Prokuratora Regionalnego w Szczecinie”.

W konkluzji, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości i przekazanie sprawy sądowi I instancji celem dalszego prowadzenia.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Zażalenie Prokuratora Regionalnego okazało się o tyle uzasadnione, że doprowadziło do kontroli instancyjnej orzeczenia, a na skutek tej kontroli – do uchylenia

zaskarżonego postanowienia w całości i przekazania sprawy Sądowi Okręgowemu w Szczecinie do dalszego prowadzenia.

Nie przekonuje teza postawiona w uzasadnieniu zażalenia Prokuratora Regionalnego, iż prokurator w stanie spoczynku ma w zasadzie takie same uprawnienia jak prokurator w służbie czynnej. A zatem, nawet gdyby zaakceptować stanowisko Sądu Okręgowego, że pani Bogusława Zapaśnik nie powróciła do służby w sposób skuteczny, to i tak miała prawo wykonywać określone czynności w trakcie śledztwa i podpisać akt oskarżenia. Takie stanowisko Prokuratora Regionalnego, zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie ma żadnego umocowania w przepisach prawa, w szczególności w przepisach Kodeksu postępowania karnego. Na marginesie, tak rozumując, analogicznie należałoby przyjąć, że sędzia w stanie spoczynku może w każdym momencie przyjść do swojego macierzystego sądu i osądzić kilka spraw. Oczywiście, to jest niedopuszczalne.

Jednak to, że argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu zażalenia nie przekonuje, nie świadczy o tym, iż zaskarżone postanowienie Sądu Okręgowego w Szczecinie jest prawidłowe, a potrzeba wyjścia poza granice zaskarżenia uzasadniona jest zastosowaniem art. 440 k.p.k. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, postanowienie zapadło bowiem co najmniej przedwcześnie.

Nie przekonuje zastosowanie przez Sąd Okręgowy, w niniejszej sprawie, tezy wypływającej z wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2018r., sygn. II KK 297/17, że: „Kompetencja do popierania aktu oskarżenia jest kompetencją wtórną upoważnienia do jego wniesienia. Oznacza to, że podmiot uprawniony do popierania aktu oskarżenia może realizować przysługującą mu kompetencję tylko wówczas, gdy ów akt został wniesiony przez podmiot uprawniony. Innymi słowy, wniesienie aktu oskarżenia przez podmiot nieuprawniony niweczy możliwość jego skutecznego popierania. Nieusuwalną – oczywiście tylko w postępowaniu jurysdykcyjnym zainicjowanym skargą wniesioną przez podmiot nieuprawniony – wadą dotknięta jest zatem zarówno czynność wniesienia owej skargi, jak i jej popierania”.

To trafne procesowo rozstrzygnięcie zapadło w sprawie, w której Urząd Kontroli Skarbowej wniosł akt oskarżenia w sprawie należącej do kognicji prokuratora, a zatem błąd organu nieuprawnionego (urzędu kontroli skarbowej) nie mógł zostać konwalidowany przez oświadczenie podmiotu uprawnionego (prokuratora) o objęciu sprawy ściganiem.

W niniejszej sprawie, co nie budzi wątpliwości, właściwy do prowadzenia sprawy był prokurator i to prokurator podpisał akt oskarżenia. Kwestia zatem, czy imiennie wskazany prokurator (pani Bogusława Zapaśnik) była czynnym prokuratorem upoważnionym do podpisania aktu oskarżenia jest wtórna, wobec zasady jednolitości prokuratury.

Sąd Okręgowy powołał się też na postanowienia Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 18 czerwca 2020r. i z dnia 28 lipca 2020r., w sprawie II AKa 3/20, w których uznano, że asesor prokuratorski nie jest uprawniony do wniesienia apelacji do sądu apelacyjnego, i dlatego tą apelację pozostawiono bez rozpoznania. Jednak Sąd Okręgowy nie dostrzegł, iż oba cytowane wyżej postanowienia Sądu Apelacyjnego zostały uchylone postanowieniem Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2021r., sygn. akt V KK 343/21. Z orzeczenia tego jednoznacznie wynika, że rzeczywiście asesor prokuratury nie był uprawniony do wniesienia apelacji w tamtej sprawie, ale organem prokuratury jest Prokurator Rejonowy, a poszczególni prokuratorzy zatrudnieni są w tej jednostce i działają w granicach uprawnienia Prokuratora Rejonowego. W rezultacie Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że: „Uznanie, że w regulacjach procesowych chodzi o konkretnego, osobowo określonego prokuratora, posiadającego odpowiedni status ustrojowy, nie potwierdza stanowiska Sądu odwoławczego wyrażonego w niniejszej sprawie, gdyż poza należytą uwagą pozo-
stał on fakt, że legitymacja procesowa podmiotu, który wniósł apelację w niniejszej sprawie nie może nasuwać zastrzeżeń”.

Podsumowując swoje rozważania – i odwołując się do wcześniejszych postanowień Sądu Najwyższego z 26 stycznia 2012r., sygn. III KZ 91/11 i z 30 czerwca 2021r., sygn. IV KK 487/20 – Sąd Najwyższy doszedł do przekonania, że „o ile zatem podpisanie apelacji od wyroku Sądu Okręgowego w Szczecinie przez asesora prokuratury, który nie prowadził postępowania przygotowawczego i był pozbawiony prawa do udziału w tym postępowaniu przed sądem I instancji, było niewątpliwie, co nie jest w sprawie kwestionowane, to zważywszy na brak wątpliwości co do podmiotu, który apelację wniósł, wada apelacji, sprowadzająca się do braku podpisu tego podmiotu była wadą usuwalną w drodze uzupełnienia braku formalnego pisma, stosownie do regulacji z art. 120 § 1 k.p.k. Zaniechanie skorzystania z przewidzianej w tym przepisie procedury wskazuje na jego naruszenie, które ma charakter rażący”.

Przyjmując to stanowisko, Sąd Okręgowy w Szczecinie w sytuacji, w której uznał, iż akt oskarżenia został podpisany przez osobę nie będącą prokuratorem w służbie czynnej – prokuratora w stanie spoczynku, powinien był na podstawie art. 120 § 1 k.p.k., wezwać Prokuratora Regionalnego w Szczecinie do podpisania aktu oskarżenia w terminie 7 dni przez uprawnionego prokuratora, a więc prokuratora w służbie czynnej, pod rygorem uznania aktu oskarżenia za bezskuteczny dopiero po upływie tego okresu. Brak takiego postąpienia prowadzi zaś do wniosku, że zaskarżone postanowienie zapadło co najmniej przedwcześnie.

Podsumowując ten wątek rozważań należało uznać, że postanowienie o umorzeniu postępowania z uwagi na brak skargi uprawnionego oskarżyciela było niezasadne i należało je uchylić, przekazując sprawę do dalszego postępowania.

Tego stanowiska Sądu Apelacyjnego nie zmienia fakt, iż Sąd Odwoławczy podziela stanowisko sądu I instancji, że pani prokurator Bogusława Zapaśnik, w chwili wnoszenia aktu oskarżenia w przedmiotowej sprawie, nie była prokuratorem w służbie czynnej.

Dalsze jednak zapatrywania sądu odwoławczego są związane z oceną, czy w przypadku pani prokurator B. Zapaśnik doszło do skutecznego powrotu ze stanu spoczynku w stan czynny. Fakty w tej sprawie są bowiem bezsporne. Wynika z nich, że pani prokurator złożyła wniosek w dniu 5 kwietnia 2016r. i decyzją Prokuratora Krajowego – jak się ostatecznie okazało nie podjętą z upoważnienia Prokuratora Generalnego – z dnia 19 maja 2016r. została przywrócona do stanu czynnego z dniem 1 czerwca 2016r. Podstawą prawną decyzji był art. 47 Przepisów wprowadzających Prawo o prokuraturze. Nie ulega zatem wątpliwości, iż w sprawie został złożony wniosek o przywrócenie do stanu czynnego (jest to okoliczność istotna, do której Sąd Apelacyjny wróci w dalszej części uzasadnienia), a do przywrócenia doszło po upływie 60 dni od dnia ogłoszenia ustawy – Przepisy wprowadzające Prawo o prokuraturze.

Art. 47 tej ustawy w brzmieniu:

„Art. 47. § 1. Prokurator pozostający w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy w stanie spoczynku może wrócić na swój wniosek do służby na ostatnio zajmowane stanowisko lub stanowisko równorzędne. Uprawnienie to nie dotyczy prokuratorów, którzy odeszli w stan spoczynku z przyczyn zdrowotnych.

§ 2. Decyzję w sprawie wniosku, o którym mowa w § 1, podejmuje Prokurator Generalny.

§ 3. Prokurator przywrócony do służby na wniosek, o którym mowa w § 1, może w każdym czasie wrócić na swój wniosek na poprzednio zajmowany stan spoczynku za miesięcznym wypowiedzeniem.

§ 4. Prokurator Generalny nie może odmówić uwzględnienia wniosku, o którym mowa w § 3”.

umożliwiał powrót prokuratorom będącym w dniu wejścia ustawy w życie w stanie spoczynku, na powrót do służby na ostatnio zajmowane stanowisko lub stanowisko równorzędne. Tenże właśnie artykuł jest osią sporu dotyczącego możliwości bezterminowego powrotu prokuratora będącego w stanie spoczynku do służby czynnej.

Zwolennicy jednej z koncepcji uważają bowiem, że do rozstrzygnięcia, czy można po upływie 60 dni od wejścia ustawy w życie przywrócić prokuratora do służby czynnej w oparciu o ten przepis, wystarczy wykładnia językowa przepisu. Argumentacja sprowadza się zatem do zweryfikowania, czy przepis ten nie został uchylony, czy zawiera w sobie datę końcową obowiązywania lub inny odnośnik umożliwiający określenie końca obowiązywania i w razie negatywnego zweryfikowania obu tych danych, poprzestanie na tym i uznanie, że wykładnia językowa

pozwala na odkodowanie normy prawnej i nie jest potrzebne sięganie do innych metod wykładni. Jasno nasuwa się w tej postawie odwołanie do paremii „*clara non sunt interpretanda*”. Klaryfikacyjna koncepcja wykładni prawa została zaprezentowana przez Jerzego Wróblewskiego w monografii „Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego” w 1959r. i zakłada, że część przepisów prawnych „bez interpretacji” rozumie się bezpośrednio, a wykładnia potrzebna jest dopiero wówczas, gdy przepis jest niejasny. W tym rozumieniu do wykładni dochodzi dopiero wówczas, gdy nie zachodzi stan izomorfii, czyli uznania, że przepis nie może być stosowany na podstawie jego bezpośredniego rozumienia. Istotę klaryfikacyjnej koncepcji dobrze oddają dwie łacińskie paremie:

- 1) *clara non sunt interpretanda* (wersja antyinicjująca) czy jej przetworzona przez Z. Ziemińskiego forma
- 2) *interpretatio cessat in claris* (wersja antykontynuacyjna), czyli zakaz dokonywania wykładni dalej, niż do osiągnięcia jasności, czyli wyinterpretowania jasnej i precyzyjnej normy prawnej.

Gdyby oprzeć się na którejkolwiek z wersji wykładni klaryfikacyjnej, należałoby uznać, że art. 47 Przepisów wprowadzających Prawo o prokuraturze z uwagi na to, że nie został uchylony, ani nie zawiera klauzuli końcowej, pozwala na przywrócenie prokuratora ze stanu spoczynku do stanu czynnego zawsze.

Jeżeli jednak by tak było, to rodzi się pytanie, czemu w takim razie ten przepis znajduje się w Przepisach wprowadzających Prawo o prokuraturze, a nie w ustawie głównej? I to jest źródło poszukiwania odpowiedzi w innych koncepcjach wykładni, nie zawężających się do wykładni wyłącznie językowej. Przeciwno ograniczeniu się do stosowania paremii *clara non sunt interpretanda* przemawiają również wyniki badań prof. Macieja Zielińskiego, który w artykule „*Clara non sunt interpretanda – mity i rzeczywistość*” (ZNSA 2012/6/9–23) wskazuje na jej niewielką przydatność: „O znikomej liczbie takich przypadków świadczyć mogą również dane statystyczne, np. na 35 tys. orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego w latach 1971–2001 jedynie w 29 przypadkach powoływano się na tę paremię i to w większości na jej zmodyfikowaną wersję (...). Również nowsze dane statystyczne pokazują, że orzecznictwo coraz rzadziej odwołuje się do reguły *clara non sunt interpretanda* w związku z wszczęciem wykładni (A. Munczewski, *Reguły interpretacyjne w działalności orzeczniczej Sądu Najwyższego w latach 1990–2000*)”. Kończąc krytykę koncepcji klaryfikacyjnej należałoby w ślad za prof. M. Zielińskim wskazać, że koncepcja ta nie była znana polskiemu prawodawstwu w latach międzywojennych i m.in. dlatego nie ma jej wśród 86 paremii umieszczonych na gmachu Sądu Najwyższego i Sądu Apelacyjnego w Warszawie wyselekcjonowanych przez wybitnych znawców prawa rzymskiego. Co więcej, autor przywołuje stwierdzenie Władysława Rozwadowskiego, że „rzymscy juryści

nie mieli wątpliwości, czy interpretacji podlegają wyłącznie normy niejasne, czy też każdy przepis prawa. Opowiadali się bowiem zdecydowanie za tym drugim poglądem”.

Wracając do zagadnienia, dlaczego norma zezwalająca prokuratorom w stanie spoczynku na powrót do stanu czynnego znalazła się w ustawie wprowadzającej, a nie w ustawie głównej – Prawo o prokuraturze należało sięgnąć – poza wykładnią językową – do wykładni celowościowej i systemowej. Jednocześnie bowiem do systemu prawnego wprowadzone zostały dwie ustawy, z których każda przewidywała możliwość powrotu ze stanu spoczynku: Prawo o prokuraturze w art. 127 i Przepisy wprowadzające Prawo o prokuraturze w art. 47. O tym, że umiejscowienie tych przepisów nie było przypadkowe świadczy ich wzajemna korelacja: art. 47 przepisów wprowadzających nie dotyczy prokuratorów, którzy odeszli w stan spoczynku z przyczyn zdrowotnych, których dotyczy art. 127 § 1 Prawa o prokuraturze w zw. z art. 74 § 1 w zw. z art. 70 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Gdyby uznać potrzebę ograniczenia się do wykładni językowej taki podział unormowania powrotu ze stanu spoczynku budzi zdziwienie, gdyż nie widać racjonalnych powodów dla takiego podziału materii ustawowej pomiędzy te dwie – wchodzące równocześnie w życie – ustawy.

Wydaje się jednak, że ten dychotomiczny podział materii ustawowej nie jest jednak pełny i słusznie zwraca na to uwagę dr hab. prof. UJ Grzegorz Kuca w swojej opinii prawnej z 7 stycznia 2024r., że oprócz prokuratorów przebywających w stanie spoczynku z racji przekroczenia wieku „emerytalnego” (nie uzyskujących prawa powrotu), prokuratorów przebywających w stanie spoczynku z powodu choroby, utraty sił lub nie poddania się badaniu przez lekarza orzecznika ZUS (nabywających prawo powrotu na podstawie art. 127 Prawa o prokuraturze w zw. z art. 70 § 1 i art. 74 § 1 Prawa o ustroju sądów powszechnych), w tej kategorii znaleźli się również prokuratorzy, którzy skorzystali z prawa wniesienia sprzeciwu od przeniesienia na inne stanowisko służbowe przy okazji kształtowania prokuratury wyodrębnionej ze struktur Ministra Sprawiedliwości na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 9 października 2009r. o zmianie ustawy o prokuraturze oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009r. Nr 178, poz. 1375). Ta ostatnia grupa prokuratorów nabywała uprawnienie do powrotu ze stanu spoczynku na podstawie art. 127 § 1 Prawa o prokuraturze w zw. z art. 74 § 1 w zw. z art. 71 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych. Tyle, że proces ten był wydłużony, gdyż zgłosić się do powrotu na uprzednio zajmowane lub równorzędne stanowisko był uprawniony każdy prokurator, Prokurator Generalny miał miesiąc na podjęcie decyzji, a w razie decyzji negatywnej przysługiwało prawo odwołania do Sądu Najwyższego.

Tymczasem art. 47 przepisów wprowadzających przewidywał arbitralny tryb selekcji prokuratorów powracających ze stanu spoczynku przez Prokuratora

Generalnego i brak kontroli sądowej decyzji negatywnej. Cel wprowadzenia art. 47 jako *lex specialis* dla unormowań Prawa o prokuraturze staje się zatem jasny, a to pozwala uznać je za epizodyczne (por. Małgorzata Moras, Piotr Krocze: „Nowelizacja Zasad techniki prawodawczej: przepisy epizodyczne”). Trzeba też jasno stwierdzić, że ryzyko umieszczenia przepisów materialnych w ustawie wprowadzającej obarcza ustawodawcę, co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 lutego 2008r., sygn. K 43/07: „Prawodawca, który zamieści w ustawie wprowadzającej jakieś przepisy merytoryczne, musi się liczyć z tym, że nie będą one odczytywane adekwatnie do jego zamiaru, gdyż będą interpretowane jako przepisy przejściowe lub dostosowujące”, a „analiza i ocena rozwiązań zawartych w przepisach wprowadzających musi być dokonywane z uwzględnieniem szczególnego charakteru ustawy wprowadzającej”. To zaś prowadzi do konieczności rozważenia zasad konstruowania przepisów wprowadzających.

Dodatkowym argumentem za przemijającym, epizodycznym charakterem unormowania art. 47 Przepisów wprowadzających Prawo o prokuraturze są bowiem unormowania Zasad techniki prawodawczej. Z § 47 i 48 Zasad wynika, że ustawa wprowadzająca ustawę główną zawiera 5 rodzajów przepisów:

- 1) przepis o wejściu w życie ustawy „głównej” – taką rolę pełni art. 1 Przepisów wprowadzających,
- 2) przepisy zmieniające (art. 2–25),
- 3) przepisy uchylające (art. 74),
- 4) przepisy epizodyczne, przejściowe i dostosowujące,
- 5) wreszcie przepis o wejściu w życie (art. 75).

Art. 47 znajduje się zatem w kategorii przepisów epizodycznych, przejściowych i dostosowujących. Do przepisów przejściowych zalicza się unormowania regulujące wpływ nowej ustawy na stosunki powstałe pod działaniem poprzedniej ustawy, sposób zakończenia postępowań, utrzymanie dotychczasowych instytucji prawnych itp. Przepis art. 47 nie zalicza się do tych kategorii, bowiem tworzy nową instytucję – prawo do powrotu ze stanu spoczynku, a nie uprawnienie do korzystania z nabytego uprawnienia. Artykuł ten nie należy też do kategorii przepisów dostosowujących, gdyż nie dotyczy tworzenia organów, przekształcenia organów, ich zniesienia lub likwidacji, nie reguluje sposobu powołania, przekształcenia, zniesienia lub likwidacji jednostek organizacyjnych. Można go zatem odczytywać wyłącznie jako przepis epizodyczny lub związany z procesem tworzenia Prokuratury Krajowej lub prokuratur regionalnych. W obu zatem przypadkach ma on wymiar czasowy.

W dyskusji pojawia się argument, że czasowemu charakterowi przeciwdziała umieszczenie w nim § 3 i 4. Przepisy te przewidują możliwość powrotu prokuratora, który wrócił ze stanu spoczynku do stanu czynnego z powrotem w stan spoczynku. Odpowiadając jednak na ten argument, należałoby jednak zapytać – gdzie

indziej ten przepis miałby zostać umieszczony? Nie dotyczy on ogółu prokuratorów, którzy uprawnienie takie nabywają z osiągnięciem 65 lat przez mężczyzn, a 60 – przez kobiety. Dotyczy on jedynie tych osób, które przed osiągnięciem tego wieku, korzystały już ze stanu spoczynku, wróciły na uprzednie stanowisko, a teraz chciałyby ponownie przejść na stan spoczynku przed osiągnięciem wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku. Tak więc przepis ten jest funkcjonalnie związany z uprawnieniem wynikającym z art. 47 § 1 przepisów wprowadzających, oba mają charakter przepisów prawa materialnego i musiały zostać wprowadzone w tym samym artykule.

Do zweryfikowania pozostała zatem kwestia dopuszczalności zastosowania derywacyjnej teorii wykładni w myśl zasady „omnia sunt interpretanda”. Taką regułą posłużył się niedawno Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 lutego 2024r., sygn. SK 90/22. Przecież poddawany kontroli konstytucyjnej przepis § 2 i 4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 października 2016r. w sprawie ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej przez adwokata z urzędu, pod względem językowym był jasny i gdyby chcieć interpretować go w myśl zasady „clara non sunt interpretanda” nie było wątpliwości, iż adwokatowi udzielającemu pomocy z urzędu należy się połowa stawki przysługującej adwokatowi broniącemu z wyboru. Także przepis art. 64 ust. 2 Konstytucji RP jest jasny i nijak nie wynika z niego, że adwokat z urzędu i adwokat z wyboru mają zarabiać tyle samo. Jednak Trybunał umieścił te przepisy w kontekście i celowościowym, i systemowym, co pozwoliło mu wydać słuszne orzeczenie. Zasadę tę stosuje Sąd Najwyższy (np. postanowienie z dnia 21 kwietnia 2021r., sygn. II PSKP 29/21), Trybunał Konstytucyjny (np. wyroki z dnia 16 lipca 2020r., P 19/19, z dnia 7 października 2021r., K 3/21), Naczelny Sąd Administracyjny (np. wyrok z dnia 28 czerwca 2022r., II GSK 153/19), czy wojewódzkie sądy administracyjne (np. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 lutego 2012r., sygn. I SA/Sz 881/11).

Należało zatem uznać, że nie tylko dopuszczalne, ale wręcz wskazane jest zastosowanie całościowego podejścia do wykładni przepisów prawa i analiza art. 47 § 1 Przepisów wprowadzających Prawo o prokuraturze nie tylko pod względem językowym, ale również umiejscowienia tego przepisu w przepisach wprowadzających, celu ich wprowadzenia w postaci ukształtowania nowych instytucji (Prokuratura Krajowa, prokuratury regionalne), czasu ich powoływania, a wreszcie należało mieć na uwadze, że jest niedopuszczalne interpretowanie wyjątków w sposób rozszerzający. Tymczasem w przeciwieństwie do uregulowań przewidzianych w art. 127 Prawa o prokuraturze zawierających tryb postępowania, sądową kontrolę decyzji, w art. 47 przepisów wprowadzających wprowadzono arbitralną decyzję Prokuratora Generalnego niepodlegającą jakiegokolwiek kontroli sądowej.

Tak ukształtowanego wyjątku tym bardziej nie można interpretować rozszerzająco, jeśli zważy się na konstytucyjną zasadę prawa do sądu.

Stanowiska Sądu Apelacyjnego nie zmieniają również judykaty w postaci wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 września 2019r., sygn. I OSK 2234/17 i z 22 marca 2023r., sygn. III OSK 4342/21. Naczelny Sąd Administracyjny orzekał na gruncie art. 32 Przepisów wprowadzających ustawę – Prawo o prokuraturze i uznał, że przepis ten nie zawiera żadnego rozwiązania czasowego, a przekazanie uprawnień Naczelnego Prokuratora Wojskowego – Prokuratorowi Generalnemu odbyło się bezterminowo. Rzecz jednak w tym, że przepis ten w brzmieniu: „Art. 32. Obowiązki i uprawnienia Naczelnego Prokuratora Wojskowego, wojskowych prokuratorów okręgowych i wojskowych prokuratorów garnizonowych w sprawach wynikających z ustawy z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1414, z późn. zm.) przejmuje Prokurator Generalny.” z gruntu nie jest przepisem epizodycznym, ale przepisem przejściowym w rozumieniu § 30 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej z uwagi na to, że przewiduje on jaki organ przejmuje uprawnienia i obowiązki znoszonego organu (Naczelny Prokurator Wojskowy) wynikające z innej, nieuchylonej ustawy (ustawa o służbie żołnierzy zawodowych). Jako zaś przepis przejściowy uregulowanie to nie może mieć charakteru epizodycznego.

Kończąc wątek wykładni celowościowej należało uznać, że w sytuacji, gdy jednocześnie uchwalane są i wprowadzane w życie dwie ustawy: główna (Prawo o prokuraturze) i wprowadzająca (Przepisy wprowadzające Prawo o prokuraturze) nie da się skutecznie wykazać, by celem ustawy wprowadzającej było trwale unormowanie sytuacji nowej. Wręcz przeciwnie, to ustawa główna miała być docelowym rozwiązaniem o trwałym charakterze, a ustawa wprowadzająca, tak jak jej nazwa wskazuje miała wygasić dotychczasowe organy, nadać uprawnienia przewidziane dla organów znoszonych tym istniejącym, wreszcie ukształtować nową organizację prokuratury. Jeżeli nie taki był cel prawodawcy, to – jak już stwierdził to Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku z 28 lutego 2008r., sygn. K 43/07 – na nim ciążyło ryzyko, że zamieszczając „w ustawie wprowadzającej jakieś przepisy merytoryczne, musi się liczyć z tym, że nie będą one odczytywane adekwatnie do jego zamiaru, gdyż będą interpretowane jako przepisy przejściowe lub dostosowujące”. Względy wykładni celowościowej przemawiają zatem jednoznacznie za uznaniem unormowania zawartego w art. 47 przepisów wprowadzających za przepis epizodyczny.

W komentarzach, które pojawiły się w mediach po wydaniu zaskarżonego postanowienia wiele uwagi położono na skutki, jakie rzekomo miało wyrzucić uznanie, że pani prokurator Bogusława Zapaśnik nie złożyła skutecznego oświadczenia woli o powrocie ze stanu spoczynku.

Sąd Apelacyjny już powyżej podkreślił tę okoliczność i chciałby powrócić w swych rozważaniach do faktu, że sama zainteresowana złożyła wniosek do organu państwowego (Prokuratora Generalnego) w terminie umożliwiającym jej skorzystanie z tego szczególnego uprawnienia. Po upływie terminu wniosek powinien zostać rozpoznany tyle, że nie na podstawie art. 47 § 1 Przepisów wprowadzających Prawo o prokuraturze, ale na podstawie art. 127 § 1 Prawa o prokuraturze w zw. z art. 74 § 1 w zw. z art. 71 § 3 Prawa o ustroju sądów powszechnych. **Przywrócenie na stanowisko równorzędne z poprzednio zajmowanym nie było zatem czynnością z gruntu bezprawną, ale dokonaną w niewłaściwym trybie, z powołaniem na niewłaściwy przepis.** Sąd Apelacyjny nie może zatem tracić z pola uwagi porównania stopnia naruszenia przepisów z potencjalnymi skutkami. Wyznacznikiem zaś tej oceny jest zasada proporcjonalności wypracowana przez Trybunał Konstytucyjny jeszcze przed wejściem w życie Konstytucji RP, a ugruntowana pod jej rządami (trudno odwołać się do konkretnego orzeczenia z uwagi na to, że Trybunał w 1903 orzeczeniach odwoływał się do tej zasady). W sytuacji zaś, gdy wniosek pani prokurator Bogusławy Zapaśnik został złożony, był dopuszczalny, a został rozpoznany w niewłaściwej procedurze, właściwym było uznanie, że działała w dobrej wierze i w zaufaniu do działania organów państwowych, natomiast złą wiarę powinna powziąć dopiero w momencie, gdy otrzymała pismo od Prokuratora Generalnego informujące, że jej przywrócenie ze stanu spoczynku obarczone jest wadą prawną. Gdyby podjęła czynności procesowe od tej daty, dopiero one byłyby prawnie niedopuszczalne i jako takie nie wywoływałyby ex nunc skutków prawnych. Dla oceny dopuszczalności tych czynności wydaje się nie mieć znaczenia fakt, czy Prokurator Krajowy wydając decyzję o przywróceniu pani prokurator ze stanu spoczynku miał upoważnienie do wydania takiej decyzji (bo to może mieć znaczenie dla kwestii, czy Prokurator Krajowy działał w granicach upoważnienia), ale czy prokurator, do którego odnosi się ta decyzja miał świadomość braku takiego upoważnienia i jego dobrej wiary.

Sąd Apelacyjny nie ma natomiast podstaw do uznania, że zaistniały dalej idące skutki prawne skutkujące dyskwalifikacją skuteczności czynności procesowych dokonanych przez panią prokurator pomiędzy datą otrzymania decyzji o przywróceniu do stanu czynnego aż do dnia otrzymania informacji, iż przywrócenie do stanu czynnego obarczone było wadą. Czynności te nie są objęte zakazem dowodowym, a zatem nie zachodzi sytuacja dyskwalifikacji wartości dowodowej czynności przeprowadzonej przez prokuratora, który nie został skutecznie przywrócony ze stanu spoczynku do służby czynnej. Na marginesie należy tylko wskazać, że Sąd Odwoławczy nie analizował skutków od strony prawa pracy wynikających z zasady, że nawet błędnie ukształtowany stosunek pracy, ale realnie wykonywany, pozostaje pod ochroną Kodeksu pracy i pragmatyk szczególnych.

Sąd Apelacyjny dostrzega zatem możliwość wywodzenia skutków potwierdzających skuteczność czynności procesowych dokonanych przez panią prokurator Bogusławę Zapaśnik *ex nunc*, jednak nie jest uprawniony do wywodzenia dalej idących skutków *ex tunc*. Na chwilę obecną, w zakresie swojej kognicji może pokusić się o pewne stwierdzenia będące wynikiem wykładni w zakresie trzech sytuacji procesowych:

- 1) prawomocnego zakończenia postępowania w sprawie, w której pani prokurator wykonywała czynności,
- 2) prowadzenia takiego postępowania na etapie sądowym, w którym doszło do przesłuchania oskarżonego przed sądem,
- 3) wreszcie skierowania sprawy do sądu, ale bez ponowienia czynności przeprowadzonych przez panią prokurator przed sądem, tak jak w niniejszej sprawie.

Zważywszy na warunkowy charakter uchybienia w postaci podpisania aktu oskarżenia przez prokuratora, który nie został skutecznie przywrócony ze stanu spoczynku do stanu czynnego, a który można z łatwością sanować poprzez złożenie podpisu przez przełożonego prokuratora kierującego daną jednostką, w tym przypadku – Prokuraturę Regionalną w Szczecinie, co powoduje, że nie można przyjmować zaistnienia bezwzględnej przyczyny odwoławczej. A tylko taka uzasadniałaby wznowienie postępowania. Dopuszczalność zaś podnoszenia takiego uchybienia w drodze kasacji należy pozostawić do dyskrejonu uznania stron tym bardziej, że z racji upływu terminu będą to podmioty szczególne w rozumieniu art. 521 k.p.k.

W sytuacji drugiej, gdy czynność została przeprowadzona przez prokuratora, który nie został skutecznie przywrócony do służby czynnej, ale pozostawał w dobrej wierze, iż taka decyzja została wydana przez uprawniony organ odwołać się można do rozstrzygnięcia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Gäffen v. Niemcy* (wyrok ETPCz z 1 czerwca 2010r., 22978/05). Trybunał rozstrzygał w tej sprawie o zakresie dopuszczalności wykorzystania w procesie karnym dowodów uzyskanych w sposób bezprawny. Dostrzegł dystynkcję pomiędzy dowodami skażonymi pierwotną bezprawnością („zatrute drzewo”), a dowodami pochodnymi („owoce zatrutego drzewa”). Przypomnieć należy, że rozważania te prowadzone były na gruncie dowodów uzyskanych w wyniku tortur, a zatem gdy skala bezprawności była daleko dalej idąca i mająca charakter oczywisty. Na tym tle sformułowano zastrzeżenie, że sam dowód bezprawny, a zatem skażony bezpośrednio jest bezwartościowy dla postępowania („zatrute drzewo”), ale w sytuacji gdy prowadzi do uzyskania dowodów pośrednich (np. znalezione na wskazanym miejscu uwięzienia chłopca ślady samochodu), albo objętych wyjątkiem nieuchronności, czy wreszcie wyjątkiem od reguły wyłączenia, gdy sprawca, od którego uzyskano

wyjaśnienia w sposób bezprawny, potwierdzi je później przed sądem, są uznawane za dopuszczalne, gdy zaistnieje „znacząca odległość”, czyli „znacząca przerwa” w znaczeniu temporalnym. Gdyby zatem prokurator uzyskał dowód, który sąd uzna za bezprawny, ale dojdzie do potwierdzenia treści tego dowodu przed sądem po znaczącej przerwie (a zatem nie, gdy podejrzany potwierdzi to na posiedzeniu aresztowym sądu tego samego lub następnego dnia, lecz po zaistnieniu „znaczącej” przerwy), to nawet w sprawie o zastosowanie tortur, dowód taki uznany został za dopuszczalny. Tym bardziej w realiach sprawy, w której uchybienie takie miarkować należy z zastosowaniem zasady proporcjonalności, podważenie wartości takiego dowodu przy zastosowaniu wniosku prawniczego będzie znacząco utrudnione.

Wreszcie, ostatnia sytuacja to taka, w której istotne czynności postępowania przygotowawczego zostały dokonane przez prokuratora, który nieskutecznie został przywrócony ze stanu spoczynku do stanu czynnego, a nie zostały powtórnie przeprowadzone przed sądem.

Sąd Apelacyjny w Szczecinie jako sąd powszechny nie może zakładać późniejszej daty zaistnienia skutku prawnego, bowiem prawo takie ma tylko Trybunał Konstytucyjny (art. 190 ust. 3 Konstytucji RP). Dopuszczalność sanowania czynności *ex tunc* była przedmiotem orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących np. uprawnienia do delegowania sędziego do orzekania w innym sądzie. Najwyższa instancja sądowa (uchwała pełnego składu Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2007r., BSA I-4110-5/2007) orzekła, że: „Ustawowe uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do delegowania sędziego do pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie (art. 77 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm.) może być w jego zastępstwie (art. 37 ust. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.) albo z jego upoważnienia (art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 ze zm.) wykonywane przez sekretarza stanu lub podsekretarza stanu”. Sąd Najwyższy niejako konwalidował skutki braku podpisu właściwego organu na delegacjach zapadłych przed dniem wydania uchwały.

Warto przy tym odnotować pogląd wyrażony w zdaniu odrębnym od tej uchwały autorstwa sędziego Stanisława Zabłockiego (z aprobatą sędziów Piotra Hofmańskiego, Elżbiety Sadzik, Józefa Skwierawskiego, Andrzeja Wróbla, Dariusza Zawistowskiego), iż: „Zaufanie obywatela do utrwalonej linii orzeczniczej podlega konstytucyjnej ochronie, stanowiąc element ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez to państwo prawa. Owo zaufanie dotyczy także trwałości skutków prawnych wynikających ze stosowania prawa i jego wykładni w zgodzie z dominującą linią orzeczniczą. Dotyczy to w szczególności skutków prawnych

ukształtowanych przez prawomocne orzeczenia sądowe. Stabilność owych orzeczeń jest podstawową zasadą państwa prawnego. Zatem, sąd dokonując wykładni określonych przepisów powinien brać pod uwagę całość systemu prawnego, w tym w szczególności fakt, że przyjęty przez niego rezultat wykładni stanowiłby odejście od ustabilizowanej linii orzeczniczej”.

Autor zdania odrębnego sformułował zatem postulat, by: „Sąd Najwyższy, jako podmiot szczególnie kwalifikowany do dokonywania wykładni ustaw, uprawniony jest zatem do wprowadzania w treści uchwał wykładniczych wypowiedzi odnoszących się do czasowego zakresu zastosowania interpretowanych norm, a więc do określania momentu, od którego powinna mieć zastosowanie nowa wykładnia przepisów. Jak już wyżej wskazano, określenie takie jest wręcz niezbędne, gdy zmiana wykładni ma swoje uzasadnienie w zmieniającym się kontekście normatywnym. Wyrażne wskazanie momentu, od którego niezmiennione przepisy należy interpretować odmiennie, jest wówczas koniecznym elementem przedstawienia pełnego rezultatu wykładni. Ale także w przypadku odstąpienia od »błędnej« wykładni niezbędne może okazać się sformułowanie w uchwale wykładniczej podjętej przez Sąd Najwyższy wypowiedzi dotyczącej zakresu czasowego stosowania norm prawnych o »zmienionej treści«”.

W oczekiwaniu zatem na uchwałę wykładniczą Sądu Najwyższego (art. 83 ustawy o Sądzie Najwyższym), która mogłaby nadać skutki *ex tunc* odpowiedzi na pytanie, czy uchybienie polegające na przedsięwzięciu czynności przez prokuratora, który nieskutecznie został przywrócony ze stanu spoczynku do stanu czynnego, a czynności te nie zostały powtórzone przed sądem, może zostać konwalidowane, odpowiedzi będzie musiał udzielić sąd meriti, a będzie ona warunkowana zakresem czynności podejmowanych przez prokuratora, który nieskutecznie został przywrócony ze stanu spoczynku do stanu czynnego, wagą tych czynności, a nierzadko też treścią tych czynności. Czym innym będzie odtworzenie treści wielostronowych zeznań lub wyjaśnień złożonych w takiej sytuacji procesowej, zawierających merytoryczne wypowiedzi w zakresie stawianych zarzutów, a czymś z gruntu odmiennym odtworzenie wyjaśnień, w których podejrzany udzielając odpowiedzi na 3 „złote” pytania, informuje, że zrozumiał zarzuty, nie przyznaje się do zarzucanego/zarzucanych czynów i odmawia składania wyjaśnień. Zwracanie sprawy prokuratorowi w takiej sytuacji jawiłoby się jako przeciąganie postępowania. Dodać przy tym należy, że złożone w taki sposób wyjaśnienia, czy zeznania podlegać będą odtworzeniu, gdyż nie są objęte zakazem dowodowym, a wypowiedzi strony co do ich treści podlegać będą ocenie sądu meriti przez pryzmat art. 7 k.p.k.

Sąd Apelacyjny w niniejszej sprawie rozważał możliwość wystąpienia do Sądu Najwyższego z zagadnieniem prawnym wymagającym zasadniczej wykładni ustawy

(art. 441 § 1 k.p.k.), jednak uznał, że nie zachodzą warunki do sformułowania tzw. pytania prawnego, gdyż „do skutecznego przekazania Sądowi Najwyższemu zagadnienia prawnego wymagane jest kumulatywne zaistnienie trzech przesłanek. Musi to być »zagadnienie prawne«, które wymaga »zasadniczej wykładni ustawy« i wyłoni się »przy rozpoznaniu środka odwoławczego«” (D. Świecki (red.): Kodeks postępowania karnego. Komentarz t. 1 do art. 441). W tym komentarzu stwierdza się, a Sąd Apelacyjny ten pogląd w pełni podziela, że zagadnienie prawne oznacza istotny problem interpretacyjny, który dotyczy przepisu rozbieżnie interpretowanego w praktyce sądowej lub doktrynie. Tymczasem, niniejsza sprawa ma charakter precedensowy i wszelkie rozbieżności mogą zaistnieć w przyszłości, ale nie przy rozpoznaniu pierwszej sprawy. Co więcej, „trzecia przesłanka wymaga, aby zagadnienie prawne pojawiło się **przy rozpoznawaniu środka odwoławczego**, czyli było powiązane z konkretną sprawą w taki sposób, że od odpowiedzi na zadane pytanie zależy prawidłowe rozstrzygnięcie danej sprawy” (D. Świecki, Komentarz, t. 5 do art. 441). Jak już wspomniano na wstępie uzasadnienia, niezależnie od sposobu wykładni art. 47 Przepisów wprowadzających Prawo o prokuraturze i tak musiało dojść do uchylenia zaskarżonego postanowienia, a zatem sposób rozwiązania zagadnienia prawnego nie ma znaczenia dla treści **rozstrzygnięcia**, chociaż niewątpliwie ma znaczenie dla treści uzasadnienia postanowienia.

W tej sprawie, ponieważ doszło już do umorzenia postępowania, które w ocenie Sądu Apelacyjnego było niezasadne, Sąd Okręgowy przy ponownym rozpoznaniu powinien postąpić tak, jak wskazał to Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 18 stycznia 2018r., sygn. II KK 297/17, tzn. wezwać Prokuratora Regionalnego w Szczecinie do wypowiedzenia się w terminie 7 dni, czy podtrzymuje akt oskarżenia, pod rygorem uznania aktu oskarżenia za bezskuteczny. Decyzja prokuratora w tej sprawie będzie warunkować dalszy tok postępowania. Dopiero wówczas może dojść do merytorycznej kontroli aktu oskarżenia i w przypadku dojścia do przekonania, że któreś z istotnych czynności procesowych obarczone są wadą, wówczas powinien rozważyć zwrot sprawy prokuratorowi, a w przeciwnym razie skierować sprawę na rozprawę.

Należy też poczynić ogólne zastrzeżenie, że w razie, gdyby jakikolwiek sąd miał wątpliwości co do skutków decyzji procesowych (ale tylko tych węzłowych dla postępowania, jak wszczęcie/odmowa wszczęcia, postawienie zarzutów, skierowanie aktu oskarżenia lub dokumentu równorzędnego) osób, co do których ma nierozstrzygnięte wątpliwości co do pełnienia funkcji oskarżyciela, może również skorzystać z trybu ukształtowanego w przywołanym postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 18 stycznia 2018r., bowiem w razie potwierdzenia ich przez

prokuratora kierującego daną jednostką prokuratury, to on przejmuje odpowiedzialność za wynik postępowania.

Mając na uwadze powyższe rozważania, orzeczono jak na wstępie.

SSA Stanisław Kucharczyk

SSA Andrzej Olszewski

SSA Andrzej Wiśniewski

ZE SZCZECIŃSKIEJ WOKANDY

**Z WOKANDY WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
W SZCZECINIE**



Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 26 listopada 2024 r. (I SA/Sz 316/24)*

Nie ulega bowiem wątpliwości, że każda sprawa rozstrzygana jest przez organy podatkowe indywidualnie i w każdej sprawie organy podatkowe mają obowiązek przestrzegania przepisów postępowania i jego naczelných zasad, w szczególności zasady prawdy obiektywnej. Zdaniem Sądu, nieprzeprowadzenie przez organ postępowania wyjaśniającego co do rzeczywistego przebiegu kabla światłowodowego i oparcie się w istocie tylko na wadliwie ocenionej opinii prywatnej i wyrokach w sprawach spółki doprowadziło do niewyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy istotnych z punktu widzenia rozstrzygnięcia, co doprowadziło do naruszenia art. 187 § 1 O.p., zgodnie z którym organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w składzie następującym:

Przewodniczący: Sędzia WSA Anna Sokołowska (spr.)

Sędziowie: Sędzia WSA Elżbieta Dziel, Sędzia WSA Jolanta Kwiecińska

Protokolant: starszy inspektor sądowy Joanna Zienkowicz

po rozpoznaniu w Wydziale I na rozprawie w dniu [...] listopada 2024 r. sprawy ze skargi P. P. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego z dnia [...] kwietnia 2024 r. nr [...] w przedmiocie podatku od nieruchomości za 2019 r.:

* W tekście wyroku zachowano oryginalną pisownię.

- I. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Burmistrza D. z dnia [...] stycznia 2024 r. nr [...];
- II. zasądza od Samorządowego Kolegium Odwoławczego na rzecz strony skarżącej P. P. kwotę [...]([...]) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.

Uzasadnienie

Zaskarżoną decyzją z dnia 10 kwietnia 2024 r. nr SKO/CZ/400/849/2024 Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S. (dalej: „organ odwoławczy”, „Kolegium”) utrzymało w mocy decyzję Burmistrza D. (dalej: „organ I instancji”) z dnia 15 stycznia 2024 r. nr FB.3120.4.2024 w sprawie określenia P. Spółka akcyjna z siedzibą w P. (dalej: „spółka”, „strona”, „skarżąca”) wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości na 2019 rok w kwocie [...] zł.

Decyzje zostały wydane w następującym stanie faktycznym sprawy.

Spółka w 2016 r. wystąpiła o stwierdzenie nadpłaty w podatku od nieruchomości z tytułu niezasadnego opodatkowania kabli umieszczonych w kanalizacji kablowej składających się na środek trwały Kabel Światłowodowy [...] nr inwent. [...] i od tego momentu nie wykazywał do opodatkowania 74% wartości tego środka.

W związku z powyższym spółka w złożonej w 2019 r. deklaracji wykazała do opodatkowania budowlę o wartości [...] zł, grunty pozostałe o pow. [...] m.kw. oraz grunty związane z działalnością gospodarczą o pow. [...] m.kw. Organ I instancji postanowieniem z dnia 28 maja 2023 r. wezwał spółkę do skorygowania deklaracji podatkowej poprzez wykazanie do opodatkowania kabla linii światłowodowej, w związku z brakiem korekty deklaracji, następie, w dniu 3.11.2023 r. wszczął postępowanie w sprawie określenia wysokości zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości na 2019 r., zaś organ wezwał w dniu 15.11.2023 r. podatnika do przekazania ewidencji środków trwałych na dzień 1.01.2019 r. oraz 1.01.2020 r. Spółka przesłała wymagane dokumenty.

Spółka przedłożyła m.in. opinię techniczno-budowlaną przygotowaną przez rzeczoznawcę budowlanego dr inż. L. W. sporządzoną na podstawie kart projektu Technicznego Rozbudowy sieci łączności P. dla odcinków sieci położonych w gminach sąsiadujących z gminą D.

Decyzją z dnia 15 stycznia 2024 r. organ I instancji określił spółce wysokość zobowiązania w podatku od nieruchomości za 2019 r. w wysokości [...] zł.

W uzasadnieniu decyzji organ I instancji wskazał, że określenie „kanalizacja kablowa” zarówno na gruncie języka powszechnego, jak i pojęć z zakresu budownictwa, to nie tylko rury, lecz także cały system obiektów, która musi być wyposażona w „pomieszczenia podziemne dla kabli i ich złączy”. Organ I instancji wskazał,

że w trakcie postępowania ustalono, że rurociąg kablowy znajdujący się m.in. na terenie Gminy D. został ułożony w ziemi na głębokości około 1 m, a także zbudowany jest z następujących elementów:

- 1) rurociąg kablowy został wybudowany w ziemi z trzech rur RHDPE 50 fi 40/3,7:
 - 1 rura – czarna z niebieskimi paskami z napisem „[...]”;
 - 2 rura – czarna z białymi paskami z napisem „[...]”;
 - 3 rura – jednolicie czarna z napisem „[...]”;
- 2) pod drogami o nawierzchni asfaltowej kable światłowodowe zabezpieczone zostały, rurą RHDPEp fi 125/7, 1, metodą przewiertu;
- 3) przejścia pod rzekami, ciekami podstawowymi i rowami wykonane zostały rurą RHDPEp fi 125/11, 4, metodą przewiertu;
- 4) zabezpieczenia pod drogami nieutwardzonymi i wjazdami wybudowane zostały rurą RHDPEp fi 125/7,1, metodą rozkopu;
- 5) taśma ostrzegawcza w kolorze pomarańczowym z napisem „[...]” została umieszczona w ziemi na połowie głębokości ułożenia kabla światłowodowego.

Na podstawie przedłożonych dokumentów organ I instancji stwierdził, że w stanie faktycznym nie mamy do czynienia z kanalizacją kablową, lecz jedynie z rurą osłonową. W ocenie organu I instancji, w celu uznania danego, obiektu za kanalizację kablową musi stanowić zespół urządzeń – ciąg rur osłonowych i związanych z nimi pomieszczeń podziemnych dla kabli i ich złączy oraz urządzeń. Tym samym kanalizacja kablowa musi być wyposażona w pomieszczenia podziemne dla kabli i ich złączy.

Organ I instancji zaznaczył, że w opinii rzeczoznawcy wskazano, że nie było możliwe odnalezienie w archiwach spółki dokumentacji dotyczącej odcinka położonego na terenie gminy D., ale jednocześnie wynikało z niej, że sieć łączności, na którą składa się infrastruktura kablowa będąca przedmiotem opinii posiada jednolity charakter na całej swojej długości wzdłuż Rurociągu [...] i wybudowana została w tej samej technologii i w taki sam sposób na całej swojej długości, a zatem również na terenie gminy D. Organ I instancji wskazał dalej w decyzji, mając na uwadze całość zebranego w niniejszej sprawie materiału dowodowego, w szczególności wyjaśnienia spółki, projekt budowlany oraz Opinię techniczno-budowlaną [...], że kable światłowodowe nie są położone w kanalizacji kablowej, a zatem w całości (tj. kabel wraz z rurą osłonową, zwaną przez spółkę „kanalizacją kablową”) stanowią budowlę i podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Organ I instancji wskazał na orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące analogicznego zagadnienia, tj., opodatkowania kanalizacji kablowej, w tym wyroki dotyczące spółki.

Na koniec, organ I instancji wskazał, że zgodnie z przekazaniem przez spółkę rejestrem środków trwałych od przedmiotowej linii światłowodowej (wraz

z kanalizacją kablową) są dokonywane odpisy amortyzacyjne w związku z czym ich podstawa opodatkowania została ustalona na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w wysokości odpowiadającej tzw. wartości początkowej ujawnionej w rejestrze środków trwałych. W konsekwencji, organ I instancji, określił wysokość częściowego zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości za budowlę lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w wysokości [...] zł, tj. [...] zł x 2%=[...] zł w oparciu o deklarację podatkową i ewidencję środków trwałych.

Pismem z dnia 31 stycznia 2024 r. spółka złożyła odwołanie, w którym zarzuciła organowi naruszenie przepisów postępowania (art. 120, art. 122, art. 187 i art. 191 Ordynacji podatkowej), a także naruszenie przepisów prawa materialnego tj. art. 1a ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w zw. z art. 3 pkt 3 i 3a ustawy Prawo budowlane poprzez niewłaściwe zastosowanie będące wynikiem uznania, że kable światłowodowe zlokalizowane w kanalizacji kablowej podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, jak też art. 1a ust. 1 pkt 1 UPOŁ w zw. z art. 3 pkt 3 i 3a ustawy Prawo budowlane i w zw. z § 3 pkt 5 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że warunkiem uznania danego obiektu za kanalizację kablową jest posiadanie przez ten obiekt wszystkich elementów wymienionych w definicji kanalizacji kablowej, zawartej w ww. rozporządzeniu.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze w S. utrzymało w mocy decyzję organu I instancji z dnia 15 stycznia 2024 r.

W uzasadnieniu decyzji, organ odwoławczy przytoczył przepisy art. 2 ust. 1, 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1170 t.j., dalej: „u.p.o.l.”) regulujące zakres podmiotowy i przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości oraz pojęcia budowli i obiektu budowlanego na gruncie u.p.o.l. i Prawa budowlanego.

Wskazał dalej, że oś sporu pomiędzy organem I instancji a podatnikiem koncentruje się wokół rozumienia pojęcia kanalizacja kablowa, co ma zasadnicze znaczenie dla oceny, czy kable będące własnością podatnika podlegają opodatkowaniu czy też nie.

W ocenie Kolegium, jeżeli kable mieszczą się w urządzeniu, które nie stanowi kanalizacji kablowej, podlegają opodatkowaniu jako obiekt liniowy – budowla. Nie ulega wątpliwości, że aby kabel nie stanowił obiektu budowlanego, jego części ani urządzenia budowlanego, to musi być zainstalowany w „kanalizacji kablowej”. Z ustawowego sformułowania „przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego”, wynika, że kabel, który nie jest zainstalowany w kanalizacji kablowej jest budowlą. W przeciwnym

razie wskazane powyżej sformułowanie, byłoby normatywnie zbędne. Nie podlega zatem opodatkowaniu bowiem tylko kabel, który jest zainstalowany w „kanalizacji kablowej”.

Dalej, organ odwoławczy stwierdził, że ani ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, ani ustawa Prawo budowlane nie zawierają definicji kanalizacji kablowej. Definiuje natomiast to pojęcie rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 219, poz. 1864 ze zm.) w § 3 pkt 3, zgodnie z którym jest to ciąg rur osłonowych i związanych z nimi pomieszczeń podziemnych dla kabli i ich złączy oraz urządzeń telekomunikacyjnych.

Kolegium wskazało, że możliwość pomocniczego skorzystania z tej definicji potwierdził NSA w wyroku z dnia 10 czerwca 2011 r. w sprawie II FSK 215/10.

Zdaniem organu odwoławczego, kanalizacja kablowa nie jest budynkiem ani też obiektem małej architektury, opisanym w art. 3 pkt 2 i art. 3 pkt 4 Prawa budowlanego, nie wykracza poza zakres typowych i powszechnie znanych budowli, przykładowo tylko wymienionych w art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego. W ocenie Kolegium, można zatem stwierdzić, że kanalizacja kablowa stanowi budowlę, o której stanowi art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego i art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.

Organ odwoławczy wskazał na elementy, z których zbudowany jest przedmiot opodatkowania, wynikające z opinii technicznej, autorstwa dr inż. L. W., a także, że z ustaleń organu I instancji wynika, że rurociąg kablowy na terenie gminy D. został wybudowany w ziemi na głębokości ok. 1 metra i zbudowany jest z trzech rur [...].

Kolegium wskazało, że ponieważ z opinii rzeczoznawcy wynikało, że nie było możliwe odnalezienie w archiwach spółki dokumentów dotyczących odcinka rurociągu przebiegającego przez gminę D., to stwierdzono na podstawie Karty projektu technicznego nr [...] dotyczącego Rozbudowy sieci łączności P. wzdłuż Rurociągu [...] w relacji od Stacji Z. nr [...] w m. J. gmina B. do Stacji Pomp nr [...] w m. Ł. gmina B., że projekt zawierał budowę dwóch kabli światłowodowych i rury zapasowej (...). Na trasie projektowanych kabli światłowodowych wzdłuż [...] Rurociągu Naftowego przy Stacji Z. nr [...] w m. J., gmina B. należy umieścić zasobnik złączowy w którym należy wykonać złącze przelotowe na kablu światłowodowym. (...) do Stacji [...] projektowany kabel światłowodowy należy wprowadzić bez rurociągu kablowego. Bezpośrednio w ziemi. Odcinek ten zabezpieczyć betonowymi płytami chodnikowymi (...).

W konsekwencji Kolegium zgodziło się z twierdzeniem, że nie mamy w tym przypadku do czynienia z kanalizacją kablową, która stanowi ciąg rur osłonowych oraz pomieszczeń podziemnych dla kabli i złączy. Dlatego też, brak jest podstaw

prawnych do wyłączenia z opodatkowania wartości kabli światłowodowych, skoro nie są one położone w kanalizacji kablowej.

W ocenie Kolegium, nie sposób także pominąć, że w sprawie dotyczącej przedmiotów opodatkowania na terenie innych gmin – orzekały wielokrotnie sądy administracyjne, w tym WSA w Gorzowie Wielkopolskim.

Organ odwoławczy wskazał, że wbrew twierdzeniu spółki, Rozporządzenie na które powołały się organy, nie określa przedmiotu opodatkowania, jedynie wskazuje na jego elementy techniczne, trudno przyjąć aby ustawy podatkowe w sposób dokładny miały jeszcze regulować kwestie techniczne. Ponadto ustawodawca nie użył sformułowania „osłona”, „rura”, „rura osłonowa”, a użył sformułowania „kanalizacja”, którego już słownikowe wskazane przez organ I instancji znaczenie wskazuje na zespół urządzeń, a nie połączenie „rur osłonowych”. Nie można przy tym przyjąć poglądu spółki, że każdy obiekt, który osłania kabel i w którym jest on umieszczony, jest kanalizacją kablową. Przy czym sama spółka oprócz negowania zaprezentowanego przez organy obu instancji wyjaśnienia tego ustawowego sformułowania, nie przedstawiła własnego. Wobec tego Kolegium wskazało, że podziela stanowisko organów, że kable światłowodowe wraz z rurami osłonowymi jako linia kablowa podziemna, stanowią w całości budowlę. Przyjmując stanowisko strony należałoby uznać, że w gruncie położone są trzy kanalizacje kablowe, w tym jedna rezerwowa.

Kolegium wskazało dalej, że określenia „rura osłonowa” i „kanalizacja kablowa” nie są pojęciami tożsamymi. Rury osłonowe umieszczone w miejscu skrzyżowań z drogami i innymi przeszkodami, np. rowami melioracyjnymi, odwadniającymi, terenami podmokłymi, nie cechują się długością, więc nie stanowią kanalizacji kablowej. Zatem przedmiotem opodatkowania pozostają linie kablowe ułożone bezpośrednio w ziemi, co wprost reguluje przepis art. 3 pkt 3a u.p.b. Organ odwoławczy zwrócił także uwagę, że kanalizacja kablowa, została zakwalifikowana jako obiekt liniowy, który został zdefiniowany w art. 3 pkt 3a u.p.b., co oznacza obiekt budowlany, którego charakterystycznym elementem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.

W konsekwencji, zdaniem Kolegium, jeżeli zatem, tak jak mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, istnieją odcinki w sieci łączności, gdzie brak jest kanalizacji, a kable są umieszczone bezpośrednio w ziemi, to taka sieć nie stanowi obiektu liniowego w postaci kanalizacji kablowej.

Organ odwoławczy stwierdził, że stanowisko to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie NSA, przywołując wyrok z dnia 11.01.2023 r., sygn. akt III FSK 1455/21 i z 13 lutego 2019 r., sygn. akt II FSK 876/17.

Spółka wywiodła skargę na powyższą decyzję Kolegium z dnia 10 kwietnia 2024 r., wnosząc o jej uchylenie w całości oraz o rozważenie przez Sąd uchylenia decyzji organu I instancji w całości, z uwagi na zawarte w niej zarówno naruszenia prawa materialnego, które miały wpływ na wynik sprawy oraz naruszenia przepisów postępowania, które mogły mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a także o zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Zaskarżonej decyzji skarżąca zarzucała:

- 1) naruszenie przepisów postępowania w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.:
 - a. art. 187 § 1 i art. 191 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383; dalej: „O.p.”) poprzez dokonanie dowolnej a nie swobodnej oceny materiału dowodowego, w tym przedłożonej przez spółkę Opinii Techniczno-Budowlanej [...] (dalej: „Opinia techniczna”) polegającej na zignorowaniu stanowiska specjalistycznego zawartego w Opinii technicznej oraz wyciągnięciu z jej treści nieuzasadnionych wniosków, co skutkowało błędnym uznaniem, że kable światłowodowe będące własnością spółki nie są położone w kanalizacji kablowej, podczas gdy z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynika, że przedmiotowe kable zostały ułożone w kanalizacji kablowej w rozumieniu przepisów prawa budowlanego;
 - b. art. 191 w zw. z art. 187 § 1 w zw. z art. 122 i art. 120 O.p. poprzez wydanie decyzji Kolegium z naruszeniem zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu podatkowym i naruszeniem obowiązku dokonania rozstrzygnięcia w oparciu o cały materiał dowodowy zebrany w sprawie po jego rozpatrzeniu w sposób wyczerpujący polegające na wydaniu decyzji w oparciu o treść orzeczeń sądowych zapadłych w innych sprawach potraktowanych przez Kolegium jako prejudykat przy jednoczesnym pominięciu materiału dowodowego zgromadzonego w przedmiotowym postępowaniu, co stanowiło naruszenie zasady legalizmu i skutkowało błędnym uznaniem, że kable światłowodowe będące własnością spółki nie są położone w kanalizacji kablowej, podczas gdy z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie wynika, że przedmiotowe kable zostały ułożone w kanalizacji kablowej w rozumieniu przepisów prawa budowlanego;
- 2) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:
 - a. art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. w zw. z art. 3 pkt 3 i 3a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, dalej: „Prawo budowlane”)

poprzez niewłaściwe ich zastosowanie będące wynikiem uznania, że należące do spółki kable światłowodowe zlokalizowane w kanalizacji kablowej podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, podczas gdy zgodnie z ww. przepisami kable zainstalowane w kanalizacji kablowej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego i w konsekwencji nie mogą stanowić budowli opodatkowanej podatkiem od nieruchomości;

- b. art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. w zw. z art. 3 pkt 3 i 3a Prawa budowlanego i w zw. z § 3 pkt 5 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz. U. z 2005 r. poz. 219.1864; dalej: „Rozporządzenie Ministra Infrastruktury”) poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że warunkiem kwalifikacji danego obiektu jako kanalizacji kablowej jest posiadanie przez ten obiekt wszystkich elementów wymienionych w definicji kanalizacji kablowej zawartej w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury, tj. ciągu rur osłonowych, związanych z nimi pomieszczeń podziemnych dla kabli i ich złączy oraz urządzeń telekomunikacyjnych, podczas gdy z prawidłowej wykładni ww. przepisów wynika, że posiadanie przez dany obiekt wszystkich ww. elementów nie jest warunkiem uznania obiektu za kanalizację kablową w rozumieniu u.p.o.l.;
- c. art. 1a ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. w zw. z art. 3 pkt 3 i 3a Prawa budowlanego w zw. z art. 4 ust. 9 u.p.o.l. poprzez ich błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że dany obiekt liniowy w postaci kabla (sieci łączności) położonego w kanalizacji kablowej może posiadać odcinki, gdzie stanowi obiekt liniowy w postaci kanalizacji kablowej oraz takie gdzie takiej kanalizacji nie stanowi, co doprowadziło organy do błędnego wniosku, że obiekt położony na terenie więcej niż jednej gminy mógłby być zakwalifikowany w różny sposób z perspektywy podatku od nieruchomości, podczas gdy w rzeczywistości obiekt liniowy położony na terenie różnych gmin stanowi jeden obiekt o spójnej kwalifikacji, a w kompetencji organu podatkowego leży wyłącznie proporcjonalne określenie długości odcinka budowli położonego na terenie danej gminy, co ma przełożenie na ustalenie podstawy opodatkowania, a nie jego przedmiotu i co w konsekwencji doprowadziło organy do błędnego uznania, że kable światłowodowe będące własnością spółki nie są położone w kanalizacji kablowej.

W uzasadnieniu skargi skarżąca przedstawiła dotychczasowy przebieg postępowania oraz rozwinęła powyższe zarzuty.

Kolegium w odpowiedzi na skargę wniosło o jej oddalenie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie zważył, co następuje:

Stosownie do treści art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1267) w związku z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm.; dalej także jako: „p.p.s.a.”) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. W ramach owej kontroli sąd administracyjny nie przejmuje sprawy administracyjnej do jej końcowego załatwienia, lecz ocenia, nie będąc przy tym związany granicami skargi, czy przy wydawaniu zaskarżonego aktu nie naruszono reguł postępowania administracyjnego i czy prawidłowo zastosowano prawo materialne.

Sąd uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, bądź inne naruszenie przepisów postępowania, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy (art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a.). Stosownie do art. 134 § 1 p.p.s.a. rozstrzygając daną sprawę sąd nie jest związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a, który w niniejszej sprawie nie ma zastosowania. Może też zastosować przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach sprawy, której dotyczy skarga, jeżeli jest to niezbędne dla końcowego jej załatwienia (art. 135 p.p.s.a.). Natomiast w razie nieuwzględnienia skargi, sąd skargę oddala odpowiednio w całości albo w części (art. 151 p.p.s.a.).

Dokonując oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji Sąd uznał, że skarga jako zasadna zasługuje na uwzględnienie.

Przedmiotem kontroli Sądu jest decyzja Kolegium z 10 kwietnia 2024 r. utrzymująca decyzję Burmistrza z 15 stycznia 2024 r. w sprawie określenia spółce wysokości zobowiązania podatkowego z tytułu podatku od nieruchomości na rok 2019 w kwocie [...] zł.

Spór dotyczy opodatkowania kabla światłowodowego, położonego na terenie gminy D., który organ podatkowy uznał w całości (kabel wraz z rurą osłonową) za budowlę w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. i w ten sposób określił wysokość podatku od nieruchomości na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. w wysokości odpowiadającej tzw. wartości początkowej ujawnionej w rejestrze środków

trwałych. Zdaniem spółki, przedmiotowy kabel światłowodowy umieszczony jest w kanalizacji kablowej, a tym samym nie podlega opodatkowaniu.

W związku z tak zakreślonym przedmiotem sprawy i sporem, wskazać należy, na przepisy ustawy podatkowej (u.p.o.l.) oraz Prawa budowlanego, w brzmieniu obowiązującym w 2019 r., które stanowiły podstawę materialnoprawną wydanych decyzji.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.p.o.l. opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają następujące nieruchomości lub obiekty budowlane: 1) grunty; 2) budynki lub ich części; 3) budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

W myśl art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. budowla – obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem.

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych odsyła w definicji budynku i budowli do Prawa budowlanego. Stosownie do brzmienia art. 3 pkt. 3 Prawa budowlanego, budowlą jest każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, w tym między innymi (...) obiekty liniowe. Definicja obiektu liniowego została natomiast ustanowiona w art. 3 pkt. 3a Prawa budowlanego. Zgodnie z tym przepisem przez obiekt liniowy należy rozumieć obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego. Z przedstawionej definicji obiektu liniowego wynika, że jest nim między innymi „linia kablowa nadziemna” i, „umieszczona bezpośrednio w ziemi”, oraz „kanalizacja kablowa, przy czym przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego”. Zatem aby kabel nie stanowił obiektu budowlanego, jego części ani urządzenia budowlanego, to musi być zainstalowany w „kanalizacji kablowej”. Z ustawowego sformułowania „przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego”, wynika, że kabel, który nie jest zainstalowany w kanalizacji kablowej jest budowlą. W przeciwnym razie wskazane powyżej sformułowanie, byłoby zbędne, ponadto mamy w tym przypadku do czynienia z opisem przedmiotu, który nie podlega opodatkowaniu. Nie podlega opodatkowaniu bowiem tylko kabel, który jest zainstalowany w „kanalizacji kablowej”.

Kluczowe dla rozpoznawanej sprawy pojęcie „kanalizacja kablowa”, nie zostało wprost zdefiniowane ani w ustawie podatkowej (u.p.o.l.) ani w Prawie budowlanym.

Organy podatkowe w niniejszej sprawie odwołały się do definicji „kanalizacji kablowej” zawartej w § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 219, poz. 1864 z późn. zm.), gdzie stwierdzono, że kanalizacja kablowa to ciąg rur osłonowych i związanych z nimi pomieszczeń podziemnych dla kabli i ich złączy oraz urządzeń telekomunikacyjnych. Zatem, zgodnie z tą regulacją, na kanalizację kablową składają się wszystkie elementy w postaci rur osłonowych, pomieszczeń podziemnych (studzienki kanalizacyjne), złącza kabli i urządzenia telekomunikacyjne, stanowiące zwarty ciąg (całość).

Sąd stoi na stanowisku, że brak jest uzasadnienia dla odwołania się przy wyjaśnieniu pojęcia „kanalizacja kablowa” do przepisów ww. rozporządzenia. Jest ono aktem rangi niższej niż ustawa, a zatem mimo zaliczenia do przepisów prawa budowlanego nie powinno stanowić podstawy do ustalania zakresu opodatkowania – jego przedmiotu. Stanowisko to nie powinno budzić wątpliwości, zwłaszcza w świetle uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 września 2011 r., P 33/09 (OTK-A z 2011 r. Nr 7, poz. 71), z którego wynika, że odesłanie, o którym mowa w art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. do przepisów prawa budowlanego oznacza wyłącznie odesłanie do przepisów ustawy Prawo budowlane. Wskazać również należy na art. 217 Konstytucji zgodnie z którym nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. W rozpoznawanej sprawie w przypadku dotyczącym sporu o opodatkowanie kabla światłowodu, istota sporu dotyczy zwolnienia z opodatkowania, a zatem aby ono wystąpiło powinno być, także precyzyjnie w ustawie podatkowej zdefiniowane.

Podkreślić jednak należy, że pojęcie „kanalizacji kablowej”, wynika z prawa budowlanego a nie rozporządzenia, nie można zatem uznać, że stanowi ono podstawę do ustalenia zakresu opodatkowania – jego przedmiotu. Rozporządzenie na które powołały się organy, nie określa przedmiotu opodatkowania, jedynie wskazuje na jego elementy techniczne, trudno przyjąć aby ustawy podatkowe w sposób dokładny miały jeszcze regulować kwestie techniczne.

Wyjaśnienie pojęcia „kanalizacji kablowej” można zatem wyprowadzić z art. 3 pkt 3a Prawo budowlane, zawierającego definicję „obektu liniowego”. Jak wyżej była mowa obiekt liniowy jest to obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna,

linia kablowa nadziemna i umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego. Z definicji tej wynika więc, że cechą charakterystyczną obiektu liniowego (kanalizacji kablowej również) jest jego długość, a z przykładowego wyliczenia obiektów budowlanych stanowiących obiekt liniowy wynika, że stanowią one zwarty ciąg. Z przepisu tego można także wywieść, że kanalizacja kablowa służy do instalowania kabli.

Należy w tym zakresie pokreślić także, że ustawodawca kreując definicję „obektu liniowego” nie wprowadził jakichkolwiek zastrzeżeń, czy też wyłączeń dotyczących konkretnych rodzajów instalacji, są to zatem wszystkie rodzaje kabla (np. teletechniczne, światłowodowe, energetyczne, telekomunikacyjne) umieszczone w kanalizacji kablowej lub bezpośrednio w ziemi, przy czym nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości te z nich, które są ułożone w kanalizacji kablowej.

Przedmiotem opodatkowania jest zatem obiekt liniowy do którego zalicza się „linię kablową nadziemną i, umieszczoną bezpośrednio w ziemi”, którego cechą charakterystyczną jest długość, zwarty ciąg. Jak wyżej wskazano, nie podlega natomiast opodatkowaniu jedynie kabel zainstalowany w kanalizacji kablowej.

Sąd podziela przy tym stanowisko NSA, cytowane w zaskarżonej decyzji jak i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji, że określenia „rura osłonowa” i „kanalizacja kablowa” nie są pojęciami tożsamymi. Nie każdy obiekt, który osłania kabel i w którym jest on umieszczony, jest kanalizacją kablową. Co do zasady rury osłonowe umieszczone pod pasem drogowym, pod przepustami i zjazdami nie cechują się długością, więc nie stanowią kanalizacji kablowej (wyroki z 11.01.2023 r., sygn. akt III FSK 1455/21 i z 13 lutego 2019 r., sygn. akt II FSK 876/17). Ponadto ustawodawca nie użył sformułowania „osłona”, „rura”, „rura osłonowa”, a użył sformułowania „kanalizacja”, którego już słownikowe wskazane przez organ I instancji znaczenie wskazuje na zespół urządzeń, a nie połączenie „rur osłonowych”.

Podzielić należy zatem stanowisko organów, że kable światłowodowe wraz z rurami osłonowymi jako linia kablowa podziemna w całości stanowią budowlę.

Przechodząc do merytorycznego rozpoznania zarzutów, wskazać należy, że dotyczą one zarówno naruszenia prawa materialnego, jak i przepisów postępowania.

Na wstępie rozważań zaznaczyć zatem należy, że sądowa kontrola zaskarżonej decyzji musi w pierwszej kolejności dotyczyć tych ewentualnych naruszeń przepisów postępowania, które mogły mieć wpływ na prawidłowe ustalenie podstawy faktycznej rozstrzygnięć organów podatkowych. Jak trafnie wskazano w orzecznictwie, rozważania w przedmiocie zastosowania określonego przepisu prawa materialnego mają uzasadnienie dopiero na tym etapie stosowania prawa, na którym nie ma już żadnych wątpliwości, co do stanu faktycznego. Dopiero po przesądzeniu,

że stan faktyczny przyjęty przez organ w zaskarżonej decyzji jest prawidłowy albo, że nie został skutecznie podważony, można przejść do skontrolowania procesu subsumcji danego stanu faktycznego pod zastosowany w sprawie przepis prawa materialnego (wyrok NSA z dnia 2 lutego 2018 r., I FSK 579/16; wyrok ten i orzeczenia powołane w dalszej części uzasadnienia dostępne są na stronie internetowej: orzeczenia.nsa.gov.pl). Podkreślenia przy tym wymaga, że sąd administracyjny nie ustala stanu faktycznego, a jedynie wskazuje, które ustalenia organu zostały przez niego przyjęte, a które nie (uchwała NSA z 15 lutego 2010 r., sygn. akt II FPS 8/09).

Prawidłowe zastosowanie ww. przepisów prawa materialnego wymagało, w ocenie Sądu, na gruncie niniejszej sprawy, ustalenia, czy zainstalowane przez skarżącą rury osłonowe, stanowią kanalizację kablową, czy są przeznaczone do instalowania kabli, czy jedynie służą do osłony kabli, pełnią funkcję osłonową (jak twierdzi organ podatkowy). Należało zbadać mianowicie, czy rury te stanowią krótkie odcinki, które nie są ze sobą połączone (ich cechą charakterystyczną nie jest długość), czy też właśnie ich charakterystycznym parametrem jest długość, bowiem stanowią zwarty ciąg.

Innymi słowy, okolicznością podlegającą zbadaniu w rozpoznawanej sprawie, było w jakim zakresie linia kablowa położona jest w kanalizacji kablowej na terenie gminy D. Przy tym, dokonując prawnopodatkowej kwalifikacji spornych obiektów pamiętać należy, że konieczne jest wskazanie konkretnej budowli wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, jak również wykazanie wzniesienia z użyciem wyrobów budowlanych, na co wskazują ww. art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego.

W ocenie Sądu, lektura uzasadnień wydanych w sprawie decyzji oraz akt sprawy, prowadzi do wniosku, że organy podatkowe rozpoznając niniejszą sprawę naruszyły przepisy postępowania, gdyż nie przeprowadziły postępowania dowodowego w kierunku powyższych ustaleń, a więc nie ustaliły stanu faktycznego sprawy w zakresie niezbędnym do jej rozstrzygnięcia, w oparciu o powyższe regulacje.

Postępowanie wyjaśniające, mające na celu ustalenie okoliczności istotnych dla sprawy, organy podatkowe obowiązane są przeprowadzić zgodnie z wymogami przepisów Ordynacji podatkowej. Zgodnie z art. 122 O.p. w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym. W myśl art. 124 O.p. organy podatkowe powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kierują się przy załatwianiu sprawy, aby w miarę możliwości doprowadzić do wykonania przez strony decyzji bez stosowania środków przymusu. Postępowanie podatkowe powinno nadto być prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych (art. 121 § 1 O.p.). Zgodnie z art. 187 § 1 O.p. organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał

dowodowy. W myśl art. 180 O.p., jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Jak wynika z art. 191 O.p., organ podatkowy ocenia na podstawie całego zebranego materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

Ostatni z przytoczonych przepisów uznaje się za zdefiniowanie w postępowaniu podatkowym tzw. zasady swobodnej oceny dowodów. Kryteria prawidłowej oceny materiału dowodowego nie zostały wprost wskazane w przepisach, jednak w tym zakresie orzecznictwo wskazuje, że aby ocenę dowodów można było uznać za swobodną (a nie dowolną, arbitralną), powinna być ona po pierwsze wszechstronna, a więc uwzględniająca wszystkie zgromadzone w sprawie dowody. Po drugie, ocena ta musi być zgodna z regułami logicznego rozumowania. Po trzecie, wnioski wyciągnięte z powyższej oceny dowodów powinny być zgodne z doświadczeniem życiowym (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 listopada 2015 r., sygn. akt III SA/Wa 3863/14, Lex Omega nr 1957834).

Materiał dowodowy jest zupełny, jeśli zebrano i rozpatrzono wszystkie dowody, przeprowadzono wnioski dowodowe, a udowodniony stan faktyczny stanowi pełną, spójną i logiczną całość. Organ, rozpatrując materiał dowodowy, nie może pominąć żadnego istotnego dowodu. Pominięcie dowodu może nasuwać wątpliwości, co do zgodności z rzeczywistością ustalonego stanu faktycznego oraz może wzbudzić wątpliwości, co do trafności oceny innych dowodów. Przyjęta w art. 191 O.p. zasada swobodnej oceny dowodów zakłada, że organ podatkowy nie jest skrupowany przy ocenie dowodów kryteriami formalnymi, ma swobodnie oceniać wiarygodność i moc dowodową poszczególnych dowodów, na których oparł swoją decyzję.

Gwarancją realizacji zasady swobodnej oceny dowodów jest ustawowy wymóg, aby decyzja podatkowa zawierała m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne (art. 210 § 1 pkt 6 O.p.). Stosownie do art. 210 § 4 O.p. uzasadnienie faktyczne decyzji zawiera w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności. Organ podatkowy ma zatem obowiązek nie tylko ocenić cały materiał dowodowy zgodnie ze wskazaniem wiedzy, logicznego rozumowania i doświadczenia życiowego, ale także musi w wyczerpujący sposób przedstawić swój tok rozumowania w uzasadnieniu decyzji. Dotyczy to w szczególności omówienia, które dowody i z jakich przyczyn uznane zostały przez niego za wiarygodne i wzięte za podstawę ustaleń faktycznych, a którym dowodom i z jakich powodów odmówił on mocy dowodowej.

Powyższe zasady obowiązują w równym stopniu organ odwoławczy. Organ odwoławczy ma bowiem obowiązek ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy oraz jej rozstrzygnięcia, w ramach czego następuje równolegle kontrola prawidłowości decyzji organu I instancji. Organ ten nie może ograniczać się do

przedstawienia i umotywowania własnego stanowiska. Na obowiązek ustosunkowania się organu administracji publicznej do twierdzeń, zarzutów i wniosków stron wskazuje orzecznictwo sądowoadministracyjne, ewentualne uchybienia w tym zakresie wiążąc z istotnym wpływem na treść rozstrzygnięcia (tak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 kwietnia 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 180/05, Lex Omega nr 166546). Zgodnie z ugruntowaną już linią orzecznictwa, obowiązek odniesienia się do twierdzeń strony ciąży w szczególności na organie drugiej instancji, który winien w swojej decyzji rozstrzygnąć zasadność podniesionych w odwołaniu zarzutów (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach z dnia 22 kwietnia 1998 r., sygn. akt I SA/Lu 21/98, Lex Omega nr 34147 oraz z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. akt IV SA 274/97, Lex Omega nr 48234, a także Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 29 lipca 2010 r., sygn. akt III SA/Wr 68/10, Lex Omega nr 694486 i Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. akt III SA/Kr 1185/05, Przegląd Prawa Publicznego z 2007 r., nr 9, str. 109).

W poddanej sądowej kontroli sprawie organ podatkowy, jak wynika z akt sprawy, ustalenia, że kabel położony na terenie gminy D., stanowi budowlę opodatkowaną wraz z rurą osłonową, dokonał na podstawie wyjaśnień spółki, przedstawionej przez spółkę opinii rzeczoznawcy wraz z Kartami Projektu Technicznego Rozbudowy sieci łączności P. dla odcinków sieci położonych w gminach sąsiadujących z gminą D. – gmina B. i L., gdyż – jak wyjaśniono – z uwagi na upływ czasu nie było możliwe odnalezienie w archiwach spółki dokumentacji odnoszącej się do odcinka na terenie gminy D. Wprawdzie, organ I instancji w toku postępowania podatkowego wystąpił do Starosty [...], a więc organu administracji budowlanej o udostępnienie projektu technicznego dotyczącego odcinka na terenie gminy D., ale projektu technicznego nie otrzymał. Zarówno z akt sprawy, jak i z decyzji organu I instancji nie wynika, aby były przeprowadzane inne dowody i ustalenia. Uzasadnienie decyzji organ I instancji oparł o prawomocne wyroki WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11.04.2019 r., I SA/Go 536/18, z 6.02.2020 r., I SA/Go 777/19, oddalające skargi spółki w przedmiocie podatku od nieruchomości za 2013 r. i 2014 r.

Organ I instancji w uzasadnieniu decyzji przedstawił ustalenia na podstawie opinii rzeczoznawcy, odnośnie do budowy przedmiotowego obiektu, z których wynika m.in., że rurociąg kablowy zbudowany jest z trzech rur RHDPE 50 fi 40/3,7 (w dwóch umieszczone są kable, jedna jest rezerwowa). Pod drogami asfaltowymi, pod rzekami, ciekami i rowami, pod drogami nieutwardzonymi i wjazdami kable zabezpieczone są rurą RHDPEp fi 125/11,4 metodami przewiertu albo rozkopu. Wskazał także, że w opinii zaznaczono, że na rurociągu kablowym zamontowane są rury osłonowe w miejscach gdzie dochodzi do skrzyżowań z inną infrastrukturą.

Organ podkreślił, że nie dysponował dokumentacją techniczną dotyczącą przebiegu linii na terenie gminy D., tylko gmin sąsiednich. Organ przytoczył z treści Karty Projektu technicznego dotyczące gminy B., m.in. że do stacji Zasuw kabel światłowodowy należy prowadzić bez rurociągu kablowego bezpośrednio w ziemi. Na tej podstawie, w powiązaniu z wyjaśnieniami spółki, że sieć będąca przedmiotem opinii na całej długości posiada jednolity charakter i wybudowana jest w tej samej technologii, organ I instancji stwierdził, że ma do czynienia z rurą osłonową, że kable nie są położone w kanalizacji kablowej. Organ odwoławczy, w wyniku ponownego rozpoznania sprawy, aprobując stanowisko organu I instancji, przytoczył przepisy u.p.o.l., Prawa budowlanego oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 października 2005 r., opisał wskazania opinii rzeczoznawcy i ustalenia organu I instancji przeprowadzone na podstawie tej opinii, wskazując na brak podstaw prawnych do wyłączenia z opodatkowania wartości kabli światłowodowych skoro nie są położone w kanalizacji kablowej. Jak również zacytował fragmenty z treści ww. wyroku z 3.12.2020 r., I SA/Go 375/20 (dotyczącego spółki), a także z orzeczeń NSA z 11.01.2023 r., III FSK 1455/21 i z 13.02.2019 r., II FSK 876/17.

W ocenie Sądu, tak przeprowadzone postępowanie podatkowe oraz tak skonstruowane uzasadnienia decyzji podatkowych, naruszają wskazane w skardze przepisy procesowe, tj. art. 122, art. 187, art. 191 O.p. poprzez niepełne i niewłaściwe rozpoznanie stanu faktycznego, oparcie się na niekompletnym materiale dowodowym i dokonaniu błędnej oceny zebranego materiału dowodowego. Organy nie zgromadziły bowiem pełnego materiału dowodowego, pozwalającego na zrekonstruowanie stanu faktycznego oraz oceniły posiadane dowody z przekroczeniem zasady swobodnej oceny, dokonując dowolnej oceny tych dowodów. Organy podatkowe naruszyły także art. 210 § 4 O.p., gdyż w uzasadnieniach decyzji organy podatkowe wskazały podstawy prawne, ale nie wykazały podstaw faktycznych poczynionych ustaleń, co jest konsekwencją wadliwie przeprowadzonego postępowania dowodowego. W końcu organ odwoławczy naruszył art. 127 O.p. i wynikającą z niego zasadę dwuinstancyjności, gdyż nie rozpoznał sprawy ponownie, w jej całokształcie. Nie dokonał własnych ustaleń faktycznych. Nie odniósł się do zarzutów i argumentacji odwołania oraz wniosków dowodowych strony.

Zdaniem Sądu, wnioski zawarte w decyzjach organów podatkowych nie znajdują oparcia w zgromadzonym materiale dowodowym.

Organy podatkowe uwzględniły prywatną opinię rzeczoznawcy budowlanego, przedstawioną przez skarżącą, powołując się na wskazania z niej wynikające w zakresie budowy ocenianej sieci łączności, dochodząc do nieprawdziwych wniosków, które z niej nie wynikały. Z przedmiotowej opinii rzeczoznawcy nie wynika bowiem, wbrew twierdzeniu organu I instancji, że przedmiotowy kabel nie znajduje się w kanalizacji kablowej. Przyjęcie takiego wniosku dla odcinka zlokalizowanego

na terenie gminy D., bez poczynienia jednoznacznych ustaleń nie jest możliwe do zaakceptowania. Zwłaszcza, że spółka konsekwentnie twierdziła, że stan faktyczny dla odcinka w gminie D. jest odmienny niż w gminach sąsiednich. Wskazywała, że kabel położony jest w rurociągu kablowym na całej długości, co daje możliwość jego swobodnego wyjmowania i wkładania bez naruszenia konstrukcji rurociągu oraz gruntu. Na rurociągu zamontowane są rury osłonowe w miejscach skrzyżowań z innymi obiektami, zaś w miejscach gdzie wybudowane zostały te rury osłonowe, wewnątrz usadowiony został rurociąg (kanalizacja), a kable ułożone są w rurociągu. To samo – zdaniem Sądu – wynika z opisu elementów składowych sieci zawartego w opinii rzeczoznawcy.

Zarówno organ I instancji, jak i organ odwoławczy nie odniosły się do tych twierdzeń spółki. W ocenie Sądu, z opinii i dokumentacji technicznej wynika jedynie, że kabel przebiega poza rurociągiem kablowym, tj. w ziemi (zabezpieczony płytami chodnikowymi) jedynie na odcinkach dobiegających bezpośrednio do Stacji Zsuw, znajdującej się w gminie B. Z akt sprawy nie wynika zaś, aby obiekty takie znajdowały się w przebiegu sieci w gminie D., nadto żeby były przedmiotem oceny w niniejszym postępowaniu. Przedmiotem postępowania w rozpoznawanej sprawie stanowił tylko środek trwały KABEL Światłowodowy [...]. Sąd podziela pogląd, że nie można oceniać czy rurociąg, w którym biegnie przedmiotowy kabel spełnia przesłanki uznania za kanalizację kablową w oparciu o parametry techniczne obiektu ustalone dla innego odcinka rurociągu. Zdaniem Sądu, organ podatkowy powinien przeprowadzić dokładne postępowanie dowodowe w tym zakresie, czego nie uczynił, nie jest bowiem zwolniony z obowiązku czynienia własnych ustaleń i gromadzenia dowodów we własnym zakresie w celu ustalenia prawnopodatkowej kwalifikacji spornego obiektu. Jak zasadnie wskazano w odwołaniu organ podatkowy w tym celu mógł przeprowadzić oględziny, czy zwrócić się o dodatkowe wyjaśnienia do spółki. Zdaniem Sądu, mógł też sporządzić dokumentację fotograficzną przedmiotowego obiektu budowlanego oraz rozważyć ewentualne powołanie biegłego, albo też zwrócić się o dokumentację budowlaną czy to do administracji budowlanej czy do spółki (zamiast o projekt techniczny), co umożliwia art. 180 O.p. i zasada otwartego systemu środków dowodowych. Tymczasem organ I instancji, za podstawę ustaleń faktycznych przyjął opinię rzeczoznawcy, z której wyciągnął – w ocenie Sądu – błędne wnioski, gdyż z opinii nie wynika, czy w gminie D. kabel na pewnych odcinkach przebiega w ziemi. W ocenie Sądu organ nie dokonał należytej wnikliwej oceny opinii prywatnej przedłożonej do akt sprawy, sam zauważając przy tym, że nie może być ona miarodajna dla ustalenia i oceny stanu faktycznego sprawy, skoro podstawą jej sporządzenia były dokumenty dotyczące innych lokalizacji kabli i urządzeń.

Odnosząc się do cytowanych w decyzjach ww. wyroków WSA w Gorzowie Wielkopolskim, trafnie skarżąca wskazała, że nie mogą stanowić te orzeczenia podstawy rozstrzygnięcia niniejszej sprawy i być traktowane jak prejudykat, choćby dotyczyły opodatkowania obiektów w ramach zbudowanej jednej sieci łączności [...] wzdłuż Rurociągu [...] należących do skarżącej, jednakże z innych przyczyn niż podnieszone przez skarżącą.

Zasadnie zauważono w odwołaniu i skardze, że powołane w decyzji organu I instancji wyroki dotyczyły określenia zobowiązań podatkowych w podatku od nieruchomości za 2013 r. i 2014 r. i zapadły pod rządami wcześniej obowiązujących przepisów u.p.o.l. i odmiennej definicji „budowli”, w czasie gdy kwalifikacja tego typu obiektów wymagała badania spełnienia kryterium „całości techniczno-użytkowej”. Sąd co do zasady zgadza się z poglądami tam zawartymi. Niemniej jednak należy podkreślić, że orzeczenia te (jak również wskazane przez organ odwoławczy I SA/Go 375/20), co wynika z ich treści, dotyczą odrębnych ustaleń faktycznych poczynionych na podstawie dowodów zgromadzonych w odrębnych postępowaniach podatkowych, które sąd I instancji (a następnie NSA) uznał za ustalenia wyczerpujące i prawidłowe. Wynika z tych orzeczeń, że w trakcie postępowania podatkowych organy dysponowały dokumentacją techniczną dla danego odcinka sieci, nadto w tych postępowaniach organy powoływały biegłego budowlanego, przeprowadzano oględziny obiektów, czego w rozpoznawanej sprawie zabrakło. Z tych powodów treść tych orzeczeń nie mogła mieć decydującego znaczenia dla rozpoznawanej sprawy. Nie ulega bowiem wątpliwości, że każda sprawa rozstrzygana jest przez organy podatkowe indywidualnie i w każdej sprawie organy podatkowe mają obowiązek przestrzegania przepisów postępowania i jego naczelných zasad, w szczególności zasady prawdy obiektywnej Zdaniem Sądu, nieprzeprowadzenie przez organ postępowania wyjaśniającego co do rzeczywistego przebiegu kabla światłowodowego i oparcie się w istocie tylko na wadliwie ocenionej opinii prywatnej i wyrokach w sprawach spółki doprowadziło do niewyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy istotnych z punktu widzenia rozstrzygnięcia, co doprowadziło do naruszenia art. 187 § 1 O.p., zgodnie z którym organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

Wskazać również przyjdzie ponownie, że zgodnie z art. 180 § 1 O.p. jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Ponadto, art. 188 O.p. przewiduje, iż żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu są okoliczności mające znaczenie dla sprawy, chyba że okoliczności te stwierdzone są wystarczająco innym dowodem.

W niniejszej sprawie organ odwoławczy nie odniósł się do zarzutów i argumentacji spółki z odwołania oraz nie odniósł się i nie przeprowadził dowodów

wskazywanych w odwołaniu (biegły, oględziny, dodatkowe wyjaśnienia spółki), mogących mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, czym naruszył art. 122, art. 180 § 1, art. 187 § 1, art. 188 O.p. w stopniu mogącym mieć istotny wpływ na wynik postępowania. Organ ten w zaskarżonej decyzji nie podjął wszystkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym.

Reasumując, Sąd uznał, że zgromadzone w rozpoznawanej sprawie dowody nie pozwalały na prawidłowe ustalenie stanu faktycznego w sposób umożliwiający subsumpcję przepisów prawa materialnego. Na obecnym etapie postępowania nie było możliwości sformułowania oceny co do tego, czy kable światłowodowe wraz z rurami osłonowymi jako linia kablowa podziemna w całości stanowią budowlę. Kwestia prawidłowego zastosowania przez organ podatkowy przepisów prawa materialnego zaktualizuje się dopiero, gdy w tej mierze zostanie prawidłowo ustalony stan faktyczny, który znajdzie odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji.

Jednocześnie, nie przesądzając wyniku postępowania, wskazać należy, że z uwagi na wyżej wymienione mankamenty dowodowe przedwczesne jest wypowiedzanie się w kwestii zarzutów podniesionych w skardze, dotyczących w szczególności naruszenia art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. w zw. z art. 3 pkt 3 i 3 a Prawa budowlanego.

Rozpatrując sprawę ponownie, organy podatkowe uwzględnią ocenę prawną Sądu i respektując naczelną zasadę postępowania podatkowego – zasadę prawdy obiektywnej, przeprowadzą postępowanie wyjaśniające w celu ustalenia prawno-podatkowej kwalifikacji kabla światłowodowego. W niniejszej sprawie za pomocą wszelkich dostępnych dowodów organy podatkowe ustalą, czy zainstalowane na terenie gminy D. przez skarżącą rury osłonowe wokół tego kabla, stanowią kanalizację kablową, tj. czy są przeznaczone do instalowania kabli, czy jedynie służą do osłony kabli, pełnią funkcję osłonową. Należy też zbadać, czy rury te stanowią krótkie odcinki, które nie są ze sobą połączone (ich cechą charakterystyczną nie jest długość), czy też właśnie ich charakterystycznym parametrem jest długość, stanowią zwarty ciąg. Organ podatkowe rozważą konieczność uzupełnienia dowodu z opinii biegłego z zakresu budownictwa, a także oględzin a następnie skonfrontują treść owej opinii z zebrany materiał dowodowy. Organ podatkowy rozważą także podjęcie innych czynności dowodowych, takich jak pozyskanie dokumentacji dotyczącej powstania i robót budowlanych dotyczących spornych obiektów, czy jakichkolwiek innych dowodów, które – zdaniem organu – będą konieczne do wyczerpującego wyjaśnienia sprawy.

W szczególności, organy rozważą i odniosą się w sposób procesowy do zgłoszonych przez skarżącą wniosków dowodowych, podnoszonej argumentacji i ocenią całokształt zgromadzonego materiału dowodowego w sposób zgodny z art. 191 O.p.

Powinnością organów będzie również danie wyrazu ustaleniom postępowania w uzasadnieniu decyzji spełniającym wymogi art. 210 § 4 O.p. W tym stanie rzeczy, Sąd w pkt I sentencji wyroku orzekł na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. o uchyleniu zaskarżonej decyzji, a dodatkowo w związku z art. 135 p.p.s.a. o uchyleniu poprzedzającej ją decyzji organu I instancji.

W związku z uwzględnieniem skargi Sąd orzekł również w pkt II sentencji wyroku o kosztach postępowania na podstawie art. 200 oraz art. 205 § 2 i § 4 p.p.s.a., zasądając na rzecz strony skarżącej zwrot kosztów postępowania niezbędnych do celowego dochodzenia praw, obejmujący zwrot uiszczonego wpisu sądowego od skargi ([...] zł) oraz opłaty od pełnomocnictwa ([...] zł), a także wynagrodzenie pełnomocnika strony skarżącej będącego radcą prawnym ([...] zł), wynikające z § 2 pkt 5) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1935 z późn. zm.).

Powołane w niniejszym wyroku orzeczenia sądów administracyjnych są dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

RECENZJE



Izabela Leraczyk

dr

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

e-mail: izabela.leraczyk@kul.pl

ORCID: 0000-0003-4723-8545



**Anna Tarwacka, *Kancelaria Impossibilia na tropie*,
ilustr. Anna Świerbutowicz-Kawalec,
Instytut de Republica, Warszawa 2023, ss. 164,
ISBN: 978-83-67253-14-7***

Uczmy dzieci prawa... rzymskiego!

Anna Tarwacka w swojej książce *Kancelaria Impossibilia na tropie* podjęła się niezwykle karkołomnego zadania. Opowiedziała o prawie rzymskim najbardziej wymagającym i kapryśnym czytelnikom. Ba, można powiedzieć, że czytelników tych można porównać do miniaturowych mitycznych recenzentów B (nr 2), którzy swoimi uwagami potrafią rozerwać na strzępy każdego autora. Mowa oczywiście o dzieciach.

Książka ta nie jest jedyną działalnością popularyzatorską Anny Tarwackiej. Prowadzi ona kanał *Rzymianie i prawo* w serwisie YouTube¹, gdzie obok zdalnych wykładów akademickich z czasów pandemii (*lectiones pestis tempore*) i nagranych wystąpień konferencyjnych (*varia*) publikuje przygotowane przez siebie w języku

* Autorka dziękuje za cenne uwagi dotyczące recenzowanej książki Konstantemu Leraczykowi.

1 www.youtube.com/@rzymianieiprawo4314 (dostęp: 30.12.2024).

łacińskim filmy poklatkowe (*Fabulae Romanae*), na których figurki marki *playmobil* odgrywają sceny będące kazusami omawianymi przez rzymskich jurystów, a także żarty ze zbioru *Philogelos*. Oprócz tego prowadzi bloga *Rzymianie i prawo*², a także sporadycznie występuje w audycjach ogólnopolskich rozgłośni radiowych, opowiadając o antyku. Na swoim koncie w serwisie społecznościowym Instagram publikuje natomiast zdjęcia ukazujące zabawy i lektury związane ze światem starożytnym³.

Jako profesor nauk prawnych, specjalistka z zakresu prawa rzymskiego, Anna Tarwacka zatrudniona jest na Wydziale Prawa Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Jest Autorką licznych publikacji. Najnowsza, wydana przez wydawnictwo Routledge, dotyczy urzędu cenzora⁴.

Literatura przedmiotu, czyli co piszczy w [polskiej] trawie

W przestrzeni publicznej brakuje poważnej debaty dotyczącej literatury dziecięcej. Większe emocje budzi raz na jakiś czas aktualizowana lista lektur szkolnych, co w żadnej mierze nie może być traktowane jako debata nad stanem czytelnictwa wśród najmłodszych czy analiza kondycji literatury dziecięcej. Dyskusje z udziałem samych pisarzy czy wydawców najczęściej organizowane są w trakcie festiwali literackich, m.in. *Góry Literatury* czy *Conrad Festiwal*.

Literatura popularnonaukowa dla dzieci zdominowana jest przez nauki ścisłe i przyrodnicze. Półki księgarń pełne są publikacji na temat kosmosu⁵, ludzkiego ciała⁶, a także dinozaurów⁷. Publikacje te, często tworzone przez specjalistów z zakresu fizyki, biologii, medycyny czy paleontologii, w sposób przystępny i niezwykle interesujący ukazują dzieciom otaczający nas świat. Poziom ich trudności dostosowany jest do wieku odbiorców, o czym najlepiej świadczy seria *Bobas*

2 <https://rzymianieiprawo.wordpress.com/> (dostęp: 30.12.2024).

3 [instagram.com/annatarwacka44](https://www.instagram.com/annatarwacka44) (dostęp: 30.12.2024).

4 A. Tarwacka, *The Censors as Guardians of Public and Family Life in the Roman Republic*, New York 2025.

5 A.B. Chmielewski, E. Zambrzycka-Kościelnicka, *Kosmiczne wyzwania. Jak budować statki kosmiczne, dogonić kometę i rozwiązywać galaktyczne problemy*, Kraków 2021 oraz T. Rożek, *Kosmos*, Warszawa 2016. Podawane przykłady literatury są, tam gdzie to możliwe, wskazaniem publikacji popularnonaukowych dla dzieci autorstwa polskich naukowców.

6 A. Mirek, *Bebechy, czyli ciało człowieka pod lupą*, ilustr. K. Ceraży, Kraków 2023 oraz A. Mirek, *Glutologia. Jak się nie dać mikropaskudom, wstrętnym robalom i podstępny chorobom*, ilustr. K. Ceraży, Kraków 2024.

7 W. Mikołuszko, *Z tatą na dinozaury*, ilustr. T. Samojlik, Warszawa 2017.

odkrywa naukę⁸, gdzie zagadnienia dotyczące energii odnawialnej, teorii względności czy grawitacji są opisane w sposób przystępny dla trzyletniego dziecka.

W literaturze popularnonaukowej stawia się na nacisk na nauczanie dzieci w szerokiej perspektywie i korelacji nauk, najczęściej poprzez pokazanie wzajemnego przenikania się dyscyplin określanych akronimem STEM (*Science, Technology, Engineering, Mathematics*). Nie należy jednak zapominać, że modele nauczania interdyscyplinarnego lub multidyscyplinarnego mogą funkcjonować jako nauki STEAM, gdzie pod literą A ukrywa się *Art & Humanities*. W teorii brakuje więc nauk społecznych, do których przecież zaliczanie jest prawo. W praktyce jednak istnieje na rynku wiele książek dla dzieci, które traktują o dyscyplinach nauk społecznych, np. ekonomii, naukach politycznych, psychologii czy właśnie prawie. Prym tutaj wiodą publikacje Bogusia Janiszewskiego, z jego bestsellerową serią *To, o czym dorośli ci nie mówią*⁹. Z zakresu prawa warto również wspomnieć książki Joanny Olech¹⁰ czy Grzegorza Kasdepke¹¹.

W ostatnich latach pojawiło się również na rynku wydawniczym kilka książek polskich autorek, które traktują o starożytności. Warto więc przybliżyć te, które choćby w minimalnym stopniu odnoszą się do Starożytnego Rzymu i jego praw¹².

O języku łacińskim książkę pt. *Nolens volens czyli chcąc nie chcąc. Prawie 100 sentencji łacińskich i kilka greckich* napisała Zuzanna Kisielewska, a zilustrowały ją Agata Dudek i Małgorzata Nowak. Wśród sentencji, jakie wybrano do ukazania w publikacji, znalazły się łacińskie paremie przedstawione na gmachu Sądu Najwyższego: *is damnum dat, qui iubet dare; libertas inaestimabilis res est; pacta sunt*

8 Seria wydawnictwa Harper Collins, w której opublikowano m.in. R. Spiro, *Kwarki. Akademia Mądrego Dziecka. Bobas odkrywa naukę*, tłum. A. Zabrzewska, ilustr. I. Chan, Warszawa 2020 oraz R. Spiro, *Fizyka kwantowa. Akademia Mądrego Dziecka. Bobas odkrywa naukę*, tłum. A. Zabrzewska, ilustr. I. Chan, Warszawa 2019.

9 B. Janiszewski, *Ekonomia. To, o czym dorośli Ci nie mówią*, ilustr. M. Skorwider, Poznań 2022, jak również B. Janiszewski, *Polityka. To, o czym dorośli Ci nie mówią*, ilustr. M. Skorwider, Poznań 2022.

10 J. Olech, *Mam prawo i nie zawaham się go użyć*, ilustr. E. Bąk, Warszawa 2020.

11 O prawach dziecka: G. Kasdepke, *Mam prawo*, Łódź 2022. O prawach dziecka – pacjenta: G. Kasdepke, *Kuba i Buba w szpitalu*, Łódź 2015.

12 Wątku antycznych Rzymian zabrakło w książce J. Bednarek, *Sekretna historia ludz... skarpetek*, ilustr. D. de Latour, Warszawa 2022. W pierwszym tomie przedstawione są przygody m.in. skarpetki babilońskiej, faraonńskiej, izraelickiej, antycznogreckiej czy rybackiej (i Jezus spotkał skarpetkę!), by następnie opowiedzieć o skarpetce arturiańskiej. Brak rzymskiej skarpetki jest najpoważniejszym zarzutem wobec książki i nawet wspomnienie tak rzadkich w literaturze dziecięcej wątków jak historia Starożytnego Wschodu nie jest w stanie zadośćuczynić cierpieniom romanistów. Tzn. dzieciom romanistów.

servanda; lex retro non agit oraz *nulla poena sine lege*¹³. Ponadto pojawia się sentencja *dura lex sed lex*¹⁴, jak również określenia *pro publico bono* i *mala fide*¹⁵, czy cywilistyczne pojęcie *vis maior*¹⁶ albo stosowane na gruncie prawa karnego *corpus delicti*¹⁷. Popularnej maksymie *festina lente* przeciwstawia znane z dzieła Liwiusza *periculum in mora*¹⁸, współcześnie wyrażone w art. 476–477 Kodeksu cywilnego.

Książka *Nolens volens*, zgodnie z informacją podaną przez wydawnictwo, jest skierowana dla starszych dzieci, czyli takich, które ukończyły dwanaście lat. Tu nasuwa się skojarzenie z prawem rzymskim i kategorią przejścia z kategorii *impuberes* do kategorii *puberes*, gdzie ukończenie dwunastego roku życia było wejściem w dorosłość kobiet¹⁹. Szczęśliwie nie ma o tym słowa w tej książce, bo każdy nastolatek użyłby tego argumentu przeciwko rodzicom. Korzystając jednak z pojęcia *puberes*, czyli chłopców, którzy osiągnęli już pewien poziom intelektualnego rozwoju, posiłkujemy się opinią Sabinianów²⁰ – oceńmy sami, czy młodsze dzieci nie są w stanie zrozumieć treści książki Zuzanny Kisielewskiej, bo recenzentka zna na to wiele młodszych dowodów.

Ciche echo rzymskiego prawa publicznego rozbrzmiewa na stronach książki *Archeologia. Mumie, złoto i stare skorupy*, napisanej przez Martę Guzowską i zilustrowaną przez Joannę Czaplewską. Książka ta wpisuje się w nurt literatury popularnonaukowej dla dzieci. Autorka jest z wykształcenia archeologką, a jej wykształcenie i doświadczenie pracy na stanowiskach archeologicznych zaowocowało przygotowaniem publikacji w przystępny sposób trafiającej do czytelników, którzy ukończyli ósmy czy dziewiąty rok życia. Opisując *Forum Romanum* zaleca czytelnikom przyjrzenie się Kurii Julijskiej jako istotnemu miejscu w życiu starożytnych mieszkańców miasta. Miejsu, w którym – jak pisze – zbierał się senat rzymski i zapadały najważniejsze decyzje w państwie²¹. Takie zdanie to zaproszenie

13 Z. Kisielewska, *Nolens volens czyli chcąc nie chcąc. Prawie 100 sentencji łacińskich i kilka greckich*, ilustr. A. Dudek, M. Nowak, Warszawa 2021, s. 32–33.

14 *Ibidem*, s. 44.

15 *Ibidem*, s. 30.

16 *Ibidem*, s. 19.

17 *Ibidem*, s. 91.

18 *Ibidem*, s. 32–33. Por. Liv. 38.25.13 (Livius. *Ab urbe condita*, w: Livy. *History of Rome*, Volume XI: Books 38–40, ed. and transl. John C. Yardley. Loeb Classical Library: 313. Harvard University Press, Cambridge MA, 2018).

19 W. Kosior, *Nowa hipoteza do sporu o pubertas w prawie rzymskim*, „Acta Iuridica Resoviensia” 2021, nr 4, s. 155–156.

20 J. Kodrębski, *Sabinianie i Prokulianie. Szkoły prawa w Rzymie wczesnego cesarstwa*, Łódź 1974, s. 175.

21 M. Guzowska, *Archeologia. Mumie, złoto i stare skorupy*, ilustr. J. Czaplewska, Warszawa 2021, s. 139.

dla historyka prawa czy romanisty, aby opowiedzieć dziecku w przystępny sposób o antycznym Rzymie.

Nieco komparatystyki

Konstrukcja książki Anny Tarwackiej przywodzi na myśl dwie zagraniczne serie literackie dla dzieci. Pierwsza to bestsellerowe *Biuro detektywistyczne Lassego i Mai* Martina Widmarka, wydawane przez poznańskie wydawnictwo Zakamarki. Druga seria, autorstwa Dana Metcalfa, to *Przygody Lottie Lipton*, których niestety wydawnictwo Dwukropek wydało dopiero cztery z sześciu książek. Niestety, ponieważ dopiero ostatnia książka dotyczy bezpośrednio rzymskich skarbów²².

Serie te są zbudowane na schemacie, z którego korzysta również Anna Tarwacka. Głównymi bohaterami są dzieci, w wieku zbliżonym do potencjalnych czytelników. Lasse i Maia zakładają swoje własne biuro detektywistyczne z nudów podczas zimowych ferii, chcąc rozwiązywać tajemnicze przypadki ze swojego miasta, Valleby²³. Lottie Lipton to osierocona w wieku czterech lat przez rodziców – archeologów, na których zawalił się grobowiec – dziewczynka mieszkająca wraz z wujem Bertem w British Museum. W 1928 r., kiedy mają mieć miejsce jej przygody, ma dziewięć lat. Bohaterowie *Kancelarii Impossibilia* to dziewięcioletni Marek i jedenastoletnia Julia.

Osią tych wszystkich książek jest to, że są to historie detektywistyczne, gdzie zagadka pojawia się już na pierwszych stronach, a do jej rozwiązania nie przyczynia się w istotny sposób żaden dorosły. Ich rola sprowadza się do ewentualnej pomocy w śledztwach lub wykonywaniu czynności, których główni bohaterowie, ze względu na wiek, nie są w stanie wykonać.

Warto porównać również stronę graficzną publikacji. Zarówno seria *Biuro detektywistyczne*, jak i *Kancelaria Impossibilia* mają na pierwszych stronach wskazanych bohaterów książki wraz z ich podobiznami (s. 6–7). W obu pozycjach, jak również w *Przygodach Lottie Lipton*, postaci przedstawione na ilustracjach są na tyle charakterystyczne, że sprzyja to nadążaniu za fabułą, zwłaszcza gdy intrygi się zagęszczają.

Śledztwa Lassego i Mai dzieją się w świecie współczesnym, a więc dotyczą sytuacji, które łatwo jest dzieciom sobie wyobrazić. Przykładowo: ktoś kradnie diamenty ze sklepu jubilerskiego²⁴, ginie puchar wręczany zwycięskiej drużynie

22 D. Metcalf, *The Eagle of Rome: A Lottie Lipton Adventure*, London 2017.

23 M. Widmark, *Tajemnica diamentów*, tłum. B. Gawryluk, ilustr. H. Willis, Poznań 2019, s. 7–8.

24 *Ibidem*.

piłki nożnej w turnieju pomiędzy pobliskimi miastami²⁵, skradzione zostają książki z biblioteki²⁶.

Lottie Lipton oraz Marek i Julia przenoszą nas w czasie. Dziewczynka mieszkająca w British Museum nie dość, że sama żyje w czasach dzieciom odległych, to jeszcze artefakty zgromadzone w muzeum wymuszają ciągle odwołania do czasów starożytnych, np. użycie szyfru Cezara²⁷. Nie oznacza to jednak, że czytelnicy obu pozycji nie mogą utożsamiać się z tym, co przeżywają dzieci. Zarówno Lottie, jak i Julii i Markowi towarzyszą bowiem emocje, z którymi zmagają się mali czytelnicy, przykładowo złość, strach, smutek czy radość.

Kazus Marka i Julii

Książka *Kancelaria Impossibilia na tropie* Anny Tarwackiej podzielona jest na trzy rozdziały – sprawy – z których każdy stanowi odrębne opowiadanie. Z punktu widzenia dydaktyka prawa rzymskiego kojarzy się to natychmiast z zastosowaniem metody kazusowej. Koledzy Marka i Julii napotykają na jakiś problem i opowiadają o tym dzieciom Gajusa. Rodzeństwo sprawnie definiuje, co jest problemem, a więc ustala stan faktyczny. Następnie zastanawia się, na jakie pytania należy znaleźć odpowiedzi, odszukując właściwe źródła i dokonując analizy prawa. Na koniec w sposób zrozumiały dla odbiorcy wyjaśnia stan prawny i przedstawia możliwe dalsze konsekwencje oraz proponuje sposób działania.

W pierwszej sprawie, zatytułowanej *Ratujmy psa*, poznajemy Marka i Julię. Pierwsze dwie części rozdziału mają charakter wprowadzający. Dowiadujemy się m.in., że ojcem rodzeństwa jest jurysta, Gajus, który przyjmuje swoich klientów w domu albo na Forum Romanum (s. 13). Dzieci uczą się w domu, willi na Awentynie, która również została pokrótce przez Autorkę opisana (s. 22–27).

Julia i Marek spotykają swojego kolegę Aulusa, który zapłakany opowiada im o swoim zmartwieniu. Chłopiec na polecenie matki poszedł wraz z niewolnikiem do garncarza kupić amforę, a towarzyszył im pies chłopca, Cerber. Na miejscu spotkali Rufusa, syna garncarza, który często zaczepiał inne dzieci i agresywnie się zachowywał. Również podczas ostatniego spotkania zaczął popychać Aulusa, a wtedy jego pies rzucił się na agresora. Niestety, rzecz działa się wewnątrz warsztatu garncarskiego, więc podczas szamotaniny część wystawionych naczyń się potłukła. Garncarz zagroził Aulusowi, że wezwie edylów, którzy zabiorą psa i go

25 M. Widmark, *Tajemnica meczu*, tłum. B. Gawryluk, ilustr. H. Willis, Poznań 2018.

26 M. Widmark, *Tajemnica biblioteki*, tłum. B. Gawryluk, ilustr. H. Willis, Poznań 2016.

27 D. Metcalf, *Kłótwa egipskiego kota*, tłum. K. Biegańska, Warszawa 2017, s. 45–48.

zabijają, ponieważ jest niebezpieczny. Rodzeństwo mocno przejęło się marnym losem czekającym zwierzę i postanowiło pomóc ocalić ulubieńca swojego przyjaciela. W pierwszym odruchu chcieli poprosić o pomoc ojca, ale z uwagi na jego nieobecność Julia zaproponowała skorzystanie z jego biblioteki. Tam też, pod osłoną nocy, dzieci znalazły edykt edylów dotyczący dzikich zwierząt²⁸, w którym znalazły wskazówkę dotyczącą psa. Następnie sięgnęły do ustawy XII tablic, której treści miały nauczyć się na pamięć. I tu znalazły przepis, który był pomocny w misji ratowania psa²⁹. Niestety, w tym momencie nakrył ich niewolnik Dromio, który oskarżył ich o możliwość podpalenia domu.

Następnego dnia z podróży wrócił Gajus, który zdenerwowany skargą niewolnika chce ich ukarać. Julia rozbraja jednak ojca, wskazując, że od niego wiedzą, iż prawo jest sztuką tego, co dobre i słuszne, a także że zawsze należy wysłuchać drugiej strony. Udobruchany (i dumny) ojciec wysłuchuje opowieści dzieci, potwierdza ich ustalenia, a następnie wraz ze swoimi dziećmi i Aulusem udaje się do garncarza zakończyć sprawę.

Dzieci, szczęśliwe z powodu uratowania psa przyjaciela, postanawiają założyć kancelarię, którą nazywają *Impossibilia*. Julia, która wyraźnie przewodzi w tym duecie, już w pierwszej sprawie proponuje, aby prowadzić dokumentację spraw i założyć archiwum kancelarii, przez co pod koniec rozdziału pojawia się streszczenie sprawy. Podsumowanie kazusu podzielone jest na kilka części, wskazanie tożsamości klienta, opisu problemu, a także podania powołanych przepisów. Ostatnią część stanowi *responsum*, czyli odpowiedź prawna. Opis wieńczy notatka, że sprawa została zamknięta (*causa finita*). Zabieg ten powtórzony jest po każdym rozdziale.

Kolejny rozdział to sprawa druga: *Pieniądze nie śmierdzą*. Zaczyna się sceną, w której znany już czytelnikom Rufus wyzywa i goni Kwintusa, ośmioletniego syna folusznika. Chłopcu udaje się zgubić prześladowcę, ale następnego dnia opowiada o tym zdarzeniu Julii i Markowi, podczas otwarcia ich kancelarii. Sama sprawa zaczyna się dopiero kolejnego dnia, kiedy o świcie przybiega do rodzeństwa Kwintus, mówiąc, że ktoś ukradł z zakładu jego ojca cenny płaszcz klienta, kupca Bassusa. Julia znajduje informacje, że pranie ubrań przez folusznika jest najmem dzieła i jest on zobowiązany do strzeżenia rzeczy, które zostały mu powierzone³⁰. Informuje więc Kwintusa, że jego ojciec będzie musiał zapłacić odszkodowanie, mimo że nie była to jego wina.

28 Por. D. 21.1.40–41 (*Digesta Iustiniani Augusti*, eds. Theodor Mommsen and Paul Krueger. Apud Weidmannos, Berolini 1892, dalej: D.).

29 Tab. 8.6 (*Lex duodecim tabularum*, w: *Fontes Iuris Romani Anteiusiniani*, pars prima, ed. Salvatore Riccobono. Apud S.A.G. Barbèra, Florentiae 1941–XIX). Por. D. 9.1.1.

30 D. 4.9.5. Por. D. 19.2.60.2.

W trakcie śledztwa dzieci dowiadują się, w jaki sposób złodziej wszedł do foluszni, a także że pozostawił po sobie sporych rozmiarów odciski butów. Podczas wizyty Marka i Kwintusa w łaźni chłopcy dostrzegają leżący żółty płaszcz oraz ogromne sandały. Rufus, mimo złośliwości, przekazuje im informacje, że rzeczy należą do jego sąsiada, Korwusa, który od wczoraj wszystkim chwali się nowym okryciem. Przekazują to ojcu Kwintusa, ten jednak, mimo że udał się do Bassusa, informując go o możliwości wniesienia skargi z tytułu kradzieży przeciwko Korwusowi, nie jest tym zainteresowany, ponieważ pieniądze za płaszcz uzyskał już od foluszniaka.

Ponownie więc Marek i Julia udają się do biblioteki ojca, żeby znaleźć w prawniczych papirusach coś, co uratuje z opresji finansowych ojca Kwintusa. W *Institutionibus* Gajusa znajdują rozwiązanie, które dotyczy uprawnień foluszniaka w sytuacji kradzieży powierzonych mu rzeczy³¹. Informują o tym samego zainteresowanego – w podziękowaniu pomaga on im zmierzyć się z gniewem ojca, który odkrył, że zamiast uczyć się w szkole, Marek i Julia bawią się w detektywów-jurystów. *Causa finita*.

Ostatni, trzeci rozdział zatytułowano: *Przerwany lot*. Historia zaczyna się kłótnią pomiędzy Aulusem i Tytusem, kolegami Julii i Marka. Tytus, znalazłszy kawałek drewna na podłodze, wystrugał figurkę centaura. Niestety, okazało się, że drewnienko należało do Aulusa, który chciał z niego stworzyć prezent dla swojej mamy. Dzieci zaczęły się zastanawiać, czy drewnienko nadal jest Aulusa, czy jednak jest nową rzeczą, należącą już do Tytusa. Ostatecznie, Tytus przypomina sobie, że podobny kawałek ma w domu i chętnie odda go Aulusowi. Autorka przy okazji przemycia do treści informacje dotyczące własności rzeczy przetworzonych (s. 143–148).

Główną sprawę stanowią jednak problemy Aulusa z zaginionym gołębiem, który należał do jego rodziny i służył w celu dostarczaniu poczty. Po krótkich poszukiwaniach okazuje się, że ptaka zabrał Rufus, który twierdzi, iż skoro złapał gołębia, to należy on do niego. Dzieci jak zwykle zamierzały poszukać informacji w zwojach prawniczych, jednak ze względu na to, że ich ojciec Gajus pisał jedno ze swoich dzieł i nie wolno było mu przeszkadzać, postanowiły skorzystać z biblioteki (*Bibliotheca Ulpia*) na Forum Trajana. Po krótkim zamieszaniu związanym z możliwością dostępu do biblioteki dzieci wchodzi do niej z pomocą Aulusa Gelliusa³², jednego ze znajomych ojca. Tam, czytając *Institutiones* Gajusa, znajdują regulacje dotyczące zawłaszczania dzikich zwierząt i tych, u których występuje nawyk powrotu. Chcąc

31 Gai 3.205 (*Gai institutionum commentarii quattuor*, w: *Fontes Iuris Romani Anteiustiniani*, pars altera, ed. Giuseppe Furlani. Apud S.A.G. Barbèra, Florentiae 1964).

32 Wprowadzenie postaci Aulusa Gelliusa do fabuły jest „mrugnięciem okiem” w stronę zaznajomionych z dorobkiem Anny Tarwackiej romanistów.

podzielić się z kolegą odkryciem, że może odzyskać swoje zwierzę, wybiegają z biblioteki, gdzie spotykają zagniewanego ich zniknięciem ojca. Muszą więc odłożyć rozwiązanie zagadki na kolejny dzień. Ostatecznie udaje się jednak przekonać Rufusa, który zabrał gołębia, i jego ojca, że oddanie ptaka sprawi, iż unikną procesu. *Causa finita*.

Wątki poboczne w ostatnim rozdziale również oscylują wokół prawa rzymskiego. Ciekawym zabiegiem jest opisanie uczty u Aulusa Gelliusa, na którą zaprosił Gajusa wraz z dziećmi. Zebrani tam mężczyźni zastanawiają się, jak rozwiązać problem własności materiału przy przetworzeniu rzeczy, a na rozwiązanie wpada Julia³³. Jej postać jest zresztą charakterem dominującym, nie tylko dlatego, że jest starsza od Marka, ale Autorka uczyniła ją pomysłową i odważną dziewczynką. Nie byłoby to możliwe, gdyby książkowy Gajus nie został przedstawiony jako surowy, ale postępowy ojciec, który kładzie nacisk na edukację obojga swoich dzieci, bez względu na ich płeć. Julia staje się więc *de facto* centralną postacią książki.

Mniej udanym zabiegiem fabuły jest, zdaniem recenzentki, konsekwentne przedstawianie Rufusa jako czarnego charakteru. Chłopiec dokucza, prowokuje i grozi, aż wreszcie zabiera należące do innych zwierzęta. W świecie literatury dziecięcej czarno-białe konstrukcje bohaterów mogą utrudniać utożsamianie się czytelników z postaciami. Dziecko może oczywiście widzieć siebie w podobny sposób do ofiar prześladowań Rufusa, ale równie dobrze może mieć podobne grzeszki na sumieniu. Stąd też nadzieja, że kiedy powstaną kolejne książki, to Autorka dokona drobnych zmian w budowaniu postaci i da chłopcu szansę na rehabilitację, a także sprawi, iż ktoś inny popełni błąd. Byłoby to również wskazane ze względu na ukazanie prawa w tych historyjkach – niech konsekwencje czynów Rufusa mają dla niego również aspekt wychowawczy.

Za ilustracje w książce odpowiada Anna Świerbutowicz-Kawalec. Trzeba przyznać, że ciekawie odwzorowują rzymskie ulice, budynki czy przedmioty. Charakteryzuje je gruba kreska, nie epatują szczegółowością. Dzięki temu, mimo że nie odwracają uwagi od fabuły, stanowią kolejne źródło wiedzy o antycznym Rzymie. Na marginesie należy dodać, że z obserwacji recenzentki wynika, że właściwi adresaci lektury – dzieci – spędzają dużo czasu na analizowaniu rysunków przedstawiających rzymski dom (s. 24) i plan Rzymu (s. 20–21). W odbiorze całości przeszkadza jednak umieszczanie rysunków i zdjęć. Zapewne zabieg ten miał pokazać czytelnikom, dzieciom, jak w rzeczywistości wyglądały pewne przedmioty, np. monety, amfory czy zachowane do naszych czasów starożytne wnętrza, ale zdaniem recenzentki jest to zabieg niepotrzebny, który prowadzi do przeładowania kart książki.

33 D. 41.1.7.7.

Najjaskrawszym przykładem jest ilustracja kolumny Sądu Najwyższego (s. 50) z sentencją *Ius est ars boni et aequi*. Grafik odpowiedzialny za książkę powinien jednak usunąć budynek z tła i „wyczyścić” samą kolumnę.

Innym, dużo poważniejszym problemem, z jakim musi się zmierzyć Anna Tarwacka, to wydawnictwo nierozpoznawalne dla rodziców i dzieci, a do tego, w dniu pisania recenzji, już nieistniejące. W przypadku chęci wydania drugiej części, do czego gorąco Autorkę zachęcam, może więc pojawić się kilka problemów w utrzymaniu spójności serii.

Podsumowanie

Mimo drobnych niedociągnięć, dotyczących nie treści książki, ani nawet ilustracji, a całościowej szaty graficznej, publikacja Anny Tarwackiej zasługuje na zauważenie i docenienie. Jej najważniejszymi zaletami są przede wszystkim fenomenalne dostosowanie romanistycznych treści do percepcji małych odbiorców, używanie zrozumiałego języka i ciekawy dobór spraw, przez co mali czytelnicy mogą zapoznać się z szerokim wachlarzem instytucji prawa rzymskiego. Dodatkowo trzeba podkreślić, że na polskim rynku wydawniczym nie mieliśmy do czynienia jeszcze z takim sposobem upowszechniania wiedzy historycznoprawnej. Można więc wskazać, bez zbytniej przesady, że Autorka przeciera szlaki.

W opinii przedstawicieli właściwej grupy odbiorców, a więc dzieci recenzentki, fabuła książki jest po prostu wciągająca. Udało się więc Autorce zadowolić recenzenta B.

Chętnych do lektury, z uwagi na problem z wydawnictwem, zachęcam do regularnego sprawdzania internetowych platform sprzedażowych, gdzie co jakiś czas książka pojawia się w ofercie. Chyba że Autorce uda się zainteresować publikacją któregoś z wydawnictw specjalizujących się w literaturze dziecięcej.

CYTOWANIE

Leraczyk I., *Anna Tarwacka, Kancelaria Impossibilia na tropie, ilustr. Anna Świerbutowicz-Kawalec, Instytut de Republica, Warszawa 2023, ss. 164, ISBN: 978-83-67253-14-7, „Acta Iuris Stetinensis” 2025, nr 3 (54), 143–220, DOI: 10.18276/ais.2025.54-13.*

SPRAWOZDANIA



Paulina Jachimowicz-Jankowska
dr
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: paulina.jachimowicz-jankowska@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0002-6061-1220



Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Dylematy wokół konstytucyjnej pozycji samorządów”, Szczecin, 7 grudnia 2023 r. (webinarium)

W dniu 7 grudnia 2023 r. odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Dylematy wokół konstytucyjnej pozycji samorządów” zorganizowana przez Zespół badawczy Ochrona Praw Człowieka w Polskim Systemie Prawnym działający na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego oraz Katedrę Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego i Międzynarodowego Publicznego Uniwersytetu Zielonogórskiego. Wypada odnotować, że obrady prowadzone były w formule zdalnej, zaś moderacja i transmisja miały miejsce na Wydziale Prawa i Administracji US.

Rozpoczynając konferencję, słowo wstępne wygłosił dr hab. Jerzy Ciapała, prof. US (Uniwersytet Szczeciński), który powitał współorganizatorów oraz wszystkich uczestników i zebranych gości.

Otwarcia konferencji dokonali dr hab. Wojciech Staszewski, prof. US, Prodziekan ds. Studenckich Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego oraz dr hab. Ewa Szewczyk, prof. UZ, reprezentująca Instytut Nauk Prawnych Uniwersytetu Zielonogórskiego. Prof. Wojciech Staszewski, inaugurując konferencję w imieniu dr hab. Eweliny Cała-Wacinkiewicz, prof. US – Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, pozostałych władz dziekańskich oraz całej wydziałowej społeczności akademickiej, wskazał, że wydarzenie

to jest kontynuacją cyklicznego przedsięwzięcia naukowego, zainicjowanego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego w 2020 r. przez Zespół badawczy Ochrona Praw Człowieka w Polskim Systemie Prawnym. Odnosił się także do głównego założenia konferencji, jakim jest podjęcie szerokiej debaty na temat aktualnych i kluczowych z punktu widzenia praw obywateli i funkcjonowania państwa problemów. Przypomniawszy, że pierwsza edycja wydarzenia – „Dylematy polskiego prawa wyborczego” odbyła się 3 grudnia 2020 r. Współorganizatorami wydarzenia wówczas były: Państwowa Komisja Wyborcza, Krajowe Biuro Wyborcze oraz Okręgowa Izba Radców Prawnych w Szczecinie. Druga edycja – „Dylematy wokół prawa do sądu” odbyła się 28 kwietnia 2022 r., zaś jej współorganizatorami były Naczelny Sąd Administracyjny oraz Okręgowa Izba Radców Prawnych. Wydarzenia te zgromadziły dotychczas ponad 200 uczestników. Współorganizatorami trzeciej edycji konferencji odbytej 7 grudnia 2023 r. były natomiast Katedra Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego i Międzynarodowego Publicznego Uniwersytetu Zielonogórskiego, Województwo Zachodniopomorskie oraz Okręgowa Izba Radców Prawnych w Szczecinie. Patronat nad wydarzeniem objęli Marszałek Województwa Zachodniopomorskiego Olgierd Geblewicz, Prezydent Miasta Szczecin Piotr Krzystek oraz Związek Miast Polskich.

Prof. Ewa Szewczyk podkreśliła, że podczas obecnej edycji konferencji wiodącym jej zamiarem było skupienie się na współczesnych problemach dotyczących szeroko pojętego „samorządu”. Zakreślony w ten sposób przedmiot rozważań umożliwił uczestnikom prezentację wyników badań w dwóch głównych aspektach. Po pierwsze, celem konferencji było zidentyfikowanie kluczowych problemów i wyzwań związanych z aktualnym modelem samorządu terytorialnego jako podstawową formą decentralizacji administracji publicznej. W tym zakresie uwagę uczestników skierowano przede wszystkim na kwestie związane z zakresem regulacji zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego, jego strukturą czy zasadami finansowania. Po drugie, interesującym obszarem badawczym była także rola samorządu specjalnego, w tym zawodowego, i dylematy związane z jego funkcjonowaniem. Przedstawiony zakres tematyczny potraktowano zatem szeroko. Szczególną uwagę zwrócono na wyraz „dylematy” ujęty w tytule wydarzenia, który podkreślał możliwość rozważenia różnych możliwości rozwiązania wybranego problemu, dokonania wyboru między dwiema potencjalnie tak samo ważnymi racjami. Wystąpienia i wygłoszone referaty uwzględniały zatem problematykę nadającą się do ujęcia w tak zakreślonej konwencji.

Jednodniowa konferencja składała się z trzech paneli, w ramach których łącznie wystąpiło dwudziestu trzech prelegentów. Przedstawione w referatach wyniki i wnioski były odzwierciedleniem badań zarówno przedstawicieli różnych

ośrodków akademickich i naukowych, jak i zawodów zaufania publicznego i innych instytucji.

Moderatorem pierwszego panelu była dr hab. Ewa Szewczyk, prof. UZ. Jako pierwszy wystąpił prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach), który wygłosił referat *Samorządność terytorialna w systemie aksjologicznym Rady Europy a kryzys demokracji liberalnej*. Prelegent odniósł się szeroko do systemu samorządności liberalnej w kontekście władzy nie tylko sądowniczej, ale także władzy lokalnej i samorządności terytorialnej. Kolejno głos zabrał prof. dr hab. Andrzej Bałaban (Uniwersytet Szczeciński), przedstawiając temat *Istota samorządu terytorialnego*, w ramach którego nakreślił problemy z ustaleniem odległej tradycji tego samorządu w Polsce, a także przeniósł to zagadnienie na grunt Konstytucji RP ze zwróceniem uwagi, że samorząd terytorialny ma inne cechy niż państwo, tworząc odrębny system normatywny. Następny referent, prof. dr hab. Jacek Mazurkiewicz (Uniwersytet Zielonogórski), omówił problematykę dotyczącą samorządności i tzw. nowej demokracji, określając ją jako *Niedostatki i patologie samorządności w Polsce. Zarys problematyki badawczej oraz stanu badań*. Z kolei dr Justyna Michalska (Uniwersytet Zielonogórski) w swoim wystąpieniu *Rola samorządu w przygotowaniu i przeprowadzaniu wyborów parlamentarnych* główny akcent położyła na analizę zmian w Kodeksie wyborczym w odniesieniu do nowych zadań wykonywanych w tym zakresie przez gminy ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia warunków organizacyjno-technicznych zwiększających komfort oddania głosów. W wystąpieniu *Aktualne dylematy związane z samodzielnością finansową gmin* dr Karol Balicki (Wyższa Szkoła Umiejętności Społecznych w Poznaniu), który piastuje także funkcję Burmistrza Miasta i Gminy Nekla, przybliżył problemy gmin w kontekście całej demokracji, ich samodzielności oraz władztwa finansowego ze zwróceniem uwagi na dochody własne tych podmiotów, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Dr Magdalena Kowalczyk (Uniwersytet Zielonogórski) wygłosiła referat *(Samo)rząd terytorialny a nadzór*. Badania oparła na tle art. 15 Konstytucji RP dotyczącej zasady unitaryzmu, a także mankamencie polegającym na braku definicji legalnej nadzoru z odniesieniem do różnych rodzajów nadzoru i kompetencji podmiotów sprawujących ten środek prawny. Kolejnym prelegentem był dr Ewaryst Kowalczyk (Uniwersytet Zielonogórski), który wygłosił wykład *Jednostki samorządu terytorialnego w świetle konstytucyjnej zasady równości*, pokazując złożoną naturę tej zasady poprzez odniesienie jej do działalności tych podmiotów w zakresie prawa publicznego, w tym gospodarczego, jak i w sferze właścicielskiej na gruncie prawa cywilnego ze szczególnym uwzględnieniem równego ich traktowanego przy nierównym położeniu prawnym mieszkańców. Następnie głos zabrała dr Agata Pyrżyńska (Uniwersytet Szczeciński), która w referacie *Wątpliwości wokół dopuszczalności przedłużenia kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego*

zwróciła uwagę na powstałe problemy wynikające z przedłużenia kadencji organów stanowiących i wykonawczych samorządu, a także skutku, w wyniku którego nastąpiło nałożenie się dwóch procesów wyborczych, czyli połączenia wyborów samorządowych z parlamentarnymi. Z kolei dr Anna Feja-Paszkiewicz (Uniwersytet Zielonogórski), prezentując referat *Bariera prawne utrudniające przeprowadzenie referendum lokalnego z inicjatywy mieszkańców*, przedstawiła szereg wymogów, jakie są nakładane na tego inicjatora, od których zależy rozstrzygnięcie przeprowadzenia referendum wraz ze wskazaniem na mocniejsze upodmiotowienie członków samorządności lokalnej. Natomiast dr hab. Anna Chorążewska, prof. UŚ (Uniwersytet Śląski w Katowicach) w referacie *Granice swobody wykonywania zawodów zaufania publicznego a znaczenie kodeksów deontologicznych. Studium przypadku zawodu adwokata* odniosła się do szeregu ograniczeń swobód mających na celu ochronę interesu publicznego tego zawodu, z próbą zakreślenia, jak daleko mogą w nie ingerować przepisy wewnątrzkorporacyjne. Dr Dawid Czesyk (Uniwersytet Szczeciński) w zamykającym pierwszy panel referacie *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego a działalność nadzorcza regionalnych izb obrachunkowych. Stan de lege lata czy wniosek de lege ferenda?* w ramach przytoczonych przykładów analizowanych danin publicznych odniósł się do zagadnienia władztwa finansowego samorządu terytorialnego – jak jest ono rozpatrywane przez izby będące dla niego państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej. Wystąpienia wszystkich prelegentów z pierwszego panelu zwieńczyła interesująca dyskusja, dzięki której pojawiły się ważne pytania: o miejsce samorządu w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, jaki obecnie jest model państwa i czy w Polsce istnieje społeczność lokalna.

Moderatorem drugiego panelu był dr hab. Jerzy Ciapała, prof. US. Pierwszy referat – *Samodzielność planistyczna gminy a rola prawa w planowaniu przestrzennym* – wygłosił dr hab. Maciej Nowak, prof. ZUT (Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie). Przedstawił różne uwarunkowania dotyczące planowania miejskiego na wybranych przykładach państw obcych oraz zwrócił uwagę na aktualne wyzwania w zakresie systemu planowania przestrzennego, jakie stoją przed Polską. Następnie głos zabrała dr Julia Gierałtowicz (Uniwersytet Zielonogórski), która w wystąpieniu *Sfera dominium gminy w zakresie sprzedaży bezprzetargowej nieruchomości na tle konstytucyjnej zasady równości* odniosła się do problematyki zarządzania i obrotu nieruchomością należącą do jednostek samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza do gminy. Z kolei dr Ewa Żołnierczyk (Uniwersytet Zielonogórski), referując temat *Realizacja konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań obligatoryjnych na przykładzie gospodarowania odpadami komunalnymi*, przytoczyła szereg problemów praktycznych dotyczących postępowania w zakresie selektywnego zbierania

odpadów jako zadania własnego gminy. Kolejna prelegentka, dr Paulina Jachimowicz-Jankowska (Uniwersytet Szczeciński), wygłosiła referat *Status prawny gminy uzdrowiskowej a postanowienia Konstytucji RP – refleksje ogólne*, w którym przybliżyła wiele odrębności ustrojowych wspomnianych gmin określanych jako o specjalnym statusie z zaakcentowaniem potrzeby wyeksponowania przez ustrojodawcę tych podmiotów, obok „typowych” gmin wprost w Konstytucji RP. Następnym prelegentem był dr Michał Ożóg (Uniwersytet w Białymstoku), który w wystąpieniu *Dylematy podstawy prawnej ustanowienia patrona jednostki samorządu terytorialnego w świetle Konstytucji RP* wskazał, że ze względu na brak podstaw prawnych do powołania patronatu w praktyce wpływ w tym zakresie mają różne motywy, jakimi kierują się poszczególne jednostki samorządowe, a także dopuszczalny jest wymiar organizacyjny bądź komercyjny, a nie tylko sakralny. Mgr Mateusz Kowalewski (Urząd Miasta Szczecin), zamykając drugi panel, wygłosił referat *Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy – współczesne wyzwania i bariery*, w którym zwrócił uwagę na bariery wewnętrzne i zewnętrzne w planowaniu strategicznym jednostek samorządu terytorialnego na kanwie zmian w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które wprowadzają w sposób istotny zmiany w strategii gminy. Panel drugi zakończyła interesująca dyskusja.

Moderatorem trzeciego panelu była dr Agata Pyrżyńska, a tematyka skupiona była przede wszystkim na samorządzie zawodowym i kwestii zawodu zaufania publicznego. Jako pierwszy prelegent w tym panelu wystąpił dr hab. Lech Jamróż (Uniwersytet w Białymstoku), który w referacie *O potrzebie przywrócenia samorządności sędziowskiej* odniósł się do istniejących mankamentów w zakresie korzystania przez sędziów z atrybutów samorządności w oparciu o trzy aspekty problemów określonych jako: instytucjonalne, praktyczne i wewnętrzne. Kolejno głos zabrał dr Przemysław Mijał (Uniwersytet Szczeciński, Dziekan Okręgowej Izby Radców Prawnych w Szczecinie), przedstawiając referat *Konstytucyjne aspekty połączenia samorządów prawniczych*, w ramach którego wskazał zarówno na problemy, jak i wiodące korzyści wynikające ze scalenia zawodu adwokata i radcy prawnego poprzez utworzenie jednego samorządu. Następnie dr Nina Leśniak-Niezbalec (Uniwersytet Zielonogórski) w prelekcji *Samorząd zawodowy adwokatów w obliczu zmniejszającej się liczby kandydatów na aplikację. Chwilowy czy stały trend*, przy pomocy interesujących schematów potwierdzała malejący trend w zakresie liczby osób przystępujących do egzaminu na aplikację adwokacką, a także zwróciła uwagę na przyczyny z tym związane. Dr Piotr Sobański (Uniwersytet Zielonogórski), wygłaszając referat *Rola samorządu zawodowego adwokatury w świetle Konstytucji – wybrane zagadnienia*, wiele miejsca poświęcił ograniczeniu prawa do prywatności oraz dochowaniu tajemnicy zawodowej. Następnym prelegentem był dr Kamil Dąbrowski (Uniwersytet Szczeciński), który w referacie *Problem finansowania*

zadań samorządów zawodowych odniósł się do licznych mankamentów, zwłaszcza na przykładzie zawodu notariusza, dotyczących przenoszenia określonych zadań i obowiązków w odniesieniu do źródeł ich finansowania, w tym opłat i składek. Mgr Dariusz Zagrodzki (Uniwersytet Szczeciński), zamykając panel trzeci wystąpieniem *Decentralizacja prawotwórcza samorządu terytorialnego a ochrona praw człowieka – przypadek uchwał o strefach wolnych od „ideologii LGBT”*, przedstawił przykłady aktów wydawanych przez analizowane organy uchwałodawcze i przyjął, że ograniczenie decentralizacji w tym zakresie jest sprzeczne z prawami człowieka. Na zakończenie trzeciego panelu wywiązała się niebywale interesująca dyskusja.

Zakończenia i podsumowania konferencji dokonali dr hab. Jerzy Ciapała, prof. US oraz dr Agata Pyrżyńska, którzy podziękowali wszystkim prelegentom i zebranyim gościom za udział w tym wydarzeniu.

CYTOWANIE

Jachimowicz-Jankowska P., *Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Dylematy wokół konstytucyjnej pozycji samorządów”*, Szczecin, 7 grudnia 2023 r. (webinarium), „Acta Iuris Stetinensis” 2025, nr 3 (54), 223–228, DOI: 10.18276/ais.2025.54-14.



Acta Juris Stetinensis

2025, nr 3 (54), 229–233
ISSN (print) 2083-4373 ISSN (online) 2545-3181
DOI: 10.18276/ais.2025.54-15



Szymon Ratus

mgr

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

e-mail: szymon.ratus99@gmail.com

ORCID: 0009-0005-3805-2177



**Międzynarodowa X Konferencja Prawa Lotniczego
i Kosmicznego oraz Technologii
„Stan aktualny i perspektywy rozwoju
międzynarodowego prawa lotniczego, kosmicznego
oraz nowych technologii”,
Rzeszów, 18–19 kwietnia 2024 r.**

W dniach 18–19 kwietnia 2024 r. odbyła się w Rzeszowie jubileuszowa, X Międzynarodowa Konferencja Prawa Lotniczego i Kosmicznego oraz Technologii. Wydarzenie zostało zorganizowane przez Zakład Prawa Międzynarodowego i Prawa Europejskiego Uniwersytetu Rzeszowskiego oraz Katedrę Awioniki i Sterowania Wydziału Budowy Maszyn i Lotnictwa Politechniki Rzeszowskiej, przy współpracy z Kołem Naukowym Prawa Międzynarodowego i Europejskiego oraz Europejskiego Stowarzyszenia Studentów Prawa ELSA Rzeszów.

Tematem konferencji był „Stan aktualny i perspektywy rozwoju międzynarodowego prawa lotniczego, kosmicznego oraz nowych technologii”. Z uwagi na dużą liczbę prelegentów konferencja została podzielona na trzy bloki tematyczne: „Stan aktualny i perspektywy rozwoju prawa lotniczego”, „Stan aktualny i perspektywy rozwoju prawa kosmicznego” oraz „Stan aktualny i perspektywy rozwoju systemów bezzałogowych”, które zostały podzielone na cztery sesje.

Wydarzenie zostało uroczystie otwarte przez prof. dr hab. Elżbietę Dynię (Uniwersytet Rzeszowski) oraz prof. dr. hab. Sylwestra Czopka, Rektora Uniwersytetu Rzeszowskiego, którzy przywitali wszystkich zgromadzonych gości oraz zainicjowali wręczenie nagród osobom, które wspierały Międzynarodową Konferencję Prawa Lotniczego i Kosmicznego oraz Technologii przez ostatnie dziesięć lat.

Kolejnym punktem konferencji było wręczenie prof. dr hab. Elżbiecie Dyni Księgi Jubileuszowej z okazji 50-lecia jej pracy naukowej. Zostało to połączone z laudacją wygłoszoną przez m.in. Konrada Fijołka – Prezydenta Miasta Rzeszów oraz Katarzynę Skowrońską i Jacka Karnowskiego – posłów na Sejm RP X kadencji. Po przemowach gości nastąpiło wystąpienie w formie zdalnej śp. ambasadora Andrzeja Misztala, Przewodniczącego Grupy Roboczej ds. Zasobów Kosmicznych Podkomitetu Prawnego Komitetu ds. Pokojowego Wykorzystania Przestrzeni Kosmicznej ONZ. Po nim głos zabrał dr hab. inż. Andrzej Fellner, prof. PŚ (Politechnika Śląska).

Pierwszy blok tematyczny dotyczył aktualnego stanu i perspektyw rozwoju prawa lotniczego. Pierwszy referat, *Competition in international air transport*, wygłosił prof. Pablo Mendes de Leon (Stowarzyszenie Europejskich Linii Lotniczych). Kolejne referaty prezentowali: Thomas Niall Buissing (Lexavia Aviation Consultants) – *Green claims and greenwashing in aviation (TBC)*; Isabelle Lelieur (Lelieur Avocat law Firm, Paris) – *Airport governance and liability*; prof. Irene Nadal (Uniwersytet Balearów) – *Right to access to accident records, confidentiality and appropriate use of information, according to the EU Tribunal of Justice*; Maria Teresa Otero Cobos (Uniwersytet w Maladze) – *Challenges related to urban air mobility regulation*; dr hab. Anna Kosińska, prof. US (Uniwersytet Szczeciński) – *Możliwość pilotowania przez obywatela Rosji statku powietrznego w UE w świetle orzeczenia TSUE w sprawie T-233/22*.

Referaty prezentowane w pierwszej sesji poruszały perspektywy rozwoju prawa lotniczego w świetle m.in. orzecznictwa TSUE i artykułu reżimu poufności, który dotyczy praw odnoszących się do wolności z Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. W trakcie pierwszego panelu prelegenci przedstawiali referaty z zakresu miejskiej komunikacji powietrznej. Przedstawiono jej zalety oraz wyzwania, które czekają przed tym środkiem transportu miejskiego. Wykazano, iż istnieje potrzeba specjalnych regulacji, na których podstawie miałyby się opierać komunikacja powietrzna.

Moderatorem drugiego panelu była dr hab. Dagmara Kuźniar, prof. UR (Uniwersytet Rzeszowski). Prelegentami w tej sesji byli: dr Anna Hurova (Narodowa Akademia Nauk Ukrainy) – *A sustainability paradigm shifts due to space manufacturing: juridical aspect*; dr hab. Ewelina Cała-Wacinkiewicz, prof. US (Uniwersytet Szczeciński) i dr hab. Wojciech Staszewski, prof. US (Uniwersytet Szczeciński) – *Leon*

Babiński – prekursor polskiej nauki międzynarodowego prawa kosmicznego”; dr hab. Artur Kozłowski, prof. UW (Uniwersytet Wrocławski) – *Zasada ogólna prawa jako źródło międzynarodowego prawa kosmicznego – uwagi metodologiczne*; prof. dr hab. Tadeusz Gadkowski (Uniwersytet Kaliski im. Prezydenta Stanisława Wojciechowskiego) – *Corpus iuris spatialis – współczesny kontekst koncepcji wspólnego dziedzictwa ludzkości*; dr Paweł Szewczyk (Uniwersytet Opolski; w zastępstwie dr. hab. Stefana Grochalskiego, prof. UO) – *Prawno-międzynarodowa rola i znaczenie organizacji międzynarodowych w urzeczywistnianiu zasady bezpiecznego wykorzystania przestrzeni kosmicznej*; prof. dr hab. Jerzy Menkes (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie) – *Wojskowa działalność w przestrzeni kosmicznej z perspektywy prawa międzynarodowego*; prof. dr hab. Paweł Czubik (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie) – *Własność meteorytu w świetle prawa cywilnego państw obcych – kwestie porównawcze*; dr hab. Małgorzata Polkowska, prof. ASW (Akademia Sztuki Wojennej) i dr Bartosz Malinowski (Centrum Badań Kosmicznych Polskiej Akademii Nauk) – *Przegląd regulacji suborbitalnych*.

Omawiane w tym panelu referaty dotyczyły perspektywy rozwoju działalności kosmicznej. Poruszano m.in. problematykę recyklingu w kosmosie, rozwoju międzynarodowego prawa kosmicznego na podstawie przyjmowania umów dwustronnych czy też ustawodawstw krajowych i miękkiego prawa międzynarodowego. W niniejszym panelu przytoczono również życiorys Leona Babińskiego oraz przedstawiono referaty, które dotyczyły faktycznej wojskowej działalności w kosmosie na podstawie konfliktu izraelsko-palestyńskiego, możliwości nabycia meteorytu w ustawodawstwach wybranych państw i lotów suborbitalnych z perspektywy prawa wewnętrznego wybranych podmiotów prawa międzynarodowego. W dalszej kolejności nastąpiła dyskusja, która była zwieńczeniem pierwszego dnia konferencji.

Trzeci panel był moderowany przez dr hab. Lidię Brodowski, prof. UR (Uniwersytet Rzeszowski). W trakcie tej sesji wystąpienia prezentowali: dr Marian Bujnowski (EU and World Bank Technical Co-Operation Projects in Africa, Asia and Europe) – *Passenger rights – effectiveness of enforcing due compensation from air carriers in the event of denied boarding and of cancellation or long delay of flights (Regulation (EC) no 261/2004 of the European Parliament and of the Council of 11 february 2004)*; dr Dolores Gracja Piwek (Akademia Sztuki Wojennej) – *Dylematy zarządzania ruchem lotniczym w dobie komercjalizacji BSP*; dr inż. Katarzyna Kostur-Balcerzak (Lotnicza Akademia Wojskowa; w imieniu dr. inż. Tomasza Balcerzaka, Uczelnia Łazarskiego) i Jerzy Stępień (Uczelnia Łazarskiego, Sędzia TK w stanie spoczynku, były Prezes Trybunału Konstytucyjnego) – *Anarchia w bezpieczeństwie lotniczym*; dr Hanna Dzido (Polskie Linie Lotnicze LOT S.A., Europejska Fundacja Innowacji) – *Wyzwania polskiego sektora lotniczego w dekarbonizacji europejskiego lotnictwa*;

dr Agnieszka Kunert-Diallo (Polskie Linie Lotnicze LOT S.A., Polska Grupa Lotnicza, Uczelnia Łazarskiego) – *Konwencyjna równowaga stron umowy przewozu lotniczego w dobie konsumeryzmu*; dr hab. Jakub Kociubiński, prof. UWr (Uniwersytet Wrocławski) – *Czy linia lotnicza jest istotna dla gospodarki kraju? Udzielania pomocy publicznej przewoźnikom dotkniętym skutkami zdarzeń nadzwyczajnych*; dr hab. Łukasz Kułaga, prof. UKSW (Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie) – *Nowe tendencje w zakresie rozstrzygania sporów lotniczych przez Radę Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego*; dr hab. Marek Telesfor Markiewicz (Akademia Sztuki Wojennej) – *Rozwój przepisów prawnych w zakresie finansowania służb żeglugi powietrznej*; dr Ivan Sikora, MSc, PhD, MRAeS, FHEA (Uniwersytet Hertfordshire) – *AI and Aviation (Crewed and Uncrewed): An Analysis of Cyber Security Vulnerabilities*; dr hab. inż. Tomasz Rogalski, prof. PRz (Politechnika Rzeszowska) – *Airmanship – nowoczesny model pilota*; dr inż. Piotr Ciecieski (Politechnika Rzeszowska) i dr hab. inż. Jacek Pieniążek, prof. PRz (Politechnika Rzeszowska) – *Zdalna kontrola ruchu lotniczego – cyberbezpieczeństwo*. Omawiane w trakcie panelu referaty poruszały m.in. kwestie możliwości dochodzenia swoich roszczeń przez pasażerów na podstawie niewpuszczenia ich na pokład samolotu lub opóźnienia lotu, planów rozwoju bezzałogowych statków powietrznych, a także ewolucji przepisów prawa Unii Europejskiej o ochronie praw pasażerów. Podczas trzeciego panelu przedstawiono również precedensową skargę złożoną do Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, która jest obecnie rozpatrywana merytorycznie przez tę organizację. Ponadto przybliżone zostały kwestie związane ze sztuczną inteligencją w zastosowaniu bezzałogowych statków powietrznych oraz cyberbezpieczeństwa. Referat, który poruszał kwestię zdalnej wieży kontrolnej, został wygłoszony przez studentów III roku Politechniki Rzeszowskiej.

Moderację panelu czwartego sprawowała dr Sabina Kubas (Uniwersytet Rzeszowski). Podczas panelu referaty zaprezentowali: mgr Klaudia Cyran (Lotnicza Akademia Wojskowa) – *Współpraca między kontrolerami ruchu lotniczego a pilotami i jej wpływ na bezpieczeństwo w lotnictwie cywilnym*; dr Marek Stus (Uniwersytet Jagielloński) – *Błędy taryfowe. Zagadnienia praktyczne i aspekty prawne*; dr Paweł Jakub Szewczyk (Uniwersytet Opolski) – *Działalność kosmiczna w ujęciu prawa wewnętrznego Federacji Rosyjskiej. Wybrane zagadnienia*; dr Kamil Szpyt (Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego) – *Nowe regulacje AI i ich znaczenie dla rynku lotniczego. Wybrane zagadnienia*; dr inż. Daniel Lichoń (Politechnika Rzeszowska) – *System miejskiej komunikacji powietrznej – koncepcja pilotażowa na przykładzie miasta Rzeszów*; dr inż. Grzegorz Drupka (Politechnika Rzeszowska) – *Wpływ konfliktów zbrojnych w wybranych rejonach świata na obniżenie jakości informacji z systemów nawigacji satelitarnej*; mgr Paweł Szarama (Kancelaria Prawna Aerolex) – *Operacje bezzałogowych statków powietrznych w kategorii*

szczególnej w świetle przepisów prawa unijnego. Wystąpienia prelegentów w tym panelu dotyczyły m.in. następujących kwestii: współpracy między pilotami i kontrolerami ruchu lotniczego, błędów taryfowych oraz ich regulacji na podstawie prawa polskiego oraz europejskiego, ustawodawstwa Federacji Rosyjskiej na gruncie wykorzystania przestrzeni kosmicznej. Kolejnym punktem czwartej sesji było przedstawienie systemu miejskiej komunikacji powietrznej. Do jego zobrazowania wykorzystano program Urban Air Mobility, który został ukazany na przykładzie miasta Rzeszów. Pozostałe wystąpienia skupiały się na źródłach prawa wtórnego Unii Europejskiej, które regulują kwestie eksploatacji bezzałogowych statków powietrznych, oraz przyczynach i sposobach zakłócania systemów nawigacji satelitarnej w trakcie wybranych konfliktów zbrojnych.

Po zakończeniu ostatniego punktu konferencji prof. Elżbieta Dynia dokonała uroczystego zamknięcia obrad, dziękując obecnym za przybycie, wygłoszenie niezwykle ciekawych i wartościowych referatów oraz zapraszając na kolejną edycję konferencji.

CYTOWANIE

Ratus S., *Międzynarodowa X Konferencja Prawa Lotniczego i Kosmicznego oraz Technologii „Stan aktualny i perspektywy rozwoju międzynarodowego prawa lotniczego, kosmicznego oraz nowych technologii”*, Rzeszów, 18–19 kwietnia 2024 r., „Acta Iuris Stetinensis” 2025, nr 3 (54), 229–233, DOI: 10.18276/ais.2025.54-15.



Bartosz Boryca
mgr
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: bartosz.boryca@usz.edu.pl
ORCID: 0009-0005-4167-6001



**Ogólnopolska Konferencja Naukowa
„Przyczyny i konsekwencje polskiego kryzysu
konstytucyjnego na tle zjawiska populizmu
i autorytaryzmu”,
Szczecin, 10 października 2024 r.**

W dniu 10 października 2024 r. odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Przyczyny i konsekwencje polskiego kryzysu konstytucyjnego na tle zjawiska populizmu i autorytaryzmu”, zorganizowana przez członków Zespołu Badawczego Współczesnych Wyzwań Prawa Konstytucyjnego działającego przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. Temat konferencji poruszał kwestie dotyczące zaobserwowanego w ostatnich latach kryzysu związanego z brakiem respektowania wykształconych zasad oraz gwarancji współczesnego konstytucjonalizmu. Wydarzenie miało charakter hybrydowy i jako takie zgromadziło wielu naukowców z czołowych polskich ośrodków naukowych. Obrady zostały zaplanowane w ramach czterech paneli dyskusyjnych.

Uroczystego otwarcia konferencji, w imieniu Dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego dr hab. Eweliny Cała-Wacinkiewicz, prof. US, dokonał Prodziekan ds. studenckich dr hab. Wojciech Staszewski, prof. US, który podziękował zgromadzonym za przybycie oraz chęć podzielenia się prowadzonymi badaniami naukowymi w zakresie aktualnych wyzwań prawa konstytucyjnego.

Następnie głos zabrał kierownik Zespołu Badawczego Współczesnych Wyzwań Prawa Konstytucyjnego prof. dr hab. Andrzej Bałaban (Uniwersytet Szczeciński), który podziękował przybyłym za obecność oraz za podjęcie naukowej dyskusji na tak ważny i aktualny temat, a następnie wygłosił referat inauguracyjny poświęcony próbie zdefiniowania i określenia głównych przyczyn kryzysu konstytucyjnego w Polsce. Podkreślił, że konsekwencje tego kryzysu oddziałują nie tylko na porządek prawny w Polsce, ale także na inne istotne sfery życia człowieka i obywatela. Prof. Andrzej Bałaban wskazał, że receptą na tak pogłębione zaburzenie funkcjonowania instytucji prawnych w wyniku odejścia od konstytucyjnych mechanizmów ochrony i poszanowania zasad państwa prawnego jest bezpośrednie stosowanie konstytucji, a także stosowanie tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności przez organy władzy sądowniczej. W ten sposób możliwe będzie zwalczanie negatywnych konsekwencji zaistniałego kryzysu konstytucyjnego, którego głównej przyczyny należy upatrywać w podejmowaniu przez polityków działań, określonych jako „zbrodnie konstytucyjne”, polegających na odrzuceniu zasad i mechanizmów determinujących funkcjonowanie państwa jako państwo prawa.

Pierwszy panel moderowany przez prof. dr hab. Andrzeja Bałabana rozpoczął się od wystąpienia prof. dr hab. Jerzego Jaskierni (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach), w trakcie którego wskazano kwestie o fundamentalnym znaczeniu dla zakończenia obecnej fazy kryzysu konstytucyjnego. Po pierwsze, porozumienie elit co do kształtu ustawy zasadniczej. Po drugie, dokonanie rewizji Konstytucji w świetle dotychczasowej praktyki ustrojowej poprzez wyeliminowanie jej niedoskonałości i wzmocnienie mechanizmów zapobiegających jej łamaniu. Po trzecie, konieczność budowania wśród obywateli świadomości przynależności do wspólnoty międzynarodowej jako warunku budowania demokracji liberalnej. Następnie głos zabrał prof. dr hab. Marian Grzybowski (Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie), odnosząc się do problematyki zjawiska populizmu w kontekście funkcjonowania partii politycznych. Aktualne uregulowania konstytucyjne na tle dotychczasowej praktyki ustrojowej to partiom politycznym przyznały monopol w zakresie reprezentacji suwerena. W tym kontekście zasada społeczeństwa obywatelskiego doznaje uszczerbku w kontekście braku uregulowań pozwalających na równorzędną i trwałą reprezentację narodu przez pozapartyjne segmenty wyrażania woli i uczestnictwa w życiu publicznym. Kolejny prelegent, dr Bohdan Zdziennicki, były prezes Trybunału Konstytucyjnego, wygłosił referat *Kryzys konstytucyjny, i co dalej?*, podkreślając, że prawnicy zobowiązani są do podejmowania działań mających na celu ochronę praw i wolności oraz propagowanie ruchów państwowotwórczych. Prelegent wskazał, że podstawą właściwego funkcjonowania państwa jest poczucie odpowiedzialności determinujące odrzucenie założeń populistycznych

przez polityków. Kolejne wystąpienie poświęcone konstytucyjnym normatywnym założeniom społecznej gospodarki rynkowej zostało wygłoszone przez dr. hab. Jerzego Ciapalę, prof. US (Uniwersytet Szczeciński). Prelegent przedstawił tezę, iż, szczególnie w latach 2016–2024, w sposób negatywny zostały zweryfikowane założenia konstytucyjnego ustroju gospodarczego opartego na społecznej gospodarce rynkowej, wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz dialogu i współpracy partnerów społecznych. Jako ostatni w tym panelu głos zabrał dr hab. Michał Bartoszewicz, prof. UJD (Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie), przedstawiając *Złożoność niektórych procedur nominacyjno-kreacyjnych jako czynnik ożywienia demokracji liberalnej*. W swoim wystąpieniu wskazał na konieczność wyeliminowania praktyk nepotycznych w obsadzaniu ważnych organów państwowych poprzez przeprowadzenie solidnej weryfikacji umiejętności merytorycznych kandydatów, a także zróżnicowanie podmiotów posiadających kompetencję do wnioskowania o udzielenie nominacji przedstawionym kandydatom.

Panel drugi moderowała dr Ewa Milczarek (Uniwersytet Szczeciński). Pierwszy prelegent, dr hab. Paweł Leszczyński (Akademia im. Jakuba z Paradyża, Polsko-Czeskie Towarzystwo Naukowe), wygłosił referat *Populizm i tendencje autorytarne w Europie Środkowej – konstytucyjne zabezpieczenia ustroju liberalno-demokratycznego a praktyka rządzenia*. Wskazał on mechanizmy – odwołując się do zjawisk zaobserwowanych w państwach Europy: Słowacji, Węgier, Czech oraz Austrii – stanowiące zagrożenie dla ustroju liberalno-demokratycznego, w szczególności powoływanie polityków na stanowiska sędziów sądów konstytucyjnych czy też podporządkowywanie mediów publicznych interesowi politycznemu. Następnie głos zabrała dr Zuzanna Kulińska-Kępa (Uniwersytet Warszawski) z wystąpieniem *Postępowanie ws. wyłonienia kandydatów na urząd polskiego sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – quo vadis*. Jako kolejny głos zabrał dr Adam Tokarski (Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego), który omówił *Udział Prezydenta RP w obecnym kryzysie konstytucyjnym – wnioski i postulaty de lege ferenda*. Prelegent wskazał, że w jego ocenie za kryzys konstytucyjny uznać należy wysoce niepożądany stan, w trakcie którego postanowienia konstytucji w sposób intencjonalny są nierespektowane lub pomijane w praktyce. Wyłonił on również kategorie kwalifikowanej odmiany kryzysu konstytucyjnego, którego zaistnienie nie pozwala na zastosowanie rozwiązań konstytucyjnych celem konwalidacji negatywnych konsekwencji z uwagi na głębokość i rangę uchybień. Czwarty z kolei referat tego panelu zatytułowany *Sądowa kontrola wyborów w warunkach kryzysu konstytucyjnego* wygłosiła dr Agata Pyrzyńska (Uniwersytet Szczeciński). Wskazała, że na skutek wprowadzonych reform sądownictwa, w szczególności od roku 2015, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego nie spełnia

wymogów stawianych przez prawo konstytucyjne i prawo międzynarodowe sądom, tj. niezależności, niezawisłości oraz konieczności ich ustanawiania w drodze ustawy. Sąd Najwyższy posiada szerokie kompetencje należące do procedury wyborczej, w szczególności w zakresie stwierdzania ważności wyborów. W tym kontekście jako istotny jawi się problem skuteczności stwierdzenia ważności wyborów, mając na względzie zasygnalizowaną wadliwość w kreowaniu składu Sądu Najwyższego pozbawionego ww. przymiotów.

Trzeci panel konferencji moderowała dr Ewa Michałkiewicz-Kądziała (Uniwersytet Szczeciński). W pierwszej kolejności głos zabrał prof. dr hab. Janusz Sługocki (Uniwersytet Szczeciński), który wygłosił referat *O zasadzie egzekucji praw i dóbr w okresie kryzysu konstytucyjnego*. Następnym prelegentem był dr Grzegorz Chmielewski (Państwowa Akademia Nauk Stosowanych w Nysie), który swoje wystąpienie zatytułował *Trybunał Stanu – organ rzeczywistej odpowiedzialności konstytucyjnej czy przykład martwego prawa?* Kolejny referat, *Obywatelska inicjatywa ustawodawcza, czy obywatelska daremność?*, wygłosiła dr Katarzyna Daniel (Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku Białej). Jako ostatni w tym panelu głos zabrał mgr Paweł Ruksza (Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie), przedstawiając rozważania: *Czy zachodzi potrzeba zmiany trybu wylaniania organu wykonawczego gminy*.

Ostatni panel konferencji moderowała dr Agata Pyrżyńska. Pierwszy prelegent, mgr Paweł Działuk (Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie), wygłosił referat *(Nie)odpowiednie stosowanie zasad ogólnych postępowania karnego do przesłuchań przed sejmowymi komisjami śledczymi*. Następnie mgr Magdalena Wrzałik (Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie) podjęła temat *Gwarancja realizacji zasady równości wyborów a dostępność wyborów dla osób z niepełnosprawnościami*. Jako kolejny referat wygłosił mgr Ivan Perepelkin (Uniwersytet Jagielloński), omawiając *Wpływ kryzysów wojskowych i politycznych na procesy transformacji ukraińskiego parlamentaryzmu*. Zamykające ten panel wystąpienie wygłosiła mgr Anna Warston (Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie), przedstawiając rozważania na temat *Instytucji małżeństw jedнопłciowych w dobie kryzysu konstytucyjnego*.

Obrazy konferencyjne obfitowały w znakomite referaty, które następnie stały się zaproszeniem do ożywionej i niezwykle interesującej dyskusji na ważne i zarazem bardzo aktualne tematy. Zidentyfikowanie przyczyn i konsekwencji polskiego kryzysu konstytucyjnego na tle zjawiska populizmu i autorytaryzmu umożliwiło podjęcie debaty zmierzającej do ustalenia pewnych mechanizmów prowadzących do jego powstania, obszarów dotkniętych jego konsekwencjami, a także zasad oraz gwarancji współczesnego konstytucjonalizmu umożliwiających rozpoczęcie procesu jego wygaszania. Szeroki odzew środowiska naukowego na zaproszenie do udziału w konferencji stanowi potwierdzenie tego, że podjęta tematyka wymaga

szerokiej debaty i dyskusji, a wydarzenie sprzyjało integracji środowiska konstytucjonalistów oraz pozwoliło zapoznać się z aktualnym stanem badań.

CYTOWANIE

Boryca B., *Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Przyczyny i konsekwencje polskiego kryzysu konstytucyjnego na tle zjawiska populizmu i autorytaryzmu”, Szczecin, 10 października 2024 r.*, „Acta Iuris Stetinensis” 2025, nr 3 (54), 235–239, DOI: 10.18276/ais.2025.54-16.

IN MEMORIAM



Marek Tkaczuk
dr hab., prof. US
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: marek.tkaczuk@usz.edu.pl
ORCID: 0000-0001-9511-813X



Profesor Władysław Rozwadowski 1933–2024



Rok 1933, II Rzeczpospolita, w dniu 27 marca w Lidzbarku Welskim w kamienicy położonej na skrzyżowaniu ulic Stare Miasto i Młyńska małżeństwu Władysławowi i Wandzie Rozwadowskim rodzi się syn Władysław Rozwadowski Junior¹, przyszły

¹ F. Skibicki, *Lidzbark naszych przodków*, Lidzbark 2014, s. 14, <https://www.lidzbark.pl/lidzbark/files/assets/basic-html/page1.html>; <https://www.lidzbark.pl/lidzbark/files/assets/basic-html/page18.html> (dostęp: 20.05.2025).

dziekan wydziałów prawa w Poznaniu i Szczecinie, jeden z najlepszych w Polsce profesorów prawa, wybitny badacz i znawca prawa rzymskiego.

Stalinowskie porządki narzucone przemocą w powojennej Polsce nie zdołały zniweczyć chęci kontynuowania przez Władysława Rozwadowskiego rodzinnej tradycji uzyskania prawniczego wykształcenia. Ojciec Profesora był adwokatem w odrodzonej w 1918 r. Polsce. Z tego też powodu komunistyczny reżim już w liceum uznał go za wroga Polski Ludowej². Podjęcie pracy jako robotnik w magazynach jednego z przedsiębiorstw w Gdańsku oraz pozytywna opinia z zakładu pracy umożliwiły Władysławowi Rozwadowskiemu rozpoczęcie w 1952 r. studiów prawniczych na wydziale prawa w Poznaniu³. Początkowo planował zostać adwokatem, jak ojciec⁴. Cenił także zawód sędziego, przede wszystkim z tego powodu „że sędzia zawsze może stosować prawo tak, jak je rozumie”⁵. Zdał egzamin na aplikację sędziowską i został zatrudniony w sądzie zachęcony do tego przez profesora Kazimierza Kolańczyka⁶. Profesor K. Kolańczyk, dostrzegając w młodym adepcie prawa jego pilność, pracowitość, zdolność do pracy naukowej, zaproponował mu objęcie etatu asystenta w Katedrze Prawa Rzymskiego na poznańskim wydziale prawa⁷. Rektor uniwersytetu zgodził się na zatrudnienie w 1956 r. zarówno na etacie asystenta, jak i na pracę w charakterze aplikanta sądowego⁸. Władysław Rozwadowski egzamin sędziowski zdał, ale pracy sędziego nie podjął, koncentrując się na obowiązkach naukowych asystenta⁹.

Praca naukowa pod kierownictwem profesora K. Kolańczyka pozwoliła Władysławowi Rozwadowskiemu przygotować rozprawę doktorską pt. *Ocena zeznań świadków w procesie rzymskim* zainspirowaną doświadczeniami z aplikacji sędziowskiej¹⁰. Stopień doktora nauk prawnych uzyskał w 1962 r. Stopień doktora habilitowanego Władysław Rozwadowski uzyskał w 1969 r. na podstawie

2 Z profesorem Władysławem Rozwadowskim rozmawia Wojciech Dajczak, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2019, t. 71, z. 2, s. 371; B. Kowalczyk, *Profesor Władysław Rozwadowski (1932–2024). Wspomnienie o Mistrzu*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2025, t. 77, z. 1, s. 308.

3 Z profesorem..., s. 371.

4 *Nigdy nie lekceważyłem egzaminów. Rozmowa z profesorem Władysławem Rozwadowskim*, „Edukacja Prawnicza” 2002, nr 9, s. 20.

5 Z profesorem..., s. 372.

6 *Nigdy nie lekceważyłem...*, s. 20; Z profesorem..., s. 373.

7 *Nigdy nie lekceważyłem...*, s. 20; Z profesorem..., s. 372.

8 *Nigdy nie lekceważyłem...*, s. 20; W. Dajczak, *In memoriam Władysław Rozwadowski (1933–2024)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2024, t. 76, z. 2, s. 357.

9 Władysław Rozwadowski, s. 1, https://arch.ug.edu.pl/pl/administracja/_upload/wydarzenia/3542/files/Wladyslaw-Rozwadowski-biogram.doc (dostęp: 20.05.2025).

10 W. Dajczak, *In memoriam...*, s. 358; Z profesorem..., s. 373.

pracy habilitacyjnej pt. *Przelew wierzytelności w prawie rzymskim*¹¹ i pomyslnym kolokwium habilitacyjnym przeprowadzonym przez Radę Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu¹². Inspiracją do podjęcia badań w zakresie podmiotowych modyfikacji zobowiązania związanych z zamianą wierzyciela był staż naukowy we Włoszech na uniwersytecie La Sapienza w Rzymie w Instytucie Prawa Rzymskiego kierowanym przez prof. Edoardo Volterre¹³. Tytuł profesora Władysławowi Rozwadowskiemu nadała Rada Państwa w 1981 r.

Profesor Władysław Rozwadowski był autorem licznych prac naukowych, opracowań źródłowych i podręczników akademickich. Do najważniejszych pozycji zalicza się wskazane wyżej prace: doktorską i habilitacyjną. Doktorat został częściami opublikowany w „Czasopiśmie Prawno-Historycznym”¹⁴. Dużym osiągnięciem było opublikowanie rozprawy habilitacyjnej w renomowanym włoskim wydawnictwie naukowym specjalizującym się w publikacjach z zakresu prawa rzymskiego¹⁵. Profesora W. Rozwadowskiego zajmowały zagadnienia dotyczące sukcesji syngularnej¹⁶, procesu rzymskiego¹⁷, własności i posiadania¹⁸, małżeństwa¹⁹, a także wpływu

11 W. Rozwadowski, *Przelew wierzytelności w prawie rzymskim*, Poznań 1969.

12 Władysław Rozwadowski..., s. 1.

13 Z profesorem..., s. 373; Władysław Rozwadowski..., s. 1; W. Dajczak, *In memoriam*..., s. 358.

14 W. Rozwadowski, *Ocena zeznań świadka w procesie rzymskim epoki republikańskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1961, t. 13, z. 1, s. 9–31; *idem*, *Ocena zeznań świadków w procesie rzymskim epoki Pryncypatu*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1964, t. 16, z. 1, s. 143–183; *idem*, *Wartość dowodowa świadków w rzymskim procesie poklasycznym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1969, t. 21, z. 1, s. 1–29.

15 W. Rozwadowski, *Studi sul trasferimento dei crediti in diritto Romano*, *Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano „Vittorio Scialoja”* 1973, vol. XV, s. 11–170.

16 W. Rozwadowski, *Sukcesja syngularna w prawie rzymskim*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CCCV” 2008, no. 3036, s. 343–358.

17 W. Rozwadowski, *Exceptiones procuratoriae i cognitoriae*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1978, t. 30, z. 2, s. 1–38; *idem*, *Jeszcze o ustanowieniu kognitora w rzymskim procesie klasycznym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. 26, z. 1, s. 235–240; *idem*, *Zarzut kwoty potrąconej. Studia nad D. 22, 3, 19, 3*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1976, t. 28, z. 2, s. 1–15.

18 W. Rozwadowski, *Posiadanie w prawie polskim na tle prawa rzymskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1989, t. 41, z. 2, s. 17–33; *idem*, *Definicje prawa własności w rozwoju dziejowym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1984, t. 36, z. 2, s. 1–26.

19 W. Rozwadowski, *Nowe badania nad istotą małżeństwa rzymskiego*, „Meander” 1987, t. 42, z. 4–5, s. 237–247; *idem*, *Istota małżeństwa rzymskiego w starożytnym Rzymie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV, s. 773–784; *idem*, *Małżeńskie stosunki majątkowe w prawie rzymskim. Rys historyczny*, w: W. Uruszczak, P. Święcicka, A. Kremer (red.), *Leges Sapere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Januszowi Sondlowi w pięćdziesiątą rocznicę pracy naukowej*, Kraków 2008, s. 471–483.

prawa rzymskiego na późniejsze prawa prywatne, w tym prawo polskie²⁰. Istotnym osiągnięciem profesora W. Rozwadowskiego było przetłumaczenie i wydanie *Instytucji Gajusza* oraz analiza licznych źródeł prawa rzymskiego²¹. Badania źródłoznawcze pozwoliły profesorowi W. Rozwadowskiemu na dogłębną i wnikliwą analizę badanych instytucji, zdolność formułowania oryginalnych tez i wniosków²². W połączeniu z niezwykle pasją i retorycznym kunsztem pozwoliło to na odpowiednie przekazanie wiedzy pokoleniom studentów prawa polskich i zagranicznych uczelni akademickich. W sferze dydaktyki znaczącym osiągnięciem profesora W. Rozwadowskiego było opracowanie podręcznika do prawa rzymskiego, który przez lata był dla studentów m.in. w Szczecinie, Poznaniu, Gdańsku fundamentem ich wiedzy prawniczej, nie tylko w odniesieniu do prawa rzymskiego, ale i prawa cywilnego²³.

Profesor Władysław Rozwadowski pracował na trzech polskich uniwersytetach. W latach 1956–2003 był zatrudniony na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu. W latach 1972–2011 na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. W latach 1985–2014 na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. Był także związany z Wyższą Szkołą Menadżerską w Legnicy i Wyższą Szkołą Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni. W Poznaniu przez lata kierował Katedrą Prawa Rzymskiego i Historii Prawa Sądowego. W latach 1990–1993 był dziekanem poznańskiego wydziału²⁴. W okresie kierowania wydziałem z inicjatywy Profesora lub przy jego

20 W. Rozwadowski, *Rzymska koncepcja własności w Kodeksie Napoleona a prawo polskie*. W dwusetną rocznicę promulgacji Kodeksu cywilnego Francuzów, w: A. Smoczyńska (red.), *Polskie prawo prywatne w dobie przemian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, Gdańsk 2005, s. 16–26; idem, *Koncepcje treści prawa własności w prawie polskim*, w: M. Mikołajczyk, J. Ciągwa, P. Fiedorczyk, A. Stawarska-Rippel, T. Adamczyk, A. Drogoń, W. Organiściak, L. Kuźmich (red.), *O prawie i jego dziejach. Księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Księga II, Białystok–Katowice 2010, s. 1123–1132; idem, *Rzymska koncepcja własności w kulturze prawnej Europy*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2010, t. 10, nr 1, s. 23–28.

21 *Gai Institutiones*. Tekst i przekład. Z języka łacińskiego przełożył, wstępem i uwagami opatrzył Władysław Rozwadowski, Poznań 2003; idem, *Reskrypt Marka Aureliusza o kompensacji w doktrynie romanistycznej i w źródłach*. Cz. II. Źródła, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, t. 27, z. 1, s. 23–53; idem, *Reskrypt Marka Aureliusza o kompensacji w doktrynie romanistycznej i w źródłach*. Cz. I. Przegląd krytyczny doktryny XIX i XX wieku, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. 26, z. 2, s. 1–24.

22 W. Rozwadowski, *Opera minora*, t. 1–2, Poznań 2013.

23 W. Rozwadowski, *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1992, ss. 332; B. Lesiński, W. Rozwadowski, *Historia prawa*, Warszawa–Poznań 1980, ss. 402; *Z profesorem...*, s. 374.

24 W. Dajczak, *In memoriam...*, s. 358.

wsparciu uruchomiono nowe kierunki studiów magisterskich kształcące w zakresie europeistyki oraz biznesu²⁵. Rozpoczęcie kształcenia umożliwiającego uzyskanie wykształcenia ekonomicznego, w zamyśle profesora W. Rozwadowskiego, miało doprowadzić do przywrócenia wydziałowi nazwy z okresu II Rzeczypospolitej – Wydział Prawno-Ekonomiczny. Brak zgody ministra na przywrócenie przedwojennej nazwy przekreślił te starania²⁶. Na uniwersytecie w Gdańsku profesor W. Rozwadowski był przez krótki czas kierownikiem Katedry Prawa Cywilnego²⁷.

Z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego profesor W. Rozwadowski był związany od 1985 r., to jest od początku jego istnienia, jeszcze pod nazwą Instytut Prawa i Administracji. W pierwszych latach Profesor funkcjonował w strukturze Zakładu Historii Państwa i Prawa, a od stycznia 1989 r. w Katedrze Nauk Historyczno-Prawnych²⁸. W 1996 r. dokonano kolejnej reorganizacji katedry. Działania te były konsekwencją zatrudnienia przez wydział nowych profesorów. Katedrę Nauk Historyczno-Prawnych rozdzielono na Katedrę Historii Prawa i Katedrę Prawa Rzymskiego i Historii Doktryn Polityczno-Prawnych. Katedrę Historii Prawa miała kierować profesor Zofia Kulejewska, kierownictwo drugiej powstałej katedry powierzono profesorowi Henrykowi Olszewskiemu²⁹. W 1997 r. profesora H. Olszewskiego na stanowisku kierownika katedry zastąpił profesor Władysław Rozwadowski. Z powodu przejścia na emeryturę lub rezygnacji z pracy na szczecińskim wydziale profesorów Jerzego Walachowicza, Zofii Kulejewskiej, Jerzego Lucińskiego i Zdzisława Chmielewskiego pojawił się w Katedrze Historii Prawa kryzys kadrowy. W katedrze pozostała dwójka adiunktów. Z powodu braku minimalnej liczby pracowników w katedrze i niemożności zatrudnienia co najmniej jednego nowego pracownika w 2007 r. badania i dydaktyka w zakresie historii prawa zostały przeniesione do nowo utworzonej Katedry Prawa Rzymskiego, Historii Prawa i Doktryn Polityczno-Prawnych, którą w dalszym ciągu kierował profesor Władysław Rozwadowski. Profesor kierował katedrą do czasu odejścia z szczecińskiego fakultetu prawa w 2014 r.

Kierowanie Katedrą Prawa Rzymskiego i Doktryn Polityczno-Prawnych nie było jedyną funkcją profesora W. Rozwadowskiego w Szczecinie. W 1996 r. Profesor

²⁵ *Z profesorem...*, s. 374.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ W. Dajczak, *In memoriam...*, s. 359.

²⁸ Archiwum Uniwersytetu Szczecińskiego (dalej: AUS) – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego (dalej: WPAUS), sygn. WIA-0020-Posiedzenia Rady Instytutu Prawa i Administracji 1987/1988.

²⁹ AUS-WPAUS, sygn. WIA-0020-Posiedzenia Rady Wydziału Prawa i Administracji 1990/1991, 1992/1993, 1995/1996.

został wybrany na trzyletnią kadencję dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego. W maju 1998 r. profesor W. Rozwadowski jako dziekan był gospodarzem ogólnopolskiego zjazdu dziekanów wydziałów prawa i administracji. Zjazd podjął uchwałę o powierzeniu profesorowi W. Rozwadowskiemu godności przewodniczącego Kolegium Dziekanów Wydziałów Prawa i Administracji³⁰. W 1999 r. Profesor objął funkcję kierownika utworzonego w ramach szczecińskiego wydziału prawa i administracji Podyplomowego Studium Administracji i Samorządu³¹. To zainteresowanie kształceniem studentów w zakresie administracji i samorządu mogło być związane z aktywnością publiczną Profesora, gdyż w latach 1998–2002 wykonywał mandat radnego Sejmiku Województwa Wielkopolskiego w wyniku wygrania wyborów, w których kandydował z list Akcji Wyborczej Solidarność³².

Profesor Władysław Rozwadowski wykładał prawo rzymskie na licznych uniwersytetach włoskich i niemieckich, m.in. w Rzymie, Perugii i Neapolu oraz w Bonn, Kilonii, Greifswaldzie, Getyndze, Augsburgu i Bayreuth. Wykłady profesora W. Rozwadowskiego cieszyły się niezwykłym zainteresowaniem studentów. Udział w nich pozwalał na gruntowne zdobycie wiedzy o prawie starożytnego Rzymu oraz jego wpływie na współczesne prawo prywatne, w szczególności prawo polskie³³. Studenci wydziału prawa i administracji uniwersytetu w Gdańsku, doceniając kunszt profesora W. Rozwadowskiego jako wykładowcy akademickiego, wielokrotnie przyznawali mu statuetkę Temidy z dedykacją „Nagroda dla Największego Autorytetu w konkursie Belfer roku” i co jeszcze istotne, że przyznając tę nagrodę po raz pierwszy, przyznali ją właśnie Profesorowi³⁴. W Szczecinie studenci i absolwenci wydziału prawa i administracji wraz z Komisją Uczelnianą NSZZ „Solidarność” w związku z odejściem profesora W. Rozwadowskiego z uczelni uhonorowali go organizacją specjalnego, pożegnalnego wykładu³⁵. W dniu 4 lipca 2014 r. profesor W. Rozwadowski wygłosił wykład pt. *Wpływ uniwersytetu w życiu społecznym*

30 M. Tkaczuk, *Kronika za lata 1997–1999*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Roczniki Prawnicze” 2001, nr 12, s. 127–134.

31 *Ibidem*.

32 W. Dajczak, *In memoriam...*, s. 359.

33 *Z profesorem...*, s. 375.

34 *Ibidem*.

35 S. Sahajdak, *Zakończyliśmy kolportaż 400 płyt DVD z wykładem prof. W. Rozwadowskiego*, <https://wsolidarnosci.pl/tag/wydzial-prawa-i-administracji-us> (dostęp: 21.05.2025); <https://wsolidarnosci.pl/2014/12/zakonczyliśmy-kolportaz-400-plyt-dvd-z-wykładem-prof-w-rozwadowskiego> (dostęp: 21.05.2025).

państwa³⁶. Nagrany wykład kolportowany był przez NSZZ „Solidarność”, a całości wydarzenia nadano tytuł „Pożegnanie Mistrza”³⁷.

Władysław Rozwadowski był członkiem Polskiej Akademii Nauk, w ramach której brał aktywny udział w pracach Komitetu Nauk Prawnych i Komitetu Nauk o Kulturze Antycznej³⁸. Był też członkiem Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk³⁹. Profesor W. Rozwadowski za zasługi dla Rzeczypospolitej na polu nauki i kształcenia studentów był odznaczony m.in. Krzyżem Kawalerskim Orderu Odrodzenia Polski i Złotym Krzyżem Zasługi⁴⁰.

Władysław Rozwadowski zmarł 4 sierpnia 2024 r. Został pochowany na Cmentarzu Górczyńskim w Poznaniu. Msza święta żałobna oraz pogrzeb odbyły się 10 sierpnia 2024 r.⁴¹

Wykaz wybranych publikacji Profesora Władysława Rozwadowskiego

Definicje prawa własności w rozwoju dziejowym, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1984, t. 36, z. 2.

Exceptiones procuratoriae i cognitoriae, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1978, t. 30, z. 2.

Historia prawa, Warszawa–Poznań 1980 (współautor: B. Lesiński).

Historia prawa sądowego. Zarys wykładu, Poznań 1992 (współautor: B. Lesiński).

Istota małżeństwa rzymskiego w starożytnym Rzymie, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV.

Jeszcze o ustanowieniu kognitora w rzymskim procesie klasycznym, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. 26, z. 1.

Kognitor jako zastępca w procesie rzymskim, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2007, t. XVII.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ M. Tkaczuk, *Uniwersytecka nauka prawa w Szczecinie*, w: W. Stępiński, W. Tarczyński (red.), *Uniwersytet Szczeciński na przełomie wieków i czasów 1985–2010*, Szczecin 2010, s. 314.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ <https://nekrologi.wyborcza.pl/0,11,,579504,W%C5%82adys%C5%82aw-Rozwadowski-nekrolog.html> (dostęp: 21.05.2025).

- Koncepcje treści prawa własności w prawie polskim*, w: M. Mikołajczyk, J. Ciągwa, P. Fiedorczyk, A. Stawarska-Rippel, T. Adamczyk, A. Drogoń, W. Organiściak, L. Kuźmich (red.), *O prawie i jego dziejach. Księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Księga II, Białystok–Katowice 2010.
- Mażeńskie stosunki majątkowe w prawie rzymskim. Rys historyczny*, w: W. Uruszczak, P. Święcicka, A. Kremer (red.), *Leges Sapere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Januszowi Sondlowi w pięćdziesiątą rocznicę pracy naukowej*, Kraków 2008.
- Nowe badania nad istotą małżeństwa rzymskiego*, „Meander” 1987, t. 42, z. 4–5.
- O nabyciu użytkowania wieczystego w drodze zasiedzenia. Uwagi krytyczne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, z. 4.
- Ocena zeznań świadków w procesie rzymskim epoki Pryncypatu*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1964, t. 16, z. 1.
- Ocena zeznań świadka w procesie rzymskim epoki republikańskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1961, t. 13, z. 1.
- Posiadanie w prawie polskim na tle prawa rzymskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1989, t. 41, z. 2.
- Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1992.
- Przelew wierzytelności w prawie rzymskim*, Poznań 1969.
- Reskrypt Marka Aureliusza o kompensacji w doktrynie romanistycznej i w źródłach. Cz. I. Przegląd krytyczny doktryny XIX i XX wieku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. 26, z. 2.
- Reskrypt Marka Aureliusza o kompensacji w doktrynie romanistycznej i w źródłach. Cz. II. Źródła*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, t. 27, z. 1.
- Rzymska koncepcja własności w Kodeksie Napoleona a prawo polskie. W dwusetną rocznicę promulgacji Kodeksu cywilnego Francuzów*, w: A. Smoczyńska (red.), *Polskie prawo prywatne w dobie przemian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, Gdańsk 2005.
- Rzymska koncepcja własności w kulturze prawnej Europy*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2010, t. 10, nr 1.
- Spory wokół definicji czynności prawnej w polskim prawie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 9.
- Studi sul trasferimento dei crediti in diritto Romano*, *Bullettino dell’Istituto di Diritto Romano „Vittorio Scialoja”* 1973, vol. XV.

- Studi sulla compensazione nel diritto Romano*, Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano „Vittorio Scialoja” 1978, vol. XX.
- Sukcesja syngularna w prawie rzymskim*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CCCV” 2008, nr 3036.
- Wartość dowodowa świadków w rzymskim procesie poklasycznym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1969, t. 21, z. 1.
- Własność w polskim prawie cywilnym. Przemiany strukturalne – potrzeba nowelizacji*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego” 2002, t. 7.
- Zarzut kwoty potrąconej. Studia nad D. 22, 3, 19, 3*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1976, t. 28, z. 2.
- Zasiedzenie nieruchomości w dobrej wierze w prawie cywilnym na tle prawa rzymskiego*, w: M. Zieliński (red.), *W kręgu teoretycznych i praktycznych aspektów prawoznawstwa. Księga Jubileuszowa Profesora Bronisława Ziemianina*, Szczecin 2005.

Bibliografia

Literatura

- Dajczak W., *In memoriam Władysław Rozwadowski (1933–2024)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2024, t. 76, z. 2, s. 357–361.
- Gai Institutiones. Tekst i przekład. Z języka łacińskiego przełożył, wstępem i uwagami opatrzył Władysław Rozwadowski*, Poznań 2003.
- Kowalczyk B., *Profesor Władysław Rozwadowski (1932–2024). Wspomnienie o Mistrzu*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2025, t. 77, z. 1, s. 307–312.
- Lesiński B., Rozwadowski W., *Historia prawa*, Warszawa–Poznań 1980.
- Rozwadowski W., *Definicje prawa własności w rozwoju dziejowym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1984, t. 36, z. 2, s. 1–26.
- Rozwadowski W., *Exceptiones procuratoriae i cognitoriae*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1978, t. 30, z. 2, s. 1–38.
- Rozwadowski W., *Istota małżeństwa rzymskiego w starożytnym Rzymie*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. XIV, s. 773–784.
- Rozwadowski W., *Jeszcze o ustanowieniu kognitora w rzymskim procesie klasycznym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. 26, z. 1, s. 235–240.
- Rozwadowski W., *Koncepcje treści prawa własności w prawie polskim*, w: M. Mikołajczyk, J. Ciągwa, P. Fiedorczyk, A. Stawarska-Rippel, T. Adamczyk, A. Drogoń, W. Organiściak, L. Kuźmich (red.), *O prawie i jego dziejach. Księgi dwie. Studia ofiarowane Profesorowi Adamowi Lityńskiemu w czterdziestopięciolecie pracy naukowej i siedemdziesięciolecie urodzin*, Księga II, Białystok–Katowice 2010, s. 1123–1132.

- Rozwadowski W., *Małżeńskie stosunki majątkowe w prawie rzymskim. Rys historyczny*, w: W. Uruszczak, P. Święcicka, A. Kremer (red.), *Leges Sapere. Studia i prace dedykowane Profesorowi Januszowi Sondłowi w pięćdziesiątą rocznicę pracy naukowej*, Kraków 2008, s. 471–483.
- Rozwadowski W., *Nowe badania nad istotą małżeństwa rzymskiego*, „Meander” 1987, t. 42, z. 4–5, s. 237–247.
- Rozwadowski W., *Ocena zeznań świadków w procesie rzymskim epoki Pryncypatu*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1964, t. 16, z. 1, s. 143–183.
- Rozwadowski W., *Ocena zeznań świadka w procesie rzymskim epoki republikańskiej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1961, t. 13, z. 1, s. 9–31.
- Rozwadowski W., *Opera minora*, t. 1–2, Poznań 2013.
- Rozwadowski W., *Posiadanie w prawie polskim na tle prawa rzymskiego*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1989, t. 41, z. 2, s. 17–33.
- Rozwadowski W., *Prawo rzymskie. Zarys wykładu wraz z wyborem źródeł*, Poznań 1992.
- Rozwadowski W., *Przelew wierzytelności w prawie rzymskim*, Poznań 1969.
- Rozwadowski W., *Reskrypt Marka Aureliusza o kompensacji w doktrynie romanistycznej i w źródłach. Cz. I. Przegląd krytyczny doktryny XIX i XX wieku*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1974, t. 26, z. 2, s. 1–24.
- Rozwadowski W., *Reskrypt Marka Aureliusza o kompensacji w doktrynie romanistycznej i w źródłach. Cz. II. Źródła*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1975, t. 27, z. 1, s. 23–53.
- Rozwadowski W., *Rzymska koncepcja własności w Kodeksie Napoleona a prawo polskie. W dwusetną rocznicę promulgacji Kodeksu cywilnego Francuzów*, w: A. Smoczyńska (red.), *Polskie prawo prywatne w dobie przemian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Młynarczykowi*, Gdańsk 2005, s. 16–26.
- Rozwadowski W., *Rzymska koncepcja własności w kulturze prawnej Europy*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2010, t. 10, nr 1, s. 23–28.
- Rozwadowski W., *Studi sul trasferimento dei crediti in diritto Romano*, *Bullettino dell'Istituto di Diritto Romano* „Vittorio Scialoja” 1973, vol. XV, s. 11–170.
- Rozwadowski W., *Sukcesja syngularna w prawie rzymskim*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo CCCV” 2008, no. 3036, s. 343–358.
- Rozwadowski W., *Wartość dowodowa świadków w rzymskim procesie poklasycznym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1969, t. 21, z. 1, s. 1–29.
- Rozwadowski W., *Zarzut kwoty potrąconej. Studia nad D. 22, 3, 19, 3*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1976, t. 28, z. 2, s. 1–15.
- Skibicki F., *Lidzbark naszych przodków*, Lidzbark 2014, <https://www.lidzbark.pl/lidzbark/files/assets/basic-html/page1.html>; <https://www.lidzbark.pl/lidzbark/files/assets/basic-html/page18.html>.
- Tkaczuk M., *Kronika za lata 1997–1999*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Roczniki Prawnicze” 2001, nr 12, s. 127–134.

Tkaczuk M., *Uniwersytecka nauka prawa w Szczecinie*, w: W. Stępiński, W. Tarczyński (red.), *Uniwersytet Szczeciński na przełomie wieków i czasów 1985–2010*, Szczecin 2010, s. 285–320.

Źródła

Archiwum Uniwersytetu Szczecińskiego – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, sygn. WIA-0020-Posiedzenia Rady Instytutu Prawa i Administracji 1987/1988, sygn. WIA-0020-Posiedzenia Rady Wydziału Prawa i Administracji 1990/1991, 1992/1993, 1995/1996.

<https://nekrologi.wyborcza.pl/0,11,,579504,W%C5%82adys%C5%82aw-Rozwadowski-nekrolog.html>.

Nigdy nie lekceważyłem egzaminów. Rozmowa z profesorem Władysławem Rozwadowskim, „Edukacja Prawnicza” 2002, nr 9, s. 20–23.

Sahajdak S., *Zakończyliśmy kolportaż 400 płyt DVD z wykładem prof. W. Rozwadowskiego*, <https://wsolidarnosci.pl/tag/wydzial-prawa-i-administracji-us>; <https://wsolidarnosci.pl/2014/12/zakonczyliśmy-kolportaz-400-plyt-dvd-z-wykładem-prof-w-rozwadowskiego/>.

Władysław Rozwadowski, https://arch.ug.edu.pl/pl/administracja/_upload/wydarzenia/3542/files/Władysław-Rozwadowski-biogram.doc.

Z profesorem Władysławem Rozwadowskim rozmawia Wojciech Dajczak, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2019, t. 71, z. 2, s. 369–376.

CYTOWANIE

Tkaczuk M., *In memoriam. Profesor Władysław Rozwadowski 1933–2024*, „Acta Iuris Stetinensis” 2025, nr 3 (54), 243–253, DOI: 10.18276/ais.2025.54-17.

