

# IUS ET ADMINISTRATIO

---

NR 4/2023 (53)

redakcja naukowa  
ELŻBIETA FERET



WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu Rzeszowskiego  
Rzeszów 2023

**Redaktor naczelny**

ELŻBIETA FERET

**Zastępca redaktora naczelnego**

DOROTA SEMKÓW

**Członkowie komitetu redakcyjnego**

DOROTA HABRAT

KONRAD KĘDZIERSKI

PAWEŁ MAJKA

**Sekretarz redakcji**

OSKAR BRÓŹ, ALEKSANDRA PELCZAR

**Rada naukowa**

ELŻBIETA URA (Polska) – przewodnicząca; MÁRIA BUJŇÁKOVÁ (Słowacja)  
DMYTRO BYELOV (Ukraina); DIANA CÎRMACIU (Rumunia)  
JAROSŁAW DOBKOWSKI (Polska); MIECZYŚLAW GOC (Polska)  
MARINA KARASEVA-SENTSOVA (Rosja); MÁRIA KIOVSKÁ (Słowacja)  
JAROSŁAW KOSTRUBIEC (Polska); IOAN LEŞ (Rumunia)  
MONIKA MÜNNICH (Polska); JAN OLSZEWSKI (Polska); SŁAWOMIR PATYRA (Polska)  
STANISŁAW PIEPRZNY (Polska); VICTOR HUGO RAMÍREZ LAVALLE (Meksyk)  
MARIA TERESA RUSSO (Włochy); BRONISŁAW SITEK (Polska)  
ANGELO VIGLIANISI FERRARO (Włochy); ZBIGNIEW WITKOWSKI (Polska)  
MUSTAFA YASAN (Turcja); DARIUSZ ŻAK (Polska)

**Redaktorzy tematyczni**

RAINER ARNOLD (Niemcy); GABRIELA DOBROVIČOVÁ (Słowacja)  
JAN FILIP (Czechy); IOAN GÂNFĂLEAN (Rumunia)  
SALIMYA GANIYEVA (Turcja); ANNA GOLONKA (Polska)  
MIRUNA MIHAELA TUDORAŞCU (Rumunia); JACEK WANTOCH-REKOWSKI (Polska)

**Korekta tekstów w języku polskim**

BERNADETA LEKACZ

**Korekta tekstów w języku angielskim**

BERNADETA LEKACZ

**Opracowanie techniczne**

EWA KUC

**Łamanie tekstu**

AGNIESZKA SZCZEPAŃSKA-PĄCZEK

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2023

**ISSN 2300-4797**

**DOI: 10.15584/iuseta**

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO

35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigoń 6, tel. 17 872 13 69, tel./faks 17 872 14 26

e-mail: [wydaw@ur.edu.pl](mailto:wydaw@ur.edu.pl); <https://wydawnictwo.ur.edu.pl>

wydanie I; format B5; ark. wyd. 15; ark. druk. 13,75; zlec. red. 17/2024

## Spis treści

<b>Magdalena Biernacka</b>	
Wybrane aspekty zjawiska dyskryminacji i wykluczenia społecznego na przykładzie mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej .....	5
<b>Oskar Bróż, Agnieszka Podolak</b>	
Wybrane elementy prawne wpływające na system ochrony zdrowia .....	16
<b>Katarzyna Czop</b>	
Koncepcja miejsca zamieszkania w ujęciu polskiego prawa cywilnego oraz prawa kanonicznego.....	29
<b>Dorota Dąbek</b>	
O ewoluowaniu paradygmatu sądowej kontroli administracji na przykładzie samorządowej administracji świadczącej .....	38
<b>Wojciech Gonet</b>	
Dochody gmin z akcji banków.....	48
<b>Maciej Hadel</b>	
Skuteczność świadczenia usług zakładowych w czasach epidemii COVID-19 .....	59
<b>Konrad Kędzierski</b>	
The Institutions of Security and Public Order in the System of the Polish People's Republic on the Example of the Citizens' Militia.....	71
<b>Aneta Kowalczyk</b>	
Porozumienia określające zasady wykonywania pracy zdalnej i ich charakter prawny....	84
<b>Magdalena Kruczek</b>	
Wybrane aspekty funkcjonowania zbiorów danych daktyloskopijnych. Utworzenie bazy eliminacyjnej dla zbioru automatycznie przetwarzającego dane daktyloskopijne .....	95
<b>Grzegorz Łaskawski</b>	
The issues of the basic principles of the criminal process .....	106
<b>Jan Olszewski</b>	
Nowe instytucje prawa prewencyjnego oparte na wiedzy .....	115
<b>Adam Pietrkiewicz</b>	
Samorząd a organizacje pozarządowe w systemie bezpieczeństwa.....	129
<b>Dorota Semków</b>	
Assumptions of the Schengen Borders Code and the Schengen Information System and their role in preventing illegal border crossings.....	155

**Michał Służalec**

Kompetencje Państwowej Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15 wobec art. 240 k.k..... 167

**Joanna Smarż**

Szczególne role samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami ..... 178

**Rajmund Stapiński**

Wspieranie elektromobilności – uwagi polemiczne w zakresie wybranych obowiązków jednostek samorządu terytorialnego..... 194

**Konrad Żurek**

Polityka językowa państwa polskiego wobec mniejszości narodowych w okresie Polski międzywojennej – wybrane aspekty ..... 207



mgr Magdalena Biernacka

ORCID: 0009-0000-7348-901X

e-mail: mbiernacka@ur.edu.pl

Instytut Nauk o Polityce

Uniwersytet Rzeszowski

## Wybrane aspekty zjawiska dyskryminacji i wykluczenia społecznego na przykładzie mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej

### Selected aspects of discrimination and social exclusion. The case of the German minority in the Republic of Poland

#### Abstract

The phenomenon of discrimination and social exclusion of the German minority in Poland was particularly evident in the post-war period and during the communist era. The minority experienced various forms of discrimination from authorities, stemming from political and national tensions. Despite the ongoing integration of the German community, challenges persist due to legal and institutional ambiguities, which may lead to discriminatory situations in the public and professional spheres. Therefore, the protection of the rights of national and ethnic minorities in Poland is a crucial aspect in the process of building a society free from discrimination and social exclusion.

**Keywords:** social exclusion, discrimination, national minority, human rights, German minority.

#### Streszczenie

Zjawisko dyskryminacji i wykluczenia społecznego mniejszości niemieckiej w Polsce było widoczne zwłaszcza w okresie powojennym i w czasach komunizmu. Mniejszość niemiecka doświadczyła ze strony władz licznych form dyskryminacji, które wynikały z napięć politycznych i narodowościowych. Pomimo postępującej integracji społeczności niemieckiej nadal istnieją wyzwania związane z nieścisłościami prawno-instytucjonalnymi, które mogą prowadzić do sytuacji dyskryminacyjnych w sferze publicznej czy zawodowej. Dlatego ochrona praw mniejszości narodowych i etnicznych w Polsce jest kluczowym aspektem w procesie budowania społeczeństwa wolnego od dyskryminacji i wykluczenia społecznego.

**Słowa kluczowe:** wykluczenie społeczne, dyskryminacja, mniejszość narodowa, prawa człowieka, mniejszość niemiecka.

## 1. Wstęp

Po zakończeniu II wojny światowej wielu Niemców na terenach Polski zostało przesiedlonych, co wpłynęło na zmiany demograficzne w kraju. Niektórzy z nich byli traktowani jak wrogowie ze względu na wcześniejsze wydarzenia wojenne. W okresie komunistycznego reżimu w Polsce, który trwał do lat 80., mniejszość niemiecka doświadczała wykluczenia w życiu publicznym i spotykała się m.in. z ograniczeniami w dostępie do edukacji i pracy ze względu na niemieckie pochodzenie<sup>1</sup>. Przełomowym momentem w historii był rok 1989, gdy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nastąpiły liczne zmiany o charakterze demokratycznym. Duże zmiany wprowadził podpisany 17 czerwca 1991 roku traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy pomiędzy Polską a Niemcami<sup>2</sup>. Odegrał on kluczową rolę w kształtowaniu stosunków między obydwojoma krajami. Dokument ten, nazwany również traktatem polsko-niemieckim, miał na celu uregulowanie wielu kwestii dotyczących przeszłości i przyszłej współpracy. Zawierał postanowienia dotyczące ochrony mniejszości narodowych w obu krajach, co było ważnym krokiem w zabezpieczeniu praw mniejszości niemieckiej w Polsce<sup>3</sup>.

Istotną rolę w kształtowaniu postrzegania mniejszości niemieckiej w Polsce odegrały również liczne regulacje prawne zawarte w umowach dwustronnych pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec. Te postanowienia gwarantowały osobom deklarującym pochodzenie niemieckie prawo do edukacji, udział w życiu politycznym, społecznym i kulturowym. Jednak pomimo tych wszystkich zmian w późniejszym czasie mniejszość niemiecka w Polsce spotykała się z wieloma formami dyskryminacji. Pierwszy istotny obszar stanowiła dyskryminacja językowa, gdzie niemiecki nie zawsze był równorzędnie traktowany z polskim, co prowadziło do trudności w codziennych sytuacjach. Dodatkowo ograniczony dostęp do edukacji w języku niemieckim często prowadził do nierówności w edukacji<sup>4</sup>. Wykluczenie ze społeczeństwa mniejszości niemieckiej można było zauważyć m.in. w ograniczeniach uczestnictwa w życiu politycznym, zarówno na poziomie lokalnym, jak i krajowym.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie problemu dyskryminacji, nierówności i wykluczenia, którego mniejszość niemiecka doświadczała na przestrzeni lat. W opracowaniu przyjęto hipotezę, że wydarzenia historyczne oraz stereotypy wpływają na dyskryminację mniejszości niemieckiej w Polsce. Przedstawiono wydarzenia historyczne oraz występujące stereotypy mające wpływ na opinie o mniejszości niemieckiej. Ukazane zostały główne formy dyskryminacji i wykluczenia

<sup>1</sup> S. Łodziński, K. Warmińska, G. Gudaszewski, *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce w świetle Narodowego Spisu Powszechnego Ludności z 2011 roku*, Warszawa 2016, s. 187.

<sup>2</sup> Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r. (Dz.U. z 1992 r., nr 14, poz. 56).

<sup>3</sup> S. Łodziński, K. Warmińska, G. Gudaszewski, *Mniejszości narodowe...*, *op.cit.*, s. 188.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

społecznego, z którymi spotyka się mniejszość niemiecka w Polsce. Niniejsze opracowanie to zatem nie tylko próba rozwiązania ważnego problemu teoretycznego, ale także próba rozwiązania istotnego problemu praktycznego.

## 2. Populacja mniejszości niemieckiej w Polsce

W wyniku przemian politycznych po roku 1989 mniejszość niemiecka w Polsce zyskała znacznie większą swobodę w działalności narodowej<sup>5</sup>. Koncepcja państwa jednonarodowego została porzucona, co zostało odzwierciedlone w ustawie z dnia 7 kwietnia 1989 roku znanej jako Prawo o stowarzyszeniach<sup>6</sup>. Następnie w 1991 roku wszystkie mniejszości narodowe utworzyły Radę Mniejszości Narodowych, a najliczniejszą spośród nich w III Rzeczypospolitej stanowiła mniejszość niemiecka. Po II wojnie światowej w wyniku zmiany granic Polski i przymusowych przesiedleń ludności znaczna część niemieckiej mniejszości opuściła kraj. Obecnie w Polsce stanowi ona niewielki odsetek populacji, głównie skupiony w rejonach historycznie związanych z ich obecnością, takich jak Śląsk, Opolszczyzna, Warmia i Mazury<sup>7</sup>.

Definiowanie mniejszości narodowych często obejmuje element statystyczny, jednak nie ma jednoznacznej granicy ilościowej, która określałaby, kiedy dana społeczność zasługuje na miano mniejszości narodowej. W większości przypadków przyjmuje się, że mniejszość narodowa to grupa ludzi zamieszkujących dany obszar, której liczba jest znacząco mniejsza niż liczba osób stanowiących większość narodową lub etniczną w danym kraju<sup>8</sup>. W praktyce definicje mniejszości narodowej często uwzględniają również inne elementy, takie jak kultura, język, historia czy poczucie wspólnoty. W kontekście Polski uznawanie społeczności za mniejszość narodową zazwyczaj wynika z historycznych, kulturowych i politycznych kontekstów oraz z zapisów prawa, które chronią prawa mniejszości<sup>9</sup>.

Według danych zawartych w spisach powszechnych mniejszość niemiecka jest najbardziej liczna spośród innych mniejszości narodowych zamieszkujących terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup>. W 2011 roku zgodnie ze sporządzonym spisem powszechnym 144 238 osób zadeklarowało się jako członkowie tej mniejszości.

<sup>5</sup> E. Ganowicz, *Niepartyjne formy ekspresji politycznej mniejszości narodowych*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis” 2013, nr 10, s. 21.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 1989 r., nr 20, poz. 104).

<sup>7</sup> G. Babiński, *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce w świetle spisu ludności z roku 2002*, „Studia Socjologiczne” 2004, nr 1, s. 141.

<sup>8</sup> G. Janusz, *Definiowanie mniejszości w dokumentach międzynarodowych i aktach prawa wewnętrznego*, Lublin 2008, s. 95.

<sup>9</sup> E. Nowicka, *Co oznacza być mniejszością narodową lub etniczną w Polsce?*, Warszawa 2014, s. 710–711.

<sup>10</sup> W. Łagodziński, B. Łazowska, *Narodowy spis powszechny ludności i mieszkań. Kompendium wiedzy*, <https://www.spis.gov.pl> [dostęp: 20.01.2024].

Z kolei dane spisu powszechnego z 2002 roku wskazują, że 147 094 osoby identyfikowały się wówczas jako przedstawiciele tej mniejszości<sup>11</sup>. Mniejszość niemiecka zamieszkuje głównie terytorium województwa opolskiego, gdzie liczy 78 157 osób. Według spisu z 2002 roku na obszarze tego województwa mieszkało wówczas 104 399 osób, natomiast w sąsiednim województwie śląskim liczba deklarująca mniejszość niemiecką wynosiła 34 799 osób. Dla porównania spis powszechny z 2002 roku wykazał, że obszar województwa śląskiego zamieszkiwało 30 531 osób, a województwa warmińsko-mazurskiego 4645 osób. Na terenie tego ostatniego województwa zgodnie ze spisem powszechnym z 2011 roku mieszkało 4311 osób<sup>12</sup>.

Z najnowszych danych Narodowego Spisu Powszechnego, opublikowanych 11 kwietnia 2023 roku przez Główny Urząd Statystyczny, wynika, że mniejszość niemiecka w Polsce utrzymuje swoją pozycję najliczniejszej grupy mniejszościowej i zadeklarowało ją 132,5 tysiąca osób, co stanowi 9,9% ogółu osób deklarujących identyfikację inną niż polską, z czego 38,7 tysiąca osób zadeklarowało narodowość niemiecką jako pierwszą, a 93,8 tysiąca osób jako drugą. Warto zauważyć, że liczba osób deklarujących przynależność niemiecką zmniejszyła się o 15 tysięcy osób w porównaniu z wynikami z poprzedniego spisu powszechnego z 2011 roku<sup>13</sup>. Jak wskazują dane dotyczące używania języka niemieckiego w kontaktach domowych, pozostaje on ważnym elementem kultury mniejszości niemieckiej. To potwierdza, jak dużą wartość ma dla tego narodu ojczysta mowa oraz przekazywanie dziedzictwa kulturowego w ramach tej społeczności<sup>14</sup>.

### 3. Zjawisko dyskryminacji mniejszości niemieckiej

Dyskryminacja i wykluczenie społeczne to dwa zjawiska, które dotyczą nierównego traktowania jednostek lub grup na podstawie różnych cech, takich jak pochodzenie etniczne, kultura, religia, płeć, orientacja seksualna czy stan społeczno-ekonomiczny<sup>15</sup>. Dyskryminację manifestuje się poprzez negatywne postawy, działania lub decyzje, które ograniczają prawa jednostki lub grupy do pełnego uczestnictwa w społeczeństwie. Może przybierać różne formy, takie jak wykluczanie, odrzucanie, uprzedzenia, nierówne traktowanie w miejscu pracy, edukacji czy dostępie do usług publicznych<sup>16</sup>. Można wyróżnić dyskryminację:

<sup>11</sup> Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań, <https://www.stat.gov.pl> [dostęp: 21.01.2024].

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> D. Becker-Pestka, G. Kubiński, *Różne obszary wykluczenia społecznego w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2017, s. 7–10.

<sup>16</sup> S. Łodziński, *Równość i różnica. Mniejszości narodowe w porządku demokratycznym w Polsce po 1989 roku*, Warszawa 2005, s. 39.



rasową, płciową, etniczną, religijną, seksualną, ze względu na wiek lub związaną z niepełnosprawnościami<sup>17</sup>. Walka z dyskryminacją polega na tworzeniu świadomości społecznej, wprowadzaniu polityk i praktyk zapewniających równość oraz promowaniu poszanowania dla różnorodności, dążąc do stworzenia bardziej sprawiedliwego społeczeństwa<sup>18</sup>. Analizując przykłady naruszeń praw osób należących do mniejszości narodowych i etnicznych, należy pamiętać o ważnej kwestii z tym związanej, a mianowicie o wykluczeniu etnicznym, które było uznawane za jeden z najbardziej zauważalnych i dotkliwych problemów mających związek z dyskryminacją oraz mową nienawiści, a także z licznymi uprzedzeniami dotyczącymi członków mniejszości niemieckiej<sup>19</sup>.

W Polsce w celu minimalizacji i zwalczania różnych przejawów dyskryminacji wobec grup mniejszościowych wprowadzono liczne przepisy oraz opracowano narodową strategię<sup>20</sup>. Celem tych działań jest skuteczniejsza ochrona oraz zapobieganie wszelkim przejawom naruszania praw, negatywnych uprzedzeń nacjonalistycznych, a także zwalczanie stereotypów związanych z pochodzeniem, narodowością czy wyznawaną religią<sup>21</sup>. Wspomniane przepisy i strategie są kluczowym elementem dążenia do społeczeństwa wolnego od dyskryminacji i promowania zasad równości oraz szacunku dla różnorodności.

Wydarzenia związane z końcem II wojny światowej stanowią istotny przykład wykluczenia etnicznego mniejszości niemieckiej. W tym czasie miały miejsce przymusowe wysiedlenia członków tej grupy narodowej mające na celu ustanowienie jednolitego państwa Polskiego oraz eliminację obecności narodowościowej, która w tamtym okresie była postrzegana negatywnie przez społeczeństwo z powodu wydarzeń związanych z wojną<sup>22</sup>. Wysiedlenia te stanowiły bolesny epizod w historii, w którym wiele osób zostało zmuszonych do opuszczenia swoich dotychczasowych miejsc zamieszkania. Ten akt przyczynił się do marginalizacji i trudności integracyjnych mniejszości niemieckiej, pozostawiając trwałe ślady w kontekście relacji polsko-niemieckiej<sup>23</sup>. Powojenne wydarzenia miały znaczący wpływ na późniejsze stosunki z mniejszością niemiecką, która często doświadczała wrogości, nienawiści i niechęci ze strony społeczeństwa polskiego. W wielu przypadkach obserwowano

---

<sup>17</sup> L. Garlicki, *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowany z okazji 10-lecia urzędu Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998, s. 20.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 21.

<sup>20</sup> J. Mucha, *Oblicza etniczności*, Kraków 2005, s. 316.

<sup>21</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483), art. 32.

<sup>22</sup> E. Mironowicz, *Polityka narodowościowa PRL*, Białystok 2000, s. 117–118.

<sup>23</sup> A. Jasińska-Kania, *Wykluczenie etniczne w Polsce – historia i obszary wykluczenia* [w:] *Obszary i formy wykluczenia etnicznego w Polsce*, red. A. Jasińska-Kania, S. Łodziński, Warszawa 2009, s. 21.

trudności w akceptacji wspólnego życia na jednym obszarze z osobami pochodzącymi z grupy niemieckiej<sup>24</sup>.

Mniejszość niemiecka aż do roku 1989 w wyniku przeżytych wydarzeń historycznych do pewnego stopnia była ignorowana przez państwo, które nie uznawało jej praw. Jednak stosunek do samej grupy mniejszościowej nie uległ istotnym zmianom, a jej członkowie nadal spotykali się z wieloma nieprzyjemnymi sytuacjami zarówno ze strony społeczeństwa, jak i władz państwowych. Okres przed 1989 rokiem charakteryzował się brakiem formalnego uznania i respektowania praw mniejszości niemieckiej, co wpływało na jej status społeczny i sytuację życiową. Mimo że po tym trudnym czasie prawa mniejszości zaczęły być respektowane, to jednak obserwowano, że postawa społeczeństwa oraz niektóre działania władz państwowych nadal sprawiały trudności członkom tej społeczności. Nieprzyjemne sytuacje mogły obejmować przejawy uprzedzeń, nacjonalizmu czy dyskryminacji, co stanowiło wyzwanie dla pełnej integracji mniejszości niemieckiej w polskim społeczeństwie<sup>25</sup>.

Przykładem dyskryminacji mniejszości niemieckiej były konflikty na Śląsku w latach 1945–1950 o podłożu etnicznym, związane z wydarzeniami historycznymi. Były one związane z zawiłymi losami regionu oraz zmieniającą się przynależnością terytorialną. Wtedy to Śląsk został podzielony pomiędzy Polskę a Związek Radziecki, a następnie Polskę i Czechosłowację. W wyniku tego podziału doszło do przymusowych migracji ludności zarówno polskiej, jak i niemieckiej, co skomplikowało relacje między grupami etnicznymi<sup>26</sup>.

Konflikty etniczne na Śląsku były rezultatem wielu czynników, w tym historycznych zaszłości, zmiany granic po II wojnie światowej, przymusowych migracji oraz zderzenia dwóch różnych kultur i tożsamości narodowych. Członkowie mniejszości niemieckiej byli wówczas narażeni na negatywne reakcje ze strony polskiego społeczeństwa, zarówno w sferze społecznej, jak i politycznej<sup>27</sup>.

Lata 40. i 50. XX wieku były trudnym okresem dla mniejszości niemieckiej na Śląsku. Przemieszczanie ludności, zmieniające się granice i atmosfera związana z wynikami II wojny światowej wpłynęły na atmosferę nieufności i konfliktów. Mimo że sytuacja z czasem uległa jako takiej stabilizacji, to jednak pewne napięcia i uprzedzenia pozostawały w społeczeństwie przez długi czas. Wspomniane sytuacje stanowią istotny aspekt dla zrozumienia trudności, z jakimi zmagala się mniejszość niemiecka na Śląsku w kontekście jej kontaktów z większością polską<sup>28</sup>. W roku 1949 nadal wiele osób pochodzenia niemieckiego było obiektem represji ze strony władz, zarówno na tle narodowościowym, jak i politycznym. Niektóre

---

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> J. Mucha, *Oblicza etniczności, op.cit.*, s. 316.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 317.

z nich były przetrzymywane w obozach dla przesiedleńców, a także w więzieniach czy zakładach pracy, co stanowiło trudną i bolesną rzeczywistość dla tej społeczności. Represje te wynikały często z politycznych decyzji oraz złożonych relacji międzynarodowych w okresie powojennym<sup>29</sup>.

Sytuacja osób należących do mniejszości niemieckiej po opuszczeniu miejsc, gdzie były przetrzymywane, nie uległa znacznej poprawie. Brak środków finansowych oraz miejsca, gdzie mogłyby rozpocząć nowe życie, stawił je przed wieloma trudnościami. Wielokrotnie zdarzało się, że ich stare domy, w których przez wiele lat mieszkały te osoby, zostały zajęte przez polskie rodziny, co utrudniało im powrót do dawnych miejsc i odbudowę życia. Dodatkowo dzieci wywodzące się z mniejszości niemieckiej były pozbawione wielu praw, zwłaszcza w kwestii nauki w szkołach. Uniemożliwienie dostępu do edukacji ograniczało ich możliwości rozwoju i integracji w nowym środowisku. Ograniczenia te sprawiały, że mniejszość niemiecka napotykała trudności w zaangażowaniu się w życie społeczne i kulturalne, co wpływało na utrudnioną adaptację w nowej rzeczywistości<sup>30</sup>.

Negatywne odbieranie mniejszości niemieckiej często wynikało z utrwalonych uprzedzeń i stereotypów. Mimo pewnych kroków w kierunku poprawy sytuacji trwały napięcia między grupami etnicznymi, co przekładało się na relacje między społecznościami<sup>31</sup>. W raporcie sporządzonym w 2017 roku przez Centrum Badań nad Uprzedzeniami można dostrzec przypadki pobic i stosowania przemocy werbalnej wobec mniejszości niemieckiej, wynikających z zakorzenionych w społeczeństwie stereotypów i licznych uprzedzeń<sup>32</sup>. Przykładem opisanym w jednym z raportów jest pobicie profesora w warszawskim tramwaju z powodu używania przez niego języka niemieckiego. Sytuacja ta nie tylko podkreśla istnienie problemu nietolerancji i przemocy wobec mniejszości narodowych, ale również ilustruje trudności, z jakimi zmagają się w życiu codziennym niektóre osoby z mniejszości niemieckiej. Stosowanie przemocy werbalnej czy fizycznej z powodu używania innego języka może być przejawem uprzedzeń, ksenofobii i nietolerancji, co narusza prawa jednostki do równego traktowania i bezpieczeństwa<sup>33</sup>.

Innym przykładem naruszania praw mniejszości niemieckiej jest sytuacja z Opoła z 2016 roku. Mniejszość niemiecka doświadczyła nieposzanowania swoich praw poprzez likwidację dwujęzycznych tablic z nazwami miejscowości, co skutkowało licznymi protestami ze strony członków tej społeczności i spowodowało wiele nieprzyjemnych sytuacji w środowisku lokalnym<sup>34</sup>. Te wydarzenia były

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 119.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 135–136.

<sup>32</sup> M. Winiewski, K. Hansen, B. Bielewicz, *Mowa nienawiści i mowa pogardy: Raport z Polskiego Sondażu Uprzedzeń*, Warszawa 2017, s. 2–4.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> Ł. Malkusz, *Duże Opole w cieniu naruszenia praw mniejszości*, <https://vdg.pl> 6.11.2012 [dostęp: 21.01.2023].

związane z planami rozbudowy miasta i zostały zrealizowane przez Prezydenta Opolą 31 marca 2016 roku poprzez złożenie wniosku umożliwiającego rozbudowę miasta oraz przyłączanie do niego pobliskich miejscowości<sup>35</sup>. Decyzja ta została zaakceptowana przez Radę Miasta w lipcu tego samego roku, jednak spotkała się z negatywnym odbiorem w społeczeństwie i wywołała liczne protesty, w tym nawet głodówki. Ta sytuacja ma duże znaczenie dla mniejszości niemieckiej w Opolu, szczególnie dlatego, że ingeruje w jej prawa zagwarantowane przez ustawę o mniejszościach narodowych i etnicznych z 2005 roku<sup>36</sup>.

Analizując statystyki policyjne dotyczące łamania praw mniejszości niemieckiej mieszkającej na obszarze Polski na przestrzeni lat, można zauważyć spadek liczby dokonywanych procederów przestępczych. W roku 2004 liczba zgłoszonych przestępstw popełnionych wobec przedstawicieli tej mniejszości wynosiła aż 2301. W kolejnych latach przestępczość utrzymywała się na bardzo wysokim poziomie. W 2005 roku 1986 osób należących do mniejszości niemieckiej zgłosiło popełnione wobec nich przestępstwa, natomiast w 2006 roku 1153 osoby dokonały zgłoszenia na policję popełnionego przestępstwa na tle narodowym. W późniejszych latach ta liczba zaczęła maleć, a najmniej zgłoszonych przestępstw wobec mniejszości niemieckiej odnotowano w 2011 roku – 204 przypadki przestępstw na tle narodowościowym<sup>37</sup>.

Przestępczość wobec mniejszości niemieckiej w Polsce, podobnie jak przestępczość wobec innych grup społecznych, stanowi istotny aspekt analizy społecznej. Statystyki policyjne dostarczają pewnych informacji na ten temat, jednak ważne jest, aby zachować ostrożność w interpretacji danych, biorąc pod uwagę różne czynniki wpływające na zgłaszanie przestępstw oraz procesy społeczne. W latach poprzednich obserwowano pewien spadek liczby zgłaszanych przestępstw na tle narodowym wobec mniejszości niemieckiej. Warto jednak podkreślić, że zgłaszanie przestępstw może być silnie zależne od wielu czynników, takich jak stopień zaufania społecznego, efektywność systemu sprawiedliwości, a także poziom integracji społeczności niemieckiej w Polsce.

Według informacji zamieszczonych na stronie Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim<sup>38</sup> 4 lutego 2022 roku nastąpił przełom w systemie edukacji mniejszości niemieckiej w Polsce. Minister Edukacji, P. Czarnek, wydał pierwsze z dwóch istotnych rozporządzeń, które wywołały znaczący niepokój zarówno wśród nauczycieli, rodziców, jak i przede wszystkim społeczności dzieci

<sup>35</sup> B. Choroś, E. Skrabacz, *Mniejszość Niemiecka w prasie regionalnej w sytuacji konfliktu. Framing i agenda medialna w ramach sporu o „Duże Opole”*, „Pogranicze. Polish Borderland Studies” 2017, nr 5, s. 164.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2005 r., nr 17, poz. 141).

<sup>37</sup> <http://statystyka.policja.pl> [dostęp: 18.01.2024].

<sup>38</sup> Portal Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim, <https://skgd.pl> [dostęp: 8.02.2024].

mniejszości niemieckiej<sup>39</sup>. W udostępnionym dokumencie można zaobserwować zmniejszenie liczby godzin nauki języka niemieckiego w szkołach. „W § 8 ust. 3 po słowach «w wymiarze 3 godzin tygodniowo» dodaje się słowa «a w przypadku uczniów należących do mniejszości niemieckiej – w wymiarze 1 godziny tygodniowo»<sup>40</sup>. Drugie rozporządzenie skupiło się na redukcji środków finansowych wypłacanych przez samorządy i przeznaczanych na nauczanie języka niemieckiego. Te decyzje wywołały szerokie dyskusje oraz protesty zarówno ze strony społeczności mniejszości niemieckiej, jak i licznych obserwatorów w kraju i za granicą.

Z informacji opublikowanych na Portalu Niemców w Polsce. Związek Niemieckich Stowarzyszeń Społeczno-Kulturalnych w Polsce wynika, że na początku września 2023 roku została podjęta decyzja o zmniejszeniu godzinowego wymiaru nauki języka niemieckiego jako języka mniejszości narodowej, realizowanej w formie dodatkowej nauki języka, z trzech godzin do jednej godziny tygodniowo. Decyzja ta nie dotyczyła innych mniejszości narodowych mieszkających w Rzeczypospolitej Polskiej. Wzbudziło to kontrowersje i krytykę. Rozporządzenie to zostało odebrane jako forma dyskryminacji wobec tej konkretnej grupy społecznej. Ponadto argumentacja, że Niemcy nie finansują edukacji językowej dla uczniów o polskich korzeniach, jest dyskusyjna i może być uznana za niesprawiedliwą. Równość w dostępie do edukacji, w tym nauki języków ojczystych dla mniejszości narodowych, powinna być zagwarantowana i przestrzegana<sup>41</sup>. Decyzje dotyczące programów nauczania powinny być podejmowane w taki sposób, aby nie faworyzować ani nie dyskryminować żadnej konkretnej grupy etnicznej czy narodowej. W przypadku takich kontrowersyjnych decyzji ważne jest, aby społeczeństwo monitorowało sytuację i reagowało na ewentualne naruszenia praw człowieka i zasad równego traktowania<sup>42</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Wnioski płynące z analizy zjawiska dyskryminacji i wykluczenia społecznego w kontekście mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej ukazują kompleksowy obraz wyzwań, z jakimi boryka się ta społeczność. Hipoteza przyjęta w opracowaniu, mówiąca o wpływie wydarzeń historycznych oraz stereotypów na obecny stan dyskryminacji, znajduje potwierdzenie w analizie przeprowadzonej na podstawie postaw społeczeństwa i struktur społecznych. Należy podkreślić, że świadomość historyczna jest kluczowym elementem kształtującym postawy,

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Zob. art. 119 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 ze zm).

<sup>42</sup> Portal Niemców w Polsce, <https://vdg.pl> [dostęp: 8.02.2024].

a edukacja w tym obszarze może pełnić istotną rolę w budowaniu wzajemnego zrozumienia. Analiza wpływu wydarzeń historycznych i stereotypów na opinie o mniejszości niemieckiej pozwoliła zidentyfikować konkretne momenty w historii oraz kształtowanie się przekonań, które wpływają na obecne stosunki społeczne. Jest to kluczowe dla rozwijania skutecznych strategii przeciwdziałania dyskryminacji.

Przyjrzenie się formom dyskryminacji i wykluczenia społecznego ujawniło różnorodność problemów, z którymi borykała się mniejszość niemiecka w Polsce. Podsumowując, zrozumienie przeszłości, aktywne przeciwdziałanie stereotypom oraz promowanie otwartości na różnorodność są kluczowe dla budowy społeczeństwa, które respektuje prawa i godność każdego jego członka.

## Bibliografia

- Babiński G., *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce w świetle spisu ludności z roku 2002*, „Studia Socjologiczne” 2004, nr 1.
- Becker-Pestka D, Kubiński G., *Różne obszary wykluczenia społecznego w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2017.
- Choroś B., Skrabacz E., *Mniejszość Niemiecka w prasie regionalnej w sytuacji konfliktu. Framing i agenda medialna w ramach sporu o „Duże Opole”*, „Pogranicze. Polish Borderland Studies” 2017, nr 5.
- Ganowicz E., *Niepartyjne formy ekspresji politycznej mniejszości narodowych*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis” 2013, nr 10.
- Garlicki L., *Zasada równości i zakaz dyskryminacji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa. Zbiór studiów przygotowany z okazji 10-lecia urzędowania Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1998.
- <http://statystyka.policja.pl> [dostęp: 18.01.2024].
- Janusz G., *Definiowanie mniejszości w dokumentach międzynarodowych i aktach prawa wewnętrznego*, Lublin 2008.
- Jasińska-Kania A., *Wykluczenie etniczne w Polsce – historia i obszary wykluczenia* [w:] *Obszary i formy wykluczenia etnicznego w Polsce*, red. A. Jasińska-Kania, S. Łodziński, Warszawa 2009.
- Łagodziński W., Łazowska B., *Narodowy spis powszechny ludności i mieszkań. Kompendium wiedzy*, <https://www.spis.gov.pl> [dostęp: 20.01.2024].
- Łodziński S., *Równość i różnica. Mniejszości narodowe w porządku demokratycznym w Polsce po 1989 roku*, Warszawa 2005.
- Łodziński S., Warmińska K., Gudaszewski G., *Mniejszości narodowe i etniczne w Polsce w świetle Narodowego Spisu Powszechnego Ludności z 2011 roku*, Warszawa 2016.
- Malkusz Ł., *Duże Opole w cieniu naruszenia praw mniejszości*, <https://vdg.pl> [dostęp: 21.01.2023].
- Mironowicz E., *Polityka narodowościowa PRL*, Białystok 2000.
- Mucha J., *Oblicza etniczności*, Kraków 2005.
- Nowicka E., *Co oznacza być mniejszością narodową lub etniczną w Polsce?*, Warszawa 2014.
- Portal Niemców w Polsce, <https://vdg.pl> [dostęp: 8.02.2024].
- Portal Towarzystwa Społeczno-Kulturalnego Niemców na Śląsku Opolskim, <https://skgd.pl> [dostęp: 8.02.2024].
- Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań, <https://www.stat.gov.pl> [dostęp: 21.01.2024].

## Akty prawne

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

Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Bonn dnia 17 czerwca 1991 r. (Dz.U. z 1992 r., nr 14, poz. 56).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 1989 r., nr 20, poz. 104).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (Dz.U. z 2005 r., nr 17, poz. 141).



dr Oskar Bróz

ORCID: 0000-0002-8387-3629

e-mail: obroz@ur.edu.pl

Institut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

dr Agnieszka Podolak

ORCID: 0000-0002-5562-5257

e-mail: apodolak@ur.edu.pl

Institut Nauk Rolniczych, Ochrony i Kształtowania Środowiska

Uniwersytet Rzeszowski

## Wybrane elementy prawne wpływające na system ochrony zdrowia

### Selected legal elements with impact on the health care system

#### Abstract

Article 168 TFEU defines the European Union's activity in the field of health, allowing Member States the freedom to decide on the priorities of the health system. Due to limited resources, decision-making on the development of public health is carried out on the basis of policies and strategies that implement public health tasks. The article identifies selected legal elements which, in the authors' opinion, in the context of the implementation of public health tasks, should perform an important role in the health system in the future.

**Keywords:** health system, public health, health security.

#### Streszczenie

Artykuł 168 TFUE określa działania Unii Europejskiej w dziedzinie ochrony zdrowia, pozwalając państwom członkowskim na swobodę w decydowaniu o priorytetach systemu ochrony zdrowia. Ze względu na ograniczone zasoby podejmowanie decyzji o kształcie zdrowia publicznego realizuje się na podstawie polityk i strategii, które obejmują zadania z zakresu zdrowia publicznego. W artykule wskazano wybrane elementy prawne, które zdaniem autorów w kontekście realizacji zadań zdrowia publicznego powinny w przyszłości pełnić ważną rolę w systemie ochrony zdrowia.

**Słowa kluczowe:** system ochrony zdrowia, zdrowie publiczne, bezpieczeństwo zdrowotne.



## 1. Wstęp

Organizacja systemu ochrony zdrowia, świadczeń usług zdrowotnych i opieki medycznej leży w gestii poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej (art. 168 TFUE)<sup>1</sup>. W Polsce prawo do ochrony zdrowia zostało zagwarantowane w art. 68 Konstytucji RP. Wskazany artykuł nie definiuje systemu ochrony zdrowia jako całości<sup>2</sup>, ale nakłada na władze publiczne warunki realizacji prawa do ochrony zdrowia o odpowiednim standardzie dostępności, który powinien zostać dookreślony w przepisach rangi ustawowej<sup>3</sup>. Nie jest możliwe, aby państwo zagwarantowało jednostce dobre zdrowie, może jednak objąć ją ochroną oraz powziąć działania profilaktyczne i działania lecznicze<sup>4</sup>. Ustalenie powyższych elementów i sposobu ich realizacji oraz ujęcie ich w ramy prawne stanowi wyzwanie dla ustawodawców, a kodyfikacja prawa ochrony zdrowia w poszczególnych państwach przebiega odmiennie<sup>5</sup>.

Dookreślenie świadczeń opieki zdrowotnej jest działaniem niewystarczającym. Należałoby wdrożyć działania, które będą związane z profilaktyką chorób i zmniejszeniem czynników ryzyka<sup>6</sup>. Jednym z aktów prawnych, który stara się w sposób kompleksowy ująć zagadnienia związane z systemem ochrony zdrowia, jest ustawa o zdrowiu publicznym<sup>7</sup>. Mogłaby ona stanowić podstawę prawną dla

---

<sup>1</sup> I. Wrześniewska-Wal, *Zdrowie publiczne w regulacjach Unii Europejskiej*, „Postępy Nauk Medycznych” 2016, t. XXIX(5), s. 326.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> M. Balicki, *Organizacja i funkcjonowanie systemu opieki zdrowotnej w Polsce. Narodowy Fundusz Zdrowia (stan na 31.12.2009)* [w:] *Zdrowie publiczne. Wybrane zagadnienia*, t. I, red. J. Opolski, Warszawa 2011, s. 104–105.

<sup>4</sup> M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 68.

<sup>5</sup> Prawo medyczne jest stosunkowo nową gałęzią prawa. We Francji na przykład rozumiane jest szeroko i obejmuje istotną część prawa medycznego – obok kodeksu deontologii medycznej, od 1953 roku obowiązuje kodeks zdrowia publicznego, który liczy ponad 10 tysięcy artykułów dotyczących: praw pacjentów, prawa odnoszącego się do określonych grup (matek, dzieci), prawa odnoszącego się do określonych chorób, prawa zawodów medycznych, prawa produktów zdrowotnych oraz prawa zakładów i służb zdrowotnych. *Code de la santé publique*, <https://codes.droit.org/PDF/Code%20de%20la%20sant%C3%A9%20publique.pdf> [dostęp: 30.07.2023]. Wspomniane wyżej regulacje można zaliczyć do szeroko rozumianej polityki zdrowotnej realizowanej za pomocą aktów prawnych i innych metod normatywnych, w których definiuje się zasady udzielania świadczeń zdrowotnych i realizowania programów zdrowotnych oraz korzystania z nich. W polskiej doktrynie prawa wskazuje się na występującą w literaturze przedmiotu potrzebę podziału prawa medycznego na publiczne prawo medyczne i prywatne prawo medyczne. Zob. M. Urbaniak [w:] *Prawo medyczne w pigułce*, red. A. Gacka-Asiewicz, Warszawa 2017, s. 3.

<sup>6</sup> H. Izdebski [w:] *Ustawa o zdrowiu publicznym. Komentarz*, red. M. Dercz, Warszawa 2016, art. 1.

<sup>7</sup> Wprowadzenie terminu „zdrowie publiczne” wynikało z obowiązku implementacji prawa Unii Europejskiej. Zob. D. Cianciara, *Zdrowie publiczne w Polsce – problemy i wyzwania*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2018, nr 4(56), s. 81. W polskim porządku prawnym zdrowie publiczne

kompleksowego określenia zadań z zakresu zdrowia publicznego, podmiotów uczestniczących w realizacji tych zadań oraz zasad finansowania zadań z zakresu zdrowia publicznego, jednak ze względu na brak jednolitej definicji zdrowia publicznego i mnogość zadań, które są przed nim stawiane, tak nie jest. Autorzy niniejszego opracowania skupili się na wybranych zagadnieniach, które ich zdaniem można w przyszłości łatwo zmodyfikować, a które wpływają na poziom zdrowia publicznego.

## 2. System ochrony zdrowia i polityka zdrowotna<sup>8</sup>

Zdrowie współczesnego człowieka determinowane jest przez szereg czynników o podłożu makro- i mikrospołecznym. Pierwszą grupę stanowią m.in. procesy demograficzne, czynniki społeczno-ekonomiczne oraz zagrożenie ubóstwem społecznym. Druga grupa czynników dotyczy środowiska życia i w dużej mierze zależy od sposobu funkcjonowania rodziny<sup>9</sup>. Problematyka związana ze zdrowiem, czyli stanem dobrego samopoczucia fizycznego, psychicznego i społecznego, a nie tylko brakiem choroby lub niepełnosprawności, jest aktualnie tematem rozważań wielu dziedzin nauki, co znajduje uzasadnienie w kontekście szybkości i stylu życia oraz potrzeb współczesnego społeczeństwa<sup>10</sup>. Jedną z interdyscyplinarnych dziedzin nauki, związaną ściśle ze zdrowiem, jest medycyna, czyli ogólnie rzecz ujmując – nauka o zdrowiu i chorobie, która skupia się na leczeniu chorób lub urazów pojedynczych jednostek. Tymczasem to właśnie zdrowie publiczne obejmuje

---

zostało zdefiniowane m.in. w ustawie o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi i oznacza „stan zdrowotny całego społeczeństwa lub jego części, określane na podstawie wskaźników epidemiologicznych i demograficznych” (art. 2 pkt 35 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, Dz.U. z 2018 r., poz. 151). O problemach w definiowaniu zdrowia publicznego zob. więcej: H. Izdebski [w:] *Ustawa o zdrowiu publicznym. Komentarz*, red. M. Dercz, Warszawa 2016, art. 1.

<sup>8</sup> D. Kornobis-Romanowska opisała unijną politykę farmaceutyczną, która stanowi element polityki zdrowotnej i uwzględnia cele i wartości istotne z punktu widzenia ochrony zdrowia publicznego. Stanowienie polityki związane jest z optymalizacją procesów zachodzących w ramach wykonywania zadań organów administracji publicznej. W tym znaczeniu „rolą prawodawcy unijnego (a także krajowego) jest niedopuszczenie do sytuacji, w której regulacje normatywne byłyby sprzeczne w zakresie realizowanych celów publicznych”. Polityka farmaceutyczna Unii Europejskiej koncentruje się na formułowaniu celów dla rynku farmaceutycznego, a kluczowym aktem prawnym wyznaczającym wiodące koncepcje jest dyrektywa 2001/83. Zob. D. Kornobis-Romanowska, *Unijna polityka farmaceutyczna* [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. VII: *Prawo rynku wewnętrznego*, red. D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2020.

<sup>9</sup> E. Syrek, *Zaniedbanie emocjonalne dziecka jako zagrożenie zdrowia – wybrane aspekty*, „Auxilium Socjale” 2004, nr 1, s. 30.

<sup>10</sup> <https://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/896,pojecie.html> [dostęp: 30.07.2023].

przeciwdziałanie chorobom, przedłużanie życia i poprawę jego jakości w wymiarze społecznym i środowiskowym<sup>11</sup>.

Elementem definiującym działania wszystkich jednostek realizujących zadania z zakresu ochrony zdrowia jest system ochrony zdrowia. Do jego zadań należy wykonywanie całości działań obejmujących ogół populacji danego kraju, zorientowanych na zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego wszystkim obywatelom. Ponadto jest to podejmowanie działań skierowanych do jednostek narażonych na czynniki zagrażające zdrowiu lub osób pozbawionych, m.in. ze względów społecznych, dostępu do świadczeń zdrowotnych<sup>12</sup>.

Do funkcji prawidłowo działającego systemu ochrony zdrowia zaliczono:

- dostępność do świadczeń dla wszystkich obywateli,
- skuteczne leczenie i opiekę zorientowaną na lepsze rezultaty zdrowotne,
- efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów,
- świadczenie usług wysokiej jakości,
- dopasowanie do zmieniających się wymagań pacjentów<sup>13</sup>.

Do funkcji ochrony zdrowia zalicza się też działania na rzecz ogółu, które mają na celu m.in. monitorowanie stanu zdrowia oraz określanie potrzeb zdrowotnych ludności czy zapewnienie kompleksowych regulacji prawnych w ochronie zdrowia<sup>14</sup>.

System opieki zdrowotnej definiowany jest jako „zespół osób i instytucji mający za zadanie zapewnić opiekę zdrowotną ludności”<sup>15</sup>. Miejsce państwa w ochronie zdrowia w dokumentach WHO określane jest jako *stewardship* – państwo jest podmiotem, któremu powierzono realizację celu zdrowotnego<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> *Czym jest zdrowie publiczne?*, <https://izp.wnz.cm.uj.edu.pl/pl/blog/czym-jest-zdrowie-publiczne/> [dostęp: 30.07.2023].

<sup>12</sup> M. Latański, A. Pacian, *Zdrowie publiczne a medycyna społeczna* [w:] *Zdrowie publiczne*, red. T.B. Kulik, A. Pacian, Warszawa 2014, s. 22.

<sup>13</sup> *Funding health care: options for Europe*, red. E. Mossiakos, A. Dixon, J. Figueras, J. Kutzin, Philadelphia 2002, s. 5.

<sup>14</sup> Zob. J. Opolski, *Zdrowie publiczne – geneza, przedmiot i zakres. Wprowadzenie do zagadnienia* [w:] *Zdrowie publiczne. Wybrane zagadnienia*, red. J. Opolski, Warszawa 2011, za: J. Leowski, *Polityka zdrowotna a zdrowie publiczne. Ochrona zdrowia w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2004; *idem*, *Rola i miejsce zdrowia publicznego w systemie ochrony zdrowia – o potrzebie ustawy o zdrowiu publicznym*, „Zdrowie Publiczne” 2011, nr 111(4), s. 219–226. Regulacja ochrony zdrowia ze względu na postępującą prywatyzację usług publicznych odbiega od regulacji rozumianej chociażby przez W. Hoffa, który zdefiniował ją jako „złożoną instytucję prawa gospodarczego, w skład której wchodzi jednocześnie szczególny typ podstawy prawnej działań regulacyjnych, zwany (...) uznaniem regulacyjnym, oraz miejsce organu regulacyjnego w aparacie administracji państwowej”. W. Hoff, *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008, s. 37.

<sup>15</sup> Definicja pochodzi z opracowania NFZ. Zob. M. Giefert, K. Jarzębska, M. Łupina, W. Szczerba, *System opieki zdrowotnej w Polsce – zespół osób i instytucji mający za zadanie zapewnić opiekę zdrowotną ludności. Polski system opieki zdrowotnej*, <https://docplayer.pl/7009763-System-opieki-zdrowotnej-w-polsce-zespol-osob-i-instytucji-majacy-za-zadanie-zapewnic-opieke-zdrowotna-ludnosci-polski-system-opieki-zdrowotnej.html> [dostęp: 27.07.2021].

<sup>16</sup> M. Giefert, K. Jarzębska, M. Łupina, W. Szczerba, *Narodowy Fundusz Zdrowia Zrozumieć*, Warszawa 2012.

WHO do celów polityki zdrowotnej zalicza:

- zmniejszanie nierówności w ochronie zdrowia,
- zapewnianie dostępu do poprawy zdrowia,
- umacnianie zdrowia poprzez zapobieganie chorobom, wypadkom i zagrożeniom,
- zapewnienie takiej organizacji procesów leczenia, aby z fachowej pomocy i opieki zdrowotnej mogły korzystać osoby tego potrzebujące i aby organizacja tej opieki i pomocy zapewniała poszanowanie godności chorego<sup>17</sup>.

Polityka według *Słownika języka polskiego* jest „zręcznym i dyplomatycznym działaniem w celu osiągnięcia określonych celów”<sup>18</sup>. Polityka zdrowotna Unii Europejskiej została określona w TFUE w art. 9, w którym istnieje zobowiązanie dla Unii jako organizacji międzynarodowej, do brania pod uwagę ochrony zdrowia ludzkiego przy określaniu i realizacji swoich polityk. Polityka zdrowotna, która wyznacza poziom bezpieczeństwa zdrowotnego, definiowana jest jako „zespół zaleceń oraz dyrektyw i określone regulacje, a także rozwiązania organizacyjno-prawne kształtujące aspekty zdrowotne jednostek i populacji”<sup>19</sup>.

Polityka zdrowotna stanowi część polityki społecznej państwa. Wpływa ona na regulacje dotyczące zatrudnienia oraz takie sfery życia kulturowo-cywilizacyjnego, jak: kształcenie, kultura, struktura dochodów i wydatków oraz zabezpieczenie społeczne (emerytury i renty)<sup>20</sup>. Natomiast według ujęcia normatywnego polityka zdrowotna<sup>21</sup> dotyczy wyznaczania kierunku, w jakim powinna zmierzać ochrona zdrowia. W ramach polityki zdrowotnej poszukuje się narzędzi ułatwiających zdefiniowanie jej dobrych i właściwych cech, które będą najbardziej adekwatne wobec środowiska, w którym będzie ona realizowana<sup>22</sup>.

W aksjologicznym ujęciu polityka zdrowotna zorientowana jest zatem na określenie prawa do ochrony zdrowia. Prawo to zostało przyjęte powszechnie w kulturze zachodniej jako jedno z podstawowych dóbr człowieka i wpisane zostało do większości, jeżeli nie do wszystkich, ustaw konstytucyjnych państw rozwiniętych<sup>23</sup>.

---

<sup>17</sup> Za: G. Magnuszewska-Otulak, *Wybrane problemy polityki zdrowotnej w Polsce*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2013, nr 2, s. 27 i przytoczona tam literatura.

<sup>18</sup> *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pl/polityka> [dostęp: 27.07.2023].

<sup>19</sup> B. Bober, *Bezpieczeństwo zdrowotne jako istotny komponent bezpieczeństwa państwa*, „Studia nad Bezpieczeństwem” 2016, nr 1, s. 39.

<sup>20</sup> Uczestnikami i współtwórcami polityki zdrowotnej są: Rada Ministrów, administratorzy ochrony zdrowia, lekarze, aktualni i przyszli pacjenci oraz organizacje z rynkowego otoczenia zdrowia. Zob. *Programy polityki zdrowotnej*, <https://www.gov.pl/web/zdrowie/programy-polityki-zdrowotnej> [dostęp: 30.07.2023].

<sup>21</sup> Polityka zdrowotna została też zdefiniowana przez WHO: „Polityka zdrowotna definiuje to, co powinno być zrobione, kto powinien być za to odpowiedzialny, w jakim okresie, oraz określa wymagania finansowe”. WHO, *Formulating strategies for all by the year 2000. Guiding principles and essential issues*, Geneva 1979.

<sup>22</sup> T.B. Kulik, K. Zdunek, A. Pacian, *Polityka zdrowotna w krajach Unii Europejskiej*, „Zdrowie. Dobrostan” 2013, nr 4, s. 157.

<sup>23</sup> Zob. Z. Orzeł, *Polityka zdrowotna [w:] Zdrowie publiczne*, red. T.B. Kulik, A. Pacian, Warszawa 2014, s. 247; M. Dercz, *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, Warszawa 2013, s. 23 i n.

W tym znaczeniu polityka zdrowotna jest rozumiana jako „deklaratywny zestaw zasad spójnych z zakładanymi celami i regulujących rozdział środków na realizację zadań zdrowotnych lub jako rzeczywisty rozkład wydatków na realizację zadań związanych z ochroną zdrowia”<sup>24</sup>.

Polityka zdrowotna jest realizowana przez programy polityki zdrowotnej, które są zespołem zaplanowanych i zamierzonych działań z zakresu opieki zdrowotnej ocenianych jako skuteczne, bezpieczne i uzasadnione. Ponadto umożliwiają one osiągnięcie w określonym terminie założonych celów polegających na wykrywaniu i zrealizowaniu określonych potrzeb zdrowotnych oraz poprawie stanu zdrowia wskazanej grupy świadczeniobiorców. Są opracowane, wdrażane, realizowane i finansowane przez ministra albo jednostkę samorządu terytorialnego<sup>25</sup>.

W polskim porządku prawnym przykładami dokumentów ustanawianych w celu realizacji polityki zdrowia publicznego są m.in.: Polityka Lekowa Państwa 2018–2022<sup>26</sup> i Narodowy Program Zdrowia<sup>27</sup>.

### 3. Prawo Unii Europejskiej a zdrowie publiczne

Traktat amsterdamski ukierunkował działania Unii Europejskiej na poprawę zdrowia publicznego, zapobieganie chorobom oraz eliminację źródeł zagrożenia dla zdrowia ludzkiego<sup>28</sup>. Postanowienia dotyczące zdrowia publicznego zawarto w jego art. 129 pkt 3<sup>29</sup>, w którym Unia Europejska zobowiązywała się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony ludzkiego zdrowia poprzez mobilizowanie do współpracy państw członkowskich i – jeśli jest to konieczne – wspieranie ich działań. Wskazane kroki miały na celu zapobieganie chorobom, zwłaszcza epidemiom (w tym uzależnieniom), poprzez wsparcie badań nad ich etiologią, sposobami rozprzestrzeniania oraz przeciwdziałania, jak również dostęp do informacji i edukację zdrowotną.

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej w art. 168 określił kompetencje Unii Europejskiej do działania w sferze zdrowia publicznego, wyznaczył cele do osiągnięcia, wskazał działania, które powinny lub mogą być podejmowane do ich realizacji, oraz zdefiniował środki. Zgodnie z art. 6a TFUE w zakresie ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego Unia Europejska ma kompetencje do prowadzenia

<sup>24</sup> G. Magnuszewska-Otulak, *Wybrane problemy...*, *op.cit.*, s. 89.

<sup>25</sup> Art. 5 pkt 29a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 146).

<sup>26</sup> Ministerstwo Zdrowia, *Polityka Lekowa Państwa 2018–2022*. Dokument na kolejne lata nie został opublikowany.

<sup>27</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021–2025 (Dz.U. z 2021 r., poz. 642).

<sup>28</sup> *Leksykon prawa medycznego*, red. A. Górski, Warszawa 2012, s. 150.

<sup>29</sup> Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864).

działań o charakterze wspierającym, koordynującym i uzupełniającym działania państw członkowskich<sup>30</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości uznał, że choć działania Unii w dziedzinie zdrowia publicznego w pełni szanują odpowiedzialność państw członkowskich za ich system opieki zdrowotnej, to jednak art. 168 ust. 7 TFUE nie wyklucza, by mogły być one zobowiązane na podstawie przepisów traktatowych, takich jak art. 56 TFUE, lub postanowień prawa wtórnego przyjętych w oparciu o inne jego przepisy do wprowadzenia pewnych dostosowań w swoich krajowych systemach zabezpieczenia społecznego, i nie można uznać, iż narusza to ich suwerenność w tej dziedzinie<sup>31</sup>.

Parlament Europejski i Rada mogą wyznaczać standardy jakości i bezpieczeństwa produktów leczniczych i wyrobów medycznych w drodze wydawania rozporządzeń, dyrektyw i decyzji. Przykładowo deklaracja nr 32 dołączona do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony, odnosząca się do art. 168 ust. 4 lit. c TFUE, wskazuje, że instytucje Unii Europejskiej mają prawo do uchwalenia wyższych standardów dla norm jakości i bezpieczeństwa niż obowiązujące normy krajowe, jeżeli uniemożliwiałyby one osiągnięcie odpowiedniego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego<sup>32</sup>.

Działania Unii w dziedzinie zdrowia publicznego muszą być prowadzone z poszanowaniem obowiązków państw członkowskich w określaniu ich polityki zdrowotnej, jak również w organizacji i świadczeniu usług zdrowotnych i opieki medycznej. Obowiązki te obejmują zarządzanie usługami zdrowotnymi i opieką medyczną oraz przydział zasobów (art. 168 ust. 7 TFUE).

Do dostosowania przepisów Unii Europejskiej i osiągnięcia celów stawianych przed zdrowiem publicznym w dobie rewolucji informatycznej<sup>33</sup>, rozwoju

---

<sup>30</sup> M. Malczewska, *Komentarz do art. 168 TFUE [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, LEX. Działania Unii Europejskiej będą obejmowały: zwalczanie epidemii, wspieranie badań nad ich przyczynami, sposobami ich rozprzestrzeniania się, zapobiegania im, monitorowanie transgranicznych zagrożeń dla zdrowia. Zob. M. Malczewska, *Unia Europejska wobec pandemii SARS-CoV-2. Inicjatywy związane z ochroną zdrowia publicznego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, czerwiec, s. 5.

<sup>31</sup> Zob. orzeczenie TS C-372/04 *Watts*, pkt 146–147; C-385/99 *Müller-Fauré i van Riet*, pkt 102; C-376/98 *Niemcy p. PE i Radzie UE*, pkt 78.

<sup>32</sup> Zob. H. Kisilowska, G. Zieliński, *Administracyjnoprawna ochrona rynku wyrobów medycznych – prawo, wartości, gospodarka [w:] Administracja publiczna a gospodarka*, red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, Warszawa 2018, s. 118 i n.

<sup>33</sup> Informatyzacja, zmiany społeczne i gospodarcze wymuszają na państwie i administracji podejmowanie nowego rodzaju aktywności w zakresie: ekonomizacji, technicyzacji czy informatyzacji. Zob. K. Kokocińska, *Państwo administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 4001, s. 149 i 150. Wyżej wymienione procesy, w szczególności jeżeli mowa o wprowadzaniu nowych technologii, nie mogą pomijać potrzeb osób starszych. Rozwój infrastruktury wsparcia powinien się odbywać przede wszystkim na poziomie gmin. Zob. J. Blicharz, J. Zacharko, *Zastosowanie sztucznej inteligencji i robotyki w usługach opiekuńczych świadczonych osobom starszym: szansa czy zagrożenie?*, „Ius et Administratio” 2023, nr 51(2), s. 33.

samolecznictwa może być konieczne zastosowanie dokumentów typu *soft law*<sup>34</sup> czy wykonywanie odpowiednich zadań przez samorząd terytorialny<sup>35</sup>. W sytuacji pozostawania regulacji poza obszarem kompetencji możliwa jest regulacja za pomocą prawa miękkiego. *Soft law* może również określać sposób realizacji aktów prawnie wiążących<sup>36</sup>.

Ochrona zdrowia publicznego stanowi wyłączną kompetencję każdego z państw członkowskich. W kontekście swobody rynku wewnętrznego Unii Europejskiej należy wspomnieć, że względy zdrowia publicznego stanowią dopuszczalne uzasadnienie ograniczeń i wprowadzenia reglamentacji działalności gospodarczej (art. 36 TFUE)<sup>37</sup>.

#### 4. Gwarancje bezpieczeństwa zdrowotnego

Bezpieczeństwo zdrowotne jest elementem zdrowia publicznego<sup>38</sup> i w tym kontekście będzie rozumiane jako zaangażowanie „instytucji publicznych, mające na celu poprawę, promocję oraz ochronę zdrowia ludności, poprzez działania takie

<sup>34</sup> *Soft law* stanowią „zalecane zasady zawarte w różnego rodzaju normach, niewiązujących lub dobrowolnych rezolucjach, zaleceniach, kodeksach postępowania i standardach”. J. Olszewski, *Compliance jako przewencyjna forma informowania*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2022, nr 4101, s. 668–669.

<sup>35</sup> Zaspokajanie potrzeb zbiorowych w zakresie zapewnienia ochrony zdrowia należy do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2023 r., poz. 40). Zob. więcej: W. Śniecickowski, *Podstawowa opieka zdrowotna jako zadanie własne samorządu gminnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 5, s. 81–94.

<sup>36</sup> M. Pietrzyk, *Soft law i hard law w europejskim prawie administracyjnym: relacja alternatywy, uzupełnienia, wykluczenia oraz przejścia [w:] Administracja publiczna wobec wyznań i oczekiwań społecznych*, red. M. Giełda, R. Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2020, s. 135 i 136. Postępująca prywatyzacja zadań administracyjnych, do których zalicza się również opiekę zdrowotną, wychodzi z reżimu prawa administracyjnego. Zob. I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 118.

<sup>37</sup> Zob. R. Stankiewicz, *Czy w Unii Europejskiej istnieje odrębna (unijna) polityka zdrowotna?* [w:] *Krajowe systemy ochrony zdrowia a Unia Europejska. Przykład Polski*, red. R. Stankiewicz, Warszawa 2016, LEX.pl. Ochrona zdrowia jest najważniejszą wartością w katalogu art. 36 TFUE uzasadniającym ograniczenia w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Zob. R. Skubisz, *Swoboda przepływu towarów [w:] Prawo europejskie. Zarys wykładu*, red. R. Skubisz, Lublin 2006, s. 219. Ograniczenie swobody wolności gospodarczej jest dopuszczalne na podstawie art. 51 i 52 TFUE, jeżeli jest to uzasadnione koniecznością zagwarantowania porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zdrowia publicznego w danym państwie. Zob. A. Tworkowska-Baraniuk, K. Zapolska, *Zdrowie publiczne jako przesłanka uzasadniająca ograniczanie wolności gospodarczej – uwagi na tle wybranego orzecznictwa*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2018, nr 165, s. 71 i przytoczona tam literatura. Reglamentację działalności gospodarczej wprowadzono np. nowelizacją ustawy Prawo farmaceutyczne. Zob. więcej: A. Jacek, *Przesłanki udzielania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej po wejściu w życie przepisów ustawy „apteka dla aptekarza”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2018, nr 102, s. 38–50.

<sup>38</sup> R. Stankiewicz, *Czy w Unii...*, s. 11.

jak np.: analiza sytuacji zdrowotnej społeczeństwa, nadzór zdrowotny, promocja zdrowia, zapobieganie i zwalczanie chorób zakaźnych, ochrona środowiska i nadzór sanitarny, działania przygotowawcze na wypadek nagłych sytuacji zdrowotnych<sup>39</sup>.

Pojęcie „bezpieczeństwo zdrowotne” również nie jest jednolite i można je podzielić na trzy kategorie:

- bezpieczeństwo zdrowotne *sensu stricto* (związane bezpośrednio z ochroną życia i zdrowia), którego podstawą ochrony są regulacje administracyjno-prawne dotyczące organizacji i funkcjonowania systemu ochrony zdrowia,
- bezpieczeństwo sanitarno-epidemiologiczne, które zajmuje się ochroną zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem czynników środowiskowych oraz zapobieganiem powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych,
- bezpieczeństwo farmaceutyczne, które związane jest z regulacjami prawnymi obejmującymi wytwarzanie i obrót produktów leczniczych<sup>40</sup>.

Ze względu na występowanie zagrożeń zdrowotnych oraz sanitarno-epidemiologicznych bezpieczeństwo zdrowotne jest jednym z elementów bezpieczeństwa publicznego<sup>41</sup>. Ochrona przed zagrożeniami wpisana jest w aksjologię społecznej gospodarki rynkowej i wywiera wpływ na regulacje prawne dotyczące wykonywania działalności gospodarczej podmiotów na rynku usług medycznych<sup>42</sup>.

Bezpieczeństwo publiczne za zadanie chronić przed bezprawnymi zamachami naruszającymi takie dobra, jak np. życie czy zdrowie<sup>43</sup>. Realizacja bezpieczeństwa publicznego stanowi wymóg współżycia i rozwoju zorganizowanej grupy ludzkiej oraz powinno być jednym z podstawowych zadań państwa<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> P. Grzywna, *Bezpieczeństwo zdrowotne – wprowadzenie do problematyki*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 2015, t. XIV, s. 120.

<sup>40</sup> Według K. Żaka przejawem zagwarantowania bezpieczeństwa zdrowia i życia ludzi jest szczególnie unormowanie prawne stosowania produktów leczniczych. Zob. K. Żak, *Dostępność produktów leczniczych w Polsce [w:] Zdrowie i styl życia. Determinanty długości życia*, red. W. Nowak, K. Szalanka, Wrocław 2020, s. 329.

<sup>41</sup> Zagrożeniami zdrowotnymi są wszystkie czynniki i zdarzenia, które wywołują negatywny wpływ na zdrowie człowieka, a ich skutkami są rozpoznane i nierozpoznane choroby. R. Stankiewicz, *Model racjonalizacji dostępu do produktu leczniczego. Zagadnienia publicznoprawne*, Warszawa 2014, s. 11.

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 12. Ochrona zdrowia i zdrowie publiczne mogą stanowić przesłankę wprowadzenia ograniczeń w zakresie wolności gospodarczej, które zostały wpisane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zob. A. Tworkowska-Baraniuk, K. Zapolska, *Zdrowie publiczne...*, *op.cit.*, s. 64.

<sup>43</sup> J. Jagielski definiuje bezpieczeństwo publiczne następująco: „w treści tego pojęcia na plan pierwszy wysuwa się element zagrożenia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi określone dobra jak życie, zdrowie, mienie, a ściślej jego brak”. J. Jagielski, *Administracyjnoprawna regulacja zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego [w:] Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 639. W. Kawka zdefiniował natomiast bezpieczeństwo publiczne jako „stan, w którym ogół społeczeństwa i jego interesy, jako też państwo wraz ze swymi celami mają zapewnioną ochronę od szkód, zagrażających im z jakiegokolwiek źródła”. W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 46.

<sup>44</sup> R. Stankiewicz, *Model racjonalizacji...*, s. 12.



Przeciwdziałanie zagrożeniom obejmującym zagadnienia związane z bezpieczeństwem publicznym zostało uregulowane przez prawo administracyjne, które identyfikuje zagrożenia, wartościuje je, przeciwdziałają im oraz usuwa lub ogranicza zagrożenia już istniejące (takie zadanie pełni policja administracyjna/gospodarcza). Określanie zagrożeń i ich charakteru umożliwia kształtowanie norm prawnych dla odpowiedniego przeciwdziałania im. Proces ustawodawczy powinien zatem w ten sposób zabezpieczać interes publiczny<sup>45</sup>. Zadaniem prawa administracyjnego powinna być też ochrona społeczeństwa przed zagrożeniami, które stanowią podstawę dla kreacji tych norm<sup>46</sup>.

Ochrona bezpieczeństwa zdrowotnego polega na podejmowaniu działań zmierzających do eliminowania lub ograniczania zagrożeń<sup>47</sup>. Rozwiązaniem wartym uwagi jest przykład Kanady, gdzie realizacja bezpieczeństwa publicznego odbywa się według modelu pól ochrony zdrowia wskazujących na cztery obszary wywierające decydujący wpływ na zdrowie jednostki, czyli czynniki genetyczne, styl życia, czynniki środowiskowe i model systemu ochrony zdrowia. Przyjęte założenie sprawia, iż postrzeganie ochrony bezpieczeństwa publicznego wymaga też realizacji zadań w płaszczyźnie polityki społecznej<sup>48</sup>.

## 5. Podsumowanie

Poszukiwanie optymalnego systemu ochrony zdrowia związane jest m.in. z problemami środowiskowymi i społecznymi z jakimi mierzą się obywatele poszczególnych państw, a system ograniczony jest zasobami finansowymi przeznaczonymi na system opieki zdrowotnej. Prawo Unii Europejskiej wspiera działania związane

---

<sup>45</sup> Według J.S. Langroda interes publiczny jest pojęciem, które w prawie administracyjnym przeważa. W momentach kryzysowych jest on w stanie „uzasadnić odstępstwo od ścisłego wykonania ustawy”. J.S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego: zarys części ogólnej: reprint*, Kraków 2003, s. 260.

<sup>46</sup> R. Stankiewicz, *Model racjonalizacji...*, *op.cit.*, s. 3. W celu ochrony tych podstawowych wartości należy utworzyć stosunki administracyjne, które będą odsuwały te zagrożenia, przeciwdziałały im, wypierały je oraz usuwały ich skutki. Takie zadanie spełnia nadzór prewencyjny. Zob. T. Kocowski, *Prawne funkcje działań policyjnych* [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2000, s. 103.

<sup>47</sup> S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.

<sup>48</sup> Na podstawie Raportu Ministra Zdrowia Kanady M. Lalonde’a, *A new perspective on health of Canadians*, <http://www.phac-aspc.gc.ca/ph-sp/pdf/perspect-eng.pdf> [dostęp: 29.08.2023]. W publikacji wskazano na następujące elementy: tradycyjne podejście do ochrony zdrowia; wady tradycyjnego podejścia; główne problemy w dziedzinie zdrowia; sposoby ochrony zdrowia; zagadnienia wynikające z zastosowania koncepcji pól (obszarów) ochrony zdrowia i inne elementy, które powinny zostać wzięte pod uwagę przy projektowaniu modelu ochrony zdrowia.

z realizacją założeń zdrowia publicznego. Liczba regulacji obejmujących zagadnienia z zakresu zdrowia publicznego sprawia, że koordynacja działań organów administracji publicznej jest znacznie utrudniona. Bezpieczeństwo zdrowotne uzasadnia wprowadzenie reglamentacji działalności gospodarczej, wyznacza również obowiązki tych podmiotów. Współdziałanie organów administracji publicznej i podmiotów prywatnych przy postępującej prywatyzacji usług publicznych powinno być w przyszłości realizowane za pomocą *soft law* czy polityk, dlatego też warto, aby dokumenty planistyczne były kontynuowane. W przyszłości realizacja zdrowia publicznego i wdrażanie optymalnych rozwiązań z zakresu zdrowia publicznego powinny być prowadzone w myśl zasady subsydiarności przez samorządy terytorialne, które pełnią ważną rolę w realizacji polityki społecznej<sup>49</sup>.

## Bibliografia

- Administracja publiczna a gospodarka*, red. B. Jaworska-Dębska, A. Dobaczewska, Warszawa 2018.
- Blicharz J., Zacharko J., *Zastosowanie sztucznej inteligencji i robotyki w usługach opiekuńczych świadczonych osobom starszym: szansa czy zagrożenie?*, „Ius et Administratio” 2023, nr 51(2).
- Bober B., *Bezpieczeństwo zdrowotne jako istotny komponent bezpieczeństwa państwa*, „Studia nad Bezpieczeństwem” 2016, nr 1.
- Borkowski A., Chełmoński A., Guziński M., Kiczka K., Kieres L., Kocowski T., *Administracyjne prawo gospodarcze. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2000.
- Bróż O., *Systemy informatyczne wspierające nadzór nad bezpieczeństwem stosowania produktów leczniczych*, „Ius et Administratio” 2018, nr 1.
- Cianciara D., *Zdrowie publiczne w Polsce – problemy i wyzwania*, „Studia Biuro Analiz Sejmowych” 2018, nr 4(56).
- Dercz M., *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, Warszawa 2013.
- Górski A., *Leksykon prawa medycznego*, Warszawa 2012.
- Funding health care: options for Europe*, red. E. Mossiakos, A. Dixon, J. Figueras, J. Kutzin, Philadelphia 2002.
- Hoff W., *Prawny model regulacji sektorowej*, Warszawa 2008.
- Jacek A., *Przesłanki udzielania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej po wejściu w życie przepisów ustawy „apteka dla aptekarza”*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza” 2018, nr 102.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Kokocińska K., *Państwo administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2020, nr 4001.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2023.
- Kornobis-Romanowska D., *Unijna polityka farmaceutyczna [w:] System Prawa Unii Europejskiej, t. VII: Prawo rynku wewnętrznego*, red. D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2020.
- Kulik T.B., Zdunek K., Pacian A., *Polityka zdrowotna w krajach Unii Europejskiej*, „Zdrowie. Do brostan” 2013, nr 4.
- Langrod J.S., *Instytucje prawa administracyjnego: zarys części ogólnej: reprint*, Kraków 2003.
- Leowski J., *Polityka zdrowotna a zdrowie publiczne. Ochrona zdrowia w gospodarce rynkowej*, Warszawa 2004.

<sup>49</sup> J. Blicharz, L. Zacharko, *Zastosowanie sztucznej... , op.cit.*, s. 32.

- Leowski J., *Rola i miejsce zdrowia publicznego w systemie ochrony zdrowia – o potrzebie ustawy o zdrowiu publicznym*, „Zdrowie Publiczne” 2011, nr 111(4).
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3.
- Magnuszewska-Otulak G., *Wybrane problemy polityki zdrowotnej w Polsce*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” 2013, nr 2.
- Malczewska M., *Unia Europejska wobec pandemii SARS-CoV-2. Inicjatywy związane z ochroną zdrowia publicznego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, czerwiec.
- Olszewski J., *Compliance jako prewencyjna forma informowania*, „Acta Universitatis Wratislavisla-viensis” 2022, nr 4101.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2013.
- Prawo europejskie. Zarys wykładu*, red. R. Skubisz, Lublin 2006.
- Prawo medyczne w pigułce*, red. A. Gacka-Asiewicz, Warszawa 2017.
- Stankiewicz R., *Krajowe systemy ochrony zdrowia a Unia Europejska. Przykład Polski*, Warszawa 2016.
- Stankiewicz R., *Model racjonalizacji dostępu do produktu leczniczego. Zagadnienia publicznoprawne*, Warszawa 2014.
- Syrek E., *Zaniedbanie emocjonalne dziecka jako zagrożenie zdrowia – wybrane aspekty*, „Auxilium Socjale” 2004, nr 1.
- Śniecikowski W., *Podstawowa opieka zdrowotna jako zadanie własne samorządu gminnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2014, nr 5.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Tworkowska-Baraniuk A., Zapolska K., *Zdrowie publiczne jako przesłanka uzasadniająca ograniczenie wolności gospodarczej – uwagi na tle wybranego orzecznictwa*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2018, nr 165.
- Ustawa o zdrowiu publicznym. Komentarz*, red. H. Izdebski, T. Rek, M. Dercz, Warszawa 2016.
- Wrześniewska-Wal, *Zdrowie publiczne w regulacjach Unii Europejskiej*, „Postępy Nauk Medycznych” 2016, t. XXIX(5).
- Zdrowie i styl życia. Determinanty długości życia*, red. W. Nowak, K. Szalotka, Wrocław 2020.
- Zdrowie publiczne*, red. T.B. Kulik, A. Pacian, Warszawa 2014.
- Zdrowie publiczne. Wybrane zagadnienia*, t. I, red. J. Opolski, Warszawa 2011.

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483)
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864).
- Ustawa z dn. 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1261, 2111; z 2018 r., poz. 138, 650).
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1119).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40).
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2123).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o służbie medycyny pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1184).

- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2301).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2024 r., poz. 146).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 151).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1608; z 2023 r., poz. 1718).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021–2025 (Dz.U. z 2021 r., poz. 642).

## Orzecznictwo

- Wyrok ETS z 20 marca 1986 r. 35/85, LEX nr 130166.
- Wyrok TSUE C-372/04 *Watts*, pkt 146–147; C-385/99 *Müller-Fauré i van Riet*, pkt 102; C-376/98 *Niemcy p. PE i Radzie UE*.
- Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK-A 2004, nr 1, poz. 1.

## Źródła internetowe

- Code de la santé publique*, <https://codes.droit.org/PDF/Code%20de%20la%20santé%20publique.pdf> [dostęp: 29.08.2023].
- Giefert M., Jarzębskiej K., Lupiny M., Szczerba W., *System opieki zdrowotnej w Polsce – zespół osób i instytucji mający za zadanie zapewnić opiekę zdrowotną ludności. Polski system opieki zdrowotnej*, <https://docplayer.pl/7009763-System-opieki-zdrowotnej-w-polsce-zespol-osob-i-instytucji-majacy-za-zadanie-zapewnic-opieke-zdrowotna-ludnosci-polski-system-opieki-zdrowotnej.html> [dostęp: 27.07.2023].
- GUS, <https://stat.gov.pl/metainformacje/sownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/896,pojecie.html> [dostęp: 29.08.2023].
- Ojczyk J., *Mapy potrzeb zdrowotnych – sejmowa Komisja Zdrowia odrzuca rządowy projekt*, [https://www.prawo.pl/zdrowie/nowe-mapy-potrzeb-zdrowotnych-nowelizacja-ustawy-o-swiadczeniach,506868.html?\\_ga=2.214315102.873659851.1618423474-988333296.1618147339](https://www.prawo.pl/zdrowie/nowe-mapy-potrzeb-zdrowotnych-nowelizacja-ustawy-o-swiadczeniach,506868.html?_ga=2.214315102.873659851.1618423474-988333296.1618147339) [dostęp: 29.08.2023].
- Puls Medycyny: MJM, *Ukazał się projekt Narodowego Programu Zdrowia na lata 2021–2025*, <https://pulsmedycyny.pl/ukazal-sie-projekt-narodowego-programu-zdrowia-na-lata-2021-2025-1104089> [dostęp: 29.08.2023].
- Raport Ministra Zdrowia Kanady M. Lalonde’a, *A new perspective on health of Canadians*, <http://www.phac-aspc.gc.ca/ph-sp/pdf/perspect-eng.pdf> [dostęp: 29.08.2023].
- Strona internetowa Ministerstwa Zdrowia, *Programy polityki zdrowotnej*, <https://www.gov.pl/web/zdrowie/programy-polityki-zdrowotnej1> [dostęp: 30.07.2023].
- Unia Europejska, *Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji przeznaczony dla osób redagujących akty prawne Unii Europejskiej*, <https://eur-lex.europa.eu/content/techleg/KB0213228PLN.pdf> [dostęp: 29.08.2023].
- WHO, *The safety of medicines in public health programmes: pharmacovigilance an essential tool*, [https://www.who.int/medicines/areas/quality\\_safety/safety\\_efficacy/Pharmacovigilance\\_B.pdf](https://www.who.int/medicines/areas/quality_safety/safety_efficacy/Pharmacovigilance_B.pdf) [dostęp: 29.08.2023].



mgr Katarzyna Czop

ORCID: 0000-0002-9402-6783

e-mail: kczop@ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

## Koncepcja miejsca zamieszkania w ujęciu polskiego prawa cywilnego oraz prawa kanonicznego

### The concept of place of residence in terms of Polish civil law and canon law

#### Abstract

This article is intended to present regulations regarding place of residence in the Polish legal system and in the canon law system. It specifies the regulations regarding obtaining a place of residence by natural persons. It also contains a short comparison of both methods of regulating this issue.

**Keywords:** place of residence, *domicilium*, civil law, canon law.

#### Streszczenie

Niniejszy artykuł ma za zadanie przedstawić regulacje dotyczące miejsca zamieszkania w polskim systemie prawnym oraz w systemie prawa kanonicznego. Wskazane w nim zostały regulacje dotyczące uzyskiwanie miejsca zamieszkania przez osoby fizyczne. Dokonano w nim również krótkiego porównania obydwu sposobów regulacji tego zagadnienia.

**Słowa kluczowe:** miejsce zamieszkania, *domicilium*, prawo cywilne, prawo kanoniczne.

## 1. Wstęp

Miejsce zamieszkania, zamiennie nazywane „domicylem” od łacińskiego *domicilium*, jest obok imienia i nazwiska oraz wieku jednym z atrybutów prawnych przynależnych wyłącznie osobom fizycznym. Konstrukcja ta pozwala na dokonanie konkretnej identyfikacji oraz określenia osoby fizycznej poprzez indywidualizację oraz wykazanie związku osoby z danym obszarem geograficznym<sup>1</sup>. Jest on jedno-

<sup>1</sup> T. Sokołowski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz LEX*, t. I: *Część ogólna*, red. A. Kidyba, Warszawa 2012, s. 137–138.

częśnie niezbędny dla celów publicznoprawnych, wyznaczając m.in. właściwość miejscową organów administracji publicznej czy też sądów.

Jednak w porównaniu z imieniem czy też wiekiem, miejsce zamieszkania ma mocno wolnościowy charakter. Jest tak, ponieważ jego wybór jest w dużym stopniu zależy od woli człowieka, a co za tym idzie – osoba dorosła może dokonać swobodnego wyboru oraz zmian swojego domicylu w sposób adekwatny do własnych zamierzeń czy też celów życiowych. Można zatem uznać, że wybór ten należy do sfery wolności osób fizycznych, co sprawia, że może być uznany za przynależący do sfery integralności osoby ludzkiej<sup>2</sup>.

Określając charakter prawny miejsca zamieszkania, biorąc pod uwagę jego cechy charakterystyczne, nie należy uznawać go w żadnym wypadku za prawo czy też stosunek prawny<sup>3</sup>.

## 2. Koncepcja miejsca zamieszkania w polskim prawie cywilnym

Pojęcie miejsca zamieszkania jest w różny sposób rozumiane w prawie poszczególnych państw, a nawet w ramach jednego systemu prawnego może zaistnieć sytuacja, w której inaczej będzie ono rozumiane na kanwie prawa merytorycznego, a inaczej w prywatnym prawie międzynarodowym. Dlatego też w celu jego określenia mogą być brane pod uwagę elementy faktyczne bądź prawne albo też przyjmowana jest kombinacja tych elementów<sup>4</sup>.

W prawie polskim pojęcie miejsca zamieszkania zostało zdefiniowane w art. 25 Kodeksu cywilnego<sup>5</sup>, który stanowi, że miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Wskazać jednak należy, że regulacja ta ma charakter w pewnym stopniu podstawowy i nie odnosi się do wszystkich osób fizycznych, gdyż nie ma ona zastosowania w przypadku dzieci pozostających pod władzą rodzicielską czy też osób pozostających pod opieką. Jak zatem wynika z art. 25 k.c., miejsce zamieszkania w polskim systemie prawnym jest konstrukcją stanowiącą kombinację dwóch powiązanych ze sobą elementów: obiektywnego, czyli faktycznego przebywania w określonym miejscu (*corpus*), oraz subiektywnego, polegającego na uzewnętrznieniu przez daną osobę zamiaru przebywania w określonym miejscu w sposób względnie trwały (*animus*)<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> T. Smoczyński, *Integralność człowieka w świetle jego statusu rodzinnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1988, z. 2, s. 26.

<sup>3</sup> S. Kalus [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I: *Część ogólna (art. 1–125)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018, LEX, art. 25.

<sup>4</sup> M. Pazdan, *Prawo prywatne międzynarodowe*, Warszawa 2012, s. 53–54; S. Kulas [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I: *Część ogólna, cz. 1 (art. 1–125)*, red. M. Habdas, M. Frus, Warszawa 2018, s. 137.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.), dalej jako: k.c.

<sup>6</sup> M. Pilich [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I: *Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4))*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021, s. 587–588, art. 25.

Jednocześnie w doktrynie sporna jest kwestia utraty jednego z tych elementów, jednak większość jej przedstawicieli skłania się ku przyjęciu założenia, że utrata któregokolwiek ze wskazanych elementów powoduje utratę miejsca zamieszkania bez ustanowienia nowego<sup>7</sup>. Z tego też powodu konieczne jest równoczesne występowanie *corpus* oraz *animus*. Dopiero łączne występowanie obu tych elementów pozwala na wskazanie danej miejscowości jako centrum życiowej aktywności osoby, w którym koncentrują się jej interesy osobiste i majątkowe, a analiza powyższych składników winna być dokonywana łącznie. Jest tak, ponieważ składnik mentalny manifestowany jest w szczególności poprzez konkretne i obiektywnie sprawdzalne zachowania wchodzące w skład *corpus*. Z tej też przyczyny poniższe częściowe rozdzielenie wspomnianych elementów wchodzących w skład miejsca zamieszkania służy jedynie potrzebom teoretycznego opisu<sup>8</sup>.

Obiektywny element stanowiący o miejscu zamieszkania, czyli faktyczne przebywanie na określonym terenie, zgodnie z opinią przedstawicieli doktryny winien być trwały, jednak nie musi on mieć charakteru ciągłego<sup>9</sup>. Dlatego też do utraty miejsca zamieszkania nie dochodzi w wyniku przejściowego, chociażby długotrwałego opuszczenia danego terytorium<sup>10</sup>. Z tej też przyczyny nie dochodzi do wyzbycia się dotychczasowego miejsca zamieszkania, jeżeli dana osoba opuszcza je np. z powodu długotrwałej choroby czy też pobytu w zakładzie karnym.

W celu określenia faktycznego miejsca przebywania konkretnej osoby polski ustawodawca posługuje się jednym rodzajem jednostki terytorialnej i za jej pomocą wskazuje miejsce zamieszkania. Jednostką tą nie jest konkretny adres, pod którym mieści się budynek, nie jest nią również adres konkretnego lokalu mieszkalnego, w którym osoba faktycznie przebywa<sup>11</sup>. Jednostką tą jest miejscowość, niezależnie od jej wielkości, co w pewien sposób skutkuje „zrównaniem” pozycji wielkich miast z najmniejszymi nawet wsiami. Rozwiązanie takie, o ile w pełni zrozumiałe w przypadku mniejszych miejscowości, w przypadku dużych jednostek terytorialnych zmniejsza realne korzyści z posługiwania się tą normatywną koncepcją zamieszkania<sup>12</sup>.

Jednak nawet długotrwałe i choćby ciągłe przebywanie w danej miejscowości bez równoczesnego występowania elementu subiektywnego w postaci odpowiedniego zamiaru nie skutkuje automatycznym powstaniem tudzież zmianą miejsca

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 587.

<sup>8</sup> P. Nazaruk [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019, s. 102.

<sup>9</sup> A. Lutkiewicz-Rucińska [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022, LEX, art. 25.

<sup>10</sup> Postanowienie NSA z dnia 6 lipca 2012 r., II OSK 1553/12; M. Pazdan [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. I, red. M. Safjan, 2012, s. 1108.

<sup>11</sup> S. Kulas [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I: *Część ogólna, cz. 1 (art. 1–125)*, red. M. Habdas, M. Frus, Warszawa 2018, s. 138–139.

<sup>12</sup> M. Pilich [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I: *Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4))*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021, s. 587, art. 25.

zamieszkania. Równie istotny jest osobisty stosunek (*animus*) osoby wobec konkretnego miejsca – miejscowości<sup>13</sup>.

Element subiektywny polega na wytworzeniu zamiaru stałego pobytu w danym miejscu. Jest to element wolicjonalny, który odwołuje się do czynników psychicznych danej osoby<sup>14</sup>. Może się on w szczególności przejawiać poprzez zlokalizowanie w konkretnej miejscowości tzw. stałego ogniska domowego. Pod pojęciem tym można m.in. rozumieć sprowadzenie do danej miejscowości swojej rodziny bądź też założenie jej na miejscu. Przejawem tego elementu może być również zakup domu lub zatrudnienie w danej miejscowości. Należy jednak pamiętać, że samo zatrudnienie na danym terenie nie będzie wystarczającym przejawem woli. Jest tak, ponieważ posiadanie miejsca zamieszkania w miejscowości, ogólnie rzecz biorąc, oznacza ustanowienie w niej swojego ośrodka interesów życiowych, tj. spraw osobistych oraz majątkowych<sup>15</sup>. Dlatego też przy ustalaniu zamiaru pobytu brane pod uwagę są nie tylko związki natury ekonomicznej, ale też emocjonalnej<sup>16</sup>. Oceny zaistnienia takowych związków winno się dokonywać z punktu widzenia typowego obserwatora<sup>17</sup>.

Na końcu tego krótkiego opisu omawianego zamiaru należy mieć cały czas na uwadze fakt, że ten subiektywny zamiar przebywania w miejscowości, o którym mowa w art. 25 k.c., winien dotyczyć „stałego pobytu”. Oznacza to, że osoba posiadająca taki zamiar powinna zakładać choćby niewyartykułowaną wolę pozostania na danym terenie bez z góry przewidzianych ograniczeń w czasie<sup>18</sup>. Jednak kwestii „stałego pobytu” nie należy utożsamiać z zameldowaniem na pobyt stały, gdyż ma ono charakter ściśle formalnoprawny, wynikający z dopełnienia określonej czynności urzędowej. Dlatego też zameldowanie na pobyt stały nie przesądza o miejscu zamieszkania<sup>19</sup>.

Omawiając kwestię miejsca zamieszkania w polskim porządku prawnym, winno się wskazać, że zgodnie z art. 28 k.c. dozwolone jest posiadanie jedynie jednego miejsca zamieszkania. Z tej też przyczyny w przypadku osób często zmieniających miejsce przebywania w celu określenia jej domicylu należy zbadać stopień jej powiązania z konkretnymi miejscowościami oraz dokonać wyboru miejscowości, w której w największym stopniu koncentruje się jej aktywność życiowa<sup>20</sup>.

<sup>13</sup> A. Feja-Paszkiewicz, *Zmiany w postrzeganiu statusu członka wspólnoty samorządowej – kilka uwag*, Repozytorium Uniwersytetu Wrocławskiego 2014, s. 195–196.

<sup>14</sup> R. Strugała [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2019, s. 66.

<sup>15</sup> Wyrok SN dnia 25 listopada 1975 r., III CRN 53/75.

<sup>16</sup> A. Feja-Paszkiewicz, *Zmiany w postrzeganiu...*, *op.cit.*, s. 195–196.

<sup>17</sup> A. Lutkiewicz-Rucińska [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Balwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022, LEX, art. 25.

<sup>18</sup> Postanowienie SN z dnia 7 stycznia 2009 r., II CO 25/08, LEX nr 784194; M. Pilich [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I: *Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4))*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021, s. 588, art. 25.

<sup>19</sup> M. Pilich [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I: *Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4))*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021, s. 586–587, art. 25.

<sup>20</sup> A. Feja-Paszkiewicz, *Zmiany w postrzeganiu...*, *op.cit.*, s. 195.



### 3. Koncepcja miejsca zamieszkania w prawie kanonicznym

Na samym początku analizowania domicylu w ujęciu prawa kanonicznego należy zwrócić uwagę, że jest on jednym z trzech pojęć, za pomocą których Kodeks Prawa Kanonicznego<sup>21</sup> (dalej jako: CIC) określa związek danej osoby z konkretnym terenem. Pojęciami tymi są: miejsce pochodzenia, stałe miejsce zamieszkania oraz tymczasowe miejsce zamieszkania. Dwa ostatnie miejsca wskazują na istniejącą w danym momencie więź łączącą osobę z konkretnym terytorium. Dodatkowo w zależności od dobrania określonej jednostki terytorialnej, za pomocą której zechcemy określić miejsce zamieszkania konkretnej osoby, tj. parafii lub diecezji, możliwe jest wyodrębnienie dodatkowo parafialnego lub diecezjalnego miejsca zamieszkania. Wprowadzenie tylu pojęć pozwala w pewnym stopniu na wyróżnienie aż czterech rodzajów domicyli, którymi posługuje się katolicki ustawodawca kościelny<sup>22</sup>.

Kwestia stałego oraz tymczasowego miejsca zamieszkania została uregulowana w kan. 102 CIC. W pierwszej kolejności została ujęta kwestia stałego miejsca zamieszkania. Ustawodawca kościelny wskazał aż dwie drogi nabycia stałego miejsca zamieszkania. Pierwsza z nich podobna jest w pewnych aspektach do uzyskania miejsca zamieszkania zgodnie z polskim systemem prawnym i składa się z dwóch omówionych uprzednio elementów: zarówno *corpus*, jak i *animus*, których to rozumienie jest tożsame z rozumieniem zgodnie z prawem wynikającym z k.c. Z tego też powodu miejsce zamieszkania zgodnie z kanonicznym porządkiem prawnym nabywa się poprzez przebywanie na określonym terytorium, parafii lub też diecezji, połączone z zamiarem pozostania tam na stałe, jeżeli nie nastąpi nic, co stamtąd odwoła. Druga droga nabycia tego rodzaju domicylu, charakterystyczna dla kościelnego porządku prawnego, jest uzależniona od odpowiednio długiego występowania samego *corpus*, czyli samego faktycznego przebywania na danym terenie, a co za tym idzie – elementami koniecznymi do jej urealnienia jest równoczesne wystąpienie dwóch elementów faktycznych: przebywania oraz upływu określonego czasu. Rozwiązanie to zakłada, że osoba nabywa stałe miejsce zamieszkania niezależnie od swojej woli, a więc teoretycznie również wbrew niej, poprzez stałe zamieszkiwanie na wskazanym terenie przez okres pełnych 5 lat.

W następnej kolejności w tym samym kan. 102 CIC uregulowana została kwestia charakterystycznego dla prawa kanonicznego tymczasowego miejsca zamieszkania. Jest to miejsce zamieszkania charakteryzujące się w pewnym stopniu tymczasowością. Za takim rozumieniem tego rodzaju miejsca zamieszkania poza oczywistą kwestią samej nazwy przemawiają wymagania formalne stawiane w celu nabycia tego rodzaju domicylu. Tak jak i w przypadku stałego miejsca zamieszkania,

<sup>21</sup> Codex Iuris Canonici, auctoritate IOANNIS PAULI PP. II Promulgatus, Datum Romae, 25.01.1983, AAS 75 (1983/II) III-XXX; 1–317. Przekład polski: Kodeks Prawa Kanonicznego. Przekład polski zatwierdzony przez Konferencję Episkopatu, Poznań 1984.

<sup>22</sup> Codex Iuris Canonici. Kodeks Prawa Kanonicznego. Komentarz, red. P. Majer, Warszawa 2023, s. 107–108.

istnieją dwa sposoby jego uzyskania. Są one w swoich konstrukcjach analogiczne do wyżej wskazanych, jednak wymagania dotyczące upływu określonego czasu są w tym przypadku mniej czasochłonne. Z tej też przyczyny podobnie jak uprzednio jeden ze sposobów wymaga wspólnego wystąpienia elementów *corpus* i *animus*, natomiast drugi jest niezależny od woli osoby, ale uzależniony od upływu czasu. W pierwszym wypadku tymczasowe zamieszkanie nabywa się poprzez przebywanie na terenie jakiejś parafii albo diecezji, które jest połączone z zamiarem pozostania tam, jednak nie tak jak uprzednio na stałe, lecz przez okres przynajmniej 3 miesiące, jeżeli nie nastąpi nic, co stamtąd odwoła. W drugim wypadku uzyskanie tego rodzaju domicylu możliwe jest poprzez faktyczne przebywanie, również niezależnie od swojej woli, na danym terenie przez okres 3 miesięcy.

Dodatkowo w tym miejscu należy wskazać, że w prawie kanonicznym „zachodni” kan. 102 CIC w powyższym zakresie posiada swój odpowiednik w Kodeksie Kanonów Kościołów Wschodnich<sup>23</sup> (dalej: CCEO) – kan. 912 CCEO regulujący tę kwestię w sposób identyczny. Taki rodzaj regulacji powoduje, że wyżej wskazane uregulowanie miejsca zamieszkania oraz jego uzyskiwania jest powszechne i jednokowe w całym systemie prawa kanonicznego.

Poza wskazanymi zagadnieniami dotyczącymi stałego oraz tymczasowego miejsca zamieszkania w kan. 102 CIC uregulowana również została kwestia podziału oraz interpretacji diecezjalnego miejsca zamieszkania oraz parafialnego miejsca zamieszkania. Kanon ten w § 3 reguluje kwestię kolejnej dychotomii kanonicznego miejsca zamieszkania. Ten nowy podział uzależniony jest od zastosowanej do opisywania jednostki terytorialnej – parafii oraz większych od nich diecezji. Dlatego też stałe lub tymczasowe zamieszkanie na terenie parafii należy nazywać parafialnym, a zamieszkanie takie na terenie wskazanej diecezji, chociażby niepołączone z posiadaniem zamieszkania na terenie parafii, np. spowodowane kryzysem bezdomności, należy rozumieć jako diecezjalne. Skutkiem tego możliwe jest posiadanie diecezjalnego stałego miejsca zamieszkania przy równoczesnym braku chociażby tymczasowego parafialnego miejsca zamieszkania<sup>24</sup>. Ustawodawca kościelny, w przeciwieństwie do ustawodawcy polskiego, nie wskazuje wprost na brak możliwości posiadania więcej niż jednego miejsca zamieszkania, jednak nie przewiduje też możliwości zaistnienia miejsca zamieszkania międzydiecezjalnego czy też międzyparafialnego<sup>25</sup>.

Omawiając kwestię miejsca zamieszkania w porządku kanonicznym, warto zaznaczyć, że poza oczywistymi skutkami procesowymi wynikającymi z posiadania określonego miejsca zamieszkania kościelny ustawodawca uzależnia od niego stosowane nazewnictwo określające konkretną osobę. Kwestia ta jest uregulowana

<sup>23</sup> Codex Canonum Ecclesiarum Orientalium, w: AAS, an. et vol. LXXXII, 18 Octobris 1990, nr 11.

<sup>24</sup> *Codex Iuris Canonici Kodeks Prawa Kanonicznego Komentarz*, red. P. Majer, Warszawa 2023, s. 107–108.

<sup>25</sup> J. Krukowski, *Autentyczna interpretacja Kodeksu Prawa Kanonicznego*, „Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich” 1999, nr 9(12), s. 34.

w kan. 100 CIC i wprowadza określenia „mieszkaniec”, „przybysz”, „podróżny” oraz „tułacz”. Kanon ten stanowi, że mieszkaniec to osoba, która posiada stałe zamieszkanie i w nim przebywa, przybysz zaś to osoba, która obecnie przebywa w miejscu swojego tymczasowego miejsca zamieszkania. Pozostałe dwa określenia mają zastosowanie wobec osób, które w danej chwili nie przebywają na terenie, na którym mogłyby być nazwane mieszkańcami lub przybyszami, dlatego też jeżeli osoba posiada jakieś miejsce zamieszkania, jednak chwilowo znajduje się poza nim, będzie określona mianem podróżnego, a gdy nie posiada żadnego miejsca zamieszkania – ani stałego, ani też tymczasowego – ustawodawca kościelny określa ją mianem tułacza.

#### 4. Porównanie

Już na samym początku nawet pobieżnej analizy regulacji dotyczących zagadnienia miejsca zamieszkania osoby fizycznej przyjętych i wdrożonych w polskim systemie prawnym oraz w porządku prawa kanonicznego można z łatwością zauważyć istniejące pomiędzy nimi podobieństwa oraz różnice.

Podobieństwem w głównej mierze jest samo pojmowanie funkcji istnienia miejsca zamieszkania osoby. W obydwu omawianych porządkach prawnych główną jego funkcją jest identyfikacja konkretnej osoby fizycznej za pomocą jej powiązania z konkretnym obszarem terytorialnym. Jednak z racji różnego charakteru kodyfikacji prawodawcy posługują się w tym celu innymi, charakterystycznymi dla nich jednostkami terytorialnymi. Z tego też powodu w przypadku polskiego prawa cywilnego taką jednostką terytorialną jest miejscowość, zaś w przypadku prawa kanonicznego – parafia tudzież dużo od niej większa diecezja.

Następnym podobieństwem jest bardzo wolnościowy charakter tego atrybutu osoby fizycznej. Jest tak, ponieważ w każdej z omawianych regulacji osoba, której dotyczy kwestia miejsca zamieszkania, może w sposób dobrowolny je kształtować. Może ona tego dokonywać poprzez wszelakie przejawy swojej woli dotyczące tego zagadnienia, dokonywane w sposób adekwatny do własnych zamierzeń, możliwości lub też celów życiowych.

Kolejnym podobieństwem między regulacjami we wskazywanych systemach prawnych jest występowanie w każdym z nich wymogu zaistnienia dwóch elementów, a mianowicie *corpus* i *animus*. W obu rozwiązaniach prawnych przyjęty został konstrukt, wedle którego do zaistnienia miejsca zamieszkania konieczne jest równoczesne istnienie powiązanych ze sobą elementów obiektywnych oraz subiektywnych.

Z powyższego podobieństwa wypływa jednak i pewna różnica, a mianowicie fakt, że o ile w polskim systemie prawnym istnieje jeden sposób uzyskania miejsca zamieszkania, o tyle ustawodawca kościelny dopuszcza więcej niż jeden sposób na jego pozyskanie. Dlatego też poza rozwiązaniem w pewnym stopniu analogicznym do rozwiązania znanego polskiemu systemowi prawnemu wprowadził możliwość

„nieświadomego” uzyskania domicylu. Sposób ten nie wymaga od zainteresowanej osoby fizycznej wytworzenia w swojej świadomości elementu subiektywnego – zamiaru, a w zamian za to uzależnia powstanie miejsca zamieszkania od kolejnego, obok *corpus*, elementu faktycznego, którym jest upływ określonego czasu.

Kolejną różnicą w budowie konstruktów, jakim jest miejsce zamieszkania, w obu analizowanych regulacjach jest stopień stałości tegoż konstruktów. Pomimo że w obu systemach prawnych przewidziane jest istnienie stałego miejsca zamieszkania, tylko ustawodawca kościelny literalnie podkreśla tę stałość. W przeciwieństwie do polskiego, przewiduje on możliwość zaistnienia tymczasowego miejsca zamieszkania. Nie wymaga ono wielkiej stałości zamiaru, a jedynie objęcie tym zamiarem okresu 3 miesięcy. Takie zróżnicowanie z jednej strony może powodować pewnego rodzaju zamieszanie oraz bałagan prawny, ale z drugiej strony teoretycznie ułatwia zmienianie miejsc zamieszkania oraz lepiej dostosowuje się do ewentualnej mobilności osób.

Następną różnicą jest wprowadzenie przez ustawodawcę kościelnego podziału na parafialne oraz diecezjalne miejsce zamieszkania. Podział taki jest nieznanym polskiemu prawu cywilnemu, który nie stosuje analogicznego podziału np. na gminne i wojewódzkie miejsce zamieszkania. Rozwiązanie przyjęte w ramach prawa kanonicznego wydaje się być nadmiernie uregulowane. Z jednej strony zapobiega całkowitej utracie miejsca zamieszkania, gdyż nawet po stracie parafialnego miejsca zamieszkania istnieje szansa na zachowanie diecezjalnego miejsca zamieszkania. Jednak biorąc pod uwagę stosunkowo niewielką trudność z pozyskaniem nowego miejsca zamieszkania, taki rodzaj regulacji zdaje się zbędny.

Dlatego też biorąc powyższe pod uwagę i porównując oba sposoby regulacji konstruktów miejsca zamieszkania, można zauważyć, że polski ustawodawca przyjął zdecydowanie prostszą i wydaje się – łatwiejszą w zastosowaniu budowę tego konstruktów. Rozwiązania przyjęte w ramach prawa kanonicznego pomimo swojego niezaprzeczalnego bogactwa i różnorodności zdają się nadmiernie skomplikowane i niepotrzebnie rozbudowane, zwłaszcza w porównaniu do polskiego cywilistycznego ujęcia domicylu. Dlatego też rozwiązania przyjęte i stosowane na kanwie polskiego prawa cywilnego są adekwatne do potrzeb stosowania prawa w Polsce.

## 5. Podsumowanie

Podsumowując, kwestia konstruktów, jakim jest miejsce zamieszkania, jest ważna z punktu widzenia funkcjonowania oraz stosowania prawa w praktyce. Jednocześnie już po powyższej krótkiej analizie z łatwością można zauważyć, że jest ona w różny sposób regulowana przez różne systemy prawne. W porównaniu do prawa kanonicznego, przyjęte w polskim prawie cywilnym regulacje dotyczące miejsca zamieszkania są dużo prostsze i mniej skomplikowane. Jednocześnie dają one

zdecydowanie mniej opcji w celu identyfikacji osoby fizycznej i określenia jej powiązania z danym obszarem terytorialnym.

Biorąc jednak pod uwagę funkcje spełniane przez domicyl w polskim systemie prawnym, obecne regulacje wydają się adekwatne i nie ma konieczności jakiegokolwiek nowelizacji przyjętych rozwiązań prawnych.

## Bibliografia

- Codex Iuris Canonici Kodeks Prawa Kanonicznego Komentarz*, red. P. Majer, Warszawa 2023.
- Feja-Paszkiwicz A., *Zmiany w postrzeganiu statusu członka wspólnoty samorządowej – kilka uwag*, Repozytorium Uniwersytetu Wrocławskiego 2014.
- Lutkiewicz-Rucińska A. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Bałwicka-Szczyrba, A. Sylwestrzak, Warszawa 2022, LEX.
- Krukowski J., *Autentyczna interpretacja Kodeksu Prawa Kanonicznego*, „Biuletyn Stowarzyszenia Kanonistów Polskich” 1999, nr 9(12).
- Kulas S. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I: *Część ogólna, cz. 1 (art. 1–125)*, red. M. Habdas, M. Frus, Warszawa 2018.
- Nazaruk P. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz aktualizowany*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019.
- Pazdan M. [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. I, red. M. Safjan, 2012.
- Pazdan M., *Prawo prywatne międzynarodowe*, Warszawa 2012.
- Pilich M. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I: *Część ogólna, cz. 1 (art. 1–55(4))*, red. J. Gudowski, Warszawa 2021.
- Smyczyński T., *Integralność człowieka w świetle jego statusu rodzinnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1988, z. 2.
- Sokołowski T. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz LEX*, t. I: *Część ogólna*, red. A. Kidyba, Warszawa 2012.
- Strugała R. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2019.

## Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 ze zm.).

## Orzecznictwo

- Wyrok SN dnia 25 listopada 1975 r., III CRN 53/75.
- Postanowienie SN z dnia 7 stycznia 2009 r., II CO 25/08, LEX nr 784194.
- Postanowienie NSA z dnia 6 lipca 2012 r., II OSK 1553/12.



IUS ET ADMINISTRATIO

ISSN 2300-4797

NR 4/2023 (53)

DOI: 10.15584/iuseta.2023.4.4

dr hab. Dorota Dąbek, prof. UJ

ORCID: 0000-0001-8460-8272

e-mail: dorota.dabek@uj.edu.pl

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Jagielloński

## O ewoluowaniu paradygmatu sądowej kontroli administracji na przykładzie samorządowej administracji świadczącej

**On the evolution of the paradigm of judicial control of administration on the example of self-government servicing administration**

### Abstract

The provision of public services (i.e. services which should be available to everyone in the country meeting the social needs) by an independent local self-government raises the question of the scope and type of admissible control over execution of this function by the self-government, in the context of ensuring an adequate protection of individual's public-law rights. The article describes the phenomenon of a changing paradigm of a public-law entitlement on the example of forms of execution of public tasks in the context of helping Ukrainian refugees, and subsequently considers the influence that this change might have on the protection of individual's rights, particularly the consequences that the privatization of public tasks may have on the extent of guarantees of these rights as a result of a shift in the paradigm of judicial control over the administration.

**Keywords:** administrative role of self-government, judicial control over administration, privatisation of public tasks, public-law entitlement.

### Streszczenie

Świadczenie przez samodzielny i niezależny samorząd terytorialny usług publicznych, tj. usług, które powinny być w państwie dostępne dla każdego, zaspokajając potrzeby społeczne, wywołuje pytanie o zakres samorządowej samodzielności w sprawowaniu tej funkcji świadczącej, a w konsekwencji o rodzaj i zakres dopuszczalnej kontroli nad wykonywaniem przez samorząd tej funkcji w kontekście zapewnienia jednostce należytej ochrony jej publicznoprawnych uprawnień. W artykule opisano zjawisko zmiany w paradygmacie publicznoprawnego uprawnienia na przykładzie form realizacji zadań publicznych w zakresie pomocy uchodźcom z Ukrainy, a następnie rozważono wpływ, jaki ta zmiana może mieć na zakres ochrony praw jednostki, w tym w szczególności konsekwencje, jakie

dla zakresu gwarancji tych praw ma będąca następstwem prywatyzacji zadań publicznych zmiana w paradygmacie sądowej kontroli administracji.

**Słowa kluczowe:** administracja świadcząca, świadcząca rola samorządu, sądowa kontrola administracji, prywatyzacja zadań publicznych, publicznoprawne uprawnienie.

## 1. Samorządowa administracja świadcząca i optymalny model jej kontroli

Funkcja świadcząca, czyli mówiąc precyzyjniej – funkcja świadczenia przez administrację usług publicznych, stanowi jedną z podstawowych funkcji administracji. Samo określenie „administracja” pochodzi przecież od łacińskiego słowa *administrare*, oznacza zatem służenie i pomaganie w sposób celowy i ciągły. W ramach tej funkcji organy administracji publicznej świadczą usługi publiczne, czyli takie usługi, które powinny być w państwie dostępne dla każdego, zaspokajając potrzeby społeczne.

Funkcję świadcząca organy administracji państwowej mogą wykonywać bezpośrednio, tj. poprzez organy administracji rządowej, lub pośrednio, tj. za pośrednictwem należących do sektora publicznego instytucji świadczących (zakładów administracyjnych, przedsiębiorstw użyteczności publicznej itp.). W realiach ustrojowych naszego kraju szczególną rolę w tym zakresie pełnią organy samorządu terytorialnego.

Płaszczyzny rozważań mających za przedmiot świadcząca rolę samorządu mogą być bardzo zróżnicowane, jest to bowiem zagadnienie wielowątkowe i wieloaspektowe. Jednym z pierwszych skojarzeń, które to zagadnienie uruchamia, będącym konsekwencją fundamentalnych cech samorządu terytorialnego, tj. jego samodzielności i niezależności, jest pytanie o zakres samorządowej samodzielności w sprawowaniu funkcji świadczącej, a w konsekwencji o rodzaj i zakres dopuszczalnej kontroli nad wykonywaniem tej funkcji przez samorząd. Pytanie to pojawia się oczywiście w kontekście ochrony jednostki, zapewnienia jej należytego wsparcia, prawidłowej realizacji jej publicznoprawnych uprawnień. Administracja świadcząca jest bowiem nierozzerwalnie związana z publicznoprawnym uprawnieniem. Jej istota oznacza przecież celowe wspieranie jednostki przez administrację, z udzielaniem jej pomocy oraz dbałością o urządzenie publiczne niezbędne do zapewnienia odpowiedniego poziomu życia<sup>1</sup>.

Poniższe rozważania dotyczą tego właśnie aspektu sprawowania przez samorząd roli świadczącej, próbując odpowiedzieć na pytanie o optymalny model kontroli tej sfery działań samorządu terytorialnego, a w szczególności o sąd właściwy do sprawowania kontroli tej działalności.

<sup>1</sup> I. Lipowicz, *Istota administracji [w:] Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, Warszawa 2002, s. 42.

## 2. Założenia wstępne – misja samorządu terytorialnego i misja sądownictwa administracyjnego

Jako punkt wyjścia rozważań na temat świadczącej roli samorządu z perspektywy zasad sądowej kontroli tej sfery działalności samorządu przyjmuję dwa podstawowe założenia:

1. Świadczenie administracji, które możemy na potrzeby tego opracowania utożsamiać ze świadczeniem usług publicznych przez administrację<sup>2</sup>, jest podstawową misją samorządu terytorialnego, który jest w państwie powoływany i wyposażony w kompetencje do administrowania przede wszystkim po to, by realizować funkcję świadcząca, organizując i zapewniając zaspokajanie lokalnych potrzeb społecznych. Jest to jego misja podstawowa<sup>3</sup>.
2. Sądownictwo administracyjne realizuje zadania fundamentalne zarówno dla organów państwa, jak i dla gwarancji praw jednostki. Jego misją jest zapewnienie kształtowania prawidłowej relacji pomiędzy administracją a jednostką, jest to jedną z podstawowych gwarancji praworządności w państwie demokratycznym. Sądy administracyjne, będąc strażnikami demokratycznego państwa prawnego, mają tworzyć wzorzec przestrzegania prawa w procesie stosowania prawa administracyjnego przez administrację, a także w procesie jego stanowienia. Polskiemu sądownictwu administracyjnemu powierzono bowiem misję podwójną: kontroli przestrzegania prawa przez organy administracji w stosowaniu prawa oraz kontroli praworządności stanowionego prawa administracyjnego (prawa miejscowego).

## 3. Zmiany w paradygmacie publicznoprawnego uprawnienia na przykładzie form wykonywania zadań publicznych w zakresie pomocy uchodźcom z Ukrainy

Te dwie podstawowe tezy wyjściowe stanowią bazę i jednocześnie wyznaczają kierunek rozważań nad skutkami, jakie w odniesieniu do zasad sądowej kontroli administracji wywołują zmiany zachodzące współcześnie w paradygmacie publicznoprawnego uprawnienia. W toczącej się obecnie globalnej dyskusji na temat przyszłości administracji publicznej popularny jest mianowicie pogląd, że sektor publiczny powinien jak najszerzej naśladować biznesowe metody i techniki zarządzania. Panuje

---

<sup>2</sup> Na temat pojęcia administracji świadczącej por. m.in. E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Allgemeiner Teil*, t. I, München–Berlin 1954, s. 4. Także: T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji*, Wrocław 1992, s. 19, określając ją mianem „administracja usług”.

<sup>3</sup> Por. A. Miruć, *Administracja świadcząca w Polsce jako główny obszar działania administracji publicznej* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009, s. 221.



bowiem przekonanie, że jeśli te techniki sprawdzają się w sektorze prywatnym, to sprawdzą się również w zarządzaniu organizacjami publicznymi. Takie podejście bezpośrednio wpływa na zmianę paradygmatu publicznoprawnego uprawnienia, modyfikując sposób jego realizacji, a przez to – w konsekwencji – jak się wydaje – w znaczący sposób ograniczając publicznoprawne uprawnienia jednostki<sup>4</sup>.

Tradycyjnie publicznoprawne uprawnienie jednostki wobec państwa, wynikające z przysługującego jednostce interesu prawnego, jest – jak wiadomo – realizowane przez organy państwa bezpośrednio albo pośrednio, tzn. przez publiczne zdecentralizowane podmioty, którym państwo powierza funkcję administrowania, tj. przez samorząd terytorialny. Przykładem ilustrującym zmiany, jakie współcześnie zachodzą w paradygmacie publicznoprawnego uprawnienia, jest sposób realizacji ogromnego wyzwania organizacyjnego i finansowego, przed jakim stanęła polska administracja z powodu wojny na Ukrainie po rosyjskim ataku 24 lutego 2022 roku. Ponieważ ogrom wyzwań wywołanych kryzysem uchodźczym na początku roku 2022 okazał się miazdzący dla możliwości organizacyjnych polskich podmiotów publicznych, po początkowym okresie chaosu, w którym ciężar świadczenia pomocy przejęły na siebie niemal całkowicie podmioty prywatne, z czasem w organizowanie i udzielanie tej pomocy zaczęły się włączać samorządy terytorialne, organizując pomoc samodzielnie, tzn. bez udziału administracji rządowej i samodzielnie też ją finansując. Ostatecznie zaś w organizację i finansowanie pomocy włączyło się państwo i jego organy, uchwalając w trybie pilnym ustawę z dnia 12 marca 2022 roku o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>5</sup>.

Ustawa przewiduje różnorodne formy realizacji zadań publicznych dotyczących pomocy przybywającym do Polski uchodźcom z Ukrainy, które mają być realizowane przez podmioty publiczne, w tym przez jednostki samorządu terytorialnego. Ta różnorodność rodzajów i form pomocy oraz procedur jej udzielania ma na celu jak najlepsze wykorzystanie sił i środków dla skutecznego i optymalnego udzielenia pomocy potrzebującym. Są to w szczególności różnego rodzaju zasiłki z pomocy społecznej, świadczenia rodzinne, wspieranie rodziny, organizacja oświaty, opieki medycznej osób nieposiadających dotychczas ubezpieczenia zdrowotnego w Polsce itd.

Jedną z bardzo interesujących z teoretycznego punktu widzenia form pomocy udzielanej uchodźcom jest regulowane w art. 13 ust. 1 u.p.o.U. świadczenie za zapewnienie zakwaterowania i żywienia obywatelom Ukrainy. Przewidziano mianowicie, że „każdemu podmiotowi, w szczególności osobie fizycznej prowadzącej gospodarstwo domowe, który zapewni, na własny koszt, zakwaterowanie

<sup>4</sup> Szerzej na temat osobliwości i ewoluowania administracyjnoprawnego uprawnienia por. D. Dąbek, P. Dąbek, *Peculiarities of the contemporary paradigm of public benefit based on the example of benefits for ensuring accommodation and food to Ukrainian refugees* [w:] *The modern paradigm of public administration*, red. A. Stasyshyn, Lviv 2022, s. 885–891.

<sup>5</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 103 (dalej jako: u.p.o.U.).

i wyżywienie obywatelom Ukrainy, o których mowa w art. 1 ust. 1, może być przyznane na jego wniosek świadczenie pieniężne z tego tytułu nie dłużej niż za okres 120 dni od dnia przybycia obywatela Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Okres wypłaty świadczenia może być przedłużony w szczególnie uzasadnionych przypadkach”.

A zatem publiczne zadanie udzielania wsparcia uchodźcom ma być wykonywane przez podmiot prywatny, który na wykonanie tego zadania ma otrzymać od państwa środki finansowe. Zadania gminy, o których tu mowa, są tzw. zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi gminie. Środki finansowe przeznaczone na realizację tych zadań zapewnić ma więc samorządowi administracja rządowa, w tym konkretnym przypadku – wojewoda. Przepisy wykonawcze do tej ustawy przewidują ponadto kompetencję organu gminy do kontrolowania sposobu wykonywania tego zadania przez podmiot prywatny, stanowiąc, że gmina (lub ośrodek pomocy społecznej) może uzależnić przyznanie lub wypłatę świadczenia od wyników weryfikacji warunków zakwaterowania i wyżywienia przeprowadzonej przez upoważnionych pracowników jednostki organizacyjnej gminy lub gminnej osoby prawnej oraz że świadczenie nie przysługuje, jeżeli warunki zakwaterowania i wyżywienia zagrażają życiu lub zdrowiu ludzi lub gdy podano nieprawdę we wniosku o wypłatę tego świadczenia<sup>6</sup>.

#### 4. Istota „regulacji hybrydowych”

Podany przykład jest jednym z wielu występujących we współczesnej rzeczywistości przypadków tzw. prywatyzacji zadań publicznych. Tego rodzaju mechanizm przekazania zadania publicznego do wykonania podmiotowi prywatnemu jest dowodem wyraźnie widocznej współcześnie w prawie administracyjnym tendencji do „hybrydowych regulacji”, tj. przekazywania przez państwo wykonywania zadań w ręce podmiotów prywatnych, przy zapewnieniu im finansowania tych zadań ze środków publicznych.

W doktrynie ten mechanizm wykonywania zadań opisuje się, akcentując, że realizacja zadań przez podmioty niepubliczne odbywa się w formach i metodach przewidzianych prawem cywilnym<sup>7</sup>. Powstaje jednak pytanie, czy takie przekształcanie modelu zarządzania państwem jest właściwe z punktu widzenia prawidłowej

<sup>6</sup> Por. § 3 ust. 3 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2022 r. w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty (Dz.U. z 2022 r., poz. 1020).

<sup>7</sup> Por. L. Zacharko, *Poglądy doktryny nt. prywatyzacji zadań publicznych gminy* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001, s. 485.

realizacji funkcji administracji świadczącej w kontekście zapewnienia prawidłowej realizacji publicznoprawnych uprawnień jednostki. Na tle tego mechanizmu wykonywania zadania przez administrację publiczną powstaje bowiem wątpliwość, czy skutki, jakie on wywołuje dla podmiotu mającego publicznoprawne uprawnienie do otrzymania od administracji „świadczenia” („usługi”), nie prowadzą w praktyce do ograniczenia tego uprawnienia.

## 5. Charakter prawny stosunku pomiędzy wykonawcą „sprywatyzowanych” zadań publicznych a odbiorcą „usług”

Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wymaga ustalenia, jaki charakter prawny ma relacja prawna (stosunek prawny) łącząca jednostkę posiadającą publicznoprawne uprawnienie i podmiot prywatny, na którego rzecz nastąpiła prywatyzacja zadań publicznych i który te zadania wobec tej jednostki wykonuje.

W doktrynie opisuje się ten mechanizm jako twórczy proces „dotyczący sposobu wykonywania zadań publicznych przez podmioty niepubliczne przejmujące zadania dobrowolnie, a prowadzące je w interesie wyższym, «ogólnym», nie zaś w interesie jednostkowym”<sup>8</sup>.

Zatem relacja prawna pomiędzy wykonawcą „sprywatyzowanych” zadań publicznych a odbiorcą jego „usług” nadal ma (powinna mieć) charakter publicznoprawny. Sprywatyzowane zadanie nie przekształca się bowiem w klasyczną „prywatnoprawną usługę” świadczoną przez podmioty prywatne<sup>9</sup>. Zadanie publiczne pozostaje nim tak długo, jak długo przepisy prawa powszechnie obowiązującego przewidują, że odpowiedzialność prawną za jego realizację ponosi konkretny organ administracji publicznej.

Z tego powodu należy uznać, że przewidziane w opisanym powyżej przykładzie świadczenia za zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy uprawnienie organu gminy do kontrolowania sposobu wykonywania tego zadania przez podmiot prywatny powinno być traktowane jako potwierdzenie, że to zadanie nie zostało „sprywatyzowane” w sensie jego „odpublicznienia”, nie zwolniło bowiem podmiotu publicznego (organu gminy) z odpowiedzialności za jego realizację. Podmiot administracyjny ma prawo (a nawet: obowiązek) kontrolowania wykonywania przekazanego podmiotowi prywatnemu zadania publicznego, gdyż samo przekazanie zadania publicznego do wykonania podmiotowi prywatnemu nie zwalnia podmiotu publicznego (organu administracyjnego) z odpowiedzialności za jego wykonanie. O tym, że to zadanie zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy nie stało się z powodu przewidzianej w art. 13 ust. 1 u.p.o.U. prywatyzacji zadaniem

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> Por. podział na prywatyzację zadań publicznych *sensu stricto* oraz *sensu largo*: S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 30.

„niepublicznym”, dodatkowo przekonuje fakt, że jest ono wykonywane równolegle przez podmioty prywatne (spoza systemu administracji publicznej) oraz przez samą administrację. Także bowiem organy samorządu terytorialnego bezpośrednio wykonują zadanie publiczne udzielenia schronienia i wyżywienia uchodźcom z Ukrainy.

Opisany przykład mechanizmu „sprywatyzowania” zadania publicznego odpowiadałby zatem konstrukcyjnie przewidzianemu w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>10</sup> mechanizmowi zlecenia w drodze umowy przez administrację publiczną przyznanych jej prawem zadań do realizacji podmiotom niepublicznym. Zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie tej ustawy nie zwalnia administracji publicznej z odpowiedzialności za to zadanie. I tak samo jest w przypadku analizowanego zadania udzielenia schronienia i wyżywienia uchodźcy.

Przewidziany w ustawie mechanizm nie oznacza zatem prywatyzacji tego zadania *sensu stricto* w znaczeniu jego „odpublicznienia”. To zadanie pozostaje nadal zadaniem publicznym, zmienia się jedynie forma jego realizacji, tzn. przestaje być realizowane bezpośrednio przez organy danej jednostki samorządu terytorialnego, a zaczyna być realizowane przez podmiot prywatny (za pomocą podmiotu prywatnego), któremu zostało ono „zlecone” do realizacji.

Z tego powodu należałoby konsekwentnie przestrzegać założenia, że prywatyzacja zadań publicznych oznacza jedynie przekazanie w ręce podmiotu prywatnego realizacji zadania publicznego, ale nie zwalnia to podmiotu publicznego z odpowiedzialności za realizację tego zadania. Prywatyzacja zadania publicznego nie prowadzi zatem (nie powinna prowadzić) do redukcji zadań publicznych administracji. Nie prowadzi też (nie powinna prowadzić) do takiej zmiany pozycji prawnej jednostki wobec „wykonawcy usług”, która oznaczałaby pogorszenie jej sytuacji prawnej, pozbawiając ją publicznoprawnych instrumentów prawnych i publicznoprawnej ochrony. Ochronę tę zaś zapewnić mogą procesowe instrumenty wiążące się z posiadaniem statusu strony postępowania administracyjnego oraz sądowoadministracyjna kontrola.

Takie pojmowanie koncepcji prywatyzacji zadań publicznych jest – jak się wydaje – jedynym dopuszczalnym dla zapewnienia właściwego poziomu ochrony jednostki w relacji z państwem i właściwej realizacji zadań publicznych przez państwo w stosunku do jednostki. Dotyczy to zwłaszcza sektora administracji świadczącej, której celem jest przecież zapewnienie jednostce podstawowych warunków bytowych.

Nie wydaje się zatem możliwe bezkrytyczne zaakceptowanie poglądu, że realizacja zadań przez podmioty niepubliczne odbywa się w formach i metodach przewidzianych prawem cywilnym. W takiej bowiem sytuacji doprowadzilibyśmy do tego, że przekazanie zadania publicznego do wykonania podmiotowi prywatnemu znacząco wpływałoby na zakres publicznoprawnego uprawnienia beneficjenta, sposób jego egzekwowania i kontroli. W ten sposób podmiot mający uprawnienie o charakterze publicznoprawnym

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., por. 571).

z przysługującej mu pozycji strony postępowania administracyjnego, wyposażonej w liczne uprawnienia procesowe i instrumenty prawne ochrony swoich praw, stałby się bowiem w istocie jedynie usługobiorcą. Jego pozycja prawna wobec administracji znacząco zatem by się zmieniła, i to – jak się wydaje – na niekorzyść.

Dla właściwego zagwarantowania jednostce realizacji jej publicznoprawnych uprawnień nie powinniśmy zatem dopuścić do całkowitego „odpublicznienia” zadań wykonywanych w ramach administracji świadczącej. Wprawdzie prawo pozwala na zlecenie podmiotom niepublicznym realizacji zadania publicznego, jednak społeczno-polityczna odpowiedzialność państwa za obywateli wymaga realizacji tego rodzaju zadań w formach administracyjnoprawnych, a nie cywilnoprawnych. Zapewnia to bowiem beneficjentom pomocy państwa lepszą sytuację prawną.

W wyniku sprywatyzowania zadania publicznego, które polegać powinno jedynie na przekazaniu go do wykonania podmiotowi prywatnemu, nie dochodzi zatem do zmiany charakteru prawnego tego zadania. Nie powinno też dochodzić do żadnych modyfikacji zasad sądowej kontroli administracji w stosunku do relacji jednostka–podmiot wykonujący zadanie.

## **6. Charakter prawny stosunku pomiędzy wykonawcą „sprywatyzowanych” zadań publicznych a organem „zlecającym”**

Na tle opisanego mechanizmu finansowania tego zadania publicznego powstaje jednak kolejne pytanie: o charakter prawny relacji pomiędzy podmiotem prywatnym wykonującym to sprywatyzowane zadanie udzielenia schronienia i wyżywienia uchodźcom z Ukrainy a organem administracyjnym, który ma mu koszt realizacji tego zadania zrefundować. Okazuje się, że ustawodawca uznał to roszczenie za cywilnoprawne, a nie administracyjnoprawne, w ustawie przewidziano bowiem: „W sprawach świadczenia pieniężnego, o którym mowa w ust. 1, nie wydaje się decyzji administracyjnych oraz nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”<sup>11</sup> oraz „W razie sporu dotyczącego świadczenia pieniężnego, o którym mowa w ust. 1, podmiot, który złożył wniosek o jego przyznanie, może wystąpić z powództwem o świadczenie przeciwko gminie właściwej do rozpoznania wniosku”<sup>12</sup>, a także „Świadczenie pieniężne, o którym mowa w ust. 1, nie podlega egzekucji na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.) oraz przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2022 r. poz. 479, 1301, 1692, 1967, 2127 i 2180)”<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Art. 13 ust. 1a u.p.o.U.

<sup>12</sup> Art. 13 ust. 1b u.p.o.U.

<sup>13</sup> Art. 13 ust. 1d u.p.o.U.

Zatem podmiotowi, który udzielając wsparcia uchodźcy i odciążając państwo z obowiązku wykonania ciężącego na nim zadania publicznego oraz ponosząc z tego tytułu konkretne koszty, pozostanie tylko droga sądowa przed sądem powszechnym dochodzenia roszczeń z tego tytułu, tj. wniesienie do sądu cywilnego powództwa o świadczenie.

Podkreślenia wymaga, że prowadzenie postępowania cywilnego przed sądem powszechnym znacząco odbiega od postępowania administracyjnego i sądowniczo-administracyjnego, obciążając powoda znacznie większymi obowiązkami w porównaniu ze stroną w postępowaniu administracyjnym i skarżącym w postępowaniu sądowniczo-administracyjnym<sup>14</sup>, poczynając od konieczności prawidłowego skonstruowania pozwu, co wymaga określonej znajomości prawa, zgodnie bowiem z art. 187 § 1 k.p.c. pozew powinien zawierać dwa obligatoryjne elementy, tj. żądanie i jego uzasadnienie, poprzez konieczność uiszczenia relatywnie wysokiego wpisu, bez którego postępowanie sądowe w ogóle nie zostanie uruchomione, obciążający powoda ciężar dowodowy, prekluzje dowodowe itd. Wszystko to wiąże się najczęściej z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów profesjonalnego pełnomocnika, który wspomógłby powoda w prawidłowym wypełnieniu tych wymogów proceduralnych.

Powstaje zatem pytanie, czy taki mechanizm finansowania przez państwo realizacji przez podmioty prywatne zadań publicznych jest prawidłowy. Czy konstruując taki mechanizm, państwo nie obciąża nadmiernie podmiotu prywatnego, który dobrowolnie aktywnie włączył się w proces administrowania i odciążył administrację niezdolną organizacyjnie do samodzielnego sprostania obowiązkom realizacji spoczywających na niej jej publicznoprawnych zadań? Takie mechanizmy finansowe mogą niestety skutecznie zniechęcić podmioty prywatne do aktywnego włączania się w proces administrowania i zaprzepaścić pożądaną ze wszech miar ideę współdziałania w wykonywaniu samorządowych zadań z zakresu administracji świadczącej.

## **7. Zmiana paradygmatu sądowej kontroli wykonywania zadań publicznych a gwarancje praw jednostki**

Obydwa opisane powyżej aspekty, a więc zarówno forma realizacji publicznoprawnego uprawnienia poprzez zlecenie zadania publicznego podmiotowi prywatnemu, jak i mechanizm refundacji kosztów jego realizacji przez podmiot prywatny prowadzą do wniosku, że jesteśmy świadkami stopniowej zmiany paradygmatu

---

<sup>14</sup> Szerzej na temat zasad sądowej kontroli administracji por. m.in. *System Prawa Administracyjnego*, t. X: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Warszawa 2016; G. Łaszczyca, W. Piątek, *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, Warszawa 2023; *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne. Meritum*, Warszawa 2022; D. Dąbek, *Fenomen sądownictwa administracyjnego* [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 169–180.

sądowej kontroli administracji poprzez zmodyfikowanie zakresu kompetencji sądów administracyjnych polegające na znaczącym jego ograniczeniu. Mam wątpliwości, czy taki sposób prywatyzowania zadań jest właściwy z punktu widzenia gwarancji dla praw jednostki w sektorze administracji świadczącej.

## Bibliografia

- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.
- Dąbek D., Fenomen sądownictwa administracyjnego [w:] *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora Jana Zimmermanna*, red. W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niznik-Do-bosz, Warszawa 2019.
- Dąbek D., Dąbek P., *Peculiarities of the contemporary paradigm of public benefit based on the example of benefits for ensuring accommodation and food to Ukrainian refugees* [w:] *The modern paradigm of public administration*, red. A. Stasyshyn, Lviv 2022.
- Forsthoff E., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Allgemeiner Teil*, t. I, München–Berlin 1954.
- Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji*, Wrocław 1992.
- Lipowicz I., *Istota administracji* [w:] *Prawo administracyjne. Część ogólna*, red. Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, Warszawa 2002.
- Łaszczycza G., Piątek W., *System Prawa Sądownictwa Administracyjnego*, Warszawa 2023.
- Miruć A., *Administracja świadcząca w Polsce jako główny obszar działania administracji publicznej* [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, red. J. Sługocki, Bydgoszcz 2009.
- Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne. Meritum*, Warszawa 2022
- System Prawa Administracyjnego*, t. X: *Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Warszawa 2016.
- Zacharko L., *Poglądy doktryny nt. prywatyzacji zadań publicznych gminy* [w:] *Jednostka wobec działań administracji publicznej. Międzynarodowa Konferencja Naukowa Olszanica 21–23 maja 2001 r.*, red. E. Ura, Rzeszów 2001.

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., por. 571).
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 103).
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2022 r. w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty (Dz.U. z 2022 r., poz. 1020).



dr hab. Wojciech Gonet, prof. UPH

ORCID: 0000-0003-0066-706X

e-mail: gonetw@interia.pl

Instytut Nauk o Polityce i Administracji

Uniwersytet w Siedlcach

## Dochody gmin z akcji banków

### Municipal income from bank shares

#### Abstract

The text deals with the possibility for municipalities to profit from bank shares. It analyzes the restrictions on the acquisition of bank shares that arise from the Banking Law and the possibility of paying dividends, which is regulated by the Commercial Code. It was shown that municipalities should engage cautiously in the acquisition of large blocks of bank shares, since in a situation of need for quick recovery of funds, their sale will be hampered by the need to obtain permission from the Financial Supervision Commission. In addition, despite the fact that the regulations allow it, municipalities should not create a municipal bank, as such a bank would operate on the same terms as other banks, without the ability to offer better banking products for municipalities.

**Keywords:** municipality, bank, share, significant shareholding, Financial Supervision Commission.

#### Streszczenie

Artykuł dotyczy możliwości osiągnięcia przez gminy zysków z akcji banków. Dokonano analizy ograniczeń w nabywaniu akcji banków, jakie wynikają z Prawa bankowego, oraz możliwości wypłaty dywidendy, którą regulują przepisy Kodeksu spółek handlowych. Wykazano, że gminy powinny ostrożnie angażować się w nabywanie znacznych pakietów akcji banków, gdyż w sytuacji konieczności szybkiego odzyskania środków finansowych ich sprzedaż będzie utrudniona przez konieczność uzyskania zgody Komisji Nadzoru Finansowego. Ponadto gminy, mimo że przepisy na to zezwalają, nie powinny tworzyć banku komunalnego, gdyż taki bank funkcjonowałby na takich samych zasadach jak inne banki, bez możliwości oferowania lepszych produktów bankowych dla gmin.

**Słowa kluczowe:** gmina, bank, akcja, znaczny pakiet akcji, Komisja Nadzoru Finansowego.



## 1. Wstęp

Przepis art. 10 ust. 3 u.g.k.<sup>1</sup> stanowi, że gminom mogą przysługiwać bez ograniczeń akcje lub udziały spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym prowadzących działalność w zakresie budownictwa mieszkaniowego na wynajem, także związanych z uprawnieniem do nabycia przez najemcę własności lokalu w przyszłości, oraz klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej. Spośród wymienionych zakresów działalności gospodarczej uwagę zwraca aktywność finansowa w obszarze bankowości i ubezpieczeń. Wyłączenie działalności bankowej spod ograniczeń u.g.k. znajduje swoje racjonalne uzasadnienie, gdyż w innych krajach, np. w Niemczech, występuje sieć komunalnych kas oszczędnościowych<sup>2</sup>.

Działalność bankowa postrzegana jako dochodowa i bezpieczna. Akcje banków działających w Polsce w formie spółki akcyjnej notowane są na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Obrót nimi podlega ograniczeniom wynikającym z prawa bankowego<sup>3</sup>.

Celem opracowania jest analiza korzyści dla gmin z bycia uprawnionym do akcji banków, możliwości utworzenia przez gminy banku w formie spółki akcyjnej, a także zagrożeń płynących z zaangażowania przez gminy kapitału na rynku finansowym.

## 2. Nabywanie, obejmowanie przez gminy akcji banków

Każdy podmiot może nabyć lub objąć akcje banku uprawniające do 5% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy, bez ograniczeń i dodatkowych obowiązków (*a contrario* z art. 25o p.b.). Obowiązek informowania dotyczy także nabycia obligacji zamiennych na akcje banku krajowego, kwitów depozytowych, jak również innych papierów wartościowych, z których wynika prawo lub obowiązek nabycia akcji banku krajowego<sup>4</sup>. Przepis art. 25o p.b. nie dotyczy akcji Powszechnej Kasy Oszczędności Banku Polskiego Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie, które mogą być zbyte przez Skarb Państwa jedynie na rzecz pracowników tego banku lub na rzecz spółki, której akcjonariuszem jest

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (test jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 679), dalej jako: u.g.k.

<sup>2</sup> C. Banasiński, K.M. Jaroszyński, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, LEX 2023, komentarz do art. 10, teza III.2.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2324), dalej jako: p.b.

<sup>4</sup> A. Kawulski, *Prawo bankowe. Komentarz*, LEX 2023, komentarz do art. 25o, teza 1.

wyłącznie Skarb Państwa lub inna państwowa osoba prawna, lub na rzecz spółek wymienionych w art. 13 ust. 1 u.z.m.p.<sup>5</sup>, po uzyskaniu zgody Rady Ministrów (art. 13 ust. 1–3 u.z.m.p.). Jakikolwiek podmiot, który nabył albo objął akcje lub prawa z akcji banku krajowego, jeżeli stanowią one wraz z akcjami nabytymi albo objętymi wcześniej pakiet zapewniający osiągnięcie lub przekroczenie progu 5%, 10%, 20%, 25%, jednej trzeciej, 50%, 66% i 75% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu albo stał się podmiotem dominującym banku krajowego, ma obowiązek niezwłocznie powiadomić o tym bank, a ten zawiadamia Komisję Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) niezwłocznie po uzyskaniu takiej informacji (art. 25o p.b.). Bank mógłby jednak złożyć takie powiadomienie do Komisja Nadzoru Finansowego samodzielnie w wypadku uzyskania informacji z innych źródeł<sup>6</sup> niż od nabywcy. KNF nie ma żadnych kompetencji, żeby wyciągnąć konsekwencje wobec podmiotu, który nabył lub objął akcje banku, ale nie powiadomił o tym banku. W wypadku natomiast dokonania powiadomienia banku przez podmiot, który nabył lub objął akcje, a nieprzekazania przez bank tego powiadomienia do KNF, ta ostatnia mogłaby wobec banku zastosować środki nadzoru<sup>7</sup>.

Jeszcze większe restrykcje związane są z nabyciem lub objęciem akcji banku krajowego w liczbie zapewniającej osiągnięcie albo przekroczenie odpowiednio 10%, 20%, jednej trzeciej, 50% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu lub udziału w kapitale zakładowym. W takim przypadku nabywający, np. gmina, ma obowiązek każdorazowo zawiadomić KNF o zamiarze nabycia albo objęcia ww. pakietów akcji (art. 25 ust. 1 p.b.). Obowiązek zawiadomienia KNF powstaje, gdy ten, na kim taki obowiązek spoczywa, ma zamiar oraz jest przeświadczony, że nastąpi objęcie lub nabycie przez niego akcji i tym samym nastąpi realizacja tegoż zamiaru<sup>8</sup>. Dla realizacji obowiązku z art. 25 i n. p.b. nie ma znaczenia, czy zamiar z art. 25 p.b. zostanie w istocie zrealizowany<sup>9</sup>.

Komisja Nadzoru Finansowego zgłasza, w drodze decyzji, sprzeciw w zakresie nabycia albo objęcia akcji lub praw z akcji, w tym przez gminę, lub co do stania się podmiotem dominującym wobec banku krajowego, jeżeli uzasadnione jest to potrzebą ostrożnego i stabilnego zarządzania bankiem krajowym, z uwagi na możliwy wpływ podmiotu składającego zawiadomienie, np. gminy, na bank krajowy lub z uwagi na ocenę sytuacji finansowej podmiotu składającego zawiadomienie, np. gminy (art. 25h ust. 1 pkt 3 p.b.). Wydanie przez KNF negatywnej

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1933).

<sup>6</sup> A. Kawulski, *Prawo bankowe...*, *op.cit.*, komentarz do art. 25o, teza 2.

<sup>7</sup> *Ibidem*, komentarz do art. 25o, teza 3.

<sup>8</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 października 2013 r., VI SA/Wa 1057/13, LEX nr 2204020.

<sup>9</sup> P. Wajda [w:] *Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, LEX 2023, komentarz do art. 25, teza 8.

decyzji dotyczącej nabycia akcji banku przez gminę może nastąpić w przypadku wystąpienia jednej z przesłanek, gdy gmina (art. 25h ust. 2 p.b.):

1. nie daje rękojmi wykonywania swoich praw i obowiązków w sposób należyte zabezpieczający interesy klientów banku krajowego oraz zapewniający bezpieczeństwo środków gromadzonych w banku krajowym,
2. osoby przewidziane do objęcia w banku stanowisk członków rady nadzorczej i zarządu nie spełniają wymogów określonych w art. 22aa p.b., tj. m.in.: powinni mieć wiedzę, umiejętności i doświadczenie odpowiednie do pełnionych przez nich funkcji i powierzonych im obowiązków oraz dawać rękojmię należytego wykonywania tych obowiązków; rękojmią dotyczy w szczególności reputacji, uczciwości i rzetelności danej osoby oraz zdolności do prowadzenia spraw banku w sposób ostrożny i stabilny,
3. nie jest w dobrej kondycji finansowej, w szczególności w zakresie aktualnie prowadzonej działalności, jak również wpływu realizacji planów inwestycyjnych na przyszłą sytuację finansową gminy i przyszłą sytuację finansową banku krajowego,
4. nie zapewni przestrzegania przez bank krajowy wymogów ostrożnościowych wynikających z przepisów prawa, w tym wymogów w zakresie funduszy własnych, norm płynności, kontroli wewnętrznej, zarządzania ryzykiem,
5. środki finansowe związane z nabyciem albo objęciem akcji lub praw z akcji pochodzą z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz mają związek z finansowaniem terroryzmu.

Jest bardzo mało prawdopodobne, aby ostatnia przesłanka wystąpiła w gminach. Analizując wszystkie przesłanki wymienione w art. 25h ust. 2 p.b., które są podstawą do wydania przez KNF decyzji zabraniającej nabycia lub objęcia akcji banku przez gminę, można wskazać, że w przypadkach, gdy gmina realizuje lub przystępuje do realizacji programu naprawczego na podstawie art. 224 u.f.p. lub programu postępowania naprawczego na podstawie art. 240a u.f.p., KNF może zgłosić przedmiotowy sprzeciw. Przesłanki wymienione powyżej w pkt 1–2 mogą wystąpić, gdy gmina chciałaby nabyć akcje uprawniające ją do ponad połowy głosów na walnym zgromadzeniu, co umożliwia podejmowanie wielu uchwał samodzielnie oraz powoływanie członków zarządu i rady nadzorczej. W przypadku braku zgłoszenia przez KNF sprzeciwu wystąpi tzw. milczące załatwienie sprawy, czyli domniemanie wydania decyzji pozytywnej<sup>10</sup>. Komisja Nadzoru Finansowego nie musi podejmować jakichkolwiek sformalizowanych czynności w kierunku wydania aktu administracyjnego, jeżeli nie zamierza zgłaszać sprzeciwu, bowiem jej „milczenie” wywoła wraz z upływem materialnoprawnego terminu 60 dni roboczych z mocy prawa skutek w postaci braku możliwości realizacji uprawnienia przez podmiot dokonujący zawiadomienia z art. 25–25e p.b.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> *Ibidem*, komentarz do art. 25h, teza 5.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

Sprzeciw KNF dotyczący nabycia przez gminę akcji banku nie jest równoznaczny z nieważnością umowy czy też czynności prawnej skutkującej nabyciem akcji. W sytuacji nabycia lub objęcia przez gminę akcji banku mimo sprzeciwu KNF:

1. z akcji tych nie może być wykonywane prawo głosu (art. 251 ust. 1 p.b.),
2. uchwały walnego zgromadzenia banku krajowego podjęte z naruszeniem przepisu pkt 1 są nieważne, chyba że spełniają wymogi kworum oraz większości głosów oddanych bez uwzględnienia głosów nieważnych; w przypadku, o którym mowa w pkt 1, prawo wytoczenia powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały walnego zgromadzenia przysługuje również KNF (art. 251 ust. 3 p.b.),
3. członkowie zarządu banku krajowego powołani przez gminę jako podmiot dominujący lub będący członkami zarządu, prokurentami nie mogą uczestniczyć w czynnościach z zakresu reprezentacji banku krajowego; w przypadku gdy nie można ustalić, którzy członkowie zarządu zostali powołani przez gminę jako podmiot dominujący, powołanie zarządu jest bezskuteczne od dnia uzyskania przez gminę uprawnień podmiotu dominującego banku krajowego (art. 251 ust. 2 p.b.); czynności z zakresu reprezentacji banku krajowego podejmowane z udziałem członków zarządu powołanymi w ww. sposób są nieważne (art. 251 ust. 4 p.b.),
4. w przypadkach, o którym mowa w pkt 1 lub 3, KNF może, w drodze decyzji, nakazać zbycie akcji banku krajowego w wyznaczonym terminie (art. 251 ust. 5 p.b.),
5. jeżeli akcje zostaną nabyte lub objęte z naruszeniem pkt 1 albo nie zostaną zbyte w terminie, o którym mowa w pkt 4, KNF może nałożyć na akcjonariusza będącego osobą prawną, np. gminę, karę pieniężną do wysokości 10% przychodu wykazanego w ostatnim zatwierdzonym sprawozdaniu finansowym; może także ustanowić w banku krajowym zarząd komisaryczny albo uchylić zezwolenie na utworzenie banku i podjąć decyzję o likwidacji banku (art. 251 ust. 6 p.b.).

W rachunkowości budżetowej przychodami są m.in. zaciągnięte przez gminy kredyty, pożyczki, wyemitowane obligacje oraz spłacone kredyty, pożyczki, które gmina udzieliła np. innej jednostce samorządu terytorialnego. Gdyby pozycja przychodów nie występowała w budżecie gminy będącej akcjonariuszem banku, KNF nie mogłaby nałożyć kary na podstawie art. 251 ust. 6 p.b. Gmina jako podmiot sektora publicznego nie może naruszać prawa. Nabycie przez jakąkolwiek gminę pakietu akcji mimo sprzeciwu KNF należy uznać za hipotetyczne. Gdyby jednak do tego doszło, np. gmina dysponowałaby pakietem 20% akcji na walnym zgromadzeniu:

- jej przedstawiciel nie brałby udziału w walnym zgromadzeniu, podczas którego podejmowana jest uchwała o przyznaniu dywidendy,
- jej przedstawiciel brałby udział w walnym zgromadzeniu, lecz nie brałby udziału w głosowaniu nad uchwałą o przyznaniu dywidendy,

uchwała będzie ważna. W obu przypadkach dywidenda zostanie gminie wypłacona (art. 348 §4 k.s.h.<sup>12</sup>). Uchwały walnego zgromadzenia zapadają bezwzględną większością głosów (art. 414 k.s.h.). Bezwzględna większość występuje wtedy, gdy głosów „za” uchwałą jest więcej niż głosów „przeciwko” oraz „wstrzymujących się” łącznie. W tym przypadku głosy „wstrzymujące się” traktowane są jak głosy na „nie”<sup>13</sup>.

Gminy nie są w jakikolwiek sposób ograniczone nabywaniem akcji banku ze względu na jego siedzibę, tzn. gmina z województwa podlaskiego może kupić akcje banku mającego siedzibą we Wrocławiu lub w Warszawie, i na odwrót.

### 3. Założenie przez gminy banku w formie spółki akcyjnej

Do utworzenia banku w formie spółki akcyjnej wystarczą trzy gminy lub dwie gminy albo jedna gmina z odpowiednio jednym lub dwoma innymi podmiotami (art. 13 ust. 1 p.b.). Bank w formie spółki akcyjnej może być utworzony po uzyskaniu zezwolenia KNF (art. 30a p.b.). Wniosek do KNF o wydanie zezwolenia na utworzenie banku powinien zawierać m.in. (art. 31 p.b.):

- określenie czynności bankowych, do których wykonywania bank ma być upoważniony, oraz dane o przedmiocie i zakresie zamierzonej działalności,
- dane dotyczące założycieli i osób przewidzianych do objęcia w banku stanowisk członków zarządu oraz rady nadzorczej, kapitału założycielskiego.

Do wniosku załącza się m.in. (art. 31 p.b.):

- program działalności i plan finansowy banku na okres co najmniej trzyletni,
- dokumenty dotyczące założycieli i ich sytuacji finansowej, w tym oświadczenia składane przez nich w tym zakresie.

Kapitał założycieli banku w formie spółki akcyjnej nie może być niższy od równowartości w złotych 5 000 000 euro przeliczonej według kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, obowiązującego w dniu wydania zezwolenia na utworzenie banku (art. 32 ust. 1 p.b.). Utworzenie przez trzy lub więcej gmin banku w formie spółki akcyjnej wymaga podjęcia uchwał przez rady gmin o utworzeniu banku w formie spółki akcyjnej (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. f–g u.s.g.<sup>14</sup>). Zakres działalności banku utworzonego przez gminy może dotyczyć wszystkich czynności dozwolonych przez art. 5 i 6 p.b., tj. m.in.:

- przyjmowania wkładów pieniężnych płatnych na żądanie lub z nadejściem oznaczonego terminu oraz prowadzenia rachunków tych wkładów, prowadzenia innych rachunków bankowych,
- udzielania kredytów, pożyczek pieniężnych,

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1467).

<sup>13</sup> A. Krysik [w:] *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. Z. Jara, Warszawa 2022, s. 2029.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40).

- udzielania i potwierdzania gwarancji bankowych oraz otwierania i potwierdzania akredytyw,
- emitowania bankowych papierów wartościowych,
- przeprowadzania bankowych rozliczeń pieniężnych,
- wykonywania operacji czekowych i wekslowych oraz operacje, których przedmiotem są warranty,
- świadczenia usług płatniczych oraz wydawania pieniądza elektronicznego,
- terminowych operacji finansowych,
- nabywania i zbywania wierzytelności pieniężnych,
- przechowywania przedmiotów i papierów wartościowych oraz udostępniania skrytek sejfowych,
- prowadzenia skupu i sprzedaży wartości dewizowych,
- udzielania i potwierdzania poręczeń,
- wykonywania czynności zleconych, związanych z emisją papierów wartościowych,
- pośrednictwa w dokonywaniu przekazów pieniężnych oraz rozliczeń w obrocie dewizowym,
- pośrednictwa w zawieraniu umów lokaty strukturyzowanej,
- doradztwa dotyczącego lokat strukturyzowanych,
- świadczenia usług finansowania społecznościowego,
- obejmowania lub nabywania akcji i prawa z akcji, udziałów innej osoby prawnej i jednostek uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych,
- zaciągania zobowiązań związanych z emisją papierów wartościowych,
- dokonywania obrotu papierami wartościowymi,
- dokonywania, na warunkach uzgodnionych z dłużnikiem, zamiany wierzytelności na składniki majątku dłużnika,
- nabywania i zbywania nieruchomości,
- świadczenia usługi konsultacyjno-doradczych w sprawach finansowych,
- świadczenia usługi zaufania oraz wydawania środków identyfikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o usługach zaufania,
- świadczenia innych usług finansowych,
- wykonywania inne czynności, jeżeli przepisy odrębnych ustaw uprawniają go do tego.

Bank utworzony przez gminy nie może ograniczyć ww. usług finansowych jedynie dla jednostek samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.). Dostęp do usług finansowych świadczonych przez bank utworzony przez gminy powinien dotyczyć każdego, tj. osób fizycznych i prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, współników spółek cywilnych. Bank utworzony przez gminy lub bank, w którym gminy są akcjonariuszami, nie może stosować korzystniejszych warunków, a w szczególności korzystniejszych stóp oprocentowania, niż stosowane przez bank dla danego rodzaju umowy przy prowadzeniu rachunków bankowych oraz przy udzielaniu kredytów, pożyczek pieniężnych,

gwarancji bankowych, poręczeń: swoim akcjonariuszom, podmiotom powiązanim kapitałowo lub organizacyjnie z akcjonariuszami (art. 79 ust. 1 pkt 4, pkt 7 lit. a p.b.). Bank ustala w formie regulaminu warunki udzielenia kredytów, pożyczek pieniężnych, gwarancji bankowych i poręczeń akcjonariuszom oraz prowadzi ich osobną ewidencję (art. 79 ust. 2 p.b.). Zgodnie z art. 79b ust. 1 pkt 5 p.b. bank na żądanie KNF przekazuje informacje o kredytach, pożyczkach pieniężnych, gwarancjach bankowych oraz poręczeniach udzielonych akcjonariuszom banku, z wyłączeniem akcjonariuszy posiadających wyłącznie akcje dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym w liczbie uprawniającej do wykonywania nie więcej niż 5% głosów na walnym zgromadzeniu. Powołane regulacje wskazują, że bank utworzony przez gminy nie mógłby udzielać kredytów, pożyczek pieniężnych, gwarancji bankowych i poręczeń spółkom komunalnym utworzonym przez gminy na korzystniejszych warunkach niż innym podmiotem. Przedmiotowy banki mógłby stosować lepsze warunki finansowania dla powiatów ziemskich, województw samorządowych, spółek tych szczebli samorządu terytorialnego, które nie mogą tworzyć banków oraz nie mogą być ich akcjonariuszami.

Utworzenie przez co najmniej trzy gminy (lub więcej) banku w formie spółki akcyjnej powinna poprzedzić wnikliwa analiza marketingowa i ekonomiczna, dotycząca zasadności jego utworzenia, zakresu świadczonych usług, podmiotów będących docelowymi klientami banku, prawdopodobieństwa odniesienia sukcesu w działalności wieloletniej, zakresu terytorialnego działalności tego banku. Ukierunkowanie działalności banku na jednostki samorządu terytorialnego, których w Polsce jest: 2489 gmin, 308 powiatów ziemskich, 65 miast na prawach powiatu, 16 województw samorządowych, byłoby niewłaściwym działaniem, gdyż łączna liczba jednostek samorządu terytorialnego jest zbyt mała, aby była to jedyna grupa klientów przyszłego banku komunalnego. Nie można zakładać, że wszystkie j.s.t. staną się klientami banku komunalnego bezpośrednio po jego utworzeniu oraz że w krótkim okresie przeniosą do tego banku rachunki bieżące, lokaty itd. W wielu przypadkach j.s.t. korzystające z finansowania dłużnego w innych bankach jako element udzielenia kredytu czy też emisji obligacji musiały otworzyć w banku finansującym rachunek bieżący lub pomocniczy. Do czasu spłaty zadłużenia nie będą mogły rozwiązać umów o rachunek bieżący lub pomocniczy i przenieść go do banku gminnego.

#### **4. Korzyści i zagrożenia z bycia przez gminę akcjonariuszem banku**

Podstawową korzyścią dla gminy płynącą z bycia uprawnioną do akcji banku jest możliwość otrzymania dywidendy. Akcjonariusze mają prawo do udziału w zysku wykazanym w sprawozdaniu finansowym zbadanym przez biegłego rewidenta. Zysk ten zostaje przeznaczony przez walne zgromadzenie do wypłaty

akcjonariuszom, o ile statut banku nie stanowi inaczej (art. 347 § 1 i 3 k.s.h.). Kwota przeznaczona do podziału między akcjonariuszy nie może przekraczać zysku za ostatni rok obrotowy powiększonego o niepodzielone zyski z lat ubiegłych oraz o kwoty przeniesione z utworzonych z zysku kapitałów zapasowego i rezerwowych, które mogą być przeznaczone na wypłatę dywidendy. Kwotę tę należy pomniejszyć o niepokryte straty, akcje własne oraz o kwoty, które zgodnie z ustawą lub statutem powinny być przeznaczone z zysku za ostatni rok obrotowy na kapitały zapasowy lub rezerwowe (art. 348 § 1 k.s.h.). Zwyczajne walne zgromadzenie ustala dzień dywidendy na dzień przypadający nie wcześniej niż 5 dni i nie później niż 3 miesiące od dnia powzięcia uchwały o podziale zysku (art. 348 § 4 k.s.h.). Warunkiem wystarczającym, by gmina otrzymała dywidendę, jest bycie akcjonariuszem banku w dniu wskazanym przez walne zgromadzenie jako dzień dywidendy. Dywidendę wypłaca się w terminie określonym w uchwale walnego zgromadzenia, a jeżeli uchwała walnego zgromadzenia nie określa terminu jej wypłaty, dywidenda jest wypłacana w terminie określonym przez radę nadzorczą. Termin wypłaty dywidendy wyznacza się w okresie 3 miesięcy, licząc od dnia dywidendy. Jeżeli walne zgromadzenie ani rada nadzorcza nie określą terminu wypłaty dywidendy, wypłata dywidendy powinna nastąpić niezwłocznie po dniu dywidendy, tj. po dniu podjęcia uchwały przez walne zgromadzenie o wypłacie dywidendy (art. 348 § 5 k.s.h.).

Nabycie akcji przez gminę jest wydatkiem majątkowym, który może nie przynieść zamierzonych zysków. Stanie się tak w sytuacji, gdy bank będzie generował małe zyski, wartość akcji spadnie, a gmina będzie zmuszona sprzedać akcje po cenie niższej, niż nabyła, ze względu na konieczność finansowania niezbędnych wydatków. Może do tego dojść w sytuacji:

- realizacji zadań publicznych, które nie były planowane, lecz okazały się niezbędne,
- konieczności dokończenia inwestycji, gdy koszty jej wykonania wzrosły ponad przewidziany kosztorys,
- konieczności poniesienia niezaplanowanych wydatków, np. dotyczących naprawienia uszkodzonej drogi gminnej na skutek osuwiska.

Zbycie przez gminę akcji banku w sytuacji konieczności szybkiego odzyskania środków finansowych może okazać się złożone. Zgodnie z art. 25p p.b. gmina, który zamierza bezpośrednio lub pośrednio zbyć pakiet akcji banku krajowego:

1. uprawniający do wykonywania ponad 10% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu,
2. w wyniku zbycia którego pozostały w jej posiadaniu pakiet akcji będzie uprawniał do wykonywania mniej niż 10%, 20%, jednej trzeciej i 50% ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu,

jest obowiązana powiadomić o swoim zamiarze KNF. W przypadku gdy statut banku krajowego przewiduje uprzywilejowanie lub ograniczenie akcji co do prawa głosu, powiadomienie powinno również dotyczyć udziału w kapitale zakładowym



w wysokości odpowiadającej wielkościom określonym w zdaniu 1 i odpowiadającej mu liczbie głosów bez przywilejów i ograniczeń. Gmina, który stała się bezpośrednio lub pośrednio podmiotem dominującym banku krajowego w sposób inny niż przez nabycie albo objęcie akcji lub praw z akcji banku krajowego w liczbie zapewniającej większość ogólnej liczby głosów na walnym zgromadzeniu, jest obowiązana każdorazowo zawiadomić KNF o zamiarze podjęcia działań zmierzających do utraty statusu podmiotu dominującego (art. 25p ust. 1 p.b.). Bank zawiadamia KNF o każdym przypadku zbycia akcji lub utraty statusu podmiotu dominującego niezwłocznie po uzyskaniu takich informacji (art. 25p ust. 2 p.b.).

Gdy akcje zostaną zbyte z naruszeniem ww. przepisów, KNF może nałożyć na akcjonariusza banku krajowego będącego osobą prawną karę pieniężną do wysokości 10% przychodu wykazanego w ostatnim zatwierdzonym sprawozdaniu finansowym. Komisja Nadzoru Finansowego może także ustanowić w banku krajowym zarząd komisaryczny albo uchylić zezwolenie na utworzenie banku i podjąć decyzję o likwidacji banku. Ustalając wysokość kary pieniężnej, KNF uwzględni w szczególności zakres i wagę naruszenia, uprzednie naruszenia przepisów ustawy przez akcjonariusza oraz jego sytuację finansową (art. 25p ust. 3 w zw. z art. 25l ust. 6–7 p.b.). Może się zdarzyć, że wydatki gminy na zakup akcji banku będą wyższe niż suma otrzymanych dywidend oraz środki finansowe uzyskane ze sprzedaży akcji pomniejszone o prowizje i opłaty maklerskie. W takich przypadkach może być to uznane za niegospodarne wydatkowanie środków publicznych.

Ponadto gmina może nie odzyskać wydanych środków finansowych na zakup akcji, gdy dojdzie do upadłości banku. Większe trudności w odzyskaniu środków finansowych, za które zostały nabyte akcje w banku, mogą wystąpić w gminach będących założycielami banku oraz posiadających znaczne pakiety akcji. Zwrot zainwestowanego kapitału może trwać wiele lat.

## 5. Podsumowanie

Regulacje prawne zawarte w ustawie o gospodarce komunalnej i w Prawie bankowym umożliwiają gminom, a także miastom na prawach powiatu nabywanie i obejmowanie akcji banków, poza akcjami PKO BP S.A. Niezrozumiałe jest, dlaczego tylko jeden szczebel samorządu terytorialnego może nabywać i obejmować akcje banków, towarzystw ubezpieczeniowych, a pozostałe dwa, tj. powiaty ziemskie i województwa samorządowe, takiej możliwości nie mają.

Nabycie przez gminę akcji banku może być źródłem dochodów wypłacanych w postaci dywidendy, przy czym zwrot wydatku majątkowego na nabycie akcji może trwać wiele lat. Nie można zakładać, że wysokość dywidendy w okresie wieloletnim będzie większa od odsetek od lokaty w banku. Jeżeli gmina zdecyduje się na przeznaczenie środków finansowych na nabycie akcji banków, bardziej

bezpieczne będzie nabycie akcji w kilku bankach, bez przekroczenia progu 5% w kapitale zakładowym, niż nabycie akcji przekraczających 5% kapitału zakładowego, co związane jest z koniecznością uzyskania zgody KNF. Rozproszenie portfela akcji banków, jaki gmina może posiadać, pozwala dywersyfikować ryzyko utraty środków finansowych w przypadku nabycia akcji tylko w jednym banku, w przypadku którego ogłoszona byłaby upadłość. Jest to bezpieczniejsze dla gminy, która zdecydowałaby się na nabywanie akcji banków. Tworzenie przez trzy lub więcej gmin banku wydaje się niecelowe. Jako argument można wskazać, że podstawowa i fakultatywna działalność gmin dotyczy zadań służących zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej, a nie świadczeniu usług finansowych na obszarze całego kraju.

## Bibliografia

- Banasiński C., Jaroszyński K.M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, LEX 2023.  
Kawulski A., *Prawo bankowe. Komentarz*, LEX 2023.  
*Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, red. Z. Jara, Warszawa 2022.  
*Prawo bankowe. Komentarz*, red. A. Mikos-Sitek, P. Zapadka, LEX 2023.

## Akty prawne

- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (test jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 679).  
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2324).  
Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r., poz. 1467).  
Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1933).

## Orzecznictwo

- Wyrok WSA w Warszawie z 24.10.2013 r., VI SA/Wa 1057/13, LEX nr 2204020.



dr Maciej Hadel

ORCID: 0000-0003-2256-1565

e-mail: maciej.hadel@pw.edu.pl

Wydział Administracji i Nauk Społecznych  
Politechnika Warszawska

## Skuteczność świadczenia usług zakładowych w czasach epidemii COVID-19<sup>1</sup>

### The effectiveness of the provision of establishment services during the COVID-19 epidemic

#### Abstract

There is no doubt that the period of the COVID-19 pandemic forced rapid changes in the functioning of entire communities, which of course also translated into the functioning of the public administration itself. One of the areas more 'sensitive' to the above turbulences was the provision of public services, especially establishment services. The purpose of this study is to present a fragment of the above pandemic reality, namely – the effectiveness of the provision of educational services in the light of the opinions of the recipients of these services, i.e. pupils and students. These considerations will be preceded by introductory remarks of a general nature, referring to the issue of the effectiveness of law.

**Keywords:** efficiency, effectiveness, public service, public establishment, COVID-19.

#### Streszczenie

Nie ulega wątpliwości, iż okres pandemii COVID-19 wymusił gwałtowne zmiany w funkcjonowaniu całych społeczności, co rzecz jasna przełożyło się również na funkcjonowanie samej administracji publicznej. Jednym z bardziej „wrażliwych” na powyższe turbulencje obszarów było świadczenie usług publicznych, zwłaszcza usług zakładowych. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wycinka tej rzeczywistości pandemicznej, mianowicie skuteczności świadczenia usług edukacyjnych w świetle opinii odbiorców tych usług, tj. uczniów i studentów. Rozważania te

<sup>1</sup> Publikacja ta i udział w samej konferencji zostały sfinansowane z grantu na finansowanie badań naukowych w dyscyplinie nauki prawne w 2023 r. „Skuteczność prawa w kontekście regulacji pandemicznych”, przyznanego przez Dziekana Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej.

zostaną poprzedzone uwagami wprowadzającymi natury ogólnej, odnoszącymi się do problematyki skuteczności prawa.

**Słowa kluczowe:** efektywność, skuteczność, usługi publiczne, zakład publiczny, COVID-19.

## 1. Wstęp

Okres pandemii COVID-19 wymusił na organach administracji publicznej (szkoły, uczelnie, zakłady służby zdrowia) konieczność poszukiwania nowych metod umożliwiających im funkcjonowanie i świadczenie usług obywatelom. Z danych przedstawionych na stronach internetowych wynika, iż w pandemii wzrosło zapotrzebowanie na cyfrowe usługi publiczne. Większa liczba obywateli zaczęła korzystać z Profilu Zaufanego jako centralnej usługi uwierzytelniania, działać zaczęły e-urzędy, rozwinęły się e-porady medyczne, szkoły i uczelnie przeszły na zdalny tryb nauczania, co spowodowało konieczność przyspieszenia wdrażania rozwiązań cyfrowych zaplanowanych wiele lat wcześniej<sup>2</sup>.

Jednym z rudymenarnych zagadnień pojawiających się nie tylko w dyskusjach *stricte* prawnych, ale również i publicystycznych czy zwykłych rozmowach towarzyskich, jest to, na ile wszelkiego rodzaju regulacje pandemiczne były i są skuteczne, efektywne (kwestia rozumienia tych pojęć zostanie przeanalizowana na dalszym etapie rozważań). Jednym z praktycznych wymiarów skuteczności tych regulacji, ale i skuteczności samej administracji publicznej (wyposażonej wszak w takie, a nie inne „instrumentarium”), jest skuteczność świadczenia usług publicznych w ramach szeroko rozumianej funkcji świadczącej administracji publicznej.

Kwestia ta w niniejszym artykule zostanie zaprezentowana w pewnym wy-cinkowym obszarze, mianowicie skuteczności świadczenia usług zakładowych (konkretniej: usług edukacyjnych) z perspektywy odbiorców tych usług, tj. desty-natariuszy zakładowych – uczniów i studentów. Poprzedzona ona jednak zostanie rozważaniami natury ogólnej, odnoszącymi się do samego pojęcia skuteczności prawa, zarówno z perspektywy socjologicznoprawnej, jak i administracyjnoprawnej.

## 2. Skuteczność prawa z perspektywy socjologicznoprawnej i administracyjnoprawnej

Na wstępie należy wprowadzić pewne rozróżnienie, istotne z punktu widzenia niniejszych rozważań – jeśli mowa o „efektywności prawa administracyjnego”, odnieść to należy do norm należących do tego obszaru prawa, natomiast

<sup>2</sup> E. Ura, *Wstęp* [w:] *Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, red. E. Ura, Rzeszów 2022, s. 9.

o „efektywności w prawie administracyjnym” można mówić w odniesieniu do efektywności działań podmiotów tego prawa, tj. przede wszystkim organów administracji publicznej.

Samo pojęcie „sprawności”, „efektywności” działania jako takie jest rzecz jasna niebagatelne dla samej nauki prawa administracyjnego. Już W. Dawidowicz pisał, iż „jeżeli w administracji państwowej widzimy celową organizację powołaną do realizacji zadań państwa, jeżeli dalej uznajemy, że zadania te mają charakter publiczny w tym sensie, że dotyczą istotnych interesów społeczeństwa, to w tych warunkach nie może być miejsca dla poglądu, że organy administracji państwowej mogą działać byle jak i że z istoty ich zadań nie wynika konieczność sprawnego działania”<sup>3</sup>; niewątpliwie należy się z tym stanowiskiem zgodzić – administracja publiczna rozumiana zarówno statycznie, jak i dynamicznie to z jednej strony określona struktura organizacyjna, aparat urzędniczy, z drugiej strony zaś system wzajemnych powiązań, relacji i interakcji wewnątrz administracji publicznej i na zewnątrz tejże administracji (funkcjonalne rozumienie administracji jako „administrowanie”). Oczywiście jest więc, że funkcjonowanie administracji publicznej w sposób sprawny niejako „ułatwi życie” jej samej, jak i wszystkim podmiotom, które wchodzi z nią w określone relacje prawne, gdyż łatwiej w ten sposób spełnić przewidziany daną normą cel działania – czy to będzie realizacja określonego interesu indywidualnego (z perspektywy podmiotu stojącego na zewnątrz administracji publicznej), czy też interesu publicznego. Jest to oczywiście aspekt efektywności „w prawie” administracyjnym, efektywności działań podmiotów – adresatów norm tego prawa.

Zauważalne jest pewne zamieszanie terminologiczne – oczywiście pod nazwą „efektywność” czy też „zasada efektywności działań administracji publicznej” będzie się kryć wiele partykularnych elementów czy też określić do pewnego stopnia synonimicznych, które zbiorczo można właśnie zebrać pod pojęciem „efektywność” – będą to sprawność, szybkość, skuteczność, ekonomiczność<sup>4</sup>. Pojęcia te – mające charakter ogólny czy wręcz nieostry – znajdują się na pograniczu prawa administracyjnego i innych nauk: nauki administracji, nauki zarządzania, teorii organizacji, prakseologii. Skoro jednak zakładamy, że jest to zasada prawna (istotna chociażby w ramach ogólnego postępowania administracyjnego, choć rzecz jasna nie tylko), to przyjęć również należy, że zasada efektywności ma swoją normatywną treść w postaci obowiązku efektywnego, sprawnego działania administracji publicznej. Jednak wskazanie, że przywołane powyżej określenia są synonimiczne jedynie „do pewnego stopnia”, miało charakter celowy – w moim odczuciu właściwsze jest przyjęcie, iż zasada efektywności administracji publicznej jest funkcją tych pojęć czy też wypadkową; nie zawsze działanie sprawne/szybkie czy „ekonomiczne” lub też nawet „proporcjonalne” jest w ostatecznym rozrachunku efektywne.

<sup>3</sup> W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 53.

<sup>4</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 154.

Klasycznie należałoby przyjąć, że działanie jest skuteczne, gdy osiąga cele, dla których zostało podjęte, i gdy robi to w sposób, który był zamierzony<sup>5</sup>. Skuteczność norm prawnych dzieli się na behawioralną, socjotechniczną i symboliczną<sup>6</sup>. W polskiej teorii prawa wyróżnia się skuteczność behawioralną, finitystyczną i społeczno-wychowawczą<sup>7</sup>. Socjologowie prawa rozróżniają skuteczność węższą i szerszą<sup>8</sup>, definiują ją również jako zgodność skutków z zamiarem prawodawcy<sup>9</sup>. Skuteczność w wymiarze behawioralnym oznacza, że zachowanie adresatów normy prawnej odpowiada jej dyspozycji w sytuacjach wskazanych w hipotezie, niezależnie od dalszych efektów, jakie wywołuje; źródłem wiedzy o celu normy jest tu sama norma<sup>10</sup>. Przykładem tego rodzaju skuteczności prawa jest chociażby to, że istniejący zakaz palenia w miejscu publicznym jest przestrzegany. Skuteczność socjotechniczna ma miejsce wtedy, gdy prawo jest skutecznym narzędziem osiągania celów wykraczających poza jego proste przestrzeganie, tj. wtedy, gdy prowadzi do osiągnięcia rezultatów społecznych, które przyświecały jego uchwaleniu<sup>11</sup>. Pozostając w obszarze przywołanego przykładu dotyczącego zakazu palenia – jeśli pojawią się statystyki, że rzeczony zakaz spowodował spadek zachorowalności na raka płuc, wtedy możemy mówić, że określona norma jest skuteczna z punktu widzenia skuteczności socjotechnicznej. Skuteczność symboliczna oznacza, że normy prawne przyczyniają się do powstania zamierzonych efektów w sferze poglądów, zapatrywań, postaw swoich adresatów lub innych osób, ich ideologii czy uznawanych przez nie wartości<sup>12</sup>. Skuteczność symboliczna będzie wynikać w dużej mierze z „wiedzy tła”, „wiedzy kontekstowej”; jeśli więc rzeczony zakaz palenia spowoduje, że ludzie generalnie zmienią swoje zapatrywanie na palenie, wtedy możemy mówić o tym, że norma jest skuteczna również w wymiarze symbolicznym.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę na pierwszy „zgrzyt” między prawem administracyjnym a socjologią (i teorią) prawa, gdyż jak już zostało zasygnalizowane, na gruncie nauki prawa administracyjnego w zasadzie traktuje się pojęcie efektywności i skuteczności prawa synonimicznie, wskazując na w większym stopniu prakseologiczne korzenie pojęcia „skuteczność”. Tymczasem w ślad za socjologią prawa przyjąć jednak należałoby, że w przypadku „skuteczności” prawa chodzi o realizację określonego celu, który przyświecał uchwaleniu określonej normy, o tyle jednak w przypadku „efektywności” prawa chodzi o jego optymalizację tak, by

<sup>5</sup> T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1965, s. 113–116.

<sup>6</sup> A. Kociotek-Pęksa, M. Stępień, *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa 2013, s. 320.

<sup>7</sup> Zob. J. Wróblewski, *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, „Studia Prawnicze” 1980, nr 1–2.

<sup>8</sup> M. Borucka-Arctowa, *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967.

<sup>9</sup> A. Podgórecki, *Socjologia prawa*, Warszawa 1962 s. 162 i n.

<sup>10</sup> A. Kociotek-Pęksa, M. Stępień, *Leksykon socjologii...*, *op.cit.*, s. 320.

<sup>11</sup> *Ibidem*. Zob. też przywołaną tam literaturę, m.in. L. Petrażycki, *O nauce, prawie i moralności – pisma wybrane*, Warszawa 1985 s. 153. Autor ten pisał „o świadomie-racjonalnym operowaniu prawem jako środkiem do osiągania takich czy innych celów”.

<sup>12</sup> A. Kociotek-Pęksa, M. Stępień, *Leksykon socjologii...*, *op.cit.*, s. 321.

bilans pozytywnych i negatywnych konsekwencji był jak najwyższy. W przypadku zakazu palenia w miejscu publicznym zakaz ten będzie „efektywny”, gdy saldo społecznej użyteczności z jego uchwalenia (czyli wszystkie koszty materialne – wpływy podatkowe, koszty egzekucji zakazu, zmniejszenie dochodów restauracji, barów itp.) przewyższają saldo użyteczności nieuchwalenia zakazu. Jest to więc kwestia odrębna od skuteczności (behawioralnej, socjotechnicznej, symbolicznej) normy prawnej, choć rzecz jasna stanem pożądanym byłoby, by określona norma prawna była skuteczna w każdym z przywołanych wymiarów.

Różna jest też „stopniowalność” skuteczności normy prawnej. O ile skuteczność behawioralna może być ujmowana w zasadzie zero-jedynkowo – bo albo dany podmiot stosuje się do danej normy, albo nie, o tyle jednak inaczej jest w przypadku skuteczności socjotechnicznej – cele mogą być realizowane w różnym stopniu. Część może być realizowana, inne nie, mogą występować również pewne *side effects* – takim może być np. spadek obrotów restauracji (*vide* ograniczenia pandemiczne wprowadzone z uwagi na prymat wartości zdrowia publicznego), a w konsekwencji zmniejszenie poziomu rozwoju gospodarczego. W przypadku skuteczności symbolicznej natomiast bardzo trudno jest jednoznacznie przesądzić zaistnienie tego rodzaju skuteczności normy prawnej; skoro rozważamy skuteczność symboliczną w stosunku do jakiegoś ogółu (społeczeństwa), to oczywiście jej poziom będzie zróżnicowany i będzie zależał od wielu czynników i tego, na jaki „grunt” trafi dana norma.

Jako zwolennik funkcjonalnego, dynamicznego rozumienia administracji publicznej, tj. analizowania jej poprzez jej aktywność i zachodzące z nią (w niej) relacje, czy też wręcz szerszego ujmowania administracji, jako zjawiska społecznego, uważa, że w przypadku mówienia o efektywności/skuteczności działań administracji publicznej konieczne jest zwrócenie szczególnej uwagi na jeden aspekt, mianowicie działanie administracji publicznej będzie skuteczne, jeśli dane rozstrzygnięcie, czynność zostaną w sposób odpowiedni zinternalizowane przez adresata normy i wynikającego z tej normy zachowania organu administracji publicznej.

### 3. Świadczenie usług publicznych jako przedmiot działalności zakładów publicznych (zakładów usług publicznych)<sup>13</sup>

Podstawowa uwaga o charakterze terminologicznym: przez usługę należy rozumieć zaspokajanie potrzeb o charakterze materialnym i niematerialnym, w wyniku czego nie powstaje żadne nowe dobro (towar, artefakt) o charakterze materialnym. Usługi mogą dotyczyć przede wszystkim dóbr o charakterze konsumpcyjnym; proces ich świadczenia lub też konsekwencje nienależytego ich świadczenia są regulowane

<sup>13</sup> Problematyka ta była szerzej analizowana w stanowiącej rozwinięcie rozprawy doktorskiej monografii M. Hadel, *Zakład usług publicznych. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2020. Poczynione tam ustalenia badawcze stanowią bazę do przeprowadzonych w tym miejscu rozważań.

przede wszystkim przez normy prywatnoprawne w drodze umowy, z poszanowaniem regulacji prawa konsumenckiego, kwestii ochrony konkurencji i konsumentów.

Świadczenie usług przez administrację publiczną jest ciągłym i nieograniczonym w czasie procesem polegającym na zaspokajaniu indywidualnych potrzeb zarówno o charakterze materialnym, jak i niematerialnym, uzależnionych od cech osobistych. Proces świadczenia usług ma charakter zbiorowy, gdyż dotyczy bliżej niekreślonej grupy osób – *vide* świadczenie usług z zakresu edukacji publicznej, transportu zbiorowego, organizacji działalności kulturalnej, zaopatrzenia w wodę itp. Jego efektem nie jest powstanie żadnego dobra o charakterze materialnym, tj. wyodrębnionej z przyrody rzeczy. Świadczenie usług jest jednym z dwóch głównych elementów funkcji administracji świadczącej (usługowej), obok wszelkich działań o charakterze prawnym i faktycznym, polegających na zorganizowaniu procesu świadczenia usług. Jeśli proces świadczenia konkretnej usługi będzie się wpisywał w realizację określonego przez ustawodawcę zadania publicznego, to mamy do czynienia z usługą publiczną.

Z punktu widzenia prawa administracyjnego i zwłaszcza administracji świadczącej najistotniejsze są grupy usług określone przez E. Lipińskiego mianem „obsługi osobistej” (elementarne, podstawowe potrzeby bytowe) oraz „obsługi osobowości”, tj. potrzeby wyższego rzędu<sup>14</sup>. Administracją usługową będzie więc bezpośrednio świadczenie przez administrację publiczną usług „obsługi osobistej” oraz „obsługi osobowości” (co należy uznać za formę realizacji zadań publicznych) lub też zapewnianie przez nią możliwości świadczenia tego rodzaju usług przez inne podmioty, niewchodzące w skład administracji państwowej. „Obsługa osobista” wiąże się najczęściej z pojęciem „usług użyteczności publicznej”; usługi „obsługi osobowości” będą z pewnością wykraczały poza tę sferę.

Przenosząc te rozważania na grunt problematyki zakładowej, T. Kuta określał zakład jako swoisty pod względem prawnym podmiot świadczenia usług<sup>15</sup>. Autor ten przyjmował, że zakład jest jedną z prawnych form decentralizacji administracji, której istotny sens tkwi w tym, że część majątku narodowego zostaje wydzielona odpowiednim aktem normatywnym i oddana utworzonym w tym celu organom we względnie samodzielny zarząd. Podstawowym celem zakładu jest bezpośrednie świadczenie usług dla ludności. Dla zakładu nie jest istotną cechą osobowość prawna<sup>16</sup>. T. Kuta podnosi, że nie istnieje żadna reguła, zgodnie z którą zakłady miałyby świadczyć usługi określonego rodzaju, choć generalnie można wskazać, iż świadczą one w większości usługi drugiej grupy (tj. „obsługi osobistej” człowieka), a zwłaszcza usługi w zakresie zdrowia i praw socjalnych, a także świadczą one niektóre rodzaje usług

<sup>14</sup> Za: O. Lange, *Ekonomia polityczna*, Warszawa 1961, t. I, s. 17.

<sup>15</sup> T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 36.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 37.



trzeciej grupy („obsługi osobowości”) – np. muzea, biblioteki itp.<sup>17</sup> W niektórych typach zakładu faktyczne rozpoczęcie korzystania z usług jest uzależnione od wcześniejszego dopuszczenia do korzystania z nich, w innych natomiast świadczenie usług jest dostępne szerokiemu ogółowi, dopuszczenie nie jest stosowane ani potrzebne (np. szkoły podstawowe, muzea, biblioteki publiczne). Konieczne warunki dopuszczenia do korzystania z usług zakładu są zazwyczaj określone generalnie i odnoszą się do ograniczonego, ściśle oznaczonego kręgu osób. Dopuszczenie odbywa się w dwóch formach prawnych: w formie aktu administracyjnego i w formie umowy, przy czym obie te formy mają „różne kształty i odcienie prawne”<sup>18</sup>. Większość aktów administracyjnych jako formy dopuszczenia do korzystania z zakładów ma charakter aktów uprawniających (korzystający z usług zakładu odnosi jakąś korzyść), część z nich ma charakter władczo-zobowiązujący („dopuszczenie” do korzystania z usług zakładu dla leczenia alkoholików), w przypadkach np. chorób zakaźnych „dopuszczenie” do korzystania z usług zakładu, tj. szpitala zakaźnego, odbywa się poprzez przymus policyjny<sup>19</sup>. Zawiązany przez akt stosunek administracyjnoprawny między zakładem a jego użytkownikiem trwa potem przez czas korzystania z usług zakładu. Jego treść jest kształtowana przez przepisy regulaminu lub też statutu zakładu. Stan prawny „trwania” w korzystaniu z usług zakładu odnosi się również do tych zakładów, odnośnie do których nie ma zastosowania forma dopuszczenia. Sposób korzystania z zakładu opiera się na zasadzie nieodpłatności, jak w przypadku szkoły wyższej, albo (co jest rzadsze) na zasadzie pełnej lub częściowej odpłatności<sup>20</sup>.

Spinając ten etap rozważań pewną klamrą – z uwagi na to, iż przedmiotem działalności zakładów w obrębie administracji świadczącej jest świadczenie usług publicznych, w doktrynie zaproponowane zostało nowe ujęcie terminologiczne, mianowicie odejście od posługiwania się pojęciem „zakładu administracyjnego” lub też „zakładu publicznego” właśnie na rzecz „zakładu usług publicznych” z uwagi na to, że pojęcie to lepiej oddaje istotę działalności zakładowej.

#### **4. Skuteczność świadczenia usług zakładowych w czasach epidemii COVID-19 w świetle niektórych badań**

Świadczenie usług przez zakłady w sferze wirtualnej pozwala na (umowne) wyróżnienie pojęcia „e-zakładu”, tj. tych aspektów zarządzania zakładem lub też świadczenia usług przez zakład, w których wykorzystywane są nowe technologie.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 38. Autor wskazuje, iż np. dopuszczenie do korzystania z usług szkoły wyższej jest uwarunkowane posiadaniem świadectwa dojrzałości, przejściem postępowania kwalifikacyjnego i odbywa się w formie decyzji komisji przyjęć.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 38–39.

Usprawnienie to jest obserwowane zarówno w zakładach otwartych (półotwartych), z których korzystanie jest dobrowolne, cechujących się względną autonomią, realizujących zasadę decentralizacji (np. szkołach wyższych), jak i w zakładach zamkniętych, przymusowych, silnie scentralizowanych, np. w zakładach karnych.

Okres pandemii COVID-19 w istocie przyspieszył proces cyfryzacji życia publicznego; nie ulega wątpliwości, iż będzie miał on coraz większe przełożenie na sposób realizacji zadań przez administrację publiczną. Będzie to rzecz jasna zauważalne także w procesie świadczenia usług zakładowych. Skala tego zjawiska i jego stabilność są w tym momencie nie do przewidzenia, dlatego też warto w nauce prawa administracyjnego zacząć sobie zadawać pytanie, jak (bazując na aktualnym dorobku doktryny i dostępnym instrumentarium pojęciowym) wkomponować w teorię prawa administracyjnego ewentualny, stuprocentowy „e-zakład”, tj. funkcjonujący w całości jedynie w sferze wirtualnej. Otwiera to wiele nowych pól badawczych, związanych chociażby z definiowaniem zakładu – jak traktować wymóg wyodrębnienia strukturalno-organizacyjnego. Daje to również asumpt do postawienia pytania o charakter władztwa zakładowego, formy i dopuszczalność stosowania określonych środków władczych wobec użytkowników i osób trzecich wobec zakładu (zasadne jest chociażby ustalenie, jak zdefiniować „zakłócenie bieżącego funkcjonowania zakładu” w przestrzeni internetu). Jako jaskrawy jawi się tutaj problem granic przestrzeni prawnej regulowanej normami prawa administracyjnego i deterytorializacji administracji publicznej. Kolejne pytanie, które należy sobie w tym miejscu zadać, jest oczywiste: czy z perspektywy jakości świadczonych usług zakładowych przeniesienie działalności do sfery wirtualnej jest zjawiskiem pozytywnym, czy też nie? Mówiąc obrazowo: czy proces uczelnianej dydaktyki zyskał na trybie zdalnym zajęć w okresie pandemii, czy też wręcz przeciwnie? Czy brak kontaktu *face-to-face* nauczyciela i ucznia nie powoduje, że uczelnia (czy też każda szkoła) traci jakąś (jaką?) swoją immanentną cechę?

Dlatego też warto spróbować zaprezentować tę problematykę z perspektywy skuteczności i efektywności w przedstawionym uprzednio rozumieniu świadczenia usług zakładowych (przede wszystkim – z racji ograniczonych rozmiarów niniejszego opracowania – usług edukacyjnych) w okresie pandemicznym.

Prowadzone w pierwszej fazie pandemii badania<sup>21</sup> wskazywały, iż w opinii większości rodziców jakość zdalnego nauczania jest zdecydowanie gorsza od jakości nauki stacjonarnej. Z ich deklaracji wynikało, iż ponad połowa uczniów szkół podstawowych podczas nauki online wymagała większej lub mniejszej pomocy. Najistotniejszą trudnością pojawiającą się podczas edukacji zdalnej były problemy z łączem internetowym. Wyraźnie częściej problem ten występował na terenach wiejskich oraz w gospodarstwach domowych o niższych dochodach. Niemal wszyscy rodzice na podstawie własnych doświadczeń dostrzegali jakies problemy wynikające z edukacji zdalnej i nieuczęszczania dzieci do szkół. Najczęściej w tym kontekście

<sup>21</sup> Komunikat z badań CBOS „Edukacja zdalna – doświadczenia i oceny”, luty 2021, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K\\_019\\_21.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_019_21.PDF) [dostęp: 19.06.2023].

ankietowani mówili o braku (ograniczeniu) kontaktów rówieśniczych, zbyt dużej ilości czasu spędzanego przy komputerze, w internecie oraz o zbyt małej aktywności fizycznej. Znaczna część rodziców zgłaszała trudności związane z pogorszeniem samopoczucia dzieci, problemy z przyswajaniem wiedzy, zahamowaniem rozwoju bądź regresem oraz z własnym nadmiernym zaangażowaniem i obciążeniem. Edukacja zdalna bynajmniej nie była jednak postrzegana jednoznacznie negatywnie. Więcej niż co czwarty rodzic dostrzega jej pozytywne aspekty, wśród których najczęściej wymieniany jest rozwój umiejętności informatycznych dzieci.

Przeprowadzony na zlecenie Rzecznika Praw Dziecka 25–28 grudnia 2020 roku raport o badaniu postaw wobec nauczania zdalnego<sup>22</sup> przedstawiał wnioski, w świetle których większość badanych, zarówno rodziców, jak i uczniów, ocenia zdalną naukę raczej negatywnie, a część badanych raczej pozytywnie (zwłaszcza uczniów dobrych i bardzo dobrych), przy czym generalnie rodzice uczniów oceniają zdalne nauczanie w większym stopniu negatywnie niż pozytywnie. Najniżej oceniane były: długi czas spędzany przy urządzeniach elektronicznych oraz ograniczony kontakt bezpośredni z rówieśnikami (znacząco osłabiły się relacje pomiędzy rówieśnikami; jedynie 4% uczniów wskazuje na wzmocnienie relacji, a co czwarty uczeń ma negatywne relacje z otoczeniem rówieśniczym). Większość badanych oczekiwała powrotu do tradycyjnego nauczania lub nauki hybrydowej.

Jeśli chodzi o opinie na temat edukacji zdalnej w ramach szkolnictwa wyższego, warto w tym miejscu przywołać raport z wspólnie przeprowadzonych przez UMCS i Uniwersytet Rzeszowski badań „Konsekwencje edukacji zdalnej w ocenie studentów kierunków humanistycznych i społecznych”. Z badań tych wynika, iż tylko 17% studentów nie doświadczało w ogóle trudności technicznych w czasie edukacji zdalnej. Nieco ponad połowa rzadko miała tego typu problemy, a bardzo często występowały one w sporadycznych przypadkach. Jeśli chodzi o postawy wykładowców w okresie edukacji zdalnej, były one zróżnicowane. W opinii 37% badanych postawa nadmiernie wymagająca była przez nich przejawiana bardzo często lub często. Kolejno postawy części studentów mogły przyczyniać się do narastania u nich trudności edukacyjnych. Co trzeci spośród badanych stosował nieuczciwe praktyki polegające na pozorowanym uczestnictwie w zajęciach (tylko logowanie się), a tylko niespełna 40% stanowiły osoby, które odpowiedziały, że nigdy nie zdarzyło im się korzystać z czyjejś pracy. Około 1/3 respondentów wykluczyło nieuczciwe pomaganie kolegom poprzez podpowiedzi czy udostępnianie gotowych zadań, a połowa zadeklarowała, że wszystkie zaliczenia i egzaminy zaliczała wyłącznie w oparciu o własne przygotowanie.

Drugi problem badawczy przedstawiony w raporcie dotyczył subiektywnej oceny zmian kondycji fizycznej i psychospołecznej studentów w kontekście ich doświadczeń w okresie edukacji zdalnej. Ustalono, że pogorszyła się kondycja

<sup>22</sup> <https://brpd.gov.pl/wp-content/uploads/2021/01/Raport-z-badania-na-zlecenie-Rzecznika-Praw-Dziecka.pdf> [dostęp: 25.06.2023].

fizyczna znacznej części badanych studentów. Zaobserwowali oni u siebie m.in. szybsze męczenie się przy wykonywaniu codziennych czynności oraz zajęć sportowych (ponad 40%). Podobny był udział respondentów odczuwających nasilenie bólu głowy i nieco mniejszy, poniżej 34%, obserwujących u siebie niekorzystne zmiany wagi ciała. Niepożądane zmiany dotyczyły także funkcjonowania psychospołecznego. Ponad 40% doświadczyło obniżenia wiary we własne możliwości, a ponad 30% odczuwało zagrożenie własnego zdrowia, a nawet życia. Część badanych (37%) wskazała także na nasilenie problemów ze snem. Bardzo niepokojącym symptomem było poczucie osamotnienia, którego wzrost zauważyło u siebie 48% badanych. Jednocześnie podobna liczba studentów zasygnalizowała kwestię rozluźnienia się więzi z rówieśnikami. Blisko 57% respondentów miało poczucie ograniczeń w spędzaniu wolnego czasu. Zatem kontakty w przestrzeni wirtualnej nie kompensowały trudności w kontaktach bezpośrednich.

Trzeci z problemów badawczych odnosił się do oceny zmian zachowań zdrowotnych studentów w okresie edukacji zdalnej. Wykazano, że u ponad 55% badanych zmniejszyła się aktywność fizyczna. Dotyczyło to różnego rodzaju zajęć ruchowych oraz ćwiczeń sportowych. Co do korzystania z używek, najwięcej respondentów wskazywało częstsze sięganie po kawę (blisko 25%), a następnie po leki uspokajające lub nasenne oraz alkohol (niewiele ponad 10%). Tylko sporadycznie sygnalizowane było zwiększone zapotrzebowanie na narkotyki i dopalacze. Niektórzy badani zaobserwowali u siebie objawy uzależnienia. Stosunkowo często dotyczyły one internetu (ponad 40%, w tym blisko 15% wskazywało zdecydowane ujawnienie bądź nasilenie się takich problemów), a sporadycznie objawy uzależnienia studenci odnosili do substancji psychoaktywnych (uspokajających bądź energetyzujących). W konsekwencji tego blisko co czwarta osoba z tej grupy chciałaby skorzystać z pomocy terapeuty, w tym ponad 13% wyraża taką potrzebę w sposób zdecydowany<sup>23</sup>.

Wydaje się więc, że jeśli chodzi o *stricte* „skuteczność” świadczenia usług zakładowych, to trudno tutaj cokolwiek zarzucić – cel założony zarówno przez prawodawcę, organy władzy wykonawczej, jak i wreszcie organy zakładowe został osiągnięty: doszło do względnie sprawnego zapewnienia kontynuacji procesu dydaktycznego w formie nauki zdalnej. Jeśli zaś chodzi o „efektywność” tychże działań, bilans „zysków i strat” bynajmniej już nie musi być taki oczywisty, o czym świadczą przedstawione powyżej badania.

## 5. Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, iż problematyka skuteczności (i efektywności) stanowiących norm z zakresu prawa administracyjnego zyskała na znaczeniu w erze (post) pandemicznej. Prosta konsekwencją tego jest skuteczność działań podejmowanych

<sup>23</sup> <https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2021/1221/073929-raport-2-studenci-21.pdf> [dostęp: 25.06.2023].

przez organy administracji publicznej, które wszak zobligowane są działać na podstawie i w granicach prawa. Świadczenie usług przed administracją publiczną – w ramach szeroko rozumianej administracji świadczącej – w sytuacji ograniczenia interakcji społecznych, bieżącego kontaktu z urzędnikami i dostępności samych urzędów jako takich spotkało się z wyzwaniami niespotykanymi do tej pory w tak dużej skali. Przede wszystkim najistotniejsze było sprawne przejście na funkcjonowanie niemalże wyłącznie w trybie zdalnym (hybrydowym); z problemem tym *en masse* zmierzył się wymiar sprawiedliwości, ale również (a może przede wszystkim) edukacja publiczna – na każdym poziomie kształcenia, w tym w ramach szkolnictwa wyższego.

Podjmując próbę podsumowania badań zawartych w literaturze przedmiotu, poświęconych funkcjonowaniu uczniów i studentów podczas pandemii COVID-19, podkreślić należy fakt koncentrowania się na jej negatywnych następstwach, obejmujących sferę fizyczną, psychospołeczną i edukacyjną. Najwięcej wyników badań opublikowano w pierwszym okresie pandemii COVID-19. W warunkach ujawniania się kolejnych fal pandemii wydłużał się czas doświadczenia jej konsekwencji, co nasilało ryzyko różnych trudności natury psychoemocjonalnej, edukacyjnej, ale także i problemów zdrowotnych. Najistotniejszą z tej perspektywy refleksją jest chyba ta, iż co do zasady o ile większość badanych w sposób (względnie) pozytywny oceniała świadczenie usług edukacyjnych w formule zdalnej, o tyle jednocześnie preferowaną formą odbioru tych usług zakładowych był jednak kontakt osobisty. Jest to niewątpliwie cenna refleksja, uświadamiająca choćby społeczności akademickiej, iż idea *universitas* jako wspólnoty nauczanych i nauczających realizuje się przede wszystkim w interakcjach społecznych „na żywo” – nie zaś w ich ersatzach, substytutach. Bogatsi o to zbiorowe doświadczenie możemy z większą rozwagą planować dodanie przedrostka „e-” do „uniwersytetu”, gdyż jak widać – stuprocentowy „e-uniwersytet” (ale oczywiście rozważania te mają charakter głębszy, bardziej uniwersalny) nie jest stanem całkowicie pożądanym przez usługobiorców zakładowych.

## Bibliografia

- Borucka-Arctowa M., *O społecznym działaniu prawa*, Warszawa 1967.  
Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.  
*Funkcjonowanie administracji publicznej w okresie pandemii COVID-19*, red. E. Ura, Rzeszów 2022.  
Hadel M., *Zakład usług publicznych. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2020.  
Kociołek-Pęksa A., Stępień M., *Leksykon socjologii prawa*, Warszawa 2013.  
Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1965.  
Kuta T., *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969.  
Lange O., *Ekonomia polityczna*, Warszawa 1961.  
Podgórecki A., *Socjologia prawa*, Warszawa 1962.

Wróblewski J., *Skuteczność prawa i problemy jej badania*, Warszawa 1980.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

### **Inne źródła**

Komunikat z badań CBOS „Edukacja zdalna – doświadczenia i oceny”, luty 2021, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K\\_019\\_21.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_019_21.PDF) [dostęp: 19.06.2023].

<https://brpd.gov.pl/wp-content/uploads/2021/01/Raport-z-badania-na-zlecenie-Rzecznika-Praw-Dziecka.pdf> [dostęp: 25.06.2023].

<https://phavi.umcs.pl/at/attachments/2021/1221/073929-raport-2-studenci-21.pdf> [dostęp: 25.06.2023].



dr Konrad Kędziński

ORCID: 0000-0002-2952-3505

e-mail: drkkedziński@gmail.com

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

## The Institutions of Security and Public Order in the System of the Polish People's Republic on the Example of the Citizens' Militia

### Instytucje bezpieczeństwa i porządku publicznego w ustroju PRL-u na przykładzie Milicji Obywatelskiej

#### Abstract

The aim of the article is to present the formation of the Citizens' Militia as one of the institutions guarding security and public order in the period of the Polish People's Republic. The author synthetically analyzes the "security system" of the totalitarian state, showing changes at the turn of the years in the functioning of the Citizens' Militia, which were largely dependent on the political situation in the period of the People's Republic of Poland. The author synthetically shows the changes in the functioning of this formation which took place at the turn of the years, and which were largely dependent on the political situation during the period of the Polish People's Republic. The conclusion is that the MO at that time was heavily dependent on the political events that took place in the years 1944–1990 (i.e. the Thaw '53, June '56 or December '70).

**Keywords:** Citizens' Militia, totalitarianism, Polish People's Republic, security institutions, public order, security in People's Poland.

#### Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie formacji Milicji Obywatelskiej jako jednej z instytucji stojących na straży bezpieczeństwa i porządku publicznego w okresie PRL-u. Autor w sposób syntetyczny ukazuje zmiany na przełomie lat w funkcjonowaniu tej formacji, które w znacznym stopniu uzależnione były od sytuacji politycznej. Konkluzją jest to, że MO w tym okresie była mocno uzależniona od wydarzeń politycznych, jakie miały miejsce w latach 1944–1990 (tj. Odwilż '53, Czerwiec '56 czy Grudzień '70).

**Słowa kluczowe:** Milicja Obywatelska, Polska Republika Ludowa, instytucje bezpieczeństwa, porządek publiczny, bezpieczeństwo w Polsce Ludowej.

## 1. Introduction

Taking up the issue of defining the Citizens' Militia (hereinafter called MO) as an institution of security and public order in the period of the Polish People's Republic, the reflections conducted here focus on the issue of the functioning of the MO in the period from the end of World War II to the period of great social, economic and political changes that took place at the turn of the 80–90s of the last century in Poland. Before assessing this model of formation, it is necessary to point out the political conditions of the events that took place in Poland starting from 1944. Poland of the post-war period found itself in the bloc of socialist countries, the sphere of influence of the communist USSR. As a result, there were no potential or real possibilities to return to the pre-war system of state structures, and thus also to restore the institutions of security and public order. Systemic solutions of the 'puppet' PKWN and KRN benefiting from the support of the USSR were imposed on Poland<sup>1</sup>. Z. Jakubowski, writing about the dissolution of the National Police, claimed: "the cited legal act was a consequence of the implementation of one of the tasks of the people's revolution, resulting from the Marxist-Leninist teaching on the need to overthrow the old, bourgeois state machine and the construction of a new state apparatus. In Polish conditions, such a solution was also necessary due to the role played by the National Police until 1939, and some of its officers also during the occupation"<sup>2</sup>. As T. Pączek rightly points out, the Citizens' Militia was an element of the Polish communist state, just like every police force in the world, it used secret collaborators in its work. The instructions were often contrary to law of the time and often violated human and civil rights. It should be noted that in the Stalinist years, they were also a tool in combating political opponents<sup>3</sup>. As a result of these activities, the system of security authorities of the People's Republic of Poland was based on totalitarian assumptions. In 1956, Carl J. Friedrich together with Z. Brzeziński published the classic work *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*<sup>4</sup>, articulating five features of totalitarianism<sup>5</sup>. As L. Mażewski notes, the theory of totalitarianism created by them would be a point of reference for research

<sup>1</sup> P. Dobosz, *Modele administracji policyjnej w zmieniających się uwarunkowaniach istnienia Polski* [in:] *100-lecie Policji. Organizacja i funkcjonowanie*, eds. E. Ura, M. Pomykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2019, p. 23.

<sup>2</sup> Z. Jakubowski, *Franciszek Józwiak – Witold. Życie i działalność*, Warszawa 1974, p. 190 et seq.

<sup>3</sup> More: T. Pączek, *Agencja Milicji obywatelskiej w świetle instrukcji operacyjnych*, "IBN Studia nad Bezpieczeństwem" 2016, Issue 1, p. 65 et seq.

<sup>4</sup> C.J. Friedrich, Z.K. Brzeziński, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge, Mass. 1956, pp. 9–11.

<sup>5</sup> This is: 1) an all-encompassing and imposed ideology with chiliastic characteristics; 2) a hierarchically organized and ideologically passionate mass party; 3) control over the armed forces; 4) modern organized control over the means of mass communication; 5) using not only mass terror but also the achievements of psychology to control the social masses.



on sovietization, but this soon turned out to be an illusion. The totalitarian model did not explain the process of transformation launched in the USSR after the death of Joseph Stalin, turning out to be too static<sup>6</sup>. As H. Arendt notes, with the end of the era of the Soviet dictator, an authentic, though never ambiguous, process of detotalitarianization began in the USSR<sup>7</sup>. Therefore, in the Polish People's Republic, the literature of the subject distinguishes the period of totalitarianism which functioned until 1956, with the starting date of which remains disputed: 1944 or 1948. "At least from 1948, a system of totalitarian government was introduced in Poland, with the communists hiding their anti-democratic and repressive activities behind the propaganda formula of «building socialism»"<sup>8</sup>. The second period, dating from 1956 to 1989, is the time of detotalitarianization of the system, i.e. the transition from the growth phase to the descending phase characterized by, among others, the indoctrination of the security services, the lack of free courts, and the repression of citizens. T. Scheffler rightly notes that there is a qualitative, not a quantitative difference between authoritarianism and totalitarianism (for example, the difference in the scale of violence)<sup>9</sup>.

## 2. Liquidation of the National Police, creation of the Citizens' Militia

The end of World War II led to structural and systemic changes, which also concerned the structures of the pre-war National Police that was dissolved by the PKWN Decree of August 15, 1944<sup>10</sup>. The Citizens' Militia was created, which functioned in various organizational structures until 1990<sup>11</sup>.

"In the system of socialist power, the institutions of security and public order played an important role. Their tasks did not focus only on combating criminal crime, protecting life and health, but also covered the sphere of ideological and

<sup>6</sup> See: L. Mażewski, *O totalitaryzmie i procesie detotalitaryzacji. Przypadek PRL*, "Przegląd Sejmowy" 2022, No. 2(169), pp. 223–231.

<sup>7</sup> H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 1989, p. 16 et seq. From the Introduction to the Polish edition by D. Grinberg, we learn that totalitarian systems do change, but without reference to the detotalitarianization process that took place in the People's Republic of Poland (L. Mażewski, *O totalitaryzmie...*, *op.cit.*, p. 226).

<sup>8</sup> R. Spałek, *O totalitaryzmie i komunistach w PRL*, <https://przystanekhistoria.pl/pa2/teksty/83659,O-totalitaryzmie-i-komunistach-w-PRL.html> [access: 20.07.2023].

<sup>9</sup> T. Scheffler, *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 k.k.). Analiza doktrynologiczna wybranych wypowiedzi piśmiennictwa i judykatury*, "Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem" 2018, Vol. 40, No. 4, p. 155.

<sup>10</sup> Journal of Laws No. 2, item 6.

<sup>11</sup> Cf. K. Kędziński, *Kształtowanie się struktur i organów Policji w Polsce*, "Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki Zarządzania i Administracji w Warszawie" 2013, No. 1(22), p. 92 et seq.

political influence on the society. The years 1944–1947 were the time of fierce power struggle between the communists supported by the Red Army and the People's Commissariat for Internal Affairs of the USSR (NKWD) and the London camp<sup>12</sup>.

The PKWN Decree of 7 October, 1944, on the Citizens' Militia<sup>13</sup> was the first legal act after World War II that concerned security and public order. Article 1 of this Decree stated: "The Citizens' Militia is a legal and public formation of the Public Security Service", which stipulated that the newly established formation was directly subordinate to the Ministry of Public Security. As P. Dobosz rightly points out, it was a political repression against policemen guarding the pre-war democratic legal order<sup>14</sup>. The tasks of the militia included: protection of security, peace and public order; investigation and prosecution of crimes; execution of orders of administrative authorities, courts and prosecutor's office within the scope provided for by law (Article 2). It was a formation organized according to a military model. The organization of the MO was adapted to the territorial division of the state. In the voivodships there were voivodeship headquarters, headed by the voivodeship commander, in the powiats – powiat stations headed by powiat commanders, while at the lowest level there were local stations and MO stations<sup>15</sup>. The Commander-in-Chief of the Citizens' Militia was the head of this formation. He was appointed and dismissed by the PKWN at the request of the head of Public Security and reported directly to this manager. The Head of Public Security also determined the manner of appointment, transfer and dismissal of officers, the internal organizational structure and the detailed scope of activities and service relations in the Citizens' Militia<sup>16</sup>.

The scope of activity of the Citizens' Militia was defined very broadly, so that it could be used for political and propaganda purposes, as well as to fight against opponents of the ruling camp in the country after 1944. Social control in the field of legality, expediency and compliance with the directions of action of the State National Council over the activities of the Citizens' Militia was exercised by national councils. A number of coordination and control powers in relation to the militia were also granted to general administration bodies, i.e. voivodes and starosts<sup>17</sup>.

By the Resolution of the Council of Ministers of February 21, 1946, the Voluntary Reserve of the Citizens' Militia (ORMO) was established<sup>18</sup>. It was an armed formation organized on a military model. The main task of the ORMO was to

<sup>12</sup> A. Misiuk, *Historia Policji w Polsce od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008, p. 171.

<sup>13</sup> Journal of Laws No. 7, item 33.

<sup>14</sup> P. Dobosz, *Modele administracji...*, *op.cit.*, p. 24.

<sup>15</sup> K. Kędziński, *Kształtowanie się struktur...*, p. 93 et seq.

<sup>16</sup> E. Ura, *Milicja Obywatelska w PRL. Pozycja prawna i zakres działania*, Warszawa 1975, p. 11.

<sup>17</sup> S. Bolesta, *Pozycja prawna MO w systemie organów PRL*, Warszawa 1973, p. 17 et seq.

<sup>18</sup> Resolution of the Council of Ministers – not published (Author's own collection).

strengthen the activities of the MO by using the civic (social) factor. The tasks of these units also included supporting the activities of the ruling camp, protecting security and public order, as well as fighting against hostile activities directed against the people's state<sup>19</sup>.

At the end of the forties of the last century, the militia was subordinated to the bodies of the Ministry of Public Security. Militia commanders also functioned as deputy heads of public security offices for militia affairs. Full responsibility for the state of security and public order was imposed on the heads of these offices<sup>20</sup>. In this way, powers in the field of protection of security and public order were concentrated in the local organs of the Ministry of Internal Security. The MO task changes also began. The legal and underground opposition was liquidated, and consequently, the main tasks of the militia had to be transformed. The Soviet model was used, which assumed the introduction of repressions, an atmosphere of fear, suspicion, and which acted in such a way as to terrorize the society. The MO and the Ministry of Public Security were engaged to implement this policy. The priority of the political and educational division was changed, and therefore from that moment it was to deal with the strengthening of social feelings of friendship towards the Soviet Union<sup>21</sup>.

“In connection with the ever wider tasks imposed on the Citizens' Militia, new organizational units were established in the headquarters. On the basis of the Resolution of the Presidium of the Council of Ministers of July 18, 1951, the Central Bureau of Population Registration and ID Cards was established at the Headquarters of the Citizens' Militia”<sup>22</sup>. As S. Pieprzny rightly points out, in the years 1944–1954 there were strong connotations and subordination of the MO to the Ministry of Public Security<sup>23</sup>.

On April 6, 1950, on the basis of an order, the Minister of Public Security<sup>24</sup> ordered the Commander-in-Chief of the MO to reorganize the structure of all MO units as of May 15, 1950. This order liquidated the division of the investigative service, and instead established a division of criminal service.

<sup>19</sup> Cf. more: J. Pytel, *Ochotnicza Rezerwa Milicji Obywatelskiej (1946–1989)*, Warszawa 2009, p. 10 et seq. See also: B. Jaworski, A. Zygadło, *Policja w ujęciu retrospektywnym. Historia i terażniejszość Policji w Łańcucie*, Łańcut 2017, p. 34 et seq.

<sup>20</sup> MBP Order No. 13 of 18 March 1949 (L. Dz. AC 072/40) [in:] E. Ura, *Milicja Obywatelska...*, *op.cit.*, p.12.

<sup>21</sup> A. Misiuk, *Historia Policji...*, *op.cit.*, p. 177.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 178.

<sup>23</sup> S. Pieprzny, *Relatywizm wartości etyczno-moralnych funkcjonariuszy służb policyjnych w Polsce w latach 1919–2019* [in:] *100-lecie Policji. Organizacja i funkcjonowanie*, eds. E. Ura, M. Po-mykała, S. Pieprzny, Rzeszów 2019, p. 34.

<sup>24</sup> Organizational Order No. 031/org. of Minister of Public Security of 6 April 1950 [in:] B. Kopka, *Akty normatywne kierownictwa resortu bezpieczeństwa publicznego (1944–1956)*, Warszawa 2011, p. 1090 et seq.

### 3. The Thaw '53

Stalin's death in 1953 led not only to a thaw in public life, but also in the activities of public security organs. In Poland, on February 24, 1953, General A.E. Fieldorf "Nil" was murdered. In Polish reality, the political "thaw" was associated with a change in the internal policy of the Polish United Workers' Party and the assumption of the function of the First Secretary of the Central Committee of the Polish United Workers' Party by W. Gomułka in October 1956. In the spring of 1954, the Central Dactyloscopic Registry and the laboratory of expertise were transferred to the militia. They were transformed into the Department of Forensic Science, which became the central research institution performing forensic expertise. Voivodeship forensic laboratories were established in the local units of the Citizens' Militia, whereas the posts of forensic technicians were introduced in powiats<sup>25</sup>.

In 1954, changes in the functioning of the Ministry of Public Security began. Significant changes in the functioning of the militia during the Polish People's Republic were brought about by the Decree on the Citizens' Militia of 20 July, 1954<sup>26</sup>. This Decree repealed the provisions of the PKWN Decree of 7 October, 1944 about the Citizens' Militia<sup>27</sup>. The solutions adopted in the Decree were an important step towards making the militia independent of political tasks. However, the principle that the militia formation is part of the public security service was maintained. According to Article 1, the militia was defined as 'a military model and armed formation of the public security service', closely associated with the Ministry of Public Security. The tasks of the militia included guarding the internal law and order, waging an inexorable fight against all activities contrary to the will of the working people, protecting social property, guarding the safety, property and peace of citizens. The scope of activities of the Citizens' Militia included in particular: guarding the internal law and order; protecting social property and the safety and property of citizens; counteracting crime and crime prevention; conducting preparatory proceedings in criminal cases, carrying out orders of prosecutors and courts and other competences of state authorities – to the extent provided for by law (Article 2). It should be noted that the post-war legal regulations broke with the term 'Blue Police' or 'National Police', replacing it with the term 'militia', which referred to the Soviet models of the time.

Important in the organization of the Citizens' Militia was the Decree of December 7, 1954, on the supreme organs of state administration in the field of internal affairs and public security<sup>28</sup>. Pursuant to the Decree, the Ministry of Public Security

---

<sup>25</sup> A. Misiuk, *Historia Policji...*, *op.cit.*, s. 178.

<sup>26</sup> Journal of Laws No. 34, item 143.

<sup>27</sup> Decree of 20 July 1954, on the Citizens' Militia (Journal of Laws of 1954, No. 34, item 143).

<sup>28</sup> Journal of Laws No. 54, item 269.

was liquidated, and in its place the Ministry of Internal Affairs and the Committee for Public Security at the Council of Ministers were established. In the new organizational reality, the Citizens' Militia was separated from the organs of public security, and found itself within the structural framework of the Minister of Internal Affairs. At the same time, the activities of the militia were subject to supervision and control of the national councils functioning at that time<sup>29</sup>.

During the social and economic changes that took place in the mid-fifties of the last century, the tasks of the ORMO also changed. On the basis of the ORMO Statute of 1955<sup>30</sup>, it was transformed from a paramilitary organization into a voluntary social organization with elected organs (commissioner, commander). The statute also introduced changes in the organizational structure while maintaining the subordination of the ORMO to the Citizens' Militia. A new task of this organization was preventive – educational activity consisting in the fight against hooliganism, disrespect for state property, or disturbing public order. It seems important to indicate also broad competences in the field of participation in various types of social actions or deeds<sup>31</sup>.

The next legal act concerning the functioning of the militia was the Decree of December 21, 1955, on the organization and scope of activities of the Citizens' Militia. According to the Decree, the Citizens' Militia was an armed formation, established to protect peace, law and order and public security (Article 1). It was subordinate to the Minister of Internal Affairs, who managed its activities (Article 2). Characteristically, it wasn't the commissioners but the headquarters, voivodeship, municipal, powiat and district headquarters, stations and offices (Article 4) that were established as authorities. The tasks of the Citizens' Militia included, among others: maintaining public safety; protection of peace, public law and order; protection of life and health of citizens; protection of social property and property of citizens; preventing and counteracting crime, organising the fight against crime and developing effective methods of combating it; conducting preliminary proceedings in criminal cases, carrying out orders from prosecution authorities, public security investigative bodies and courts – to the extent provided for by law; execution of orders of national councils and their presidiums – to the extent provided for by law; ensuring compliance with trade regulations, fire protection, sanitary and order regulations in open places, public order regulations in the railway area, marinas, beaches and bathing areas and other public places; ensuring compliance with traffic

---

<sup>29</sup> Resolution No. 140 of the Council of Ministers of 19 February 1955, on the supervision and control of the presidiums of national councils over the activities of the Citizens' Militia (M.P. No. 19, item 191).

<sup>30</sup> Order No. 223/55 of the Minister of Internal Affairs of November 19, 1955 on the statute of the Volunteer Reserve of the Citizens' Militia (MSW Journal of Laws No. 7, item 48).

<sup>31</sup> Cf. J. Pytel, *Ochotnicza Rezerwa...*, *op.cit.*, p. 133 et seq. More: B. Jaworski, A. Żygadło, *Policja w ujęciu...*, p. 35 et seq.

and road traffic regulations; issuing identity cards and keeping population registers; registration of foreigners<sup>32</sup>.

On the basis of the above, one can observe the interference of the state in the social life of citizens<sup>33</sup>. The MO officers used numerous preventive powers. These included: arrests of persons suspected of committing a crime, identification of persons for the purpose of establishing their identity, use of direct coercive measures, including firearms, the use of which was treated as a last resort<sup>34</sup>.

The new organizational structure of the MO, which was formed in the years 1954–1956, was characterized by lability and was created in stages. This was influenced by the political transformations taking place in the Polish People's Republic and the changing normative acts that affected the functioning of the MO.

#### 4. June '56

This situation changed a year later, because under the Act of 13 November, 1956, on the change of the organization of supreme public administration bodies in the field of public security<sup>35</sup>, the Committee for Public Security at the Council of Ministers was liquidated (Article 1). Matters within the scope of its activity were referred to the Minister of Internal Affairs. In this way, the affairs concerning security and public order were again combined in the hands of one body of the supreme state administration, but in a different dimension of competence<sup>36</sup>. Local security service organs were located organizationally in the headquarters of the Citizens' Militia. As P. Majer points out, the Security Service constantly played a dominant role in the Ministry of Internal Affairs. Representatives of this division usually held the highest positions in the Ministry of Internal Affairs and local units<sup>37</sup>.

It is impossible not to mention that the organizational formation of the organs of the Citizens' Militia was also influenced by political events. After the Poznań events, by the Resolution of the Council of Ministers of the Polish People's Republic of 24 December, 1956, the Motorized Reserves of the Citizens' Militia (ZOMO) were established. The ZOMO functioned on a military basis and was a barracked paramilitary formation created to 'liquidate collective violations of public order'. It was a formation often used for special activities, for example, dispersing manifestations. In practice, the ZOMO formation was used for activities aimed at fighting

<sup>32</sup> Journal of Laws No. 46, item 311.

<sup>33</sup> More: K. Kędziński, *Kształtowanie się struktur...*, *op.cit.*, p. 96 et seq.

<sup>34</sup> Cf. A. Misiuk, *Historia Policji...*, p. 181.

<sup>35</sup> Journal of Laws No. 54, item 241.

<sup>36</sup> E. Ura, *Milicja Obywatelska...*, *op.cit.*, p. 15.

<sup>37</sup> P. Majer, *Milicja Obywatelska 1944–1957. Geneza, organizacja, działalność, miejsce w aparacie władz*, Olsztyn 2004, pp. 262–268.

opponents of the socialist system. It was used on a large scale during the March 1968 operations in Warsaw and in the bloody crackdown on protesting workers on the Coast in December, 1970<sup>38</sup>. "The ZOMO units operated in each voivodeship city, as well as a dozen or so companies in large agglomerations. In 1974, the Commander-in-Chief of the MO significantly expanded the scope of the tasks of ZOMO. These included, among others pursuing particularly dangerous criminals, or conducting police operations in conditions of serious threat or violation of public security and law and order"<sup>39</sup>. The ZOMO units were dissolved by the order of the Ministry of Internal Affairs of September 7, 1989<sup>40</sup>.

At the turn of the fifties and sixties of the last century, the organizational structure of the MO changed. In 1957, operational and investigative groups appeared at the municipal and powiat level, which were later transformed into establishments called 'referaty'. From June 1, 1964, in cities with powiat rights, the city and powiat stations were established. In other cities, powiat stations continued to function. The exceptions were two voivodeship cities: Warsaw and Łódź, in which municipal stations of the MO operated, treated as equivalent to voivodeship stations. In other voivodeship cities, however, district MO stations operated<sup>41</sup>.

The duties and powers of the Citizens' Militia also increased as a result of changes in the Criminal Code that took place in the fifties of the last century. It is worth mentioning the tightening of criminal liability in relation to hooligans, which increased the scope of powers of the militia bodies<sup>42</sup>. Pursuant to the Act of 14 July, 1961, on the registration and control of population traffic<sup>43</sup>, the MO was obliged to supervise the observance of the registration obligation by citizens. On the other hand, the Act of 17 June, 1966, on enforcement proceedings in administration ensured that the MO participated in enforcement proceedings in administration<sup>44</sup>.

The beginning of the sixties of the twentieth century is a period of introduction of modern techniques in militia work in the field of forensics<sup>45</sup>. A system of criminal registration of suspects, fingerprints, shells, firearms and tools used to commit a crime was created. Certain changes in the functioning and organization of the MO units were implemented. It began with the creation of new tactical and reconnaissance services, i.e. the so-called operational services. New types of crime led to the reorganization of the services of the criminal division. Other divisions

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> A. Misiuk, *Historia Policji...*, *op.cit.*, s. 181. More: T. Walichnowski, *Ochrona bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego w Polsce 1944–1988*, Warszawa 1989, p. 152.

<sup>40</sup> Order No 071/89 of 1989 of the Minister of the Internal Affairs (IPN BU 1585/11730).

<sup>41</sup> Decree of 21 December, 1955, on organization and scope of action of Citizens' Militia (Journal of Laws of 1955, No. 46, item 311). Cf. more: T. Pączek, *Agentura Milicji...*, *op.cit.*, p. 77.

<sup>42</sup> Journal of Laws No. 34, item 152.

<sup>43</sup> Journal of Laws No. 33, item 164.

<sup>44</sup> Journal of Laws No. 24, item 151

<sup>45</sup> More: K. Kędzierski, *Kształtowanie się struktur...*, *op.cit.*, p. 98 et seq.

were created, among others, to combat counterfeiting and fraud. For the purpose of protecting state property, a division for combating economic crime was established<sup>46</sup>.

Economic and technical evolutions that took place at the turn of the sixties and seventies of the twentieth century also had a huge impact on changes in the Citizens' Militia. A new division called the road traffic service was created, headed by the Road Traffic Inspectorate in KGMO, transformed in 1965 into the Road Traffic Control Department, which also functioned in the MO field units. In 1972, due to the growing traffic in Poland, the Road Safety Coordination Committee was established, which included representatives of selected ministries and organizations dealing with safety in land traffic<sup>47</sup>.

## 5. December '70

The first half of the seventies brought about repeated changes in the organizational structure of the MO. The assumption of power in Poland by Gierek in December, 1970, brought a certain liberalization also in the sphere of militia activity. It commenced a period of 'Gierek's' openness to the world, a certain modernization of Poland, socio-economic changes, which in the first half of the seventies resulted in an improvement in the standard of living and high hopes for the future<sup>48</sup>. The Act of 28 May, 1975, on the two-stage administrative division of the State and amending the Act on National Councils<sup>49</sup>, led to further organizational changes in the MO – they were directly related to the reform of the administrative division. After the liquidation of powiats, some of the competences and tasks were taken over by the voivodeship headquarters, the rest were transferred to lower-level units: municipal and district offices, MO commands and stations. The lack of an intermediate link led to organizational problems related to the management of militia structures, which consequently contributed to the introduction of a new model of organization in 1983<sup>50</sup>.

The Act of 14 July, 1983, on the office of the Minister of the Internal Affairs and the scope of activities of subordinate bodies<sup>51</sup> together with the Regulation of the Council of Ministers of 18 August, 1983, on the detailed scope of activities of the Minister of Internal Affairs<sup>52</sup>, defined the minister as the supreme body of state administration in the field of protection of state security and public order, as well as protection against unlawful attacks on human life and health, as well as the material

<sup>46</sup> Cf. A. Misiuk, *Historia Policji...*, *op.cit.*, p. 184.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 184 et seq.

<sup>48</sup> W.J. Mikusinski, *Ruch zwiqzkowy funkcjonariuszy MO w 1981 r. Zarys historii*, Warszawa 2015, p. 10.

<sup>49</sup> Journal of Laws No. 16, item 91.

<sup>50</sup> Cf. A. Misiuk, *Historia Policji...*, *op.cit.*, p. 185.

<sup>51</sup> Journal of Laws No. 38, item 172.

<sup>52</sup> Journal of Laws No. 48, item 216.



and cultural heritage of the state. Pursuant to the Act, the Minister of Internal Affairs performed his tasks through the Security Service, the Citizens' Militia, subordinate military units and the fire brigade (Article 5). Tasks in the field of protection of state security and public order became included in the basic tasks of the Security Service and the Citizens' Militia. The Act fundamentally changed the organisational structure of the militia and in territorial division units established the following as local organs of the Minister of Internal Affairs: the heads of voivodeship internal affairs offices, the heads of regional<sup>53</sup>, municipal and district internal affairs offices, as well as commanders of militia offices and stations (Article 5(4)).

## **6. The period of great social and political changes, the end of the Polish People's Republic – the creation of the Police**

The social and political transformations which began in 1989 influenced the creation of a new formation of security and public order – the Police – by the Act of 6 April, 1990<sup>54</sup>. Upon the entry into force of the Police Act, the Act on the Office of the Minister of Internal Affairs and the scope of activities of his subordinate bodies, as well as the Act of 31 July, 1985, on the service of officers of the Security Service and the Citizens' Militia, ceased to apply<sup>55</sup>. Thus, the services subordinate to the Minister of Internal Affairs operating in the previous system were liquidated, and in their place new formations for the protection of state security<sup>56</sup> and security and public order were established.

It is impossible not to agree with S. Pieprzny, who, assessing the 45-year activity of the MO, emphasizes that during the so-called consolidation of people's power, there were numerous instances of abuse and exceeding the powers of the MO officers. All those who did so should bear individual responsibility for the iniquities committed. At the same time, it should be emphasized that in this formation, in all periods of its activity, served many functionaries observing ethical and moral principles. Many of them died in the service and many lost their health while performing official tasks related to guarding public safety and order<sup>57</sup>.

To sum up, the Citizens' Militia as an institution of security and public order in the period of the Polish People's Republic at various times carried out not only tasks

---

<sup>53</sup> Cf. the Ordinance of the Minister of Internal Affairs of 27 December, 1985, on the territorial scope of operation of regional internal affairs offices and their subordinate units (M.P. No. 48, item 313).

<sup>54</sup> Consolidated text of Journal of Laws of 2011 No. 287, item 1687, as amended. More: K. Kędzierski, *Kształtowanie się struktur...*, *op.cit.*, p. 99.

<sup>55</sup> Journal of Laws No. 38, item 182.

<sup>56</sup> Pursuant to the Act of 6 April 1990, the Office of State Protection was established (Journal of Laws No. 30, item 180).

<sup>57</sup> S. Pieprzny, *Relatywizm wartości...*, *op.cit.*, p. 34.

typical for these bodies, but sometimes of a military or political nature. It should be noted that the functioning of the MO in the period of the Polish People's Republic was strongly dependent on political, social or economic events that took place in the years 1944–1990 (June '56, March '68, December '70). Despite the fact that the legal position of the Citizens' Militia in the system of public administration bodies was shaped differently during this period, it should be emphasized that regardless of subordination, organizational structure, scope of tasks, it was always an armed formation, serving the state, whose purpose was to protect security and public order. A negative aspect of the functioning of this formation was the elementary violation of human and civil rights as well as activities related to combating the independence underground.

## Bibliography

- Arendt H., *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 1989.
- Bolesta S., *Pozycja prawna MO w systemie organów PRL*, Warszawa 1973.
- Dobosz P., *Modele administracji policyjnej w zmieniających się uwarunkowaniach istnienia Polski*, Rzeszów 2019.
- Friedrich C.J., Brzeziński Z.K., *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge, Mass. 1956.
- Jakubowski Z., *Franciszek Jóźwiak – Witold. Życie i działalność*, Warszawa 1974.
- Jaworski B., Żygadło A., *Policja w ujęciu retrospektywnym. Historia i teraźniejszość Policji w Łańcutcie*, Łańcut 2017.
- Kędziński K., *Kształtowanie się struktur i organów Policji w Polsce*, "Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki Zarządzania i Administracji w Warszawie" 2013, No. 1(22).
- Kopka B., *Akty normatywne kierownictwa resortu bezpieczeństwa publicznego (1944–1956)*, Warszawa 2011.
- Majer P., *Milicja Obywatelska 1944–1957. Geneza, organizacja, działalność, miejsce w aparacie władz*, Olsztyn 2004.
- Mażewski L., *O totalitaryzmie i procesie detotalitaryzacji. Przypadek PRL*, "Przegląd Sejmowy" 2022, No. 2(169).
- Mikusinski W.J., *Ruch związkowy funkcjonariuszy MO w 1981 r. Zarys historii*, Warszawa 2015.
- Misiuk A., *Historia Policji w Polsce od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008.
- Pączek T., *Agentura Milicji obywatelskiej w świetle instrukcji operacyjnych*, "IBN Studia nad Bezpieczeństwem" 2016, Issue 1.
- Pieprzny S., *Relatywizm wartości etyczno-moralnych funkcjonariuszy służb policyjnych w Polsce w latach 1919–2019*, Rzeszów 2019.
- Pytel J., *Ochotnicza Rezerwa Milicji Obywatelskiej (1946–1989)*, Warszawa 2009.
- Scheffler T., *Przestępstwo publicznego propagowania faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 k.k.). Analiza doktrynologiczna wybranych wypowiedzi piśmiennictwa i judykatury*, "Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem" 2018, Vol. 40, No. 4.
- Spałek R., *O totalitaryzmie i komunistach w PRL*, <https://przystanekhistoria.pl/pa2/teksty/83659,O-totalitaryzmie-i-komunistach-w-PRL.html> [access: 20.07.2023].
- Ura E., *Milicja Obywatelska w PRL. Pozycja prawna i zakres działania*, Warszawa 1975.
- Ura E., *Reformy centrum administracji państwowej*, "Rzeszowskie Zeszyty Naukowe, Prawo – Ekonomia" 1990, Vol. VIII.
- Walichnowski T., *Ochrona bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego w Polsce 1944–1988*, Warszawa 1989.

## Legal Acts

- Act of November 13, 1956 on changing the organization of the chief public administration bodies in the field of public security (Journal of Laws No. 54, item 241).
- Act of May 22, 1958 on tightening criminal liability for hooliganism (Journal of Laws No. 34, item 152).
- Act of July 14, 1961 on the registration and control of population movement (Journal of Laws No. 33, item 164).
- Act of June 17, 1966 on enforcement proceedings in administration (Journal of Laws No. 24, item 151).
- Act of May 28, 1975 on the two-stage administrative division of the State and amending the Act on National Councils (Journal of Laws No. 16, item 91).
- Act of July 14, 1983 on the office of the Minister of the Interior and the scope of activities of subordinate bodies (Journal of Laws No. 38, item 172).
- Act of July 31, 1985 on the service of officers of the Security Service and Citizens' Militia (Journal of Laws No. 38, item 182).
- Act of April 6, 1990 established the State Protection Office (Journal of Laws No. 30, item 180).
- Decree of the Polish Committee of National Liberation of October 7, 1944 on the Citizens' Militia (Journal of Laws No. 7, item 33).
- Decree of the Polish Committee of National Liberation of August 15, 1944 on the dissolution of the state police (Journal of Laws No. 2, item 6).
- Decree of July 20, 1954 on the public security service (Journal of Laws of 1954, No. 34, item 142).
- Decree of July 20, 1954 on the Citizens' Militia (Journal of Laws of 1954, No. 34, item 143).
- Decree of December 7, 1954 on the supreme state administration bodies in the field of internal affairs and public security (Journal of Laws No. 54, item 269).
- Decree of December 21, 1955 on the organization and scope of operation of the Citizens' Militia (Journal of Laws No. 46, item 311).
- Regulation of the Council of Ministers of August 18, 1983 on the detailed scope of activities of the Minister of the Interior (Journal of Laws No. 48, item 216).
- Resolution No. 140 of the Council of Ministers of February 19, 1955 on the supervision and control of presidiums of national councils over the activities of the Citizens' Militia (Polish Monitor No. 19, item 191).
- Ordinance of the Minister of Internal Affairs of December 27, 1985 on the territorial scope of operation of regional offices of internal affairs and their subordinate units (Polish Monitor No. 48, item 313).
- Ordinance No. 071/89 of 1989 of the Minister of the Interior (IPN BU 1585/11730).
- Order of the Minister of Public Security No. 13 of March 18, 1949 (L. Dz. AC 072/40).
- Statute of the Volunteer Reserve of the Citizens' Militia of November 19, 1955 (Journal of Laws of the Ministry of Internal Affairs No. 7, item 48).



dr hab. Aneta Kowalczyk, prof. UR

ORCID: 0000-0002-5029-863X

e-mail: akowalczyk@ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

## Porozumienia określające zasady wykonywania pracy zdalnej i ich charakter prawny

### Agreements defining the principles of remote work and their legal nature

#### Abstract

The consequence of transferring the place of work outside the employer's premises to the place designated by the employee is the need to adapt the regulations as well as to define in them the standards for employment conditions, in a reality that is challenging. The Labor Code regulations therefore define in a general way the principles of remote work, but the center of gravity has been shifted to the arrangements of the parties or social partners. In the latter case, we are dealing with agreements defining the rules for performing remote work, to which the social partners, namely the union or unions and the employer, are parties. This raises the question of the legal nature of such agreements, in particular whether they can be classified as autonomous sources of labor law. Conclusions drawn on this basis made it possible to answer the question posed in the introduction.

**Keywords:** work, remote work, agreement, law source, trade union, employer.

#### Streszczenie

Konsekwencją przeniesienia miejsca świadczenia pracy poza siedzibę pracodawcy, w miejsce wskazane przez pracownika, jest konieczność dostosowania regulacji prawnych, jak również określenie w nich standardów dotyczących warunków zatrudnienia w nowej rzeczywistości pracowniczej, którą stanowi praca zdalna. Regulacje Kodeksu pracy określają w związku z tym w sposób ogólny zasady świadczenia pracy zdalnej, ale środek ciężkości został przeniesiony na ustalenia stron lub partnerów społecznych. W tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z porozumieniami określającymi zasady wykonywania pracy zdalnej, których stroną są partnerzy społeczni, czyli związek lub związki zawodowe i pracodawca. Pojawia się w związku z tym pytanie o charakter prawny tych porozumień, w szczególności czy można je zaliczyć do źródeł prawa pracy. W artykule dokonano analizy przesłanek ustawowych koniecznych do tego, aby dane porozumienie można było uznać za źródło prawa pracy. Wnioski wyciągnięte na tej podstawie pozwoliły udzielić odpowiedzi na pytanie postawione na wstępie.

**Słowa kluczowe:** praca, praca zdalna, porozumienie, źródło prawa, związek zawodowy, pracodawca.

## 1. Wstęp

Pandemia zmusiła nas wszystkich do nowego spojrzenia na problem miejsca świadczenia pracy, jak również metody komunikowania się z pracodawcą w zakresie efektów pracy. Mimo że świadczenie pracy poza siedzibą pracodawcy, w domu pracownika, nie było rozwiązaniem nowym, to jednak skala tego zjawiska w polskiej rzeczywistości była marginalna – w warunkach telepracy pracę świadczyło zaledwie kilka procent pracowników. Tymczasem nowa rzeczywistość covidowa wymusiła zmiany regulacji dające szanse na świadczenie pracy w warunkach domowych na zasadach bardziej elastycznych, uwzględniających skalę zjawiska i konieczność szybkiego reagowania. Jednocześnie standardy w zakresie świadczenia pracy poza siedzibą pracodawcy okazały się rozwiązaniem nie tylko doraźnym, ale przyczyniły się do wprowadzenia do przepisów Kodeksu pracy nowej instytucji w postaci pracy zdalnej.

Praca zdalna niesie jednak ze sobą sporo zmian, których konsekwencją jest przede wszystkim zmiana miejsca jej świadczenia. Wykonując pracę w trybie zdalnym, naruszmy mir domowy, szczególnie wtedy, gdy jest ona świadczona w miejscu zamieszkania pracownika i nie jest on jedynym domownikiem. Oprócz ograniczeń występują liczne czynniki rozpraszające, co generuje kolejne wyzwania. Na gruncie prawa pracy funkcjonuje wiele rozwiązań prawnych z zakresu czasu i organizacji pracy pozwalających na równoważenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi, tymczasem instytucja pracy zdalnej niesie ze sobą nową jakość, zarówno jeżeli chodzi o utrudnienia, jak i udogodnienia. Z jednej strony bowiem przyczynia się do ograniczenia i minimalizowania konfliktów w relacji praca–życie rodzinne, skoro regulacje prawne stwarzają możliwość do jej świadczenia w miejscu zamieszkania pracownika, z drugiej jednak strony może je generować.

Konsekwencją przeniesienia miejsca świadczenia pracy poza siedzibę pracodawcy, w miejsce wskazane przez pracownika, jest konieczność dostosowania regulacji prawnych oraz określenie w nich standardów dotyczących warunków zatrudnienia w rzeczywistości, która stanowi wyzwanie. Regulacje Kodeksu pracy określają w związku z tym w sposób ogólny zasady świadczenia pracy zdalnej, ale środek ciężkości został przeniesiony na ustalenia stron lub partnerów społecznych. W tym ostatnim przypadku mamy do czynienia z porozumieniami określającymi zasady wykonywania pracy zdalnej, których stroną są partnerzy społeczni, czyli związek lub związki zawodowe i pracodawca<sup>1</sup>. Pojawia się w związku z tym pytanie o charakter prawny tych porozumień, w szczególności czy można je zaliczyć do autonomicznych źródeł prawa pracy.

---

<sup>1</sup> Zob. art. 6720 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1465), dalej jako: k.p.

## 2. Porozumienia zbiorowe jako źródło prawa

Generalnie co do formy porozumień ustawodawca wydaje się preferować formę pisemną. Dotyczyć to będzie również przywołanych wyżej porozumień. Aczkolwiek podkreślić należy, że ewentualne preferencje co do formy pisemnej porozumień określających zasady wykonywania pracy zdalnej mają uzasadnienie dowodowe, chociaż ustawodawca milczy w tym zakresie. Podpisy stron należy traktować jako udokumentowanie zgodnej woli stron, nie wydaje się jednak, aby zawarcie porozumienia w formie ustnej miało wpływ na jego ważność<sup>2</sup>. Zachowanie formy pisemnej nie będzie natomiast generowało takich wątpliwości dowodowych co do poczynionych ustaleń, jak w przypadku formy ustnej porozumienia. W tym miejscu pojawia się pytanie o konsekwencje niestosowania się przez jedną ze stron do poczynionych ustaleń, których efektem jest porozumienie. Jest to jednocześnie pytanie o charakter prawny porozumień, w szczególności czy mają one charakter normatywny.

Porozumienie zbiorowe uznaje się za mające charakter normatywny, jeżeli kształtuje prawa i obowiązki stron stosunku pracy, czyli zawiera m.in. postanowienia odnoszące się do warunków zatrudnienia<sup>3</sup>. Nie będzie więc źródłem prawa porozumienie zbiorowe, które nie zawiera postanowień dotyczących praw i obowiązków stron stosunku pracy, a jedynie wzajemne zobowiązania stron, skoro jego postanowienia nie będą miały charakteru generalnego i abstrakcyjnego<sup>4</sup>.

Zakres przedmiotowy porozumień obejmujących zasady wykonywania pracy zdalnej został określony przez ustawodawcę i zgodnie z przepisami k.p. w porozumieniu określa się w szczególności: grupę lub grupy pracowników, którzy mogą być objęci pracą zdalną; pokrywanie przez pracodawcę kosztów związanych z wykonywaniem pracy zdalnej; zasady ustalania ekwiwalentu pieniężnego w przypadku niezapewnienia przez pracodawcę urządzeń technicznych koniecznych do wykonywania pracy zdalnej lub ryczałtu; zasady porozumiewania się pracodawcy i pracownika wykonującego pracę zdalną, w tym sposób potwierdzania obecności na stanowisku pracy przez pracownika wykonującego pracę zdalną; zasady kontroli wykonywania pracy przez pracownika wykonującego pracę zdalną; zasady kontroli w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy; zasady kontroli przestrzegania wymogów w zakresie bezpieczeństwa i ochrony informacji, w tym procedur ochrony danych osobowych; zasady instalacji, inwentaryzacji, konserwacji, aktualizacji oprogramowania i serwisu powierzonych pracownikowi narzędzi pracy, w tym urządzeń technicznych.

<sup>2</sup> Por. K.W. Baran zauważa, że zawarcie porozumienia w formie innej niż pisemna nie ma wpływu na jego ważność. Zob. K.W. Baran, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 384.

<sup>3</sup> Zob. G. Goździewicz, *Charakter porozumień zbiorowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 3, s. 19; A. Makaruk, *Porozumienia zbiorowe jako źródło praw i obowiązków stron stosunku pracy* [w:] *Indywidualne a zbiorowe prawo pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2007, s. 93 i n.

<sup>4</sup> Zob. L. Florek, *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010, s. 301.

Postanowienia te można podzielić na trzy grupy. Pierwsza to postanowienia dotyczące obowiązków finansowych związanych z wprowadzeniem pracy zdalnej, do których zaliczamy: zasady pokrywania przez pracodawcę kosztów związanych z wykonywaniem pracy zdalnej czy też zasady ustalania ekwiwalentu pieniężnego w przypadku niezapewnienia przez pracodawcę urządzeń technicznych koniecznych do wykonywania pracy zdalnej lub ryczałtu. Druga grupa to postanowienia o charakterze osobowo–organizacyjnym, do których zaliczamy: określenie grupy lub grup pracowników, którzy mogą być objęci pracą zdalną; zasady porozumiewania się pracodawcy i pracownika wykonującego pracę zdalną, w tym sposób potwierdzania obecności na stanowisku pracy przez pracownika wykonującego pracę zdalną, zasady instalacji i konserwacji sprzętu, inwentaryzacji, aktualizacji oprogramowania oraz serwisowania powierzonych narzędzi. Natomiast trzecia grupa postanowień dotyczy sfery bezpieczeństwa i będą to: zasady kontroli w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy; zasady kontroli przestrzegania wymogów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy; zasady kontroli przestrzegania wymogów w zakresie bezpieczeństwa i ochrony informacji, w tym procedur ochrony danych osobowych. Każda z tych trzech grup postanowień dotyczy praw i obowiązków stron stosunku pracy w odniesieniu do szeroko rozumianych warunków zatrudnienia, zatem można założyć, że porozumienie określające zasady wykonywania pracy zdalnej będzie spełniało jeden z warunków niezbędnych do tego, aby można je było uznać za źródło prawa<sup>5</sup>.

Drugim koniecznym do spełnienia warunkiem, jak wyżej podkreślono, jest wymóg oparcia porozumienia na ustawie. Spełnianie tego warunku przez porozumienia zbiorowe może budzić wątpliwości ze względu na enigmatyczność przepisów. Artykuł 59 ust. 2 Konstytucji RP poza gwarancją swobody negocjacji w zakresie porozumień zbiorowych nie wprowadza żadnych dodatkowych regulacji. Także art. 9 k.p. nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem ustawowego oparcia. Wydaje się jednak, że zwrot ten należy traktować jako „delegację” do ustawowego nadania takiego charakteru porozumieniom zbiorowym<sup>6</sup>.

Dużo bardziej liberalne stanowisko prezentuje w tym zakresie Sąd Najwyższy, stwierdzając w jednym ze swych orzeczeń, że porozumienia zbiorowe partnerów społecznych określające prawa i obowiązki stron stosunku pracy, zawarte również „bez oparcia na ustawie”, są źródłem prawa<sup>7</sup>. W uzasadnieniu powyższego wyroku podkreślił on, że interpretacja art. 9 k.p. nie daje podstaw do twierdzenia

<sup>5</sup> Por. L. Florek, *Autonomiczne (pozaumowne) źródła prawa pracy* [w:] *Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowi*, red. B. von Maydell, T. Zieliński, Warszawa 1999, s. 57.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 73, poz. 483). Zob. J. Wratny, *Regulacja prawna swoistych źródeł prawa pracy. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 12, s. 4.

<sup>7</sup> Wyrok SN z dnia 6 lutego 2006 r., III PK 114/05, OSNP 2007, nr 1–2, poz. 2.

o wyższości układów zbiorowych nad innymi porozumieniami zbiorowymi. Sąd Najwyższy podważył tym samym powszechnie akceptowaną przez naukę prawa pracy hierarchię autonomicznych źródeł prawa pracy.

Trudno zgodzić się z powyższymi twierdzeniami i argumentacją, że między regulacją kodeksową a konstytucyjną istnieje sprzeczność<sup>8</sup>. Skoro bowiem art. 52 ust. 2 Konstytucji RP zalicza układy zbiorowe do kategorii porozumień zbiorowych, daje to podstawę do wniosku, że chodzi o akty o zbliżonym charakterze, czyli będące zbliżonymi do siebie źródłami prawa pracy<sup>9</sup>. Prawdziwość ostatniego twierdzenia nie

---

<sup>8</sup> A. Kowalczyk, *Pojęcie sporu zbiorowego oraz pokojowe metody jego rozwiązywania*, Rzeszów 2017, s. 178.

<sup>9</sup> Więcej na temat układów zbiorowych zob. m.in. J. Wratny, *Układy zbiorowe pracy po 1994 r. czy zawiedzione nadzieje?* [w:] *Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?*, red. J. Wratny, Warszawa 1998, s. 11 i n.; *idem* [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 137 i n.; *idem*, *Problem funkcji promocyjnej układów zbiorowych w świetle zmian prawa pracy* [w:] *Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?*, red. J. Wratny, Warszawa 1998, s. 39 i n.; *idem*, *Zakres przedmiotowy układów zbiorowych pracy w świetle przepisów prawa pracy* [w:] *Układy zbiorowe w demokratycznym ustroju pracy*, red. J. Wratny, Warszawa 1997, s. 15 in.; D. Kotowska, *Postanowienia płacowe układów zbiorowych pracy* [w:] *Układy zbiorowe w demokratycznym ustroju pracy*, red. J. Wratny, Warszawa 1997, s. 61 i n.; L. Florek, *Kilka uwag na temat nowych aspektów charakteru prawnego układu zbiorowego pracy* [w:] *Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?*, red. J. Wratny, Warszawa 1998, s. 33 i n.; *idem*, *Charakter prawny układu zbiorowego pracy* [w:] *Układy zbiorowe w demokratycznym ustroju pracy*, red. J. Wratny, Warszawa 1997, s. 36 i n.; T. Peszke, *Negocjowanie zakładowych układów zbiorowych pracy. Praktyka, problemy, wnioski* [w:] *Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?*, red. J. Wratny, Warszawa 1998, s. 61 i n.; A. Hintz, *Doświadczenia Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie rejestracji zakładowych układów zbiorowych pracy* [w:] *Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?*, red. J. Wratny, Warszawa 1998, s. 77 i n.; A. Pancer, *Doświadczenia ustawodawstwa pracy i polityki socjalnej w zakresie rejestracji ponadzakładowych układów zbiorowych pracy* [w:] *Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?*, red. J. Wratny, Warszawa 1998, s. 84 i n.; B. Skulimowska, *Postanowienia obligacyjne w treści układów zbiorowych pracy* [w:] *Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?*, red. J. Wratny, Warszawa 1998, s. 96 i n.; *eadem*, *Postanowienia obligacyjne układów zbiorowych pracy* [w:] *Układy zbiorowe w demokratycznym ustroju pracy*, red. J. Wratny, Warszawa 1997, s. 158 i n.; G. Uścińska, *Działalność socjalna pracodawców w świetle regulacji układowych* [w:] *Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?*, red. J. Wratny, Warszawa 1998, s. 101 i n.; *eadem*, *Działalność socjalna w postanowieniach układów zbiorowych pracy* [w:] *Układy zbiorowe w demokratycznym ustroju pracy*, red. J. Wratny, Warszawa 1997, s. 140 i n.; I. Sierocka, *Zakres przedmiotowy i treść układu zbiorowego pracy*, Białystok 2000, s. 17 i n.; B. Wagner, *Układ zbiorowy pracy a umowa o pracę*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1995, nr 3, s. 1 i n.; G. Goździewicz, *Wprowadzenie w życie nowych układów zbiorowych pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1995, nr 1, s. 27 i n.; Z. Hajn, *Nowa regulacja zdolności układowej związków zawodowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2001, nr 4, s. 2 i n.; Z. Niedbała, *Zakładowe układy zbiorowe pracy. Komentarz*, Poznań 1995, s. 63 i n.; J. Herbert, *Układy zbiorowe pracy*, „Prawo Pracy i Ubezpieczeń” 1997, z. 64, s. 5 i n.; W. Masewicz, *Układy zbiorowe pracy w świetle nowej regulacji prawnej*, Bydgoszcz 1994, s. 8 i n.; K. Kalinowski, A. Pancer, *Układy zbiorowe pracy. Nowe regulacje*, Warszawa 1994, s. 9 i n.; H. Lewandowski, *Stosowanie układów zbiorowych pracy do pracowników objętych pragmatykami pracowniczymi*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 11, s. 12 i n.; *idem*, *Przyszły model*



jest jednak argumentem przemawiającym za zrównaniem układów zbiorowych z innymi porozumieniami zbiorowymi, w takim bowiem przypadku nie byłoby potrzeby ustawowego rozróżniania tych dwóch kategorii porozumień. Tym bardziej kontrowersyjne jest twierdzenie Sądu Najwyższego, wedle którego porozumienie zawarte bez szczegółowego upoważnienia wywołuje takie same skutki, jak porozumienie mające upoważnienie ustawowe. Pojawia się jednak pytanie o stopień szczegółowości takiego upoważnienia ustawowego i czy jest on wystarczający w przypadku porozumień określających zasady wykonywania pracy zdalnej. Wydaje się, że w tym przypadku mamy do czynienia z regulacjami szcątkowymi, pozwalającymi na zidentyfikowanie stron porozumienia i jego przedmiotu<sup>10</sup>. Skoro wymóg ustawowego oparcia może oznaczać określenie przesłanek zawarcia porozumienia lub jego przedmiotu bądź wymienienia przez ustawę porozumienia, co może być tożsame z dopuszczeniem możliwości jego zawarcia, zatem należałoby przyjąć, że wspomniane wyżej porozumienia spełniają ten warunek<sup>11</sup>. Należy zgodzić się z poglądem, że skoro ustawodawca nie uściślił pojęcia „porozumienie oparte na ustawie”, to nie ma podstaw do jego zawężania w drodze wykładni. Skoro więc można przyjąć, że jeżeli z ustawy nie można wyprowadzić bezpośrednio lub pośrednio przedmiotu porozumienia, należy uznać, że każde postanowienie takiego porozumienia dotyczące stosunków pracy może mieć charakter normatywny. Tym bardziej będzie się to odnosiło do porozumień określających zasady wykonywania pracy zdalnej, skoro ich zakres przedmiotowy został wskazany przez ustawodawcę w katalogu otwartym<sup>12</sup>.

Nie zmienia to jednak faktu, że enigmatyczność regulacji ustawowych co do przesłanek normatywnego charakteru porozumień zbiorowych może budzić uzasadnione wątpliwości przemawiające za zmianą regulacji w tym zakresie, polegającą przede wszystkim na doprecyzowaniu pojęcia „oparcie na ustawie”. Wydaje się jednak, że *de lege lata* uzasadniony jest pogląd, jak podniesiono wyżej, o zaliczeniu porozumień określających zasady wykonywania pracy zdalnej do grupy porozumień normatywnych w rozumieniu art. 9 k.p. W przeciwnym bowiem razie instytucja przywołanych wyżej porozumień nie miałaby sensu, skoro będąc źródłem określenia warunków zatrudnienia, nie byłyby one podstawą do ewentualnych roszczeń stron.

---

*układu zbiorowego pracy w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1993, nr 58, s. 143 i n.; *idem*, *Problematyka układów zbiorowych pracy w sektorze publicznym [w:] Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?*, red. J. Wrątny, Warszawa 1998, s. 50 i n.; W. Sanetra, *Strony układu zbiorowego pracy po nowelizacji kodeksu pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1995, nr 2, s. 1 i n.; E. Gienieccko, *Układy zbiorowe pracy i porozumienia zakładowe*, „Studia i Materiały IPiSS” 1989, z. 5, s. 14 i n.; G. Goździewicz, *Układy zbiorowe pracy. Regulamin wynagradzania. Regulamin pracy. Komentarze*, Bydgoszcz 1999, s. 19 i n.

<sup>10</sup> Por. J. Wrątny, *Porozumienia zbiorowe – czy dekompozycja prawotwórstwa zakładowego?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 7, s. 5.

<sup>11</sup> Por. L. Florek, *Ustawa i umowa...*, *op.cit.*, s. 304; J. Stelina, glosa do uchwały 7 sędziów z dnia 23 maja 2001 r., III ZP 17/00, OSP 2002, nr 9, s. 435.

<sup>12</sup> Por. L. Florek, *Ustawa i umowa...*, *op.cit.*, s. 305.

Kolejnym problemem budzącym wątpliwości jest stosowania przepisów prawa cywilnego do porozumień zbiorowych<sup>13</sup>. Nauka prawa pracy jest w tym zakresie podzielona. Punktem wyjścia do rozważań umożliwiających odpowiedź na powyższe pytanie jest ustalenie, czy mogą być one traktowane jako szczególny rodzaj umowy. Bez wątplenia można doszukać się elementów wspólnych między porozumieniem a umową, chociażby w postaci dwustronności i trybu zawierania. Należy ponadto zauważyć, że w całym systemie prawnym pojęcia „umowa” i „porozumienie” używane są zamiennie, zatem porozumienie zbiorowe można określić mianem umowy ze względu na tryb zawierania czy równorzędność stron, podobnie jak to ma miejsce w przypadku układów zbiorowych pracy<sup>14</sup>.

Pojęcie porozumienia zbiorowego definiuje się w piśmiennictwie jako „umowę partnerów społecznych dotyczącą – najogólniej mówiąc – indywidualnych i zbiorowych praw i obowiązków pracowników i pracodawców<sup>15</sup>. Elementem odróżniającym jest natomiast to, że porozumienie zbiorowe nie zawiera wyłącznie postanowień wiążących strony, ale również w części normatywnej są wiążące dla pracodawców i pracowników. O ile zatem wymienione wyżej cechy porozumień normatywnych, charakterystyczne dla umowy *sui generis*, mogą wskazywać na ich umowny charakter, o tyle występowanie w porozumieniach normatywnych norm zaliczanych do grupy norm abstrakcyjnych i generalnych stanowiących źródło praw i obowiązków pracowników, może przesądzać o specyfice tychże umów<sup>16</sup>.

Umowny charakter porozumień nie przesądza jednak o możliwości stosowania wobec nich regulacji wynikających z Kodeksu cywilnego. Argumentem przeciwko mogą być regulacje prawne wynikające z działu XI k.p., dotyczące układów zbiorowych pracy, które przecież mają charakter porozumień normatywnych. Oczywiście można doszukać się między tymi źródłami różnic, jak chociażby w wymogu rejestracji obejmującym układy zbiorowe pracy. Różnice te nie wydają się wykluczać możliwości stosowania przepisów działu XI k.p., a jedynie ją ograniczają w zakresie specyfiki układów. Bez wątplenia jednak można wykorzystać chociażby przepisy dotyczące formy czy zasad rozwiązywania układów zbiorowych pracy. Wydaje się być to lepszym rozwiązaniem niż sięganie do regulacji cywilistycznych, skoro są stosowne wzorce na gruncie k.p.

<sup>13</sup> Więcej na temat dopuszczalności stosowania Kodeksu cywilnego w zbiorowym prawie pracy zob. J. Żołyński, *Stosowanie Kodeksu cywilnego w zbiorowym i samorządowym prawie pracy na przykładzie ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych* [w:] *Samorząd terytorialny (zagadnienia prawne)*, t. III, red. B.M. Cwiertniak, Sosnowiec 2015, s. 353 i n.

<sup>14</sup> Por. B. Wagner, *Umowy i porozumienia prawa pracy*, „Studia Cywilistyczne” 1989, t. XXXV, s. 86 i n.; L. Florek, *Charakter prawny układów zbiorowych pracy* [w:] *Układy zbiorowe pracy w demokratycznym ustroju pracy*, red. J. Wrątny, Warszawa 1997, s. 36.

<sup>15</sup> Zob. K. Jaśkowski, *Porozumienia zbiorowe w prawie pracy* [w:] *Indywidualne a zbiorowe prawo pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2007, s. 79.

<sup>16</sup> Por. W. Szubert, *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1960, s. 80 i n.

Podstawą do ewentualnego stosowania wobec porozumień normatywnych przepisów k.c. mógłby być wyłącznie art. 300 k.p. Przeciwnicy takiego rozwiązania podnoszą, że wykładnia językowa art. 300 k.p. wyklucza możliwość stosowania przepisów Kodeksu cywilnego w ramach zbiorowego prawa pracy, nawet mimo braku sprzeczności z podstawowymi zasadami prawa pracy, jako że zwrot „do stosunku pracy” ma wymiar indywidualny, a nie zbiorowy<sup>17</sup>. Z drugiej jednak strony w doktrynie argumentuje się, że użyte w art. 300 k.p. pojęcie stosunku pracy odnosi się do szeroko rozumianej treści stosunku pracy, niezależnie od tego, jakimi aktami jest ona kształtowana<sup>18</sup>. Pogląd ten daje możliwość stosowania przepisów Kodeksu cywilnego do porozumień zbiorowych poprzez art. 300 k.p.<sup>19</sup> Wydaje się jednak, że taka droga byłaby możliwa wyłącznie w przypadkach, gdyby nie można było posiłkować się przepisami dotyczącymi układów zbiorowych pracy.

Wpływ na skuteczność porozumień normatywnych ma przede wszystkim możliwość dochodzenia roszczeń w razie nieprzestrzegania ich postanowień. Generalnie w przypadku porozumień zbiorowych jedna z koncepcji zakłada dopuszczalność ustalania przez same strony w treści porozumienia sposobu i zakresu naprawienia szkody w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania<sup>20</sup>. Koncepcja przeciwna zakłada, że zobowiązania na gruncie zbiorowego prawa pracy różnią się od zobowiązań występujących w prawie cywilnym ze względu na ich nierozszczeniowy charakter<sup>21</sup>. W doktrynie zwraca się jednak uwagę, że należy odróżnić wzajemne relacje stron zbiorowych stosunków pracy, o których nie może decydować sąd, od wykonywania przez nie zobowiązań wynikających z porozumienia<sup>22</sup>. Naturalną drogą jest w tym przypadku wszczynanie sporu zbiorowego

<sup>17</sup> Zob. G. Goździewicz, *Podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy* [w:] *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce wolnorynkowej*, red. G. Goździewicz, Toruń 2002, s. 42. Por. I. Sierocka, *Charakter prawny postanowień obligacyjnych układu zbiorowego pracy*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 2, s. 46–47.

<sup>18</sup> Zob. Z. Salwa, *Porozumienia zbiorowe jako źródło prawa pracy* [w:] *Prawo pracy. Z aktualnych zagadnień*, red. W. Sanetra, Białystok 1999, s. 33. Por. E. Chmielek, *Źródła prawa pracy (Zagadnienie hierarchii norm prawnych)*, Warszawa–Kraków 1980, s. 51; W. Ostaszewski, *Odpowiednie stosowanie kodeksu cywilnego do stosunku pracy w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 7, s. 29; K. Roszewska, *Skutki sprzeczności przepisów kodeksu cywilnego z podstawowymi zasadami prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 2, s. 20–24.

<sup>19</sup> Zob. Ł. Pisarczyk, *Spory zbiorowe* [w:] *System Prawa Pracy*, t. V: *Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014, s. 646. Por. J. Stelina [w:] *Prawo pracy*, red. J. Stelina, Warszawa 2013, s. 19, który stwierdza, że mimo iż art. 300 k.p. dotyczy wyłącznie prawa stosunku pracy i brak jest wyraźnej podstawy prawnej uzasadniającej sięganie do przepisów prawa cywilnego w innym zakresie, możliwe jest jednak stosowanie analogii.

<sup>20</sup> Zob. L. Florek [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. T. Zieliński, Warszawa 2000, s. 998; *idem*, *Ustawa i umowa...*, *op.cit.*, s. 320.

<sup>21</sup> Zob. G. Goździewicz, *Układy zbiorowe pracy. Regulamin wynagradzania. Regulamin pracy. Komentarz*, Bydgoszcz 1996, s. 87–88; *idem*, *Podstawowe zasady...*, *op.cit.*, s. 42 i n.; I. Sierocka, *Charakter prawny...*, *op.cit.*, s. 38.

<sup>22</sup> Zob. L. Florek, *Ustawa i umowa...*, *op.cit.*, s. 323.

– podstawy ku temu daje ustawa o rozwiązywaniu sporów. Za takim stanowiskiem opowiedział się w jednym z orzeczeń Sąd Najwyższy, wskazując, że spory zbiorowe w myśl założeń przyjętych w ustawie rozwiązywane są w trybie pozasądowym<sup>23</sup>. Z drugiej jednak strony w przypadku porozumień określających zasady wykonywania pracy zdalnej nie można wykluczyć drogi sądowej w przypadku chociażby indywidualnego dochodzenia roszczeń przez pracowników.

### 3. Podsumowanie

Porozumienia zbiorowe jako źródła prawa pracy odgrywają istotną rolę w kształtowaniu warunków zatrudnienia, a ich istotnym i nieodzownym atutem jest udział w ich tworzeniu partnerów społecznych. Daje to gwarancję dostosowania postanowień autonomicznych źródeł prawa do potrzeb i oczekiwań nie tylko samych stron tychże porozumień, ale przede wszystkim stron stosunku pracy. Patrząc na problem z tej perspektywy, niebagatelne znaczenie ma fakt zaliczenia lub nie porozumienia zbiorowego do źródeł prawa pracy. Mimo enigmatyczności przepisów kodeksowych w zakresie przesłanek koniecznych do tego, aby dane porozumienie można było uznać za źródło prawa, nie ma wątpliwości, że porozumienia określające zasady wykonywania pracy zdalnej mają charakter normatywny, czyli są źródłem prawa pracy<sup>24</sup>. Spełniają zarówno przesłanki odnośnie do zakresu przedmiotowego, skoro kształtują prawa i obowiązki stron stosunku pracy, jak i mają oparcie na ustawie. Wskazuje na to jasno zakres przedmiotowy analizowanych porozumień wskazany przez ustawodawcę, a także upoważnienie ustawowe do zawarcia takiego porozumienia.

### Bibliografia

- Baran K.W., *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*. Warszawa 2010.
- Chmielek E., *Źródła prawa pracy (Zagadnienie hierarchii norm prawnych)*, Warszawa–Kraków 1980.
- Florek L. [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. T. Zieliński, Warszawa 2000.
- Florek L., *Autonomiczne (pozaumowne) źródła prawa pracy [w:] Ład społeczny w Polsce i Niemczech na tle jednoczącej się Europy. Księga pamiątkowa poświęcona Czesławowi Jackowiakowi*, red. B. von Maydell, T. Zieliński, Warszawa 1999.
- Florek L., *Charakter prawny układów zbiorowych pracy [w:] Układy zbiorowe pracy w demokratycznym ustroju pracy*, red. J. Wratny, Warszawa 1997.
- Florek L., *Kilka uwag na temat nowych aspektów charakteru prawnego układu zbiorowego pracy [w:] Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?*, red. J. Wratny, Warszawa 1998.

<sup>23</sup> Zob. wyrok SN z dnia 20 lipca 2000 r., I PKN 732/99, OSNP, nr 2, poz. 42, z glosą G. Goździewicz, OSP 2001, nr 7–8, poz. 95.

<sup>24</sup> Por. M. Wujczyk, *komentarz do art. 6720 [w:] Kodeks pracy. Komentarz*, red. J. Żołyński, Gdańsk 2023, 535; A. Sobczyk, *komentarz do art. 6720 [w:] Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk, Warszawa 2023, s. 433–434.

- Florek L., *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010.
- Gienieczo E., *Układy zbiorowe pracy i porozumienia zakładowe*, „Studia i Materiały IPiSS” 1989, z. 5.
- Goździewicz G., *Charakter porozumień zbiorowych*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 3.
- Goździewicz G., *Podstawowe zasady zbiorowego prawa pracy* [w:] *Zbiorowe prawo pracy w społecznej gospodarce wolnorynkowej*, red. G. Goździewicz, Toruń 2002.
- Goździewicz G., *Układy zbiorowe pracy. Regulamin wynagradzania. Regulamin pracy. Komentarz*, Bydgoszcz 1996.
- Goździewicz G., *Układy zbiorowe pracy. Regulamin wynagradzania. Regulamin pracy. Komentarze*, Bydgoszcz 1999.
- Goździewicz G., *Wprowadzenie w życie nowych układów zbiorowych pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1995, nr 1.
- Hajn Z., *Nowa regulacja zdolności układowej związków zawodowych*, „Praca i Zabezpieczenia Społeczne” 2001, nr 4.
- Herbert J., *Układy zbiorowe pracy*, „Prawo Pracy i Ubezpieczeń” 1997, z. 64.
- Hintz A., *Doświadczenia Państwowej Inspekcji Pracy w zakresie rejestracji zakładowych układów zbiorowych pracy* [w:] *Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?*, red. J. Wrątny, Warszawa 1998.
- Jaśkowski K., *Porozumienia zbiorowe w prawie pracy* [w:] *Indywidualne a zbiorowe prawo pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2007.
- Kalinowski K., Pancer A., *Układy zbiorowe pracy. Nowe regulacje*, Warszawa 1994.
- Kotowska D., *Postanowienia placowe układów zbiorowych pracy* [w:] *Układy zbiorowe w demokratycznym ustroju pracy*, red. J. Wrątny, Warszawa 1997.
- Kowalczyk A., *Pojęcie sporu zbiorowego oraz pokojowe metody jego rozwiązywania*, Rzeszów 2017.
- Lewandowski H., *Problematyka układów zbiorowych pracy w sektorze publicznym* [w:] *Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?*, red. J. Wrątny, Warszawa 1998.
- Lewandowski H., *Przyszły model układu zbiorowego pracy w Polsce*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1993, nr 58.
- Lewandowski H., *Stosowanie układów zbiorowych pracy do pracowników objętych pragmatykami pracowniczymi*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1998, nr 11.
- Makaruk A., *Porozumienia zbiorowe jako źródło praw i obowiązków stron stosunku pracy* [w:] *Indywidualne a zbiorowe prawo pracy*, red. L. Florek, Warszawa 2007.
- Masewicz W., *Układy zbiorowe pracy w świetle nowej regulacji prawnej*, Bydgoszcz 1994.
- Niedbała Z., *Zakładowe układy zbiorowe pracy. Komentarz*, Poznań 1995.
- Ostaszewski W., *Odpowiednie stosowanie kodeksu cywilnego do stosunku pracy w świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2010, nr 7.
- Pancer A., *Doświadczenia ustawodawstwa pracy i polityki socjalnej w zakresie rejestracji ponadzakładowych układów zbiorowych pracy* [w:] *Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?*, red. J. Wrątny, Warszawa 1998.
- Peszke T., *Negocjowanie zakładowych układów zbiorowych pracy. Praktyka, problemy, wnioski* [w:] *Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?*, red. J. Wrątny, Warszawa 1998.
- Pisarczyk Ł., *Spory zbiorowe* [w:] *System Prawa Pracy*, t. V: *Zbiorowe prawo pracy*, red. K.W. Baran, Warszawa 2014.
- Roszevska K., *Skutki sprzeczności przepisów kodeksu cywilnego z podstawowymi zasadami prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2005, nr 2.
- Salwa Z., *Porozumienia zbiorowe jako źródło prawa pracy* [w:] *Prawo pracy. Z aktualnych zagadnień*, red. W. Sanetra, Białystok 1999.
- Sanetra W., *Strony układu zbiorowego pracy po nowelizacji kodeksu pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 1995, nr 2.
- Sierocka I., *Charakter prawny postanowień obligacyjnych układu zbiorowego pracy*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 2.
- Sierocka I., *Zakres przedmiotowy i treść układu zbiorowego pracy*, Białystok 2000.

- Skulimowska B., *Postanowienia obligacyjne układów zbiorowych pracy* [w:] *Układy zbiorowe w demokratycznym ustroju pracy*, red. J. Wrątny, Warszawa 1997.
- Skulimowska B., *Postanowienia obligacyjne w treści układów zbiorowych pracy* [w:] *Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?*, red. J. Wrątny, Warszawa 1998.
- Sobczyk A., *komentarz do art. 6720* [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. A. Sobczyk Warszawa 2023.
- Stelina J. [w:] *Prawo pracy*, red. J. Stelina, Warszawa 2013.
- Stelina J., glosa do uchwały 7 sędziów z dnia 23 maja 2001 r., III ZP 17/00, OSP 2002, nr 9.
- Szubert W., *Układy zbiorowe pracy*, Warszawa 1960.
- Układy zbiorowe w demokratycznym ustroju pracy*, red. J. Wrątny, Warszawa 1997.
- Uścińska G., *Działalność socjalna pracodawców w świetle regulacji układowych* [w:] *Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?*, red. J. Wrątny, Warszawa 1998.
- Uścińska G., *Działalność socjalna w postanowieniach układów zbiorowych pracy* [w:] *Układy zbiorowe w demokratycznym ustroju pracy*, red. J. Wrątny, Warszawa 1997.
- Wagner B., *Układ zbiorowy pracy a umowa o pracę*, „Prawo i Zabezpieczenie Społeczne” 1995, nr 3.
- Wagner B., *Umowy i porozumienia prawa pracy*, „Studia Cywilistyczne” 1989, t. XXXV.
- Wrątny J. [w:] *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Wrątny J., *Charakter prawny układu zbiorowego pracy* [w:] *Układy zbiorowe w demokratycznym ustroju pracy*, red. J. Wrątny, Warszawa 1997.
- Wrątny J. *Porozumienia zbiorowe – czy dekompozycja prawotwórstwa zakładowego?*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2011, nr 7.
- Wrątny J., *Problem funkcji promocyjnej układów zbiorowych w świetle zmian prawa pracy* [w:] *Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?*, red. J. Wrątny, Warszawa 1998.
- Wrątny J., *Regulacja prawna swoistych źródeł prawa pracy. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 12.
- Wrątny J., *Układy zbiorowe pracy po 1994 r. czy zawiedzione nadzieje?* [w:] *Nowe układy zbiorowe. Przełom czy kontynuacja?*, red. J. Wrątny, Warszawa 1998.
- Wrątny J., *Zakres przedmiotowy układów zbiorowych pracy w świetle przepisów prawa pracy* [w:] *Układy zbiorowe w demokratycznym ustroju pracy*, red. J. Wrątny, Warszawa 1997.
- Wujczyk M., *komentarz do art. 6720* [w:] *Kodeks pracy. Komentarz*, red. J. Żołyński, Gdańsk 2023.
- Żołyński J., *Stosowanie Kodeksu cywilnego w zbiorowym i samorządowym prawie pracy na przykładzie ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych* [w:] *Samorząd terytorialny( zagadnienia prawne)*, t. III, red. B.M. Ćwiertniak, Sosnowiec 2015.

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 73, poz. 483).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1465).

## Orzecznictwo

- Wyrok SN z dnia 20 lipca 2000 r., I PKN 732/99, OSNP, nr 2, poz. 42, z glosą G. Goździewiczza, OSP 2001, nr 7–8, poz. 95.
- Wyrok SN z dnia 6 lutego 2006 r., III PK 114/05, OSNP 2007, nr 1–2, poz. 2.



mgr Magdalena Kruczek

ORCID: 0000-0001-9581-0951

e-mail: makruczek@ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

## Wybrane aspekty funkcjonowania zbiorów danych daktyloskopijnych. Utworzenie bazy eliminacyjnej dla zbioru automatycznie przetwarzającego dane daktyloskopijne

**Selected aspects of the functioning of fingerprint data sets. Creation of an elimination database for a set that automatically processes fingerprint data**

### Abstract

Nearly 130 years after the first described case of identifying a person based on a fingerprint trace, in the era of database systems and international data exchange taking place in real time, twenty years since the introduction of AFIS in Poland – a set that automatically processes fingerprint data, when it would seem that everything has been said and written about fingerprinting, an elimination set is being created, which collects fingerprints and cheek mucosa swabs from police officers and employees. The new regulations open a discussion in which the arguments run in many directions, from allegations of too far-reaching interference in the personal sphere of officers, to the collection and processing of DNA profiles and fingerprint data, to the costs of creating an elimination set. So what are fingerprint collections and AFIS, how do they function and what influences their effectiveness in achieving detection and identification purposes in criminal cases? This area of fingerprinting used by law enforcement agencies in combating and preventing crime is the subject of the analysis of this article.

**Keywords:** Criminal Registration Database, AFIS, elimination data set, fingerprints, accreditation.

### Streszczenie

Blisko 130 lat po pierwszym opisanym przypadku identyfikacji osoby na podstawie śladu linii papilarnych, w epoce systemów bazodanowych i międzynarodowej wymiany danych zachodzącej w czasie rzeczywistym, 20 lat od wprowadzenia w Polsce AFIS – zbioru automatycznie przetwarzającego dane daktyloskopijne, kiedy wydawać by się mogło, że o daktyloskopii powiedziano i napisano

już wszystko, powstaje zbiór eliminacyjny, w którym gromadzone są odciski linii papilarnych oraz wymazy ze śluzówki policzków od funkcjonariuszy i pracowników Policji. Nowe regulacje otwierają dyskusję, w której argumentacja przebiega wielokierunkowo, bo od zarzutów o zbyt daleko posuniętą ingerencję w sferę osobistą funkcjonariuszy, mowa jest przecież o gromadzeniu i przetwarzaniu profili DNA i danych daktyloskopijnych, po koszty utworzenia zbioru eliminacyjnego. Czym zatem są zbiory daktyloskopijne oraz AFIS, jak funkcjonują i co wpływa na ich skuteczność w realizacji celów wykrywczych i identyfikacyjnych w sprawach karnych? Ten obszar daktyloskopii służącej organom ścigania do zwalczania i zapobiegania przestępczości stał się przedmiotem analizy niniejszego artykułu.

**Słowa kluczowe:** Zbiór Rejestracji Kryminalnych, AFIS, zbiór eliminacyjny, daktyloskopia, akredytacja.

## 1. Wstęp

Zbiory danych daktyloskopijnych wchodzące w skład Centralnej Registratury Daktyloskopijnej są cennym źródłem informacji, które pomagają Policji w wykrywaniu i zwalczaniu przestępczości, zapobieganiu przestępstwom oraz umożliwia identyfikację osób. Przydatność i siła, szczególnie zbiorów daktyloskopijnych, polega na dostarczaniu istotnych danych w ramach prowadzonych postępowań karnych, głównie na etapie dochodzenia, jak również wykonywanych czynności pozaprocesowych, poprzez łączenie śladów linii papilarnych uzyskanych z miejsc zdarzeń przestępczych między sobą oraz z potencjalnymi sprawcami, zwiększając w ten sposób możliwości ustalenia osoby, która popełniła czyn zabroniony i zapobiegając popełnianiu przestępstw przez nią w przyszłości<sup>1</sup>.

Narzędziem pozwalającym na wykorzystanie w obszarze zapobiegania i zwalczania przestępczości danych daktyloskopijnych jest funkcjonujący w Polsce od ponad dwóch dekad zbiór automatycznie przetwarzający dane daktyloskopijne – AFIS (*Automated Fingerprint Identification System*). Przetwarzane są w nim informacje znajdujące się w zbiorach danych daktyloskopijnych, w tym dane osobowe, dane o odciskach linii papilarnych osób, niezidentyfikowanych śladach linii papilarnych z miejsc przestępstw oraz śladach linii papilarnych, które mogą pochodzić od osób zaginionych<sup>2</sup>.

Od 2020 roku w przeszukaniach w AFIS w celach eliminacyjnych biorą również udział obrazy linii papilarnych z kart daktyloskopijnych zawierających odwzorowania linii papilarnych palców i dłoni policjantów i pracowników Policji zgromadzone w zbiorze eliminacyjnym<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Kruczek, *Wybrane aspekty funkcjonowania kryminalistycznych baz danych DNA. Utworzenie bazy eliminacyjnej dla Zbioru Danych DNA w Polsce* [w:] *Przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu. Aspekty prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, t. III, red. D. Semków, I. Kułak, Rzeszów 2023, s. 278.

<sup>2</sup> Art. 21h ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. nr 30, poz. 179 ze zm.).

<sup>3</sup> Zbiór eliminacyjny zawiera oryginały kart daktyloskopijnych pobrane na podstawie art. 20 ust. 11 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.



Stanowi to jakościowy element składowy bezpieczeństwa AFIS i przetwarzanych w nim danych ze zbiorów daktyloskopijnych, których istnienie opiera się na szczegółowych regulacjach prawnych obejmujących gromadzenie, przetwarzania i cele wykorzystywania danych, kryteria i procedury pobierania obrazów linii papilarnych oraz usuwania kart daktyloskopijnych, a przede wszystkim na regulacjach prawnych określających zasady bezpieczeństwa informacji zarówno w stosunku do danych przechowywanych w zbiorach danych, jak i przetwarzanych w AFIS.

## 2. Badania śladów daktyloskopijnych

Oficjalnie uznawany za pierwszy przypadek wykorzystania obrazu linii papilarnych w celach identyfikacji sprawcy przestępstwa dotyczy Franceski Rojas, która 19 czerwca 1892 roku w Necochea (Buenos Aires) na miejscu zabójstwa swoich dwóch synów pozostawiła odwzorowania linii papilarnych palców. Dowody zbrodni nieświadomie naniosa krwią i pomimo iż oskarżyła o zabójstwo sąsiada, badania porównawcze pozwoliły ustalić pochodzenie śladów od niej. Ostatecznie przyznała się do winy<sup>4</sup>. Rojas uznawana jest za pierwszą sprawczynią zabójstwa, której identyfikacja nastąpiła w oparciu o ślady linii papilarnych. Rok później w argentyńskiej prasie ukazał się artykuł na temat prac badawczych, w tym również systemu klasyfikacji daktyloskopijnej, prowadzonych przez J. Vuceticha, w którym użyty został termin „daktyloskopia”. Dalszy szybki rozwój identyfikacji daktyloskopijnej przypada na początek XX wieku. Swój wkład w postaci metod identyfikacji poroskopijnej wnosi E. Locard, dowodu matematycznego o niemożności wystąpienia identycznego wzoru linii papilarnych dwóch osób dostarcza F. Galton, a E.R. Henry wprowadza od 1901 roku w Scotland Yardzie, w oparciu o zalecenia Komitetu Belpera z grudnia 1900 roku, registraturę daktyloskopijną według własnego systemu, który niebawem zostaje przyjęty jako standardowa praktyka w krajach anglojęzycznych<sup>5</sup>.

W Polsce do 1918 roku w jednostkach organizacyjnych policji państw za-borców zorganizowane były działy rejestracyjne, w skład których wchodziły m.in. stacje daktyloskopijne. Historyczny moment odzyskania niepodległości i przeorganizowanie struktur organów ścigania wymagały też wprowadzenia jednolitego systemu identyfikacji sprawców przestępstw. W ówczesnej Europie obowiązywały różne systemy klasyfikacji i rejestracji daktyloskopijnej, tj. system Henry’ego w Austrii, odmienny system opracowany w 1905 roku w Hamburgu na bazie systemu Henry’ego czy system Lebediewa opublikowany w Petersburgu w 1912 roku. Po odzyskaniu niepodległości szybko zdecydowano, że system

<sup>4</sup> T. Szczepański, *Daktyloskopia na przestrzeni wieków*, „Problemy Kryminalistyki” 2019, nr 303, s. 16.

<sup>5</sup> J. Moszczyński, *Daktyloskopia*, Warszawa 1997, s. 14–15.

identyfikacji sprawców przestępstw będzie opierał się na daktyloskopii, która uzupełniona zostanie o opis cech zewnętrznych stworzony przez A. Bertilliona. Warto zaznaczyć, że od 1909 roku w Warszawie, w Królestwie Polskim, funkcjonowało również Biuro Rejestracyjne, które zapoczątkowało istnienie na ziemiach polskich registratury daktyloskopijnej. Zadaniem tej instytucji nie była tylko rejestracja, ale także identyfikacja przestępców na podstawie pozostawionych przez nich śladów linii papilarnych<sup>6</sup>. Rejestracja obowiązująca w tym okresie na wzór systemu rosyjskiego opisana została przez M. Żabczyńskiego w 1909 roku i wydana w postaci okólnika warszawskiego oberpolicmajstra generała-majora Mejera w 1910 roku<sup>7</sup>.

Po utworzeniu w 1919 roku Policji Państwowej należało scalić stosowane w oparciu o akty prawne trzech zaborców procedury oraz ujednoczyć prace komórek rejestracyjnych, w tym stacji daktyloskopijnych<sup>8</sup>. Dzieje się to bardzo szybko, Komenda Główna Policji Państwowej kładzie nacisk przede wszystkim na utworzenie zbiorów kryminalnych kart daktyloskopijnych. Rozkazem nr 12 z dnia 4 października 1919 roku Komendant Główny Policji Państwowej poleca: „komendy okręgów policyjnych zameldują Wydziałowi IV Komendy Głównej Policji Państwowej czy posiadają centralę rozpoznawczą i z jakich części się składa podając nazwiska i czynności funkcjonariuszów centrali, sposób rejestrowania, jako też rodzaj klasyfikacji daktyloskopijnej (angielski czy francuski)”<sup>9</sup>. 24 grudnia 1919 roku Komendant Główny Policji Państwowej aprobuje *Podręcznik dla Służby Daktyloskopijnej*, w którym W. Ludwikowski przedstawia procedury związane z rejestracją daktyloskopijną, w tym instruuje, jak prawidłowo powinna zostać wypełniona karta daktyloskopijna, przy czym rozszerza to o instrukcję dotyczącą wypełnienia rubryk znajdujących się na odwrocie karty daktyloskopijnej w zakresie szczegółów rodowo-osobistych oraz rysopisu. Podejmuje też tematykę zabezpieczenia śladów daktyloskopijnych, pobierania materiału porównawczego oraz badań identyfikacyjnych, a mianowicie: „Dla identyfikacji śladów odciskowych na miejscu przestępstwa, nie wystarczy porównanie tych śladów z odciskami palców i dłoni złożonymi w registraturach”<sup>10</sup>.

W tym samym czasie działa już w Polsce zaproszona przez ówczesnego premiera I. Paderewskiego angielska misja policyjna, której zadaniem jest m.in. udzielanie pomocy w tworzeniu struktur organizacyjnych organów Policji, wypracowaniu procedur działania oraz prowadzeniu szkoleń<sup>11</sup>. Trudno oprzeć się

<sup>6</sup> G. Kędzierska, *Polska kryminalistyka w okresie dwudziestolecia międzywojennego*, „Rocznik Stowarzyszenia Naukowców Polaków Litwy” 2018, t. XVIII, s. 243.

<sup>7</sup> T. Szczepański, *Daktyloskopia na przestępstwie...*, *op.cit.*, s. 19.

<sup>8</sup> W. Brzęk, *Daktyloskopia w Polsce okresu międzywojennego*, „Problemy Kryminalistyki” 1980, nr 145–146, s. 513.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> W. Ludwikowski, *Podręcznik dla Służby Daktyloskopijnej*, Warszawa 1920, s. 31.

<sup>11</sup> W. Brzęk, *Daktyloskopia w Polsce...*, *op.cit.*, s. 514.

wrażeniu, że zamysłem premiera, który poprosił o pomoc Scotland Yard, było podążanie za wzorcami, które nie pochodziły od państw zaborczych, co wyjątkowo zauważalne będzie w przypadku wprowadzenia w polskiej daktyloskopii systemu E. Henry'ego<sup>12</sup>. To dosyć zrozumiałe, szczególnie kiedy ocena dokonywana jest z perspektywy lat, w epoce baz danych i wyspecjalizowanych narzędzi do przetwarzania informacji w nich zawartych, w czasach świadomości tego, jak nieprzeceniona dla służb państwowych jest informacja kryminalna, w tym możliwość identyfikowania osób. Wydaje się, że cena informacji o przestępcy również w tamtych czasach determinowała działania ukierunkowane na przeorganizowanie i usprawnienie działań Policji w obszarze wykrywania i udowadniania przestępstw. Aby uzyskać ten cel, należało odpowiednio zorganizować zbiór/zbiory kart daktyloskopijnych. Pierwotnie karty daktyloskopijne osób aresztowanych i podejrzanych należało przekazywać bezpośrednio do centralnej służby daktyloskopijnej, której obowiązki wypełniał IV Wydział Głównej Komendy Policji Państwowej i jak wskazuje W. Ludwikowski: „Orzeczenia sądowe wydaje tylko główna registratura przy wydziale IV (...). Innym registratorem, takich orzeczeń nie wolno wydawać”<sup>13</sup>.

W 1927 roku nastąpiła decentralizacja i przekazanie registratur daktyloskopijnych urzędom śledczym komend wojewódzkich Policji Państwowej, a w 1934 roku zostały zlikwidowane wojewódzkie registratury daktyloskopijne na rzecz centralnej registratury daktyloskopijnej, która w 1938 roku dysponowała już liczbą 2607 kart, natomiast Centrala Służby Śledczej mogła pochwalić się 200 przypadkami identyfikacji sprawców przestępstw. Po wojnie, w 1945 roku, reaktywowano Centralną Registraturę Daktyloskopijną (CRD), która w 2000 roku została wsparta narzędziem w postaci AFIS, wdrożonym najpierw w Centralnym Laboratorium Kryminalistycznym KGP, a następnie w 2001 roku w laboratoriach kryminalistycznych komend wojewódzkich Policji. Dotąd CRD funkcjonowała na podstawie dziesięciopalcowej formuły daktyloskopijnej i umożliwiała ustalenie lub zweryfikowanie tożsamości osób podejrzanych oraz zwłok, pod warunkiem że były one wcześniej zarejestrowane. Manualna baza nie była jednak przydatna pod względem wykrywczym w przypadku NN śladów linii papilarnych zabezpieczonych na miejscach zdarzeń, chyba że sprawca pozostawił większość z 10 odbitek opuszek placów<sup>14</sup>. Dlatego wdrożenie AFIS stało się przełomem w zakresie wykrywania sprawców przestępstw na podstawie śladów pozostawionych na miejscach zdarzeń. Tym większym z uwagi na embargo na rozwiązania technologiczne, w tym np. AFIS, którego za żelazną kurtyną w obszarze kryminalistyki nie można było przez lata wdrażać.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> W. Ludwikowski, *Podręcznik dla Służby...*, *op.cit.*, s. 6.

<sup>14</sup> J. Moszczyński, *Wykorzystanie kryminalistycznych baz danych przez policyjne Archiwa X*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2018, nr 82, s. 13–14.

Obecnie AFIS w Polsce to ponad 4 miliony zarejestrowanych kart daktyloskopijnych i ponad 100 tysięcy zarejestrowanych śladów linii papilarnych<sup>15</sup>. Dane wyjściowe przetwarzane w AFIS w celach identyfikacyjnych i wykrywczych pochodzą z podzbiorów CRD, którymi są: zbiór rejestracji kryminalnych, zbiór rejestracji administracyjnych, zbiór eliminacyjny oraz zbiory Wojewódzkiej Registratury Daktyloskopijnej, w których przetwarza się drugie komplety oryginałów kart daktyloskopijnych sporządzone metodą tuszową.

### 3. Standardy wymiany danych daktyloskopijnych w ramach Unii Europejskiej

Rada Unii Europejskiej, przekształcając w roku 2009 traktat z Prüm w prawodawstwo Unii, decyzją z 23 czerwca 2008 r. 2008/616/WSiSW w sprawie wdrożenia decyzji 2008/615/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej<sup>16</sup>, zobowiązała wszystkie państwa członkowskie Unii do umożliwienia zautomatyzowanego dostępu do danych daktyloskopijnych<sup>17</sup>. Państwa Unii Europejskiej zobowiązane zostały ponadto do zapewnienia dostępności danych referencyjnych<sup>18</sup> ze zbiorów przechowywanych w krajowych zautomatyzowanych systemach identyfikacji DNA. Przeszukanie jest prowadzone przez porównanie danych daktyloskopijnych i, podobnie jak w przypadku przeszukania DNA, wyłącznie w indywidualnych przypadkach i w oparciu o system wykazujący zgodność danych. Państwa Unii zobowiązano ponadto do zapewnienia zautomatyzowanego dostępu do danych przechowywanych w zbiorach krajowych<sup>19</sup>.

Decyzja w sprawie konwencji z Prüm i decyzja w sprawie wdrożenia decyzji z Prüm miały na celu zintensyfikowanie współpracy transgranicznej, w szczególności poprzez poprawę wymiany informacji między organami odpowiedzialnymi za prewencję kryminalną i wykrywanie przestępstw oraz zacieśnienie transgranicznej

<sup>15</sup> <https://clkp.policja.pl/clk/badania-i-projekty/langnodata/prowadzenie-zbiorow-dan> [dostęp: 15.08.2023].

<sup>16</sup> Dz. Urz. UE L 210 z 6.08.2008 r.

<sup>17</sup> Dane daktyloskopijne to obrazy odcisków palców, niewidoczne odciski palców (są to odciski niewidoczne gołym okiem, które muszą zostać poddane specjalistycznej analizie), obrazy odcisków dłoni, niewidoczne odciski dłoni oraz wzory takich obrazów przechowywane i przetwarzane w zautomatyzowanej bazie danych. Zob. *Intensyfikacja współpracy transgranicznej – decyzja z Prüm*, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/stepping-up-cross-border-cooperation-the-pr-m-decision.html> [dostęp: 20.12.2023].

<sup>18</sup> Dane referencyjne obejmujące niekodującą część DNA.

<sup>19</sup> Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (Dz.U. L 210 z 6.08.2008 r.).

współpracy policyjnej i sądowej między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Informacje uzyskane dzięki porównywaniu danych w założeniu miały stworzyć nowe możliwości, jeśli chodzi o metody dochodzeniowe, i tym samym odegrać kluczową rolę we wspieraniu organów ścigania i organów sądowych państw członkowskich<sup>20</sup>.

Mając na uwadze, iż dane w postaci profili DNA oraz dane daktyloskopijne stanowią domenę laboratoriów kryminalistycznych, ten obszar działalności laboratoryjnej został poddany bardziej szczegółowej regulacji w decyzji ramowej Rady UE 2009/905/WSiSW z 30 listopada 2009 roku w sprawie akredytacji dostawców usług kryminalistycznych wykonujących czynności laboratoryjne<sup>21</sup>. Określono w niej wymogi dotyczące wymiany danych DNA i danych daktyloskopijnych w celu zapewnienia, aby wyniki czynności laboratoryjnych prowadzonych przez akredytowanych dostawców usług kryminalistycznych w jednym państwie członkowskim były uznawane przez organy odpowiedzialne za zapobieganie przestępstwom, ich wykrywanie oraz ściganie za równie wiarygodne jak wyniki czynności laboratoryjnych prowadzonych przez dostawców usług kryminalistycznych akredytowanych na zgodność z EN ISO/IEC 17025 w jakimkolwiek innym państwie członkowskim. Powyższe stanowi realizację potrzeby standaryzacji dla dostawców usług kryminalistycznych, szczególnie w obszarze profili DNA i danych daktyloskopijnych, które wykorzystywane są nie tylko w postępowaniu karnym, ale mają kluczowe znaczenie przy identyfikacji ofiar, szczególnie ofiar katastrof.

Strona polska zapewniła o wiarygodności wyników badań daktyloskopijnych, uzyskując 15 maja 2005 roku (przez CLKP) Certyfikat Akredytacji nr AB 596 m.in. dla metody identyfikacja daktyloskopijna<sup>22</sup>, uprzedzając zobowiązanie przez Radę Unii Europejskiej państw członkowskich w decyzji kryminalistycznej UE z 30 listopada 2008 roku do wprowadzenia akredytacji w odniesieniu do danych daktyloskopijnych do 30 listopada 2015 roku<sup>23</sup>. Obecnie w Polsce wszystkie policyjne laboratoria kryminalistyczne wydające opinie z zakresu daktyloskopii posiadają akredytację badań w dziedzinie nauk sądowych<sup>24</sup>, a zatem spełniają kryteria akceptacji wyników analiz pod kątem włączenia do procesu wymiany międzynarodowej.

---

<sup>20</sup> *Intensyfikacja współpracy transgranicznej – decyzja z Prüm*, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/stepping-up-cross-border-cooperation-the-pr-m-decision.html> [dostęp: 20.12.2023].

<sup>21</sup> Dz. Urz. UE L 322 z 9.12.2009 r.

<sup>22</sup> <https://clkp.policja.pl/clk/clkp/struktura/zespol-ds-jakosci/83747,Zespol-ds-Jakosci.html> [dostęp: 20.08.2023].

<sup>23</sup> Dz. Urz. UE L 322 z 9.12.2009 r.

<sup>24</sup> <https://www.pca.gov.pl/akredytowane-podmioty/akredytacje-aktywne/laboratoria-badawcze/> [dostęp: 11.08.2023].

#### 4. Baza eliminacyjna dla zbioru kart daktyloskopijnych i cheioskopijnych

Utworzenie zbioru eliminacyjnego dla zbioru rejestracji kryminalnych funkcjonującego w obrębie CRD wynikało ze zobowiązań nałożonych prawodawstwem unijnym i nastąpiło w oparciu o wydane na podstawie upoważnienia zawartego w art. 20 ust. 1m ustawy o Policji rozporządzenia w sprawie pobierania odcisków linii papilarnych oraz wymazów ze służówki policzków od funkcjonariuszy i pracowników Policji<sup>25</sup>. Mając na względzie, że dane daktyloskopijne stanowią szczególne dane osobowe, należało przy procedowaniu rozporządzenia regulującego m.in. tryb pobierania i przetwarzania linii papilarnych od funkcjonariuszy i pracowników Policji uwzględnić ponadto zapisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z 27 kwietnia 2016 roku w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłającej decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW z 27 listopada 2008 r. w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych<sup>26</sup>. Dopiero dostosowanie procedowanych zapisów rozporządzenia w obszarze ochrony danych osobowych do wymogów ww. dyrektywy będące warunkiem koniecznym uzyskania pozytywnej opinii o zgodności z prawem Unii Europejskiej<sup>27</sup> warunkowało utworzenie zbioru eliminacyjnego, który zgodnie z założeniem ustawodawcy ma umożliwić eliminację z materiału dowodowego śladów daktyloskopijnych pozostawionych przez funkcjonariuszy/pracowników Policji, zarówno uczestniczących w procesie zabezpieczenia materiału dowodowego na etapie oględzin miejsca zdarzenia, jak i na etapie badania śladów w policyjnych laboratoriach kryminalistycznych. Ponadto wobec komunikowanych zastrzeżeń jeszcze na etapie procesu legislacyjnego ustawodawca wskazywał, że gromadzenie danych daktyloskopijnych służyć będzie wyłącznie celom związanym z ustaleniem wartości dowodowej śladów kryminalistycznych zabezpieczanych w trakcie

<sup>25</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie pobierania odcisków linii papilarnych oraz wymazów ze służówki policzków od funkcjonariuszy i pracowników Policji (Dz.U. z 2020 r., poz. 1347).

<sup>26</sup> Dz. Urz. UE L 119/1 z 4.05.2016 r.

<sup>27</sup> Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu rozporządzenia MSWiA w sprawie pobierania odcisków linii papilarnych oraz wymazów ze służówki policzków od funkcjonariuszy i pracowników Policji w celu wyeliminowania pozostawionych przez nich śladów, wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej z dnia 18 czerwca 2019 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//513/12321958/12598843/12598846/dokument437662.pdf> [dostęp: 20.08.2023].

czynności procesowych<sup>28</sup>, a wdrożenie przepisów rozporządzenia umożliwi monitorowanie jakości pracy z materiałem dowodowym stanowiącym przedmiot badań daktyloskopijnych na poziomie wymaganym decyzją kryminalistyczną Unii Europejskiej. Należy zaznaczyć, że dane daktyloskopijne są usuwane z CRD w przypadku, gdy utracą swoją przydatność eliminacyjną, jednak nie później niż po upływie 5 lat od dnia ustania stosunku służbowego lub pracy. Proces rejestracji inicjowany jest natomiast w oparciu o wynik analizy karty opisu stanowiska pracy bądź zakresu czynności dokonywanej przez przełożonego, który uznaje, że zachodzi bądź nie konieczność rejestracji linii papilarnych pobranych od funkcjonariusza lub pracownika Policji w zbiorze eliminacyjnym. Istotne z punktu widzenia rodzaju zadań realizowanych przez funkcjonariuszy Policji jest zachowanie swego rodzaju prerogatywy Komendanta Głównego Policji do wyrażenia zgody na odstąpienie od pobrania od funkcjonariusza odcisków linii papilarnych lub wymazu ze służówki policzków albo polecenia ich usunięcia i zniszczenia. Powyższe ma na celu zapewnienie maksymalnego poziomu bezpieczeństwa funkcjonariuszy prowadzących czynności operacyjno-rozpoznawcze przy zastosowaniu ofensywnych metod pracy operacyjnej, wynikających z potrzeby realizacji ustawowych zadań Policji.

Wywołujący dyskusję i duże wątpliwości ze strony funkcjonariuszy i pracowników Policji proces rejestracji w zbiorze eliminacyjnym rozpoczął się jednak już w 2020 roku i od początku przebiegał w skali kraju w sposób zróżnicowany. W 2020 roku jako pierwsze i jedyne województwo śląskie przesłało karty daktyloskopijne w liczbie 30. W roku 2021 do CRD wpłynęło łącznie 2922 karty, z czego najwięcej przesłał garnizon śląski Policji – 785, garnizon lubelski – 567 oraz blisko 400 kart wpłynęło z mazowieckiego i pomorskiego garnizonu Policji. W 2022 roku Wydział Daktyloskopii CLKP zarejestrował 3722 karty w zbiorze eliminacyjnym. W 2023 roku w okresie do 31 maja zarejestrowano łącznie 894 karty daktyloskopijne, z czego najwięcej, bo 589, pochodziło z garnizonu pomorskiego Policji. Łącznie od chwili uruchomienia zbioru eliminacyjnego do 31 maja 2023 roku zarejestrowano 7568 kart daktyloskopijnych, co stanowi blisko 23% w stosunku do szacowanej liczby 33 248 funkcjonariuszy i pracowników Policji, których Biuro Kadr KGP wskazało jako bezpośrednio zaangażowanych w proces ujawniania i zabezpieczania śladów, a tym samym mogących podlegać rejestracji w zbiorze eliminacyjnym<sup>29</sup>.

## 5. Podsumowanie

Wydawać by się mogło, że linie papilarne w erze badań genetycznych tracą na atencji i przestają być atrakcyjnym dowodem w postępowaniu karnym. Tak jednak

<sup>28</sup> M. Kruczek, *Wybrane aspekty...*, *op.cit.*, s. 298.

<sup>29</sup> Zob. *Ocena skutków regulacji*, KP2 – MSWiA – OSR – KW\_1616917\_DP\_plik4.docx, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321958/katalog/12598880#12598880> [dostęp: 25.09.2023].

nie jest. Nadal ślad linii papilarnych pozwala na szybką identyfikację, głównie dzięki prostym i powszechnie dostępnym metodom ich ujawniania, powszechności rejestracji daktyloskopijnej oraz wiekowej tradycji i doświadczeniu w obszarze tworzenia registratur daktyloskopijnych i przeszukiwania baz danych. Dzisiaj dane daktyloskopijne wciąż są cennym źródłem informacji dla organów ścigania, stąd obserwowana obecnie jedność i współpraca społeczności międzynarodowej w kreowaniu i wdrażaniu do stosowania zaawansowanych technologii umożliwiających przeszukiwanie baz danych w czasie rzeczywistym dzięki m.in. kompatybilności systemów bazodanowych, tj. AFIS. Rozwój technologiczny nie byłby możliwy do wykorzystania w obszarze przetwarzania danych, w tym danych daktyloskopijnych, bez odpowiednich regulacji prawnych. Proces ten w dużej mierze przejmują na siebie instytucje międzynarodowe, w szczególności ustawodawca Unii Europejskiej.

Ostatnim, chociaż również istotnym aspektem w obszarze wymiany danych jest jakość w znaczeniu gwarancji, że dane daktyloskopijne zarejestrowane w bazie uzyskano jako wynik badań prowadzonych zgodnie z właściwymi normami międzynarodowymi, co powoduje wzrost wzajemnego zaufania do miarodajności wyników. I to właśnie w tym obszarze funkcjonowania baz danych szukać należy uzasadnienia dla utworzenia zbioru eliminacyjnego.

Wydaje się, że obawy policjantów i pracowników Policji wobec istnienia zbioru eliminacyjnego są w dużej mierze potęgowane brakiem świadomości obowiązków, jakie na administratorów zbiorów danych daktyloskopijnych nakłada ustawodawstwo międzynarodowe, jak również specyfiki danych daktyloskopijnych, a dokładniej rodzaju śladów, które podlegają rejestracji. Dowodem stanowiącym argument w dyskusji o sensie rejestracji materiału do eliminacji pochodzącego od funkcjonariuszy i pracowników Policji, potwierdzającym wartość zbioru eliminacyjnego, jest każde pozytywne trafienie ślad–karta (ze zbioru eliminacyjnego), czyli tzw. HIT. A praktyka pokazuje, że trafienia tego rodzaju się zdarzają.

## Bibliografia

- Brzęk W., *Daktyloskopia w Polsce okresu międzywojennego*, „Problemy Kryminalistyki” 1980, nr 145–146.
- Kędzierska G., *Polska Kryminalistyka w okresie dwudziestolecia międzywojennego*, „Rocznik Stowarzyszenia Naukowców Polaków Litwy” 2018, t. XVIII.
- Kruczek M., *Wybrane aspekty funkcjonowania kryminalistycznych baz danych DNA. Utworzenie bazy eliminacyjnej dla Zbioru Danych DNA w Polsce [w:] Przepęstwa przeciwko życiu i zdrowiu. Aspekty prawne, kryminologiczne i kryminalistyczne*, t. III, red. D. Semków, I. Kułak, Rzeszów 2023.
- Ludwikowski W., *Podręcznik dla Służby Daktyloskopijnej*, Warszawa 1920.
- Moszczyński J., *Daktyloskopia*, Warszawa 1997.
- Moszczyński J., *Wykorzystanie kryminalistycznych baz danych przez policyjne Archiwa X*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Iuridica” 2018, nr 82.
- Szczepański T., *Daktyloskopia na przestrzeni wieków*, „Problemy Kryminalistyki” 2019, nr 303.



## Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (Dz. Urz. UE L 119/1 z 4.05.2016 r.).
- Decyzja 2008/615/WSiSW z 23 czerwca 2008 r., w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (Dz.U. L 210 z 6.08.2008 r.).
- Decyzja 2008/616/WSiSW z 23 czerwca 2008 r. w sprawie wdrożenia decyzji 2008/615/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (Dz. Urz. UE L 210 z 6.08.2008 r.).
- Decyzja Ramowa Rady UE 2009/905/WSiSW z 30 listopada 2009 r. w sprawie akredytacji dostawców usług kryminalistycznych wykonujących czynności laboratoryjne (Dz. Urz. UE L 322 z 9.12.2009 r.).
- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 1990 r., nr 30 poz. 179 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2020 r. w sprawie pobierania odcisków linii papilarnych oraz wymazów ze śluzówki policzków od funkcjonariuszy i pracowników Policji (Dz.U. z 2020 r., poz. 1347).

## Źródła internetowe

- <https://clkp.policja.pl/clk/badania-i-projekty/langnodata/prowadzenie-zbiorow-dan> [dostęp: 15.08.2023].
- <https://clkp.policja.pl/clk/clkp/struktura/zespol-ds-jakosci/83747,Zespol-ds-Jakosci.html> [dostęp: 20.08.2023].
- <https://www.pca.gov.pl/akredytowane-podmioty/akredytacje-aktywne/laboratoria-badawcze/> [dostęp: 11.08.2023].
- Intensyfikacja współpracy transgranicznej – decyzja z Prüm*, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/stepping-up-cross-border-cooperation-the-pr-m-decision.html> [dostęp: 20.12.2023].
- Ocena skutków regulacji*, KP2 – MSWiA – OSR – KW\_1616917\_DP\_plik4.docx, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321958/katalog/12598880#12598880> [dostęp: 25.09.2023].
- Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu rozporządzenia MSWiA w sprawie pobierania odcisków linii papilarnych oraz wymazów ze śluzówki policzków od funkcjonariuszy i pracowników Policji w celu wyeliminowania pozostawionych przez nich śladów, wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej z dnia 18 czerwca 2019 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//513/12321958/12598843/12598846/dokument437662.pdf> [dostęp: 20.08.2023].



mgr Grzegorz Łaskawski

ORCID: 0000-0003-3640-1300

e-mail: glaskawski@ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

## The issues of the basic principles of the criminal process

### Problematyka naczelných zásad procesu kárného

#### Abstract

The design of the criminal process is based on general assumptions adopted by the legislator as optimal due to the value system in force at a given place and time. Considerations covering issues related to the model of criminal proceedings are mainly determined by procedural rules, which to a greater or lesser extent result from criminal procedural norms. It can be said that they are a kind of concepts shaping the process, indicating its individual features, through which its characteristic elements are manifested.

**Keywords:** criminal procedure, principles of the criminal procedure, model of the criminal procedure.

#### Streszczenie

Ukształtowanie procesu kárnego opiera się na ogólnych założeniach przyjętych przez ustawodawcę jako optymalnych ze względu na obowiązujący w danym miejscu i czasie system wartości. Rozważania obejmujące zagadnienia związane z modelem postępowania kárnego w głównej mierze determinowane są przez zasady procesowe, które w większym lub mniejszym stopniu wynikają z norm karnoprosesowych. Można powiedzieć, że są one pewnego rodzaju kształtującymi proces koncepcjami wskazującymi na jego indywidualne cechy, przez które przejawiają się charakterystyczne dla niego elementy.

**Słowa kluczowe:** procedura karna, zasady procesu kárnego, model procesu kárnego.

## 1. Introduction

When considering issues related to procedural rules, we can distinguish basic rules and ordinary rules. This is due to the need to distinguish certain ideas that should be present in the criminal process, as “signposts” for the correct application and interpretation of legal norms. These ideas are assigned the status of basic

principles due to the fact that they are very general and, as a whole, determine the model of the process, while the remaining principles do not regulate such important issues and, therefore, do not influence the model of conduct. However, they refer to issues of a higher or lower rank, but their multitude precludes the possibility of exhaustively enumerating this issue<sup>1</sup>.

Generally speaking, it can be said that the basic procedural principles are socially important, general directives that regulate the most important issues of the process. To designate a principle as a basic principle, certain criteria must be met. The first is the nodal process meaning, which means that the lack of a rule would pose a difficulty in defining the process model. From this we can deduce methodological postulates for distinguishing the main procedural principles, above all, excessive multiplication and formulating them in a trivial way should be avoided<sup>2</sup>. It should also be emphasized that a principle is called basic if it is one of at least two concepts that can be applied. Another criterion is the ideological and social content expressed by the principle, which should define the values that are the subject of political disputes, because the system of socio-political relations is closely related to the system of procedural rules. The basic principles of the process influence its model, i.e. they refer directly to the process, regardless of whether it concerns a civil or criminal procedure. They are not those that refer to all branches and areas of law, despite the fact that they have an obvious impact on the process, e.g. the principle of the rule of law. Therefore, the doctrine distinguishes groups of second-level principles that have an indirect impact on the process through the basic principles, giving the right direction in their interpretation as the highest-level directives. The last criterion is the directive nature of the rules, which means that they are not only a kind of regularity, but also a rule of behavior or some other organizational solution. Each principle that meets the above requirements deserves a place in the catalog of basic principles of the process<sup>3</sup>.

Both the science of criminal procedural law and practice point to the special role of the basic procedural principles among procedural institutions. It can be firmly stated that in no other branch of law are they as important as in criminal proceedings, because in a broad sense they define its most important features. They should be understood as the structure and model of the process, methods of reaching arrangements, the position of participants and the scope of their guarantees. They create a system characterized by a network of interconnections. The important position of the basic principles of the criminal process is most clearly demonstrated by the widespread reference to them by representatives of the doctrine, practitioners and in court decisions<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> S. Waltoś, *Naczelne zasady procesu karnego*, Warszawa 1999, p. 4.

<sup>2</sup> J. Haber, *Podstawowe zasady procesu karnego w świetle projektu kodeksu postępowania karnego*, "Państwo i Prawo" 1969, Issue 2, p. 290.

<sup>3</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2018, pp. 214–215.

<sup>4</sup> P. Wiliński [in:] *System Prawa Karnego Procesowego*, Vol. III, part 1: *Zasady procesu karnego*, ed. P. Hofmański, Warszawa 2014, pp. 86–89.

The systematics of the Polish Code of Criminal Procedure<sup>5</sup> and the lack of its division into general and specific parts favor the concept of basic procedural principles due to the fact that the provisions that play an important role for the entire process are present throughout the Code. Moreover, the method of carrying out activities at all stages of the process is conditioned by the fact that the efficiency and effectiveness of subsequent stages depend on the results of activities undertaken in the earlier ones. This results in the need to indicate rules relating to the overall process in order to maintain its uniform nature. The role of the basic procedural principles can also be noticed in that they clearly indicate the values that are of key importance for the conduct and results of the proceedings, and are also a model for interpreting the interpretation of its provisions. This is particularly important due to the constant development and new social needs, which require constant changes to the law and its adaptation to new realities, thus threatening its stability. Therefore, instruments are needed to guarantee a reliable and stable foundation for the entire system in the form of basic procedural rules<sup>6</sup>.

## 2. Classification of basic procedural principles

When classifying the basic procedural principles, you can rely on many criteria. One of the most common is the division into abstract principles and concrete principles<sup>7</sup>. This distinction was first formulated by M. Cieślak<sup>8</sup>.

Principles in the abstract are general concepts regarding the solution of a key legal problem in a criminal trial, not connected with specific legislation<sup>9</sup>. In this approach, principles may exist as philosophical, political or social ideas, often expressing demands for the legislator to undertake legislative work. Principles in an abstract form do not constitute part of the legal system, being only a model for future solutions *de lege ferenda* or an indication of the direction of legal interpretation, therefore there is no possibility of violating them during the process. It is impossible for the principles to apply in their model, ideal form in a criminal trial. This is related to the adaptation of the rules to social conditions, which results from a certain regularity, i.e. the smaller the legal culture, the less attention is paid to procedural principles<sup>10</sup>.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1375 ze zm.).

<sup>6</sup> P. Wiliński [in:] *System Prawa Karnego Procesowego*, Vol. III, part 1: *Zasady procesu karnego*, ed. P. Hofmański, Warszawa 2014, pp. 95–97.

<sup>7</sup> T. Grzegorzczak, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014, p. 77.

<sup>8</sup> M. Cieślak, *Zasady procesu karnego i ich system*, “Zeszyty Naukowe UJ. Prawo” 1956, No. 3, p. 155 et seq.

<sup>9</sup> S. Waltoś, *Naczelné zasady...*, *op. cit.*, p. 32.

<sup>10</sup> J. Skorupka [in:] *Proces karny*, ed. J. Skorupka, Warszawa 2018, pp. 126–127.

The principles in concrete terms constitute the applicable legal and procedural norm, therefore they must be complied with in the course of the proceedings. They may be included in a specific, generally formulated provision or in several provisions, implicitly or expressed explicitly. Their violation during the process by the authorities or other participants entails legal consequences provided for in the regulations<sup>11</sup>.

Within specific principles, further subdivisions can be made based on the degree of their validity. Here we can distinguish the so-called principles-directives and principles-rules. The author of this concept was R. Dworkin, and then this division was modified by R. Alexy<sup>12</sup>. The first of them is characterized by the fact that they appear as obligatory norms that show the possibility of certain behavior. Due to the fact that there are exceptions to them, they do not have an absolute nature, e.g. the principle of openness. However, in the case of principles-rules, there is an absolute obligation to fully implement them, which is why we can speak of their absolute nature, e.g. the presumption of innocence<sup>13</sup>.

Another possible distinction in the context of specific rules may be based on the aspect of their presence in applicable legal provisions. They are distinguished because legally defined principles are included in the applicable legislation in the form of definitions or are at least approximately defined. Examples of such principles include the right to defense or the principle of complaint. Its opposite is a legally undefined principle, also called uncodified, which results from several provisions that create a coherent whole and determine its meaning e.g. the adversarial principle. However, in the absence of a definition resulting from the Act, there may sometimes be difficulties in applying the principle, because its definition is then based on doctrine and case law, which may lead to discrepancies in this respect<sup>14</sup>.

An equally important element in the classification is the division into constitutional principles, which are established in the Constitution of the Republic of Poland<sup>15</sup> in a form enabling their direct use, and extra-constitutional principles, resulting from other legal acts, in particular the Code of Criminal Procedure. This division is relative because there are procedural rules that can be found both in the Constitution of the Republic of Poland and the Code of Criminal Procedure, among others: the principles of the presumption of innocence and the right to defense<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> R. Kmiecik, E. Skrętowicz, *Proces karny. Część ogólna*, Warszawa 2009, pp. 60–61.

<sup>12</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny...*, *op. cit.*, p. 215.

<sup>13</sup> K. Boratyńska, Ł. Chojniak, W. Jasiński, *Postępowanie karne*, Warszawa 2018, p. 33.

<sup>14</sup> S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny...*, *op. cit.*, pp. 216–217.

<sup>15</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. ze zm.).

<sup>16</sup> C. Kulesza, P. Starzyński, *Postępowanie karne*, Warszawa 2018, p. 18.

### 3. Functions of basic procedural principles

The concept of function in legal science means the role that a specific issue plays in the sphere of creating legal norms or their application<sup>17</sup>. Based on the literature on the subject, four basic functions can be identified that the basic procedural principles are intended to fulfill:

1. ordering – refers to indicating the path of law-making – these are guidelines for the legislator on which values to provide security if the current legal norms are changed or new legal norms are created, as well as instructions for the operation of specific institutions, especially in the field of dispelling doubts related to methods of regulating institutions from which exceptions have been introduced, e.g. adversarial hearing;
2. identification – it concerns the characterization of the process model – by selecting the implementation of certain superior values and determining the forms of resolving a given category of cases, the process model is marked, which means that the main procedural principles through the content of legal norms make it possible to identify it and distinguish its existing configurations;
3. interpretive – involves determining the appropriate course of interpretation of law on the following levels:
  - a) giving principles the role of meta-norm, which should be understood as their influence on the direction of application of legal provisions, if there are any doubts as to the scope of their validity or significance,
  - b) recognizing procedural rules in the event of a conflict of norms as rules determining which of them has priority in application,
  - c) specifying the possibility for procedural authorities to use the autonomy left to them, i.e. the so-called decision-making slack,
  - d) indication of procedural rules as guidelines in how entities exercise their rights;
4. procedural – it should be understood as dispositions resulting from the meaning of the content of a given principle itself, in other words, defining direct procedural tasks and the possibilities of their implementation arising from a specific principle.

The functions mentioned in points 1 to 3 are of a general nature, which should be understood to mean that they apply jointly to all procedural rules, while the function indicated in point 4 is of a detailed nature because they apply only to a specific rule. It should be noted here that all procedural rules simultaneously perform general functions, as well as a specific function separately assigned to each of them<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> P. Wiliński [in:] *System Prawa Karnego Procesowego*, Vol. III, part 1: *Zasady procesu karnego*, ed. P. Hofmański, Warszawa 2014, p.169.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 180–182.

#### 4. Mutual influence and relations between the basic procedural principles

Referring to the system of basic procedural principles, it is necessary to refer to the interactions between them, which can be called their correlation. M. Cieślak believed that the relations between two principles may occur in the following combinations:

1. disjunction (contradiction),
2. derivation, which is a manifestation of superiority and inferiority or equivalence,
3. incompatibility,
4. relatedness.

According to his position, the contradiction of principles occurs in a situation when two principles relating to the same legal issue point to opposite solutions that are mutually exclusive<sup>19</sup>. He introduced the concept of dominant and complementary principles as an attempt to prove how opposing principles operate in the same legal system. This means that if the legal system gives advantage to a certain principle, which is called dominant, the second principle, called supplementary, serves in this system as a complement to the scope not sufficiently regulated by the first one. This author believed that it was necessary to define rules of interpretation which, in the event of ambiguities arising from the relationships of opposing principles, would resolve them positively in favor of the dominant principles. Such a division of principles was intended by M. Cieślak to constitute a compromise, which is the result of the confrontation of a pair of abstract opposite principles, after transposing them into a concrete form<sup>20</sup>.

Principle derivation, occurs on the condition that a rule is a logical consequence of another rule. As for the incompatibility and relatedness of the principles, it can be said that they intersect, constituting quantitative variations of one relationship, when the two principles support each other and conflict to a certain extent. Examples of related principles are complaint and adversarial principles, and inconsistent principles include ex officio proceedings and adversarial principles<sup>21</sup>.

The solution proposed by M. Cieślak in the form of dividing the principles into dominant and complementary ones has not met with universal acceptance in the doctrine. Most of its representatives draw attention to the contradiction between the concept of dominant and supplementary principles and the idea of a legal norm in the form of a principle that defines its essential elements in criminal proceedings, thus constituting fully defined rules. The dominant nature of the legal norm here excludes the possibility of accepting the cooperation of another contradictory norm.

<sup>19</sup> M. Cieślak, *Polska procedura karna*, Warszawa 1984, p. 206.

<sup>20</sup> P. Wiliński [in:] *System Prawa Karnego Procesowego*, Vol. III, part 1: *Zasady procesu karnego*, ed. P. Hofmański, Warszawa 2014, p. 169.

<sup>21</sup> M. Cieślak, *Polska procedura...*, *op. cit.*, p. 206.

However, in some simplification, M. Cieślak's concept can be treated as a way of presenting the relationship between procedural rules by juxtaposing the concepts of rule – exception<sup>22</sup>.

The possibility of the contradiction of principles operating at one stage of criminal proceedings was ruled out, among others, by S. Waltoś, who justified it with the logical principle of contradiction, but pointed out the possibility of one principle being in force and an exception in favor of another, e.g. the existence of the inquisitorial principle as an exception, with the adversarial principle being the rule. This applies to both abstract and concrete principles. The concept of rules and exceptions occurs when one of them covers the space for which they compete, with some exceptions in favor of the other. This does not exclude the possibility of interchangeability of the application of contrary rules at different stages of the process, e.g. the domain of preparatory proceedings is inquisitorial, while the main proceedings are adversarial<sup>23</sup>.

Originally, the doctrine made no attempt to systematize the principles, and considerations on this subject were limited to focusing on each of them individually. However, due to the revival of the discussion regarding their significant role, views have emerged stating that the principles can create a certain system. Considerations on this subject remain unfinished to this day<sup>24</sup>.

The basic principles of the criminal process are interdependent, creating their own system. There is no consensus in the doctrine on how to approach this system due to the multitude of criteria distinguishing procedural rules from other standards. The lack of compliance concerns, first of all, what should be distinguished among the procedural norms as a principle, as well as the assessment according to which these principles are divided and their system is created.

Determining process principles is often related to the issue of understanding them in a synthetic or analytical form. The synthetic approach focuses on all important elements that constitute a given legal norm and its consequences, for example, the adversarial principle also applies to the presence of entities with equal rights in a dispute. However, from an analytical perspective, the elements or consequences of a given norm defining a procedural principle are considered to be independent principles.

In the science of criminal procedural law, efforts have been made to systematize the existing principles. Taking into account their generality, the basic principles of the first and second degree have been distinguished. The next category is the principles of general law, as well as principles of justice and informality. However,

---

<sup>22</sup> P. Wiliński [in:] *System Prawa Karnego Procesowego*, Vol. III, part 1: *Zasady procesu karnego*, ed. P. Hofmański, Warszawa 2014, pp. 228–229.

<sup>23</sup> S. Waltoś, *Naczelné zasady...*, *op. cit.*, pp. 8–9.

<sup>24</sup> P. Wiliński [in:] *System Prawa Karnego Procesowego*, Vol. III, part 1: *Zasady procesu karnego*, ed. P. Hofmański, Warszawa 2014, pp. 151–152.



within the first-degree principles, there are systemic (organizational) and kinetic principles, also called dynamic.

Another proposed possibility of dividing the system of principles is to distinguish them into general law principles and those relating to the criminal process, which in turn are divided into organizational and systemic principles and strictly procedural principles.

The functionality criterion allows you to distinguish principles in groups:

1. regarding the initiation of a trial – these include the principles of ex officio prosecution, legalism and complaint-making,
2. related to evidentiary proceedings – this group includes the principle of truth, directness, concentration of evidence, as well as free assessment of evidence,
3. including the methods and forms in which the proceedings are conducted – the principle of a fair trial, adversarial nature, openness, orality and speed of proceedings,
4. regarding the situation of the accused – the principle of presumption of innocence and the right to defense are distinguished here<sup>25</sup>.

## 5. Summary

To sum up, it should be emphasized that the most important tasks that the criminal process must meet include achieving substantive truth, and thus the state of both criminal and procedural justice. This purpose is undoubtedly served by isolating the main procedural principles that determine the shape of criminal procedural law and the criminal trial. In other words, they create the most general foundations of the proper administration of justice, as well as delineate the laws on the basis of which the entire system of criminal procedural law is shaped. In a period of instability of the law and hasty reaction of the legislator by changing legal provisions even to insignificant social phenomena, the main principles of the criminal process ensure the stability and functionality of procedural law, constituting its foundation.

## Bibliography

Boratyńska K., Chojniak Ł., Jasiński W., *Postępowanie karne*, Warszawa 2018.

Cieślak M., *Polska procedura karna*, Warszawa 1984.

Cieślak M., *Zasady procesu karnego i ich system*, “Zeszyty Naukowe UJ. Prawo” 1956, No. 3.

Grzegorzczak T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, Warszawa 2014.

Haber J., *Podstawowe zasady procesu karnego w świetle projektu kodeksu postępowania karnego*, „Państwo i Prawo” 1969, Issue 2.

---

<sup>25</sup> K. Zgryzek [in:] *Proces karny*, ed. J. Zagrodnik, Warszawa 2021, pp. 86–87.

- Kmieciak R., Skrętowicz E., *Proces karny. Część ogólna*, Warszawa 2009.
- Kulesza C., Starzyński P., *Postępowanie karne*, Warszawa 2018.
- Skorupka J. [in:] *Proces karny*, red. J. Skorupka, Warszawa 2018.
- Waltoś S., *Naczelne zasady procesu karnego*, Warszawa 1999.
- Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2018.
- Wiliński P. [in:] *System Prawa Karnego Procesowego. Tom III cz. 1. Zasady procesu karnego*, red. P. Hofmański, Warszawa 2014.
- Zgryzek K. [in:] *Proces karny*, red. J. Zagrodnik, Warszawa 2021.

## Legal Acts

- Constitution of the Republic of Poland (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.; Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Polish Code of Criminal Procedure (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego; tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1375 ze zm.).



dr hab. Jan Olszewski, prof. UR

ORCID: 0000-0002-5704-7526

e-mail: jolszewski@ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

## Nowe instytucje prawa prewencyjnego oparte na wiedzy

### New institutions of preventive law based on knowledge

#### Abstract

The aim of this paper is to provide a legal analysis of two institutions that are not widely known in Poland, namely *Amicus Curiae* and Compliance, which have in common the fact that they can have a preventive effect and that they externalize themselves by creating and then presenting new knowledge in an appropriate form. As part of the description, a number of concepts relating to these institutions are established, followed by an explanation of the advantages of legal prevention and the creation of new knowledge. Finally, the author discusses, step by step, how to practically put both institutions into operation and derive organisational, image, and sometimes economic benefits from them. The publication has the merit of a number of conclusions. This includes indicating to legislators how to facilitate the commercialisation of knowledge in Poland and to obtain knowledge from the scientific community to a greater extent.

**Keywords:** *Amicus Curiae*, compliance, commercialisation of knowledge, prevention.

#### Streszczenie

Celem artykułu jest analiza prawna dwu instytucji nieznanych szerzej w Polsce. To *amicus curiae* i *compliance*. Ich wspólną cechą jest możliwość oddziaływania prewencyjnego, a także to, iż uzewnętrzniają się poprzez wytworzenie, a następnie prezentację nowej wiedzy w stosownej dla siebie formie. W ramach opisu ustalono szereg pojęć odnoszących się do tych instytucji. Następnie naświetlono zalety prewencji prawnej i tworzenia nowej wiedzy. Ostatecznie autor krok po kroku omawia, jak praktycznie uruchomić obie instytucje i czerpać z nich korzyści organizacyjne, wizerunkowe, a czasem też ekonomiczne. Walorem opracowania są także liczne wnioski. Przede wszystkim ukierunkowane będą na wskazanie prawodawcom, jak w Polsce ułatwiać komercjalizację wiedzy i w większym zakresie pozyskiwać wiedzę ze środowisk naukowych.

**Słowa kluczowe:** *amicus curiae*, *compliance*, komercjalizacja wiedzy, prewencja.

## 1. Wstęp

Rozważania z niniejszego artykułu ukierunkowane są na zasygnalizowanie potrzeby zaadaptowania do prawa polskiego kilku instytucji prawa obcego. Adaptacja ta polegać będzie na stworzeniu w polskim prawie nowych instytucji odnoszących się do tworzenia wiedzy specjalistycznej. Poprzez instytucje *amicus curiae* i *compliance* możliwe będzie nie tylko skuteczniejsze administrowanie, ale także prewencyjna ochrona przedsiębiorców. W obliczu zbliżającego się kryzysu gospodarczego instytucje te mogą służyć wszelkim podmiotom, w szczególności zaś szeroko rozumianej sferze publicznej, ale też będą użyteczne dla przedsiębiorców. W środowiskach naukowych natomiast ułatwiać mogą komercjalizację wiedzy. Ostatecznie tworzą również wieloobszarową prewencję, czyli skuteczniejszą ochronę przed naruszeniami prawa, a co za tym idzie – tańsze państwo.

Za potrzebą podjęcia tego tematu przemawia także brak pogłębionych badań w zakresie tworzenia nowej wiedzy w instytucjach publicznych<sup>1</sup> czy też wzbogacania prawa polskiego w instytucje prewencyjne. Stan ten generalnie ogranicza rozwój prawa w Polsce oraz świadczy o zacofaniu instytucjonalnym w stosunku do szeregu państw, w szczególności do Unii Europejskiej, ale też Wielkiej Brytanii, USA Kanady itd.

Do analiz wybrano instytucje<sup>2</sup>, które w Polsce występują jedynie epizodycznie. Pierwsza z nich to *amicus curiae* (dalej: AC). Druga to bardziej złożona konstrukcja tworzenia procedury *compliance*. Cechą wspólną ww. instytucji jest to, iż tworzyć mają nowe zasoby wiedzy. Szczególnie jednak przydatne mogą być w sprawach nowych i złożonych. Wiedza, którą oferują, zwykle jest nie tylko najnowsza, ale ponadto oparta na mocniejszych naukowych fundamentach. Charakterystyczne jest też to, iż proces ten wykonywany jest niezależnie od klasycznej struktury organizacyjnej w podmiocie, który z rozwiązań tych korzysta. W dużym stopniu wiedza, którą tam się sygnalizuje, odnosi się problematyki dotychczas niedostrzeganej. Powstaje ona niejako na zewnątrz, zwykle na podstawie gruntownych i wieloaspektowych analiz o charakterze naukowym i praktycznym. Składa się też z wieloletnich doświadczeń kreatorów wiedzy poprzez opinie AC lub ostrzeżenia

---

<sup>1</sup> W literaturze problematyka ta pojawia się jednak ubocznie, np. E. Pawłowska T. Szewc, *Zarządzanie wiedzą w organizacjach samorządowych*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2014, nr 2(35). Autorzy ci wskazują w ciekawy sposób szereg niedoborów w zakresie pozyskiwania wiedzy wewnętrznej, ale też zewnętrznej, np. s. 17–18. Zob. też: J. Supernat, *Administracja publiczna, governace i nowe publiczne zarządzanie*, Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2008, nr 1(10), s. 5–16.

<sup>2</sup> S. Langrod, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 1948, s. 188 definiuje instytucję prawną jako „zespół reguł wiążących się z pewną sytuacją (ściślej splotem sytuacji): ogólną, oznaczoną i trwałą”. Zgodnie z dalszymi wskazówkami S. Langroda można stwierdzić, że rozwój tej instytucji w obrębie prewencyjnej ochrony spoczywa tutaj na twórczości teoretycznej, opartej na grupowaniu reguł z różnych działów systematycznych, a więc także przekraczających zakres właściwości organizacyjnej tych czy innych organów.

*compliance*. W artykule obok opisu ww. instytucji podano również kilka bardzo prostych propozycji w zakresie ich wdrożenia do prawa polskiego. Stanowi to pewne *novum* w stosunku do innych publikacji, gdzie dominuje ogólna charakterystyka.

Opisy instytucji oparto na obowiązującej już praktyce wielu państw Unii Europejskiej, a także własnych doświadczeniach z pracy w zagranicznych ośrodkach naukowych i administracji publicznej. W artykule tu i ówdzie znalazły się odniesienia do rozwiązań z prawa USA, Unii Europejskiej lub do projektów aktów prawnych, np. ustawy przeznaczonych dla podmiotów zbiorowych<sup>3</sup>.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w opracowaniu jest analiza aktów prawnych, literatury<sup>4</sup>, raportów NIK, UOKiK, FTC USA, a także obserwacja uczestnicząca autora w trakcie praktyki m.in. w FTC USA, UOKiK w Warszawie. Szczególnie wykorzystane będą uwagi pracowników FTC przedstawiane w trakcie postępowań w tym temacie, uwagi rzeczników konsumentów prezentowane na stosownych szkoleniach, konferencjach itp. W niniejszym artykule sięgnięto również do doświadczeń pracowników naukowych z USA<sup>5</sup> i innych organów zajmujących się tą problematyką.

Zaletą takiej szerokiej analizy będzie nowatorskie ujęcie opisu, szczególnie pod względem praktycznym. Ostatecznie we wnioskach końcowych przedstawione zostaną autorskie konkluzje adaptacyjne, tak aby nastąpiło poprzez te instytucje realne zwiększenie bezpieczeństwa gospodarczego dzięki najtańszej, czyli prewencyjnej ochronie przed kryzysem.

## 2. Pojęcie prawa prewencyjnego i jego przykłady

Cechą charakterystyczną prawnych instytucji prewencyjnych jest ich uprzedzający<sup>6</sup> charakter. Aspekt prewencji w obrębie prawa może wyglądać różnie. Zwykle

<sup>3</sup> Koncepcja taka zawarta jest w opracowanym przez centrum legislacyjne projekcie ustawy regulującej działalność tych podmiotów. Szczegóły: Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i zmianie niektórych ustaw, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2359> [dostęp: 19.11.2020]. Obecnie w polskim porządku prawnym obowiązuje ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. z 2019 r., poz. 628).

<sup>4</sup> Przede wszystkim będą to odniesienia do wcześniejszych publikacji autora, np. *Compliance jako prewencyjna forma informowania* [w:] *Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2022, t. 334, nr 4101, s. 667–677; *Obowiązki informacyjne w gospodarce jako element zwiększania konkurencji*, Rzeszów 2020, s. 434.

<sup>5</sup> Autor studiował i odbywał staż dydaktyczny, naukowy w Indiana University Bloomington.

<sup>6</sup> W zakresie prewencji generalnej, jaka ma miejsce w k.s.h., także ta zasada ma miejsce. Jakkolwiek efekt prewencyjny pojawia się na bazie sankcji orzekniętych w związku z niezgodnym z prawem zachowaniem, to i tutaj prewencja ujawnia się poprzez działanie hamujące przyszłe zamiary naruszenia prawa.

będzie to uprzedzanie zagrożeń naruszenia określonych przepisów czy też norm etycznych, które nie są akceptowane w danym środowisku. Stąd też prewencja przejawia się tu w możliwości weryfikacji, czy niezgodne z prawem lub obyczajami zachowania zostaną zatrzymane przez określone pomioty w ramach struktury organizacyjnej w danej instytucji. Wskaźnikiem, że dane przepisy mają charakter prewencyjny, może być chwila wykonania zabezpieczenia. Przede wszystkim normy uznawane za prewencyjne nie mogą mieć kierunku przeciwdziałania o charakterze następczym, a wyłącznie poprzedzający zagrożenia. Można się jednak zastanowić, czy zagrożenia powinny być bezpośrednie, czy działania prewencyjne mają służyć także do ochrony w toku konfliktu. Niekiedy służą do ochrony tylko jednej grupy dóbr w sposób uprzedzający, zaś w kilku innych ograniczają powstałe już straty.

Wyjątkowo trudno jest opracować normy prewencyjne, które obejmować mogą również stany w dalszej perspektywie lub negatywne zjawiska refleksowe. Zwłaszcza zaś trudno przewidywać, jakie mogą powstać negatywne skutki wtórne, a tym bardziej jedynie pośrednio oddziaływujące.

Probleμών w zakresie tworzenia norm prewencyjnych może być więcej. Szczególnie przy nadmiarze instytucji tego typu istnieje obawa, że znaczna odległość czasowa mogłaby prowadzić do chaosu. Z drugiej jednak strony wskazane jest umiejętne angażowanie uczestników rynku w prewencję, gdyż zamieniłaby działania te w elastyczną formę wypełniania praktyki państwa. Powszechnie wiadomo, iż istnieją uzasadnione wskazania teoretyczne, a także praktyczne z obszaru nauk ekonomicznych potwierdzające, iż określonego typu zagrożenia pojawiają się co jakiś czas na każdym rynku. Dlatego zasadne jest tworzenie różnorodnych norm prewencyjnych. Już obecnie przykładów skutecznej, ale też praktycznie sprawdzonej prewencyjnej ochrony mamy w prawie polskim co najmniej kilka. Instrumentem o najszerzym ujęciu prewencyjnym może być tworzenie różnego rodzaju domniemań. Szczególnie duże znaczenie mogą mieć w instrumentach prewencyjnych sprawdzone naukowo domniemania stwarzające automatyzm powstania pewnych obowiązków (np. w zakresie zgłaszania<sup>7</sup> określonych sytuacji) czy też gdy pojawi się domniemanie, wskazywany jest katalog prewencyjnych ograniczeń.

Analiza literatury<sup>8</sup> wykazuje, iż w poszczególnych obszarach prawa instytucje prewencyjne są inaczej uruchamiane. Należy jednak zaznaczyć, iż w aktualnie stosowanych normach prawa prewencyjnego w prawie administracyjnym, w odróżnieniu od działań prewencyjnych stosowanych w prawie cywilnym<sup>9</sup>, bezpośredniość

<sup>7</sup> W obszarze prawa gospodarczego dotyczy to w szczególności prawa konkurencji (np. art. 13–22 u.o.k.i.k.); są to przepisy o nadzorze nad koncentracjami).

<sup>8</sup> J. Olszewski, *Nadzór nad koncentracją przedsiębiorców jako prewencyjna forma ochrony konkurencji*, Rzeszów 2004, s. 361–416.

<sup>9</sup> W ww. pozycji, a także w pracach cywilistycznych wskazano, iż najszerzy aspekt bezpośredniej ochrony prewencyjnej omówiono w kontekście art. 439 k.c., który dotyczy roszczenia związanego z brakiem należytego nadzoru nad ruchem kierowanego przez inną osobę przedsiębiorstwa lub zakładu albo stanem posiadanego przez nią budynku lub innego urządzenia. Gdy zagraża bezpośrednio

występowania negatywnych skutków nie jest konieczna. W praktyce bezpośredniość ta pojawia się jedynie sporadycznie.

Normy prawne zawierające instytucję prewencyjnej ochrony można dostrzec na różnych poziomach prawa polskiego. Obejmują one sferę publicznoprawną i prywatnoprawną<sup>10</sup>. W sferze prywatnoprawnej znajdziemy je m.in. w art. 222 § 2 k.c. w zw. art. 144 k.c. i 439 k.c. Szereg ich jest w prawie handlowym i karnym. Sfera publiczna to przede wszystkim prawo administracyjne. Wiele działań prewencyjnych zawarto w różnorodnych formach nadzoru. Warto tu przypomnieć, iż nadzór to kontrola oraz możliwość podjęcia prawem przewidzianych środków wiążących nadzorowanego lub możliwość bezpośredniego wzruszenia jego aktów. Jeśli przepisy nie określają nadzorczej ingerencji, określenie „nadzór” traktuje się jako oznaczające wyłącznie „kontrolę”.

Natomiast kontrolę zdefiniowano jako „czynności sprawdzające” podjęte dla ustalenia zgodności działań podmiotu kontrolowanego z wymaganymi kryteriami oraz sformułowanie w miarę potrzeby wniosków w celu usunięcia stwierdzonych uchybień lub wprowadzenia uprawnień. Wyraźnie należy zaznaczyć, iż nie każdy nadzór ma charakter prewencyjny, gdyż wyróżnia się dwa rodzaje nadzoru: nadzór zapobiegawczy (ten jest prewencyjny) i nadzór bieżący. W sensie instytucjonalnym oba te rodzaje nadzoru występują lub mogą występować łącznie, mając wspólny przedmiot, jakim są zachowania przedsiębiorcy na określonym obszarze, i wspólny cel, jakim jest zapewnienie zgodności tych zachowań z normami<sup>11</sup>.

W sensie strukturalnym natomiast nadzór zapobiegawczy i nadzór bieżący są zróżnicowane, a ich struktura prawna różni się zasadniczo<sup>12</sup>. Bardziej szczegółowe wyniki uzyskamy, dzieląc nadzór na dalsze mniejsze jednostki<sup>13</sup>. Analizy takiej dokonał m.in. C. Kosikowski, wyodrębniając trzy jego rodzaje: nadzór prewencyjny, weryfikacyjny i represyjny<sup>14</sup>.

---

szkoda, wtedy można wystąpić z określonymi żądaniami. W szczególności aby osoba odpowiedzialna przedsięwzięła środki niezbędne do odwrócenia grożącego niebezpieczeństwa, a w razie potrzeby także by dała odpowiednie zabezpieczenie. J. Kasprzyszyn, *Podstawa odpowiedzialności prewencyjnej z art. 439 k.c.: przegląd stanowisk*, „Palestra” 1998, nr 11–12, s. 16–17.

<sup>10</sup> W związku z tym dalszy wybór i prezentacja przepisów prewencyjnej ochrony konkurencji ma charakter cząstkowy, stąd też nie jest jej celem głębsza analiza.

<sup>11</sup> A. Chełmoński, *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym: nadzór bieżący i zapobiegawczy* [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, A. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003, s. 120.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Analizę tę jednak pomijamy ze względu na ograniczony rozmiar publikacji. Szerzej na ten temat m.in. J. Olszewski, *Nadzór nad koncentracją...*, *op.cit.*, s. 56–63.

<sup>14</sup> Według C. Kosikowskiego: „Zadaniem nadzoru prewencyjnego jest ukształtowanie przedsiębiorstwa i jego organizacji w taki sposób, by mogło ono realizować cele, dla których zostało utworzone. Władcze wkraczanie organu nadzoru w stosunku do istniejącego już przedsiębiorstwa państwowego jest określane mianem nadzoru weryfikacyjnego i represyjnego”. C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 1998, s. 377.

To bogactwo form nadzorczych dowodzi, iż mogą wpływać one na świadomość uczestników rynku w kwestii różnorodnych zabezpieczeń, i wskazuje, iż organy państwa mogą podejmować także działania uprzedzające w zakresie do ochrony przed naruszeniami prawa (czyli o charakterze prewencyjnym). Jak dowodzi obserwacja rynku, zwykle są one sprawowane nad wrażliwymi obszarami stosowania prawa przez przedsiębiorstwa (np. nadzór nad koncentracjami przedsiębiorców). Celem niniejszego artykułu jest jednak naświetlenie tylko nowszych rozwiązań prewencyjnych. Dlatego też pomijamy tu opisy istniejących instrumentów cywilnych i administracyjnych. Powszechnie znany fakt coraz większej zmienności rynku, a co za tym idzie – dynamiki w działaniach przedsiębiorców, może generować także coraz to nowsze zagrożenia. Realizacja takiej ochrony może przejawiać się wielozakresowo. Dlatego też obok istniejących instytucji nadzorczych należy poszukiwać nowych formy prewencji gospodarczej. Zanim przejdziemy do prezentacji takich rozwiązań, wskazane jest przedstawienie kilku teoretycznych ustaleń co do pojęcia i specyfiki działań prewencyjnych.

Obecnie najczęściej uważa się, iż działanie prewencyjne przyjmuje postać prawa do wyłączenia lub ograniczenia ochrony jednych dóbr dla zagwarantowania nienaruszalności innych<sup>15</sup>. Podejmując się analizy administracyjnych działań prewencyjnych, można dostrzec, iż działania tego typu można podzielić na administracyjne działania decydujące (tzn. skierowane bezpośrednio na wywołanie skutków prawnych) oraz pomocnicze (tzn. niewywołujące bezpośrednio takich skutków). Działania decydujące podzielić zaś można dalej na indywidualne (w sferze administracyjnoprawnej czy też cywilnoprawnej). Dalszy podział wyodrębnia akty prewencyjne generalne (wewnętrzne i zewnętrzne)<sup>16</sup> i szczegółowe. Instrumenty prewencyjne można podzielić na *sensu stricte* i *sensu largo*. Za instrumenty *sensu stricte* uznamy działania o charakterze indywidualnym i bezpośrednim, natomiast za instrumenty *sensu largo* – działania o charakterze generalnym, zwykle też pośrednie. Należy jednak z pewnym wyprzedzeniem zaznaczyć, że wiele działań prewencyjnej ochrony *sensu stricte* nie jest wyodrębnioną, zamkniętą czynnością, ale tworzą one często łącznie z działaniami *sensu largo* pewną całość.

Granice działań prewencyjnych w jakiegokolwiek ochronie prawnej nie są zwykle wprost wyodrębniane w literaturze<sup>17</sup>. Podstawą prawną do ustalenia takich granic będzie przede wszystkim ochrona konstytucyjnych praw i wolności. Naruszenia tych praw nie powinny przekraczać jednak dóbr chronionych. Szczególnie na gruncie prawa prywatnego granice te jest łatwiej ustalić.

<sup>15</sup> W taki to sposób funkcjonuje już prewencyjna ochrona w prawie konkurencji.

<sup>16</sup> Podział oparty na koncepcji J. Borkowskiego, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970, s. 64–67. Autor ten także wśród działań o indywidualnym charakterze wyróżnia akty występujące wewnętrznie i zewnętrznie. Z występujących w sferze zewnętrznej wyróżnił akty jednostronne i dwustronne.

<sup>17</sup> Są jednak pewne wyjątki, np. J. Olszewski, *Nadzór nad koncentracją...*, *op.cit.*, s. 419–422.



Konstytucja RP w art. 31 ust. 3 wskazuje, że w przepisach ustawowych ograniczenia mogą być ustanowione, gdy są konieczne dla ochrony wolności i praw innych osób. Zakres ograniczeń nie może naruszać istoty praw i wolności, tj. zupełnie ich wyłączać czy znosić<sup>18</sup>. Ustalenie zaś wskaźnika, który określałby skalę oddziaływania prewencyjnego, nie jest łatwe ze względu na różnorodność procedur, form instrumentów itp. Generalnie jednak można na podstawie całościowej syntezy ww. aktów ocenić obecne działania prewencyjne jako zbyt wycinkowe czy nawet epizodyczne.

### 3. Ustalenie pojęcia wiedzy i zgodności w naukach prawnych

Przez wiedzę rozumie się całokształt informacji teoretycznych i praktycznych koniecznych do stworzenia kompleksowych umiejętności w określonym obszarze tematycznym. Elementy te zapewniają także, iż praktyczne umiejętności dają już podstawę do rozwiązywania bieżących problemów z danego obszaru wiedzy. Wiedza tworzona jest z zasady w wieloletnim procesie przyswajania i weryfikowania różnorodnych informacji. Te procesy zależą od szeregu czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Pierwszoplanową rolę pełnią tu cechy związane z osobowością i zdolnością absorpcji informacji. Dużą rolę odgrywa również sfera kulturowa, forma przekazu i szereg aspektów kontekstowych. Dlatego też u odbiorców tych samych informacji spotykamy się ze znaczącym zróżnicowaniem poziomu wiedzy. Ostatecznie skutkuje to lepszymi lub gorszymi efektami w zakresie umiejętności wykorzystania wiedzy w praktyce.

W sytuacjach gdy wiedza jest udostępniana, wskazane jest tworzenie niejednorodnych instrumentów do jej sprawnej i efektywnej absorpcji<sup>19</sup>. Proces ten może być jednopoziomowy, ale najczęściej obejmuje całe piramidy poziomów.

Powszechnie wiadomo, iż aby poprawnie stosować normy prawne, bezwzględnie konieczna jest stosowna wiedza. Powinna się ona odnosić do teorii i praktyki prawa, ale też przedmiotu, który regulowany jest w danym akcie prawa. Tylko w ten sposób prawo będzie poprawnie wdrażanie i urzeczywistniane w działaniu. Jak dowodzi obecny stan życia gospodarczego, w którym pojawiają się coraz częściej oznaki kryzysu, konieczne jest poszukiwanie nowych rozwiązań opartych na wiedzy z nowych źródeł, aby niestandardowo zapobiec ww. zagrożeniom. Brak reakcji przejawiać się będzie we wzroście chaosu, co sprzyjać będzie dalszym naruszeniom prawa. Już dziś znacząca część sfery publicznej jest świadoma, iż nie posiada najnowszej wiedzy w zakresie wykładni i stosowania prawa polskiego, a tym bardziej Unii Europejskiej, przez co nie wie, jak wykorzystać liczne sprawdzone instrumenty w zapobieganiu ewentualnemu kryzysowi. Szczególnie mniejsze podmioty sfery

<sup>18</sup> D. Dudek, *Wprowadzenie do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2000, s. 23.

<sup>19</sup> J. Olszewski, *Obowiązki informacyjne...*, *op.cit.*, s. 53.

publicznej nie mają odpowiednich do nowych problemów zasobów intelektualnych. Podobnie jest także w licznych mniejszych jednostkach prywatnych.

Z wiedzą łączy się pojęcie zgodności. Zgodność jest zawsze z czymś, czyli w pierw konieczna jest wiedza o pewnym wzorcu. Wzorec ten z zasady jest zbiorem powiązanych ze sobą cząstkowych wzorców w zakresie interpretacji norm prawnych. Podaje też standardy różnego rodzaju działań, w szczególności technicznych, organizacyjnych, a nawet etycznych.

Zgodność pojawia się w obu instytucjach prewencyjnych. Z tym że tworzenie zgodności z określonym wzorcem, do której odnosi się autor opracowujący AC, ma raczej charakter wycinkowy i dotyczy jednej konkretnej sytuacji. Zgodność, która przejawia się ostrzeżeniach *compliance*, z zasady powinna być kompleksowa i obejmuje swoim zakresem co najmniej kilka sfer. W *compliance* i AC stworzenie stanu zgodności jest podobne także w tym, iż jest on zwykle opracowany z pewnym wyprzedzeniem, a przede wszystkim nie są tam podawane puste dane. Standardowo są tam takie informacje, które tworzą już u odbiorców istotny zasób umiejętności ukierunkowanych na sprostanie konkretnym zagrożeniom w nowej sytuacji. W ten sposób tworzą też nową wiedzę na dany temat.

#### **4. *Amicus curiae* jako najstarsza instytucja praw prewencyjnego oparta na wiedzy specjalistycznej**

*Amicus curiae* w bezpośrednim tłumaczeniu z łaciny oznacza „przyjaciel sądu”. W Encyklopedii Britannica<sup>20</sup> wskazano zakres działań tej osoby jako takiej, która pomaga nieodpłatnie sądowni, udzielając informacji zwykle z zakresu bardzo specjalistycznego. Swoje źródła AC posiada w zwyczajach pochodzących z Anglii XII w. Następnie instytucja ta szeroko rozpowszechniła się we wszystkich byłych koloniach Anglii. Generalnie polegała ona tam na opracowaniu przez osobę biegłą w określonym problemie prawnym niezależnej opinii dla sądów lub innych instytucji. Opinia ta obecnie także odnosi się do wskazania pewnej nowej wiedzy w zakresie prawa właściwego, nowych wykładni, interpretacji, oceny nowych regulacji, ale też zwyczajów panujących w miejscu, w którym ma zapadać rozstrzygnięcie. Opinię taką opracowuje się również obecnie dla dobra publicznego w celu przedstawienia nowej wiedzy w danym temacie.

Podmiot opracowujący AC w państwach, w których jest dozwolony, zazwyczaj nie może automatycznie brać udziału w postępowaniu. Status opinii jako poglądu

---

<sup>20</sup> Definicja AC: <https://www.britannica.com/topic/amicus-curiae> [dostęp: 10.02.2021]. Podobnie np.: P.M. Collins Jr, *Friends of the Court: Examining the Influence of Amicus Curiae Participation in U.S. Supreme Court Litigation*, „Law & Society Review” 2004, vol. 38, no. 4, s. 807–832; M. Swora, A. Trela, *Amicus curiae w postępowaniu antymonopolowym*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2006, nr 1, s. 79–83.

AC uzyskuje się po weryfikacji tej opinii pod względem jej oryginalności i potwierdzeniu, iż wnosi ona wysoki poziom wiedzy. Status ten uzyskuje się jedynie za zgodą sądu, który uprzednio zweryfikował opinię AC. W większości państw Europy Wschodniej brak jest regulacji odnoszących się do AC, dlatego nadal rzadko zezwala się osobom na występowanie w takim charakterze, a spontaniczne opinie AC są często ignorowane. Odmiennie jest w państwach anglosaskich, w których instytucja AC jest stosowana od kilkuset lat. W szczególności Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych nie tylko zezwala<sup>21</sup> na wnoszenie tego typu poglądów, ale niekiedy nawet promuje takie wypowiedzi. Podobnie jest na poziomie stanowym i lokalnym, z tym że niektóre instytucje, szczególnie o poziomie federalnym, mają prawo przedstawiania swoich poglądów w każdej sprawie, która ich dotyczy, bez konieczności uzyskania zgody sądu lub stron. *Amicus curiae* poprzez przedstawienie nowych, oryginalnych poglądów może służyć instytucjom publicznym, a przede wszystkim sądom wyższych instancji, w kompleksowym odnajdywaniu wszystkich aspektów danej sprawy. Szczególnie jest to użyteczne w zakresie takich informacji, które są powszechnie nieznanne, wręcz nieświadomione w społeczeństwie<sup>22</sup> lub skrzętnie ukrywane przed instytucjami czy nawet obiema stronami. Informacje takie stanowiące mogą przełom w ocenie faktów. *Amicus curiae* może w ten sposób prowadzić do innej klasyfikacji zaistniałych zdarzeń prawnych. Nie każde jednak przedstawienie poglądów musi być uznane za tego typu opinię. To sąd lub inna instytucja, do której wniesiono uwagi typu AC, ostatecznie decyduje o uwzględnieniu argumentów oraz poglądów oceniających daną sytuację.

## 5. Źródła prawa AC

Źródła prawa do tworzenia AC istnieją obecnie powszechnie w państwach systemu prawa anglosaskiego. Spotkać je można także w każdym wysoko rozwiniętym państwie gospodarki rynkowej. W ramach prawa Unii Europejskiej w licznych aktach prawnych istnieje możliwość tworzenia przez podmioty zewnętrzne własnych opinii do wszelkich trudniejszych spraw bieżących. O takich możliwościach wspominają normy prawne, ale również umowy międzynarodowe, a przede wszystkim doktryna prawa<sup>23</sup>.

Do ważniejszych regulacji prawa Unii Europejskiej, w których pojawia się odniesienie do AC, należy rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z 16 grudnia 2002 roku w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81

<sup>21</sup> Należy jednak podkreślić, iż osoby prywatne mogą występować w Sądzie Najwyższym w charakterze AC, jeżeli obie strony wyrażą na to zgodę lub jeżeli ten sąd udzieli pozwolenia.

<sup>22</sup> Należy tu przypomnieć, iż często to dopiero nauka poprzez opis określonych stanów tworzy nową rzeczywistość, która była być może widziana, ale nieświadomiona jako określony byt lub sytuacja.

<sup>23</sup> O takich przykładach wspominają: M. Swora i A. Trela (*Amicus curiae...*, *op.cit.*).

i 82 Traktatu<sup>24</sup>. Coraz częściej na tej podstawie uwagi Komisji do sądów krajowych przyjmują postać AC. W szczególności można wydawać AC na podstawie art. 15 ust. 3 ww. aktu. Podano w nim, iż Komisja, działając z własnej inicjatywy, może przedstawiać pisemne uwagi (np. typu AC) sądom państw członkowskich, jeżeli wymaga tego spójne stosowanie art. 101 lub 102 TFUE.

Nie zawsze na AC wprost używa się tej nazwy. Taka sytuacja pojawia się np., gdy Komisja Unii Europejskiej poprzez swoje uwagi kierowane do sądów, zwane też obwieszczeniem, wyjaśnia swoją politykę w zakresie stosowania art. 15 ust. 3 rozporządzenia 1/2003. Działania takie uważane są również za element utrwalonej już współpracy pomiędzy Komisją a sądami państw członkowskich Unii Europejskiej. Podobne działania występują także na podstawie innych norm (najczęściej na art. 101 i 102 TFUE). Należy tu dodać, iż większość takich obwieszczeń<sup>25</sup> przyjmuje postać opinii typowej dla AC.

W Polsce za AC w pewnym stopniu można uznać prawo do wyrażenia przez osoby trzecie (często są to organizacje pozarządowe) swojej opinii co do prawa i faktów w danym postępowaniu sądowym. Prawo takie wynika wprost z art. 63 Kodeksu postępowania cywilnego. Przewiduje on prawo dla organizacji pozarządowych, które nie uczestniczą w sprawie, do przedstawienia sądowi istotnych dla sprawy poglądów wyrażonych na piśmie. Tu warto zauważyć, iż brak jest stosownych norm w Kodeksie postępowania karnego i Kodeksie postępowania administracyjnego. Jak widać z ww. przeglądu, pomimo iż instytucja AC jest już coraz powszechniej używana, jednak do dziś ma w Polsce jedynie fragmentaryczne uregulowanie. Warto tu nawet zasygnalizować, iż w niektórych źródłach<sup>26</sup> wskazuje się, iż brak jest w Polsce w ogóle takich norm. Takie niewielkie odniesienie do AC pojawiło się już 2004 roku<sup>27</sup> w art. 50 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>28</sup>. Podano w nim: „Każdy ma prawo składania na piśmie – z własnej inicjatywy lub na prośbę Prezesa Urzędu – wyjaśnień dotyczących istotnych okoliczności sprawy”. Nawet tak klarowny zapis nie wpłynął na ożywienie tej

<sup>24</sup> Official Journal L 001, 04/01/2003 P. 0001–0025.

<sup>25</sup> Poniżej podaję przykłady, kiedy właściwy sąd krajowy wydał zgodę na opublikowanie następujących uwag AC: w 2020 r. Hungarian Banking Association/the Hungarian Competition Authority; w 2019 r. Flynn Pharma Limited & Pfizer /the Competition and Markets Authority (CMA) Court of Appeal (UK), w 2015 r. competition law in the agricultural sector Court of Cassation (France), w 2014 r. Economic succession in cartel fines, Supreme Court (Germany), w 2012 r. E.-P. v. Slovak NCA, Supreme Court (Slovakia) [https://ec.europa.eu/competition/court/antitrust\\_amicus\\_curiae.html](https://ec.europa.eu/competition/court/antitrust_amicus_curiae.html) [dostęp: 10.02.2021].

<sup>26</sup> W Wikipedii podano, iż np. w polskim systemie prawnym formalnie taka konstrukcja nie istnieje. Zob. *Amicus Curiae*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Amicus\\_curiae](https://pl.wikipedia.org/wiki/Amicus_curiae) [dostęp: 10.12.2022].

<sup>27</sup> Po raz pierwszy odniesienie do AC wprowadzono w 2004 r. Był to odpowiednik obecnego art. 50 ust. 3 u.o.k.i.k. Pojawił się on wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r., nr 93, poz. 891).

<sup>28</sup> Dz.U. z 2007 r., nr 50 poz. 331; tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 275 (dalej jako: u.o.k.i.k.).

instytucji. Podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak jakichkolwiek zachęt awansowych czy też materialnych. Należy tu podkreślić, iż opracowanie AC zwykle wymaga olbrzymiej wiedzy o danej materii. Ponadto w praktyce polskiej nie jest nagłaśniane. Ostatecznie niewiele jest pozytywnych przykładów i adaptacji rozwiązań gratyfikujących aktywność obywatelską. Badanie przeglądowe incydentalnych opinii typu AC w Polsce wykazuje, iż instytucja ta pojawia się bardzo rzadko. Szczególnie istotne dla orzecznictwa opinie ze świata nauki są marginalne. Nieco więcej jest pism opracowywanych jako AC od podmiotów z tzw. III sektora z Warszawy. Analiza kilku takich opinii<sup>29</sup> wykazuje, iż miały one na celu przede wszystkim przedstawienie szczególnego poglądu na trudny politycznie temat. Rzadko była to prezentacja zupełnie nowej wiedzy. Jeśli już była ukazana, to powstawała jedynie w tych podmiotach, które prowadziły działalność naukową. Umożliwiało im to opracowanie zupełnie nowego spojrzenia na sprawę aktualnie rozpatrywaną przed sądem. Należy zasygnalizować, iż w Polsce czasem nowatorskie opinie nie nazywa się wprost AC, a pojawiają się pod inną nazwą, np. przedstawiane są jako petycja<sup>30</sup>. Należy tu ubolewać, iż nawet literatura o AC ogranicza się tu do kilku autorów<sup>31</sup>. Podkreśla się w niej przede wszystkim podstawową zaletę, iż AC zapewnia „uelastycznianie” postępowania przed Prezesem UOKiK, gdyż daje możliwość uczestniczenia w tym postępowaniu także innym podmiotom niż strona lub „podmiot zainteresowany” (w postępowaniu wyjaśniającym). W publikacjach wskazywano kilka udanych AC odnoszących się do sytuacji konfliktowych. Szczególnie w prasie naświetlono AC w zakresie sporów zagranicznych. Takim przykładem, do którego opracowano AC, jest sprawa z 1999 roku, która dotyczyła odszkodowań dla robotników przymusowych III Rzeszy, toczącej się przed sądem w Newark pod Nowym Jorkiem przeciwko koncernowi Degussa. W ostatnich latach pojawiły się natomiast liczne opinie AC. Kierowane były one przede wszystkim do sądów polskich m.in. przez Helsińską Fundację Praw Człowieka czy Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris. Szereg wypowiedzi typu AC prezentowało także biuro Rzecznika Praw Człowieka. Procedura tworzenia opinii typu AC w Polsce ze względu na brak uregulowań jest bardzo zróżnicowana. Uruchomienie jej na większą skalę nie zależy jedynie od przepisów, w których poda się możliwość jej stosowania. Fakt istnienia takich norm<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Np. petycja z 13 kwietnia 2021 r. w sprawie cofnięcia wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego o zbadanie zgodności z Konstytucją RP niektórych przepisów ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Zob. Sąd Najwyższy, petycja fundacji ePaństwo, <http://www.sn.pl/informacjepraktyczne/SitePages/petycje.aspx> [dostęp: 2.05.2021].

<sup>30</sup> Podstawą do ich przedłożenia jest art. 63 Konstytucji RP oraz art. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach.

<sup>31</sup> W szczególności należy tu wymienić: M. Swora, A. Trela, *Amicus curiae...*, *op.cit.*, s. 1–3; R. Stankiewicz, *O konieczności zwiększenia partycypacji podmiotów trzecich w postępowaniu antymonopolowym*, „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2012, nr 2(1), s. 55–56.

<sup>32</sup> Przykładem norm, które dają już podstawę do opracowania takich wypowiedzi, jest sygnalizowany już art. 50 § 3 u.o.k.i.k.).

nie zaowocował wzrostem liczby AC. Wzrost znaczenia AC można jednak uzyskać poprzez naśladowanie rozwiązań popularyzujących z USA i uznanie zatwierdzonych opinii AC za element dorobku naukowego, a także przesłankę awansów zawodowych we wszelkim zakresie.

## 6. Praktyczne wprowadzenie do procedury opracowania AC

*Amicus curiae* nie wymaga analizy całości działań danego podmiotu, a tym bardziej badania jego otoczenia. W instytucji AC istotne jest, aby w dowolnej formie przedstawić problem prawny, a następnie jego rozwiązanie. Cechą istotną jest tu wytworzenie zupełnie nowej wiedzy przez osobę zwykle gruntownie osadzoną w danej problematyce. Szczególnie AC jest przydatne, gdy organ rozstrzygający dany problem nie ma dostępu do tego typu wiedzy lub gdy jego przyszła decyzja (lub orzeczenie) zmierza w błędnym kierunku. Osoba (lub osoby), która podejmuje się wykonania opinii AC, zwykle nie otrzymuje wynagrodzenia od podmiotu korzystającego z niej. Motywem do podjęcia się opracowania opinii AC powinno być, tak jak w USA, prospołeczne dążenie do prawdy, ale również wskazane byłoby nagradzanie przynajmniej części najlepiej opracowanych AC. Nagrodą dla autora opinii AC, obok oficjalnego uznania jej za właściwą i pomocną w procesie rozstrzygnięcia, powinien być awans naukowy lub zawodowy. Warto tu przypomnieć, iż w USA osoby, których opinie zostały tak uznane, mogą liczyć na szybszy awans w strukturach administracji federalnej lub stanowej. Cieszą się też powszechnym szacunkiem w środowiskach naukowych, a czasem też i innych, np. w tych, których dotyczył problem ustalony w AC.

## Bibliografia

- Bernat M., Jurkowska-Gomułka A., Namysłowska M., Piszcz A., *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, Warszawa 2017.
- Borkowski A., Chełmoński A., Guziński M., Kiczka A., Kieres L., Kocowski T., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003.
- Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970.
- Collins P.M. Jr, *Friends of the Court: Examining the Influence of Amicus Curiae Participation in U.S. Supreme Court Litigation*, „Law & Society Review” 2004, vol. 38, no. 4.
- Dudek D., *Wprowadzenie do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2000.
- Instytut Compliance. B. Makowicz, *Raport z badania stanu compliance i systemów zarządzania zgodnością w działających w Polsce przedsiębiorstwach*, Warszawa–Słubice 2020.
- Kocowski T., *Przedsiębiorcy i ich sytuacja prawna w stanach nadzwyczajnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2016, nr 106.
- Kosikowski C., *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 1998.

- Langrod S., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 1948.
- Małobęcka-Szwast I., *Compliance w zakresie prawa ochrony konkurencji jako wyzwanie dla organów spółki*, „Monitor Prawa Handlowego” 2018, nr 3.
- Olszewski J., *Compliance jako prewencyjna forma informowania [w:] Współczesne funkcje państwa wobec gospodarki. Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Kocowskiego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2022, t. 334, nr 4101.
- Olszewski J., *Nadzór nad koncentracją przedsiębiorców jako prewencyjna forma ochrony konkurencji*, Rzeszów 2004.
- Olszewski J., *Obowiązki informacyjne w gospodarce jako element zwiększania konkurencji*, Rzeszów 2020.
- Pawłowska E., Szewc T., *Zarządzanie wiedzą w organizacjach samorządowych*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2014, nr 2(35).
- Sibiga G., *Jawność – tajność. Dokąd zmierzają relacje obywatela z władzą*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 2.
- Stankiewicz R., *O konieczności zwiększenia partycypacji podmiotów trzecich w postępowaniu antymonopolowym*, „Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2012, nr 2(1).
- Supernat J., *Administracja publiczna, governace i nowe publiczne zarządzanie*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2008, nr 1(10).
- Swora M., Trela A., *Amicus curiae w postępowaniu antymonopolowym?*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2006, nr 1.
- Teneta-Skwieracz D., *Koherencja i swoistość wartości sektorów publicznego i prywatnego*, „Humanities and Social Sciences” 2017, vol. 1.

## Akty prawne

- The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (“Dodd-Frank Act”) 15 U.S. Code § 57a – Unfair or deceptive acts or practices rulemaking proceedings Public Law 111–203 – Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie regulacji konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Official Journal L 001, 04/01/2003 P. 0001–0025).
- Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. z 2019 r., poz. 628).
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 1689, 1705).

## Źródła internetowe

- Ely, *10 Steps To Ace A FISMA Audit*, <https://searchsecurity.techtarget.com/definition/Federal-Information-Security-Management-Act> [dostęp: 11.05.2023].
- FDA, *Small Entity Compliance Guide: Current Good Manufacturing Practice in Manufacturing, Packaging, Labeling, or Holding Operations for Dietary Supplements; Availability. A Notice by the Food and Drug Administration on 12/16/2010*, <https://www.federalregister.gov/documents/2010/12/16/2010-31613/small-entity-compliance-> [dostęp: 20.10.2023].

- Gillis A.S., *Federal Information Security Management Act (FISMA)*, <https://searchsecurity.techtarget.com/definition/Federal-Information-Security-Management-Act> [dostęp: 20.10.2023].
- Rządowe Centrum Legislacji, *Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary i zmianie niektórych ustaw*, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12312062/katalog/12511901> [dostęp: 13.11.2022].
- Sąd Najwyższy, Petycja fundacji ePaństwo, <http://www.sn.pl/informacjepraktyczne/SitePages/petycje.aspx> [dostęp: 2.05.2021].
- Wikipedia, *Amicus Curiae*, [https://pl.wikipedia.org/wiki/Amicus\\_Curiae](https://pl.wikipedia.org/wiki/Amicus_Curiae) [dostęp: 10.12.2022].





dr Adam Pietrkiewicz

ORCID: 0000-0002-6808-0460

e-mail: svidnik@o2.pl

Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi

## Samorząd a organizacje pozarządowe w systemie bezpieczeństwa

### Local government and non-governmental organizations in the security system

#### Abstract

The purpose of this article is to present the correlation in the system of security and public order at the level of local government units and non-governmental organizations. Ensuring security, peace and public order belongs to the sphere of tasks of public administration and it is the administration that is responsible for the proper condition of these areas in the everyday functioning of citizens. In countries with a democratic system, non-governmental organizations, apart from state and local government institutions, are an important element in the system of security and public order. As part of this study, the role and tasks of, among others, Volunteer Fire Brigades, the Polish Red Cross and the International Police Association.

**Keywords:** security, public order, non-governmental organizations, International Police Association.

#### Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie korelacji w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego zachodzącej na szczeblu jednostek samorządu terytorialnego między nimi a organizacjami pozarządowymi. Zapewnienie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego należy do sfery zadań administracji publicznej i to administracja ponosi odpowiedzialność za odpowiedni stan tych dziedzin w codziennym funkcjonowaniu obywateli. W państwach o ustroju demokratycznym organizacje pozarządowe obok instytucji państwowych i samorządowych stanowią istotny element w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego. W ramach niniejszego opracowania przedstawiono rolę i zadania m.in. Ochotniczych Straży Pożarnych, Polskiego Czerwonego Krzyża oraz Międzynarodowego Stowarzyszenia Policji.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, porządek publiczny, organizacje pozarządowe, Międzynarodowe Stowarzyszenie Policji.

## 1. Wstęp

Prawo do bezpieczeństwa i porządku publicznego jest jedną z wartości zagwarantowanych w rozdziale II Konstytucji RP<sup>1</sup>. Godność i wolność człowieka oraz jego prawa, ich poszanowanie i ochrona są obowiązkiem władz publicznych. Dlatego pewne ograniczenia tych wartości mogą być wprowadzone wyłącznie w drodze ustawowej. Oceniając te ograniczenia, należy uwzględnić ważny interes społeczny (publiczny) oraz indywidualny. Zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego głównie mają charakter lokalny, a jednocześnie są zadaniami z zakresu administracji publicznej. Przekazywanie przez państwo zadań publicznych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego związane jest z konstytucyjną zasadą decentralizacji. Obecnie funkcjonujący w Polsce system podmiotów kompetentnych w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego ma charakter modelu mieszanego, gdyż znajdują się w nim zarówno organy państwowe, samorządowe, jak i podmioty prywatne oraz organizacje pozarządowe. Wszystkie te podmioty łączą konstytucyjne zasady, mianowicie muszą przestrzegać praworządności i proporcjonalności w swoich działaniach. Ich uprawnienia do działania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego wynikają wprost z uprawnień przypisanych im w ustawach szczególnych. Beneficjentem bezpieczeństwa lokalnego jest społeczność lokalna, która jest jednocześnie podmiotem tego bezpieczeństwa.

Podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo są zobligowane ustawami do poszanowania wolności i godności człowieka, co wielokrotnie w swoich wyrokach podkreślał Trybunał Konstytucyjny, wskazując, że te wartości dotyczą wszystkich obywateli i mają charakter bezwzględny<sup>2</sup>. W systemie bezpieczeństwa lokalnego istotną rolę zajmują też organizacje pozarządowe.

## 2. Samorząd terytorialny a bezpieczeństwo i porządek publiczny

Samorząd terytorialny jest w Polsce trwałym elementem ustroju państwa. Gmina była pierwotnie naturalną formą organizacyjną współpracy ludności z ośrodków wiejskich czy miejskich dla wspólnego dobra, opierającą swoje działania na zasadzie pomocy wzajemnej przy angażowaniu własnych źródeł materialnych (mienie, podatki itp.). Historia samorządu terytorialnego na naszych ziemiach sięga czasów średniowiecza. Krótko przed zaborami w Polsce pojawiły się pierwsze przejawy samorządu terytorialnego w nowoczesnym ujęciu (rozwijanym w świecie od czasów rewolucji francuskiej) w postaci ordynacji miejskiej z kwietnia 1791 roku (zgodnie

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>2</sup> Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4, t. 1.

z nią miasta królewskie mogły wybierać samodzielnie swoje władze, a na obszarach wiejskich działały gromady). W okresie zaborów kształt samorządu terytorialnego na terenie Polski był uzależniony od polityki Austrii, Prus i Rosji.

Od odzyskania przez Polskę niepodległości w 1918 roku praktycznie aż do 1933 roku zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego określały przepisy prawa zaborczego. Unifikacja zasad funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego przeprowadzona została dopiero w latach 30. XX wieku na mocy ustawy z 1933 roku<sup>3</sup>.

Po zakończeniu II wojny światowej w nowym systemie społeczno-ekonomicznym częściowo przywrócono samorząd terytorialny, jednak w 1950 roku został on całkowicie zlikwidowany. Została przyjęta zasada centralizmu demokratycznego, a w miejsce samorządu terytorialnego na wzór radziecki powołano system rad narodowych. W ten sposób cała władza państwowa i samorządowa została powierzona jednemu organowi, a przedstawicielami administracji państwowej były prezydya rad narodowych. Taki ustrój funkcjonował aż do 1990 roku. Dopiero przemiany społeczno-ekonomiczne i ustrojowe doprowadziły do reaktywowania samorządu terytorialnego przez ustawę z dnia 8 marca 1990 roku<sup>4</sup>.

Obecnie w polskim systemie prawnym regulacja prawna zagadnienia samorządu terytorialnego jest stosunkowo dobrze rozbudowana. Prymat w systemie aktów normatywnych wieździe w tym zakresie Konstytucja RP, która w treści rozdziału VII zatytułowanego *Samorząd terytorialny* reguluje kwestię funkcjonowania samorządu w Polsce, oraz szczególne ustawy samorządowe<sup>5</sup> odnoszące się do jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli. Krajowe uregulowania prawne uzupełnia Europejska Karta Samorządu Lokalnego (przed sprostowaniem tytułu nazwa brzmiała: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego). Jest to akt Rady Europy sporządzony w Strasburgu 15 października 1985 roku, ratyfikowany przez Polskę 26 kwietnia 1993 roku<sup>6</sup>. Od wejścia w życie Konstytucji RP EKSL

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U z 1933 r., nr 33, poz. 294.).

<sup>4</sup> Tekst pierwotny: ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 95), nazwa zmieniona 29 grudnia 1998 r. na: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (na podst. Dz.U. z 1998 r., nr 162, poz. 1126). Została ona zmieniona ustawą z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2005 r., nr 175, poz. 1457) z dniem rozpoczęcia kadencji wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) następującej po kadencji, w czasie której ustawa zmieniająca została ogłoszona.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), dalej jako: u.s.g.; ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.), dalej jako: u.s.p.; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.).

<sup>6</sup> Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607); oświadczenie rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji EKSL opublikowano w Dz.U. z 1994 r., nr 124 poz. 608. Obecnie obowiązuje ze sprostowaniem w Dz.U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107 (dalej jako: EKSL).

traktowana jest jako umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą parlamentu, mająca w systemie krajowych źródeł prawa powszechnie obowiązujących pierwszeństwo przed ustawami<sup>7</sup>.

Konstytucja RP pomimo dość szeroko rozbudowanej regulacji definicyjnej dotyczącej działalności samorządu terytorialnego nie definiuje jednak jego pojęcia. Definicję samorządu lokalnego zawiera treść art. 3 ust. 1 EKSL, zgodnie z którym „samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”. Podmiotem samorządu terytorialnego są jego mieszkańcy, czyli społeczność zamieszkująca dany obszar określony granicami zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Samorząd terytorialny wykonuje samodzielnie określony zakres zadań publicznych, które przekazało mu państwo na mocy ustaw i które wcześniej wykonywane były przez administrację państwową<sup>8</sup>. Zgodnie z treścią art. 16 ust. 1 Konstytucji RP „wspólnotę samorządową z mocy prawa stanowi ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego”. Normatywna konstrukcja wspólnoty samorządowej nie jest więc niczym innym jak formą prawnego upodmiotowienia społeczności lokalnych i regionalnych, a tym samym uznania ich interesów oraz wyodrębnienia pochodnych, odrębnych od państwa i jego administracji, podmiotów władzy publicznej<sup>9</sup>.

Samorząd terytorialny jest elementem systemu władzy i jako taki uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Wynika stąd, że przedmiotem działania samorządu terytorialnego jest realizacja zadań publicznych, czyli jest demokratyczną strukturą decentralizacji władzy wykonawczej. Oznacza to, że obywatele na mocy prawa stanowią wspólnotę i samodzielnie decydują o wykonywaniu zadań na danym obszarze. Na każdym szczeblu zasadniczego podziału terytorialnego państwa funkcjonuje wspólnota samorządowa, z tym że jest inaczej nazywana. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 i 2 u.s.g. „mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”, a „ilekroć mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium”. Obecnie gmina jest jednostką ustanowioną ustawowo przez państwo samorządu terytorialnego, z woli ustawodawcy uczestniczącego w sprawowaniu władzy publicznej, ale także niezwykle istotną formą społeczeństwa obywatelskiego<sup>10</sup>. W rozumieniu ustawy gmina stanowi wspólnotę samorządową oraz posiada odpowiednie terytorium. Z socjologicznego

<sup>7</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 257.

<sup>8</sup> J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020, s. 338 i n.

<sup>9</sup> J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, s. 25.

<sup>10</sup> M. Kosiński, *Odpowiedzialność demokratyczna organów gminy za porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli [w:] Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2019, s. 17 i n.

punktu widzenia jest społecznością lokalną<sup>11</sup>, jednak w cytowanym przypisie nie ma takiego określenia. Z takim pojęciem zapoznajemy się w treści art. 1 ust. 1 u.s.p., zgodnie z którym „mieszkańcy powiatu tworzą z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową”. Ustawa o samorządzie województwa w art. 1 ust. 1 określa, że „mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową”. Dlatego przez analogię należy uznać, że gmina bez definicji ustawowej jest podstawową jednostką społeczności lokalnej.

Poczucie bezpieczeństwa mieszkańców społeczności lokalnych oraz niski stopień zagrożenia patologiami społecznymi są jednym z czynników świadczących o rozwoju i atrakcyjności dla potencjalnych inwestorów. Beneficjentem bezpieczeństwa lokalnego jest społeczność lokalna, która jest jednocześnie podmiotem tego bezpieczeństwa. Ochronę porządku publicznego i bezpieczeństwa członków lokalnej społeczności od wieków uważano za jedno z najważniejszych, naturalnych zadań samorządu gminnego.

### 3. Istota bezpieczeństwa i porządku publicznego

W obowiązującym dziś stanie prawnym nie ma legalnej definicji pojęcia „bezpieczeństwo publiczne”, co powoduje, że jego interpretacja dokonuje się głównie w oparciu o poglądy doktryny i orzecznictwa sądowego. Jednolita, konkretna i powszechnie przyjęta definicja bezpieczeństwa nie jest sprawą prostą, gdyż zakres pojęciowy określa w tym przypadku wiele dyscyplin naukowych i światopoglądowych. Wpływ na jej kształt mają zainteresowania takich dziedzin, jak: prawo karne, prawo administracyjne, kryminologia, wiktymologia, socjologia, politologia, ekonomia, historia, psychologia, ale także etyka czy religia. Pojęcie „bezpieczeństwo” posiada charakter interdyscyplinarny i jak wskazano, jest przedmiotem zainteresowań wielu dyscyplin naukowych, można jednak doszukać się pewnych cech wspólnych, jednoczących poszczególne poziomy podejścia do przedmiotowego zagadnienia. W doktrynie nauk społecznych w najogólniejszym znaczeniu bezpieczeństwo obejmuje zaspokojenie takich potrzeb, jak: istnienie, przetrwanie, spokój, niezależność, posiadanie i pewność niezakłóconego rozwoju<sup>12</sup>. W rozważaniu na temat bezpieczeństwa zasadne jest odniesienie się do istoty tego zjawiska i pojęcia.

<sup>11</sup> Społeczność lokalna (łac. *localis*) – zbiorowość mieszkająca w zwartej jednostce terytorialnej (np. wieś, parafia czy osiedle), gdzie występują powiązania więziami sąsiedzкими, wspólnotą warunków życia i wspólną kulturą, a także poczucie zakorzenienia i przynależności do miejsca zamieszkania. *Encyklopedia popularna PWN*, Warszawa 1998, s. 800; B. Skalbani, *Wybrane miejsce w społeczności lokalnej – konteksty pedagogiczne* [w:] *Społeczności lokalne jako „miejsca” zmian. Teoria i praktyka*, red. M. Adamczyk, W. Olszewski, Polkowice 2015, s. 17.

<sup>12</sup> A. Pietrzkiwicz, *Bezpieczeństwo i jego zagrożenia* [w:] *Administracja bezpieczeństwa w powiecie*, red. B. Jaworski, A. Pietrzkiwicz, A. Żygadło, Toruń 2020, s. 17.

Przeciwieństwem bezpieczeństwa jest niebezpieczeństwo, które w sposób naturalny powiązane jest z występowaniem procesu zagrożenia. Dlatego nie ulega wątpliwości, że wraz z pojęciem „bezpieczeństwo” należy omawiać zagrożenia, ponieważ są one jego antonimem. Badając bezpieczeństwo, badamy również zagrożenia jako coś, co może pozbawić człowieka stanu stabilności i trwałości cenionych przez niego zasad, przekonań oraz przedmiotów. Zawsze dokonując analizy pojęcia „bezpieczeństwo”, zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym, należy pamiętać, że dotyczy ono bezpośrednio lub pośrednio człowieka. To człowiek zawsze jest beneficjentem bezpieczeństwa. Egzystencja człowieka wyznaczana jest przez jego podstawowe potrzeby, a ich realizacja powoduje zmniejszenie poczucia zagrożenia. Egzystencja danego podmiotu związana jest z chęcią zaspokojenia właściwych sobie potrzeb, które są takie same na poziomie jednostkowym i poziomie stosunków międzynarodowych. Do potrzeb tych należy zaliczyć: przetrwanie (przeżycie), zapewnienie sobie odpowiedniej pozycji społecznej, niezależność oraz zapewnienie sobie korzyści i dóbr osobistych<sup>13</sup>. Dlatego stawiam tezę, że system potrzeb człowieka określa jego system wartości postrzegany jako cecha tego, co jest ważne dla podmiotu bezpieczeństwa.

Wnioski z analizy literatury przedmiotu wskazują, że ważne dla podmiotu bezpieczeństwa jest przetrwanie i możliwość swobodnego rozwoju. Bezpieczeństwo jako kategoria psychologiczna ma charakter subiektywny, a jako kategoria naukowa – obiektywny, jeśli weźmie się pod uwagę standardy i kryteria bezpieczeństwa. Każdy podmiot bezpieczeństwa odczuwa inny stan bezpieczeństwa i taki stan ma charakter subiektywny. Oznacza to, że poczucie bezpieczeństwa wynika z systemu wartości podmiotu bezpieczeństwa. Dla każdego podmiotu bezpieczeństwa poczucie bezpieczeństwa w tych samych okolicznościach oznacza inną wartość. Subiektywne postrzeganie stanu bezpieczeństwa wskazuje, że skala wolności od zagrożeń jest inna dla każdego podmiotu bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo oznacza nie tylko stan zagrożenia, pewności i spokoju lub poczucia wolności od zagrożeń, lecz także proces, który ulega zmianom odpowiednio do zmian zachodzących w otoczeniu podmiotu bezpieczeństwa. Różne sposoby podejścia do bezpieczeństwa zależą od dziedziny nauki je definiującej w kategoriach procesu, wartości i stanu. W literaturze przedmiotu wyodrębnia się następujące wymiary bezpieczeństwa w zależności od kryterium: podmiotowe, przedmiotowe, przestrzenne czasu oraz źródła zagrożeń. W doktrynie nauk społecznych wśród kryterium podmiotowego wyróżnia się bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo państwa oraz bezpieczeństwo jednostki. Związane jest to głównie z rolą państwa, które tak w wymiarze zewnętrznym (międzynarodowym), jak i wewnętrznym (ogólnospołecznym, jednostkowym) pełni rolę głównego kreatora i regulatora bezpieczeństwa<sup>14</sup>. Niezależnie od pojawiających się rozbieżności

<sup>13</sup> E. Rosicki, *O pojęciu i istocie bezpieczeństwa*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 2, s. 24.

<sup>14</sup> S. Sulowski, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 10–13.

co do interpretacji tak istotnego dla ludzi (społeczeństwa) pojęcia kwestia uzyskania i utrzymania optymalnego w danych warunkach stanu bezpieczeństwa stanowi to jeden z zasadniczych celów ludzkiego działania<sup>15</sup>.

Analizując bezpieczeństwo na tle nauk prawnych, szczególnie w dziedzinie prawa administracyjnego, należy zaznaczyć, że pojęcie to nie jest w sposób jednoznaczny zdefiniowane. Jak podaje S. Bolesta, za bezpieczeństwo publiczne uznaje się system urządzeń prawnych i określonych stosunków społecznych, regulowanych przez prawo, którego celem jest odwracanie niebezpieczeństwa grożącego życiu, zdrowiu i mieniu ludzi, oraz usuwających skutki tych zagrożeń. Źródłami tych zagrożeń mogą być zarówno głównie czyny ludzi, jak i działania sił przyrody<sup>16</sup>. Na istotę bezpieczeństwa publicznego zwracał uwagę S. Pikulski, podkreślając, że stanowi ono najwyższą wartość społeczną warunkującą bezpieczeństwo obywateli, ich pewność codziennego działania oraz spokój o życie i zdrowie swoje i osób najbliższych, a także gwarantuje nienaruszalność ich mienia. Definiuje on pojęcie bezpieczeństwa publicznego jako pewien pożądany stan rzeczy gwarantujący niezakłócone funkcjonowanie urządzeń publicznych w państwie oraz bezpieczeństwo życia obywateli obejmujące ich życie i zdrowie oraz mienie<sup>17</sup>.

W aktualnie obowiązujących przepisach prawa bezpieczeństwo jest określone przymiotnikiem lub rzeczownikiem w sposób jednoznacznie wskazujący na określony rodzaj bezpieczeństwa. Przykłady potwierdzające tę tezę odnajdziemy w treści Konstytucji RP z 1997 roku, w której wielokrotnie ustawodawca użył pojęcia „bezpieczeństwo”. W treści spotykamy takie określenia, jak: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo zewnętrzne. Taka przykładowa rodzajowość bezpieczeństwa zauważalna jest w wielu innych aktach normatywnych, w wielu powszechnie obowiązujących ustawach szczególnych i w wydanych do nich rozporządzeniach naczelnych organów administracji publicznej. Opierając się na analizie obecnie obowiązujących aktów prawnych, można np. wyróżnić następujące rodzaje bezpieczeństwa: bezpieczeństwo wewnętrzne oraz wewnętrzne państwa, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo i porządek publiczny, bezpieczeństwo antyterrorystyczne, bezpieczeństwo ekologiczne, bezpieczeństwo zdrowia i mienia, bezpieczeństwo imprez masowych, bezpieczeństwo i higiena pracy, bezpieczeństwo przeciwpożarowe, bezpieczeństwo ruchu drogowego, bezpieczeństwo energetyczne, bezpieczeństwo jądrowe, bezpieczeństwo zdrowotne (epidemiologiczne) itp.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Z. Ścibiorek, B. Wiśniewski, R. Kuc, A. Dawidczyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2020, s. 25.

<sup>16</sup> S. Bolesta, *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawne” 1983, nr 1, s. 243.

<sup>17</sup> A. Pietrkiewicz, *Przeciwdziałanie przestępczości na przykładzie powiatu krośnieńskiego w okresie od 2004 do 2014 roku*, niepublikowana rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr. hab. S. Pikulskiego, Olsztyn 2015, s. 33.

<sup>18</sup> S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2014, s. 15.

Nieco inne kryterium podziału bezpieczeństwa proponuje W. Fehler, opierając swój podział na sferach życia społecznego. Z uwagi na powyższe bezpieczeństwo publiczne to: bezpieczeństwo przed przestępnymi zamachami na życie i zdrowie, bezpieczeństwo w transporcie i komunikacji, bezpieczeństwo sanitarno-epidemiologiczne, bezpieczeństwo pożarowe, bezpieczeństwo prawne, bezpieczeństwo informatyczne, bezpieczeństwo architektoniczne, bezpieczeństwo środowiskowo-technologiczne, bezpieczeństwo imprez masowych i zgromadzeń, bezpieczeństwo obyczajowe<sup>19</sup>. Są to przykładowe rodzaje bezpieczeństwa, co wskazuje na fakt, że bardzo szeroka jest skala przedmiotowości terminu „bezpieczeństwo”. Bezpieczeństwo jest zjawiskiem niepodzielnym, jednak z uwagi na kilka przyczyn, np. politycznych, społecznych, naukowych itp., różne jego strony i płaszczyzny wymagają sprecyzowania, a najczęściej zawężenia jego obszaru. W literaturze, przepisach prawa oraz w praktyce najczęściej spotykamy się z następującą typologizacją i klasyfikacją: bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo zewnętrzne, bezpieczeństwo socjalne, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo militarne, bezpieczeństwo powszechne, bezpieczeństwo zdrowotne, bezpieczeństwo pracy. Naukowcy spierają się w kwestii stylistyki i nazewnictwa dyskursu. Niektóre z przytoczonych wyżej pojęć mają podobny zakres znaczeniowy, np. bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo powszechne. Ze względu na brak definicji tych pojęć używa się ich z dużą dowolnością zarówno w języku prawnym, jak i prawniczym oraz w języku potocznym.

Poczucie bezpieczeństwa jest immanentną wartością życia każdej jednostki ludzkiej, danych struktur społecznych, instytucji społecznych i państwowych oraz występujące w relacjach międzynarodowych. Z uwagi na powyższe bezpieczeństwo jest przedmiotem badań i refleksji naukowej różnych dyscyplin naukowych. Wart podkreślenia jest fakt, że bezpieczeństwa nie można osiągnąć raz na zawsze, ale zdobywa się je nieustannym zbiorowym wysiłkiem podejmowanym dla dobra wspólnego<sup>20</sup>. Bezpieczeństwo publiczne dla każdego samorządu terytorialnego i każdego kraju jest zawsze aktualnym i ponadczasowym problemem, niezależnym od obowiązującego ustroju społeczno-politycznego. Kwestię zapewnienia i utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, zarówno na płaszczyźnie indywidualnej, jak i zbiorowej, należy uznać za wartość nadrzędną<sup>21</sup>.

Reasumując, można skonstatować, że bezpieczeństwo publiczne kształtowane jest przede wszystkim przez dobre i zrozumiałe prawo tworzone przez władzę

---

<sup>19</sup> W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012, s. 42.

<sup>20</sup> A. Pietrkiewicz, *Bezpieczeństwo i jego...*, *op.cit.*, s. 23.

<sup>21</sup> A. Pietrkiewicz, *Rola i zakres działania lokalnych władz samorządowych w kształtowaniu bezpieczeństwa* [w:] *Samorząd terytorialny we współczesnej Polsce – dorobek i perspektywy*, red. A.K. Piasecki, P. Baciak, Łódź 2019, s. 65.



ustawodawczą oraz dobrze i sprawnie działającą administrację publiczną i zdyscyplinowane społeczeństwo, które przestrzega stanowionego, aktualnie obowiązującego w kraju prawa<sup>22</sup>.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny to pojęcia nierozzerwalnie łączące się z funkcjonowaniem państwa oraz ideą prawa i jego kształtowania się. Dlatego bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny to pojęcia najczęściej występujące w aktach prawnych, gdyż mają one uniwersalny charakter. Definiowanie ich jest zależne od metody badawczej, celu danej dziedziny nauki oraz innych czynników. Zgodnie z poglądem wyrażonym przez W. Lisa „bezpieczeństwo publiczne w nierozzerwalny sposób wiąże się z porządkiem publicznym, przy czym obydwie pojęcia są równie niedookreślone”<sup>23</sup>. E. Ura stwierdza, że w przepisach prawa brak jest określenia tych pojęć w sposób precyzyjny<sup>24</sup>. Ze względu na brak definicji ustawowych tych pojęć ich interpretacja odbywa się na gruncie doktryny i orzecznictwa sądowego. Ramy znaczeniowe pojęć „bezpieczeństwo” i „porządek publiczny” z tego powodu wydają się bardzo rozciągliwe.

Zdaniem A. Misiuka zarówno literatura prawa administracyjnego, jak i innych gałęzi prawa, w tym prawa karnego, podkreśla, że mamy do czynienia z pojęciem „nieokreślonym”, a przez to trudnym do zdefiniowania<sup>25</sup>. Doktryna prawa administracyjnego i karnego nawiązuje w znacznej mierze do intuicyjnego pojmowania pojęć „bezpieczeństwo” i „porządek publiczny” występujących w mowie potocznej. Pojęcie „bezpieczeństwo publiczne” jest istotnym elementem bezpieczeństwa wewnętrznego, które wraz z bezpieczeństwem zewnętrznym składa się na pojęcie bezpieczeństwa państwa. Próby zdefiniowania słowa „publiczny” podjęła M. Sthal, która określiła, że „publiczny to ogólnie dostępny, do powszechnego użytku, to przeciwieństwo prywatnego, to coś przeznaczone do zbiorowego użytku, czyli powszechnego”<sup>26</sup>. Termin „porządek” w języku polskim oznacza stan, strukturę, plan lub układ odznaczający się regularnością, przejrzystością, czystością, schludnością, ułożeniem przedmiotów w miejscach dla nich przeznaczonych. Dlatego porządek jest pozytywnym stanem rzeczy akceptowanym przez większość ludzi, wpływającym również pozytywnie na jednostkę. Najczęściej odnosi się do otoczenia

<sup>22</sup> A. Pietrzakiewicz, *Programy prewencyjne w zakresie zapobiegania przestępczości i efektywność ich wprowadzania na przykładzie powiatu krośnieńskiego w latach 2004–2014*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2016, nr 1(34), s. 186 i n.

<sup>23</sup> W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 52.

<sup>24</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, op.cit., s. 595.

<sup>25</sup> A. Misiuk, *Rozważania o bezpieczeństwie* [w:] *Nauka o bezpieczeństwie, przedmiot badań i kierunki rozwoju. Studia i materiały*, t. I, red. A. Misiuk, A. Letkiewicz, L. Grochowski, Szczytno 2011, s. 17.

<sup>26</sup> M. Sthal, *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 97.

człowieka. Porządek publiczny tożsamy jest z państwowym, społecznym i związany jest z urzędem czy daną instytucją. Jest nieodłącznym elementem istnienia i współzycia ludzkości niezależnie od etapu rozwoju państwowości. Pojęcie porządku publicznego najczęściej występuje w przepisach prawa karnego i prawa administracyjnego<sup>27</sup>. Bezpieczeństwo i porządek publiczny mają wspólny zakres regulacji, jakim jest ochrona dobra wspólnego. Porządek publiczny wyznacza poszczególne interesy ogólne, które są zlokalizowane w obszarach determinowanych przez normy prawne. Jednak porządek publiczny ze swej istoty należy do obszaru regulacji administracyjnoprawnych, a jego naruszenie nie musi od razu skutkować zastosowaniem sankcji karnej. Zasadniczą formą reakcji prawnej na naruszenia porządku może być różnorodna sankcja, np. przymus, kara porządkowa itp. Pojęcie „porządek publiczny” podobnie jak termin „bezpieczeństwo publiczne”, ma długą tradycję występowania w prawodawstwie i piśmiennictwie.

Próbie zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa porządku publicznego podjęło wielu badaczy, m.in. S. Pikulski, E. Ura, E. Ochendowski, A. Misiuk, S. Pieprzny. S. Pikulski uważał, że porządek publiczny należy wiązać z prawnie uporządkowanym stanem rzeczy, który może być zakłócony przez pojedyncze osoby lub grupy społeczne. Zakłócenia te mogą mieć charakter wykroczenia lub przestępstwa<sup>28</sup>. Z kolei E. Ochendowski, odwołując się do poglądów wyrażonych w doktrynie niemieckiej, porządek publiczny definiował jako ogół niepisanych reguł zachowania się jednostki w miejscach publicznych, których przestrzeganie jest niezbędną przesłanką uporządkowanego współzycia obywateli we współczesnym państwie. Reguły te nie są trwałe, ale podobnie jak stosunki społeczne, zmieniają się, są zależne od miejsca i czasu, dlatego nie tworzą kategorii statycznej<sup>29</sup>. W ujęciu E. Ury porządek publiczny to przede wszystkim kwestia utrzymania takiego stanu w państwie, który umożliwi normalne życie. Badaczka wskazuje na utrzymanie przestrzeni publicznej w porządku i czystości, wydawanie stosownych zakazów i nakazów określających zachowanie obywateli w miejscach publicznych, dbałość o właściwe utrzymanie dróg i ulic, odpowiednią organizację ruchu drogowego, przestrzeganie przepisów przeciwpożarowych itp.<sup>30</sup> Według S. Pieprznego „porządek publiczny to pozytywny stan kreowany przez normy prawne i pozaprawne (normy moralne, zasady współzycia międzyludzkiego), akceptowane i stosowane przez większość, zapewniający prawidłową koegzystencję i rozwój pojedynczych ludzi i ich zbiorowości przy aktywnym udziale podmiotów publicznych, odpowiedzialnych za

<sup>27</sup> S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa...*, *op.cit.*, s. 18.

<sup>28</sup> S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000, s.101

<sup>29</sup> E. Ochendowski, *Prawo administracyjne, Część ogólna*, Toruń 2009, s. 135.

<sup>30</sup> E. Ura, *Realizacja przez samorząd gminy zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka*, red. E. Ura, Rzeszów 2003, s. 221–222.

realizację zadań w tym zakresie<sup>31</sup>. Porządek publiczny ma umożliwić normalny rozwój życia społecznego i zapewnić przestrzeganie przepisów dotyczących zachowania się w miejscach publicznych, czystości urządzeń użyteczności publicznej, przepisów dotyczących rejestracji pojazdów, przepisów budowlanych, przeciwpożarowych, prawa wodnego, ewidencji ludności, zakładania stowarzyszeń itp.<sup>31</sup> Autor ten podkreśla, że nie jest możliwe wyczerpujące przedstawienie wszystkich dziedzin związanych z zapewnieniem i ochroną porządku publicznego. Podobnie jak inni naukowcy, W. Lis podkreśla, że porządek publiczny nie jest kategorią stałą, ale dynamiczną, uzależnioną od dokonujących się w społeczeństwie procesów, i dlatego ulega zmianie wraz ze zmianą kształtujących się stosunków społecznych<sup>32</sup>. Ciekawe spojrzenie na istotę porządku publicznego prezentuje A. Misiuk, według którego jest to faktycznie istniejący układ stosunków społecznych uregulowanych przez zespół norm prawnych i innych norm społecznych akceptowanych, gwarantujących bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie. Porządek publiczny obejmuje wszystkie te stosunki społeczne, regulowane przez prawo i normy innych systemów, które kształtują się przede wszystkim w miejscach publicznych. Dotyczyć to może także stosunków powstających w miejscach niepublicznych, lecz tylko wówczas, gdy naruszenie ich powoduje zakłócenie normalnej działalności instytucji państwowych, społecznych i prywatnych albo obraża moralność społeczną, gdy taka obraża moralności jest kwalifikowana przez prawo jako przestępstwo lub wykroczenie<sup>33</sup>.

W tej jakże ważnej dla społeczeństwa sprawie wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku o sygn. P 2/98 nadał pojęciu porządku publicznego szerokie znaczenie, wskazując, że chodzi o postulat ukształtowania stanu faktycznego wewnątrz państwa, który umożliwia normalne współzycie jednostek. Podkreślił także, że przedmiotem ochrony jest troska o należyte, harmonijne współzycie członków społeczeństwa, co obejmuje zarówno ochronę interesów poszczególnych osób, jak i określonych dóbr społecznych, w tym mienia publicznego. Porządek publiczny koncentruje się przede wszystkim na zorganizowaniu stosunków społecznych i zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania życia społecznego w ramach organizacji państwowej. Ochrona porządku publicznego jest ściśle związana z państwem, ale jednocześnie zorientowana na takie ukształtowanie stosunków społecznych, które zapewni w miarę bezkonfliktowe współzycie jednostek i całych zbiorowości. Odnosi się zatem tak do interesu publicznego, jak i prywatnego<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 39.

<sup>32</sup> W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, *op.cit.*, s. 60.

<sup>33</sup> A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008, s. 18.

<sup>34</sup> Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P2/98 OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.

Przedmiot ochrony w postaci porządku publicznego określony jest normami prawa karnego i prawa wykroczeń, ale należy też wskazać na normy pozaprawne mające istotne znaczenie jako elementy składające się na pojęcie porządku publicznego.

Na podstawie przytoczonych definicji należy skonstatować, że porządek publiczny to pozytywny stan kreowany przez normy prawne i pozaprawne (zasady współżycia społecznego, normy etyczne i moralne) akceptowane i stosowane przez większość społeczeństwa, zapewniające prawidłową koegzystencję i rozwój zarówno pojedynczych podmiotów, jak i zbiorowości ludzkich, przy aktywnym udziale publicznych podmiotów, zarówno rządowych, jak i samorządowych, odpowiedzialnych za realizację zadań w tym zakresie. Podkreślić należy, że porządek publiczny nie jest bytem stałym i ulega ciągłym zmianom wraz ze zmianami stosunków społecznych w kraju.

Konkludując, należy stwierdzić, że bezpieczeństwo i porządek publiczny to byty pozostające wobec siebie w swoistej zależności, wzajemnie się warunkujące, tworzące lub gruntujące normalne życie społeczeństwa i jednostek zarówno w sferze lokalnej, regionu, jak i państwa.

#### **4. Podmioty samorządowe odpowiedzialne za stan bezpieczeństwa i porządku na poziomie lokalnym**

Zasadniczym zadaniem każdej władzy publicznej, niezależnie czy to rządowej, czy samorządowej, jest zagwarantowanie ludności bezpieczeństwa i możliwości spokojnego, niezagrożonego rozwoju społecznego. W polskim systemie prawnym ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego jest zadaniem państwa wynikającym wprost z art. 5 Konstytucji RP, wykonywanym przez system organów właściwych w tym zakresie. Podstawowe zadania w tej sferze ustawodawca powierzył administracji rządowej. W Polsce za realizację tego obowiązku odpowiedzialność ponosi wiele podmiotów. Wśród nich należy wymienić ustawodawcę, rząd, sądy, prokuraturę, policję, media, szkoły, kościoły i związki wyznaniowe, organy samorządowe wszystkich trzech szczebli, organizacje społeczne oraz społeczność lokalną<sup>35</sup>. Jednak w realizacji tego zadania na terenie województwa, powiatu czy gminy uczestniczą oprócz organów administracji rządowej i samorządowej też organizacje społeczne i podmioty komercyjne, ale również nieformalne grupy obywateli i poszczególni mieszkańcy danego regionu. Z tego też powodu szczególna rola przypada wyspecjalizowanym w tym zakresie podmiotom, przede wszystkim Policji, a wszystkie inne formacje wykonujące zadania policji administracyjnych mają obowiązek współpracy i współdziałania w zakresie ochrony bezpieczeństwa

<sup>35</sup> A. Pietrkiewicz, *Spoleczeństwo w systemie zapobiegania przestępczości*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2017, z. 2(39), s. 71.

i porządku publicznego<sup>36</sup>. Istotną rolę w ochronie tego bezpieczeństwa i porządku publicznego wypełniają także jednostki samorządu terytorialnego. Postanowienia w tym zakresie zostały zawarte w treści ustaw samorządowych.

Najszerszy zakres zadań w tej kwestii przyznano gminie, co jest zgodne z konstytucyjną zasadą subsydiarności. Gminy mogą realizować je przy pomocy straży gminnej (miejskiej) jako samorządowej formacji umundurowanej. Zadania gmin w zakresie bezpieczeństwa lokalnego ustawodawca ujął wśród zadań własnych gminy, które wykonywane są na własną odpowiedzialność i za własne środki finansowe, oraz w ramach zadań zleconych<sup>37</sup>. Podstawową funkcją gminy jest zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej. Stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w realizacji przez gminy zadań o charakterze publicznym uzależniony jest od właściwie funkcjonujących organów gminy oraz od odpowiedniej formalizacji prawnej, czyli tworzenia m.in. prawa miejscowego<sup>38</sup>.

Dla kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego ustawodawca wyposażył właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego w określone kompetencje ustrojowo-organizacyjne<sup>39</sup>. Na poziomie gminy istotne są w tym przedmiocie treści ustawy o strażach gminnych<sup>40</sup>. W art. 1 ust. 1 przewiduje ona, że do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja – straż gminna (miejska). Bardzo istotnym wymogiem ustawowym jest idea tej formacji polegająca na spełnianiu służebnej roli wobec społeczności lokalnej. Wykonując swoje zadania, formacja ta ma uwzględniać poszanowanie godności i prawa obywatelskie.

Straż gminna (miejska) swoje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego wykonuje na podstawie ustaw i aktów prawa miejscowego<sup>41</sup>. Efektywność działań samorządu terytorialnego na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa lokalnego zależy od szybkiego identyfikowania zagrożeń i odpowiedniej elastyczności i kreatywności działań w przyjętych sposobach jego zapewnienia. Żaden ustawodawca nie jest w stanie przewidzieć na przyszłość określonych rozwiązań

---

<sup>36</sup> A. Pietrkiewicz, *Prawno-organizacyjne formy współdziałania Policji ze strażami ochrony przyrody województwa podkarpackiego* [w:] *Współdziałanie Policji z innymi podmiotami w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, red. E. Ura, Rzeszów 2021, s. 186.

<sup>37</sup> Zob. art. 7 ust. 1 pkt 14 u.s.g.

<sup>38</sup> S. Bentkowski, *Ocena bezpieczeństwa gminy w zakresie realizacji zadań publicznych* [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2019, s. 77.

<sup>39</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Prawne płaszczyzny i podmioty kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2019, s. 97.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 1763).

<sup>41</sup> A. Pietrkiewicz, *Logistyka w funkcjonowaniu, tradycje i współczesność Policji miejscowej – Straży Miejskiej Miasta Krosna* [w:] *Zarządzanie logistyką w administracji publicznej*, red. D. Hryszkiewicz, M. Płotka, Szczytno 2016, s. 210.

prawnych dotyczących bezpieczeństwa i porządku publicznego poziomu lokalnego, gdyż determinują je zmieniające się warunki społeczne (urbanistyczne, ekonomiczne, moralne, polityczne, gospodarcze itp.). Dlatego wszelkie działania samorządu terytorialnego w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego ukierunkowane muszą być na tworzenie odpowiednich strategii bezpieczeństwa, planów i programów przewencyjnych. Jak podaje M. Mączyński, w polskich realiach prawnych jedynym narzędziem pozwalającym na harmonizowanie działań na rzecz bezpieczeństwa lokalnego, umocowanym w akcie rangi ustawowej, są powiatowe programy zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego<sup>42</sup>.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny w społecznościach lokalnych nie jest jedynym celem społeczności lokalnych, lecz tylko jednym z warunków jej rozwoju i ochrony żywotnych interesów, funkcjonowania ekonomicznego, urbanistycznego itp. Dlatego wszelkie działania w celu zaspokojenia bezpieczeństwa i porządku publicznego powinny być ukierunkowane na tworzenie na poziomie lokalnym odpowiednich planów i programów zapobiegania wszelkim przejawom patologii społecznych. W obecnie obowiązującym w Polsce systemie normatywnym tylko w u.s.p. znajduje się umocowanie rady powiatu do tworzenia powiatowych programów zapobiegania przestępczości oraz ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>43</sup>. Z kolei do zadań starosty jako zwierzchnika nad powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami oraz jego zadań określonych w ustawach z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego ustawodawca w treści art. 38a u.s.p. ustanowił komisję porządku publicznego i bezpieczeństwa powoływaną przez starostę<sup>44</sup>.

Ochrona porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli w społecznościach lokalnych oznacza proces podejmowania działań i innych środków w celu zapewnienia ochrony życia, zdrowia, mienia obywateli i cudzoziemców przebywających w danym miejscu oraz środowiska naturalnego w sytuacjach różnego rodzaju zagrożeń, w szczególności zagrożeń nagłych<sup>45</sup>. Samorząd terytorialny współpracuje i współdziała w zakresie bezpieczeństwa publicznego i porządku z Policją, a w kwestii ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej z Państwową Strażą Pożarną oraz organizacjami pozarządowymi wyspecjalizowanymi w danym zakresie.

---

<sup>42</sup> M. Mączyński, *Bezpieczeństwo lokalne; mit czy rzeczywistość?* [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2019, s. 52.

<sup>43</sup> Zob. art. 12 pkt 9b u.s.p.

<sup>44</sup> A. Pietrzkiwicz, *Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku w kształtowaniu bezpieczeństwa obywateli* [w:] *Wielowymiarowe perspektywy dla grup dyspozycyjnych*, red. J. Maciejewski, M. Zawartka, A. Uss-Lik, Wrocław 2022, s. 331 i n.

<sup>45</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Zasady konstytucyjne i ustawowe dotyczące zadań gminy* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013, s. 168 i n.

## 5. Organizacje pozarządowe w systemie bezpieczeństwa i porządku publicznego

Za organizację zadań o charakterze publicznym zasadniczo odpowiadają organy administracji publicznej, jednak w celu zwiększenia skuteczności działań część z nich przekazywana jest innym podmiotom administrującym, wśród których znajdują się również organizacje pozarządowe. Są to podmioty społeczne lub prawne, które w obecnej rzeczywistości na podstawie przepisów ustawowych, zawieranych porozumień administracyjnych i umów oraz poprzez współdziałanie realizują znaczną część zadań publicznych<sup>46</sup>. Termin „organizacje pozarządowe” sięga 1950 roku, kiedy określenia tego użyto na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych. Przymuszcza ONZ, która pierwotnie miała tylko do czynienia z rządami państw, chciała skonsultować się z prywatnymi organizacjami typu *non profit*, niezależnymi od władzy, i uznała za wygodne odnieść się do nich po prostu jako do organizacji pozarządowych<sup>47</sup>. Organizacje pozarządowe (NGO z ang. *non-governmental organisations*) często nazywane są również organizacjami pożytku publicznego, organizacjami społecznymi lub organizacjami *non-profit*, jednak nie wszystkie te pojęcia mają takie samo znaczenie. W polskim systemie prawnym ostatecznie termin „organizacje pozarządowe” zdefiniowany został w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>48</sup>.

Organizacje pozarządowe są często nazywane organizacjami *non-profit*. Określenie to oznacza, że ich działalność bazuje na kapitale społecznym i nie jest nastawiona na zysk, ale przede wszystkim na wypełnianie i realizację zadań wymienionych enumeratywnie w art. 4 ust. 1 u.o.p.p. Wszystkie dochody, jakie organizacja pozyskuje, przekazuje na działalność mającą na celu pomoc innym, a także na zaspokajanie potrzeb organizacyjnych, takich jak np. płacenie pensji pracownikom czy tworzenie kampanii społecznych<sup>49</sup>. Organizacje te bazują na kapitale społecznym, gdyż opierają swoją działalność na wolontariacie w celu niesienia pomocy społecznej<sup>50</sup>.

Organizacja pozarządowa to organ działający na rzecz konkretnego interesu, a jego aktywność nie ma charakteru zarobkowego. Bardzo często organizacje pozarządowe nazywane są trzecim sektorem. Forma ta podkreśla, jak dużą rolę odgrywają dla społeczeństwa, zaraz obok sektora publicznego i rynkowego. Wszystkie organizacje pozarządowe prowadzą prywatną działalność i powstają z inicjatywy

<sup>46</sup> B. Jaworski, *Policja administracyjna*, Toruń 2019, s. 372.

<sup>47</sup> M. Yaziji, J. Doh, *Organizacje pozarządowe a korporacje*, Warszawa 2011, s. 27.

<sup>48</sup> Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 571), dalej jako: u.o.p.p.

<sup>49</sup> <https://www.wygranaonline.com/organizacje-pozarządowe-w-polsce/> [dostęp: 24.04.2023].

<sup>50</sup> K. Sienkiewicz-Małyjurek, Z.T. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo publiczne, Zarys problematyki*, Gliwice 2010, s. 123.

osób prywatnych, jednak działają w interesie publicznym, a nie prywatnym. Główną ich cechą charakterystyczną jest to, że nie są one w żaden sposób powiązane z władzami państwowymi. Na swoją działalność nie otrzymują rządowego wsparcia. Posiadają indywidualny, wewnętrzny statut, według którego działają. Mogą funkcjonować w bardzo zróżnicowanych formach prawnych. W Polsce najpopularniejsze z nich to: stowarzyszenia, fundacje, federacje, związki zawodowe, organizacje pracodawców, kościoły i związki wyznaniowe, koła gospodyń wiejskich, koła łowieckie, cechy rzemieślnicze itd. Z danych prezentowanych przez portal ngo.pl wynika, że w Polsce w grudniu 2021 roku zarejestrowanych było 138 tysięcy organizacji pozarządowych, w tym 107 tysięcy stowarzyszeń oraz 31 tysięcy Fundacji (według rejestru REGON). Formę prawną stowarzyszenia mają także ochotnicze straże pożarne (OSP), których odnotowano 16,5 tysięcy<sup>51</sup>.

Zadania i cele statutowe wszystkich organizacji pozarządowych ukierunkowane są na działania społecznie użyteczne. W miarę rozwoju tego sektora publicznego organizacje pozarządowe zaczęły funkcjonować w sposób profesjonalny i skuteczny. Z punktu widzenia meritum niniejszego opracowania asumptem do podjęcia dalszych rozważań jest kwestia określana mianem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom to podstawowa funkcja wyspecjalizowanych organów państwowych, jednak w tym zakresie konieczna jest ich współpraca ze społecznościami lokalnymi doskonale znającymi problemy oraz istniejące zagrożenia.

Przykładami polskich organizacji pozarządowych obejmujących swoim działaniem obszar całego kraju i posiadającymi w zakresie zadań statutowych bezpieczeństwo i porządek publiczny są m.in.: Związek Ochotniczych Straży Pożarnych, Polski Czerwony Krzyż, Caritas, Polski Komitet Pomocy Społecznej, Polska Akcja Humanitarna, Fundacja Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, International Police Association – Międzynarodowe Stowarzyszenie Policji Sekcja Polska. Z przedstawionego wykazu wynika, że w przestrzeni publicznej wśród organizacji pozarządowych są podmioty realizujące swoje cele statutowe poprzez: niesienie pomocy osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, ratowanie życia i zdrowia ludzi czy budowę i realizację programów zapobiegania przestępczości, inicjatyw społecznych i programów prewencyjnych.

Szczególne znaczenie w społeczeństwie w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego odgrywa działalność związana z ratowaniem życia, zdrowia i mienia ludności. Zdecydowanie najliczniejszymi organizacjami w tym zakresie są Ochotnicze straże pożarne, czyli jednostki ochrony przeciwpożarowej działające na podstawie kilku przepisów prawnych oraz statutu jednostek. Obecnie obowiązujące ustawy regulujące funkcjonowanie OSP to:

---

<sup>51</sup> <https://fakty.ngo.pl/fakt/liczba-ngo-w-polsce> [dostęp: 28.04.2023].



- ustawa z dnia 17 grudnia 2021 roku o ochotniczych strażach pożarnych<sup>52</sup>,
- ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku – Prawo o stowarzyszeniach<sup>53</sup>,
- ustawa z 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej<sup>54</sup>,
- ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej<sup>55</sup>,
- ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>56</sup>.

Ustawa o ochotniczych strażach pożarnych weszła w życie 1 stycznia 2022 roku.

Stowarzyszenie OSP jest członkiem Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. Funkcjonuje w oparciu o statut uchwalony na walnym zebraniu członków. Dyspozycja art. 1 ust. 2 ustawy o OSP wskazuje, że ochotnicze straże pożarne są mundurowanymi, wyposażonymi w specjalistyczny sprzęt, przeznaczonymi do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami, w tym prowadzącymi działania w zakresie ratownictwa specjalistycznego, jednostkami ochrony przeciwpożarowej. Jako formacja mają spełniać służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swoje zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli. Ustawa jednocześnie określa zakres zadań ochotniczych straży pożarnych. W świetle jej art. 3 do zadań realizowanych przez jednostki OSP należy podejmowanie działań w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez:

- prowadzenie działań ratowniczych, udział w działaniach ratowniczych oraz akcjach ratowniczych, a także udział w działaniach prowadzonych przez inne służby, inspekcje i straże,
- udział w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych poza granicami kraju na podstawie umów międzynarodowych,
- udział w alarmowaniu i ostrzeganiu ludności o zagrożeniach,
- udział w ochronie ludności,
- wykonywanie kwalifikowanej pierwszej pomocy,
- organizowanie ćwiczeń oraz udział w szkoleniach, ćwiczeniach i zawodach sportowo-pożarniczych organizowanych przez Państwową Straż Pożarną, gminę lub inne uprawnione podmioty,
- zabezpieczanie obszaru chronionego właściwej jednostki ratowniczo-gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej, określonego w powiatowym (miejskim) planie ratowniczym,
- propagowanie zasad i dobrych praktyk w zakresie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów,
- organizowanie przedsięwzięć służących krzewieniu sportu i kultury fizycznej,

<sup>52</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 194.

<sup>53</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2261.

<sup>54</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2057.

<sup>55</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1969.

<sup>56</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 571.

- organizowanie przedsięwzięć oświatowo-kulturalnych propagujących wiedzę i umiejętności w zakresie ochrony przeciwpożarowej,
- upowszechnianie i wspieranie współdziałania między lokalnymi partnerami społecznymi i gospodarczymi z zakresu ochrony przeciwpożarowej,
- propagowanie zasad udzielania pierwszej pomocy,
- wspieranie gminy w realizacji pomocy na rzecz społeczności lokalnej,
- integrowanie społeczności lokalnej,
- udział we współpracy międzynarodowej gminy.

Do udziału w działaniach ratowniczych i akcjach ratowniczych jest uprawniony strażak OSP, który:

- ukończył 18 lat, a nie ukończył 65 lat, z zastrzeżeniem art. 9 ust. 1,
- posiada aktualne ubezpieczenie, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2,
- posiada aktualne orzeczenie lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań do udziału w działaniach ratowniczych,
- odbył szkolenie z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy,
- ukończył z wynikiem pozytywnym szkolenie podstawowe przygotowujące do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych<sup>57</sup>.

Strażacy ratownicy OSP biorący udział w działaniach związanych z ochroną przeciwpożarową korzystają z ochrony przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych<sup>58</sup>.

Jednostki OSP ściśle współdziałają z jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej oraz innymi podmiotami i instytucjami w celu zapewnienia bezpieczeństwa obywateli na terenie swego działania (miasta i gminy) lub wspomagają sąsiednie obszary w ramach poczynionych uzgodnień lub umów. Wybrane jednostki OSP spełniające warunki odpowiednich standardów wyposażenia i wyszkolenia określone w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 roku w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego<sup>59</sup> włączone są do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG). Do systemu może być włączona także jednostka, która jest wyposażona i której ratownicy są wyszkoleni na poziomie pozwalającym na realizację specjalistycznych czynności ratowniczych, jeżeli jej działalność ma zastosowanie w warunkach przewidzianych w planie ratowniczym. Oceny tych warunków dokonuje właściwy miejscowo komendant powiatowy (miejski) i komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, każdy w zakresie swojej właściwości. Włączenie jednostki do KSRG poprzedzone jest zawarciem porozumienia między właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej, tą jednostką

<sup>57</sup> Art. 8 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych.

<sup>58</sup> Art. 115 § 13 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.).

<sup>59</sup> Dz.U. z 2014 r., poz. 1317.

a wójtem gminy, burmistrzem lub prezydentem – w przypadku ochotniczych straży pożarnych. Porozumienie, które zawierane jest na czas określony, powinno określać:

- deklarowaną gotowość operacyjną, w tym siły i środki jednostki przewidziane do wykorzystania w systemie,
- zadania ratownicze przewidziane dla jednostki w ramach systemu,
- wymaganą liczbę i wymagany poziom wyszkolenia ratowników w jednostce,
- sposób utrzymania stanu gotowości jednostki do działań ratowniczych,
- sposoby alarmowania jednostki,
- okres obowiązywania porozumienia,
- warunki rozwiązywania porozumienia.

Ewidencję jednostek włączonych do KSRG prowadzi Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej. Według stanu na 6 grudnia 2021 roku do KSRG włączonych było 4738 jednostek OSP. Ponadto w Polsce funkcjonuje ponad 11 tysięcy jednostek spoza systemu<sup>60</sup>.

Patrząc z perspektywy czasu i wyników prowadzonych badań, można śmiało stwierdzić, że nastąpił wyraźny wzrost dodatkowych działalności w OSP, które często nie są związane bezpośrednio z ratownictwem, lecz z nauką, sportem, kulturą czy pomocą społeczną. Strażacy są kojarzeni przez lokalne społeczności jako ci, którzy niosą im pomoc we wszelkich sytuacjach tego wymagających. Ich obecność w danych miejscowościach gwarantuje mieszkańcom poczucie większego bezpieczeństwa, możliwość jak najszybciej udzielonej pomocy oraz komfort życia wolnego od zagrożeń. Ze względu na odległość jednostki Państwowej Straży Pożarnej, która często wynosi kilkanaście lub kilkadziesiąt kilometrów, to właśnie jednostki OSP najczęściej przybywają jako pierwsze na miejsce zdarzenia i jako pierwsze podejmują działania ratownicze. Na uwagę zasługuje fakt, iż w ciągu ostatnich lat zmienił się charakter działań ratowniczych i świadczonej pomocy. Obecnie liczba pożarów jest mniejsza, natomiast zwiększyła się liczba wypadków drogowych czy miejscowych zagrożeń, takich jak przewrócone drzewa czy lokalne podtopienia.

Poza jedną z najważniejszych i najbardziej oczywistych dziedzin, jaką jest ratownictwo, obserwujemy szeroką gamę działalności OSP. Duża część jednostek bierze czynny udział w zawodach sportowo-pożarniczych, które co roku organizowane są na terenach gmin oraz na szczeblu powiatowym, wojewódzkim czy krajowym. Niektóre OSP organizują festyny i zawody na terenach własnych gmin lub powiatów. Zdaniem strażaków to bardzo dobra okazja do tego, aby sprawdzić siebie i swoje umiejętności oraz zaprezentować swoją drużynę lokalnym mieszkańcom. Powstają drużyny pożarnicze (kobiece, męskie oraz młodzieżowe), które zachęcają młodych ludzi do aktywności sportowej i wstąpienia w szeregi OSP. Stanowią one niejako w przyszłości zaplecze kadrowe dla danej jednostki. Zwiększa to także świadomość dotyczącą bezpieczeństwa i ochrony pożarowej oraz pozwala na

<sup>60</sup> <https://www.gov.pl/web/mswia/ochotnicze-straze-pozarne> [dostęp: 28.04.2023].

lokalną integrację i zdobycie nowych umiejętności. Takie przedsięwzięcia są dobrą okazją do pokazania swoich umiejętności i posiadanego sprzętu. Ukazują rolę OSP nie tylko jako gwaranta bezpieczeństwa, ale również ambasadora kultury i sportu.

Pomiędzy działalnością ratowniczą a społeczną umiejscowione są kursy ratownicze i kampanie społeczne. Ta szeroko rozumiana działalność edukacyjna prowadzona jest w szkołach, wiejskich lub miejskich świetlicach, jednostkach OSP, a nawet podczas lokalnych uroczystości. Oferta skierowana jest najczęściej do wszystkich okolicznych mieszkańców, bez względu na wiek, wyznanie religijne czy poglądy polityczne. Pozwala to kształtować podstawy i edukować w dziedzinie ogólnego bezpieczeństwa i ochrony przeciwpożarowej zarówno własnych członków, jak i lokalną społeczność. Dzięki organizowaniu szkoleń i pogadanek w szkołach na temat bezpieczeństwa, ochrony przeciwpożarowej czy udzielania pierwszej pomocy strażacy uczą dzieci i młodzież, jak dbać o własne bezpieczeństwo, jak postępować w przypadku wystąpienia pożaru lub innego zagrożenia zdrowia i życia. Przekazują również przydatne informacje na temat wzywania pomocy z wykorzystaniem numerów alarmowych. Jednostki OSP wnoszą też istotny wkład w życie kulturalne lokalnych społeczności. Podtrzymują lokalne zwyczaje i tradycje, zakładają izby pamięci oraz prowadzą kronikę swojej jednostki. Wspierając kampanie społeczne i organizując pogadanki związane z ekologią, działają na rzecz ochrony środowiska. Poprzez działalność charytatywną wspierają osoby będące w potrzebie, często współpracując przy tym z gminnymi instytucjami pomocowymi.

W tym miejscu należy zwrócić szczególną uwagę na szeroki zakres działalności na rzecz bezpieczeństwa ludzi kolejnej organizacji pozarządowej, jaką jest Polski Czerwony Krzyż (PCK). Jest to historycznie uznana, funkcjonująca na terenie Rzeczypospolitej Polskiej organizacja. Obecnie działa w oparciu o rozwiązania ustawowe oraz statut będący załącznikiem do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 września 2011 roku w sprawie zatwierdzenia statutu Polskiego Czerwonego Krzyża<sup>61</sup>.

Polski Czerwony Krzyż jest częścią Międzynarodowego Ruchu Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy. W swoich działaniach kieruje się ośmioma zasadami: 1) upowszechnianie międzynarodowego prawa humanitarnego; 2) prowadzenie Krajowego Biura Informacji i Poszukiwań; 3) promocja honorowego krwiodawstwa; 4) niesienie pomocy ofiarom klęsk żywiołowych i katastrof w kraju i za granicą; 5) opieka i pomoc socjalna; 6) promocja właściwych zachowań zdrowotnych i ekologicznych; 7) szkolenia z zakresu udzielania pierwszej pomocy zgodne ze standardami Unii Europejskiej; 8) działalność edukacyjna wśród dzieci i młodzieży, wolontariat<sup>62</sup>.

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 ustawy Polski Czerwony Krzyż ma na celu organizowanie i prowadzenie działalności humanitarnej i wychowawczej, zmierzającej

<sup>61</sup> Dz.U. z 2011 r., nr 217, poz. 1284.

<sup>62</sup> Informacja o PKC: <https://pck.pl/o-nas/> [dostęp: 4.05.2023].

do utrwalenia pokoju między narodami poprzez szerzenie zasad humanitaryzmu, rozwijanie poszanowania czci i godności ludzkiej, ochronę zdrowia i życia ludzkiego oraz niesienie pomocy we wszystkich okolicznościach, gdy dobra te są zagrożone<sup>63</sup>. Celem Polskiego Czerwonego Krzyża jest „zapobieganie cierpieniom ludzkim i ich łagodzenie we wszelkich okolicznościach i w każdym czasie, przy zachowaniu bezstronności oraz bez jakiegokolwiek dyskryminacji, a zwłaszcza z powodu narodowości, przynależności do grupy etnicznej, pochodzenia społecznego, rasy, płci, religii, języka lub poglądów politycznych”<sup>64</sup>. Polski Czerwony Krzyż prowadzi szeroki zakres działalności wymieniony enumeratywnie w 21 punktach w § 9 cytowanego statutu. Wśród tych działań są takie dziedziny, jak: ochrona i promocja zdrowia, promocja krwiodawstwa, przeciwdziałanie uzależnieniom, przeciwdziałanie wszelkim przejawom patologii społecznej oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny. Organizacja ta, posiadając liczne jednostki terenowe w kraju, podejmuje się realizacji ważnych z perspektywy społeczności lokalnych różnych zadań oraz realizuje różnorodne formy współpracy m.in. z organami administracji publicznej. Zadania te związane są również z ochroną ludzi, mienia oraz bezpieczeństwem i porządkiem publicznym<sup>65</sup>.

Szczególne znaczenie w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku odgrywa działalność International Police Association Międzynarodowego Stowarzyszenia Policji Sekcja Polska. Jest to stowarzyszenie funkcjonujące w Polsce od 13 stycznia 1992 roku, kiedy to Sąd Wojewódzki w Poznaniu dokonał wpisu do rejestru pod pozycją ST 447, obecnie nr KRS 0000154720. Stowarzyszenie od 2006 roku posiada status organizacji pożytku publicznego i ma prawo do pozyskiwania odpisu od podatku dochodowego od osób fizycznych. Przynależność do stowarzyszenia jest dobrowolna. Członkami IPA Sekcja Polska mogą być osoby pełniące służbę w Policji i Straży Granicznej oraz emeryci i renciści tych formacji, którzy nie są skazani prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe umyślne, ścigane z oskarżenia publicznego<sup>66</sup>. W 2022 roku w szeregach IPA Sekcja Polska zrzeszonych było 12 536 członków z terenu całego kraju, gdyż jest to stowarzyszenie ogólnokrajowe, które funkcjonuje w 16 województwach oraz w obszarze miasta stołecznego Warszawa. Grupy wojewódzkie dzielą się ponadto na mniejsze jednostki organizacyjne -regiony IPA. Stowarzyszenie jest wydawcą gazety „IPA Wiadomości Sekcji Polskiej”. Dzięki niej, a także publikacjom na stronie internetowej [www.ipapolska.pl](http://www.ipapolska.pl) coraz szersze grono osób może poznać cele stowarzyszenia i przejawy jego działalności. Mottem stowarzyszenia, wyrażonym

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 179).

<sup>64</sup> § 8 Statutu Polskiego Czerwonego Krzyża.

<sup>65</sup> B. Jaworski, *Policja administracyjna*, *op.cit.*, s. 381.

<sup>66</sup> § 10 Statutu International Police Association Międzynarodowe Stowarzyszenie Policji Sekcja Polska – uchwała nr 22/K/2018 z dnia 14 kwietnia 2018 r.

w języku esperanto, jest: „Servo Per Amikeco” (służyć poprzez przyjaźń). Sekcja Polska IPA cel ten realizuje poprzez różnorodne działania i inicjatywy, wśród których wyróżnić można:

- organizację krajowych i międzynarodowych sympozjów, spotkań i seminariów,
- propagowanie i przeprowadzanie grupowych i indywidualnych wyjazdów studyjnych,
- sprzyjanie wymianie i zbliżaniu młodzieży – podróże, seminaria młodzieżowe,
- informowanie o działalności stowarzyszenia w wydawanym przezeń periodyku,
- rozwijanie kontaktów osobistych z członkami innych sekcji narodowych,
- uświadamianie funkcjonariuszom konieczności poszanowania prawa i utrzymania porządku,
- podnoszenie prestiżu Policji i Straży Granicznej poprzez upowszechnianie wiedzy o formacjach w społeczeństwie oraz dbałość o zachowanie poprawnych relacji między społeczeństwem a Policją i Strażą Graniczną,
- ułatwianie wymiany doświadczeń zawodowych z członkami innych sekcji narodowych,
- współuczestniczenie w przygotowaniu polskiej i światowej bibliografii prac dotyczących problematyki policyjnej oraz stowarzyszenia,
- rozwijanie współpracy zawodowej, socjalnej, kulturalnej, sportowej i turystycznej z innymi sekcjami narodowymi oraz pomiędzy strukturami w kraju,
- inicjowanie wymiany korespondencji dla podtrzymania i nawiązywania kontaktów oraz wspieranie nauczania języków obcych<sup>67</sup>.

Sekcja Polska IPA zasady ewidencji i wykorzystania środków przekazywanych dla IPA z tytułu odpisów podatkowych na rzecz organizacji pożytku publicznego ma uregulowane w rozdziale 14 Regulaminu Działania SP IPA. Z zapisów tego rozdziału jednoznacznie wynika, że środki uzyskane z wpłat 1,5% mogą być przeznaczone wyłącznie na realizację celów określonych w art. 4 ust. 1 u.o.p.p. Działania IPA SP z wykorzystaniem środków zgromadzonych z odpisu z 1,5% głównie ukierunkowane są na: 1) działalność charytatywną; 2) porządek i bezpieczeństwo publiczne; 3) przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym; 4) wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej; 5) turystykę i krajoznawstwo.

Zgodnie z zastrzeżeniem zawartym w art. 20 ust. 2 u.o.p.p. „wyżej wymieniona działalność nie może być prowadzona wyłącznie na rzecz członków stowarzyszenia”. Struktury terenowe Sekcji Polskiej IPA większość działań szkoleniowo-prewencyjnych wykonują w porozumieniu z komendami powiatowymi Policji oraz wojewódzkimi ośrodkami ruchu drogowego. Wśród najbardziej popularnych działań prewencyjnych IPA Sekcja Polska należy wymienić: konkursy w szkołach podstawowych oraz średnich z zakresu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, zapobieganie przestępczości „na wnuczka, policjanta, prokuratora” w trakcie spotkań

<sup>67</sup> § 9 Statutu Sekcji Polskiej IPA, s. 5.

z uniwersytetami III wieku, promowanie i udział w akcjach „bezpieczna droga do szkoły”, „bezpieczne wakacje”, „bezpieczny wypoczynek nad wodą czy w górach”. W tego typu spotkaniach uczestniczą zarówno czynni zawodowo, jak i emerytowani funkcjonariusze. W ich trakcie rozdawane są drobne gadżety promujące bezpieczeństwo, np. kamizelki, opaski czy breloki odbłaskowe itp. W ramach wspierania i upowszechniania kultury fizycznej np. Region IPA Przemysł wspólnie z Regionem Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w Przemysłu jest organizatorem już VII Ogólnopolskich Mistrzostw Służb Mundurowych w Piłce Piżowej pod patronatem Polskiego Komitetu Olimpijskiego i Polskiego Związku Piłki Siatkowej. Z uwagi na ograniczenia edytorskie nie sposób przedstawić inne istotne działania pożytku publicznego tego stowarzyszenia, wpisujące się w zakres szerokiego pojęcia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

## 6. Podsumowanie

Zapewnienie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego należy do sfery zadań administracji publicznej i to ona ponosi odpowiedzialność za odpowiedni ich poziom w codziennym funkcjonowaniu obywateli. Demokratyczne państwo prawne to państwo wolnych obywateli świadomych swoich praw i obowiązków, jednocześnie dostrzegających potrzebę zapewnienia sobie i najbliższym spokoju i bezpieczeństwa, ochrony mienia w codziennym normalnym funkcjonowaniu. Jedną z form aktywizowania człowieka jest zapewnienie mu warunków do samoorganizowania się w różnego rodzaju formy kooperacji zdolne do działania w imieniu i na rzecz swoich członków<sup>68</sup>. Formą takiej kooperacji jest samorząd terytorialny oraz szereg organizacji pozarządowych funkcjonujących na podstawie ustaw szczególnych. Jednym z wielu zadań organów samorządu terytorialnego jest koordynowanie działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa na danym terenie poprzez odpowiednią organizację życia społecznego oraz stworzenie i popieranie inicjatyw prowadzących do wypełniania czasu wolnego młodzieży. W tych działaniach jednostek samorządu terytorialnego istotna jest również dobra współpraca ze środkami masowego przekazu, które mają ogromny wpływ na kształtowanie odpowiednich podstaw obywatelskich.

W państwach o ustroju demokratycznym organizacje pozarządowe obok instytucji państwowych i samorządowych stanowią istotny element systemu bezpieczeństwa kraju. Różnorodność organizacji pozarządowych powoduje, że większość może realizować zadania w obszarze edukacji na rzecz bezpieczeństwa. Kształtowanie pożądanych wartości, postaw, wiadomości i umiejętności wśród społeczeństwa w kontekście współczesnych wyzwań i zagrożeń wymaga nowoczesnej organizacji

<sup>68</sup> W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, op.cit., s. 253.

bezpieczeństwa państwa. Przeprowadzona analiza i synteza danych pozwala wysnuć wnioski, że możliwości i różne obszary działań organizacji pozarządowych powodują, iż ranga sektora pozarządowego winna stanowić istotny element w procesie zapewnienia społeczeństwu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

## Bibliografia

- Bentkowski S., *Ocena bezpieczeństwa gminy w zakresie realizacji zadań publicznych* [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2019.
- Bolesta S., *Pojęcie porządku publicznego w prawie administracyjnym*, „Studia Prawne” 1983, nr 1.
- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.
- Encyklopedia popularna PWN*, Warszawa 1998.
- Fehler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012.
- Jaworski B., *Policja administracyjna*, Toruń 2019.
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020.
- Kosiński M., *Odpowiedzialność demokratyczna organów gminy za porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli* [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2019.
- Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działań administracji publicznej*, Lublin 2015.
- Lisiecki M., *System bezpieczeństwa publicznego państwa*, „Przegląd Policyjne” 1995, nr 4(40).
- Mączyński M., *Bezpieczeństwo lokalne; mit czy rzeczywistość?* [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2019.
- Misiuk A., *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawno-ustrojowe*, Warszawa 2008.
- Misiuk A., *Rozważania o bezpieczeństwie* [w:] *Nauka o bezpieczeństwie, przedmiot badań i kierunki rozwoju. Studia i materiały*, t. I, red. A. Misiuk, A. Letkiewicz, L. Grochowski, Szczytno 2011.
- Niżnik-Dobosz I., *Prawne płaszczyzny i podmioty kształtowania bezpieczeństwa i porządku publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Zagadnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego jednostek samorządu terytorialnego*, red. E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny, Rzeszów 2019.
- Niżnik-Dobosz I., *Zasady konstytucyjne i ustawowe dotyczące zadań gminy* [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2013.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2009.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2014.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego* [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000.
- Pietrzekiewicz A., *Bezpieczeństwo i jego zagrożenia* [w:] B. Jaworski, A. Pietrzekiewicz, A. Żygadło, *Administracja bezpieczeństwa w powiecie*, Toruń 2020.
- Pietrzekiewicz A., *Logistyka w funkcjonowaniu, tradycje i współczesność Policji miejscowej – Straży Miejskiej Miasta Krosna* [w:] *Zarządzanie logistyką w administracji publicznej*, red. D. Hryszkiewicz, M. Płotka, Szczytno 2016.



- Pietrzekiewicz A., *Powiatowa komisja bezpieczeństwa i porządku w kształtowaniu bezpieczeństwa obywateli* [w:] *Wielowymiarowe perspektywy dla grup dyspozycyjnych*, red. J. Maciejewski, M. Zawartka, A. Uss-Lik, Wrocław 2022.
- Pietrzekiewicz A., *Prawno-organizacyjne formy współdziałania Policji ze strażami ochrony przyrody województwa podkarpackiego* [w:] *Współdziałanie Policji z innymi podmiotami w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, red. E. Ura, Rzeszów 2021.
- Pietrzekiewicz A., *Przeciwdziałanie przestępczości na przykładzie powiatu krośnieńskiego w okresie od 2004 do 2014 roku*, niepublikowana rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. dr. hab. S. Pikulskiego, Olsztyn 2015.
- Pietrzekiewicz A., *Rola i zakres działania lokalnych władz samorządowych w kształtowaniu bezpieczeństwa* [w:] *Samorząd terytorialny we współczesnej Polsce – dorobek i perspektywy*, red. A.K. Piasecki, P. Baciak, Łódź 2019.
- Pietrzekiewicz A., *Spółczesność w systemie zapobiegania przestępczości*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji w Warszawie” 2017, t. XV, z. 2(39).
- Rosicki E., *O pojęciu i istocie bezpieczeństwa*, „Przegląd Politologiczny” 2010, nr 2.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Niczyporuk Z.T., *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, Gliwice 2010.
- Skalbania B., *Wybrane miejsce w społeczności lokalnej – konteksty pedagogiczne* [w:] *Społeczności lokalne jako „miejsca” zmian. Teoria i praktyka*, red. M. Adamczyk, W. Olszewski, Polkowice 2015.
- Sthal M., *Cele publiczne i zadania publiczne* [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego. Zakopane 24–27 września 2006*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Sulowski S., *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1.
- Ścibiorek Z., Wiśniewski B., Kuc R., Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne. Podręcznik akademicki*, Toruń 2020.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.
- Ura E., *Realizacja przez samorząd gminy zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Bezpieczeństwo i porządek publiczny – historia, teoria, praktyka*, red. E. Ura, Rzeszów 2003.
- Yaziji M., Doh J., *Organizacje pozarządowe a korporacje*, Warszawa 2011.

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego z 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607; oświadczenie rządowe z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie ratyfikacji EKSL opublikowano w Dz.U. z 1994 r., nr 124 poz. 608; obecnie obowiązuje ze sprostowaniem w Dz.U. z 2006 r., nr 154, poz. 1107).
- Ustawa z 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U. z 1933 r., nr 33, poz. 294).
- Ustawa z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu (tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 179).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2261).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2057).  
Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1969).  
Ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.).  
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.).  
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.).  
Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 571).  
Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 305.).  
Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 194).  
Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 września 2011 r. w sprawie zatwierdzenia statutu Polskiego Czerwonego Krzyża (Dz.U. z 2011 r., nr 217, poz. 1284).  
Statutu Sekcji Polskiej Międzynarodowe Stowarzyszenie Policji IPA – uchwała nr 22/K/2018 z dnia 14 kwietnia 2018.

## **Orzecznictwo sądów**

Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P2/98 OTK ZU 1999, nr 1, poz. 2.  
Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4, t. 1.

## **Źródła internetowe**

Informacja o PKC: <https://pck.pl/o-nas/> [dostęp: 4.05.2023].  
<https://www.gov.pl/web/mswia/ochotnicze-straze-pozarne> [dostęp: 28.04.2023].  
<https://www.wygranaonline.com/organizacje-pozarzadowe-w-polsce/> [dostęp: 24.04.2023].



dr Dorota Semków

ORCID: 0000-0003-3377-462X

e-mail: dsemkow@ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

<http://dx.doi.org/10.15584/iuseta.2023.4.7>

<https://orcid.org/0000-0002-2952-3505>

<https://orcid.org/0000-0002-5562-5257>

## Assumptions of the Schengen Borders Code and the Schengen Information System and their role in preventing illegal border crossings

### Założenia Kodeksu Granicznego Schengen i Systemu Informacyjnego Schengen oraz ich rola w zapobieganiu zjawiska nielegalnego przekraczania granic

#### Abstract

On December 21, 2007, Poland joined the Schengen Zone. The decision to abolish controls at the internal borders of the EU and the accession of nine new member states to the Schengen Zone was one of the most significant steps toward the full realization of European integration. The expansion of the Schengen Zone contributed significantly to the construction of a united Europe based on mutual trust, collectively striving to maintain a high level of security. The Schengen Agreement's provisions eliminated controls for individuals crossing borders between member states of the agreement while strengthening police, judicial, security, and asylum policy cooperation. The main focus of this article is on the provisions of the Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of March 9, 2016, concerning the Union Code on the rules governing the movement of persons across borders, also known as the Schengen Border Code. The primary objective is to highlight this Code as a tool for preventing the illegal crossing of Schengen Zone borders, which is closely related to combating crimes against document credibility. The publication also addresses issues related to the functioning of the Schengen Information System.

**Keywords:** Schengen Border Code, illegal border crossing, document forgery, Schengen Information System.

#### Streszczenie

21 grudnia 2007 r. Polska przystąpiła do strefy Schengen. Decyzja o zniesieniu kontroli na granicach wewnętrznych Unii Europejskiej oraz o przystąpieniu dziewięciu nowych państw członkowskich do strefy Schengen była jedną z najważniejszych w zakresie pełnej realizacji integracji europejskiej. Poszerzenie obszaru strefy Schengen stanowiło istotny wkład w budowę zjednoczonej

Europy opartej na wzajemnym zaufaniu, wspólnie podejmującej walkę o utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa. Przepisy porozumienia z Schengen zniosły kontrolę osób przekraczających granice między państwami członkowskimi układu, a w zamian za to wzmocniły współpracę policyjną, sądową oraz w sferze bezpieczeństwa i polityki azylowej. Główny przedmiot rozważań podjętych w niniejszym artykule stanowią przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z 9 marca 2016 roku w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice, który nazywany jest także Kodeksem Granicznym Schengen. Głównym celem opracowania uczyniono zwrócenie uwagi na wskazany Kodeks jako na narzędzie służące zapobieganiu procederowi nielegalnego przekroczenia granic strefy Schengen, co w istotnym stopniu związane jest także z przeciwdziałaniem przestępczości przeciwko wiarygodności dokumentów. W publikacji przedstawiono także problematykę związaną z funkcjonowaniem Systemu Informacyjnego Schengen.

**Słowa kluczowe:** Kodeks Graniczny Schengen, nielegalne przekroczenie granicy, fałszerstwo dokumentów, System Informacyjny Schengen.

## 1. Introduction

Since May 1, 2004, i.e., the day of the accession of the Republic of Poland to the European Union, there have been two types of borders. One of them is the border of the Republic of Poland with the Russian Federation, Ukraine, and the Republic of Belarus, which also serves as the external border of the European Union. The other is the internal border of the European Union, which is the border of the Republic of Poland with the Federal Republic of Germany, the Czech Republic, the Slovak Republic, and the Republic of Lithuania. According to the provisions of the law of October 12, 1990, on the protection of state borders<sup>1</sup>, the border of the Republic of Poland, referred to in the cited law as the “state border”, is a vertical surface passing through the border line, separating the territory of the Polish state from the territories of other states and from the open sea. The state border also delineates airspace, waters, and the interior of the land. The course of the land state border, as well as the demarcation of internal waters and the territorial sea with neighboring states, is defined in international agreements concluded by the Republic of Poland<sup>2</sup>. It should be noted that as of December 21, 2007, Poland joined the Schengen Zone. The decision to abolish controls at the EU’s internal borders and the accession of nine new member states to the Schengen Zone was one of the most significant decisions for the full realization of European integration. The expansion of the Schengen Zone made a substantial contribution to building a united Europe based on mutual trust, collectively striving to maintain a high level of security<sup>3</sup>. In the

<sup>1</sup> Act of October 12, 1990 on the protection of the state border, i.e. Journal of Laws 2022, item 295 as amended, <https://sip.lex.pl/#/act/16793875/3377136/ochrona=-granicy-panstwowej?keyword=ustawa%20o%20ochronie%20granicy%20pa%C5%84stwowej&cm=SFIRST> [access: 15.12.2023].

<sup>2</sup> See Article 1 and Article 2 of the aforementioned act.

<sup>3</sup> L. Grochowski, *Straż Graniczna w aspekcie układu z Schengen*, “Zeszyty Naukowe WSOWL” 2011, No. 3(161), p. 45.

context of the discussed subject matter in this article, it is worth emphasizing that the provisions of the agreement concluded in 1985 (which marks the creation of the Schengen Zone based on the Agreement between the governments of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany, and the French Republic regarding the gradual abolition of controls at common borders, signed in Schengen, Luxembourg, on June 14, 1985) abolished controls for individuals crossing borders between the member states of the agreement. Instead, it strengthened police, judicial, and cooperation in the fields of security and asylum policy<sup>4</sup>. In the opinion of Emil Walenty Pływaczewski, the integrity of the state border is considered one of the fundamental elements in ensuring the security of the state<sup>5</sup>.

In the context of the increased migration flow in recent years, the rapid development of easily accessible technologies such as computer systems, desktop publishing, and color printers, coupled with relatively low levels of material forgery protection in the case of many legally circulating documents<sup>6</sup>, this thesis takes on particular significance. This is also due to the fact that document forgery very often constitutes one of the methods of illegally crossing the border of the European Union/Schengen Zone. It is important to emphasize that both the act of using such a forged document has been penalized in Polish law and in the legislation of other member states of the EU.

The above aligns closely with the issue of the application of Article 49a of the Petty Offenses Code<sup>7</sup>, under which the Polish legislator has stipulated a fine for anyone who, contrary to the provisions of the law, crosses the border of the Republic of Poland<sup>8</sup>. The object of protection covered by the mentioned article is the legal order regarding the regulation of the right to cross the state border of the Republic of Poland. Thus, so-called ordinary illegal crossing of the border of the Republic of Poland, starting from August 24, 2005, constitutes an offense, and the conduct of the perpetrator of the analyzed prohibited act involves crossing the border of the Republic of Poland against the regulations. Illegal crossing of the

<sup>4</sup> <https://granica.gov.pl/faq.php> [access: 20.04.2023].

<sup>5</sup> E.W. Pływaczewski, *Bezpieczeństwo obywateli – prawa człowieka – zrównoważony rozwój*, Białystok 2017, p. 411.

<sup>6</sup> M. Goc, *Ustawa o dokumentach publicznych potrzebna od zaraz*, “Człowiek i Dokumenty” 2016, No. 41, p. 8.

<sup>7</sup> M. Mozgawa [in:] M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2009, Article 49(a), <https://sip.lex.pl/#/commentary/587231969/89692/mozgawa-marek-red-kodeks-wykroczen-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> [access: 18.04.2021]; Act of May 20, 1971 The Code Of Offences, i.e. Journal of Laws 2023, item 2119, <https://sip.lex.pl/#/act/16788218/3408603?directHit=true&directHitQuery=kodeks%20wykrocze%C5%84> [access: 27.01.2024].

<sup>8</sup> In 2005, illegal border crossing was not considered a crime under Article 264 § 1 of the Penal Code. Pursuant to Article 6 of the Act of April 22, 2005, amending the Act on the Border Guard and some other acts (Journal of Laws of 2005, No. 90, item 757), the provision of Article 264 § 1 was repealed. Instead, Article 49a was added to the Petty Offenses Code.

state border is understood as any crossing without possessing and presenting the required document or at a location not designated as a border crossing, regardless of the means of transportation or its absence<sup>9</sup>.

The offense under Article 49a is of a formal nature, meaning it does not require a specific outcome, and it is also universal – it can be committed by any Polish citizen, foreigner, or stateless person, provided they meet the conditions for liability for the offense. This offense can be committed through intentional or unintentional actions or omissions<sup>10</sup>. According to Article 49a § 2, attempted commission and aiding and abetting in the illegal crossing of the border are punishable. In practice, there may be uncertainties regarding the qualification of the perpetrator's behavior as aiding and abetting an offense under Article 49a or a more serious crime, such as the act described in Article 264 § 3 of the Penal Code, which involves organizing for others the illegal crossing of the border of the Republic of Poland against regulations. The principles of legal border crossing are defined in the above-quoted Act on the Protection of the State Border. Article 14(1) specifies that crossing the state border is allowed only through designated and open border crossings for traffic, based on documents authorizing such crossing. The documents authorizing border crossing are determined by separate regulations, including international agreements of which the Republic of Poland is a party, or regulations of the European Union, as stated in Article 14(2) of the mentioned act.

## 2. Schengen Border Code – Selected Issues

Over the years, crossing the state border, which constitutes the internal border within the meaning of the provisions of Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of March 15, 2006, establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders – the so-called Schengen Border Code<sup>11</sup>, has taken place, among other things, based on the principles specified in Article 14(3) of the mentioned document. However, this document has been repealed and replaced by Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of March 9, 2016, concerning a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders, which is also referred

---

<sup>9</sup> E. Figiel, J. Mierzwińska-Lorencka, *Kazus 40* [in:] E. Figiel, J. Mierzwińska-Lorencka, *Prawo karne materialne. Kazusy dla aplikantów*, Warszawa 2013, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369271322/262564/figiel-eliza-mierzwinska-lorencka-joanna-prawo-karne-materialne-kazusy-dla-aplikantow?cm=URELATIONS> [access: 25.04.2021].

<sup>10</sup> W. Jankowski [in:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, ed. T. Grzegorzczak, Warszawa 2013, Article 49(a), <https://sip.lex.pl/#/commentary/587263602/140450/grzegorzczak-tomasz-red-kodeks-wykroczen-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> [access: 18.04.2021].

<sup>11</sup> Official Journal of the European Union L 105 of April 13, 2006.

to as the “Schengen Border Code”<sup>12</sup>. Crossing the state border, which constitutes the internal border within the meaning of the provisions of the aforementioned regulation, is allowed through designated and open border crossings, taking into account the provisions of international agreements binding on the Republic of Poland (Article 14a)<sup>13</sup>. According to the provisions of Article 2 of the Schengen Border Code, external borders are borders denoting land boundaries, including boundaries on rivers and lakes, as well as maritime boundaries of the member states, and their airports, river ports, seaports, and lake ports, provided that they do not constitute internal borders. The regulations of Article 5 of the discussed document make it clear that crossing external borders is only allowed at border crossings and during established opening hours. At border crossings that are not open 24 hours a day, visible information about their opening hours is provided. Exceptions to the rule of crossing external borders can be allowed only at designated border crossings and during established opening hours, based on individual cases.

In the discussed document, whose provisions apply to every person crossing the internal or external borders of the member states, it is emphasized that border control is in the interest not only of the member state where it is carried out at the external borders but also in the interest of all member states that have abolished border control at internal borders. In the introduction to the analyzed Regulation, it is also emphasized that border control should help combat illegal immigration and human trafficking, as well as prevent any threats to internal security, public order, public health, and international relations of the member states. Moreover, according to the provisions of the analyzed legal act, border control includes not only the clearance of individuals at border crossings and the protection of the border between crossings but also the analysis of risks to internal security and the analysis of threats that may affect the security of external borders. Therefore, it is necessary to establish the conditions, criteria, and detailed rules governing clearance at border crossings and border protection, including controls conducted based on the Schengen Information System (SIS), which will be discussed more comprehensively in the next part of the analysis.

From the perspective of the theme analyzed in this article, Article 6 of the discussed regulation, specifying the entry conditions for third-country nationals, appears to be highly significant. When crossing the external border for a stay not exceeding 90 days in any 180-day period, the entry conditions for third-country nationals are as follows:

---

<sup>12</sup> Official Journal of the European Union L 77/1 of March 23, 2016.

<sup>13</sup> M. Mozgawa [in:] M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks wykroczeń...*, *op.cit.* See also: Regulation of the Minister of Internal Affairs and Administration of August 13, 2008, regarding the method of determining the territorial scope of border crossings. (Journal of Laws No. 147, item 938); <https://sip.lex.pl/#/commentary/587231969/89692/mozgawa-marek-red-kodeks-wykroczen-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> [access: 24.04.2021].

1. Possession of a valid travel document enabling the holder to cross the border, meeting the following criteria: it is valid for at least three months after the intended date of departure from the territory of the member states (in justified urgent cases, this criterion may be waived); it has been issued within the last 10 years.
2. Possession of a valid visa<sup>14</sup>, if required according to Council Regulation (EC) No 539/2001<sup>15</sup>, unless they have a valid residence document or a long-term visa.
3. Not being a person subject to an entry ban recorded in the Schengen Information System (SIS).
4. The necessity to justify the purpose and conditions of the planned stay and to have sufficient means of subsistence, both for the duration of the planned stay and for the return to their country of origin or transit to a third country for which it is certain they will be granted entry, or if they have the means to obtain such funds in accordance with the law.

An essential condition, as defined in the last point of the analyzed article, is that individuals considered a threat to public order, internal security, public health, or international relations of any of the member states cannot cross the border. In particular, if an entry ban has been imposed on them on the same grounds in the national databases of the member states. Additionally, the list of supplementary documents that the Border Guard may request from third-country nationals to verify compliance with the conditions for crossing the border is included in the Schengen Border Code.

The provisions of the Code clearly indicate that member states impose sanctions, in accordance with their national law, for the unauthorized crossing of external borders at locations other than border crossings or during hours other than the

---

<sup>14</sup> From the perspective of state security, a visa is an extremely important document, as it, along with a passport, authorizes entry, transit, or stay within a country's territory. Among the thousands of recordings revealed by Border Guard officers in the Republic of Poland, falsified documents, including visas, constitute a significant portion. In light of numerous visa forgeries that have occurred in the last two decades, and considering the security of the borders of the Schengen Area countries and the citizens of the European Union, a new design for visa stickers with enhanced security features has been introduced. Regulation (EU) 2017/1370 of the European Parliament and of the Council of July 4, 2017, amending Council Regulation (EC) No 1683/95 establishing a uniform format for visas (Official Journal of the European Union L 198, 28.07.2017). See also: A. Kubiś-Kuras, *Wiza i jej znaczenie w systemie bezpieczeństwa państwa*, "Człowiek i Dokumenty" 2020, No. 59, pp. 9, 17.

<sup>15</sup> Regulation (EC) No 539/2001 of March 15, 2001, listing third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from this requirement (Official Journal of the European Union L 81, 21.03.2001), has been amended by Regulation (EU) 2017/371 of the European Parliament and of the Council of 1 March 2017, consolidated text: Regulation (EU) 2018/1806 of The European Parliament and of The Council of November 14, 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing external borders, and those whose nationals are exempt from this requirement, Official Journal of the European Union L 303/39, 28.11.2018.



established opening hours. These sanctions are effective, proportionate, and deterrent. One such sanction is, for example, the offense specified in Article 49a<sup>16</sup>.

As noted by the Appellate Court in Szczecin: “The provisions of the Schengen Border Code did not create a legal situation allowing the unrestricted crossing of internal borders by everyone without any conditions. The code, in Article 1, only foresees the absence of controls at internal borders, which means that the regulations contained therein did not deprive the member states of the European Union, including Poland, of the right to protect their borders, which are currently internal borders”<sup>17</sup>. The right to cross the internal borders of the European Union at any location without border checks does not exempt individuals from the obligation to have a document authorizing border crossing with them while crossing the borders. However, not having such a document does not necessarily mean a lack of the right to free movement within the European Union<sup>18</sup>.

### 3. Main Principles of the Schengen Information System

As mentioned earlier, the Schengen Zone is an area without controls at the internal borders of its member states, and reinforced controls still apply only at the external borders. The introduction of travel facilitations across the area without border controls has contributed to various negative phenomena in society, including, among others, the presence of illegal immigrants and increased criminal activities<sup>19</sup>. In response to the situation that has arisen, it became necessary to introduce compensatory measures to ensure a high level of security throughout the Schengen Zone. One of such instruments is the Schengen Information System – a modern information tool providing a guarantee of security. SIS is the largest database in Europe, where specific categories of data on individuals and objects, sought or entered into the system by the Schengen Zone countries, are processed in accordance with the regulations<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> W. Jankowski [in:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, ed. T. Grzegorzczuk, Warszawa 2013, Article 49(a), <https://sip.lex.pl/#/commentary/587263602/140450/grzegorzczuk-tomasz-red-kodeks-wykroczen-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS> [access: 18.04.2021].

<sup>17</sup> Judgment of the Court of Appeal in Szczecin of October 29, 2010, II AKa 156/10, OSASz 2011, No. 4, p. 7

<sup>18</sup> Judgment of the Voivodship Administrative Court in Gorzów Wielkopolski of October 20, 2011, II SA/Go 614/11, LEX No. 1152609; <https://sip.lex.pl/#/jurisprudence/521246305/1/ii-sa-go-614-11-wyrok-wojewodzkiego-sadu-administracyjnego-w-gorzowie-wielkopolskim?cm=URELATIONS> [access: 25.04.2021].

<sup>19</sup> See more: D. Semków, *Falszerstwo dokumentów podróży – skala charakter i zapobieganie zjawisku w działaniach Unii Europejskiej*, “Ius et Administratio” 2019–2020, No. 1–4/(43/1), pp. 39–54.

<sup>20</sup> *Co to jest System Informacyjny Schengen?*, <https://policja.pl/pol/sirene/sis/12473,Co-to-jest-System-Informacyjny-Schengen-SIS.html> [access: 22.04.2023].

The system in question is the largest and most widely used tool for exchanging information in the field of security and border management in Europe. It is reasonable to agree with the thesis that the SIS serves as a somewhat essential alternative to border controls. The system is recognized as the most effective tool for cooperation among border and immigration services, police, as well as customs and judicial authorities in the European Union and associated countries within the Schengen framework. National authorities, such as police and border guards, can input and check entries regarding individuals and objects in one common database. Border, police, and other legally compliant checks on these individuals and objects can be conducted anywhere in the EU and the Schengen Zone<sup>21</sup>. An entry made in the SIS by one country is instantly accessible to all other countries utilizing the system, allowing competent authorities throughout the EU to search for such entries. The SIS operates in most EU countries and associated countries within the Schengen framework (Switzerland, Norway, Liechtenstein, and Iceland). Each country utilizing the Schengen Information System is responsible for establishing, operating, and maintaining its national system and structures. Meanwhile, the European Commission oversees the system in general, including evaluating its functionality and adopting implementing and delegated acts related to the operation of the SIS and S.I.R.E.N.E (Supplementary Information Request at National Entries)<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> *System Informacyjny Schengen*, [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system\\_pl](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_pl) [access: 11.07.2023].

<sup>22</sup> According to Article 92(4) of the Executive Convention to the Schengen Agreement, replaced on April 9, 2013, by Article 7(2) of Council Decision 2007/533/JHA of June 12, 2007, on the establishment, operation, and use of the Second Generation Schengen Information System (SIS II) (Official Journal of the European Union L 205 of 2007) and Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of December 20, 2006, on the establishment, operation, and use of the Second Generation Schengen Information System (SIS II) (Official Journal of the European Union L 381 of 2006), subsequently replaced on March 7, 2023, by Article 7(2) of Regulation (EU) 2018/1862 of the European Parliament and of the Council of November 28, 2018, on the establishment, operation, and use of the Schengen Information System (SIS) for police cooperation and cooperation in criminal matters, amending and repealing Council Decision 2007/533/JHA, and repealing Regulation (EC) No 1986/2006 and Commission Decision 2010/261/EU (Official Journal of the European Union L 312 of 7.12.2018, p. 56 et seq.), and Article 7(2) of Regulation (EU) 2018/1861 of the European Parliament and of the Council of November 28, 2018, on the establishment, operation, and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of border checks, amending the Schengen Executive Agreement, and repealing Regulation (EC) No 1987/2006 (Official Journal of the European Union L 312 of 7.12.2018, p. 14 et seq.). The designated authority of each member state, in accordance with its internal regulations, is responsible for implementing entries into the Schengen Information System (SIS). This office, known as SIRENE, plays a crucial role in the exchange of complementary information necessary for entering data and taking appropriate actions in the event of a hit in the SIS. In other words, when individuals or objects entered into the Schengen Information System (SIS) are found during checks, SIRENE acts as the contact point, operating 24/7, 365 days a year, for the exchange of supplementary information related to entries in the SIS., *Co to jest biuro SIRENE?*, <https://policja.pl/pol/sirene/biuro-sirene/7842,Co-to-jest-BIURO-SIRENE.html> [access: 24.04.2023].

Operational management of the central system and network is the responsibility of the European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security, and Justice (EU-LISA)<sup>23</sup>. According to the Act of August 24, 2007, on the participation of the Republic of Poland in the Schengen Information System and the Visa Information System, the authority responsible for the Polish module of the Schengen Information System is COT KSI (Central Technical Organ of the National IT System) – the Chief Police Commander. The tasks related to administration and supervision of data are carried out by the National Criminal Information Center of the Police Headquarters<sup>24</sup>. What is highly significant is that despite the fact that the Schengen Information System (SIS) has been contributing to maintaining security in Europe since 1995, it has been systematically updated and adapted over the years to address the needs determined by the challenges in the field of national security. In 2013, the second generation of the system was introduced – SIS II, which offered new features compared to the 1995 version, such as the ability to add fingerprints and photographs to entries<sup>25</sup>.

In 2023, there was another update and enhancement of the system with new entries, updated data, and other options to improve its functionality. Since March 2023, the Schengen Information System (SIS) includes the following types of biometric data used to confirm and verify the identity of individuals registered in the system:

- photographs,
- fingerprints,
- handprints,
- fingerprints,
- palm prints<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> *Czym jest i jak działa SIS?*, [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system/what-sis-and-how-does-it-work\\_pl](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system/what-sis-and-how-does-it-work_pl) [access: 22.04.2023].

<sup>24</sup> *Co to jest System Informacyjny Schengen?*, <https://gdynia.policja.gov.pl/m17/informacje/wspolpraca-miedzynarodo/77233,SIS.html> [access: 22.04.2023].

<sup>25</sup> *System Informacyjny Schengen*, [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system\\_pl](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_pl) [access: 11.07.2023]. The creation of the Second Generation Schengen Information System (SIS II) was based on two documents issued under Title VI of the EU Treaty: Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of December 20, 2006, on the establishment, operation, and use of the Second Generation Schengen Information System (SIS II) (hereinafter referred to as the Regulation), and Council Decision 2007/533/JHA of June 12, 2007, on the establishment, operation, and use of the Second Generation Schengen Information System (SIS II) (hereinafter referred to as the Decision). The Regulation and Decision replaced Articles 92-119 of the Schengen Executive Convention and decisions and declarations of the Schengen Executive Committee regarding SIS. The legal provisions of the Schengen acquis and community law related to SIS were implemented into Polish law through the Act of August 24, 2007, on the participation of the Republic of Poland in the Schengen Information System and the Visa Information System (Journal of Laws No. 165, item 1170, as amended, hereinafter referred to as the Act). The Act comprehensively regulates the principles and methods for the Republic of Poland's participation in SIS II.

<sup>26</sup> *Czym jest i jak działa SIS?*, *op.cit.*

Fingerprints and handprints are used for biometric searching through an automated fingerprint identification system in the Schengen Information System (SIS)<sup>27</sup>.

More information about individuals and objects involved in activities related to terrorism is shared, allowing national authorities to more effectively combat serious crimes and terrorism, as well as prevent them. Since March 2021, countries provide Europol with information regarding the occurrence of sought-after data in SIS entries related to terrorist offenses (so-called matches). Europol conducts the exchange of supplementary information with countries regarding entries in SIS related to terrorist offenses through SIRENE bureaus. The competent authorities make entries related to missing persons, including additional data. They also have the ability to enter preventive entries into the system to protect certain categories of individuals at risk (children at risk of abduction or potential victims of terrorism, human trafficking, gender-based violence, or armed conflict/war). During the crossing of external borders or during routine police checks where an officer performs database checks, there is a verification to see if a particular object (e.g., a car) or person is listed in the common database, namely in SIS. If a person is sought by the authorities of another Schengen member state, the appropriate procedure is applied, which may involve denying the right to enter the Schengen area or taking other police actions<sup>28</sup>.

Among the information exchanged in the system are return decisions, which facilitate the effective enforcement of these decisions. Countries must enter entries regarding refusal of entry or stay for individuals who, as determined, are illegally staying in the EU and have been subject to an entry ban according to the Return Directive<sup>29</sup>.

#### 4. Summary

The image of growing threats resulting from the use of forged documents, constituting critical points of activity for the state in ensuring the safety of citizens, underscores the need to pay special attention to the problem of preventing identity document forgery. It is worth noting that the use of forged travel documents can serve both to facilitate movement within a given territory, conduct reconnaissance, and carry out terrorist attacks, as well as enable permanent residence in a particular country<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Co to jest System Informacyjny Schengen (SIS)?*, <https://gdynia.policja.gov.pl/m17/informacje/wspolpraca-miedzynarodo/77233,SIS.html> [access: 21.04.2023].

<sup>29</sup> *Czym jest i jak działa SIS?*, *op.cit.*

<sup>30</sup> H. Kołecki, *Technicznokryminalistyczne badania autentyczności dokumentów publicznych nieniszczącymi wielospektralnymi technikami optycznymi za pomocą wideospektrokomparatora VSC-1*, Poznań 2002, p. 33.

The scale of these threats, combined with the dynamics and variable nature of crimes against the credibility of documents, implies the need for adaptation or modification of adopted solutions in various areas of state security, including solutions related to border protection<sup>31</sup>. Over the past few years, it can be observed that the European Union is taking actions aimed at developing and implementing such solutions, among which the presented principles of the document called the Schengen Border Code, and the Schengen Information System can be included.

## Bibliography

- Figiel E., Mierzwińska-Lorencka J., *Kazus 40* [in:] E. Figiel, J. Mierzwińska-Lorencka, *Prawo karne materialne. Kazusy dla aplikantów*, Warszawa 2013.
- Goc M., *Ustawa o dokumentach publicznych potrzebna od zaraz*, "Człowiek i Dokumenty" 2016, No. 41.
- Grochowski L., *Straż Graniczna w aspekcie układu z Schengen*, "Zeszyty Naukowe WSOWL" 2011, No. 3(161).
- Jankowski W. [in:] *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, ed. T. Grzegorzczak, Warszawa 2013.
- Kołecki H., *Technicznokryminalistyczne badania autentyczności dokumentów publicznych nieniszczącymi wielospektralnymi technikami optycznymi za pomocą wideospektrokomparatora VSC-I*, Poznań 2002.
- Kubiś-Kuras A., *Wiza i jej znaczenie w systemie bezpieczeństwa państwa*, "Człowiek i Dokumenty" 2020, No. 59.
- Mozgawa M. [in:] M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Mróz B., *System ochrony granicy państwowej wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, „Journal of Modern Science” 2016, Vol. 2/29.
- Pływaczewski E.W., *Bezpieczeństwo obywateli – prawa człowieka – zrównoważony rozwój*, Białystok 2017.
- Semków D., *Falszerstwo dokumentów podróży – skala charakter i zapobieganie zjawisku w działaniach Unii Europejskiej*, "Ius et Administratio" 2019–2020, No. 1–4/(43/1).

## Legal Acts

- Act of October 12, 1990 on the protection of the state border (Journal of Laws 2022, item 295, as amended).
- Act of May 20, 1971 The Code Of Offences (Journal of Laws 2023, item 2119).
- Regulation of the Minister of Internal Affairs and Administration of August 13, 2008, regarding the method of determining the territorial scope of border crossings (Journal of Laws No. 147, item 938).
- Regulation (EU) 2017/1370 of the European Parliament and of the Council of July 4, 2017 amending Council Regulation (EC) No 1683/95 laying down a uniform format for visas (Official Journal of the European Union L 198, 28.07.2017).

---

<sup>31</sup> B. Mróz, *System ochrony granicy państwowej wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, "Journal of Modern Science" 2016, Vol. 2/29, p. 308.

Regulation (EU) 2017/371 of the European Parliament and of the Council of March 1, 2017 amending Council Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement (revision of the suspension mechanism), (Official Journal of the European Union L.2017.61.1, 8.03.2017).

Regulation (EU) 2018/1806 of The European Parliament and of The Council of November 14, 2018 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing external borders, and those whose nationals are exempt from this requirement, Official Journal of the European Union L 303/39, 28.11.2018.

Council Regulation (EC) No 539/2001 of March 15, 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement (Official Journal of the European Union L 081, 21.03.2001).

## Case Law

Judgment of the Court of Appeal in Szczecin of October 29, 2010, II AKa 156/10, OSASz 2011, No. 4.

Judgment of the Voivodship Administrative Court in Gorzów Wielkopolski of October 20, 2011.

## Other sources

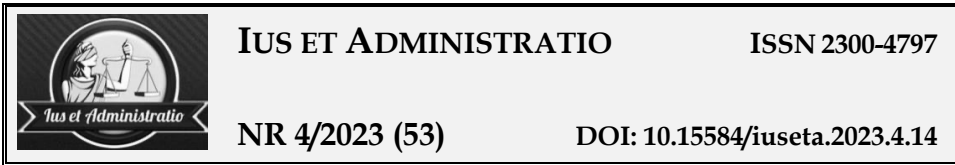
*Co to jest biuro SIRENE?*, <https://policja.pl/pol/sirene/biuro-sirene/7842,Co-to-jest-BIURO-SIRENE.html> [access: 24.04.2023].

*Czym jest i jak działa SIS*, [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system/what-sis-and-how-does-it-work\\_pl](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system/what-sis-and-how-does-it-work_pl) [access: 22.04.2023].

*Co to jest system informacyjny Schengen?*, <https://policja.pl/pol/sirene/sis/12473,Co-to-jest-System-Informacyjny-Schengen-SIS.html> [access: 22.04.2023].

*Co to jest System Informacyjny Schengen*, <https://gdynia.policja.gov.pl/m17/informacje/wspolpraca-miedzynarodo/77233,SIS.html> [access: 22.04.2023].

*System Informacyjny Schengen*, [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system\\_pl](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-information-system_pl) [access: 11.07.2023].



dr Michał Służalec

ORCID: 0000-0002-2468-2734

e-mail: sluzalecm@gmail.com

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

## **Kompetencje Państwowej Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15 wobec art. 240 k.k.**

### **Competencies of the State Commission for the Prevention of Sexual Exploitation of Minors under the age of 15 in relation to Article 240 of the Criminal Code**

#### **Abstract**

The law establishing the State Commission for Combating the Sexual Exploitation of Minors under the age of 15 has implemented a range of measures aimed at safeguarding against offenses concerning the sexual freedom and morality of minors. The Commission's particular significance is evident in relation to Article 240 of the Penal Code, which pertains to the criminal liability for not reporting certain crimes. This article discusses the importance of the Commission in relation to prosecuting offenders under Article 240 of the Penal Code, its competencies, its impact on conducting criminal proceedings in this matter, as well as positions concerning the interpretation of provisions after July 13, 2019.

**Keywords:** duty of reporting, the State Commission for Combating the Sexual Exploitation of Minors under the age of 15, the Commission for Pedophilia Affairs.

#### **Streszczenie**

Ustawa powołująca do życia Państwową Komisję do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15 wdrożyła szereg rozwiązań odnośnie do zabezpieczenia przed przestępstwami z obszaru wolności seksualnej i obyczajności małoletnich. Szczególne znaczenie Komisji przejawia się w kontekście art. 240 k.k., tj. karalności niezawiadomienia o popełnieniu określonych przestępstw. W opracowaniu omówiono znaczenie Komisji w procesie ścigania sprawców przestępstw z art. 240 k.k., jej kompetencje, oddziaływanie na prowadzenie postępowania karnego w tym przedmiocie, jak również stanowiska odnośnie do wykładni przepisów po 13 lipca 2019 roku.

**Słowa kluczowe:** obowiązek denuncjacji, Państwową Komisję do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15, Komisja do spraw pedofilii.

## 1. Wstęp

Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15 (dalej: Komisja) jest szczególną instytucją, której ustawowe kompetencje skupione są wokół cierpienia dzieci z uwagi na popełnione wobec nich czyny skierowane przeciwko wolności seksualnej i obyczajności<sup>1</sup>. W celu zadośćuczynienia poczuciu społecznej sprawiedliwości może ona podejmować czynności zarówno w odniesieniu do wyjaśniania przypadków czynów zabronionych z obszaru wykorzystania seksualnego małoletnich poniżej lat 15, przeciwdziałania im, zwalczania, jak i działań edukacyjno-prewencyjnych. W tym obszarze ustawodawca w sposób istotny wyartykułował także uprawnienia Komisji w odniesieniu do obowiązku denuncjacji w myśl art. 240 k.k.<sup>2</sup> Zakres art. 240 k.k. bardzo często zestawiany jest z medialnymi twierdzeniami o „ukrywaniu” bądź „tuszowaniu” przestępstw seksualnych popełnianych wobec małoletniego poniżej lat 15 przez różne jednostki czy podmioty. Warto również skonfrontować te zarzuty z danymi, jakie ukazywały się w dotychczas opublikowanych raportach Komisji. Takie badanie pozwoli na ustalenie, czy działalność Komisji w obszarze art. 240 k.k. jest realizowana.

Obowiązek zawiadamiania o popełnieniu określonych przestępstw wynika z treści art. 240 § 1 k.k.<sup>3</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 roku o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 wprowadza dodatkowe standardy dotyczące dopełnienia obowiązku zawiadamiania o popełnionym przestępstwie wobec Komisji. W niniejszym artykule zostaną przeanalizowane obowiązki i prawa, jakie przysługują Komisji w kontekście art. 240 k.k. Celem opracowania jest ustalenie, czy kompetencje Komisji w zakresie art. 240 k.k. są uzasadnione systemowo oraz czy stanowią one realizację zasady sprawiedliwości społecznej.

## 2. Obowiązek denuncjacji

Obowiązek denuncjacji stanowi szczególną formę zobowiązania ciążącego na społeczeństwie odnośnie do przekazywania informacji o popełnionym przestępstwie. Jest to element życia w duchu obywatelskim, dzięki czemu istnieje możliwość

<sup>1</sup> Preambuła do ustawy z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2219 ze zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.).

<sup>3</sup> „Kto, mając wiarygodną wiadomość o karalnym przygotowaniu albo usiłowaniu lub dokonaniu czynu zabronionego określonego w art. 118, art. 118a, art. 120–124, art. 127, art. 128, art. 130, art. 134, art. 140, art. 148, art. 156, art. 163, art. 166, art. 189, art. 197 § 3 lub 4, art. 198, art. 200, art. 252 lub przestępstwa o charakterze terrorystycznym, nie zawiadamia niezwłocznie organu powołanego do ścigania przestępstw, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.



realnego oddziaływania organów ścigania w celu wykrywania i zwalczania przestępczości<sup>4</sup>. Istotne jednak pozostaje, iż obowiązek zawiadamiania uprawnionych podmiotów o możliwości popełnienia czynu zabronionego może przybierać różne typy zobowiązania – społeczny obowiązek i prawny obowiązek. Wobec przedmiotowego tematu problematyka zawiadamiania o popełnionym przestępstwie dotyczy obu typów obowiązków, ponieważ obecnie występuje odmienny stan prawny w porównaniu z tym sprzed 13 lipca 2017 roku.

Konieczność znowelizowania art. 240 k.k. związana była z międzynarodowym zobowiązaniem wynikającym z Konwencji o prawach dziecka<sup>5</sup>. Potrzeba zabezpieczenia małoletnich przed przemocą (oraz krzywdą) skutkowałą rozszerzeniem katalogu przestępstw odnośnie do art. 156, 189a, 197 § 3 i 4, art. 198, 200, 202 § 3–4c oraz art. 204 § 3 k.k.<sup>6</sup>

## 2.1. Społeczny obowiązek zawiadamiania o popełnionym czynie zabronionym

W przypadku czynów seksualnych popełnionych na szkodę małoletnich przed znowelizowaniem art. 240 § 1 k.k. w 2017 roku na osobach fizycznych istniał jedynie społeczny obowiązek zawiadamiania o popełnionym czynie zabronionym. Norma ta wynikała wprost z art. 304 § 1 k.p.k.<sup>7</sup> W treści tego przepisu przyjęto: „Każdy, dowiedziawszy się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub Policję”. W doktrynie przyjmuje się, iż dla występowania pomocy społeczeństwa w zwalczaniu przestępczości istotna pozostaje świadomość prawna obywateli. Dzięki zrozumieniu przez nich znaczenia ich udziału w kontekście przeciwdziałania czynom zabronionym możliwe jest osiągnięcie bezpieczeństwa<sup>8</sup>. Treść art. 304 § 1 k.p.k. nakłada ten typ obowiązku na każdą jednostkę, która dysponuje wiedzą dotyczącą możliwości popełnienia przestępstwa ściganego z urzędu<sup>9</sup>.

W pełni należy podzielić pogląd J. Łupińskiego, który wskazuje, iż w przypadku społecznego obowiązku zawiadamiania o popełnieniu przestępstw osoba, która kieruje informację o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, nie musi

<sup>4</sup> Zob. J. Łupiński, *Społeczny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1, s. 133.

<sup>5</sup> Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 120, poz. 526).

<sup>6</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, druk sejmowy nr 846, Sejm VIII kadencji, s. 10.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1375 ze zm.).

<sup>8</sup> K. Dudka, *Prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie a odpowiedzialność pokrzywdzonego za czyn z art. 240 k.k.*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2005, R. IX, z. 1, s. 106.

<sup>9</sup> A. Kania, *Społeczny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie jako przykład lex imperfecta?*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2017, nr 1, s. 56–57.

samodzielnie weryfikować tych danych. Konsekwencje dotyczące zawiadamiającego mogą wystąpić, jedynie jeśli będzie on umyślnie podawać nieprawdziwe informacje odnośnie do popełnienia przestępstwa przez daną osobę<sup>10</sup>. Wówczas może kształtować się odpowiedzialność z art. 234 k.k.

Należy zgodzić się z twierdzeniem zaprezentowanym przez S. Corę: „Chodzi o to, że jeżeli zostało popełnione przestępstwo, to fakt ten istnieje w określonej rzeczywistości społecznej, jest kategorią obiektywną, niezależnie od tego, jakie skutki prawo łączy z tym zdarzeniem. Innymi słowy, jeżeli miało miejsce popełnienie przestępstwa, to faktu tego nie można relatywizować ani przez wskazanie różnych następstw prawnych związanych z danym przestępstwem, ani przez wskazanie różnic proceduralnych co do sposobu ścigania tego przestępstwa. Jeżeli zatem u podstaw decyzji ustawodawcy dotyczącej prawnej regulacji zawiadomienia o przestępstwie leży dążenie do aktywizacji postaw i zachowań społecznych w celu skuteczniejszego wykrywania i zwalczania przestępczości, to sprawą pierwszoplanową jest zgłoszenie do organów ścigania doniesienia o przestępstwie. Doniesienie ma bowiem jeden cel: jest nim dążenie do ujawnienia przestępstwa i wykrycia sprawcy”<sup>11</sup>. Powyższe w pełni oddaje znaczenie, jakie niesie ze sobą informowanie właściwych organów o popełnieniu przestępstwa. Dzięki aktywnej postawie społeczności uprawnione instytucje mają możliwość podejmowania działań w celu wyjaśnienia, czy określone przestępstwo zostało popełnione. Ta aktywizacja społeczna w odniesieniu do przestępstw wpływa nie tylko na ewentualną represję wobec sprawcy czynu, ale także na aspekty prewencyjne. Społeczny wkład w obowiązek denuncjacji może doprowadzić do zmniejszenia liczby popełnianych czynów zabronionych, a przede wszystkim do zwiększenia ich wykrywalności. Sąd Najwyższy podkreśla, iż zawiadamianie o popełnieniu przestępstwa w myśl art. 304 § 1 k.p.k. winno być społecznie aprobowane<sup>12</sup>. W zakresie społecznego obowiązku nie istnieje żadna sankcja dotycząca jego niedopełnienia (chyba że przestępstwo znajduje się w katalogu czynów zabronionych z art. 240 § 1 k.k. – wówczas jest to obowiązek prawny)<sup>13</sup>. Jeszcze inaczej kształtuje się kwestia obowiązku prawnego spoczywającego na instytucjach państwowych i samorządowych, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu. Brak podjęcia czynności przez określony organ może skutkować odpowiedzialnością z art. 231 k.k.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> J. Łupiński, *Społeczny obowiązek...*, *op.cit.*, s. 140.

<sup>11</sup> S. Cora, *Zawiadomienie o przestępstwie* [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. X: *Postępowanie przygotowawcze*, red. P. Hofmański, R.A. Stefański, Warszawa 2016, s. 607–608.

<sup>12</sup> Postanowienie SN z dnia 6 czerwca 2018 r., SDI 20/18, LEX nr 2511989.

<sup>13</sup> M. Kurowski [w:] *Kodeks postępowania karnego*, t. I: *Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, LEX/el. 2023, art. 304.

<sup>14</sup> M. Pietkiewicz, B. Urbańska, *Karnoprawna ocena postępowania o zamówienie*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2017, nr 8, s. 17–22.

## 2.2. Obowiązek denuncjacji przed i po 13 lipca 2017 roku – stanowisko Komisji vs. stanowisko Prokuratury Krajowej

Szczególne znaczenie w kontekście karalności za niezawiadomienie o popełnieniu przestępstwa dotyczącego czynów zabronionych o charakterze seksualnym na szkodę małoletniego pojawiło się z chwilą nowelizacji art. 240 § 1 k.k. w 2017 roku. Od tego czasu rozszerzono katalog przestępstw, wobec których zachodzi już nie tylko społeczny, ale także prawny obowiązek informowania o ich popełnieniu w razie posiadania wiarygodnej informacji.

W kontekście Komisji pojawił się szczególny aspekt odnośnie do możliwości ścigania sprawców przestępstwa z art. 240 k.k. po wejściu w życie nowelizacji z 13 lipca 2017 roku w razie posiadania informacji sprzed tego okresu. Komisja przyjęła stanowisko, iż w takiej sytuacji osoba posiadająca określoną wiedzę winna dokonać zgłoszenia „bez zwłoki po powstaniu obowiązku powiadomienia”<sup>15</sup>. Zdaniem Komisji chwila aktualizacji odpowiedzialności z art. 240 k.k. wyznacza konieczność wyrażoną w formie obowiązku do działania od tego momentu. Wydaje się, iż pogląd ten jest w pełni uzasadniony.

Inne zdanie w tym zakresie było prezentowane przez Prokuraturę Krajową. Jak wynika z Drugiego Raportu Komisji, Prokuratura Krajowa poinformowała Komisję, iż „art. 240 § 1 k.k. może stanowić podstawę odpowiedzialności karnej wyłącznie tych osób, które uzyskały wiarygodną wiadomość o popełnieniu wymienionego w jego treści czynu zabronionego po wejściu w życie nowelizacji tego przepisu”<sup>16</sup>. Tym samym zdaniem Prokuratury uzyskanie wiedzy o popełnionym przestępstwie przed 13 lipca 2017 rokiem wyklucza możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności za brak działania w kontekście wypełnienia obowiązku denuncjacyjnego po tej dacie. Nie sposób jednak przyjąć, iż zaniechanie jednostki posiadającej wiedzę o popełnionym przestępstwie przed wyznaczoną na skutek nowelizacji art. 240 k.k. datą jest jakkolwiek uzasadnione systemowo po tym terminie. Skoro podmiot posiada wiedzę pozyskaną przed 13 lipca 2017 roku o popełnieniu przestępstwa z katalogu czynów zabronionych określonych w art. 240 § 1 k.k., to powinien on niezwłocznie po powstaniu obowiązku w myśl znowelizowanego przepisu dopełnić ciężącego na nim zobowiązania. Należy również pamiętać, jaki cel niesie ze sobą prawny obowiązek denuncjacji w kontekście zabezpieczenia dobra małoletnich.

W tym wymiarze niewątpliwie pojawiło się istotne zagadnienie prawne, które zostało też poddane pod rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego. Opowiedział się on za koniecznością stosowania sankcji z art. 240 k.k. także wobec osób, które uzyskały wiedzę o przestępstwie przed datą obowiązywania nowego brzmienia art. 240 k.k.

<sup>15</sup> *Drugi Raport Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15*, Warszawa 2022, <https://pkdp.gov.pl/wp-content/uploads/2022/12/raport-drugi-www-1.pdf> [dostęp: 6.08.2023], s. 23.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 25.

i nie powiadomiły odpowiednich organów o tym fakcie bez zbędnej zwłoki po 13 lipca 2017 roku. Sąd Najwyższy, analizując przedmiotowy zakres, wskazał, iż termin „niezwłocznie” należy odnosić do daty 13 lipca 2017 roku. Wobec tego od tego czasu biegł termin na dokonanie zawiadomienia o przestępstwie, o którym określona osoba posiadała już uprzednio wiarygodną informację. Sąd Najwyższy w dokonanej analizie podjął uchwałę: „Użyty w art. 240 § 1 k.k. zwrot «mając wiarygodną wiadomość» należy rozumieć jako stan wiedzy podmiotu tego czynu w chwili jego popełnienia; termin «niezwłocznie» odnosi się nie do czasu powzięcia informacji o czynie zabronionym dodanym do katalogu przestępstw wymienionych w art. 240 § 1 k.k. przez ustawę z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 773), ale do momentu, w którym zaktualizował się obowiązek denuncjacji, co nastąpiło w dniu 13 lipca 2017 r.; jedyną czynność sprawczą czynu zabronionego z art. 240 § 1 k.k. określa czasownik «nie zawiadamia»»<sup>17</sup>.

Z pełną stanowczością należy zgodzić się z wykładnią dokonaną przez Sąd Najwyższy oraz argumentami, jakie zostały przez niego przywołane. Znaczenia nabiera, iż w niniejszym układzie nie można przyjąć, iż dochodzi do naruszenia zasady *lex retro non agit*, ponieważ obowiązek stał się aktualny dopiero od 13 lipca 2017 roku, a nie wstecz. Nie zachodzi zatem karalność za popełnienie tego przestępstwa z zaniechania przed 13 lipca 2017 roku. Bieg terminu na dokonanie zawiadomienia w kontekście obowiązku prawnego, a nie tylko społecznego, rozpoczął się właśnie od tej daty. Ważny jest również cel, jaki ma pomóc osiągnąć analizowany przepis, gdyż jest to forma nie tylko „zadośćuczynienia” krzywdom, jakich doznali małoletni, ale także działanie, które ma wyrzucić skutek na sprawcach takich czynów<sup>18</sup>.

### 3. Kompetencje Komisji w obszarze art. 240 k.k.

Komisja mimo przyznania jej szeregu kompetencji w obszarze wyjaśniania i przeciwdziałania przestępstwom seksualnym wyrządzonym małoletnim poniżej lat 15 nie ma uprawnień do samodzielnego prowadzenia postępowania przygotowawczego w toku postępowania karnego. W żadnym z przepisów nie sposób odnaleźć także, iż ma ona status oskarżyciela publicznego – w ustawie wprost wskazano, iż po spełnieniu szczególnych warunków może działać na prawach oskarżyciela posiłkowego (art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy z 2019 roku). Wobec tego

<sup>17</sup> Uchwała SN z dnia 1 lipca 2022 r., I KZP 5/22, OSNK 2022, nr 9, poz. 32.

<sup>18</sup> *Ibidem*. Zob. też: A. Wilk, *Skutki nowelizacji art. 240 k.k. dla odpowiedzialności karnej za niezawiadomienie o przestępstwach seksualnych. Głosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Karno z dnia 1 lipca 2022 r., I KZP 5/22*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 1, s. 43–59.

zachodzi zasadnicze pytanie, jakie znaczenie dla wyjaśniania i przeciwdziałania takim przestępstwom ma udział Komisji w kontekście art. 240 k.k.?

W tym zakresie w pierwszej kolejności należy wskazać, iż Komisja, podobnie jak każda osoba fizyczna, ma obowiązek zawiadamiania o możliwości popełnienia przestępstwa wskazanego w treści art. 240 k.k. Jak już wspomniano, obowiązek denuncjacji od 2017 roku wobec czynów określonych w art. 240 § 1 k.k. nie ma już społecznego charakteru, ale każdy, wobec kogo spełniają się przesłanki w kontekście wiedzy o czynie, jest obowiązany, pod groźbą kary, do poinformowania stosownych organów o tym fakcie.

Kluczowe znaczenie Komisji w kontekście art. 240 k.k. odnaleźć można już w art. 3 ust. 2 pkt 1 ppkt b ustawy z 2019 roku, ponieważ do jej zadań dotyczących zapewniania niezwłocznej reakcji organów państwa oraz organizacji i podmiotów w zakresie zwalczania przestępstw popełnionych na szkodę małoletniego poniżej lat 15 należy zawiadamianie organów o popełnieniu przestępstwa z art. 240 § 1 k.k. Tym samym działalność Komisji w tym obszarze może być utożsamiana z kilkoma celami, w szczególności przyspieszenia i zwiększenia wykrywalności przestępstw.

Komisja mimo pozyskania danych odnośnie do art. 240 k.k. nie posiada kompetencji organu ścigania w ramach postępowania karnego. Prowadzenie przez Komisję postępowania wyjaśniającego w obszarze jej działania może jednak wpłynąć na usprawnienie postępowania przygotowawczego oraz szybsze zabezpieczenie i zgromadzenie materiału dowodowego, który może być przydatny do podejmowania dalszych czynności w ramach postępowania karnego.

Istotna kompetencja, która rozciąga się także na osoby trzecie, dotycząca możliwości zwolnienia się z odpowiedzialności z art. 240 k.k., wyartykułowana została w treści art. 22 ustawy z 2019 roku. Prawodawca, zasadnie kierując się celem, dla którego została powołana Komisja, przyjął, iż przekazanie Komisji informacji o możliwości popełnienia przestępstwa jest traktowane jako równoznaczne z zawiadomieniem organu powołanego do ścigania (art. 22 ust. 2 ustawy z 2019 roku). Znamienne dla osoby składającej zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa jest doprecyzowanie przez ustawodawcę formy, jaka może być przybrana w celu zadośćuczynienia przekazywaniu informacji do Komisji. W treści art. 21 ust. 1 ustawy z 2019 roku przyjęto, iż możliwe jest dokonanie takiego zgłoszenia zarówno pisemnie, ustnie do protokołu, jak i za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej. Ta ostatnia forma może w znacznej mierze wpłynąć na podejmowanie decyzji odnośnie do dokonywanych zgłoszeń, co wynika nie tylko z postępującej elektronicznej społeczności, ale przede wszystkim możliwości podjęcia czynności niezwłocznie przy poczuciu większego komfortu dla osoby zawiadamiającej. Doprecyzowanie sposobów kierowania zgłoszenia do Komisji nie wyłącza jednak konieczności dookreślenia podstawowych danych, które winny znaleźć się w takiej czynności. W treści muszą być wskazane: okoliczności

zdarzenia, czas, miejsce, potencjalny sprawca, pokrzywdzony, podmioty, które miały obowiązek denuncjacji (art. 21 ust. 3 ustawy z 2019 roku), imię i nazwisko zgłaszającego, jego adres zamieszkania bądź adres do korespondencji oraz podpis (art. 21 ust. 4 ustawy z 2019 roku). W tym wymiarze problematyczne może stawać się umieszczenie podpisu pod zgłoszeniem kierowanym w formie elektronicznej, nie doprecyzowano bowiem, czy takie zgłoszenie powinno być podpisane własnoręcznie (tj. wydrukowane, podpisane, zeskanowane i w taki sposób dołączone), czy za pośrednictwem specjalnego podpisu, czy też wystarczające będzie umieszczenie imienia i nazwiska jako dopisku pod treścią wiadomości elektronicznej. Wydaje się przy tym, iż niezależnie od przyjętych wymagań Komisja ma obowiązek podejmowania czynności bez względu na wykładnię dotyczącą podpisu, ponieważ wezwanie osoby zawiadamiającej na przesłuchanie przed Komisją oraz potwierdzenie tych danych może konwalidować tę czynność. Podobne wnioski można wysnuć także z treści art. 23a ust. 2 ustawy z 2019 roku, gdyż pozostawienie zgłoszenia bez rozpoznania nie może nastąpić przed wezwaniem zgłaszającego do uzupełnienia zgłoszenia o żądania lub informacje umożliwiające nadanie zgłoszeniu dalszego biegu, w terminie nie krótszym niż 14 dni od dnia doręczenia osobie zgłaszającej wezwania do uzupełnienia braków w zgłoszeniu. Aby nie doszło do ziszczenia się znamion przestępstwa z art. 240 k.k., wydaje się być wystarczające złożenie zawiadomienia także bez fizycznego podpisu – jeśli odbywa się to za pośrednictwem komunikacji elektronicznej, organy powinny bowiem podjąć działania w celu należytego wyjaśnienia sprawy.

Należy pozytywnie ocenić taki zabieg legislacyjny dotyczący warunków zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, poczynionego na rzecz Komisji, ponieważ jego występowanie usprawni rzeczywistą realizację wyznaczonych dla niej zadań.

Komisja, uzyskując stosowne informacje, samodzielnie przekazuje na rzecz właściwego prokuratora zgłoszenie, jakie zostało wobec niej wystosowane. Czynność ta winna być dokonana niezwłocznie. Nie oznacza to jednak, iż Komisja jest obowiązana przedkładać informacje na temat każdego zgłoszenia. W razie podjęcia przez Komisję uchwały w przedmiocie oczywistej bezzasadności zgłoszenia nie nastąpi przekazanie danych do właściwego prokuratora. W okresie sprawozdawczym Drugiego Raportu Komisji, tj. lipiec 2021 roku – lipiec 2022 roku, Komisja podjęła dwie uchwały o oczywistej bezzasadności zgłoszenia<sup>19</sup>.

Istotne w obszarze analizowanego zagadnienia pozostaje także to, iż często dochodzi do sytuacji, gdy w sprawie wydane zostało prawomocne orzeczenie o odmowie wszczęcia albo o umorzeniu postępowania ze względu na przedawnienie karalności. Wówczas organy postępowania nie mogą prowadzić żadnych czynności. Nie oznacza to jednak, iż Komisja również musi zaniechać czynności. W takiej sytuacji może ona zwrócić się bezpośrednio do właściwej prokuratury

---

<sup>19</sup> *Drugi Raport...*, s. 61.

lub właściwego sądu o przekazanie jej sprawy wraz z aktami sprawy (art. 22 ust. 3 ustawy z 2019 roku). Może wówczas przeprowadzić własne postępowanie wyjaśniające, które nie będzie już związane z odpowiedzialnością karną.

Co więcej, Komisja poza możliwością inicjowania postępowania karnego może oddziaływać także na inne sfery, tj. przekazywać informacje do organów i podmiotów w celu wszczęcia odpowiedniego postępowania, w tym postępowania dyscyplinarnego (art. 3 ust. 3 ustawy z 2019 roku).

Jak wynika z Drugiego Raportu, obecnie prowadzone jest 41 spraw z obszaru przestępstwa niezawiadomienia, tj. art. 240 § 1 k.k.<sup>20</sup>

#### **4. Odpowiedzialność za fałszywe zawiadomienie Komisji o popełnieniu czynu zabronionego z art. 240 k.k.**

Wraz z przyjęciem ustawy z 2019 roku do polskiego systemu prawa wdrożono nowy typ przestępstwa – fałszywe zawiadomienie Komisji o popełnieniu czynu z 240 k.k. (art. 41 ustawy z 2019 roku). Przestępstwo to należy do powszechnych i może je popełnić każdy. Jest ono ścigane z oskarżenia publicznego. Jest to przestępstwo z działania. Może być popełnione tylko umyślnie w zamiarze bezpośrednim.

Za przedmiot ochrony, podobnie jak przy art. 240 k.k., można uznać ochronę wymiaru sprawiedliwości<sup>21</sup>. Wprawdzie nie można przyjąć, iż Komisja stanowi reprezentanta wymiaru sprawiedliwości, jednak w sposób istotny oddziałuje na niego, w szczególności w obszarze niezwłocznego zawiadamiania właściwego prokuratora po uzyskaniu informacji w myśl art. 21 ustawy z 2019 roku<sup>22</sup>. Z treści analizowanego przepisu jednoznacznie wynika, iż osoba zawiadamiająca o możliwości popełnienia przestępstwa z art. 240 k.k. posiada wiedzę, że czyn zabroniony z katalogu art. 1 k.k. nie został popełniony. Tym samym działa ona z zamiarem, aby określona osoba podniosła odpowiedzialność za niedopełnienie obowiązku denuncjacji. Przestępstwo jest sankcjonowane karą do 2 lat pozbawienia wolności, karą ograniczenia wolności i grzywną.

Wydaje się, iż zabieg ustawodawcy w kontekście art. 41 ustawy z 2019 roku jest w pełni uzasadniony. Dzięki temu podkreślono istotny charakter Komisji jako podmiotu uprawnionego do działań w obszarze przestępstw seksualnych oraz oddziaływanie na rzecz osób, które miałyby działać niejako „na złość” podmiotom, które miałyby rzekomo nie zawiadomić o przestępstwie.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 69.

<sup>21</sup> Por. M. Mozgawa [w:] M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023, art. 240.

<sup>22</sup> Zob. analizę statusu Komisji sprzed nowelizacji z 2023 r.: M. Klimaszewski, *Pozycja ustrojowa Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15*, „Resocjalizacja Polska” 2020, nr 1.

## 5. Podsumowanie

Już samo powołanie Komisji wdrożyło nowe standardy w stosunku do wykrywalności popełnionych przestępstw przeciwko małoletniemu poniżej lat 15 w kontekście czynów zabronionych o charakterze seksualnym. Znaczenia nabiera także zakres oddziaływania społecznego, jakie ma ze sobą nieść ta instytucja. Jej byt w systemie prawnym wydaje się być w pełni uzasadniony, zaś przyznanie Komisji szeregu kompetencji w obszarze art. 240 k.k. stanowi istotny krok w stronę wykrywalności przestępstw z obszaru niedopełnienia obowiązku denuncjacji. Nie bez znaczenia pozostaje także oddziaływanie w celu ukształtowania świadomości społecznej, iż nie tylko występuje społeczny obowiązek zawiadamiania o popełnionych przestępstwach, ale przede wszystkim zaniechanie może stanowić podstawę do pociągnięcia bierniej jednostki do odpowiedzialności karnej.

Znaczenie Komisji w kontekście art. 240 k.k. przejawia się nie tylko w przyjmowaniu przez nią zawiadomień o możliwości popełnienia przestępstwa, ale również w podejmowaniu przez nią działań mających na celu wykrywanie braku realizacji tego obowiązku. Dzięki swoim instrumentom w postaci możliwości prowadzenia postępowania wyjaśniającego Komisja przed przekazaniem zawiadomienia do właściwego prokuratora może podjąć działania w celu ustalenia, czy zawiadomienie jest zasadne. Poprzez prowadzenie czynności wyjaśniających Komisja może także samodzielnie dotrzeć do informacji wobec braku dopełnienia obowiązku denuncjacji. W konsekwencji posiada uprawnienie do zawiadomienia prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa z art. 240 k.k. Istotnym ukłonem wobec Komisji jest podkreślenie jej znaczenia w systemie prawnym poprzez przyjęcie przez ustawodawcę art. 41 ustawy z 2019 roku.

## Bibliografia

- Cora S., *Zawiadomienie o przestępstwie* [w:] *System Prawa Karnego Procesowego*, t. X: *Postępowanie przygotowawcze*, red. P. Hofmański, R.A. Stefański, Warszawa 2016.
- Dudka K., *Prawny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie a odpowiedzialność pokrzywdzonego za czyn z art. 240 k.k.*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 2005, R. IX, z. 1.
- Kania A., *Spoleczny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie jako przykład lex imperfecta?*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2017, nr 1.
- Klimaszewski M., *Pozycja ustrojowa Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15*, „Resocjalizacja Polska” 2020, nr 1.
- Kurowski M. [w:] *Kodeks postępowania karnego*, t. I: *Komentarz aktualizowany*, red. D. Świecki, LEX/el. 2023.
- Łupiński J., *Spoleczny obowiązek zawiadomienia o przestępstwie*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 1.
- Mozgawa M. [w:] M. Budyn-Kulik, P. Kozłowska-Kalisz, M. Kulik, M. Mozgawa, *Kodeks karny. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2023.



Pietkiewicz M., Urbańska B., *Karnoprawna ocena postępowania o zamówienie*, „Monitor Zamówień Publicznych” 2017, nr 8.

Wilk A., *Skutki nowelizacji art. 240 k.k. dla odpowiedzialności karnej za niezawiadomienie o przestępstwach seksualnych. Glosa do uchwały Sądu Najwyższego – Izba Karna z dnia 1 lipca 2022 r., I KZP 5/22*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2023, nr 1.

## Akty prawne

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1375 ze zm.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 2219 ze zm.).

Konwencja o prawach dziecka przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 20 listopada 1989 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 120, poz. 526).

## Orzecznictwo

Uchwała SN z dnia 1 lipca 2022 r., I KZP 5/22, OSNK 2022, nr 9, poz. 32.

Postanowienie SN z dnia 6 czerwca 2018 r., SDI 20/18, LEX nr 2511989.

## Inne źródła

*Drugi Raport Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15*, Warszawa 2022, <https://pkdp.gov.pl/wp-content/uploads/2022/12/raport-drugi-www-1.pdf> [dostęp: 6.08.2023].

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks karny oraz ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, druk sejmowy nr 846, Sejm VIII kadencji.



dr hab. Joanna Smarż, prof. URad.

ORCID: 0000-0002-2450-8162

e-mail: j.smarz@uthrad.pl

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Radomski

## Szczególna rola samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

### The special role of the local government in the protection and the care of monuments

#### Abstract

One of the most important functions of public administration is the provision of services consisting in meeting the basic needs of the population. The proving role of the administration is fulfilled especially at the level of local government, for example in the field of monument protection. Preserving historic buildings in good condition is important for the state and local government, as they are heritage of humanity. A special role in this regard is played by the commune, which has been obliged, among others, to keep the communal record of monuments, to create a cultural park and to play a key role in determining the purpose and principles of land development.

**Keywords:** common administration, territorial, protection of monuments, care of monuments, own tasks.

#### Streszczenie

Jedną z ważniejszych funkcji administracji publicznej jest świadczenie usług polegających na zaspokajaniu podstawowych potrzeb ludności. Świadcząca rola administracji realizowana jest szczególnie na poziomie samorządu terytorialnego, m.in. w zakresie ochrony zabytków. Zachowanie w dobrym stanie obiektów zabytkowych jest istotne dla państwa i samorządu, gdyż stanowią one dobro ludzkości. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa gmina, która została zobowiązana m.in. do prowadzenia gminnej ewidencji zabytków, utworzenia parku kulturowego oraz spełnia kluczową rolę w ustalaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu.

**Słowa kluczowe:** administracja świadcząca, samorząd terytorialny, ochrona zabytków, opieka nad zabytkami, zadania własne.

## 1. Wstęp

Administracja świadcząca<sup>1</sup> jest jedną z funkcji administracji publicznej<sup>2</sup>, realizowaną także w samorządzie terytorialnym, którego zadaniem jest zaspokajanie podstawowych potrzeb człowieka. Pojęcie administracji świadczącej obejmuje poszczególne rodzaje administracji, a łączy je świadczenie na rzecz człowieka, otaczanie go pieczęcią publiczną<sup>3</sup>.

Z myślą o człowieku realizowane jest m.in. zadanie państwa w zakresie ochrony zabytków, których zachowanie nie jest wyłącznie sprawą ich właścicieli, lecz również państwa i samorządu, gdyż stanowią one dobro ludzkości<sup>4</sup>. Szczególną rolę odgrywa gmina, której działania są elementem całego systemu ochrony i opieki nad zabytkami, realizowanego na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego i na poziomie centralnym.

Celem artykułu jest analiza jednego z istotniejszych zadań samorządu terytorialnego, realizowanego w zakresie ochrony zabytków i opieki nad nimi, oraz ukazanie jego roli z punktu widzenia administracji świadczącej. W opracowaniu wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną oraz dorobek literatury i orzecznictwa.

## 2. Istota i pojęcie administracji świadczącej

Administracja publiczna jest zjawiskiem społecznym<sup>5</sup> i wielowymiarowym, ulegającym zmianie pod wpływem szeregu czynników<sup>6</sup>. Jak wskazywał J. Boć<sup>7</sup>, zmieniają się cele administracji, jej zadania, formy i metody działania, struktury organizacyjne, zasięg regulacji prawem, ludzie, a nawet nazwy. Nie ma tu nic

<sup>1</sup> E. Kosieradzka, *Administracja opiekuńcza – nowa tendencja w administracji publicznej* [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015, s. 122–137.

<sup>2</sup> I. Sierpowska, *Administracja świadcząca wobec zjawiska przemocy w rodzinie*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2017, nr XI, s. 282.

<sup>3</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3, s. 115–116.

<sup>4</sup> A. Przyborowska-Klimczak, *Rozwój ochrony dziedzictwa kulturalnego w prawie międzynarodowym na przełomie XX i XXI wieku*, Lublin 2011, s. 10.

<sup>5</sup> F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 77–89; J. Korczak, *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, „Acta Unievarsitatis Wratislaviensis” No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI, s. 79 i n.

<sup>6</sup> P.J. Suwaj, *Administracja publiczna, służba publiczna, sektor publiczny i nauka administracji: istota i pojęcia* [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 31.

<sup>7</sup> J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Acta Unievarsitatis Wratislaviensis” No 827, „Prawo” 1985, t. CXXXVIII, s. 5. Analogicznie: Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. I: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 3–4.

trwałego z wyjątkiem jej samej. Na administrację wpływa m.in. otoczenie zewnętrzne, które zmusza ją do nieustannego uczenia się, wymagając od niej szybkiej reakcji na zachodzące zmiany w państwie<sup>8</sup>.

W literaturze spotykamy **różne rozumienie administracji świadczącej**, która uznawana jest jako dominująca funkcja związana z zaspokajaniem potrzeb człowieka<sup>9</sup>. Potwierdza to T. Kuta<sup>10</sup>, pisząc, że człowiek jest ze wszech miar poddany administracji publicznej, zwłaszcza świadczącej, która jest organizatorem zaspokajania potrzeb społeczeństwa w sferze oświaty, szkolnictwa wyższego, kultury, ochrony zdrowia, pomocy społecznej itp. Podobnie uznają I. Sierpowska<sup>11</sup> i S. Nitecki, który podkreśla, że zakres zadań realizowanych przez administrację rozszerza się, obejmując nowe obszary życia<sup>12</sup>. Dlatego nie można jednoznacznie określić jej **zakresu przedmiotowego**, lecz można jedynie wskazać jej główne obszary<sup>13</sup>. Idąc tym tropem, można wskazać **główne cechy tej administracji**, do których zalicza się: jej cel (zaspokojenie zbiorowych i indywidualnych potrzeb człowieka), niewładczy charakter działań, koncentrację na świadczeniach, powierzenie realizacji zadań zakładom publicznym i podmiotom niepublicznym, aktywny charakter działalności, równy i powszechny dostęp do świadczeń oraz konieczność ich limitowania ze względu na wysoki popyt oraz wielość i różnorodność zadań<sup>14</sup>.

Istotę administracji świadczącej sprowadza się zatem do wspierania jednostki i dbałości o urzędnika publicznego niezbędne do zapewnienia odpowiedniego poziomu życia. Brak działania administracji w tym zakresie powodowałby, że część potrzeb nie byłaby zaspokajana lub byłaby zaspokajana w niewystarczającym zakresie<sup>15</sup>.

I. Lipowicz pojęcie administracji świadczącej wiąże z troską, a nawet pieczą, wskazując na **jej dwa oblicza**: jako pieczy okazywanej poszczególnemu

<sup>8</sup> R. Raszewska-Skałeczka, *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych* [w:] *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne*, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałeczka, Wrocław 2020, s. 17.

<sup>9</sup> M. Stahl, *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 18.

<sup>10</sup> T. Kuta, *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 167, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II, s. 107.

<sup>11</sup> I. Sierpowska, *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjno-prawne*, Warszawa 2012, s. 117.

<sup>12</sup> S. Nitecki, *Infrastruktura pomocy społecznej jako dobro publiczne* [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014, s. 119.

<sup>13</sup> E. Knosala, *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego* [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985, s. 26.

<sup>14</sup> J. Postuszny, *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2005, nr 1, s. 62–66.

<sup>15</sup> R. Stasikowski, *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009, s. 36 i 126.

człowiekowi oraz świadczenie na rzecz całej społeczności<sup>16</sup>. Przy czym jak wskazuje P. Chmielnicki, pojęcie to ma służyć do określenia działalności administracji polegającej na zaspokajaniu różnych potrzeb jednostek, zarówno materialnych, jak i niematerialnych<sup>17</sup>.

Szczególna rola w tym zakresie przypada **samorządowi terytorialnemu**, gdzie zadania z obszaru administracji świadczącej obejmują znaczną część działalności administracji, zapewniając obywatelowi odpowiednią jakość życia<sup>18</sup>.

### 3. Znaczenie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami

Dziedzictwo narodowe jest wartością budującą tożsamość narodową i regionalną. Dla samorządu terytorialnego tworzy fundament tożsamości lokalnej, dlatego zajmuje ono szczególne miejsce w systemie prawa. Potwierdza to umiejscowienie go wśród podstawowych wartości konstytucyjnych jako źródło tożsamości narodu polskiego. Wynika to z **preambuły** do Konstytucji RP i uzasadnia konieczność objęcia go wyjątkową ochroną<sup>19</sup>. Dodatkowo ustawa zasadnicza stanowi, że Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego (art. 5) oraz stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju (art. 6)<sup>20</sup>. W ten sposób Konstytucja RP zobowiązuje wszystkie organy administracji publicznej, także samorządu terytorialnego, do ochrony dziedzictwa narodowego, w tym zabytków. Doprecyzowanie tego obowiązku następuje w ustawie z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>21</sup>, która reguluje prawa i obowiązki nałożone na samorząd terytorialny.

Należy więc odwołać się do definicji zabytku, która nawiązuje do interesu społecznego, stanowiąc, że zabytek to nieruchomość lub rzecz ruchoma, ich części lub zespoły będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową

<sup>16</sup> I. Lipowicz, *Istota administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011, s. 45.

<sup>17</sup> P. Chmielnicki, *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Warszawa 2005, s. 34–37.

<sup>18</sup> S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego* [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 154.

<sup>19</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.) i M. Karcz-Kaczmarek, *Rozwój kultury jako zadanie samorządu województwa* [w:] *Regiony w prawie i praktyce. Polska–Ukraina*, red. K. Skotnicki, K. Włazłak, Łódź 2015, s. 67.

<sup>20</sup> K. Zeidler, *Pojęcie „dziedzictwa narodowego” w Konstytucji RP i jego prawna ochrona* [w:] *idem, Zabytki – prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017, s. 17.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 840 (dalej jako: u.o.z.o.z.).

(art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.)<sup>22</sup>. Zatem strzeżenie dziedzictwa narodowego, które jest zadaniem publicznym, wynika z zasady ochrony zabytków jako dobra wspólnego<sup>23</sup>. Ochrona zabytków leży więc w interesie całego społeczeństwa jako świadectwo naszej cywilizacji i kultury<sup>24</sup>, które wpływa na jakość życia mieszkańców, wizerunek jednostki samorządu, rozwój społeczny i gospodarczy.

#### 4. Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami jako zadanie własne samorządu terytorialnego

Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP). Jeżeli zaś wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych, określając tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych (ust. 2)<sup>25</sup>.

Kryterium odróżniającym zadania własne i zlecone jest zakres samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do ich wykonywania<sup>26</sup>. **Pierwsze z nich** samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Są to zadania przekazane ze względu na ich lokalność i związek z zaspokajaniem potrzeb wspólnoty<sup>27</sup>. Natomiast w przypadku zadań **zleconych** mamy do czynienia jedynie z ich przekazaniem do wykonania.

Jak zauważa I. Lipowicz, w świadomości społecznej samorząd terytorialny jest nieodłącznie związany z różnymi świadczeniami na rzecz obywateli<sup>28</sup>. Doniosłą, chociaż nie zawsze dostrzegalną przestrzenią tej działalności samorządu terytorialnego jest ochrona zabytków, której w literaturze nie poświęcano zbyt wiele uwagi. Można przypuszczać, że wynikało to z dominującej roli państwa<sup>29</sup>,

<sup>22</sup> T. Sienkiewicz, *Aksjologia stosowania ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 737; J. Smarż, *Dziedzictwo kulturowe jako dobro publiczne* [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014, s. 319 i n.; T. Sienkiewicz, *Służba dobru wspólnemu i tożsamości narodowej w ochronie zabytków* [w:] *Służąc dobru wspólnemu*, red. K. Kułak-Krzyśiak, J. Parchomiuk, Lublin 2016, s. 301.

<sup>23</sup> K. Zeidler, *Dobro kultury jako przedmiot restytucji* [w:] *idem, Restytucja dóbr kultury ze stanowiska filozofii prawa*, Warszawa 2011, s. 99.

<sup>24</sup> J. Pruszyński, *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. I, Kraków 2001, s. 47.

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, Legalis nr 80543.

<sup>26</sup> A. Niezgoda, *Ustrojowy aspekt podziału zasobów z wykorzystaniem dochodów własnych* [w:] *Podział zasobów między administrację rządową i samorządową*, red. A. Niezgoda, Warszawa 2012, s. 127.

<sup>27</sup> M. Stahl, *Samorząd terytorialny a państwo*, „Studia Prawno- Ekonomiczne” 1992, nr 46, s. 53.

<sup>28</sup> I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny...*, *op.cit.*, s. 122.

<sup>29</sup> K. Zeidler, *Gmina, powiat, samorząd województwa jako składowe systemu ochrony dziedzictwa kultury*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV, s. 181.

które część tych zadań przekazało samorządowi terytorialnemu dopiero w 1990 roku. Ustawa z dnia 19 lipca 1990 roku<sup>30</sup>, zmieniająca ustawę z dnia 15 lutego 1962 roku o ochronie dóbr kultury<sup>31</sup>, włączyła administrację samorządową do realizacji zadań z zakresu ochrony zabytków, stanowiąc w art. 1 ust. 2: „Organy państwowe i samorządowe są zobowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony dóbr kultury”. Ponadto obowiązkiem wojewodów i organów gminy stała się dbałość o dobra kultury i podejmowanie działań ochronnych oraz uwzględnianie zadań ochrony zabytków m.in. w regionalnych i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w budżetach, w prawie miejscowym i przepisach gminnych (art. 11 ust. 1). Natomiast wójt lub burmistrz (prezydent miasta) w gminach, w których nie zostali powołani konserwatorzy zabytków, zobowiązani byli wydawać zarządzenia w celu zabezpieczenia zabytku w nagłych przypadkach i niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 11 ust. 3). W ten sposób samorząd terytorialny został włączony w system ochrony zabytków na zasadzie współodpowiedzialności z administracją rządową.

Ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami wprowadziła nowe rozwiązania, przenosząc zadania w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami z domeny państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego<sup>32</sup>. Jednak katalog tych zadań nie jest zbyt rozbudowany. W ustawie o samorządzie gminnym<sup>33</sup> kwestia ta uregulowana została wyłącznie w art. 7, który określa katalog spraw zastrzeżonych do wykonania dla gminy w obszarze **administracji świadczącej**. Jednym z tych zadań jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (ust. 1 pkt 9). Analogicznie zadania te zostały przekazane na poziom **powiatu** (art. 4 ust. 1 pkt 7 u.s.p.)<sup>34</sup> i **województwa** (art. 14 ust. 1 pkt 3 u.s.w.)<sup>35</sup>, przesądzając, że są to zadania **własne samorządu o charakterze obowiązkowym**<sup>36</sup>.

Rolę jednostek samorządu terytorialnego w systemie ochrony zabytków i opieki nad nimi, zwłaszcza na poziomie gminy, wzmocniły dodatkowo zmiany

<sup>30</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. nr 56, poz. 322).

<sup>31</sup> Dz.U. nr 10, poz. 48.

<sup>32</sup> K. Zeidler, *Gmina, powiat...*, *op.cit.*, s. 181.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), dalej jako: u.s.g.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.), dalej jako: u.s.p.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.), dalej jako: u.s.w.

<sup>36</sup> K. Gołębiowski, *Samorząd terytorialny wobec problemu ochrony zabytków*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 11, s. 85 i n.; R. Małowiecki, *Zabytki w kompetencji samorządów?*, „Ochrona Zabytków” 2001, nr 2, s. 175 i n.

wprowadzone ustawą z dnia 18 marca 2010 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz zmianie niektórych innych ustaw<sup>37</sup>. Ustawa ta wprowadziła termin zawity na założenie lub zaktualizowanie gminnych ewidencji zabytków przez gminy oraz dokonała modyfikacji jednej z form ochrony zabytków, jaką są ustalenia ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym poprzez nadanie jej szerszego zakresu – oprócz ustalenia ochrony w planie miejscowym ustalenie takiej ochrony może nastąpić w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Ponadto nowela ta zobowiązała właściwe podmioty publiczne do uwzględniania ochrony zabytków w planie zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego oraz wyłącznej strefy ekonomicznej<sup>38</sup>.

## 5. Obowiązki samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków i opieki nad nimi

Szczególną rolę samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zabytków i opieki nad nimi wyznacza pozycja ustrojowa i zasada pomocniczości<sup>39</sup>. Zadania samorządu w tym zakresie wynikają głównie z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w której dokonano **rozdzielenia ochrony i opieki**, opierając je na kryterium podmiotowym, odnosząc czynności z zakresu **ochrony** zabytków do działań organów administracji publicznej, natomiast z zakresu **opieki** do działań ich właścicieli lub posiadaczy<sup>40</sup>. Kolejne kryterium dotyczy charakteru działań, gdzie z zasady ochrona opiera się na działaniach władczych, a opieka na działaniach faktycznych. Potwierdzają to definicje zawarte odpowiednio w art. 4 i 5 u.o.z.o.z.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Dz.U. z 2010 r., nr 75, poz. 474.

<sup>38</sup> M. Karcz-Kaczmarek, *Ochrona zabytków nieruchomości jako zadanie samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane* [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R.P. Krawczyk, A. Borowicz, Łódź 2016, s. 404.

<sup>39</sup> E. Popławska, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998, s. 198.

<sup>40</sup> J. Sługocki, *Uwagi o międzywojennym prawie opieki nad zabytkami a model współczesny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 4001, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI, s. 247; wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2015 r., VII SA/Wa 2150/14, Legalis nr 1244806.

<sup>41</sup> Ochrona zabytków polega na podejmowaniu przez organy administracji publicznej działań mających na celu: zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie; zapobieganie zagrożeniom mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków; udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków; przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę; kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków oraz uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska



Realizację tych zadań mają zapewnić wskazane w art. 7 u.o.z.oz. **formy ochrony zabytków**: 1) wpis do rejestru zabytków; 2) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; 3) uznanie za pomnik historii; 4) utworzenie parku kulturowego; 5) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego<sup>42</sup>.

Nienazwaną, ale bardzo istotną formą ochrony zabytków jest **ewidencja zabytków**<sup>43</sup>, która jest podstawą do sporządzania 4-letnich programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy (art. 21 u.o.z.o.z.)<sup>44</sup>. Ewidencja ta stanowi najlżejszą postać ochrony zabytków, wiąże się bowiem jedynie z wpisem do urzędowego rejestru<sup>45</sup>.

Dwie z form wskazanych w art. 7, tj. w pkt 4 i 5, należą do kompetencji gminy<sup>46</sup>, co potwierdza szczególną jej rolę. Do **gminy** należy realizacja zadań o lokalnym znaczeniu<sup>47</sup> i jest ona wyposażona we władztwo planistyczne<sup>48</sup> oraz sądową jej ochronę<sup>49</sup>. Odgrywa ona zatem kluczową rolę w ustalaniu przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, uwzględniając opiekę nad zabytkami<sup>50</sup> wraz z właściwym

---

(art. 4 u.o.z.o.z.). Natomiast opieka nad zabytkami ma charakter zindywidualizowany i polega na wielu zróżnicowanych działaniach, których celem jest utrzymanie zabytku w należytym stanie, a sprawowana jest przez jego właściciela lub posiadacza (art. 5 u.o.z.o.z.).

<sup>42</sup> J. Smarż, *Zakres i formy ochrony zabytków nieruchomości w polskim porządku prawnym* [w:] *600 lat parafii Zakrzew. Aspekty historyczne, kulturowe i prawne*, red. A. Świątkowska, W. Wojtyła, Radom 2018, s. 149 i n.

<sup>43</sup> Według stanu na 30 czerwca 2019 r. spośród 2477 gmin w Polsce gminną ewidencję zabytków (GEZ) prowadzono w 1875 gminach. W 422 gminach ewidencja była w trakcie sporządzania, a w 180 gminach jeszcze nie przystąpiono do jej założenia. Por. GUS, *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w samorządzie gminnym. Raport z realizacji badania*, Warszawa, 30 marca 2020 r., s. 18, <https://nid.pl/wp-content/uploads/2021/11/Raport-GUS-Ochrona-zabytkow-i-opieka-nad-zabytkami-w-gminach-2019.pdf> [dostęp: 21.04.2023].

<sup>44</sup> M. Rouba, *Zadania władz publicznych w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami w Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2013, s. 111.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., II OSK 2455/15, Legalis nr 1652126.

<sup>46</sup> M. Jaworska, *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2014, No 3608, s. 9; M.J. Nowak, *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Nieruchomości” 2020, nr 2, s. 4 i n.

<sup>47</sup> D. Cendrowicz, *O niepomijalnej roli gminy w obszarze zadań administracji świadczącej* [w:] *Niepomijalność administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 4001, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI, s. 54.

<sup>48</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 października 2022 r., II SA/Kr 435/22, Legalis nr 2758985.

<sup>49</sup> M. Kotulski, *Problematyka ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, nr 2, s. 11.

<sup>50</sup> K. Żalasińska, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Legalis el. 2020, komentarz do art. 18.

zagospodarowaniem przestrzeni sąsiadujących z obiektami lub terenami, które stanowią przedmiot ochrony<sup>51</sup>.

Ochrona i opieka nad zabytkami zostały uznane za istotną determinantę sporządzanych i aktualizowanych koncepcji, strategii, analiz, planów i studiów, w których w szczególności: uwzględnia się krajowy program ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania zagrożeniom dla zabytków, zapewnienia im ochronę przy realizacji inwestycji oraz przywracania zabytków do jak najlepszego stanu oraz ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami (art. 18 ust. 2 u.o.z.o.z.).

Podobnie wyłącznie gminy posiadają kompetencje do tworzenia **parków kulturowych**, których celem jest zachowanie krajobrazu kulturowego poprzez utrzymanie i kultywowanie regionalnych tradycji, w tym budownictwa i krajobrazu. Celem ochrony jest przestrzeń otaczająca teren, na którym znajduje się obiekt podlegający ochronie konserwatorskiej. Nie jest jednak konieczne, aby na objętych nią nieruchomościach również znajdowały się obiekty zabytkowe<sup>52</sup>.

Znacząca rola gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 1 Konstytucji RP) wynika z zasady **decentralizacji** administracji publicznej<sup>53</sup>, a potwierdza to art. 164 ust. 3 Konstytucji RP wyrażający domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego.

Ochronę i opiekę nad zabytkami uwzględnia się także na poziomie **powiatu**, gdzie podstawową formą ochrony zabytków jest stworzenie powiatowego programu opieki nad zabytkami. Obowiązki powiatu w zakresie ochrony zabytków wynikają też z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdzie zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 4 uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Do zadań samorządu powiatu należy również prowadzenie, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju (art. 3).

Nieco inaczej wygląda konstrukcja zadań **samorządu województwa**, głównym celem działania wspólnot regionalnych jest bowiem stymulowanie rozwoju regionalnego oraz podejmowanie usług publicznych o charakterze i zasięgu ogólnowojejewódzkim, w tym zapewnienie powszechnej możliwości korzystania z dóbr kultury<sup>54</sup> oraz równego dostępu do nich, w tym do dóbr kultury mniejszości narodowych

<sup>51</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 marca 2008 r., II SA/Gd 511/07, Legalis nr 992325; W. Lis, *Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ochronie zabytków*, „Studia Prawno-ustrojowe” 2018, nr 39, s. 9.

<sup>52</sup> Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2007 r., II OSK 7/07, Legalis nr 119406.

<sup>53</sup> K. Kokocińska, *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 2, s. 28; B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 24, 27.

<sup>54</sup> J. Sługocki, *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014, s. 159–160.

i etnicznych<sup>55</sup>. Zadania samorządu województwa odróżnia też ich skala, metoda działania oraz typ adresata, do którego działania te są skierowane<sup>56</sup>. **Celem działania administracji publicznej** jest zabezpieczenie realizacji interesów publicznych przy jednoczesnym zabezpieczeniu interesu jednostki<sup>57</sup>.

Kluczowym elementem zadań samorządu województwa jest zawarte w art. 11 ust. 1 u.s.w. upoważnienie do określania, w formie uchwały sejmiku województwa, strategii rozwoju województwa uwzględniającej m.in. cele w zakresie pielęgnowania polskości oraz rozwoju i kształtowania świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej. Samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się m.in. wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie (art. 11 ust. 2 pkt 7 u.s.w.).

Mimo iż ochrona zabytków i opieka nad nimi uznana jest za zadanie własne, jednostki samorządu realizują także zadania zlecone z tego obszaru. Chodzi m.in. o możliwość powierzania **w drodze porozumienia** niektórych uprawnień z zakresu właściwości wojewody gminom i powiatom (art. 96 ust. 2 u.o.z.o.z.)<sup>58</sup>.

Na tym nie kończy się jednak rola samorządu terytorialnego, który może też być wnioskodawcą dokonania wpisu do rejestru zabytków przez wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 9 u.o.z.o.z.)<sup>59</sup> oraz jest właścicielem obiektów zabytkowych.

## 6. Ocena istniejących rozwiązań

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami z 2003 roku przesunęła szereg kompetencji z administracji rządowej na samorządową, co należy ocenić pozytywnie. W konsekwencji tego we wszystkich trzech ustawach samorządowych zadania z zakresu ochrony zabytków i opieki nad nimi stanowią zadania własne o charakterze obowiązkowym<sup>60</sup>. Niestety nie dokonano jednocześnie odpowiednich zmian w strukturze administracji ochrony zabytków, nie powołano wówczas

<sup>55</sup> M. Karcz-Kaczmarek, *Rozwój kultury...*, *op.cit.*, s. 68.

<sup>56</sup> M. Stec, *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 4–10.

<sup>57</sup> K. Zeidler, *O znaczeniu i roli teorii konserwatorskiej w procesie stosowania prawa* [w:] *idem, Zabytki – prawo...*, *op.cit.*, s. 183.

<sup>58</sup> W 2019 r. porozumienia posiadało tylko 4,0% gmin (98 porozumień). Najwięcej porozumień zostało podpisanych w latach 2014–2019 (45,9%). Por. GUS, *Ochrona zabytków...*, *op.cit.*, s. 47.

<sup>59</sup> Potwierdził to NSA w wyroku z dnia 24 kwietnia 2019 r., II OSK 3112/18, Legalis nr 2196918. Według stanu na 30 czerwca 2019 r. niespełna 1/3 gmin posiadało obowiązujący program opieki nad zabytkami, a ponad 2/5 nie przystąpiło jeszcze do jego sporządzenia. Por. GUS, *Ochrona zabytków...*, *op.cit.*, s. 35.

<sup>60</sup> K. Zeidler, *Ochrona zabytków poza administracją publiczną – marzenie czy realna szansa?* [w:] *Udział podmiotów spoza administracji publicznej w realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego – część I*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2013, t. XV, nr 1, s. 91.

bowiem stałej samorządowej administracji ochrony zabytków<sup>61</sup>. Błąd ten naprawiono dopiero w 2017 roku. Przepisami ustawy z dnia 22 czerwca 2017 roku o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw<sup>62</sup> dodano do art. 96 ust. 2a, który wprowadził możliwość ustanowienia wyodrębnionego stanowiska odpowiednio gminnego (miejskiego) konserwatora zabytków, powiatowego oraz powiatowo-gminnego konserwatora zabytków albo metropolitalnego konserwatora zabytków.

Jednocześnie nie skorelowano wystarczająco wszystkich przepisów. Jako przykład należy wskazać, że uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1 u.p.z.p.<sup>63</sup>), jednak ma ono charakter fakultatywny, co powoduje, że niski procent terenów objętych jest takimi planami. Efektem jest chaos przestrzenny, który odbija się negatywnie na ochronie zabytków nieruchomości. Jak słusznie wskazywał J.P. Pruszyński, bez uwzględnienia powiązań przestrzennych jednostkowa ochrona zabytków jest skazana na niepowodzenie<sup>64</sup>. Obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnosi się jedynie do obszarów, dla których utworzono park kulturowy.

Należy też wskazać na problem przy zdefiniowaniu przedmiotu ochrony. Definicja zabytku została określona w art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. Jednocześnie w art. 6 dokonano otwartego wyliczenia katalogu zabytków<sup>65</sup>, co powoduje trudności z określeniem, co podlega ochronie. Problem pogłębia fakt posługiwania się przez ustawodawcę różną terminologią w obowiązujących aktach prawnych, gdzie używa on takich pojęć, jak np. „dziedzictwo narodowe”, „dziedzictwo kultury”, „dobro kultury”.

Podstawowym ogniwem systemu ochrony zabytków jest **gmina**. Niestety zabrakło określenia zasad współdziałania administracji rządowej i samorządowej oraz zakresu odpowiedzialności za realizację obowiązków z zakresu ochrony zabytków<sup>66</sup>. Dodatkowo zakres kompetencji przekazywanych im na podstawie art. 96 ust. 2 u.o.z.o.z. jest zbyt szeroki. Jak wskazywał jednak K. Zeidler, na administrację samorządową należy nałożyć większość obowiązków o charakterze

---

<sup>61</sup> K. Zeidler, *Gmina, powiat...*, *op.cit.*, s. 188; *idem*, *O dobre prawo dla zabytków – rozważania na gruncie ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* [w:] *idem*, *Zabytki – prawo...*, *op.cit.*, s. 61.

<sup>62</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 1595.

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.), dalej jako: u.p.z.p.

<sup>64</sup> J.P. Pruszyński, *Ochrona zabytków w Polsce. Geneza, organizacja, prawo*, Warszawa 1989, s. 289.

<sup>65</sup> K. Zeidler, *Główne problemy ochrony nieruchomości zabytkowych: zarys tematu*, „Nieruchomości” 2019, nr 3, s. 72; K. Zalaszińska, *Decentralizacja zadań z zakresu ochrony zabytków – stan obecny i perspektywy zmian ustroju administracji konserwatorskiej*, „Ochrona Zabytków” 2015, nr 2, s. 165.

<sup>66</sup> Por. np. wyniki kontroli NIK Delegatura w Szczecinie, *Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego*, LSZ.410.006.00.2015, nr ewid. 190/2015/P/15/100/LSZ, z dnia 2 lutego 2016 r., [https://www.nik.gov.pl/plik/id,10533,v,artykul\\_12822.pdf](https://www.nik.gov.pl/plik/id,10533,v,artykul_12822.pdf) [dostęp: 12.04.2023].

dokumentacyjno-technicznym, pozostawiając kompetencje do wydawania decyzji administracyjnych państwowej służbie ochrony zabytków<sup>67</sup>.

Należy też zauważyć, że jednostki samorządu terytorialnego są właścicielami obiektów objętych ochroną, a zatem spoczywa na nich odpowiedzialność za działania w sytuacjach kryzysowych, stwarzających zagrożenie dla dóbr kultury znajdujących się na ich terenie<sup>68</sup>. To właśnie od właściciela w największym stopniu zależy stan zachowania obiektu<sup>69</sup>, co pokazuje, jak dużym wyzwaniem dla samorządu jest sprostanie obowiązkowi związanemu z koniecznością strzeżenia dziedzictwa kultury.

Jak wynika z danych NIK, nie wypracowano mechanizmów pozwalających na skuteczne egzekwowanie od gmin i powiatów wykonania obowiązku opracowania i uzgodnienia z wojewódzkimi konserwatorami zabytków planów ochrony zabytków<sup>70</sup>.

Należy również wskazać, że ochrona zabytków jest interdyscyplinarna, co powoduje, że zmagając się z konkretnym problemem, konieczne jest odwoływanie się do wielu regulacji, w tym m.in. z zakresu prawa konstytucyjnego, międzynarodowego, administracyjnego, karnego czy cywilnego. Do tego dochodzi konieczność wważenia interesu indywidualnego z interesem wspólnym, co nie jest zadaniem łatwym.

## 7. Podsumowanie

Jednym z ważniejszych zadań z zakresu administracji świadczącej jest ochrona zabytków i opieka nad nimi, które należą do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Zadania te trzeba postrzegać szeroko, również z perspektywy gminy, powiatu i województwa jako właścicieli zabytków. W konsekwencji powyższego samorząd terytorialny jest w znacznym stopniu obciążony obowiązkami związanymi z zachowaniem dziedzictwa kultury, w tym zabytków, zwłaszcza gmina.

Wykonywanie tych zadań przez samorząd jest istotne nie tylko dla zachowania zasobu zabytkowego, ale też wpływa korzystnie na rozwój lokalny, pobudzając turystykę, a także rozwój gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy.

Niestety ze względu na ilość tych zadań oraz wskazane problemy prawne i praktyczne realizacja tych zadań jest utrudniona.

---

<sup>67</sup> K. Zeidler, *O właściwy kształt służby ochrony zabytków w Polsce. Postulaty de lege ferenda* [w:] *idem, Zabytki – prawo...*, *op.cit.*, s. 54.

<sup>68</sup> A. Pawłowska, *Ochrona dziedzictwa kulturowego jako zadanie samorządu gminnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, vol. 10, nr 2, s. 200.

<sup>69</sup> K. Zalaśńska, *Prawna ochrona zabytków nieruchomości w Polsce*, Warszawa 2010, s. 177.

<sup>70</sup> Informacja o wynikach kontroli, *System ochrony zabytków w Polsce*, KNO.430.004.2021, nr ewid. 170/2021/P21023/KNO, z dnia 21 grudnia 2021, s. 12, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25591,vp,28358.pdf> [dostęp: 12.04.2023].

## Bibliografia

- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 827, „Prawo” 1985, t. CXXXVIII.
- Cendrowicz D., *O niepomijalnej roli gminy w obszarze zadań administracji świadczącej* [w:] *Niepomijalność administracji publicznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 4001, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI.
- Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Studium ustrojowoprawne*, Warszawa 2002.
- Chmielnicki P., *Świadczenie usług przez samorząd terytorialny w Polsce. Zagadnienia ustrojowo-prawne*, Warszawa 2005.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016.
- Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego* [w:] *Między tradycją a przyszłością prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Gołębiowski K., *Samorząd terytorialny wobec problemu ochrony zabytków*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 11.
- Jaworska M., *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, AUWr, PPIA 2014, No 3608.
- Karcz-Kaczmarek M., *Ochrona zabytków nieruchomych jako zadanie samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane* [w:] *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*, red. R.P. Krawczyk, A. Borowicz, Łódź 2016.
- Karcz-Kaczmarek M., *Rozwój kultury jako zadanie samorządu województwa*, [w:] *Regiony w prawie i praktyce. Polska–Ukraina*, red. K. Skotnicki, K. Właźlak, Łódź 2015.
- Knosala E., *Pojęcie administracji świadczącej w polskiej literaturze prawa administracyjnego* [w:] *Regulacja prawna administracji świadczącej*, red. K. Podgórski, Katowice 1985.
- Kokocińska K., *Decentralizacja jako ustrojowa zasada relacji pomiędzy organami władzy publicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 2.
- Korczak J., *Prakseologiczna interpretacja zjawiska administracji publicznej z perspektywy relatywizmu granic organizacji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 3802, „Przegląd Prawa i Administracji” 2017, t. CXI.
- Kosieradzka E., *Administracja opiekuńcza – nowa tendencja w administracji publicznej* [w:] *Administracja opiekuńcza*, red. M. Szreniawska, Lublin 2015.
- Kotulski M., *Problematyka ochrony zabytków w planowaniu przestrzennym*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2011, nr 2.
- Kuta T., *Sytuacja człowieka we współczesnej administracji*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 167, „Przegląd Prawa i Administracji” 1972, t. II.
- Lipowicz I., *Istota administracji* [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2011.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny jako podmiot administracji świadczącej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2015, z. 3.
- Lis W., *Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w ochronie zabytków*, „Studia Prawnoustrojowe” 2018, nr 39.
- Longchamps F., *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991.
- Małowiecki R., *Zabytki w kompetencji samorządów?*, „Ochrona Zabytków” 2001, nr 2.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. I: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Niezgoda A., *Ustrojowy aspekt podziału zasobów z wykorzystaniem dochodów własnych* [w:] *Podział zasobów między administrację rządową i samorządową*, red. A. Niezgoda, Warszawa 2012.

- Nitecki S., *Infrastruktura pomocy społecznej jako dobro publiczne* [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014.
- Nowak M., *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Nieruchomości” 2020, nr 2.
- Pawlowska A., *Ochrona dziedzictwa kulturowego jako zadanie samorządu gminnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2016, vol. 10, nr 2.
- Popławska E., *Zasada pomocniczości (subsidiarności)* [w:] *Zasady podstawowe polskiej konstytucji*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1998.
- Posłuszny J., *Istota i cechy administracji świadczącej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2005, nr 1.
- Pruszyński J., *Dziedzictwo kultury Polski. Jego straty i ochrona prawna*, t. I, Kraków 2001.
- Przyborowska-Klimczak A., *Rozwój ochrony dziedzictwa kulturalnego w prawie międzynarodowym na przełomie XX i XXI wieku*, Lublin 2011.
- Raszewska-Skałecka R., *W obliczu administracji świadczącej i jej zadań publicznych w ujęciu nauk administracyjnych* [w:] *Efektywność ekonomiczna jako cel prywatyzacji zadań z zakresu administracji świadczącej. Studium prawno-administracyjne*, red. J. Blicharz, R. Raszewska-Skałecka, Wrocław 2020.
- Rouba M., *Zadania władz publicznych w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami w Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2013.
- Sienkiewicz T., *Aksjologia stosowania ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Sienkiewicz T., *Służba dobru wspólnemu i tożsamości narodowej w ochronie zabytków* [w:] *Służąc dobru wspólnemu*, red. K. Kułak-Krzysiak, J. Parchomiuk, Lublin 2016.
- Sierpowska I., *Administracja świadcząca wobec zjawiska przemocy w rodzinie*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie” 2017, nr XI.
- Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Warszawa 2012.
- Ślugocki J., *Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne*, Warszawa 2014.
- Ślugocki J., *Uwagi o międzywojennym prawie opieki nad zabytkami a model współczesny*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 4001, „Prawo” 2020, t. CCCXXXI.
- Smarż J., *Dziedzictwo kulturowe jako dobro publiczne* [w:] *Dobra publiczne w administracji*, red. M. Woźniak, E. Pierzchała, Toruń 2014.
- Smarż J., *Zakres i formy ochrony zabytków nieruchomych w polskim porządku prawnym* [w:] *600 lat parafii Zakrzew. Aspekty historyczne, kulturowe i prawne*, red. A. Świątkowska, W. Wojtyła, Radom 2018.
- Stahl M., *Pojęcie administracji, jej cechy i funkcje* [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- Stahl M., *Samorząd terytorialny a państwo*, „Studia Prawno- Ekonomiczne” 1992, nr 46.
- Stasikowski R., *Funkcja regulacyjna administracji publicznej. Studium z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz nauki administracji*, Bydgoszcz–Katowice 2009.
- Stec M., *Podział zadań i kompetencji w nowym ustroju terytorialnym Polski*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11.
- Suwaj P.J., *Administracja publiczna, służba publiczna, sektor publiczny i nauka administracji: istota i pojęcia* [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009.
- Zalasińska K., *Decentralizacja zadań z zakresu ochrony zabytków – stan obecny i perspektywy zmian ustroju administracji konserwatorskiej*, „Ochrona Zabytków” 2015, nr 2.
- Zalasińska K., *Prawna ochrona zabytków nieruchomych w Polsce*, Warszawa 2010.
- Zalasińska K., *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz*, Legis el. 2020.

- Zeidler K., *Dobro kultury jako przedmiot restytucji* [w:] K. Zeidler, *Restytucja dóbr kultury ze stanowiska filozofii prawa*, Warszawa 2011.
- Zeidler K., *Główne problemy ochrony nieruchomości zabytkowych: zarys tematu*, „Nieruchomości” 2019, nr 3.
- Zeidler K., *Gmina, powiat, samorząd województwa jako składowe systemu ochrony dziedzictwa kultury*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV.
- Zeidler K., *Ochrona zabytków poza administracją publiczną – marzenie czy realna szansa?* [w:] *Udział podmiotów spoza administracji publicznej w realizacji zadań jednostek samorządu terytorialnego – część 1*, „Przegląd Naukowy Disputatio” 2013, t. XV, nr 1.
- Zeidler K., *O dobre prawo dla zabytków – rozważania na gruncie ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* [w:] K. Zeidler, *Zabytki – prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017.
- Zeidler K., *O właściwy kształt służby ochrony zabytków w Polsce. Postulaty de lege ferenda* [w:] K. Zeidler, *Zabytki – prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017.
- Zeidler K., *O znaczeniu i roli teorii konserwatorskiej w procesie stosowania prawa* [w:] K. Zeidler, *Zabytki – prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017.
- Zeidler K., *Pojęcie „dziedzictwa narodowego” w Konstytucji RP i jego prawna ochrona* [w:] K. Zeidler, *Zabytki – prawo i praktyka*, Gdańsk–Warszawa 2017.

## Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Ustawa zmieniająca ustawę z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. nr 10, poz. 48).
- Ustawa z dnia 19 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o ochronie dóbr kultury i o muzeach (Dz.U. nr 56, poz. 322).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1526 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 2094 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 503, ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn. Dz.U. 2022 r., poz. 840).
- Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2010 r., nr 75, poz. 474).
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1595).

## Orzecznictwo

- Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, Legalis nr 80543.
- Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2007 r., II OSK 7/07, Legalis nr 119406.
- Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2017 r., II OSK 2455/15, Legalis nr 1652126.
- Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2019 r., II OSK 3112/18, Legalis nr 2196918.
- Postanowienie NSA z dnia 24 maja 2022 r., III OW 198/21, Legalis nr 2698086.



- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 marca 2008 r., II SA/Gd 511/07, Legalis nr 992325.  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 października 2022 r., II SA/Kr 435/22, Legalis nr 2758985.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2015 r., VII SA/Wa 2150/14, Legalis nr 1244806.

### Inne źródła

- GUS, *Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami w samorządzie gminnym. Raport z realizacji badania*, Warszawa, 30 marca 2020 r., <https://nid.pl/wp-content/uploads/2021/11/Raport-GUS-Ochrona-zabytkow-i-opieka-nad-zabytkami-w-gminach-2019.pdf> [dostęp: 21.04.2023].
- Informacja o wynikach kontroli NIK, *System ochrony zabytków w Polsce*, KNO.430.004.2021, nr ewid. 170/2021/P21023/KNO, z dnia 21 grudnia 2021, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,25591,vp,28358.pdf> [dostęp: 12.04.2023].
- Wyniki kontroli NIK Delegatura w Szczecinie, *Współdziałanie wojewódzkich konserwatorów zabytków oraz jednostek samorządu terytorialnego*, LSZ.410.006.00.2015, nr ewid. 190/2015/P/15/100/LSZ, z dnia 2 lutego 2016 r., [https://www.nik.gov.pl/plik/id,10533,v,artykul\\_12822.pdf](https://www.nik.gov.pl/plik/id,10533,v,artykul_12822.pdf) [dostęp: 12.04.2023].



dr Rajmund Stapiński

ORCID: 0000-0003-3768-7857

e-mail: rstapinski@ur.edu.pl

Instytut Nauk Prawnych

Uniwersytet Rzeszowski

## Wspieranie elektromobilności – uwagi polemiczne w zakresie wybranych obowiązków jednostek samorządu terytorialnego

### Supporting electromobility – polemical remarks on selected responsibilities of *local government units*

#### Abstract

The aim of this study is to evaluate the efficiency of the domestic model for supporting electromobility, in particular on the basis of the obligations imposed on local government units in this area. The analysis of normative acts, statistical data and opinions expressed in the literature made it possible to formulate conclusions in this area and to propose changes aimed at increasing the level of implementation of assumptions towards transport transformation formulated at the EU and national levels.

**Keywords:** electromobility, local government units, development strategies.

#### Streszczenie

Przedmiot opracowania stanowi ocena skuteczności krajowego modelu wspierania elektromobilności, w szczególności w oparciu o obowiązki nakładane w tym obszarze na jednostki samorządu terytorialnego. Analiza aktów normatywnych, danych statystycznych oraz poglądów wyrażanych w piśmiennictwie umożliwiła sformułowanie wniosków w tym zakresie oraz przedstawienie propozycji zmian mających na celu podniesienie poziomu realizacji założeń wobec transformacji transportowej formułowanych na szczeblu unijnym i krajowym.

**Słowa kluczowe:** elektromobilność, jednostki samorządu terytorialnego, strategie rozwoju.

## 1. Wstęp

Całokształt zjawisk występujących w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym na przełomie I i II dekady XXI wieku z pewnością wypełnia swą treścią słowa chińskiego przekleństwa traktującego o „życiu w ciekawych czasach”. Okres

historyczny, w którym przyszło nam żyć, jest na szczęście niezwykle interesujący w pozytywnym tego słowa znaczeniu, zwłaszcza w obszarze postępu technicznego i technologicznego, którego tempo jest dziś niezwykle wysokie, a dynamika zmian stanowi wyzwanie nie tylko dla inżynierów i techników oddziałujących bezpośrednio na proces wynalazczy, lecz również socjologów i prawników w kontekście regulacji szerszego oddziaływania wytworów ludzkiej (choć już nie tylko) inteligencji i kreatywności.

Sygnalizowane zmiany technologiczne, określane najczęściej mianem czwartej rewolucji przemysłowej, są związane z kilkoma epokowymi zmianami, takimi jak m.in. upowszechnienie w skali świata dostępu do internetu oraz pojawienie się Internetu rzeczy; bardzo znaczącym postępem w dziedzinie przetwarzania i analizy dużych zbiorów danych cyfrowych (tzw. *Big Data*) na bazie chmur obliczeniowych; radykalnym obniżeniem kosztów przechowywania danych cyfrowych oraz rozwojem sztucznej inteligencji<sup>1</sup>. Koncepcja ta odnosi się zatem do rewolucji mającej miejsce w działalności przemysłowej, wynikającej z systemowego wykorzystania technologii informacyjnych poprzez rozwój automatyzacji, przetwarzania i wymiany danych oraz technik wytwarzania, a także organizacji zarządzania wszystkimi procesami<sup>2</sup>. Poza wskazanymi obszarami za jeden z najbardziej dynamicznie ewoluujących segmentów dzisiejszej techniki można uznać rozwój elektromobilności. Pomimo kwalifikowania wynalezienia silnika elektrycznego do pierwszej<sup>3</sup> bądź na początek drugiej rewolucji przemysłowej<sup>4</sup>, należy uznać, że współcześnie rozumiany samochód elektryczny stanowi przejaw produktu czwartej rewolucji przemysłowej. Zarówno proces produkcyjny związany z wprowadzaniem inteligentnych fabryk oraz systemów konstrukcyjnych będących w stanie produkować bardziej efektywne pojazdy o wyższej jakości<sup>5</sup>, wytwarzane przy wykorzystaniu innowacyjnych metod produkcji<sup>6</sup>, jak i przewidywane scenariusze wpływu Przemysłu 4.0 na motoryzację wskazują jednoznacznie, iż z pewnością będzie on prowadził do upowszechnienia samochodów z napędem elektrycznym, a także pojazdów autonomicznych<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> P. Wieczorek, *Czwarta rewolucja przemysłowa – wizja przemysłu nowej generacji – perspektywa dla Polski*, „Kontrola Państwowa” 2018, nr 3, s. 90.

<sup>2</sup> W. Furmanek, *Najważniejsze idee czwartej rewolucji przemysłowej (Industrie 4.0)*, „Dydaktyka Informatyki” 2018, nr 13, s. 56–57.

<sup>3</sup> P. Wieczorek, *Czwarta rewolucja...*, *op.cit.*, s. 104.

<sup>4</sup> W. Furmanek, *Najważniejsze idee...*, *op.cit.*, s. 56.

<sup>5</sup> *Przemysł 4.0 w przedsiębiorstwach z branży motoryzacyjnej, stan obecny i perspektywy rozwoju*, red. E. Dostatni, I. Rojek, Warszawa 2023, s. 4.

<sup>6</sup> Np. druku addytywnego, wykorzystania rzeczywistości rozszerzonej, jak również innych nowoczesnych rozwiązań związanych z niższym stopniem skomplikowania pojazdów elektrycznych. szerzej: *Rynek elektromobilności w Polsce. Badanie Bergman Engineering*, 29.04.2021, <https://polskiprzemysl.com.pl/raporty/rynek-elektromobilnosci-w-polsce/> [dostęp: 4.08.2023].

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 96–97.

Zjawiskiem występującym równoległe do Przemysłu 4.0, związanego z tzw. czwartą rewolucją przemysłową, jest Transport 4.0 określany mianem „czwartej rewolucji transportowej”, którego istotę stanowi popularyzacja silników elektrycznych i wodorowych, które pomimo występowania na rynku od dłuższego czasu dopiero dziś mają szansę upowszechnić się na masową skalę<sup>8</sup>. Wskazana „rewolucja transportowa” naturalnie nie stanowi jedynie zagadnienia skomplikowanego pod względem technicznym i technologicznym, lecz również z uwagi na stosowane w niej rozwiązania m.in. z obszaru autonomicznej jazdy, oddziaływania na środowisko naturalne oraz obecnie koszty wdrażania jest też zagadnieniem istotnym z punktu widzenia badań socjologicznych i prawnych. Sektor publicznych m.in. ze względu na skalę dokonywanych zakupów<sup>9</sup> może stanowić narzędzie istotnego wsparcia rozwoju elektromobilności, a z uwagi na wydatkowanie w jego ramach środków publicznych jest wykorzystywany jako narzędzie prowadzenia polityki państwa, zatem jest szczególnie wrażliwy na jakość normujących go rozwiązań prawnych. Przedmiot badań przeprowadzonych w niniejszym artykule stanowi ocena wybranych aspektów otoczenia legislacyjnego odnoszącego się do jednostek samorządu terytorialnego w obszarze promowania elektromobilności i transportu zeroemisyjnego.

## 2. Podstawy prawne elektromobilności

Badane zagadnienie jest normowane w prawodawstwie unijnym i ustawodawstwie krajowym zarówno za pośrednictwem szeregu aktów o charakterze *soft law*, jak i *hard law*. Zapewnienie przejrzystości wywodów wymaga ograniczenia rozważań jedynie do wskazania regulacji o największej doniosłości dla elektromobilności w zakresie pojazdów *sensu stricte* oraz infrastruktury służącej ich ładowaniu, jak również dokonania systematyzacji źródeł ze względu na pochodzenie oraz doniosłość normatywną.

Mobilność niskoemisyjna oraz paliwa alternatywne stały się przedmiotem dokumentów strategicznych wydawanych przez Komisję Europejską już na początku ubiegłej dekady. Najistotniejszymi z nich w tym obszarze były: Białą Księgą: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu<sup>10</sup> oraz Europejska strategia

---

<sup>8</sup> *Transport 4.0. Rozwój elektromobilności i wodoromobilności na świecie i w Polsce. Część I – regulacje, rynek, praktyka*, red. K. Szelaąg, Warszawa 2021, s. 14–15.

<sup>9</sup> Wartość rynku zamówień publicznych realizowanych z zastosowaniem przepisów PrZamP wyniosła w 2022 r. około 274,8 mld zł. Za: *Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2022 r.*, Warszawa 2023, s. 18.

<sup>10</sup> Komisja Europejska, *Biała księga: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, KOM(2011) 144, Bruksela, 28.03.2011 r.

na rzecz mobilności niskoemisyjnej<sup>11</sup>, traktujące na temat wypracowania strategii tworzenia infrastruktury paliw alternatywnych oraz popularyzacji pojazdów elektrycznych. Znaczna dynamizacja w obszarze elektromobilności nastąpiła w ramach „Europejskiego Zielonego Ładu”<sup>12</sup>, w którym Komisja stawia sobie za cel stworzenie z Unii Europejskiej zeroemisyjnej gospodarki do 2050 roku, planując w tym celu ograniczenie emisji w sektorze transportu o 90%. Realizacji tego założenia ma służyć m.in. uruchomienie do 2025 roku miliona publicznych stacji ładowania i tankowania dla pojazdów niskoemisyjnych, a także zniwelowanie barier prawnych dla niskoemisyjnej mobilności<sup>13</sup>. W 2020 roku Komisja Europejska przedstawiła ambitny cel zapewnienia neutralności pod względem emisji CO<sub>2</sub> w odniesieniu do transportu zbiorowego w Unii Europejskiej na dystansie do 500 km. Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności<sup>14</sup> przewiduje także stymulowanie tego rodzaju transportu za pomocą m.in. opłat za emisję gazów cieplarnianych, opłat infrastrukturalnych i podatków. Pakiet legislacyjny „Fit for 55”<sup>15</sup> zakłada ponadto wprowadzenie bardziej restrykcyjnych norm emisji CO<sub>2</sub> dla nowych samochodów osobowych i dostawczych<sup>16</sup>, a także rozwiązania służące stworzeniu efektywnej infrastruktury służącej ładowaniu pojazdów elektrycznych<sup>17</sup>.

Spśród unijnych aktów prawnych odnoszących się w swej treści do analizowanego zagadnienia szczególną rolę odgrywa dyrektywa 2014/94/UE w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych nakładająca na państwa członkowskie obowiązki w zakresie tworzenia odpowiedniej infrastruktury ładowania, tj. m.in. zobowiązująca do zapewnienia średnio jednej ładowarki na dziesięć samochodów

<sup>11</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej”*, COM(2016) 501, Bruksela, 20.07.2016 r.

<sup>12</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”*, COM(2019) 640, Bruksela, 11.12.2019 r.

<sup>13</sup> *Transport 4.0. Rozwój elektromobilności i wodoromobilności na świecie i w Polsce. Część I – regulacje, rynek, praktyka*, red. K. Szelaąg, Warszawa 2021, s. 21.

<sup>14</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości”*, COM(2020) 789, Bruksela, 9.12.2020 r.

<sup>15</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Gotowi na 55: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej”*, COM(2021) 550, Bruksela, 14.07.2021 r.

<sup>16</sup> Zobowiązanie koncernów motoryzacyjnych do zredukowania emisji CO<sub>2</sub> oferowanych pojazdów względem 2021 r. o 20% od 2025 r., o 55% (50% dla samochodów dostawczych) od 2030 r. i o 100%, co oznacza *de facto* zakaz rejestracji nowych samochodów dostawczych i osobowych o napędzie spalinowym. Szerzej: *Podsumowanie PSPA. Rok 2022 w polskiej elektromobilności*, red. J. Wiśniewski, Ł. Witkowski, Warszawa 2023, s. 27–28.

<sup>17</sup> Szerzej: *Transport 4.0. Rozwój elektromobilności i wodoromobilności na świecie i w Polsce. Część I – regulacje, rynek, praktyka*, red. K. Szelaąg, Warszawa 2021, s. 21–22.

elektrycznych<sup>18</sup>, której postanowienia mają być niebawem zrewidowane poprzez zwiększenie dostępności ładowarek przy głównych szlakach komunikacyjnych Unii Europejskiej<sup>19</sup>.

W ramach dokumentów strategicznych szczebla krajowego najistotniejszą rolę odgrywa średniookresowa strategia rozwoju kraju, tj. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)<sup>20</sup>, której głównym celem jest stworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym zwiększeniu poziomu spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym. W ramach przewidywanych działań o charakterze prawnym, instytucjonalnym oraz inwestycyjnym w analizowanym obszarze zakłada ona m.in. stymulowanie rynku w celu zwiększenia udziału pojazdów o napędzie elektrycznym w ramach Programu „Elektromobilność”, ułatwianie lokalizacji stacji ładowania tego typu pojazdów oraz zakupu elektrycznych autobusów. Działania te mają być wykonywane głównie w oparciu o przepisy ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Pozostałe obowiązujące strategie odnoszące się w swej treści do zagadnienia elektromobilności<sup>21</sup> to: Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce<sup>22</sup>; Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych<sup>23</sup>; Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku<sup>24</sup> oraz Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2023<sup>25</sup>. Spośród propozycji formułowanych we wskazanych

<sup>18</sup> Motyw 23 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (Dz. Urz. UE nr L 307, 28.10.2014 r.).

<sup>19</sup> Art. 3 ust. 2 oraz art. 4 ust. 1 projektu rozporządzenia w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych zob. Komisja Europejska, *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych i uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE*, COM/2021/559, Bruksela, 14.07.2021 r. Szerzej na temat realizacji celów dotyczących punktów ładowania zob. U. Motowidlak, J. Górniak, *Czynniki krytyczne rozwoju elektromobilności z perspektywy zrównoważonych i rezyliencyjnych systemów mobilności*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 2022, z. 187, s. 140.

<sup>20</sup> Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. z 2017 r., poz. 260.

<sup>21</sup> Szerzej: A. Jurkowska-Gomułka, *Polityka elektromobilności i polityka konkurencji: korelacje [w:] Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności*, red. K. Kokocińska, J. Koła, Warszawa 2019, SIP Legalis, s. 3–5; *Transport 4.0. Rozwój elektromobilności i wodoromobilności na świecie i w Polsce. Część I – regulacje, rynek, praktyka*, red. K. Szelaąg, Warszawa 2021, s. 28–34.

<sup>22</sup> Ministerstwo Energii, *Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce – Energia do przyszłości*, 16.03.2017 r., [www.gov.pl/web/klimat/elektromobilnosc](http://www.gov.pl/web/klimat/elektromobilnosc) [dostęp: 4.08.2023].

<sup>23</sup> Ministerstwo Energii, *Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych*, 29.03.2017 r., [www.gov.pl/attachment/c3db2c7c-adc7-4b56-9bae-be4ec1e48683](http://www.gov.pl/attachment/c3db2c7c-adc7-4b56-9bae-be4ec1e48683); *Elektromobilności w Polsce – Energia do przyszłości*, 16.03.2017 r., <https://www.gov.pl/web/klimat/elektromobilnosc> [dostęp: 4.08.2023].

<sup>24</sup> Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku” (M.P. z 2019 r., poz. 1054).

<sup>25</sup> Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030: Założenia i cele oraz polityki i działania*, 18.12.2019 r., [www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu](http://www.gov.pl/web/klimat/krajowy-plan-na-rzecz-energii-i-klimatu) [dostęp: 4.08.2023].

dokumentach można wyodrębnić działania o charakterze: fiskalnym (ulgi podatkowe, opłaty rejestracyjne), infrastrukturalnym (stacje ładowania, buspasy), dotacyjnym (dopłaty do zakupu pojazdu) oraz związane z polityką zakupową jednostek samorządu terytorialnego (wytyczne kierowane do jednostek samorządu terytorialnego dotyczące udziału pojazdów zeroemisyjnych w użytkowanej przez nie flocie).

Akt prawnych o największej doniosłości dla realizacji ww. założeń sformułowanych na gruncie dokumentów unijnych i krajowych dokumentów strategicznych stanowi ustawa z dnia 11 stycznia 2018 roku o elektromobilności i paliwach alternatywnych<sup>26</sup>, która transponuje do polskiego porządku prawnego postanowienia dyrektywy 2014/94/UE w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych. Ustawa ta określa m.in. warunki rozwoju i rozmieszczania tego rodzaju instalacji w transporcie, obowiązki informacyjne w ich zakresie, tworzy podstawy funkcjonowania stref czystego transportu oraz zasady opracowania i realizacji Krajowych ram polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, a także kształtuje system zachęt pozwalających osiągnąć cele dyrektywy<sup>27</sup>. Ponadto omawiana regulacja oraz znowelizowane przez nią akty prawne ustaw odrębnych nakładają na jednostki samorządu terytorialnego nowe obowiązki, które w oparciu o kryterium przedmiotu tych zadań można podzielić na trzy zasadnicze grupy zadań:

- odnoszące się do tworzenia odpowiedniej liczby punktów ładowania pojazdów elektrycznych na swoim obszarze,
- w zakresie zapewnienia odpowiedniego udziału pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów w urzędach obsługujących gminę (powiat, województwo) oraz w celu wykonywania zadań publicznych, a także w przypadku zlecenia tych zadań podmiotom trzecim,
- związane z ustanawianiem szczególnych zasad użytkowania pojazdów elektrycznych w ruchu drogowym<sup>28</sup>.

### **3. Udział pojazdów elektrycznych we flocie jednostek samorządu terytorialnego**

Ustawodawca w ramach art. 35 ust. 1 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych nałożył na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek zapewnienia co najmniej 30-procentowego udziału pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów w obsługującym je urzędzie<sup>29</sup>. Wskazany nakazem nie zostały objęte gminy i powiaty, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 000.

<sup>26</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 875.

<sup>27</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, druk nr 2147, Sejm VIII kadencji.

<sup>28</sup> P. Lissoń, *Zadania gmin w dziedzinie elektromobilności [w:] Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności*, red. K. Kokocińska, J. Kola, Warszawa 2019, SIP Legalis, s. 6.

<sup>29</sup> Wskazany obowiązek wejdzie w życie 1 stycznia 2028 r. Obecnie, zgodnie z art. 68 ust. 2 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, jednostki samorządu terytorialnego mają

Tożsame wytyczne, rozszerzone o pojazdy napędzane gazem ziemnym, na podstawie art. 35 ust. 2 pkt 1–2 odnoszą się do wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego zadań publicznych<sup>30</sup> oraz zlecanych zadań publicznych, z wyłączeniem publicznego transportu zbiorowego. Analogiczny wymóg znajduje zastosowanie w przypadkach, gdy zadanie jest realizowane przez własne jednostki organizacyjne, jak również w przypadku zlecenia go do wykonania na zewnątrz. W takiej sytuacji jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do zapewnienia, w drodze stosownych postanowień, aby wykonawca w trakcie realizacji zamówienia wykorzystywał co najmniej 30% pojazdów napędzanych gazem ziemnym lub energią elektryczną<sup>31</sup>. Wszystkie wskazane limity odnoszą się do „floty” użytkowanych pojazdów, którą należy interpretować w znaczeniu wynikającym z ustaleń językoznawstwa, tj. jako ogół pojazdów wykorzystywanych przez daną organizację. W kontekście analizowanych przepisów za owe pojazdy należy uznać „pojazdy silnikowe” bądź „pojazdy samochodowe”, zatem kalkulacja spełnienia ustawowego limitu powinna zostać prowadzona w oparciu o ustalenie proporcji użytkowanych pojazdów silnikowych w relacji do pojazdów elektrycznych<sup>32</sup>.

Omawiane obowiązki zgodnie z art. 35 ust. 3 i 4 analizowanej regulacji nie znajdują zastosowania do zlecenia i powierzenia zadań, do których nie ma obowiązku stosowania przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych, a także w odniesieniu do wykonywania, zlecenia lub powierzenia zadań publicznych dotyczących letniego i zimowego utrzymania dróg polegającego na mechanicznej metodzie oczyszczania jezdni ulic, w szczególności zamiataniu i zmywaniu oraz zapobieganiu i zwalczaniu śliskości zimowej, w tym gołoledzi i usuwaniu śniegu.

Wymogi dotyczące sposobu świadczenia lub zlecenia usług komunikacji miejskiej<sup>33</sup> przez jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem gmin i powiatów, których liczba mieszkańców nie przekracza 50 000, zostały unormowane w art. 36 ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych i nakładają obowiązek realizacji tego rodzaju usług przez podmioty, w których udział autobusów

---

obowiązek zapewnić co najmniej 10-procentowy udział pojazdów elektrycznych we flocie użytkowanych pojazdów.

<sup>30</sup> Zgodnie z orzecznictwem TK ogół zadań samorządu terytorialnego ma charakter zadań publicznych – uchwała TK z dnia 14 września 1994 r., W/5/94, Dz.U. nr 109, poz. 527, natomiast norma ustawowa odnosi się do zadań własnych samorządu. Za: A. Mituś, *Art. 35 Pojazdy elektryczne we flocie pojazdów jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. F. Grzegorzczak, A. Mituś, Warszawa 2011, SIP LEX, s. 3.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>32</sup> Szerzej: J. Kola, M. Kruszyński, *Art. 34 Udział pojazdów elektrycznych we flocie pojazdów naczelnych i centralnych organów administracji państwowej* [w:] *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. K. Kokocińska, J. Pokrzywniak, Warszawa 2020, SIP Legalis, s. 2–3.

<sup>33</sup> W rozumieniu ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r., poz. 1343 i 2666).



zeroemisyjnych we flocie użytkowanych pojazdów na obszarze tej jednostki samorządu terytorialnego wynosi co najmniej 30%. Od 1 stycznia 2025 roku zostanie dopuszczona możliwość uwzględniania we wskazanym limicie również autobusów napędzanych biometanem<sup>34</sup>.

Biorąc pod uwagę ograniczone możliwości finansowe samorządów, a także konieczność dbania przez nie o utrzymanie przystępnego poziomu cenowego przejazdów komunikacją miejską, ww. obowiązek nie ma charakteru bezwzględny i może zostać uchylony w drodze czynności umocowanych w art. 37 omawianej ustawy tj. poprzez analizę kosztów i korzyści wykorzystania autobusów niskoemisyjnych<sup>35</sup> obejmującą analizę finansowo-ekonomiczną; oszacowanie efektów środowiskowych oraz analizę społeczno-ekonomiczną uwzględniającą wycenę kosztów związanych z emisją szkodliwych substancji. Uzyskanie wyniku wskazującego na brak korzyści z wykorzystania autobusów zeroemisyjnych uprawnia jednostkę samorządu terytorialnego do wykluczenia jej z obowiązku osiągnięcia ustawowego poziomu udziału autobusów zeroemisyjnych. Z uwagi na fakt, iż przepisy ustawy wprowadziły szereg kosztochłonnych obowiązków, wymagających poniesienia znacznych wydatków zarówno z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jak i budżetów podmiotów realizujących zlecone im zadania publiczne, w tym publiczny transport zbiorowy, ustawodawca przewidział długie okresy *vacatio legis*, spośród których najdłuższy horyzont czasowy między uchwaleniem ustawy a jej wejściem w życie odnosi się do analizowanej powinności<sup>36</sup>. Wskazywane wyżej przepisy rozpoczną obowiązywanie 1 stycznia 2028 roku, jednak art. 86 pkt 4 nakłada na samorządy obowiązek zapewnienia udziału autobusów zeroemisyjnych na poziomie odpowiednio co najmniej 5% na początek 2021 roku, 10% na 2023 rok i 20% od 2025 roku.

Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych w ramach transpozycji do krajowego porządku prawnego postanowień dyrektywy 2014/94/UE przekazuje do dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego również inne uprawnienia w obszarze elektromobilności, tj. m.in. kompetencje planistyczno-regulacyjne związane z tworzeniem odpowiedniej liczby punktów ładowania pojazdów elektrycznych<sup>37</sup> oraz ustanawianiem szczególnych zasad użytkowania pojazdów elektrycznych w ruchu drogowym (m.in. wyznaczanie stref czystego transportu, określanie miejsc i stanowisk postojowych dla pojazdów elektrycznych, a także nadawanie uprawnień do korzystania z buspasów)<sup>38</sup>.

<sup>34</sup> Nowe brzmienie art. 36 ust 1 (Dz.U. z 2021 r., poz. 2269).

<sup>35</sup> A. Chwałkowska, *Art. 37 Analiza kosztów i korzyści wykorzystania autobusów zeroemisyjnych* [w:] *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. K. Kokocińska, J. Pokrzywniak, Warszawa 2020, SIP Legalis, s. 2–3.

<sup>36</sup> K. Sikorski, *Art. 86 Wejście w życie* [w:] *Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. K. Kokocińska, J. Pokrzywniak, Warszawa 2020, SIP Legalis, s. 2.

<sup>37</sup> P. Lissoń, *Zadania gmin...*, *op.cit.*, s. 7.

<sup>38</sup> *Ibidem*, s. 12–15.

## 4. Model wspierania elektromobilności

Elektryfikacja sektora transportu stanowi fundamentalny element procesu tworzenia transportu zeroemisyjnego<sup>39</sup>, natomiast rozwój zrównoważonego transportu oraz ochrona środowiska naturalnego należą do priorytetów unijnej i krajowej polityki transportowej. Proces e-mobilności wywiera także istotny wpływ na funkcjonowanie globalnej gospodarki oraz wpisuje się w paradygmat dywersyfikacji źródeł energii i zmniejszania zależności od ropy naftowej<sup>40</sup>. Wdrożenie elektromobilności wymaga skoordynowanego wysiłku administracji rządowej, przedsiębiorstw, jednostek samorządu terytorialnego oraz obywateli<sup>41</sup>, gdyż na obecnym etapie rozwoju tej technologii generuje ona zbyt wysokie koszty dla regulowania jej przez mechanizmy rynkowe. Podmioty publiczne odgrywają w analizowanym systemie szczególną rolę z uwagi na możliwość niemalże pełnej modyfikacji ich działań za pośrednictwem czynności legislacyjnych, jak również szeroki zakres oddziaływania na obywateli, nie tylko bezpośrednio np. w ramach świadczenia usług komunikacji miejskiej przy wykorzystaniu zelektryfikowanego taboru, lecz także jako swoisty nośnik dobrych praktyk i demonstrator technologii dla ogółu społeczeństwa.

Model rozwoju elektromobilności przedstawiony w dokumentach strategicznych o zasięgu unijnym i krajowym przewiduje szereg zadań w tym obszarze, które mają charakter ogólnosystemowy. Mają one zarówno zasięg centralny, regionalny, jak i lokalny, a ich prowadzenie odbywa się na poziomie centralnym (jako zadanie administracji rządowej) i lokalnym (jako zadanie jednostek samorządu terytorialnego). Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej w Polsce zostały oparte na wielopodmiotowości władz współzarządzających sprawami w określonej sferze życia społeczno-gospodarczego, w związku czym szczególnego znaczenia nabiera sposób wykonywania zadań publicznych oparty na współdziałaniu i odpowiednim kształtowaniu stosunków pomiędzy administracją rządową a samorządową<sup>42</sup>. Samorząd terytorialny, stanowiący zasadniczy przedmiot badań w niniejszym opracowaniu, może być angażowany do realizacji działań służących przejściu od transportu publicznego napędzanego konwencjonalnie do transportu bazującego na paliwach alternatywnych, zwłaszcza autobusach elektrycznych. Zadanie to jest możliwe do wykonania na dwa sposoby: w drodze wsparcia finansowego z budżetu centralnego oraz za pośrednictwem obowiązków prawnych skupionych na dokonaniu przez ich

<sup>39</sup> T. Hoffmann, *Rozwój rynku elektromobilności w Polsce. Dylematy i wyzwania*, „Środkowo-europejskie Studia Polityczne” 2023, nr 1, s. 108.

<sup>40</sup> J. Zawieska, *Rozwój elektromobilności w Polsce* [w:] *Elektromobilność w Polsce na tle tendencji europejskich i globalnych*, red. J. Gajewski, W. Paprocki, J. Pieriegud, Warszawa 2019, s. 9.

<sup>41</sup> E. Kosiarz, *Wsparcie rozwoju elektromobilności – szanse rozwoju branży*, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 2, s. 119.

<sup>42</sup> K. Kokocińska, *Spójność działań organów władzy wykonawczej na rzecz rozwoju (na przykładzie sektora elektromobilności)* [w:] *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności*, red. K. Kokocińska, J. Kola, Warszawa 2019, SIP Legalis, s. 9.

adresatów wymiany posiadanego taboru<sup>43</sup>. Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych nie zawiera w swej treści przepisów przewidujących udzielanie jednostkom samorządu terytorialnego wsparcia finansowego na zakup pojazdów elektrycznych, jednak w tym zakresie mają one możliwość skorzystania ze środków unijnych dostępnych w ramach programów operacyjnych, a także funduszy krajowych w postaci dotacji na cele budowy infrastruktury ładowania drogowego transportu publicznego oraz stacji ładowania pojazdów elektrycznych<sup>44</sup>. Wskazywane źródła finansowania, mające rekompensować wyższy koszt zakupu pojazdów zeroemisyjnych<sup>45</sup>, należy uznać za nieadekwatne wobec istniejących potrzeb, co potwierdzają badania przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli, wskazujące, iż mniej niż 1/4 skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego zrealizowała ustawowe cele w zakresie udziału pojazdów elektrycznych we flotach pojazdów samochodowych obsługujących badane urzędy<sup>46</sup>. Ich przedstawiciele jako główne problemy w zakresie finansowania obowiązków wynikających z ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych wskazują: brak korzyści finansowych związanych z przejściem na transport zeroemisyjny (niewspółmiernie wysokie koszty zakupu pojazdów); niedostateczną dostępność wsparcia finansowego dla rozwoju elektromobilności oraz możliwości zakupu pojazdów elektrycznych; wysokie koszty kredytowania tego rodzaju zakupów, a także gwałtownie rosnące ceny energii elektrycznej skutkujące zwiększeniem kosztów operacyjnych przewoźników realizujących zadania w zakresie komunikacji miejskiej<sup>47</sup>.

## 5. Podsumowanie

Uwzględniając fakt, iż szereg obowiązków ustawowych w zakresie modyfikacji floty pojazdów wykorzystywanej przez jednostki samorządu terytorialnego rozpocznie pełne obowiązywanie w kilkuletnim horyzoncie czasowym, konieczna staje się

<sup>43</sup> A. Szafrąński, *Elektromobilność jako instrument realizacji zrównoważonego transportu miejskiego* [w:] *Zrównoważone miasto. Stan faktyczny i wyzwania prawne realizacji Agendy 2030*, red. M. Stębel, A. Szafrąński, P. Wojciechowski, Warszawa 2022, SIP Legalis, s. 20.

<sup>44</sup> P. Lissoń, *Zadania gmin...*, *op.cit.*, s. 12.

<sup>45</sup> Koszt zakupu autobusu elektrycznego o silniku zasilanym z baterii jest przeciętnie od 2 do 2,5 raza wyższy niż odpowiadającego im pojazdu o napędzie spalinowym (olej napędowy lub gaz ziemny), a także od 1,5 do 2 razy wyższy od autobusu z hybrydowym napędem spalinowym. Wskazana struktura cenowa nie uległa w okresie ostatnich kilku lat znaczącym zmianom. Za: NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Finansowanie przedsięwzięć służących rozwojowi elektromobilności w Polsce*, LLO.430.003.2022, Warszawa 2023, s. 64.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 51. Na koniec 2019 r. wymóg udziału samochodów elektrycznych we flocie obsługującej jednostki samorządu terytorialnego przewidziany na 1 stycznia 2022 r. został zrealizowany w około 18% skontrolowanych JST. Za: NIK, *Informacja o wynikach kontroli Wspieranie rozwoju elektromobilności*, KGP.430.016.2019, Warszawa 2020, s. 107.

<sup>47</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli. Finansowanie...*, *op.cit.*, s. 61.

modyfikacja krajowego modelu rozwoju elektromobilności przez aktualizację jego podstawowych założeń. Zasadne wydaje się zmniejszenie obciążeń natury legislacyjnej, nakładających obowiązki na podmioty publiczne, nie uwzględniając przy tym ich potrzeb, specyfiki funkcjonowania oraz kondycji finansowej. Alternatywą dla takich działań może być rozszerzenie systemu dofinansowań i ulg, a także działania informacyjno-edukacyjne ukazujące znaczenie i praktyczny sens transformacji transportu, która zachodzi obecnie w krajach rozwiniętych. Zrozumienie przez obywateli konieczności wprowadzania rozwiązań zeroemisyjnych, połączone z transformacją krajowego systemu energetycznego, która to dopiero *de facto* zapewni faktyczne korzyści ekologiczne związane z użytkowaniem tego typu pojazdów, pozwala mieć nadzieję na poprawę odbioru społecznego zwiększonych wydatków sektora publicznego w omawianym obszarze, a także pojazdów elektrycznych jako takich. Istotny aspekt wdrażania nowych technologii stanowi bowiem zobrazowanie społeczeństwu istnienia problemu oraz zachęcanie go do jego zwalczania, czego przykładem jest korelacja pomiędzy wskaźnikiem świadomości ekologicznej społeczeństw europejskich a udziałem samochodów elektrycznych i hybrydowych w ich rynku<sup>48</sup>.

Osiągnięcie korzyści wynikających z realizacji programów odnoszących się do elektromobilności, tj. podniesienie jakości życia w miastach związane z poprawą jakości powietrza oraz zmniejszeniem hałasu generowanego przez transport miejski; rozwojem nowoczesnych technologii na poziomie międzynarodowym; zmniejszeniem kosztów całkowitych zakupu pojazdów przy uwzględnieniu ich pełnego cyklu życia<sup>49</sup>, a także uzyskaniem niezależności w zakresie importu surowców energetycznych, wymaga szerszego niż obecnie podejścia ustawodawcy do tego zagadnienia. Konieczna wydaje się realizacja wieloaspektowych, rozłożonych w czasie działań uwzględniających specyfikę krajowej gospodarki, zasobność finansową obywateli oraz ich poziomu wiedzy na temat elektromobilności oraz zmian klimatycznych. Podjęcie wyżej wymienionych wysiłków spowoduje, iż transformacja w tym obszarze nastąpi niejako naturalnie, nie będzie zaś oparta na systemie nakazowym, który jak wskazuje historia, w polskich warunkach cechuje się ograniczoną skutecznością.

## Bibliografia

Buczkowski K., *Idea elektromobilności w działaniach polskiego rządu w latach 2015–2017 w kontekście kształtowania nowych postaw motoryzacyjnych*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Płocku. Nauki Ekonomiczne” 2018, t. XXVIII.

<sup>48</sup> K. Dereń, W. Owczarek, *Elektromobilność w Europie – perspektywy jej wdrożenia w Polsce*, „Organizacja i Zarządzanie” 2021, nr 84, s. 22.

<sup>49</sup> S. Bobowski, J. Gola, *Elektromobilność w systemie zamówień publicznych – aspekty prawne i ekonomiczne* [w:] *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności*, red. K. Kokocińska, J. Kola, Warszawa 2019, SIP Legalis, s. 13.

- Dereń K., Owczarek W., *Elektromobilność w Europie – perspektywy jej wdrożenia w Polsce*, „Organizacja i Zarządzanie” 2021, nr 84.
- Elektromobilność w Polsce na tle tendencji europejskich i globalnych*, red. J. Gajewski, W. Paprocki, J. Pieriegud, Warszawa 2019.
- Furmanek W., *Najważniejsze idee czwartej rewolucji przemysłowej (Industrie 4.0)*, „Dydaktyka Informatyki” 2018, nr 13.
- Hoffmann T., *Rozwój rynku elektromobilności w Polsce. Dylematy i wyzwania*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2023, nr 1.
- Kokocińska K., Kola J., *Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności*, Warszawa 2019.
- Kosiarz E., *Wsparcie rozwoju elektromobilności – szanse rozwoju branży*, „Kontrola Państwowa” 2021, nr 2.
- Kucharska A., *Transformacja energetyczna. Wyzwania dla Polski wobec doświadczeń krajów Europy Zachodniej*, Warszawa 2021.
- Motowidlak U., Górniak J., *Czynniki krytyczne rozwoju elektromobilności z perspektywy zrównoważonych i rezyliентnych systemów mobilności*, „Studia i prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 2022, z. 187.
- NIK, *Informacja o wynikach kontroli. Finansowanie przedsięwzięć służących rozwojowi elektromobilności w Polsce*, LLO.430.003.2022, Warszawa 2023.
- NIK, *Informacja o wynikach kontroli Wsparcie rozwoju elektromobilności*, KGP.430.016.2019, Warszawa 2020.
- Podsumowanie PSPA. Rok 2022 w polskiej elektromobilności*, red. J. Wiśniewski, Ł. Witkowski, Warszawa 2023.
- Przemysł 4.0 w przedsiębiorstwach z branży motoryzacyjnej, stan obecny i perspektywy rozwoju*, red. E. Dostatni, I. Rojek, Warszawa 2023.
- Rynek elektromobilności w Polsce. Badanie Bergman Engineering*, 29.04.2021 r., <https://polskiprzemysl.com.pl/raporty/rynek-elektromobilnosci-w-polsce/> [dostęp: 4.08.2023].
- Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2022 r.*, Warszawa 2023.
- Transport 4.0. Rozwój elektromobilności i wodoromobilności na świecie i w Polsce. Część I – regulacje, rynek, praktyka*, red. K. Szelaąg, Warszawa 2021.
- Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. F. Grzegorzczak, A. Mituś, Warszawa 2011.
- Ustawa o elektromobilności i paliwach alternatywnych. Komentarz*, red. K. Kokocińska, J. Pokrzywniak, Warszawa 2020.
- Wieczorek P., *Czwarta rewolucja przemysłowa – wizja przemysłu nowej generacji – perspektywa dla Polski*, „Kontrola Państwowa” 2018, nr 3.
- Zrównoważone miasto. Stan faktyczny i wyzwania prawne realizacji Agendy 2030*, red. M. Stębelski, A. Szafrąński, P. Wojciechowski, Warszawa 2022.

## Akty prawne

- Komisja Europejska, *Biała księga: Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędneho systemu transportu*, KOM(2011) 144, Bruksela, 28.03.2011 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (Dz. Urz. UE nr L 307, 28.10.2014 r.).
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej”*, COM(2016) 501, Bruksela, 20.07.2016 r.

- Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. z 2017, poz. 260.
- Ministerstwo Energii, *Plan Rozwoju Elektromobilności w Polsce – Energia do przyszłości*, 16.03.2017 r.
- Ministerstwo Energii, *Krajowe ramy polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych*, 29.03.2017 r.
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o elektromobilności i paliwach alternatywnych, druk nr 2147, Sejm VIII kadencji.
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 875).
- Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku” (M.P. z 2019 r., poz. 1054).
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski Zielony Ład”*, COM(2019) 640, Bruksela, 11.12.2019 r.
- Ministerstwo Aktywów Państwowych, *Krajowy plan na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030: Założenia i cele oraz polityki i działania*, 18.12.2019 r.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości”*, COM(2020) 789, Bruksela, 9.12.2020 r.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Gotowi na 55: osiągnięcie unijnego celu klimatycznego na 2030 r. w drodze do neutralności klimatycznej”*, COM(2021) 550, Bruksela, 14.07.2021 r.
- Komisja Europejska, *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych i uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE*, COM/2021/559, Bruksela, 14.07.2021 r.



mgr Konrad Żurek

ORCID: 0000-0001-6005-7787

e-mail: konrad456@o2.pl

Wydział Prawa i Administracji

WSPiA – Rzeszowska Szkoła Wyższa

## Polityka językowa państwa polskiego wobec mniejszości narodowych w okresie Polski międzywojennej – wybrane aspekty

### The language policy of the Polish state towards national minorities in interwar Poland – selected aspects

#### Abstract

The legal and political situation of national minorities in the reborn Polish state was complicated. The status of minorities and their rights were guaranteed by the provisions of the Little Treaty of Versailles of 1919. The actions of national minorities influenced the Polish state to a different extent. The regaining of independence by Poland changed many areas of life. Poland in the interwar period was multinational and multi-religious. The Polish state, faced with many challenges, was forced to pursue an appropriate language policy towards minorities living in the territory of the Republic of Poland. The aim of this article present the policy pursued by the Polish state, especially the language policy towards national minorities, and to indicate the most important legal changes relating to national minorities that took place in interwar Poland.

**Keywords:** Language laws, national minority, language policy, Interwar Poland.

#### Streszczenie

Sytuacja prawna i polityczna mniejszości narodowych w odrodzonym państwie polskim była skomplikowana. Status mniejszości i ich prawa zapewniały postanowienia małego traktatu wersalskiego z 1919 roku. Działania mniejszości narodowych w różnym stopniu oddziaływały na państwo polskie. Odzyskanie niepodległości przez Polskę zmieniło wiele dziedzin życia. Polska w okresie międzywojennym była wielonarodowościowa i wielowyznaniowa. Państwo polskie w obliczu wielu wyzwań zmuszone zostało do prowadzenia odpowiedniej polityki językowej wobec mniejszości

zamieszkujących jego terytorium. Celem tego artykułu jest ukazanie polityki prowadzonej przez państwo polskie, a zwłaszcza polityki językowej wobec mniejszości narodowych.

**Słowa kluczowe:** ustawy językowe, mniejszości narodowe, polityka językowa, Polska międzywojenna.

## 1. Wstęp

Odzyskanie niepodległości po 123 latach zaborów to okres wielu ważnych zmian w dziejach narodu i społeczeństwa polskiego. Wieloletni okres niebytu państwowego, jak również tradycje zaborczych państw tworzyły w odrodzonym państwie problemy zarówno natury politycznej, jak i społecznej. Jednak największe trudności stanowiły te natury ustrojowej<sup>1</sup>.

Istotny problem, jakim była unifikacja systemu ustrojowego ziem polskich tworzących porozbiorową strukturę, bazujących na trzech różnych porządkach prawnych państw zaborczych, stanowił główne wyzwanie, przed jakim stanęli twórcy odrodzonej Rzeczypospolitej Polskiej. W państwie polskim palącym problemem było niezwłoczne i sprawne zorganizowanie narodowej administracji. Funkcjonowanie na ziemiach polskich wielu systemów administracyjnych prowadziło do licznych trudności. Dlatego też niezwłocznie zajęto się integracją życia społecznego, którego rdzeniem była tożsamość narodowa, wspólna kultura duchowa i materialna, a nade wszystko historia<sup>2</sup>.

Okres dwudziestolecia międzywojennego wiązał się również z rozwojem zasobu leksykalnego polszczyzny. E. Woźniak sądziła, że w tym czasie modernizowała się i ustalała terminologia wielu dziedzin. Uwypuklić należy, że kodyfikacja nazewnictwa stanowiła domenę działania władz państwowych, w tym poszczególnych resortów oraz instytucji społecznych, naukowych, technicznych. Restytuowane państwo polskiej potrzebowało sprawnego przyjęcia obowiązującej, ujednocionej na całym terytorium, nomenklatury, oficjalnych nazw urzędów i organów władzy, jednostek podziału terytorialnego czy terminologii różnych branż<sup>3</sup>.

Jednym z nierozwiązywalnych problemów okresu Polski międzywojennej była kwestia mniejszości narodowych, które stanowiły około 30% mieszkańców kraju. Działania mniejszości narodowych w dużym stopniu oddziaływały na odrodzone państwo polskie. Stało ono przed dużym wyzwaniem, jakim było prawne uregulowanie stosunków z mniejszościami narodowymi i przyjęcie spójnego stanowiska wobec ich ojczyстых języków.

<sup>1</sup> A. Drogoń, *Ustrój samorządny województwa śląskiego czy autonomia? Spór doktrynalny czy też różne instytucje ustrojowe*, „Z Dziejów Prawa” 2018, t. 11(19) cz. 2, s. 121–138.

<sup>2</sup> J. Przygodzki, *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Wrocław 2019, s. 36–37.

<sup>3</sup> E. Woźniak, *Wkład dwudziestolecia międzywojennego w ewolucję polszczyzny*, „Poradnik Językowy” 2020, nr 6, s. 7–21.



Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie polityki prowadzonej przez państwo polskie, a zwłaszcza polityki językowej, wobec mniejszości narodowych w pierwszych latach Polski międzywojennej.

## 2. Państwo polskie wobec wyzwań w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości – krótka charakterystyka

Jednym z istotnych problemów, z jakimi odrodzone państwo polskie musiało się zmierzyć u progu nowych wyzwań, było ścieranie się w naszym kraju dwóch skrajnych koncepcji. Pierwszą z nich była koncepcja prawicowa, która dążyła do powołania silnie scentralizowanych państwowych organów. Adwersarzem tej koncepcji była strona lewicowa postulująca hasła daleko idącej samodzielności organów administracji terenowej. Problem, jakim niewątpliwie była różnorodność systemów prawnych, wymusił na władzach państwowych pilną reakcję, której rezultatem była unifikacja i kodyfikacja prawa oraz administracji<sup>4</sup>.

K. Grzybowski głosił pogląd, iż Rzeczpospolita była państwem narodu polskiego, a suwerenem był naród polski, czyli wszyscy obywatele na równi. Zwalczenie tendencji odśrodkowej, a następnie zespolenie i zharmonizowanie elementów zbiorowości społecznej było niezmiernie ważne dla rozwoju państwa polskiego<sup>5</sup>.

Jednym z największych sukcesów państwa polskiego było sprawne scalenie ziem dawnych zaborów w jeden organizm państwowy, a następnie stworzenie cywilnego aparatu władzy publicznej. Zaznaczyć trzeba, że „budowanie” kadry urzędniczej było zadaniem trudnym, m.in. dlatego, że w odrodzonym państwie polskim brakowało wykształconych ludzi (legitymujących się wyższym wykształceniem). W tym okresie ważną rolę odgrywali prawnicy, którzy wywarli duży wpływ w procesie tworzenia wzorów rozporządzeń oraz innych aktów prawnych<sup>6</sup>.

Podstawową doktryną polityczną w państwach o wielonarodowej strukturze społecznej było dążenie do unifikacji społeczeństwa poprzez prowadzoną integrację prawną, kulturalną oraz oświatową. Polityka państwa zmierzająca do polaryzacji i dyskryminacji ze względu na narodowość mogła w rezultacie prowadzić do wojen domowych, które destabilizują państwo.

W wyniku wydarzeń, jakie miały miejsce przed 11 listopada 1918 roku, a które związane były z życiem pod zaborami, państwo polskie było wielonarodowościowe. Na wschodzie kraju największa liczebnie była ukraińska mniejszość narodowa i mniejszość białoruska, natomiast w centrum najliczniejsza była mniejszość niemiecka oraz żydowska. Należy zauważyć, iż ukraińska mniejszość narodowa jako

<sup>4</sup> J. Przygodzki, *Komisje dla usprawnienia...*, *op.cit.*, s. 37.

<sup>5</sup> K. Grzybowski, *Rola prawa w likwidacji podziałów zaborczych oraz integracji państwa polskiego* [w:] *Droga przez półwiecze. O Polsce lat 1918–1968*, Warszawa 1969, s. 63.

<sup>6</sup> P. Winczorek, *O państwie, prawie i polityce*, Warszawa 2012, s. 66.

młody naród nie pojawiała się nigdy wcześniej w granicach naszego kraju. Prawo obejmujące mniejszości narodowe w Polsce międzywojennej normowane było wedle ustaleń małego traktatu wersalskiego podpisanego przez Polskę 28 czerwca 1919 roku. Mniejszości narodowe brały aktywny udział w życiu społecznym, kulturalnym i politycznym naszego kraju, miały również spory udział w samorządach<sup>7</sup>.

Jak wynika z pierwszego, przeprowadzonego w 1921 roku<sup>8</sup> spisu powszechnego, liczba ludności Polski liczyła około 27 milionów osób (Polacy stanowili 69%). Natomiast wśród mniejszości etnicznych najliczniejsi byli Ukraińcy, Żydzi, Białorusini oraz Niemcy. Gdy w kraju prowadzony był pierwszy spis ludności, w dalszym ciągu kształtowały się granice, a przeprowadzone badanie nie obejmowało swym zasięgiem ziem np. polskiej części Górnego Śląska i Litwy Środkowej. Spis powszechny z 1921 roku został też zbojkotowany przez część Ukraińców. Tym samym jego wiarygodność może budzić pewne zastrzeżenia. Drugi spis powszechny został przeprowadzony w 1931 roku. Zadawano wówczas także pytania o narodowość i język. W wielu przypadkach dochodziło do sytuacji, w której wyniki mogły nie być rzetelne ze względu na dużą liczbę osób deklarujących język polski jako ojczysty. Tym bardziej że znaczna część mieszkańców Kresów Wschodnich określała swój język jako „tutejszy”, co z pewnością mogło prowadzić do wielu rozbieżności interpretacyjnych wśród badaczy. Ponadto znaczna część badanych osób łączyła kategorię narodowości z pojęciem obywatelstwa. Tak było m.in. w przypadku żydów, którzy uważali się za Polaków wyznania mojżeszowego<sup>9</sup>.

Problematyką ochrony praw mniejszości narodowych w państwach funkcjonujących do 1918 roku oraz powstałych w Europie po zakończeniu I wojny światowej zajęła się pokojowa konferencja obradująca w Paryżu w 1919 roku. Na mocy art. 93 traktatu pokojowego zawartego w 28 czerwca 1919 roku przyjęto w Wersalu traktat między byłymi państwami ententy i Polską o ochronie ludności niemieckiej na obszarach odstąpionych Rzeczypospolitej. Na tej samej konferencji nie udało się natomiast zawrzeć traktatu z Rzeszą w sprawie ochrony polskiej mniejszości. Przedstawiciele mocarstw sprzymierzonych i stowarzyszonych nie uznali wówczas wszystkich racji polskiej delegacji w Wersalu, domagającej się równego traktowania mniejszości w Polsce i Niemczech<sup>10</sup>.

Postanowienia traktatu wersalskiego z Polską poruszające problematykę mniejszości narodowych wywołały spore kontrowersje ze strony polskiej delegacji na konferencję paryską oraz wybitnych prawników. Kością niezgody był m.in. art. 12

<sup>7</sup> A. Kupezyk, *Z badań nad polityką państwa polskiego wobec mniejszości narodowych i etnicznych po odzyskaniu niepodległości 11 XI 1918 roku*, Wrocław 2014, s. 159–173.

<sup>8</sup> *Statystyka Polski. Pierwszy Powszechny Spis Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 września 1921 roku*, t. XI, z. 2: *Gospodarstwa wiejskie*, Warszawa.

<sup>9</sup> <https://zpe.gov.pl/a/mniejszosci-narodowe-ii-rp-i-konflikty-na-tle-narodowosciowym/DRP-76tecq> [dostęp: 25.01.2022].

<sup>10</sup> M. Maciejewski, *Prawne aspekty położenia mniejszości narodowych na Górnym Śląsku w okresie międzywojennym*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 2014, t. 91, nr 1, s. 66–67.

tego traktatu stanowiącego wzorzec dla innych traktatów pokojowych a w sprawach mniejszości zawierającego postanowienia dotyczące osób należących do mniejszości narodowej w kategorii „zobowiązania o znaczeniu międzynarodowym”, co w rezultacie oznaczało poddanie tych przepisów późniejszym gwarancjom Ligi Narodów. Przyjęte przez tę organizację rozwiązania w przedmiotowej sprawie odznaczały się zdaniem B. Olszewskiego brakiem terminologicznej precyzji, gdzie zamiast pojęcia „mniejszość narodowa” posługiwano się określeniem „mniejszość językowa”, „mniejszość religijna” lub „mniejszość rasowa”. Ochrona prawna języka polskiego winna obejmować również problemy dotyczące używania języka polskiego w realizacji zadań publicznych i używania języka polskiego w obrocie, a także przy wykonywaniu przepisów z zakresu prawa pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>11</sup>.

### 3. Prawa mniejszości narodowych w świetle Konstytucji marcowej – krótka charakterystyka

17 marca 1921 roku Sejm Ustawodawczy większością głosów uchwalił pierwszą konstytucję niepodległego państwa polskiego<sup>12</sup>. Ustawa zasadnicza w swojej konstrukcji zawierała istotne kwestie administracji publicznej oraz podziału terytorialnego. Potwierdzała również system wdrożony przez ustawy tymczasowe.

Polska w świetle Konstytucji marcowej była państwem jednolitym, w którym nie było różnic ustrojowych w poszczególnych częściach kraju z wyłączeniem autonomii Śląska, która została zagwarantowana przez ustawę konstytucyjną z dnia 15 lipca 1920 roku zawierającą statut organiczny województwa śląskiego. Sejm Ustawodawczy pochylił się także nad problemem podziału Górnego Śląska. 15 lipca 1920 roku ustawą konstytucyjną dla województwa śląskiego powołano do życia autonomiczne województwo śląskie<sup>13</sup>.

Konstytucja marcowa uchwalona została przede wszystkim dla społeczeństwa, które odznaczało się dużą różnorodnością religijną, gdzie ponad połowę ludności stanowili katolicy obrządku łacińskiego, około 11% to byli grekokatolicy, 10% – prawosławni i wyznawcy judaizmu, około 3% ewangelicy, zaś resztę – inne wyznania<sup>14</sup>.

Ważnym zagadnieniem, nad którym należało się też pochylić, było niezwłoczne uregulowanie kwestii wyznaniowych podlegających presji ze strony międzynarodowej i wewnętrznym naciskom społeczeństwa, które w dużym stopniu oddziaływały

<sup>11</sup> B. Olszewski, *Kilka uwag o ochronie języka polskiego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2001, nr 47, s. 374.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267).

<sup>13</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. z 1920 r., nr 73, poz. 497).

<sup>14</sup> T.J. Zieliński, *Kwestie prawno-wyznaniowe w Konstytucji marcowej a ich ujęcie w późniejszych polskich ustawach zasadniczych*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 2, s. 59–94.

na politykę w tym zakresie. Warto zauważyć, że w międzywojniu Kościół katolicki funkcjonował w trzech obrządkach, tj. łacińskim, grecko-rusińskim oraz ormiańskim, co sprawiało, że każdy z nich prowadził własne sprawy finansowe<sup>15</sup>.

Konstytucja marcowa w art. 95 zagwarantowała wszystkim obywatelom ochronę życia, wolności oraz mienia „bez różnicy pochodzenia, narodowości, języka, rasy lub religii”. Na mocy ustawy zasadniczej mniejszości narodowe mogły prowadzić szkoły, zakłady dobroczynne, ponadto uzyskały prawo do prowadzenia własnych działań społecznych. Mogły także mieć własną reprezentację polityczną w Sejmie. Również Konstytucja kwietniowa z 1935 roku gwarantowała równość obywateli wobec prawa, w odróżnieniu jednak od jej poprzedniczki, wprowadzała tzw. zasadę lojalności wobec państwa, zakazując działań mniejszości narodowych mogących naruszać interes kraju. Owo uregulowanie podyktowane było nasilającymi się w kraju napięciami społecznymi na tle narodowościowym<sup>16</sup>.

Konstytucja marcowa zrównywała wobec prawa wszystkich obywateli Polski bez względu na wyznanie, język i narodowość. Podstawą prawną był art. 111 ustawy zasadniczej głoszący: „Wszystkim obywatelom poręcza się wolność sumienia i wyznania. Żaden obywatel nie może być z powodu swego wyznania i przekonań religijnych ograniczony w prawach, przysługujących innym obywatelom”.

Polityka językowa władz okresu międzywojennego kształtowała się, jak zauważył J. Ogonowski, jako wypadkowa idei hegemonii polszczyzny w życiu publicznym i aktualnej sytuacji językowej państwa wielonarodowego. Akty najwyższej rangi, jak ustawy konstytucyjne, pozostawiały ten problem otwarty. Zarówno w ustawie zasadniczej z 1921 roku, jak i w Konstytucji kwietniowej z 1935 roku język polski nie został ustanowiony językiem państwowym. Jednak w rządowym projekcie konstytucji z dnia 1 listopada 1919 roku figurował pomysł przewidujący dla języka polskiego rangę języka państwowego (z pomysłu tego zrezygnowano na etapie prac sejmowych nad projektem ustawy zasadniczej)<sup>17</sup>.

#### **4. Polityka językowa państwa polskiego wobec mniejszości narodowych**

Prawo odgrywa istotną rolę w rozwoju języka. Postrzegane jest jako przepisy, zakazy i nakazy regulujące stosunki między ludźmi danej społeczności, normuje sposób porozumiewania się w życiu publicznym, w szkole, w kościele<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> K.M. Żurek, *Pozycja finansowo-prawna Kościoła katolickiego obrządku łacińskiego w Polsce międzywojennej*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2022, nr 4, s. 157–173.

<sup>16</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227).

<sup>17</sup> J. Ogonowski, *Uprawnienia językowe mniejszości językowych w Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939*, Warszawa 2000, s. 71–72.

<sup>18</sup> W. Pisarek, *Prawne uwarunkowania rozwoju języka*, „Język Polski” 2001, nr 4, s. 242.

Prawo może być również zjawiskiem kultury, przejawem działalności kulturotwórczej. Obrazuje, jakie zachowania otrzymują kwalifikację pozytywną, a jakie negatywną. Wartości, jakie niesie ze sobą prawo, w istotnym stopniu wpływają na sposób myślenia i oceniania. Prawo pozwala kształtować stosunki społeczne i w dużym stopniu oddziałuje na świadomość ludzi i dynamizację życia społecznego. Winno realizować funkcję integracyjną ze względu na to, iż uregulowane prawem uprawnienia i obowiązki łączą społeczeństwo i zapewniają spójność organizmu państwowego. Z tego też względu państwo polskie po odzyskaniu niepodległości niezwłocznie przystąpiło do integracji życia społecznego<sup>19</sup>.

Po usunięciu zróżnicowania ustawodawstwa, jakie miało miejsce pod zaborem, konsekwentnie pracowano nad tym, aby nadać prawu taką treść, aby mogło stać się skutecznym instrumentem łączącym wszystkie siły społeczne oraz polityczne w odrodzonym państwie<sup>20</sup>. Jak słusznie zauważył G. Lisek, charakterystyczną cechą polskiej polityki językowej był fakt, że podyktowana była ona dramatami historii<sup>21</sup>.

Wśród zasadniczych czynników wyznaczających politykę językową w dobie Polski międzywojennej należy wskazać wielonarodowość, wielojęzyczność oraz wielowyznaniowość. Godny podkreślenia jest fakt, iż średnio co trzeci obywatel nie był Polakiem, a na tle innych państw europejskich nasz kraj odznaczał się najwyższym odsetkiem ludności obcej etnicznie. W zaistniałej sytuacji niezbędne było prawne uregulowanie stosunków z mniejszościami i przyjęcie spójnego stanowiska wobec ich ojczystych języków. Ważnym zadaniem, przed którym stanęło polskie państwo, było ułożenie stosunków z mniejszościami, w tym przyjęcie określonego kursu wobec ich języków. Tym bardziej że ich prawa zostały zagwarantowane w przyjętych zobowiązaniach międzynarodowych. Ze względu na duże zróżnicowanie terytorium Polski międzywojennej (ze względu na sytuację językową) ujawniło się kilka trudności, które należało niezwłocznie uregulować. Problem był tym większy, iż poszczególne mniejszości narodowe cechował różny, nie zawsze przychylny stosunek do państwa polskiego. Istotną sprawą, z jaką należało się również zmierzyć, były kwestie wyznaniowe. W omawianym okresie w sposób szczególny uwypukliły się odmienności narodowościowe i językowe z wyznaniowymi. E. Woźniak w okresie międzywojennym dostrzega problemy związane m.in. z kompetencjami językowymi wykwalifikowanej kadry w administracji oraz w sądownictwie. W pierwszych latach Polski międzywojennej zauważalny był brak odpowiednio wykształconej kadry urzędniczej. Szczególne braki obserwowano

<sup>19</sup> L. Górnicki, *Prawo jako czynnik integracji państwa w latach II Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2011, No 3375, s. 111–112.

<sup>20</sup> K. Grzybowski, *Rola prawa...*, *op.cit.*, s. 76. Zob. też: L. Górnicki, *Prawo jako czynnik...*, *op.cit.*, s. 113.

<sup>21</sup> G. Lisek, *Polityka językowa Polski i jej sąsiadów na przykładzie Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej*, „Język. Komunikacja. Informacja” 2011, nr 6, s. 79–89.

w Poznańskim i Kongresówce, gdzie grono urzędników uzupełniane było o przybyszy z Galicji<sup>22</sup>.

Mniejszości narodowe przebywające na obszarze II Rzeczypospolitej Polskiej były objęte ochroną prawną. Politykę Polski wobec mniejszości narodowych regulowały dwa akty prawne. Pierwszym z nich był tzw. traktat mniejszościowy podpisany w 18 czerwca 1919 roku w Wersalu, drugim – Konstytucja marcowa. Na mocy traktatu mniejszościowego mniejszości narodowe zyskały m.in. prawo do zakładania szkół oraz innych instytucji we własnym języku. Zobowiązywał on również państwo do finansowania szkół publicznych w językach mniejszości oraz respektowania zwyczajów religijnych, np. szabatu. W sytuacji gdy dochodziło do złamania postanowień traktatu, mniejszości narodowe mogły odwołać się do Ligi Narodów<sup>23</sup>.

W Polsce międzywojennej zauważa się wiele trudności związanych m.in. z przestrzeganiem praw mniejszości czy zbudowaniem spójnej polityki narodowościowej. Różnice wynikały przede wszystkim z odmiennych stanowisk politycznych oraz obaw o konsolidację i spójność odrodzonej państwowości. Warto zauważyć, że aspekt związany z przestrzeganiem praw narodowościowych mniejszości etnicznych pojawił się także w innych państwach, które objęte zostały umowami międzynarodowymi. Ujęta w nich gwarancja swobodnego rozwoju mniejszości dla wielu restytuowanych państw prowadziła do pewnych ograniczeń i nierzadko, jak spostrzegła B. Stoczewska, zderzała się z tendencjami irredentystycznymi części grup mniejszościowych<sup>24</sup>.

Odzyskanie niepodległości przez Polskę utorowało nową drogę dla publicznego stosowania języka polskiego, jak również dla nazewnictwa miejscowego. S. Łodziński pisał, że stawał się on językiem urzędowym, zaś jego państwowa legitymizacja oznaczała przejście od tak charakterystycznej dla wieku XIX relacji „język–naród” do bardziej rozbudowanych i skomplikowanych związków w schemacie „język–naród–państwo”. Tym samym przed ówczesną władzą w odrodzonym państwie polskim pojawiły się zadania, które były związane nie tylko z nadaniem mu oficjalnego statusu, ale i koniecznością przyjęcia wspólnej i jednolitej dla całego terytorium kraju oficjalnej nomenklatury władz, urzędów, jednostek podziału terytorialnego oraz ustaleniem, a w razie potrzeby repolonizacją nazw miejscowości<sup>25</sup>.

Prawa mniejszości narodowych do posługiwania się ich językiem w stosunkach z władzami administracyjnymi zapewniało ustawodawstwo językowe. Wskazuje na

<sup>22</sup> E. Woźniak, *Polityka językowa państwa polskiego w okresie międzywojennym*, „Socjolingwistyka” 2015, nr 29, s. 9–10.

<sup>23</sup> <https://sztetl.org.pl/pl/slownik/polityka-ii-rp-wobec-mniejszosci-narodowych> [dostęp: 17.01.2022].

<sup>24</sup> B. Stoczewska, *Mniejszości narodowe II RP w świetle konstytucji oraz innych aktów prawnych*, Kraków 2016, s. 670.

<sup>25</sup> S. Łodziński, *Języki mniejszości narodowych w przestrzeni publicznej. Czy zmiana krajobrazu językowego w Polsce?*, „Nauka” 2019, nr 3, s. 126.

to art. 1 ustawy z dnia 31 lipca 1924 roku, który stanowił, że język polski uznany został za język państwowy Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym wszystkie władze rządowe i samorządowe zobowiązane zostały w służbie wewnętrznej i zewnętrznej urzędować w języku polskim.

Ustawodawstwo w sprawach języka musiało uwzględniać postanowienia traktatów międzynarodowych i obligowało państwo polskie do ułatwiania komunikowania się w sądach obywatelom niepolskojęzycznym „zarówno ustnie, jak na piśmie”<sup>26</sup>.

## 5. Ustawy językowe

Podstawową ustawą regulującą status języka polskiego w odrodzonym państwie polskim była ustawa z dnia 31 lipca 1924 roku o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych (Dz.U. nr 73, poz. 724). Wydana została na mocy art. 44 ustawy zasadniczej z dnia 17 marca 1921 roku (Dz.U. nr 44, poz. 267 ze zm.). Jak słusznie spostrzegł M. Trzebiatowski, tę ustawę chroniącą język polski udało się wprowadzić mimo niejednorodnej struktury mieszkańców<sup>27</sup>. Celem takich działań miało być umocnienie polskiej państwowości (wśród osób zamieszkujących obszar państwa). Język to istotna część dziedzictwa narodowego, które szczególnie w dobie zaborów było przedmiotem ataku. Wystarczy przypomnieć chociażby prowadzone akcje propagandowe w zaborze pruskim oraz rosyjskim, których podstawowym celem było wynarodowienie ludności polskiej. Prawodawca, mając na uwadze okoliczności, potraktował język polski jako spoiwo rodzącej się państwowości<sup>28</sup>.

Zgodnie z art. 1 tej ustawy ustanowiono, że język polski jest językiem państwowym Rzeczypospolitej Polskiej i właśnie w tym języku urzędują wszystkie rządowe i samorządowe władze i urzędy administracyjne zarówno w służbie wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Ustawodawca uwypuklił tym samym zasadę posługiwania się językiem polskim jako wyłącznym językiem w zakresie kompetencji organów państwowych. Omawiany akt prawny precyzyjnie oddzielił również pojęcie języka państwowego i języka urzędowego, który był częścią składową języka państwowego<sup>29</sup>.

Zdaniem E. Woźniak nadanie polszczyźnie miana języka państwowego nie było najważniejszym celem ustawodawcy. Zasadniczym zadaniem tej ustawy było wcielenie w życie przepisów odnoszących się do używania języków mniejszości

<sup>26</sup> E. Woźniak, *Polityka językowa...*, *op.cit.*, s. 13.

<sup>27</sup> M. Trzebiatowski, *Zasada wykonywania czynności urzędowych w języku polskim*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 1, s. 68–100.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> P. Czarnecki, *Ustawa o języku polskim. Komentarz*, Warszawa 2014.

narodowych, lecz nie na całym obszarze państwa, ale na jej kresach wschodnich, tj. Wołyniu, Polesiu, Nowogródczyźnie oraz Wileńszczyźnie. Dlatego też w wielu opracowaniach naukowych przepisy te figurują w literaturze przedmiotu jako tzw. ustawy kresowe<sup>30</sup>.

Status polszczyzny jako formalnego języka urzędowania w zakresie wymiaru sprawiedliwości zapewniała natomiast ustawa o języku urzędowania sądów, urzędów prokuratorskich i notariatu, która została wdrożona w życie równocześnie z ustawą o języku państwowym i przewidywała takie same wyjątki od zasady wyłączności języka polskiego w wewnętrznym i zewnętrznym urzędowaniu sądów i urzędów prokuratorskich dla tych samych narodowości i obszarów<sup>31</sup>.

W ujęciu prawnym odrodzona Polska zrastała się po rozbiorach powoli. Aż do 1937 roku granice zaborów pokrywały się z granicami województw. Na terenie całego kraju ujednoczenie prawa cywilnego i rodzinnego dokonano się po II wojnie światowej<sup>32</sup>.

W rezultacie w ustawie z dnia 31 lipca 1924 roku o języku urzędowania sądów, urzędów prokuratorskich i notariatu unormowano zakres terytorialny oraz proceduralny używania języków ruskiego (ukraińskiego), białoruskiego i litewskiego. Natomiast w stosunku do mniejszości niemieckiej wiążąca była ustawa z dnia 31 marca 1925 roku, dotycząca języka urzędowego w okręgach sądów apelacyjnych (Poznania i Torunia). Ponadto zapewniała posługiwanie się językiem niemieckim w sądzie wyłącznie tym obywatelom polskim narodowości niemieckiej, którzy nie znali języka polskiego oraz nie korzystali z usług adwokata<sup>33</sup>.

Ustawy językowe spotkały się z wieloma krytycznymi opiniami, m.in. polityków żydowskich, którzy co prawda uznawali potrzebę zaspokojenia postulatów innych mniejszości narodowych, ale domagali się uznania praw własnego narodu<sup>34</sup>.

## 6. Podsumowanie

Sytuacja językowa w państwie polskim była trudna, wypracowano jednak wiele rozwiązań prawnych, które pomogły uregulować omawiane zagadnienie. W okresie Polski międzywojennej udało się m.in. zrealizować ustawy językowe odnoszące się do używania języka ojczystego przez ludność białoruską, litewską i ukraińską w szkołach, urzędach i sądach w województwach wschodnich. Szczególne

<sup>30</sup> E. Woźniak, *Polityka językowa...*, *op.cit.*, s. 12–13.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych (Dz.U. z 1924 r., nr 73, poz. 724).

<sup>32</sup> W. Pisarek, *Prawne uwarunkowania...*, *op.cit.*, s. 244–245.

<sup>33</sup> B. Stoczewska, *Mniejszości narodowe...*, *op.cit.*, s. 674. Zob. K. Kierski, *Ochrona praw mniejszości w Polsce*, Poznań 1933, s. 502–503.

<sup>34</sup> J. Tomaszewski, *Żydzi w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2016, s. 38.



znaczenie miały ustawy normujące status języka polskiego z 1924 roku, tj. ustawa o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych oraz ustawa o języku urzędowania sądów, urzędów prokuratorskich i notariatu. Warto także uwypuklić, że uznanie języków mniejszościowych pozwoliło w znacznej mierze usprawnić codzienną komunikację.

## Bibliografia

- Chojnowski A., *Koncepcje polityki narodowościowej rządów polskich w latach 1921–1939*, Wrocław 1979.
- Czarnecki P., *Ustawa o języku polskim. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Drogoń A., *Ustrój samorządny województwa śląskiego czy autonomia? Spór doktrynalny czy też różne instytucje ustrojowe*, „Z Dziejów Prawa” 2018, t. 11(19), cz. 2.
- Górnicki L., *Prawo jako czynnik integracji państwa w latach II Rzeczypospolitej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2011, No 3375.
- Grzybowski K., *Rola prawa w likwidacji podziałów zaborczych oraz integracji państwa polskiego [w:] Droga przez półwiecze. O Polsce lat 1918–1968*, Warszawa 1969.
- Kierski K., *Ochrona praw mniejszości w Polsce*, Poznań 1933.
- Kupczyk A., *Z badań nad polityką państwa polskiego wobec mniejszości narodowych i etnicznych po odzyskaniu niepodległości II XI 1918 roku*, Wrocław 2014.
- Lisek G., *Polityka językowa Polski i jej sąsiadów na przykładzie Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej*, „Język. Komunikacja. Informacja” 2011, nr 6.
- Łodziński S., *Języki mniejszości narodowych w przestrzeni publicznej. Czy zmiana krajobrazu językowego w Polsce?*, „Nauka” 2019, nr 3.
- Maciejewski M., *Prawne aspekty położenia mniejszości narodowych na Górnym Śląsku w okresie międzywojennym*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2014, t. 91, nr 1.
- Malinowska E., *Język prawno-administracyjny okresu dwudziestolecia międzywojennego*, „Poradnik Językowy” 2020, nr 6.
- Ogonowski J., *Uprawnienia językowe mniejszości językowych w Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939*, Warszawa 2000.
- Olszewski B., *Kilka uwag o ochronie języka polskiego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2001, nr 47.
- Przygodzki J., *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*, Wrocław 2019.
- Pisarek W., *Prawne uwarunkowania rozwoju języka*, „Język Polski” 2001, nr 4.
- Statystyka Polski. Pierwszy Powszechny Spis Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 września 1921 roku*, t. XI, z. 2: *Gospodarstwa wiejskie*, Warszawa.
- Stoczewska B., *Mniejszości narodowe II RP w świetle konstytucji oraz innych aktów prawnych*, Kraków 2016.
- Tomaszewski J., *Żydzi w II Rzeczypospolitej*, Warszawa 2016.
- Trzebiatowski M., *Zasada wykonywania czynności urzędowych w języku polskim*, „Przegląd Legislacyjny” 2011, nr 1.
- Winczorek P., *O państwie, prawie i polityce*, Warszawa 2012.
- Witkowski W., *Historia administracji w Polsce 1764–1989*, Warszawa 2012.
- Woźniak E., *Polityka językowa państwa polskiego w okresie międzywojennym*, „Socjolingwistyka” 2015, nr 29.
- Woźniak E., *Wkład dwudziestolecia międzywojennego w ewolucję polszczyzny*, „Poradnik Językowy” 2020, nr 6.

Zieliński T.J., *Kwestie prawnowyznaniowe w Konstytucji marcowej a ich ujęcie w późniejszych polskich ustawach zasadniczych*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021, nr 2.

Żurek K.M., *Pozycja finansowo-prawna Kościoła katolickiego obrządku łacińskiego w Polsce międzywojennej*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2022, nr 4.

## **Akty prawne**

Ustawa Konstytucyjna z dnia 15 lipca 1920 r. zawierająca statut organiczny Województwa Śląskiego (Dz.U. z 1920 r., nr 73, poz. 497).

Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1921 r., nr 44, poz. 267).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r., nr 30, poz. 227).

Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r. o języku państwowym i języku urzędowania rządowych i samorządowych władz administracyjnych (Dz.U. z 1924 r., nr 73, poz. 724).

Mały traktat wersalski (Dz.U. RP z 1920 r., nr 110, poz. 728).

## **Źródła internetowe**

<https://sztetl.org.pl/pl/sloownik/polityka-ii-rp-wobec-mniejszosci-narodowych> [dostęp: 17.07.2023].

<https://zpe.gov.pl/a/mniejszosci-narodowe-ii-rp-i-konflikty-na-tle-narodowosciowym/DRP76teccq> [dostęp: 25.08.2023].