

---

# ACTA IURIDICA

— *Resoviensia* —

NR 3(38)/2022

pod redakcją naukową  
Anny Kościótek

„Acta Iuridica Resoviensia” są kontynuacją  
„Zeszytów Naukowych Uniwersytetu Rzeszowskiego.  
Seria Prawnicza. Prawo”



WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu Rzeszowskiego  
Rzeszów 2022

Redaktor naczelny  
dr hab. ANNA KOŚCIÓŁEK, prof. UR

Z-ca redaktora naczelnego  
dr WOJCIECH J. KOSIOR LL.M.

Redaktorzy tematyczni  
dr hab. ELŻBIETA FERET, prof. UR; dr hab. ANETA ARKUSZEWSKA, prof. UR;  
dr hab. VIKTORIYA SERZHANOVA, prof. UR; dr hab. PIOTR SOWIŃSKI, prof. UR

Redaktor statystyczny  
AGATA JANAS

Sekretarz redakcji  
dr KATARZYNA SZWED, dr JUSTYNA CIECHANOWSKA

Asystent redakcji  
mgr MARTA GOŁOWSKA

Rada naukowa

prof. dr hab. Stanisław Pieprzny (Uniwersytet Rzeszowski) – Przewodniczący; Prof. dr hab. Elżbieta Ura (Uniwersytet Rzeszowski); Prof. dr hab. Stanisław Sagan (Uniwersytet Rzeszowski); dr hab. Renata ŚwirgońSkok, prof. UR (Uniwersytet Rzeszowski); dr hab. Maciej Rzewuski, prof. UWM (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski); doc. JUDr. Dobrovičová Gabriela, CSc. (Pavol Jozef Šafárik University in Košice – Slovakia); Prof. h.c.doc. JUDr. Mária Bujňáková (Pavol Jozef Šafárik University in Košice – Slovakia); doc. JUDr. Mária Kiovská, CSc. (Pavol Jozef Šafárik University in Košice – Slovakia); Prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Masaryk University – Czech Republic); Prof. Francesco Lucrezi (Università degli Studi di Salerno – Italy); Prof. dr hab. Marina Karaseva-Sentsova (Voronezh State University – Russia); dr doc. Marian Bedrii (Ivan Franko National University of Lviv – Ukraine); Prof. univ. dr. Ioan Leş (Lucian Blaga University of Sibiu – Romania); Assoc. Prof. PhD. Ioan Ganfalean (University „1 Decembrie 1918” of Alba Iulia – Romania); Lect. PhD. Miruna Mihaela Tudorascu (University „1 Decembrie 1918” of Alba Iulia – Romania); Víctor Hugo Ramírez Lavalle (Universidad Iberoamericana Puebla – Mexico); Professor Dr. Lecturer Irene Bajo Garcia (Universidad de Alicante – Spain); Prof. Ph.D. Evhen Tsybulenko (Tallinn University of Technology – Estonia); Prof. Ph.D. Tanel Kerikmäe (Tallinn University of Technology – Estonia); Prof. Angelo Vigliani Ferraro (University “Mediterranea” of Reggio Calabria – Italy)

Opracowanie redakcyjne i korekta  
BERNADETA LEKACZ

Opracowanie techniczne  
EWA KUC

Łamanie  
BARBARA DRAŹEK-OCZOŚ

Projekt okładki  
JULIA SOŃSKA-LAMPART, WOJCIECH PĄCZEK

© Copyright by  
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego  
Rzeszów 2022

**ISSN 2720-0574; DOI: 10.15584/actaires**

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja drukowana

2011

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO  
35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigonia 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. 30; ark. druk. 27; zlec. red. 3/2023

---

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

**SPIS TREŚCI****ARTYKUŁY**

MARCIN BURDZIK	
Tajemnica medyczna i prawo do prywatności w dobie e-zdrowia – uwagi w kontekście Systemu Informacji Medycznej .....	11
JAIME CLEMENTE MARTÍNEZ	
La consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los ayuntamientos mediante el derecho constitucional a la participación ciudadana local en España .....	26
SZYMON DUBIS	
Funkcjonowanie rady gminy w czasie pandemii COVID-19 .....	40
MAŁGORZATA EYSYMONTT	
The “mObywatel” application as a sign of the increase of informatisation of the Polish society – critical remarks on the practical applicability of the tool .....	57
ANDRZEJ FELLNER, RADOSŁAW FELLNER	
Nawigatorskie przygotowanie systemów bezzałogowych statków powietrznych do operacyjnych działań jednostek ochotniczych straży pożarnych – wybrane przykłady .....	75
STEFAN MAREK GROCHALSKI	
Rejestracja obiektów kosmicznych obowiązkiem państw. Wykreślenie z rejestru prawem państw .....	93
BOGDAN JAWORSKI	
Regional and local branch agencies of the central government .....	106
RENATA KAMIŃSKA	
Nabywanie nieruchomości na potrzeby rozwoju miast z zastosowaniem procedury wywłaszczeniowej w czasach Republiki Rzymskiej .....	120
KONRAD KĘDZIERSKI	
Administracja w dobie pandemii .....	131
ANNA MAGDALENA KOSIŃSKA	
W poszukiwaniu modelu kontroli granicznej cudzoziemców w ruchu lotniczym – kasus Shamindera Puriego .....	140
EWA KUBAS	
Ograniczenia w zakresie prowadzenia zbiorów publicznych w dobie pandemii COVID-19 ...	155

STANISŁAW LUDWIKOWSKI	
Rozważania prawnomiędzynarodowe dotyczące wykorzystania przestrzeni kosmicznej w czasie konfliktu zbrojnego .....	164
GRZEGORZ ŁASKAWSKI	
Zgromadzenia w dobie pandemii COVID-19 .....	182
WERONIKA MACOKINA	
Ósmy kontynent i jego nieruchomości czyli jak internet zmienia Kosmos. Aspekty prawne .....	197
TELESFOR MAREK MARKIEWICZ	
Zarządzanie ruchem lotniczym w polityce lotniczej Unii Europejskiej .....	212
ARTUR MAZURKIEWICZ	
The concept of reinstatement of the deadline in the covid special act in light of traditional solutions of administrative law in this respect .....	235
ŁUKASZ MROCZYŃSKI-SZMAJ	
Whistleblowing w świetle nowych zasad dyrektywy o sygnalistach a doświadczenia ładu korporacyjnego wybranych polskich spółek energetycznych .....	247
MONIKA NOWIKOWSKA	
The right to privacy versus state security – a conflict of constitutional values .....	267
MAGDALENA OSSOWSKA	
Porzucenie nieoznakowanych narzędzi połowowych – instytucja prawa prywatnego w służbie realizacji celów publicznych? .....	283
ELŻBIETA URA	
Działania podejmowane przez administracje rządową w okresie pandemii COVID-19 ...	294
DOLORES GRACJA PIWEK	
Proces zgłaszania zdarzeń lotniczych w ramach systemu zarządzania bezpieczeństwem na przykładzie instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej .....	306
HELENA PÉREZ-BELTRÁN	
Constitutional reflections on the distribution of competences regarding Spanish civil legislation .....	318
MAŁGORZATA POLKOWSKA	
Bezpieczeństwo kosmiczne – współczesne wyzwania .....	328
PAWEŁ ROMANIUK	
Kontrola obywatelska jako czynnik wspierający prawidłowe funkcjonowanie administracji publicznej .....	345
ANNA NATALIA SIWIEC	
Globalna pandemia a przewóz towarów drogą lotniczą w Europie .....	356
JOANNA SKUZA	
Szara strefa tytoniowa w Polsce .....	371
MARIUSZ SOKOŁOWSKI	
Bezpieczeństwo jako determinanta ograniczenia wolności i swobód obywatelskich .....	381

MICHAŁ TUTAJ  
From millet members to citizens. The Civil Code of Turkey and the formation of the  
idea of citizenship in Turkey ..... 397

FRANCO VALLOCCHIA  
Human and divine in the dialectic of powers in ancient Rome ..... 410

## GLOSY

TOMASZ SZCZYGIEL  
Glosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. I KZP 10/19 ... 421

**AFILIACJE** ..... 429

## CONTENTS

### ARTICLES

<b>MARCIN BURDZIK</b>	
Medical secrecy and right to privacy in the era of e-health – comments in the context of the Medical Information System .....	11
<b>JAIME CLEMENTE MARTÍNEZ</b>	
Achievement of sustainable development goals municipalities through the constitutional right to participation of local citizens in Spain .....	26
<b>SZYMON DUBIS</b>	
Functioning of the Mucipial Council during the COVID-19 pandemic .....	40
<b>MAŁGORZATA EYSYMONTT</b>	
The “mObywatel” application as a sign of the increase of informatisation of the Polish society – critical remarks on the practical applicability of the tool .....	57
<b>ANDRZEJ FELLNER, RADOSŁAW FELLNER</b>	
Navigation preparation of unmanned aircraft systems for the operational activities of volunteer fire services – selected examples .....	75
<b>STEFAN MAREK GROCHALSKI</b>	
Registration of objects launched into outer Space is the states obligation. Their removal from the register is the states legal right .....	93
<b>BOGDAN JAWORSKI</b>	
Regional and local branch agencies of the central government .....	106
<b>RENATA KAMIŃSKA</b>	
Acquisition of the real estate for the city development with the application of the expropriation procedure in Republican Rome .....	120
<b>KONRAD KĘDZIERSKI</b>	
Administration in the age of the pandemic .....	131
<b>ANNA MAGDALENA KOSIŃSKA</b>	
Border control of the foreigners in the air traffic in the light of fundamental rights protection .....	140
<b>EWA KUBAS</b>	
Restrictions on conducting public collections during the COVID-19 pandemic .....	155

STANISŁAW LUDWIKOWSKI	
Legal and international considerations concerning the use of outer space in an armed conflict .....	164
GRZEGORZ ŁASKAWSKI	
Public assemblies during the COVID-19 pandemic .....	182
WERONIKA MACOKINA	
The eighth continent and its properties – how the internet is changing outer space. Legal aspects .....	197
TELESFOR MAREK MARKIEWICZ	
Air traffic management in the aviation policy of the European Union .....	212
ARTUR MAZURKIEWICZ	
The concept of reinstatement of the deadline in the covid special act in light of traditional solutions of administrative law in this respect .....	235
ŁUKASZ MROCZYŃSKI-SZMAJ	
Whistleblowing in the light of the new principles of the whistleblower directive and in the experiences of corporative governance of Polish energy partnerships .....	247
MONIKA NOWIKOWSKA	
The right to privacy versus state security – a conflict of constitutional values .....	267
MAGDALENA OSSOWSKA	
Abandonment of unmarked fishing gear – the private law institution in the service of public goals? .....	283
ELŻBIETA URA	
Actions taken by the government administration during the COVID-19 pandemic .....	294
DOLORES GRACJA PIWEK	
The process of aviation occurrences reporting in the framework of the safety management system as exemplified by an air navigation services provider .....	306
HELENA PÉREZ-BELTRÁN	
Constitutional reflections on the distribution of competences regarding Spanish civil legislation .....	318
MAŁGORZATA POLKOWSKA	
Space security – contemporary challenges .....	328
PAWEŁ ROMANIUK	
Civil control as a factor supporting the correct functioning of public administration .....	345
ANNA NATALIA SIWIEC	
Global pandemic and air freight of goods in Europe .....	356
JOANNA SKUZA	
Poland’s tobacco shadow zone .....	371
MARIUSZ SOKOŁOWSKI	
Security as a determinant of limiting freedom and civil liberties .....	381

MICHAŁ TUTAJ	
From millet members to citizens. The Civil Code of Turkey and the formation of the idea of citizenship in Turkey .....	397

FRANCO VALLOCCHIA	
Human and divine in the dialectic of powers in ancient Rome .....	410

## **GLOSSES**

TOMASZ SZCZYGIEL	
Gloss to the decision of the Supreme Court of 15 January 2020, I KZP 10/19 .....	421

<b>AFFILIATIONS</b> .....	429
---------------------------	-----



# ARTYKUŁY



**Marcin Burdzik**

Uniwersytet Śląski w Katowicach  
ORCID: 0000-0001-6607-6663

**TAJEMNICA MEDYCZNA I PRAWO DO PRYWATNOŚCI  
W DOBIE E-ZDROWIA – UWAGI W KONTEKŚCIE SYSTEMU  
INFORMACJI MEDYCZNEJ****Wprowadzenie**

Każdy pacjent ma prawo do zachowania w tajemnicy informacji z nim związanych, a uzyskanych w związku z wykonywaniem zawodu medycznego (art. 13 u.p.p.<sup>1</sup>). Informacje te objęte są tajemnicą medyczną<sup>2</sup> i podlegają ochronie przed nieuprawnionym dostępem do ich treści, co stanowi egzemplifikację konstytucyjnego prawa do prywatności jednostki (art. 47 Konstytucji RP). Korelatem dyskutowanego uprawnienia jest wynikający z art. 14 ust. 1 u.p.p. generalny obowiązek zachowania tajemnicy medycznej<sup>3</sup> przez osoby wykonujące zawody medyczne oraz należyta ochrona dokumentacji medycznej, która stanowi materialny nośnik informacji objętych wyżej wymienioną tajemnicą<sup>4</sup> (art. 23 ust. 2 u.p.p.). Zastrzeżenie to dotyczy dokumentacji medycznej *in genere*, tj. zarówno dokumentacji prowadzonej w formie tradycyjnej (papierowej), jak i w formie elektronicznej oraz elektronicznej dokumentacji medycznej, o której mowa w ustawie

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. 2022, poz. 1876 ze zm.).

<sup>2</sup> R. Kubiak, *Tajemnica medyczna*, Warszawa 2015, s. 26.

<sup>3</sup> W pewnym uproszczeniu można przyjąć, że tajemnica medyczna stanowi obowiązek zachowania w poufności informacji uzyskanych od pacjenta w związku z wykonywaniem zawodu medycznego. Obowiązek ten ciąży na wszystkich osobach wykonujących zawody medyczne i wynika z art. 14 u.p.p. oraz właściwych przepisów korporacyjnych regulujących zasady wykonywania poszczególnych zawodów medycznych (zob. np. art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, Dz.U. 2022, poz. 1731, dalej: u.z.l.; art. 17 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej, Dz.U. 2022, poz. 2702). W zakresie szczegółowych rozważań na temat zakresu znaczeniowego pojęcia *tajemnica medyczna* zob. np. R. Kubiak, *Tajemnica medyczna*, s. 26–38; M. Burdzik, *Lekarz w procesie karnym jako gwarant tajemnicy lekarskiej*, Warszawa 2021, s. 65–69.

<sup>4</sup> M. Burdzik, *Lekarz w procesie...*, s. 242.

z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia<sup>5</sup>. Dostęp do tych treści przez podmioty inne niż pacjent powinien mieć każdorazowo charakter ekstraordynaryjny i ściśle ograniczony, a także uzasadniony.

Obecnie dane zawarte w dokumentacji medycznej pacjenta są wykorzystywane do współtworzenia baz danych obsługiwanych za pomocą centralnych systemów teleinformatycznych, takich jak System Informacji Medycznej (SIM). Tego rodzaju rozwiązania niewątpliwie usprawniają przebieg procesu diagnostyczno-terapeutycznego, zapewniając szybki przepływ informacji o stanie zdrowia danej osoby pomiędzy podmiotami udzielającymi świadczeń zdrowotnych. Co jest szczególnie istotne w dobie dynamicznie rozwijającego się e-zdrowia<sup>6</sup>.

Warto jednak zauważyć, że ustawodawca przewidział bardzo szeroki i zróżnicowany katalog podmiotów posiadających dostęp do SIM, do którego należą chociażby jednostki samorządu terytorialnego (art. 12 ust. 3–8 u.s.i.). Jednocześnie szczegółowy zakres raportowanych tam danych określany jest za pomocą aktów rangi podstawowej. *De lege lata* informacje dotyczące stanu zdrowia pacjenta są przekazywane do SIM bez wymogu uzyskania zgody tego ostatniego, a nawet gdy pacjent wyraźnie sprzeciwi się ich przekazaniu.

Zachodzi zatem pytanie, czy takie rozwiązania nie czynią z tajemnicy medycznej konstrukcji o charakterze iluzorycznym, a co za tym idzie – czy prawodawca nadal gwarantuje jednostce możliwość rzeczywistej realizacji prawa do prywatności w zakresie danych dotyczących jej stanu zdrowia. Dotyczy to zwłaszcza uprawnienia do zachowania tego rodzaju informacji w stanie wolnym od ingerencji osób trzecich, tj. decydowania o katalogu podmiotów posiadających dostęp do takich danych. Rozstrzygnięcie powyższych dylematów pozostaje zasadniczym celem niniejszego opracowania<sup>7</sup>.

## Tajemnica medyczna a prawo do prywatności

Z uwagi na intymny, nierzadko subiektywnie wstydlivy charakter informacji przekazywanych przez pacjenta osobom wykonującym zawody medyczne

---

<sup>5</sup> Dz.U. 2022, poz. 1555 ze zm. (dalej: u.s.i.).

<sup>6</sup> E-zdrowie stanowi wspólną domenę sektorów ochrony zdrowia i nowoczesnych technologii teleinformatycznych, w których technologie ICT służą poprawie dostępności, efektywności i jakości usług sektora ochrony zdrowia. M. Czerwińska, *Specyfika zachowań e-pacjentów w Internecie*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2015, nr 38, 2015, s. 345. Technologie ICT wykorzystywane są zarówno do udzielania świadczeń zdrowotnych, jak i realizacji praw pacjenta, takich jak prawo do informacji czy prawo dostępu do dokumentacji medycznej. J. Król-Całkowska, *E-dokumentacja medyczna i telemedycyna. Aspekty prawne*, Warszawa 2021, s. 20.

<sup>7</sup> Z uwagi na ograniczone ramy opracowania kwestie dotyczące przetwarzania danych o stanie zdrowia w kontekście RODO oraz ustawy o ochronie danych osobowych nie będą szerzej eksplorowane (z wyjątkiem niezbędnych odesłań). W tym zakresie zob. np. *Ochrona danych medycznych. RODO w ochronie zdrowia*, red. M. Jackowski, Warszawa 2018.

tajemnica medyczna stanowi *conditio sine qua non* efektywnego procesu diagnozy i leczenia. Tylko w warunkach pełnej poufności możliwe jest ujawnienie wszystkich relewantnych wiadomości dotyczących stanu zdrowia pacjenta (np. okoliczności, w jakich doszło do zakażenia daną chorobą). Założenie to odnosi się do każdej gałęzi medycyny.

Ochrona tajemnicy medycznej nie jest możliwa bez równoległej i właściwej ochrony dokumentacji medycznej, w której informacje pozyskane od pacjenta w związku z udzielaniem mu świadczeń zdrowotnych są następnie umieszczone<sup>8</sup>. Pojęcie *dokumentacja medyczna* obejmuje swoim zakresem całokształt dokumentów wytwarzanych przez podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych w związku z ich udzielaniem. Szczegółowe zasady prowadzenia dokumentacji, w tym jej udostępniania i przechowywania, określają art. 24–30a u.p.p. oraz właściwe akty wykonawcze<sup>9</sup>. Dokumentacja ta obejmuje zarówno dokumentację indywidualną (dotyczącą poszczególnych pacjentów), jak i dokumentację zbiorczą, dotyczącą ogółu (lub grupy) pacjentów korzystających ze świadczeń zdrowotnych w tym podmiocie (§ 2 Rozp.DM). W obecnym stanie prawnym zasadniczą formą prowadzenia omawianej dokumentacji jest forma elektroniczna (§ 1 ust. 1 Rozp.DM). Forma papierowa jest dopuszczalna wyłącznie, gdy warunki organizacyjno-techniczne uniemożliwiają prowadzenie dokumentacji w postaci elektronicznej lub przepis rozporządzenia tak stanowi (§ 1 ust. 2 Rozp.DM). Niedopuszczalne jest przy tym równoczesne prowadzenie dokumentacji w obu wymienionych formach<sup>10</sup>.

Od dokumentacji prowadzonej w formie elektronicznej, o której mowa powyżej, należy odróżnić elektroniczną dokumentację medyczną (EDM). Choć nazwy te są bardzo zbliżone, a w języku powszechnym często stosowane za-

---

<sup>8</sup> Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 kwietnia 2020 r. w sprawie w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów dokumentacji medycznej oraz sposobu jej przetwarzania (Dz.U. 2022, poz. 1304; dalej Rozp.DM) wpisów w dokumentacji medycznej dokonuje się niezwłocznie po udzieleniu świadczenia zdrowotnego z zapewnieniem niezaprzeczalności i integralności danych, a w dokumentacji w postaci papierowej – w sposób czytelny i w porządku chronologicznym. Wpisy i zmiany wpisów opatruje się oznaczeniem osoby, która ich dokonała (§ 4 ust. 2 Rozp.DM) oraz podpisuje zależnie od formy tej dokumentacji (§ 4 ust. 3–5).

<sup>9</sup> Obecnie materię tę regulują: Rozp.DM, a także rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 6 sierpnia 2021 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów oraz sposobu przetwarzania dokumentacji medycznej w podmiotach leczniczych utworzonych przez Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. 2021, poz. 1825) oraz rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2020 r. w sprawie rodzajów, zakresu i wzorów oraz sposobu przetwarzania dokumentacji medycznej w podmiotach leczniczych utworzonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (Dz.U. 2022, poz. 1957).

<sup>10</sup> Rozwiązanie to ma zapobiegać powielaniu dokumentacji medycznej, a w efekcie przechowywaniu zdublowanych danych o pacjencie w dwóch formach. M.E. Kowalska, S. Jakubowski, A. Romaszewski, *Pacjent i jego dane – część 1 – prawo do danych o stanie zdrowia w aspekcie wdrażania planowanych rozwiązań dokumentacji medycznej w postaci elektronicznej i RODO*, „Zeszyt Naukowy Zarządzania i Bankowości w Krakowie” 2019, nr 53, s. 26.

miennie, to w płaszczyźnie normatywnej posiadają inny zakres znaczeniowy. Pojęcie EDM zostało zdefiniowane na gruncie art. 2 pkt 6 u.s.i. Zgodnie z treścią przywołanego przepisu elektroniczną dokumentację medyczną stanowią wyłącznie enumeratywnie wyliczone dokumenty, tj.:

- e-recepty,
- e-skierowania<sup>11</sup>,
- e-zlecenia<sup>12</sup>,
- Karty Szczepień,

oraz elementy wskazane w Rozp.EDM<sup>13</sup> wydanym na podstawie art. 13a u.s.i., tj.:

- karty informacyjne z leczenia szpitalnego,
- wyniki badań laboratoryjnych wraz z ich opisem,
- opis innych badań diagnostycznych,
- informacje przekazywane pacjentowi w razie odmowy przyjęcia do szpitala<sup>14</sup>,
- informacje dla lekarza kierującego świadczeniobiorcą do poradni specjalistycznej lub leczenia szpitalnego<sup>15</sup>,

wytworzone w postaci elektronicznej w standardzie HL7CDA<sup>16</sup> oraz opatrzone jednym ze wskazanych w wyżej wymienionym przepisie podpisów elektronicznych<sup>17</sup>. EDM zawsze dotyczy więc konkretnego pacjenta i wytwarzana jest pierwotnie w postaci elektronicznej. Obowiązek prowadzenia EDM przez podmioty lecznicze został wprowadzony z 1 stycznia 2019 r.<sup>18</sup> Natomiast 1 lipca 2021 r.

---

<sup>11</sup> Skierowania określone w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 15 kwietnia 2019 r. w sprawie skierowań wystawianych w postaci elektronicznej w Systemie Informacji Medycznej (Dz.U. 2022, poz. 1417).

<sup>12</sup> Zlecenia na zaopatrzenie i zlecenia naprawy, o których mowa w art. 38 ust. 4a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz.U. 2022, poz. 2555).

<sup>13</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 8 maja 2018 r. w sprawie rodzajów elektronicznej dokumentacji medycznej (Dz.U. 2021, poz. 1153), dalej: Rozp.EDM.

<sup>14</sup> Informacje o rozpoznaniu choroby, problemu zdrowotnego lub urazu, wynikach przeprowadzonych badań, przyczynie odmowy przyjęcia do szpitala, udzielonych świadczeniach zdrowotnych oraz ewentualnych zaleceniach.

<sup>15</sup> Informacje o rozpoznaniu, sposobie leczenia, rokowaniu, ordynowanych lekach, środkach spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego i wyrobach medycznych, w tym okresie ich stosowania i sposobie dawkowania, oraz wyznaczonych wizytach kontrolnych.

<sup>16</sup> Zob. Ministerstwo Zdrowia, *Odpowiedź na pisma NRL dot. obowiązku wymiany elektronicznej dokumentacji medycznej (EDM) z 19 maja 2021 r.*, DleZ.541.264.2021.MD, [https://nil.org.pl/uploaded\\_files/art\\_1\\_621576369\\_210520-mz-nrl-wymianaedm-odp.pdf](https://nil.org.pl/uploaded_files/art_1_621576369_210520-mz-nrl-wymianaedm-odp.pdf) (25.03.2022), s. 5.

<sup>17</sup> Kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym, podpisem osobistym albo z wykorzystaniem sposobu potwierdzania pochodzenia oraz integralności danych dostępnego w systemie teleinformatycznym udostępnionym bezpłatnie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

<sup>18</sup> Zgodnie z art. 56 ust. 1 u.s.i. dokumentacja medyczna określona w rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 8 maja 2018 r. w sprawie rodzajów elektronicznej dokumentacji medycznej mogła być prowadzona w postaci papierowej do 31 grudnia 2018 r.

wszedł w życie obowiązek wymiany danych zawartych EDM za pośrednictwem Systemu Informacji Medycznej (art. 56 ust. 4 u.s.i.). Nie ulega zatem wątpliwości, że EDM ma stanowić podstawowy nośnik danych i informacji na temat stanu zdrowia pacjentów<sup>19</sup>, które można będzie sprawnie przekazywać za pomocą dedykowanych systemów teleinformatycznych pomiędzy jednostkami systemu ochrony zdrowia w celu poprawy jakości i dostępności świadczonych usług.

Właściwa ochrona informacji objętych tajemnicą medyczną, w tym ochrona dokumentacji medycznej, to immamentne narzędzia realizacji konstytucyjnego prawa jednostki do prywatności<sup>20</sup> w każdej sytuacji, w której ta jednostka staje się pacjentem. Informacje związane ze stanem zdrowia wchodzą bowiem w obszar „życia prywatnego” każdego człowieka i jako takie podlegają ochronie na gruncie art. 47 Konstytucji RP<sup>21</sup> oraz aktów prawa międzynarodowego<sup>22</sup>. Warto podkreślić, że w każdym przypadku prawo do prywatności powinno gwarantować jednostce swego rodzaju „stan niezależności” uprawniający ją do autonomicznego decydowania o zakresie informacji na temat własnej osoby, które mogą zostać ujawnione innym podmiotom<sup>23</sup>.

## System Informacji Medycznej – zakres przetwarzanych danych

SIM jest systemem teleinformatycznym, który służy przetwarzaniu danych dotyczących udzielonych, udzielanych i planowanych świadczeń opieki zdrowotnej. Dane te są udostępniane przez systemy teleinformatyczne usługodawców<sup>24</sup> (art. 10 ust. 1 u.s.i.) oraz pozyskiwane z właściwych dziedzicznych systemów teleinformatycznych (art. 10 ust. 3–6b u.s.i.). Ustawa przewiduje bardzo szeroki zakres danych przetwarzanych w ramach SIM, który obejmuje obecnie:

---

<sup>19</sup> K. Biczysko-Pudelko, *Prawne aspekty wykorzystania technologii cloud computing w sektorze opieki zdrowotnej*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2020, nr 3, s. 15.

<sup>20</sup> M. Jabłońska, *Tajemnica medyczna a prawo osoby bliskiej pacjenta do informacji medycznej – przyczynek do dyskusji*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2020, nr 2(25), s. 277.

<sup>21</sup> Wyrok TK z dnia 11 października 2011 r., sygn. K 16/10, Lex nr 992832.

<sup>22</sup> Prawo do prywatności zostało zagwarantowane także w art. 8 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, art. 7 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej czy art. 17 ust. 1 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

<sup>23</sup> Tak słusznie: A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Kraków 2006, s. 68.

<sup>24</sup> Usługodawcami są podmioty wykonujące działalność leczniczą w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej (zob. szerzej: P. Lenio, *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, Warszawa 2018, Lex/el., rozdz. 4.1.2), osoby fizyczne posiadające fachowe uprawnienia do udzielania świadczeń zdrowotnych, które udzielają ich w ramach wykonywanej działalności gospodarczej, podmioty realizujące czynności z zakresu zaopatrzenia w wyroby medyczne oraz podmioty udzielające opieki farmaceutycznej – art. 2 pkt 15 u.s.i. w zw. z art. 5 pkt 41 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2022, poz. 2561), dalej: u.ś.o.z.

- dane osobowe<sup>25</sup> i jednostkowe dane medyczne o usługobiorcach<sup>26</sup>,
- imiona i nazwiska oraz numery PESEL przedstawicieli ustawowych, opiekunów prawnych, pełnomocników oraz opiekunów faktycznych usługobiorców w rozumieniu u.p.p.,
- dane o usługodawcach, pracownikach medycznych i podmiotach, o których mowa w art. 31b ust. 1 u.s.i. (tzw. asystentach medycznych),
- dane o płatnikach, tj. podmiotach finansujących lub współfinansujący udzielenie świadczenia opieki zdrowotnej,
- dane dotyczące udzielonych świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych lub współfinansowanych ze środków publicznych oraz kwoty środków publicznych wydatkowanych na sfinansowanie tych świadczeń,
- dane umożliwiające wymianę dokumentów elektronicznych pomiędzy usługodawcami oraz usługodawcami a płatnikami,
- dane dotyczące produktów leczniczych.

Ponadto zgodnie z art. 11 ust. 3 u.s.i. każdy usługodawca ma obowiązek przekazywania do SIM danych zdarzenia medycznego (tj. danych na temat udzielonego świadczenia zdrowotnego<sup>27</sup>). Celem tego rozwiązania jest umożliwienie innym usługodawcom pobrania danych osobowych lub jednostkowych danych medycznych pacjenta zawartych zarówno w EDM, jak i w dokumentacji medycznej, o której mowa w u.p.p. (tj. dokumentacji medycznej prowadzonej w formie elektronicznej zgodnie z wymogami Rozp.DM), w zakresie niezbędnym do prowadzenia diagnostyki lub zapewnienia ciągłości leczenia<sup>28</sup>.

Ustawodawca określił ogólny katalog danych identyfikujących zdarzenie medyczne, jakie należy przekazać do SIM (art. 11 ust. 4 u.s.i.), stanowiąc jednocześnie, że szczegółowy zakres danych, sposób oraz termin ich przekazania będzie określany w aktach wykonawczych wydawanych w oparciu o delegację ustawową z art. 11 ust. 4a u.s.i. Obecnie kwestie te reguluje rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2020 r.<sup>29</sup> Zgodnie z tym ostatnim do SIM należy

<sup>25</sup> W tym m.in.: imię (imiona), nazwisko, nazwisko rodowe, płeć, obywatelstwo, wykształcenie, numer PESEL, serię i numer dowodu osobistego lub paszportu oraz datę ważności tych dokumentów, datę urodzenia, adres miejsca zamieszkania (w przypadku braku – adres miejsca pobytu), adres do korespondencji, adres zameldowania, numer telefonu kontaktowego, NIP.

<sup>26</sup> Usługobiorcą jest osoba fizyczna korzystająca lub uprawniona do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej w rozumieniu u.s.o.z. W pewnym uproszczeniu można więc przyjąć, że usługobiorca jest pacjentem w rozumieniu powszechnie przyjętym, toteż na gruncie niniejszego opracowania pojęcia te jako tożsame będą stosownie zamiennie. Zob. szerzej na temat wykładni pojęcia *pacjent* np. M. Burdzik, *Lekarz w procesie...*, s. 86–93.

<sup>27</sup> Każde działanie służące profilaktyce, zachowaniu, ratowaniu, przywracaniu lub poprawie zdrowia oraz inne działanie medyczne wynikające z procesu leczenia lub przepisów odrębnych regulujących zasady ich udzielania (art. 5 pkt 4 u.s.o.z.).

<sup>28</sup> Dane te są też udostępniane Narodowemu Funduszowi Zdrowia w celu rozliczania świadczeń opieki zdrowotnej.

<sup>29</sup> Rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu danych zdarzenia medycznego przetwarzanego w systemie informacji oraz sposobu i terminów przekazywania tych danych do Systemu Informacji Medycznej (Dz.U. 2020, poz. 1253), dalej: Rozp.SIM.



raportować m.in. informacje na temat stawianych pacjentowi rozpoznań (głównych i współistniejących)<sup>30</sup> będących przyczyną udzielenia danego świadczenia (§ 2 ust. 1 pkt 3 lit. e Rozp.SIM) czy dane pozwalające zidentyfikować dokumentację medyczną prowadzoną w postaci elektronicznej<sup>31</sup>.

W ramach wymiany EDM do SIM przekazywana jest obligatoryjnie także karta informacyjna z leczenia szpitalnego pacjenta<sup>32</sup> (art. 11 ust. 2 u.s.i. w zw. z § 1 pkt 3 Rozp.EDM). Co prawda Rozp.EDM nie określa jej elementów obowiązkowych, niemniej kwestię tę reguluje Rozp.DM, zgodnie z którym karta informacyjna powinna zawierać m.in.: informacje dotyczące stanu zdrowia (lub stanu funkcjonowania) pacjenta oraz procesu diagnostycznego, leczniczego, pielęgnacyjnego lub rehabilitacji, a także wspomniane już rozpoznania chorobowe (§ 21 ust. 4 Rozp.DM). Omawiany dokument stanowi więc ważne i kompleksowe źródło informacji na temat przeprowadzonego procesu diagnostyczno-terapeutycznego, w tym jego efektów i dalszych rokowań, przebiegu samej hospitalizacji czy stanu pacjenta zarówno w momencie przyjęcia do szpitala, jak i w chwili wypisu. Należy pamiętać, że w pewnych sytuacjach informacje, które zostały zamieszczone w karcie informacyjnej, z uwagi na ich medyczną relewantność mogą mieć dla pacjenta charakter krępujący (subiektywnie wstydlivy)<sup>33</sup>. Obawy związane z obecnością tych danych w SIM mogą prowadzić do oporu przed ich ujawnieniem osobie udzielającej świadczeń zdrowotnych. Skutkiem takiej postawy będzie więc ograniczenie wiedzy na temat pacjenta rzutujące negatywnie na proces diagnozy i leczenia.

## Zgoda pacjenta na dostęp do danych zawartych w SIM

Ustawa o systemie informacji w ochronie zdrowia przyznaje pacjentowi pewne uprawnienia, które pozwalają mu w określonym zakresie limitować krąg podmiotów posiadających dostęp do danych na temat jego stanu zdrowia prze-

---

<sup>30</sup> Według obowiązującej w Polsce Międzynarodowej Statystycznej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych Rewizja Dziesiąta (ICD-10). Dla porządku wskazać należy, że od 1 stycznia 2022 r. formalnie obowiązuje kolejna wersja tej klasyfikacji (tj. ICD-11). Proces transformacji nie został jeszcze przeprowadzony, toteż polski system ochrony zdrowia w praktyce nadal posługuje się klasyfikacją ICD-10.

<sup>31</sup> M.in. jej identyfikator nadany w systemie usługodawcy, datę wytworzenia, tryb udostępnienia czy adres repozytorium, w którym jest przechowywana (§ 2 ust. 1 pkt 6 Rozp.SIM).

<sup>32</sup> W języku powszechnym kartę informacyjną określa się często mianem „karty wypisowej” lub „wypisu”. Zob. np. <https://sjp.pwn.pl/sjp/wypis;2540156.html> (28.03.2022).

<sup>33</sup> Np. w karcie informacyjnej z leczenia w szpitalu psychiatrycznym mogą się znaleźć informacje o poprzedzającej hospitalizację próbie samobójczej, zachowaniach agresywnych podejmowanych pod wpływem doznań psychotycznych czy utracie zahamowań społecznych (w tym seksualnych) w przebiegu epizodu maniakalnego. Na ten temat zob. np. P. Gałęcki, A. Szulc, *Psychiatria*, Wrocław 2018, s. 191 i n.

tworzonych za pośrednictwem SIM. Zasadnicze znaczenie w tej materii mają rozwiązania przewidziane w art. 35 ust. 1 i 1a u.s.i. Zgodnie z nimi pełen dostęp do danych przetwarzanych w SIM niezależnie od zgody pacjenta przysługuje:

- lekarzowi, pielęgniarce oraz położnej, którzy udzielają świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej<sup>34</sup> (art. 35 ust. 1 pkt 3 u.s.i.),
- pracownikowi medycznemu, który wytworzył EDM pacjenta lub wykonuje zawód u usługodawcy, u którego EDM została wytworzona, jeżeli jest to niezbędne do prowadzenia diagnostyki lub zapewnienia ciągłości leczenia (art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 u.s.i.).

Dodatkowo w sytuacji zagrożenia życia pacjenta dostęp ten przysługuje każdemu pracownikowi medycznemu, niezależnie od charakteru czy trybu udzielanych świadczeń zdrowotnych (art. 35 ust. 1 pkt 4 u.s.i.). Dostęp do jednostkowych danych medycznych został przyznany również podmiotom finansującym lub współfinansującym udzielenie świadczenia opieki zdrowotnej pod warunkiem, że udostępnienie tych danych jest związane z wykonywaniem zadań określonych w art. 11 ust. 1 oraz art. 12 ust. 1 pkt 1–4, 6 i 8 u.s.o.z. W takim przypadku nieudzielenie zgody przez pacjenta pozostaje prawnie irrelevantne (art. 35 ust. 4 u.s.i.).

W innych niż opisane powyżej przypadkach zgodnie z art. 35 ust. 1a u.s.i. udostępnienie danych z SIM wymaga każdorazowo zgody pacjenta lub jego przedstawiciela ustawowego. Wyrażenie zgody następuje za pośrednictwem Internetowego Konta Pacjenta (art. 7a ust. 1 pkt 3 u.s.i.). Oznacza to m.in., że dostępu do danych zawartych w SIM nie otrzymują *ex lege* lekarze specjaliści oraz inne podmioty, które udzielają świadczeń specjalistycznych<sup>35</sup>, także w zakresie leczenia szpitalnego. Wyrażając zgodę, pacjent określa zakres czasowy i przedmiotowy, w jakim dane dotyczące jego stanu zdrowia zostaną udostępnione (art. 35 ust. 1a zd. 2 u.s.i.). Zgoda ta może zostać cofnięta w każdym czasie (*arg. ex art. 7a ust. 1 pkt 3 u.s.i.*).

## **Zagrożenia związane z Systemem Informacji Medycznej w kontekście prawa do prywatności pacjenta**

Stosowanie nowoczesnych technologii teleinformatycznych w sektorze ochrony zdrowia jest zjawiskiem niewątpliwie korzystnym, zwłaszcza z punktu widzenia poprawy dostępności i jakości świadczonych usług (w tym przepływu informacji)<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> W rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o podstawowej opiece zdrowotnej (Dz.U. 2022, poz. 2527).

<sup>35</sup> Świadczeniem specjalistycznym jest każde świadczenie opieki zdrowotnej we wszystkich dziedzinach medycyny z wyłączeniem świadczeń udzielanych w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej (art. 5 pkt 36 u.s.o.z.).

<sup>36</sup> Stanowiska dotyczące korzystnych aspektów rozwoju technologii teleinformatycznych w sektorze ochrony zdrowia w zakresie dotyczącym cyfryzacji danych były niejednokrotnie prezentowane w doktrynie. Zob. np. D.M. Szymczyk, A. Horoch, *Implementacja elektronicznej do-*

Nie można jednak pomijać potencjalnych zagrożeń związanych z procesem powszechnej cyfryzacji informacji objętych tajemnicą medyczną i transferu tychże do ogólnokrajowych baz danych. Co prawda ustawodawca przewidział liczne wymogi, jakie muszą być spełnione przez systemy teleinformatyczne<sup>37</sup>, w których przetwarzane są dane o stanie zdrowia pacjentów. Niemniej nawet przy zastosowaniu najwyższych standardów bezpieczeństwa nie da się całkowicie wyeliminować ryzyka związanego z przetwarzaniem tych danych w tzw. cyberprzestrzeni<sup>38</sup>. Dotyczy to zwłaszcza prób uzyskania nieautoryzowanego dostępu do ich treści czy następczego ujawnienia (upublicznienia) tak pozyskanych informacji<sup>39</sup>. Z uwagi na wysoką sensytywność danych medycznych mogą one zostać wykorzystane również do naruszenia dóbr osobistych (art. 23 k.c.), zniesławienia czy znieważenia (art. 212 i 216 k.k.) osoby, której dotyczą<sup>40</sup>, a także popełnienia innych czynów zabronionych na jej szkodę<sup>41</sup>. Powyższe zastrzeżenia nie kwestionują ogólnej zasadności dalszego rozwoju systemów teleinformatycznych w sektorze ochrony zdrowia, kładą jedynie nacisk na priorytet ochrony przetwarzanych tam danych.

Należy jednak pamiętać, że dyskutowane rozwiązania pozbawiają pacjenta tej części prawa do prywatności, która pozwala na decydowanie o zachowaniu w poufności informacji na temat własnego stanu zdrowia. Konieczne jest zatem istnienie odpowiednich regulacji prawnych, które ograniczą stopień ingerencji w omawianą tu sferę prywatności do niezbędnego minimum – zarówno w aspekcie

---

*kumentacji medycznej. Część 2 – korzyści dla uczestników systemu ochrony zdrowia*, „Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu” 2013, nr 3(19), s. 325; A. Klich, *Wybrane zagadnienia prawne elektronicznej dokumentacji medycznej*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, nr 1, s. 354–355.

<sup>37</sup> Zob. np. art. 8 ust. 1, art. 8b, art. 9a czy art. 37 i n. u.s.i., a także wymogi dotyczące systemów teleinformatycznych, w których prowadzona jest dokumentacja medyczna usługodawców (§ 1 ust. 5–6 Rozp.DM). Na poziomie prawa unijnego kwestię tę reguluje m.in. tzw. dyrektywa NIS, tj. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii. Jej implementacja do polskiego porządku prawnego została dokonana poprzez wprowadzenie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. 2020, poz. 1369). Zgodnie z art. 41 pkt 5 też organem właściwym do spraw cyberbezpieczeństwa dla sektora ochrony zdrowia jest minister właściwy ds. zdrowia.

<sup>38</sup> Tak słusznie: K. Konopka, *Ochrona tajemnicy medycznej w e-zdrowiu*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2020, nr 2, s. 251.

<sup>39</sup> Oczywiście ryzyko to występuje też w przypadku dokumentacji medycznej prowadzonej w formie tradycyjnej (papierowej). Niemniej w tej sytuacji nieuprawniona ingerencja wymaga osobistej „styczności” z dokumentacją, tj. przebywania w miejscu, w którym jest ona przechowywana. Natomiast próby uzyskania dostępu do dokumentacji elektronicznej mogą być przeprowadzane zasadniczo z dowolnego miejsca na świecie, a także z wielu miejsc jednocześnie.

<sup>40</sup> Dane te mogą być wykorzystywane również w celach marketingowych (np. w procesie profilowania, oferowania produktów dedykowanych), a także przez podmioty świadczące usługi ubezpieczeniowe czy potencjalnych pracodawców. K. Konopka, *Ochrona tajemnicy...*, s. 248.

<sup>41</sup> Np. poprzez wykorzystanie newralgicznych informacji o stanie zdrowia jednostki w celu wymuszenia jej określonego zachowania – działania, zaniechania bądź znoszenia (art. 191 § 1 k.k.).

przedmiotowym (zakres raportowanych danych), jak i podmiotowym (zakres podmiotów posiadających dostęp do tych danych)<sup>42</sup>. Niektóre regulacje u.s.i. wydają się nie spełniać powyższego postulatu.

W pierwszej kolejności zastrzeżenia budzi rozwiązanie przyjęte na gruncie art. 11 ust. 4a u.s.i., które uprawnia ministra właściwego ds. zdrowia do decydowania o zakresie danych raportowanych do SIM w drodze aktu rangi podstawowej. Takie rozwiązanie sprawia, że minister w formie *de facto* jednoosobowej decyzji może dowolnie zmodyfikować katalog tych danych, np. znacznie go rozszerzając<sup>43</sup>. Jak wspomniano, ustawodawca co prawda określił pewne ramy tego katalogu, tworząc ogólny wykaz danych raportowanych do SIM (art. 11 ust. 4 u.s.i.), który rozporządzenie ma jedynie precyzować. Rozwiązanie to nie niweluje jednak ryzyka wspomnianej arbitralności z dwóch powodów. Po pierwsze, danymi na temat zdarzenia medycznego przetwarzanymi w SIM są także „inne dane pozwalające na identyfikację zdarzenia medycznego” (art. 11 ust. 4 pkt 7), co sprawia, że katalog ten ma charakter otwarty. Po drugie, pozostałe kategorie danych identyfikujących zdarzenie medyczne (pkt 1–6) również zostały określone w sposób bardzo ogólny, co stwarza potencjalną możliwość ich szerokiej interpretacji z zastosowaniem wykładni rozszerzającej.

Biorąc pod uwagę charakter informacji o stanie zdrowia, które przetwarzane są w ramach SIM, oraz wymogi wynikające z RODO czy konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), przyjąć należy, że określenie tego katalogu powinno bezwzględnie pozostać domeną ustawodawcy. Nie jest to

---

<sup>42</sup> Zastrzeżenie to pozostaje w pełni uzasadnione w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz wynikającego z niej zakazu nadmiernej ingerencji w podstawowe prawa i wolności obywatelskie. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2014, s. 103.

<sup>43</sup> Tytułem przykładu warto wskazać na rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 3 czerwca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu danych zdarzenia medycznego przetwarzanego w systemie informacji oraz sposobu i terminów przekazywania tych danych do Systemu Informacji Medycznej (Dz.U. 2022, poz. 1296). Na podstawie tego rozporządzenia obecnie do SIM należy raportować również informacje o ciąży pacjentki czy informacje o wyrobach medycznych zaimplantowanych u pacjenta, o ile usługodawca uzyska je w związku z udzielaniem świadczenia zdrowotnego lub realizacją istotnej procedury medycznej. Warto zaznaczyć, że powyższe rozwiązania wzbudziły spore obawy społeczne już na etapie konsultacji społecznych, zwłaszcza w świetle zaostrenia prawa aborcyjnego w następstwie wydania wyroku TK z dnia 22 października 2020 r. (sygn. K 1/20, Lex nr 3071397). Obecność danych o ciąży w SIM może okazać się przydana jedynie w sytuacjach, w których pacjentka nie potrafi przekazać informacji o ciąży samodzielnie (np. jest nieprzytomna). W pozostałym zakresie brak jest wyraźnego uzasadnienia dla zamieszczania w systemie tej kategorii danych. Tym bardziej że pytanie o ewentualną ciążę w przypadku badania pacjentki w wieku rozrodczym należy do standardowych elementów lekarskiej anamnezy, niezależnie od specjalizacji. W razie wątpliwości w wyżej wymienionym zakresie możliwe jest zresztą przeprowadzenie odpowiednich badań laboratoryjnych, np. pomiaru stężenia ludzkiej gonadotropiny kosmówkowej ( $\beta$ -HCG) w surowicy, w celu wykluczenia lub potwierdzenia ciąży.

bowiem sprawa czysto techniczna, a kwestia związana z nieodwracalną ingerencją w prawo do prywatności jednostki. Należy przy tym ponownie podkreślić, że decyzja o przekazaniu określonej informacji do SIM jest równoznaczna z utratą prawa zachowania jej w poufności, tj. w stanie wolnym od ingerencji innych podmiotów, przez osobę, której informacja ta bezpośrednio dotyczy.

W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na generalny brak możliwości wyrażenia przez pacjenta skutecznego sprzeciwu wobec transmisji danych dotyczących jego stanu zdrowia do SIM. Obecnie każdy usługodawca (podmiot udzielający świadczeń zdrowotnych) ma generalny obowiązek przekazywania do SIM danych na temat udzielonego świadczenia zdrowotnego (art. 11 ust. 3 u.s.i.). Obowiązek dotyczy zarówno podmiotów udzielających świadczeń w ramach umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia, jak i jednostek świadczących usługi prywatne. *De lege lata* transfer danych do SIM nie wymaga zgody pacjenta, gdyż takiego wymogu nie przewiduje analizowany art. 11 ust. 3 u.s.i. ani pozostałe przepisy tej ustawy. Usługodawca ma więc bezwzględny obowiązek przekazania danych o udzielonym świadczeniu zdrowotnym do SIM, nawet jeżeli pacjent jednoznacznie sprzeciwi się ich przekazaniu do tego systemu. Zgodnie z art. 35 ust. 1a u.s.i. pacjent może co prawda nie wyrazić zgody na następcze udostępnienie tych danych określonym podmiotom<sup>44</sup>, ale uprawnienie to pozostaje bez wpływu na sam proces transmisji danych do SIM.

Wprowadzenie ogólnego wymogu uzyskania zgody pacjenta na każdorazowe przekazanie danych o udzielonych mu świadczeniach zdrowotnych do SIM nie wydaje się jednak rozwiązaniem właściwym. Taki wymóg mógłby nazbyt ograniczyć rozwój systemów teleinformatycznych, a w pewnym zakresie całkowicie go uniemożliwić. Należy natomiast rozważyć wprowadzenie do ustawy o systemie informacji w ochronie zdrowia instytucji sprzeciwu wobec przekazania do SIM pewnych „szczególnie wrażliwych” kategorii danych. Takie rozwiązanie może być uzasadnione w odniesieniu do informacji o dalece intymnym, a nierzadko wstydliwym charakterze, np. danych związanych ze świadczeniami zdrowotnymi z zakresu seksuologii czy ochrony zdrowia psychicznego (zwłaszcza wobec nadal obecnej w społeczeństwie tendencji do stygmatyzacji osób cierpiących na zaburzenia psychiczne<sup>45</sup>). Instytucja sprzeciwu stanowiłaby rzeczywiste narzędzie ochrony prywatności pacjenta. Sprzeciw pozwalałby bowiem na podjęcie autonomicznej decyzji o zachowaniu wspomnianych kategorii informacji w stanie całkowicie wolnym od ingerencji podmiotów zewnętrznych, tj. utrzymaniu ich poza systemem SIM.

---

<sup>44</sup> Pacjent może nie wyrazić zgody na udostępnienie danych osobowych i jednostkowych danych medycznych podmiotom innym niż wymienione w art. 35 ust. 1 u.s.i.

<sup>45</sup> Zob. np. M. Babicki, K. Kotowicz, P. Piotrowski i in., *Obszary stygmatyzacji i dyskryminacji osób chorujących psychicznie wśród respondentów internetowych w Polsce*, „Psychiatria Polska” 2018, nr 52(1), s. 93 i n.

Jednocześnie podmiot, który pierwotnie nie wyraził sprzeciwu wobec przekazania diskutowanych danych do SIM, powinien posiadać przysługujące mu w każdym czasie uprawnienie do żądania ich usunięcia z tego systemu. Aby proponowane rozwiązania nie przekreśliły założeń rozwoju systemów teleinformatycznych wspierających sektor ochrony zdrowia, należałoby precyzyjnie określić przesłanki i zakres ich zastosowania w przepisach u.s.i.

Pewne wątpliwości budzi również rozwiązanie przyjęte na gruncie art. 12 ust. 8 u.s.i. Zgodnie z przywołanym przepisem jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje dostęp do danych przetwarzanych w SIM w zakresie zadań wykonywanych przez te podmioty w obszarze zdrowia publicznego<sup>46</sup>. Po pierwsze, ustawodawca przyznał jednostkom samorządu terytorialnego dostęp do danych przetwarzanych w SIM *in genere*, nie zaś, jak ma to miejsce w przypadku wojewodów, do danych zbiorczych (art. 12 ust. 5 u.s.i.). Oznacza to, że jednostce samorządu terytorialnego na podstawie analizowanego tu przepisu przysługuje dostęp zarówno do danych zbiorczych, jak i jednostkowych danych medycznych poszczególnych usługobiorców. Warto przypomnieć, że dostępu do tych danych nie posiadają *ex lege* chociażby lekarze udzielający specjalistycznych świadczeń zdrowotnych (*arg. ex* art. 35 ust. 1a u.s.i), którzy w przeciwieństwie do pracowników jednostek samorządu terytorialnego związani są obowiązkiem zachowania tajemnicy lekarskiej (art. 40 ust. 1 u.z.l.).

Po drugie, zakres zadań jednostek samorządu terytorialnego warunkujący ich dostęp do SIM również został określony w sposób bardzo ogólny (wykonywanie zadań w zakresie zdrowia publicznego). Taka konstrukcja literalna nie pozwala na precyzyjne ustalenie okoliczności, w jakich dostęp ten powinien przysługiwać ani jakie dane obejmować. Konieczność ochrony prawa do prywatności pacjenta prowadzi do wniosku, iż kwestie te powinny zostać jednoznacznie sprecyzowane na poziomie ustawowym, ostatecznie w drodze aktów wykonawczych.

## Podsumowanie

Wykorzystywanie nowoczesnych technologii teleinformatycznych w sektorze ochrony zdrowia jest zjawiskiem niewątpliwie korzystnym. Proces ten przyczynia się do poprawy jakości i dostępności usług zdrowotnych. Należy jednak pamiętać, iż dane dotyczące stanu zdrowia jednostki stanowią sferę jej życia prywatnego i jako takie nadal podlegają ochronie w ramach gwarantowanego konstytucyjnie i konwencyjnie prawa do prywatności. Urzeczywistnieniu tego prawa służy obowiązek zachowania tajemnicy medycznej przez osoby wykonujące zawody medyczne oraz właściwa protekcja dokumentacji medycznej.

---

<sup>46</sup> Zadania te określają właściwe przepisy regulujące zadania samorządu terytorialnego.

Chociaż ustawodawca przewiduje szereg wymogów dla systemów teleinformatycznych, takich jak SIM, w których przetwarzane są dane medyczne, to niektóre rozwiązania normatywne budzą pewne wątpliwości w kontekście nadmiernej ingerencji w prawo do prywatności pacjenta. Nie można też całkowicie zlikwidować ryzyka nieautoryzowanego dostępu do ich treści i ujawnienia tak pozyskanych informacji ze szkodą dla osoby, której dane te bezpośrednio dotyczą.

W obecnym stanie prawnym dane o stanie zdrowia pacjenta oraz udzielonych mu świadczeniach zdrowotnych przekazywane są obligatoryjnie do SIM bez wymogu uzyskania jego zgody w tym zakresie (art. 11 ust. 3 u.s.i.). Przepisy u.s.i. nie przewidują również instytucji sprzeciwu wobec takiego przekazania. Całkowite pozbawienie pacjenta autonomii decyzyjnej istotnie ogranicza jego prawo do prywatności w zakresie wyżej wymienionych danych i czyni z tajemnicy medycznej instytucję o charakterze częściowo iluzorycznym. Informacje przekazane osobie wykonującej zawód medyczny z zamiarem zachowania ich w stanie wolnym od ingerencji osób trzecich zostają bowiem przekazane przez tę osobę do SIM z uwagi na ciężący na niej obowiązek ustawowy, nawet gdy pacjent wyraźnie sprzeciwia się takiemu przekazaniu.

Poważne wątpliwości budzi też rozwiązanie uprawniające ministra właściwego ds. zdrowia do określania szczegółowego katalogu danych raportowanych do SIM w drodze rozporządzenia (art. 11 ust. 4a u.s.i.). Ustawowe ramy tego katalogu zostały określone w sposób nazbyt ogólny, co sprawia, że ma on charakter potencjalnie otwarty, a jego poszczególne elementy mogą być interpretowane w sposób rozszerzający. Wątpliwości dotyczą także zakresu uprawnień dostępowych przyznanych jednostkom samorządu terytorialnego (art. 12 ust. 8 u.s.i.).

Z uwagi na rangę prawa do prywatności oraz wysoką sensytywność informacji o stanie zdrowia jednostki zasadne wydaje się wprowadzenie do u.s.i. rozwiązań gwarancyjnych, które wzmocnią rzeczywistą ochronę jednostkowych danych medycznych. *De lege ferenda* zmiany powinny obejmować wprowadzenie do u.s.i. instytucji sprzeciwu wobec przekazania do SIM pewnych szczególnie wrażliwych informacji (np. dotyczących świadczeń zdrowotnych z zakresu ochrony zdrowia psychicznego). Osobie, która pierwotnie nie wyraziła sprzeciwu, powinno także przysługiwać prawo żądania usunięcia tych danych z systemu w późniejszym terminie. Aby uniknąć zbędnych nadużyć, zakres przedmiotowy, podmiotowy oraz temporalny dyskutowanej instytucji należałoby w takim przypadku precyzyjnie określić w przepisach ustawy.

Ustalenie katalogu danych raportowanych do SIM przez usługodawców powinno pozostać bezwzględna domeną ustawodawcy. Z tego względu należy zlikwidować kompetencję ministra właściwego ds. zdrowia pozwalającą mu modyfikować wyżej wymieniony katalog w drodze rozporządzenia (art. 11 ust. 4a). Każdorazowe rozszerzenie tego katalogu stanowi bowiem ingerencję w prawo do prywatności jednostki i z tego względu musi uwzględniać wymogi wynikają-

ce z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>47</sup>. Zasadne wydaje się też zrewidowanie i dookreślenie zakresu uprawnień dostępowych do SIM przysługujących jednostkom samorządu terytorialnego.

Są to jedynie przykładowe propozycje zmian w dyskutowanym obszarze, które mogą stanowić asumpt do dalszej dyskusji nad przedstawionym zagadnieniem.

## Bibliografia

- Babicki M., Kotowicz K., Piotrowski P. i in., *Obszary stygmatyzacji i dyskryminacji osób chorujących psychicznie wśród respondentów internetowych w Polsce*, „Psychiatria Polska” 2018, nr 52(1).
- Biczysko-Pudełko K., *Prawne aspekty wykorzystania technologii cloud computing w sektorze opieki zdrowotnej*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2020, nr 3.
- Burdzik M., *Lekarz w procesie karnym jako gwarant tajemnicy lekarskiej*, Warszawa 2021.
- Czerwińska M., *Specyfika zachowań e-pacjentów w Internecie*, „Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych” 2015, nr 38.
- Gałecki P., Szulc A., *Psychiatria*, Wrocław 2018.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2014.
- Jabłońska M., *Tajemnica medyczna a prawo osoby bliskiej pacjenta do informacji medycznej – przyczynek do dyskusji*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2010, nr 2.
- Klich A., *Wybrane zagadnienia prawne elektronicznej dokumentacji medycznej*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, nr 1.
- Konopka K., *Ochrona tajemnicy medycznej w e-zdrowiu*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2020, nr 2.
- Kowalska M.E., Jakubowski S., Romaszewski A., *Pacjent i jego dane – część 1 – prawo do danych o stanie zdrowia w aspekcie wdrażania planowanych rozwiązań dokumentacji medycznej w postaci elektronicznej i RODO*, „Zeszyt Naukowy Zarządzania i Bankowości w Krakowie” 2019, nr 53.
- Król-Całkowska J., *E-dokumentacja medyczna i telemedycyna. Aspekty prawne*, Warszawa 2021.
- Kubiak R., *Tajemnica medyczna*, Warszawa 2015.
- Lenio P., *Publicznoprawne źródła finansowania ochrony zdrowia*, Warszawa 2018.
- Łąkomiec K., *Konstytucyjna ochrona prywatności. Dane dotyczące zdrowia*, Warszawa 2020.
- Mednis A., *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Kraków 2006
- Ochrona danych medycznych. RODO w ochronie zdrowia*, red. M. Jackowski, Warszawa 2018.
- Szymczyk D.M., Horoch A., *Implementacja elektronicznej dokumentacji medycznej. Część 2 – korzyści dla uczestników systemu ochrony zdrowia*, „Medycyna Ogólna i Nauki o Zdrowiu” 2013, nr 3(19).
- Wąsik D., *Ustawa o systemie informacji w ochronie zdrowia. Komentarz*, Warszawa 2015.

## Streszczenie

Rozwój nowoczesnych technologii teleinformatycznych oraz ich wykorzystanie w sektorze ochrony zdrowia to zjawiska, które przyczyniają się do poprawy jakości i dostępności usług zdrowotnych. Przejawem tego rodzaju rozwiązań jest System Informacji Medycznej (SIM), w którym gromadzone są informacje o udzielanych świadczeniach zdrowotnych. Obecnie dane te przekazy-

---

<sup>47</sup> Tj. m.in. zasadę wyłączności ustawy dla ustanawiania ograniczeń w zakresie konstytucyjnych wolności i praw jednostki.



wane są do SIM bez konieczności uzyskania zgody pacjenta, a nawet gdy ten wyraźnie sprzeciwia się temu. Jednocześnie informacje o stanie zdrowia podlegają ochronie w ramach konstytucyjnego prawa do prywatności, które uprawnia jednostkę do zachowania ich w poufności. Ich ochronie w tym zakresie służy tajemnica medyczna oraz właściwe zabezpieczenie dokumentacji medycznej. Zachodzi zatem pytanie, czy takie rozwiązania jak SIM nie ingerują nadmiernie w prawo do prywatności, a co za tym idzie – czy nie czynią z tajemnicy medycznej instytucji o charakterze iluzorycznym. Celem artykułu jest rozstrzygnięcie powyższych dylematów.

*Słowa kluczowe:* prawo do prywatności, elektroniczna dokumentacja medyczna, system informacji medycznej, tajemnica medyczna, e-zdrowie

## **MEDICAL SECRECY AND THE RIGHT TO PRIVACY IN THE ERA OF E-HEALTH – COMMENTS IN THE CONTEXT OF THE MEDICAL INFORMATION SYSTEM**

### **Summary**

The development of modern ICT technologies and their use in the health care sector are phenomena that contribute to improving the quality and availability of health services. This type of solution is the Medical Information System (SIM), which collects information on health services provided. Currently, these data are transferred to SIM without obtaining the patient's prior consent, and even if the patient expressly opposes their transfer. At the same time, health information is protected under the constitutional right to privacy, which entitles the individual to keep this information confidential. Their protection in this respect is ensured by medical confidentiality and proper securing of medical records. Therefore, the question arises whether solutions such as SIM do not excessively interfere with the right to privacy and thus make medical secrecy an institution of an illusory nature. The article aims to resolve the above dilemmas.

*Keywords:* the right to privacy, electronic medical records, medical information system, medical confidentiality, e-health

**Jaime Clemente Martínez**

Universitat Jaume I de Castellón

ORCID: 0000-0002-3092-0401

**LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO  
SOSTENIBLE EN LOS AYUNTAMIENTOS MEDIANTE  
EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA LOCAL EN ESPAÑA****Introducción**

Las entidades locales españolas cada vez asumen más competencias, pero no por ello se ejecutan siempre los servicios municipales de la forma más adecuada posible. Por ello mismo, cada vez más la ciudadanía exige unos servicios municipales de mayor calidad y que tengan en cuenta verdaderamente la opinión y las necesidades de su vecindario. Por ello mismo, en este trabajo se abordarán las principales competencias municipales que ejercen las entidades locales españolas y como resulta necesario que ejecuten dichas decisiones públicas teniendo en cuenta la opinión ciudadana, para garantizar el derecho a la participación pública prevista en el artículo 23 de la Constitución Española. Al mismo tiempo, se abordarán cuáles son los Objetivos de Desarrollo Sostenible que los ayuntamientos pueden conseguir ejecutando sus políticas municipales, lo cual, de realizarse adecuadamente por dichas entidades, lograrán además garantizar un servicio público de calidad, recoger la opinión ciudadana y conseguir un buen gobierno local.

**La necesaria participación ciudadana en el mundo local**

La elaboración de las políticas públicas locales en España requiere, aunque sea de forma mínima, una participación ciudadana. En primer lugar, ésta se debe garantizarse con el simple hecho de que se produzcan las votaciones locales cada cuatro años, como exige la normativa de régimen electoral general español. Por tanto, encontramos en este sufragio activo el primer elemento de participación indispensable en toda sociedad democrática, para que así los cargos electos que resulten elegidos de dichas elecciones representen la voluntad popular del municipio.

Si bien, aunque ésta se trata de la principal garantía para dar legitimidad a las actuaciones locales realizadas, no puede ser el único instrumento de participación ciudadana en los ayuntamientos. Como expone Castel Galán<sup>1</sup> para avanzar hacia una mayor profundización democrática local es necesaria: “la institucionalización de aquellas vías que permiten una participación ciudadana más activa en los actuales y complejos procesos decisionales”.

En efecto, cada vez la sociedad local demanda una mayor implicación en los asuntos públicos de forma que no solo se les consulten en los comicios correspondientes, sino que a la hora de tomar las principales decisiones municipales durante la legislatura también se pregunte a la ciudadanía. Precisamente Blasco Díaz<sup>2</sup> expone como la decisión de cómo gestionar sus competencias es potestad del ayuntamiento, pero entre los factores que deben valorar para adoptar esta determinación por el municipio debe encontrarse posibilitar la participación ciudadana.

Por consiguiente, deben implementarse medidas de participación ciudadana de forma transversal en todas las actuaciones locales realizadas, por lo que resulta necesario destacar varias de estas medidas de participación, como ejemplo para conseguir un mejor buen gobierno local, constitucionalmente protegido como consecuencia de la protección del interés general previsto en el artículo 103 de la Constitución Española.

En primer lugar, los presupuestos participativos locales, como una herramienta para preguntar a la ciudadanía en qué gastar los gastos de las arcas municipales. Ello se justifica en la necesidad de permitir a la ciudadanía una mejor garantía de su derecho constitucional a la participación política (art. 23 CE), ya que como expone Arenilla Sáez<sup>3</sup>: “El ciudadano ha pasado de ser un mero receptor de los servicios públicos a asumir un papel más exigente, con respecto a la forma y los principios de actuación en los que se basa la Administración pública”, por tanto, ya no es suficiente con que se le deje al vecindario votar en los comicios electorales, sino que es necesario ir un paso más allá y dejarle participar activamente de la vida local.

Esta modalidad de presupuestos participativos, como forma de participación avanzada, podría hacernos caer en el error de que se transfiera la competencia de aprobación de los presupuestos generales de la corporación de forma directa a la ciudadanía, pero nada más alejado de la realidad. Recordemos que la competencia para aprobar los presupuestos de los concejales dentro del Pleno del

---

<sup>1</sup> S. Castel Gayán, *La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias*, “Revista De Estudios De La Administración Local Y Autónoma” 2010, no. 312, pp. 183–208.

<sup>2</sup> J.L. Blasco Díaz, *Descentralización, autonomía y entidades de ámbito territorial inferior al municipal*, “Revista De Estudios De La Administración Local Y Autónoma” 2010, no. 312, pp. 47–79.

<sup>3</sup> M. Arenilla Sáez, *Planificación y presupuestos participativos en la ciudad de Madrid*, “Quórum: revista de pensamiento iberoamericano” 2008, no. 20, pp. 109–126.

consistorio<sup>4</sup>, como máximo órgano colegiado de un ayuntamiento. Si bien, nada impide a los ayuntamientos que puedan consultar a la ciudadanía en qué destinar los gastos del ayuntamiento y después tener en cuenta las opiniones recogidas para incluirlo en el proyecto de presupuestos que se votará en la sede plenaria.

Por tanto, se trata éste de un compromiso político, ya que los presupuestos participativos no vinculan jurídicamente a los concejales a votar en el Pleno unos presupuestos como los indicados por la ciudadanía, ya que como se indica el único competente en la práctica para adoptar estas medidas es el Pleno municipal. Si bien, no por ser simplemente un compromiso político pueden desobedecer los cargos electos el mandato ciudadano de una forma sencilla, ya que debe tenerse en cuenta las propuestas del vecindario y si son rechazadas resultaría aconsejable que se motivara la negativa a adoptarlas para que la ciudadanía no pierda la confianza en su entidad local. En este sentido se pronuncia Pineda Nebot<sup>5</sup> al exponer que: “La cultura de las explicaciones parece que sigue siendo algo ajeno a nuestra cultura política: las autoridades parecen poco dispuestas a dar explicaciones públicas cuando las propuestas se rechazan o sufren algún cambio”, por tanto, un ayuntamiento que garantice un buen gobierno no será solo el que establezca medidas adicionales de participación ciudadana (como los presupuestos participativos) sino aquel que estableciéndolas, si decide no adoptar alguna de las propuestas vecinales realizadas, motive adecuadamente el rechazo en base a razones de interés general.

Localizamos otro ejemplo en materia de participación ciudadana en la realización de consultas populares a la ciudadanía. Al margen de preguntar sobre la gestión económica mediante los presupuestos participativos, también se puede garantizar la participación ciudadana mediante la convocatoria de una consulta popular a todo el vecindario sobre un tema de gran trascendencia local. Esto se regula en el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)<sup>6</sup> que establece expresamente para realizar dicha consulta se necesita la autorización del gobierno de la nación.

---

<sup>4</sup> Dicha competencia es establecida por el artículo 22.2.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local que establece: “La determinación de los recursos propios de carácter tributario; la aprobación y modificación de los presupuestos, y la disposición de gastos en materia de su competencia y la aprobación de las cuentas; todo ello de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales”. Así mismo, también el art. 169.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales reitera dicha competencia de aprobación de los presupuestos municipales en el Pleno de cada Ayuntamiento: “La aprobación definitiva del presupuesto general por el Pleno de la corporación habrá de realizarse antes del día 31 de diciembre del año anterior al del ejercicio en que deba aplicarse”.

<sup>5</sup> C. Pineda Nebot, *El presupuesto participativo de Madrid: luces y sombras*, “Revista De Gestão E Secretariado” 2018, no. 9, pp. 265–292.

<sup>6</sup> En concreto, dicho artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece: “De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes,

Asimismo, los requisitos para efectuar esta consulta son estrictos en la medida en que debe tratarse de una competencia municipal y la pregunta debe estar formulada de una manera clara. Para garantizar el cumplimiento de este en la práctica cada Subdelegación del Gobierno de cada provincia española debe realizar un análisis jurídico sobre la legalidad de la propuesta de consulta popular antes de ser remitida, en su caso, a los servicios centrales de la Administración General del Estado (AGE). De hecho, como explica Campos Jiménez<sup>7</sup>, otro requisito que resulta esencial para otorgar dicha consulta es que: “deberán ser susceptibles de ejecución, en caso de votarse y aportarse por los ayuntamientos, dado que no pueden servir como instrumento populista para que alcaldes o sus políticas municipales obtengan el apoyo popular, puesto que en este caso estaría perdiendo el significado este instrumento de participación ciudadana”.

De cumplir estos requisitos, se permitirá dicha consulta, lo que supone un elemento de gran participación ciudadana en la medida en que puede consultarse a toda la ciudadanía, si bien tampoco tendrá la misma una fuerza jurídica vinculante (como ocurría con los presupuestos participativos), puesto que como expone el artículo 69 LRRL: “Las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos regulados por la Ley”, por ello mismo la decisión sobre adoptar la correspondiente política pública que se haya consultado seguirá estando, en última instancia, en las manos del órgano del ayuntamiento que resulte competente.

## **Las políticas públicas locales participativas relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

Como se ha avanzado, resulta necesario recoger la opinión ciudadana a la hora de ejecutar cualquier actuación por parte de los ayuntamientos. Por lo que procedemos ahora a analizar diferentes competencias municipales que pueden ejercer los ayuntamientos y cómo pueden garantizar la participación ciudadana a la hora de ejecutar dichas políticas. Además, se dan las circunstancias de qué una actuación participativa a la hora de ejecutar dichas competencias municipales beneficia también a la consecución de los Objetivos del Desarrollo Sostenible

---

previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local”.

<sup>7</sup> A. Campos Jiménez, *Participación ciudadana y administración local*, “Universidad de Castilla-La Mancha” 2014.

(ODS)<sup>8</sup>, con lo cual se consigue garantizar el interés general municipal, constitucionalmente previsto, de una forma mucho más efectiva.

El primer ámbito de actuación es relacionado con el local es el relativo al ODS n.º 3 de *Salud y Bienestar*. Éste trata de un ámbito de actuación que ha sido potenciado por las entidades locales fruto de la reciente pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19, que ha obligado a las entidades locales a implementar medidas sanitarias que hasta la fecha no se habían visto en la obligación de ejecutar. Si bien, antes de entrar en profundidad a analizar qué actuaciones en materia sanitaria han realizado los ayuntamientos es necesario puntualizar qué administración en España ostenta la competencia en esta materia. Así pues, conforme a la distribución de competencias establecida en el artículo 148.1.21<sup>a</sup> de la Constitución Española, la salud es una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Por lo que, en principio, en una primera aproximación a la materia llegaríamos a la errónea conclusión de que ni el Estado central ni los ayuntamientos podrían hacer nada en materia sanitaria. Si bien, lo cierto es que ello no sucede exactamente de tal forma, porque en el ámbito de la AGE el artículo 149.1.16<sup>a</sup> CE establece como competencia exclusiva del estado central: “Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos”, por lo que en este ámbito existe otra administración que sí tiene actuaciones en materia sanitaria.

Igualmente, el ámbito local tampoco se ve absolutamente excluido del aspecto sanitario, porque el artículo 25.2.j de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece como competencia municipal propia: “Protección de la salubridad pública”. Por tanto, aunque evidentemente un ayuntamiento no puede establecer un servicio médico propio a la ciudadanía (porque invadiría las competencias autonómicas) ello no impide para que sí que tome determinadas medidas para proteger la salubridad pública en términos generales, especialmente pensando en la época de pandemia.

Por consiguiente, los ayuntamientos han podido adoptar medidas de protección de la salubridad en espacios públicos fruto de la pandemia del COVID-19 y esta actuación se ha podido articular de manera participativa. Así pues, el consistorio local podría haber optado unilateralmente por establecer las medidas de protección pública aunque resulta mucho más lógico recoger la opinión ciudadana de qué espacios necesitan más para implementar las medidas de limpieza pública y salubridad en dichos sitios<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Puede consultarse la lista completa de ODS en este enlace: <https://www.un.org/sustainable-development/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

<sup>9</sup> A modo de ejemplo, pueden verse estas noticias de prensa donde se observa como varios ayuntamientos han establecido medidas para recoger la opinión ciudadana sobre dónde implementar mejor la limpieza municipal, lo que supone un ejemplo de participación ciudadana en materia de salubridad pública:

Asimismo, adquiere también un papel protagonista los ayuntamientos como elemento intermediario con las comunidades autónomas, que ostentan las principales competencias sanitarias, por tanto, si el ayuntamiento se encarga de recoger la opinión de la ciudadanía sobre qué necesidades existen en materia de nuevos centros sanitarios puede trasladarla con más facilidad a la administración autonómica de lo que lo podría hacer un vecino particular<sup>10</sup>. De hecho, un ejemplo de dicha actuación de intermediación ya se realizó en las primeras etapas de la pandemia donde los ayuntamientos transmitieron a la ciudadanía mensajes sobre las medidas de seguridad que debía adoptar y que fueron establecidos por el gobierno estatal y autonómico para evitar los contagios, por ejemplo, así lo expone Espino González<sup>11</sup> al referirse a la gran inversión económica realizada por el Ayuntamiento de Málaga para transmitir estos mensajes a la ciudadanía.

En segundo lugar, es necesario reseñar las actuaciones de los ayuntamientos en materia de educación, están relacionadas con el ODS n.º 4 de *Educación de Calidad*. La posibilidad de las entidades locales para poder implementar medidas educativas viene derivada del artículo 25.2.n LRBRL<sup>12</sup> que establece la competencia

- 
- *Alzira abre una oficina para atender quejas y demandas sobre limpieza y recogida de basura*, <https://www.lasprovincias.es/ribera-costera/alzira-abre-oficina-20200810161627-nt.html> (15.07.2022),
  - *Las quejas en el Ayuntamiento de Reus por temas de seguridad y limpieza se disparan*, [https://www.diarimes.com/es/noticias/reus/2021/02/26/las\\_quejas\\_ayuntamiento\\_reus\\_por\\_temas\\_seguridad\\_limpieza\\_disparan\\_98938\\_1092.html](https://www.diarimes.com/es/noticias/reus/2021/02/26/las_quejas_ayuntamiento_reus_por_temas_seguridad_limpieza_disparan_98938_1092.html) (15.07.2022).

<sup>10</sup> Encontramos numerosos ejemplos de situaciones en los consistorios locales han recogido las quejas e inquietudes de la ciudadanía municipal sobre el funcionamiento de los servicios sanitarios en el municipio para trasladarlos a la comunidad autónoma correspondiente, competente en materia de servicio sanitario. A modo de ejemplo, véanse las siguientes noticias de prensa:

- *El Ayuntamiento de Espartinas habilita un correo electrónico para recoger las quejas sobre funcionamiento de atención primaria*, <https://www.espartinas.es/es/actualidad/noticias/EL-AYUNTAMIENTO-HABILITA-UN-CORREO-ELECTRONICO-PARA-RECOGER-LAS-QUEJAS-SOBRE-FUNCIONAMIENTO-DE-ATENCION-PRIMARIA> (16.07.2022),
- *El Ayuntamiento de Redován vuelve a reclamar a Sanidad una mejor atención en el consultorio médico*, [https://www.ondacero.es/emisoras/comunidad-valenciana/vega-baja/noticias/ayuntamiento-redovan-vuelve-reclamar-sanidad-mejor-atencion-consultorio-medico\\_2022011261deb322192fe40001e7803a.html](https://www.ondacero.es/emisoras/comunidad-valenciana/vega-baja/noticias/ayuntamiento-redovan-vuelve-reclamar-sanidad-mejor-atencion-consultorio-medico_2022011261deb322192fe40001e7803a.html) (16.07.2022),
- *Más de 30 quejas verbales en Xeraco por la atención del centro de Salud y las demoras*, <https://www.lasprovincias.es/safor/quejas-verbales-xeraco-20200910175122-nt.html> (16.07.2022),
- *El Ayuntamiento se queja de la falta de médicos en el centro de salud de la playa*, [https://www.diariodealmeria.es/almeria/Ayuntamiento-medicos-centro-salud-playa\\_0\\_941306355.html](https://www.diariodealmeria.es/almeria/Ayuntamiento-medicos-centro-salud-playa_0_941306355.html) (16.07.2022).

<sup>11</sup> J. Espino González, *La comunicación institucional en la crisis de la COVID-19: el caso del Ayuntamiento de Málaga*, “Revista de Comunicación de la SEECI” 2022, no. 55, pp. 67–92.

<sup>12</sup> En concreto, dicho artículo 25.2.n LRBRL establece: “Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial”.

municipal para cooperar con la administración educativa correspondiente para localizar nuevos centros docentes. Por consiguiente, esta competencia puede ejercerse de una forma claramente participativa, ya que puede el ayuntamiento unilateralmente proponer terrenos donde construir centros educativos a la comunidad autónoma (que es quien viene asumiendo en España las principales competencias educativas) o puede consultar el vecindario sobre sus necesidades de centros educativos. De tal forma, se puede tener en cuenta los principales flujos poblacionales municipales, donde se encuentra las principales demandas de estos centros y por tanto conseguir que esta política de búsqueda de espacios educativos sea lo más abierta a la ciudadanía posible. Recordemos que esta obligación de búsqueda de terrenos educativos que tienen las entidades locales no solo se trata de un exigencia legal, sino incluso constitucional, como afirma Parra Muñoz<sup>13</sup> al indicar que ello es así: “porque la educación primaria y la educación secundaria obligatoria tiene el carácter de obligatoria y gratuita, y por declaración constitucional, y el artículo 27.5 de la Constitución impone una auténtica obligación a todas las Administraciones públicas en la creación de centros docentes”. Por tanto, realizar esta encomienda, de calado constitucional, teniendo en cuenta las demandas ciudadanas supone la forma más efectiva, lo que consigue además garantizar de mejor forma el citado ODS n.º 4.

Asimismo, sí que tienen un papel muy protagonista los ayuntamientos a la hora de realizar actividades educativas complementarias, denominadas como actividades extraescolares o de refuerzo a las principales realizadas por los centros educativos en las comunidades autónomas, como pueden ser, por ejemplo, actividades relacionadas con la educación ambiental<sup>14</sup> o con el fomento de la lectura<sup>15</sup>, entre otras. Estas actividades impulsadas por las entidades pueden hacerse de una forma unilateral por parte de las entidades locales o buscar el método para que se hagan de la forma más participa posible. Por consiguiente, en estos supuestos es necesario también consultar a la ciudadanía sobre qué necesidades de actividades extracurriculares necesita el alumnado para ofertar aquellas que tengan una mayor demanda y además beneficien más al currículum de los estudiantes. De hecho, uno de los mecanismos que sirve en gran medida para hacer más participativas las políticas locales en

---

<sup>13</sup> J.F. Parra Muñoz, *Obligaciones y competencias del municipio en materia de educación. Especial referencia al Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación*, “El Consultor de los Ayuntamientos” 2005, no. 19, p. 3166.

<sup>14</sup> A modo de ejemplo, destaca las actividades de educación ambiental realizadas por el Ayuntamiento de Valencia, lo cual al mismo tiempo también permite perseguir mejor los Objetivos de Desarrollo Sostenible. A este respecto véase: A. Carvalho de Sousa, *La adecuación pedagógica de los proyectos de educación ambiental del Ayuntamiento de Valencia a los principios de la educación para el desarrollo sostenible*, “Terra: revista de desarrollo local” 2016, no. 2, pp. 97–128.

<sup>15</sup> Sirva el caso impulsado por el Departamento de Educación del Ayuntamiento de Santiago como ejemplo. A este respecto véase: Departamento de Educación del Ayuntamiento de Santiago, *La iniciativa municipal en la promoción de la lectura*, “Educación y biblioteca” 1991, no. 15, p. 66.



materia educativa se tratan de los consejos municipales de la infancia y la adolescencia<sup>16</sup>, donde incluso puede preguntarse al estudiantado que actividades les gustaría hacer y así poder ponderar mejor entre lo que demanda el alumnado y qué necesita reformar para garantizar mejor su derecho a la educación.

En tercer lugar, destacan las políticas en materia de igualdad de género llevadas a cabo por los ayuntamientos, lo cual está en consonancia con el ODS n.º 5 de *Igualdad de Género*. En cuanto a la posibilidad de que las entidades locales lleven a cabo actuaciones en esta materia, esta opción está plenamente amparada en la necesidad de aplicar el principio de igualdad de género de forma transversal en todas las actuaciones públicas, como exige el artículo 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres<sup>17</sup>. Además de este amparo legal, los ayuntamientos han visto recientemente reforzado su posibilidad de implementar las políticas de género locales mediante la inclusión en el año 2018 del apartado o en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985<sup>18</sup>, donde a través de la disposición final primera del Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género se estableció expresamente como competencia municipal propia el fomento de la igualdad de género y la prevención de la violencia de género.

Por tanto, fruto de esta actuación surge el Pacto de Estado contra la violencia de género que trata de financiar parte de las actividades que realizan los ayuntamientos en esta materia<sup>19</sup>. De tal forma, nos encontramos ante una competencia nueva para las entidades locales, si bien, como se indicó<sup>20</sup> aquellas de menor tamaño se encuentran: “numerosas trabas que impiden que la mayoría de los municipios de España de menos de 5000 habitantes puedan ofrecer un servicio de prevención de la violencia de género con las mismas garantías que lo puede hacer un

---

<sup>16</sup> A este respecto véase este artículo sobre el Consejo Municipal de la Infancia y la Adolescencia del Ayuntamiento de Laviana: R. Montes Armada, *El Consejo Municipal de la Infancia y la Adolescencia del Ayuntamiento de Laviana: una fórmula para la participación infantil y adolescente*, “CEE Participación Educativa” 2010, no. 14, pp. 180–184.

<sup>17</sup> Dicho art. 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres establece: “El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades”.

<sup>18</sup> Dicho precepto 25.2.o LRBR establece como competencia municipal propia: “Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género”.

<sup>19</sup> Dicha distribución de fondos entre las entidades locales españolas por parte de dicho Pacto de Estado se realiza conforme a lo previsto en la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género.

<sup>20</sup> J. Clemente Martínez, *El reto de las políticas públicas contra la violencia de género en pequeños municipios para lograr el derecho constitucional a la igualdad*, “Actas del XVII Seminario internacional contra la Violencia de Género. «Educación, sexualidad, afectividad y género» Universitat Jaume I” 2021.

ayuntamiento de mayor población u otra administración territorial”, ello es así por la escasez de recursos humanos y materiales existente en ellos, que obliga a “agudizar el ingenio” del personal que trabaja en dichas entidades para poder cumplir adecuadamente con esta nueva política municipal.

Por tanto, el primer elemento para garantizar esta política de igualdad de género es poner el foco de atención en las personas técnicas encargadas de ejecutar estas políticas, conocidas como agentes de igualdad o técnicos o técnicas en prevención de violencia de género. En segundo lugar, es necesario también realizar dichas políticas de forma participativa, de forma que se realicen consultas a la ciudadanía para que averiguar sus necesidades en esta materia. Por ello mismo, las citadas personas encargadas de impulsar las políticas de igualdad tienen un papel determinante para detectar qué situaciones de posibles desigualdades se producen dentro de los colectivos locales o incluso eventuales casos de violencia de género. De tal forma, realizando una actuación centrada en la ciudadanía y en sus necesidades (y no tanto en simplemente cumplir de forma genérica estas tareas de promoción de la igualdad), se conseguirá una política pública en este ámbito mucho más participativa y por tanto que garantice más adecuadamente interés general municipal.

A continuación, encontramos el ODS n.º 16 relativo a *Agua limpia y Saneamiento*, donde las entidades locales tienen una competencia clara por el artículo 25.2.c LRBR que establece la competencia municipal propia del abastecimiento de agua potable y la recogida de aguas residuales. Eso no se trata de un solo de una competencia que pueden asumir las entidades locales, sino que el propio artículo 26 LRBR establece como competencia obligatoria la prestación de dichos servicios, por lo que en principio los ayuntamientos deben gestionar, sin excusa, dicha materia.

De nuevo, surge la oportunidad de realizarlo de una forma participativa, ya que, al tratarse de un servicio de prestación obligatoria, para llevar a cabo este servicio resulta relevante que se realice un estudio pormenorizado de las necesidades poblacionales para que así sea más efectivo dicho abastecimiento y recogida<sup>21</sup>. Así pues, son frecuentes las situaciones en las que en periodos estivales o cuando hay más población en el municipio estos servicios de abastecimiento de aguas no permiten cubrir todas las necesidades locales, ya que se ha hecho una escasa planificación de los mismos. Por tanto, si se realizan una actuación más participativa en esta materia, consultando a la ciudadanía sobre qué necesidades de abastecimiento se consigue adaptarlo a las necesidades reales<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> En referencia a la importancia de garantizar mecanismos de participación ciudadana en procesos locales, incluidos los relativos a abastecimiento y recogida de aguas residuales, véase: S. Fernández Ramos, *Los cauces de participación ciudadana en la Administración Local* [en:] *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*, eds. V. Almonacid Lamelas, A.R. Rodríguez Castaño, Z.P. Sánchez Sánchez, Madrid 2009.

<sup>22</sup> Sirva como ejemplo de procesos de participación ciudadana en materia de abastecimiento y recogida de aguas residuales los que han realizado los siguientes ayuntamientos y que podemos observar en estas noticias de prensa:

Asimismo, fruto de esta consulta ciudadana puede adoptarse decisiones como la gestión propia del agua municipal o a la privatización de la misma, ya que ambos modelos de gestión directa o indirecta de este servicio público son legales pero la decisión de optar por una u otro es decisión municipal y debe hacerse en base a lo que la ciudadanía exija. También la decisión de prestar el servicio de forma autónoma o mancomunada con otros municipios o a través de la intermediación de la diputación provincial, es una decisión estratégica que debe adoptarse consultando a la ciudadanía local, y que como expone Villaescusa Soriano<sup>23</sup> esta opción de prestar dicho servicio de forma mancomunada es una opción cada vez más frecuente entre los municipios.

En siguiente lugar, destacamos el ODS n.º 11 denominado *Ciudades y Comunidades Sostenibles*, un objetivo para el cual las entidades locales tienen mucho que aportar. Ello es así porque para crear dichas ciudades y comunidades, el papel de los ayuntamientos es fundamental y todavía resulta más relevante que este proceso para crear una comunidad sostenible se haga de forma participativa. En este sentido no podemos obviar el hecho de que cuando se crea o modifica la estructura urbana debe contarse con la opinión vecinal para saber cuáles son las verdaderas necesidades, así pues, por ejemplo para preguntarse dónde quieren construir un parque nuevo, qué necesidades de dotación de mobiliario urbano existen o cualquier otra cuestión que afecte a la ordenación del municipio y que aunque sea competencia y decisión del ayuntamiento adoptarlo, no puede dejar de consultarse la opinión ciudadana. En este sentido, Lloret Gual y Farinós Dasi<sup>24</sup> definen acertadamente qué implica el diseño y ejecución de las políticas urbanas de una forma más participativa: “Este nuevo urbanismo se caracteriza por la implicación directa de la ciudadanía en la construcción de la ciudad. El ciudadano ya no es un mero espectador sino que forma y quiere formar parte de los procesos de decisión que diseñan la ciudad. Esta coproducción de servicios y espacios públicos supone hacer un mejor uso de los recursos, priorizando la

---

– *Rascafría celebrará este sábado una consulta ciudadana sobre el modelo de gestión del agua en el municipio*, <https://www.europapress.es/madrid/noticia-rascafría-celebrará-sábado-consulta-ciudadana-modelo-gestion-agua-municipio-20140426072944.html> (24.07.2022),

– *Consulta ciudadana para determinar la mejor ubicación de la depuradora de la Isla Baja*, [https://www.aguastenerife.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=225:el-cabildo-y-el-ayuntamiento-de-icod-avanzan-en-la-mejora-del-abastecimiento-y-saneamiento-municipales-31&catid=91&Itemid=680](https://www.aguastenerife.org/index.php?option=com_content&view=article&id=225:el-cabildo-y-el-ayuntamiento-de-icod-avanzan-en-la-mejora-del-abastecimiento-y-saneamiento-municipales-31&catid=91&Itemid=680) (24.07.2022),

– *El Consistorio de Ávila abre una consulta sobre la ordenanza del agua*, <https://www.diariodeavila.es/Noticia/z603f74e5-c00d-54f4-9e4d601bdc48d41/202005/El-Consistorio-abre-una-consulta-sobre-la-ordenanza-del-agua> (24.07.2022).

<sup>23</sup> A. Villaescusa Soriano, *La prestación de servicios locales por las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares y CCAA uniprovinciales* [en:] *La gestión de los servicios públicos locales*, coord. J.M. Martínez Fernández, El Barcelona 2018.

<sup>24</sup> P. Lloret Gual, y J. Farinós Dasi, *La dimensión Participativa En El diseño De políticas Urbanas. El Caso Valenciano*, “Gestión Y Análisis De Políticas Públicas” 2018, no. 20, pp. 36–52.

calidad de resultados”, de forma tal, la ciudadanía adquiere un papel protagonista en la construcción de la ciudad, para que así dicha población se encuentre más satisfecha con su configuración final.

De hecho, la competencia en esta materia urbanística y medioambiental es clara conforme el artículo 25.2.a y b LRRL, pero no por ello debe adoptarse una decisión unilateral por el ayuntamiento sobre estas actuaciones, sino que como en el resto de los aspectos indicados, es necesario implementar mecanismos de participación ciudadana para realizar una ciudad y una comunidad sostenible de forma colectiva entre todo el vecindario. Por consiguiente, los presupuestos participativos<sup>25</sup> son una a una gran herramienta para decidir sobre las inversiones públicas ejecutar en las zonas urbanas, de esta forma se decide consultando el vecindario cuáles son las necesidades principales en esta materia y por tanto se consigue también que posteriormente las obras ejecutadas no sean “del gusto” de la ciudadanía, lo cual acaba suponiendo que se vuelvan a reformar y por tanto no se cumpla el principio de eficiencia en el gasto público previsto constitucionalmente en el art. 103 CE.

El último Objetivo de Desarrollo Sostenible relacionado con el mundo local es el n.º 16 de *Paz, Justicia e Instituciones Sólidas*, un ODS aplicable a todas las administraciones públicas españolas y también a los ayuntamientos. El mismo trata de fomentar una actuación íntegra de la administración, evitando prácticas corruptas y fraudulentas. Así pues, para garantizar este objetivo realizar políticas públicas participativas resulta esencial, en la medida en que si se consulta a la ciudadanía sobre sus necesidades en toda política pública local se consigue recuperar la confianza de este vecindario en su administración y evitar prácticas corruptas, como destacan Ponce Solé y Capdeferro Villagrasa<sup>26</sup> al referirse que una forma de evitar la corrupción urbanística es mediante técnicas de participación ciudadana y transparencia.

De hecho, el derecho de participación política previsto en el artículo 23 de la Constitución obliga a realizar una política pública donde se tenga en cuenta la opinión

---

<sup>25</sup> Pueden verse ejemplos de cómo los presupuestos participativos en ayuntamientos han servido, en gran medida, para realizar obras y modificaciones en el urbanismo de la ciudad a propuesta del vecindario en estas noticias de prensa:

- *Los Presupuestos Participativos de Segovia reciben 193 peticiones ciudadanas de inversión para obras, equipamientos y programas de actividades*, <https://segovia.es/area/participacion-ciudadana-transparencia-y-gobierno-abierto/actualidad/noticias/los-presupuestos> (25.07.2022),
- *Colocan placas para identificar las obras de los Presupuestos Participativos de Teruel*, <https://www.diariodeteruel.es/teruel/colocan-placas-para-identificar-las-obras-de-los-presupuestos-participativos-de-la-capital> (25.07.2022),
- *El Ayuntamiento de Lugo realiza obras de mejora en caminos del rural en respuesta a las peticiones vecinales de los presupuestos participativos*, <https://concellodelugo.gal/es/noticias/el-ayuntamiento-realiza-obras-de-mejora-en-caminos-del-rural-en-respuesta-las-peticiones> (25.07.2022).

<sup>26</sup> J. Ponce Solé y O. Capdeferro Villagrasa, *Buen gobierno urbano, transparencia y participación ciudadana: la prevención de la corrupción en el urbanismo*, “Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo” 2017, no. 146, p. 2.

vecinal, y aunque si bien no es necesario la consulta de toda decisión municipal<sup>27</sup>, resulta altamente recomendable que las principales decisiones pueden consultarse al vecindario para garantizar que exista una administración que verdaderamente cumpla el interés general.

## Conclusiones

Para finalizar, podemos indicar que el elenco de competencias municipales es amplio y cada vez, fruto del desarrollo del derecho a la autonomía local constitucionalmente prevista (art. 140 CE), las entidades locales asumen más y más actuaciones. Por ello mismo, resulta esencial que a la hora de ejecutar sus principales políticas públicas tengan en cuenta la opinión ciudadana, la cual no solo debe ser manifestada cada cuatro años en las elecciones correspondientes, sino que los dirigentes públicos locales deben preocuparse por recoger periódicamente la opinión sobre las principales decisiones a adoptar. Sin duda, la exigencia de participación ciudadana viene derivada del artículo 23 de la Constitución Española, pero no obliga a consultar la opinión ciudadana en todas las actuaciones. Por ello, debe existir un claro compromiso de los concejales y alcaldes para establecer mecanismos de participación que vayan más allá de las exigencias legales; cómo van los presupuestos participativos o consultas ciudadanas como forma de recogida de la opinión ciudadana.

De esta forma, no solo se garantizará adecuadamente la prestación de los servicios públicos que sean competencia local, sino que además se permitirá un mejor cumplimiento del derecho constitucional a la participación en los asuntos públicos prevista en el artículo 23 y también un buen gobierno local, que se encuentra de forma implícita en la Carta Magna en el artículo 103, al referirse a la satisfacción del interés general.

En última instancia, no podemos olvidar la necesaria ejecución de estas políticas públicas municipales de forma participativa teniendo en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como se ha expuesto, pueden perseguirse por los ayuntamientos al mismo tiempo que ejecuta unas políticas municipales que verdaderamente satisfagan las necesidades de su vecindario.

## Bibliografía

Arenilla Sáez M., *Planificación y presupuestos participativos en la ciudad de Madrid*, “Quórum: revista de pensamiento iberoamericano” 2008, no. 20.

---

<sup>27</sup> Sí resultará obligatoria dichas consultas en determinados reglamentos e instrumentos urbanísticos, aunque no en todas la decisiones de diseño y ejecución de políticas urbanas municipales.

- Blasco Díaz J.L., *Descentralización, autonomía y entidades de ámbito territorial inferior al municipal*, “Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica” 2020, no. 312.
- Campos Jiménez A., *Participación ciudadana y administración local*, “Universidad de Castilla-La Mancha” 2014.
- Carvalho de Sousa A., *La adecuación pedagógica de los proyectos de educación ambiental del Ayuntamiento de Valencia a los principios de la educación para el desarrollo sostenible*, “Terra: revista de desarrollo local” 2016, no. 2.
- Castel Gayán S., *La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias*, “Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica” 2010, no. 312.
- Clemente Martínez J., *El reto de las políticas públicas contra la violencia de género en pequeños municipios para lograr el derecho constitucional a la igualdad*, “Actas del XVII Seminario internacional contra la Violencia de Género. «Educación, sexualidad, afectividad y género» Universitat Jaume I” 2021.
- Departamento de Educación del Ayuntamiento de Santiago, *La iniciativa municipal en la promoción de la lectura*, “Educación y biblioteca” 1991.
- Espino González J., *La comunicación institucional en la crisis de la COVID-19: el caso del Ayuntamiento de Málaga*, “Revista de Comunicación de la SEECI” 2022, no. 55.
- Fernández Ramos S., *Los cauces de participación ciudadana en la Administración Local* [en:] *Estudios sobre la modernización de la Administración Local: teoría y práctica*, eds. V. Almonacid Lamelas, A.R. Rodríguez Castaño, Z.P. Sánchez Sánchez, Madrid 2009.
- Lloret Gual P. y Farinós Dasí J., *La dimensión Participativa En El diseño De políticas Urbanas. El Caso Valenciano*, “Gestión Y Análisis De Políticas Públicas” 2018, no. 20.
- Montes Armada R., *El Consejo Municipal de la Infancia y la Adolescencia del Ayuntamiento de Laviana: una fórmula para la participación infantil y adolescente*, “CEE Participación Educativa” 2010, no. 14.
- Parra Muñoz J.F., *Obligaciones y competencias del municipio en materia de educación. Especial referencia al Anteproyecto de Ley Orgánica de Educación*, “El Consultor de los Ayuntamientos” 2005, no. 19.
- Pineda Nebot C., *El presupuesto participativo de Madrid: luces y sombras*, “Revista De Gestão E Secretariado” 2018, no. 9.
- Ponce Solé J. y Capdeferro Villagrasa O., *Buen gobierno urbano, transparencia y participación ciudadana: la prevención de la corrupción en el urbanismo*, “Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo” 2017, no. 146.
- Villaescusa Soriano A., *La prestación de servicios locales por las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares y CCAA uniprovinciales* [en:] *La gestión de los servicios públicos locales*, coord. J.M. Martínez Fernández, Barcelona 2018.

## **OSIĄGNIĘCIE CELÓW ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W GMINACH POPRAZ KONSYTUTUCYJNE PRAWO DO UDZIAŁU LOKALNYCH OBYWATELI W HISZPANI**

### Streszczenie

Poprzez ten tekst zwraca się uwagę na ważność realizacji miejskich polityk publicznych w najlepszy możliwy sposób, co gwarantuje wysokiej jakości usługę publiczną, w której liczy się opinia obywateli. Z tego powodu ceniony jest art. 23 Konstytucji hiszpańskiej, który gwarantuje

prawo do udziału politycznego w sprawie lokalnej. Podobnie analizuje się, w jaki sposób możliwe jest partycypacyjne wykonywanie tych uprawnień miejskich przy jednoczesnym zagwarantowaniu celów zrównoważonego rozwoju, aby osiągnąć możliwie jak najlepszy samorząd lokalny.

*Słowa kluczowe:* uczestnictwo obywateli, cele zrównoważonego rozwoju, wysokiej jakości usługi publiczne, dobry samorząd lokalny

## **ACHIEVEMENT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS IN MUNICIPALITIES THROUGH THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO PARTICIPATION OF LOCAL CITIZENS IN SPAIN**

### Summary

Through this text, the importance of executing municipal public policies in the best possible way is addressed, this is guaranteeing a quality public service in which citizen opinion is counted on. For this reason, Art. 23 of the Spanish Constitution is valued, which guarantees the right of political participation in the local case. Likewise, an analysis is made of how it is possible to exercise these municipal powers in a participatory manner while guaranteeing the Sustainable Development Goals, in order to achieve the best possible good local government.

*Keywords:* Citizen participation, Sustainable Development Goals, quality public services, good local government

**Szymon Dubis**

Uniwersytet Rzeszowski  
ORCID: 0000-0001-9234-8066

**FUNKCJONOWANIE RADY GMINY  
W CZASIE PANDEMII COVID-19****Wprowadzenie**

Mając na uwadze tempo rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-19 na skalę światową, sytuacja związana z zakażeniami tym wirusem wywołała nieoczekiwane zmiany w codziennym życiu społecznym. Nie ominęły one także działalności administracji publicznej, bowiem rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r.<sup>1</sup> ogłoszono na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego, a następnie rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r.<sup>2</sup> – stan epidemii. Wprowadzone obostrzenia, dotyczące m.in. gromadzenia się osób, wywarły bezpośredni wpływ na funkcjonowanie organów administracji publicznej, w tym organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego. Z tego też względu zaistniała potrzeba dostosowania organizacji pracy tych organów do panującej sytuacji w celu zapewnienia realizacji ciężących na nich zadań i obowiązków wynikających z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

**Normatywne reguły funkcjonowania rady gminy  
jako organu jednostki samorządu terytorialnego**

Stosownie do art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>3</sup> organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta). Jako organ stanowiący rada gminy w obrocie prawnym funkcjonuje według określonych reguł wynikających zarówno z Konstytucji RP<sup>4</sup>, jak i m.in. z u.s.g.

<sup>1</sup> Dz.U. 2020, poz. 433 ze zm.

<sup>2</sup> Dz.U. 2020, poz. 491 ze zm.

<sup>3</sup> Dz.U. 2022, poz. 559 ze zm. (dalej u.s.g.).

<sup>4</sup> Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.



W odniesieniu do konstytucyjnych podstaw funkcjonowania rady gminy jako organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego wskazać należy kilka podstawowych zasad, m.in. zasadę unitaryzmu (art. 3 Konstytucji RP), zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), zasadę decentralizacji (art. 15 Konstytucji RP), zasadę udziału organów jednostki samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 zd. 1 Konstytucji RP), zasadę dotyczącą wykonywania istotnej części zadań publicznych w imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP), zasadę jawności (art. 61 Konstytucji RP) czy wreszcie zasadę samodzielności jednostki samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji RP). Nie rozwijając szczegółowo treści wskazanych zasad konstytucyjnych, na potrzeby tematyki niniejszego opracowania z subiektywnego punktu widzenia warto odnieść się do niektórych z nich.

Zasada legalizmu, wyrażona w art. 7 Konstytucji RP, wskazuje, że wszystkie organy władzy publicznej powinny działać na podstawie prawa i w jego granicach. Prawo powinno zatem nie tylko stanowić kompetencję do działania, ale również być źródłem nakazów i zakazów wyznaczających ramy prawne tego działania<sup>5</sup>. Celem zasady legalizmu jest przeciwdziałanie dowolności i arbitralności działania organów państwa oraz poddanie tego działania kontroli w oparciu o kryterium zgodności z obowiązującym prawem. Działania organów bez podstawy prawnej i poza granicami prawa albo z naruszeniem tych granic są zawsze nielegalne i mogą rodzić odpowiedzialność konstytucyjną i karą osób te działania podejmujących, a także odpowiedzialność odszkodowawczą państwa. Zasada legalizmu ma wyłącznie charakter formalny oraz stanowi elementarną zasadę każdego systemu prawnego, który musi zakładać jej obowiązywanie, ponieważ „dopuszczenie łamania prawa przez organy władzy publicznej podważa samą ideę prawa jako systemu wiążących norm postępowania”<sup>6</sup>.

Artykuł 16 Konstytucji RP odnosi się do samorządu terytorialnego. Z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania istotny jest ust. 2 wskazanego artykułu, zawarto w nim bowiem problematykę związaną ze sprawowaniem władzy publicznej (art. 16 ust. 2 zd. 1) oraz wykonywaniem części zadań publicznych w imieniu i na własną odpowiedzialność (art. 16 ust. 2 zd. 2). Jako że jednostki samorządu terytorialnego działają przez swoje organy, istotne jest powierzenie tym organom określonych zadań i kompetencji, których realizacja będzie urzeczywistnieniem sprawowania przez nie władzy publicznej. Konstytucyjną podstawę uczestniczenia samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej przedstawia Trybunał Konstytucyjny: „realizując art. 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji, państwo dzieli się z samorządem częścią władzy zwierzchniej, która należy do Narodu (art. 4 ust. 1 Konstytucji). Jednostki samorządowe

---

<sup>5</sup> M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Lex/el. 2021, art. 7.

<sup>6</sup> Wyrok TK z dnia 16 marca 2011 r., sygn. K 35/08, OTK-A 2011, nr 2, poz. 10.

wykonyują władzę publiczną, która została im przekazana przez organy państwa, w związku z czym nie mają własnych zadań wywodzących się z praw naturalnych, które podlegałyby uznaniu lub akceptacji państwa. Z tego względu Trybunał podkreślał już w swoim orzecznictwie, że jednostki samorządu są integralnym elementem struktury władzy publicznej w państwie, lecz pozostający w ich dyspozycji zakres władztwa publicznego nie jest ich własną «władzą», lecz przejawem zdecentralizowanej władzy państwowej, a więc władzy tego samego, jednego państwa polskiego<sup>7</sup>. Samorządowi terytorialnemu powinna przysługiwać istotna część władzy publicznej. Konstytucja RP nie określa jednak wprost jej zakresu. Ze względu na zasadę pomocniczości administracja rządowa nie powinna wykonywać zadań publicznych, które mogą być realizowane w sposób bardziej efektywny przez organy samorządu terytorialnego, należy wyważyć interesy lokalne oraz interes ogólnonarodowy. Ważenie to powinno być podstawą rozdzielenia przez ustawodawcę kompetencji między poszczególne szczeble samorządu i administrację rządową<sup>8</sup>. Wykonywanie istotnej części władzy publicznej w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność statuuje zasadę samodzielności organizacyjno-ustrojowej samorządu terytorialnego, która jest jego istotą jako odrębnego podmiotu publicznego w państwie<sup>9</sup>. „Artykuł 16 ust. 2 zd. 2 Konstytucji RP wymaga jednocześnie od ustawodawcy, aby podział ten był realny, ponieważ samorząd terytorialny ma zagwarantowany udział w sprawowaniu tej części władzy, która obejmuje istotną część zadań publicznych”<sup>10</sup>. Ogólnie sformułowane konstytucyjne dyrektywy wyznaczania części zadań publicznych przynależnych jednostkom samorządu terytorialnego uzupełnione zostały wymogiem formalnym, ponieważ zadania te powinny być określone w ustawach.

Odnosząc się do powyższego, wskazać należy, iż oprócz wyznaczania jednostkom samorządu terytorialnego zadań publicznych, które są realizowane w ramach wykonywania przez nie władzy publicznej, ustawy zawierają też regulacje odnoszące się do funkcjonowania organów tych jednostek. Przykładem takiego przepisu jest art. 14 u.s.g. zawierający zasadę rozstrzygnięcia przez radę gminy w formie uchwały, a także art. 18 u.s.g. zawierający zakres właściwości rady gminy, który związany jest z określeniem obrębu aktywności uchwałodawczej tego organu. Istotne z punktu widzenia tematyki niniejszego opracowania jest również wskazanie na art. 20 u.s.g. zawierający zasady zwoływania sesji rady gminy i wskazujący zasadę wyłączności obradowania rady gminy w porządku sesyjnym, ponieważ choć u.s.g. w sposób wyraźny tego nie określa, rada gminy może podejmować ważne prawnie rozstrzygnięcia należące

<sup>7</sup> Wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13, OTK-A 2015, nr 5, poz. 65.

<sup>8</sup> Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25.

<sup>9</sup> Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 r., sygn. K 38/97, OTK 1998, nr 3, poz. 31.

<sup>10</sup> Wyrok TK z dnia 26 maja 2015 r., sygn. Kp 2/13, OTK-A 2015, nr 5, poz. 65.

do jej właściwości jedynie na sesji rady rozumianej jako wspólne posiedzenie radnych w miejscu i czasie określonym przez przewodniczącego rady<sup>11</sup>, przy zachowaniu określonego kworum, a więc tej niezbędnej liczby radnych, której wymaga ustawa<sup>12</sup>.

Ponadto normatywne reguły funkcjonowania rady gminy skupiają się wokół jawności posiedzeń tego organu. W przywołanym zakresie wskazać należy na następujące przepisy: art. 61 Konstytucji RP, art. 11b u.s.g., art. 3 ust. 1 pkt 3, art. 7 ust. 1 pkt 3 i art. 18 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>13</sup>, przywoływany już art. 20 u.s.g. (w szczególności art. 20 ust. 1b u.s.g.) oraz art. 14 ust. 1 u.s.g.

Oprócz powyższego normatywny wzorzec funkcjonowania m.in. rady gminy odnosi się do bezpośredniości udziału w jej pracach mieszkańców tworzących z mocy prawa wspólnotę samorządową. W tym kontekście zwrócić należy uwagę na art. 5a ust. 1 u.s.g. zawierający regulacje dotyczące konsultacji z mieszkańcami oraz budżetu obywatelskiego, art. 23 ust. 1 u.s.g. mówiący o zgłaszaniu przez mieszkańców gminy postulatów i przedstawiania ich organom gminy, art. 28aa ust. 6–8 u.s.g. wskazujący na bezpośredniość udziału mieszkańców w debacie nad raportem o stanie jednostki samorządu terytorialnego czy wreszcie art. 41a u.s.g. mówiący o obywatelskiej inicjatywie uchwałodawczej.

Powyżej przedstawione przepisy tworzą przyjęte na potrzeby niniejszego opracowania tzw. normatywne reguły funkcjonowania organów jednostki samorządu terytorialnego, w tym rady gminy.

Od wskazanych reguł funkcjonowania rady gminy jako organu jednostki samorządu terytorialnego występują wyjątki przewidziane w art. 228 Konstytucji RP (związanym ze stanami nadzwyczajnymi), art. 97 u.s.g. (odnoszącym się do zawieszenia organów gminy oraz ustanowienia zarządu komisarycznego), art. 96 u.s.g. (regulującym m.in. sytuację rozwiązania rady gminy przez Sejm), aż po rozwiązanie tego organu z mocy samego prawa czy poprzez odwołanie w drodze referendum – jednak wskazane regulacje ze względu na ramy niniejszego opracowania nie będą poruszane. Istotne z punktu widzenia podjętej tematyki wydają się być możliwości funkcjonowania rady gminy przewidziane ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> A. Agopszowicz [w:] *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, red. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Warszawa 1999, s. 162.

<sup>12</sup> C. Martysz [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021, art. 20.

<sup>13</sup> Dz.U. 2022, poz. 902 ze zm. (dalej: u.d.i.p.).

<sup>14</sup> Dz.U. 2021, poz. 2095 ze zm. (dalej: u.COVID-19).

## Zmiany normatywnych reguł funkcjonowania rady gminy wywołane wprowadzeniem u.COVID-19

Wskazana ustawa wprowadziła możliwość zwoływania oraz przeprowadzania obrad m.in. rady gminy w trybie zdalnym. Jednak w rozważaniach dotyczących wprowadzonych przepisów wskazuje się, iż ich lakoniczność budzi liczne wątpliwości co do praktycznego korzystania z przyjętego rozwiązania<sup>15</sup>.

Artykuł 15zzx ust. 1 u.COVID-19 wskazuje, iż w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii m.in. organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą zwoływać i odbywać obrady, sesje, posiedzenia, zgromadzenia lub inne formy działania właściwe dla tych organów, a także podejmować rozstrzygnięcia, w tym uchwały, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie (zdalny tryb obradowania). Według art. 15zzx ust. 2 u.COVID-19 z kolei obradowanie w zdalnym trybie zarządza osoba uprawniona do przewodniczenia danemu organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz innemu organowi działającemu kolegialnie, natomiast zgodnie z art. 15zzx ust. 3 u.COVID-19 przepisy art. 15zzx ust. 1 i 2 u.COVID-19 stosuje się odpowiednio do kolegialnych organów wewnętrznych, takich jak komisje oraz zespoły, działających w organach stanowiących jednostek samorządu terytorialnego oraz organach działających kolegialnie. Mając na uwadze powyższe rozwiązania legislacyjne, nie ma wątpliwości, iż ustawodawcy chodziło o umożliwienie m.in. radom gmin przeprowadzania obrad w trybie zdalnym i to przy przyjęciu tego założenia należy dokonywać wykładni pozostałych przepisów u.s.g. dotyczących sesji<sup>16</sup>.

Jeżeli chodzi o zwoływanie sesji, to u.COVID-19 *expressis verbis* zezwala na zwoływanie sesji rady gminy przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie, z tym zastrzeżeniem, że taka forma odbycia się sesji konkretnej rady gminy musi zostać zarządzona przez osobę uprawnioną do przewodniczenia danemu organowi – w tym przypadku jest to przewodniczący rady gminy (zob. art. 19 ust. 2 u.s.g.<sup>17</sup>). W kontekście prawidłowego zwołania sesji wskazać należy, że zawiadomienie o jej odbyciu musi być skuteczne oraz posiadać określone informacje<sup>18</sup>. Jeżeli w tym zakresie statut gminy

---

<sup>15</sup> A. Misiejko, *Zdalny tryb obradowania organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego*, Lex/el. 2020.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Por. też wyroki WSA w Rzeszowie: z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. II SA/Rz 211/21, Lex nr 3211606; z dnia 6 lipca 2021 r., sygn. II SA/Rz 213/21, Lex nr 3214037 – zgodnie z którymi z przepisu art. 19 ust. 2 u.s.g. nie można wyciągać bezwzględnie zakazu przewodniczenia obradom przez wiceprzewodniczącego, zwłaszcza w sytuacji, gdy przewodniczący uczestniczy w obradach w trybie zdalnym, a wszyscy pozostali radni (bądź ich większość) – w trybie stacjonarnym.

<sup>18</sup> Niezależnie, czy mamy do czynienia z obradami w trybie zwykłym (tzn. takim, z jakim mieliśmy do czynienia przed wprowadzeniem przepisów u.COVID-19), czy z trybem zdalnym,

wcześniej nie przewidywał komunikowania się przy użyciu kanałów porozumiewania się na odległość, np. poczty e-mail, to przewodniczący rady gminy musi wybrać sposób, który będzie dawał pewność dotarcia do radnego, gdyż brak regulacji statutowych w tym zakresie pozostaje bez znaczenia dla możliwości zdalnego obradowania<sup>19</sup>.

Samo wykorzystanie zdalnego trybu przeprowadzania sesji rady gminy nie ma obligatoryjnego charakteru<sup>20</sup>. Jeżeli przewodniczący rady gminy nie zarządzi zdalnego trybu przeprowadzenia sesji rady gminy, to wówczas sesje te mogą być zwoływane i przeprowadzane na zasadach ogólnych, przy zachowaniu koniecznych wymogów bezpieczeństwa<sup>21</sup>.

W odniesieniu do miejsca obrad rady gminy wskazać należy, że o ile przepisy statutowe nie wymagają prowadzenia obrad w konkretnym miejscu, o tyle stanowi problem wybór innej sali w ramach urzędu gminy czy zupełnie innego obiektu, jeżeli takie działanie pozwoli na przeprowadzenie sesji zgodnie z zasadami wyrażonymi w u.s.g czy statucie konkretnej gminy.

Ponadto sesje rady gminy w obecnym stanie prawnym odbywać się mogą w trybie hybrydowym<sup>22</sup>. Polega on np. na zorganizowaniu sesji przy użyciu tradycyjnej sali obrad, gdzie przebywa przewodniczący oraz część radnych, zaś

---

prawidłowe zawiadomienie o zwołaniu sesji rady gminy powinno zawierać informacje o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad sesji i być podane w sposób zwyczajowo przyjęty do wiadomości wszystkich radnych. Do zawiadomienia należy załączyć projekty uchwał i inne niezbędne materiały związane z porządkiem obrad. Zawiadomienie o terminie, miejscu i proponowanym porządku obrad powinno być podane do publicznej wiadomości, ponieważ z zasady jawności sesji wynika, że może być na nich obecna publiczność (art. 11b u.s.g.). Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. I SA/Gl 1103/19, Lex nr 2761418.

<sup>19</sup> J. Wilk, *Czy w związku z obecną sytuacją epidemiczną możliwe jest przeprowadzenie sesji rady gminy zdalnie, jeżeli w statucie nie uregulowano takiego trybu obradowania?*, Lex QA 1680924.

<sup>20</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 października 2020 r., sygn. III SA/Gl 559/20, Lex nr 3080927, zgodnie z którym „przepis art. 15zxx ust. 1 ww. ustawy z 2020 r. pozostawia gminie prawo wyboru trybu obrad i głosowania: korespondencyjny, z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub mieszany, a gmina nie musi tłumaczyć się przed organem nadzoru, który tryb wybiera. Jest to jej uprawnienie wynikające z tego przepisu”, a także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 sierpnia 2020 r., sygn. III SA/Gl 409/20, Lex nr 3068754, w którym sąd stwierdza, że „zdalny tryb obradowania mógł zostać wykorzystany przez przewodniczącego rady gminy zwołującego sesję i obradującą na sesji radę gminy. Uprawnienie rady gminy do «normalnego», tj. wynikającego z ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i statutu gminy, przeprowadzenia sesji nie zostało w żaden sposób wyłączone. Przepis ten w dalszym ciągu stanowi podstawowy sposób przeprowadzania sesji, zaś art. 15zxx ust. 1 u.COVID-19 wprowadza jedynie i tylko okresowo od 31 marca 2020 r. do czasu odwołania stanu epidemii (i w przypadku jego ponownego wprowadzenia, stanu zagrożenia epidemicznego) rozwiązanie alternatywne”.

<sup>21</sup> Zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 listopada 2020 r., sygn. III SA/Gl 501/20, Lex nr 3086956.

<sup>22</sup> Wprowadzonym do obrotu prawnego art. 15zzzi ust. 1 u.COVID-19.

pozostała część radnych komunikuje się za pośrednictwem określonych środków komunikacji elektronicznej<sup>23</sup>, np. aplikacji telekonferencyjnej.

W obecnym stanie prawnym istnieje także możliwość prowadzenia obrad z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość lub korespondencyjnie. Dosłowne odczytanie przepisów u.COVID-19 mogłoby sprowadzać się do wniosku, że cała sesja odbywać się może w sposób zdalny, jednak taki wniosek przychodzi na myśl pewne wątpliwości. Pojęcie *środki porozumiewania się na odległość* jest szerokie i swym zakresem obejmuje zarówno środki komunikacji elektronicznej, jak i wykorzystywanie komunikacji telefonicznej. Mając powyższe na uwadze, interpretacji przepisu art. 15zzx ust. 1 u.COVID-19 dokonywać należy w ten sposób, iż chodzi o porozumiewanie się w sposób synchroniczny, symultaniczny, jednoczesny, czyli taki, który jest najbardziej zbliżony do tradycyjnego, z tym że wyłączona jest fizyczna obecność radnych i przewodniczącego rady gminy w jednym miejscu. Dlatego też nie wyklucza się odbycia sesji wyłącznie przy użyciu transmisji dźwiękowej, ale w takiej sytuacji należy zapewnić transmisję obrazu. Transmitowanie obrad w ogólności oznacza przesyłanie obrazu i dźwięku na bieżąco w czasie rzeczywistym z obrad organu stanowiącego pomiędzy nadawcą a bliżej nieokreślonymi, licznymi odbiorcami. Nadawcą jest odpowiednie biuro rady organizujące przebieg sesji. Dostęp do transmisji jest zapewniony wszystkim zainteresowanym odbiorcom bezpłatnie, bez jakichkolwiek ograniczeń. W tym samym momencie, w którym dzieją się sprawy na sesji, odbiorcy, nie będąc obecnymi na sesji, mają możliwość przysłuchiwania się jej przebiegowi<sup>24</sup>. Co więcej, nie można również wykluczyć odbywania się sesji, gdzie radni mogą mieć możliwość wyłącznego przesyłania wiadomości tekstowych, w tym takiego sposobu głosowania. Podkreślić należy, że wówczas podstawowym warunkiem jest konieczność identyfikacji konkretnych radnych z jednoczesnym wykluczeniem sytuacji, w których ktoś mógłby się pod nich podszywać.

Z praktycznego punktu widzenia w kontekście możliwości zdalnego odbywania się sesji m.in. rady gminy, ustanowionej na podstawie u.COVID-19, pojawia się problem w zastosowaniu tych przepisów u.s.g., które traktują o przebiegu sesji oraz obowiązkach związanych z prowadzeniem obrad w jej trakcie. U.COVID-19 nie uchyla ich wprost, a w związku z tym przy wyborze środka porozumiewania się na odległość czy też formy korespondencyjnej należy mieć na uwadze wspomniane już powyżej przepisy u.s.g., jak też przepisy u.d.i.p. Są

---

<sup>23</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. 2020, poz. 344 ze zm.) przez środki komunikacji elektronicznej rozumie się rozwiązania techniczne, w tym urządzenia teleinformatyczne i współpracujące z nimi narzędzia programowe, umożliwiające indywidualne porozumiewanie się na odległość przy wykorzystaniu transmisji danych między systemami teleinformatycznymi, a w szczególności pocztę elektroniczną.

<sup>24</sup> <https://gov.legalis.pl/transmitowanie-obrad-organow-kolegialnych-w-samorządzie-terytorialnym-nowe-regulacje/> (29.08.2022).

to w szczególności: art. 11b u.s.g. w zw. z art. 18 u.d.i.p. w kontekście jawności sesji; art. 14 u.s.g. dotyczący głosowania, w tym konieczności zapewnienia głosowania imiennego przez radnych; art. 20 u.s.g. zawierający zasadę transmitowania i utrwalania obrad oraz art. 24 u.s.g. dotyczący aktywnego udziału radnego w pracach rady. Poza tym odbywanie się sesji rady gminy wyłącznie w trybie zdalnym wywołuje również ryzyko związane z utrudnionym dostępem bądź jego brakiem do pracowników obsługi technicznej, czego skutkiem może być nieważność podjętych uchwał.

W odniesieniu do jawności obrad sesyjnych ustawodawca nie dokonał jednoznacznie ograniczenia stosowania przepisów tę jawność gwarantujących. W przypadku prowadzenia sesji wyłącznie w trybie zdalnym oczywisty jest fakt, iż mieszkańcy zostają pozbawieni dostępu do obrad lub dostęp ten jest znacznie ograniczony<sup>25</sup>. Ciekawy wyrok odnoszący się m.in. do kwestii jawności podczas obrad prowadzonych w zdalnym trybie został wydany przez Naczelny Sąd Administracyjny 21 grudnia 2021 r.<sup>26</sup> Przedmiotem rozpoznania wskazanej sprawy była skarga kasacyjna Wojewody Śląskiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach<sup>27</sup> w sprawie skargi gminy na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego w przedmiocie przekształcenia publicznego przedszkola. Naczelny Sąd Administracyjny w przywołanym wyroku oddalił skargę Wojewody Śląskiego, wskazując jednocześnie, że istota sporu w tej sprawie dotyczyła stosowania zasady jawności wyrażonej zarówno w art. 61 Konstytucji RP, jak i art. 11b, art. 14 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 u.s.g. Sąd wskazał, że w ocenie strony skarżącej kasacyjnie, czyli Wojewody Śląskiego, jawność obrad sesji rady gminy stanowi wartość nadrzędną, która nie może być ograniczona lub wyłączona, dlatego też do uwzględniania zasady jawności obrad organu stanowiącego sprowadzają się w istocie zarzuty skargi kasacyjnej.

Sąd na podstawie tak ukształtowanego stanu faktycznego podkreślił, iż nie ulega wątpliwości, że do chwili wprowadzenia do polskiego systemu prawnego regulacji wynikającej z art. 15zzx u.COVID-19 sesje organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego miały charakter jawny, a jawność ta obejmowała nie tylko jawne głosowanie nad projektami uchwał (art. 14 ust. 1 u.s.g.), ale także prawo mieszkańca gminy do wstępu na sesję rady gminy i zapoznania się z dokumentami oraz protokołami z takiej sesji (art. 11b ust. 2 u.s.g.). Jawność funkcjonowania kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów gwarantuje art. 61 ust. 2 Konstytucji RP, dopuszczając

---

<sup>25</sup> A. Misiejko, *Zdalny tryb...*

<sup>26</sup> Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2021 r., sygn. III OSK 4227/21, Lex nr 3344663. Por. w kwestii realizacji zasady jawności w praktyce: S. Pacholec, P. Solka, *Realizacja konstytucyjnego prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów w czasie pandemii*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5, s. 64–75.

<sup>27</sup> Sygn. III SA/GI 501/20, Lex nr 3086956.

jednak ograniczenie tego prawa ze względu na ochronę wolności i praw innych osób oraz podmiotów gospodarczych, ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji RP). Tym samym uregulowanie w art. 15zxx u.COVID-19 zasad przeprowadzania sesji organów stanowiących gmin oraz sposobu podejmowania uchwał znajduje umocowanie konstytucyjne i dopóki ustawa ta nie zostanie zakwestionowana co do jej niezgodności w tym zakresie z aktem wyższej rangi, dopóty należy uznać jej obowiązywanie. To ustawodawca w sposób świadomy ograniczył zasadę jawności funkcjonowania organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, wprowadzając art. 15zxx u.COVID-19. Podejmowanie uchwał w trybie korespondencyjnym, dopuszczalne na podstawie art. 15zxx ust. 1 u.COVID-19, nie zostało precyzyjnie uregulowane w samej ustawie. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego oznacza to, iż wypełnienie trybu podejmowania takich uchwał należy do organów samorządu terytorialnego. Taka konstatacja wpisuje się w zasadę decentralizacji (art. 15 Konstytucji RP) i samodzielności samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji RP) nakazującą, aby pozostawiać samorządowi możliwość uszczegółowienia wykonywania zadań publicznych i dostosowywania ich do lokalnych warunków i potrzeb.

Naczelny Sąd Administracyjny w dalszej części wyroku wyjaśnia, że pojęcie *tryb korespondencyjnego podejmowania uchwał* nie zostało zdefiniowane w ustawie o samorządzie gminnym ani w u.COVID-19. W *Słowniku języka polskiego*<sup>28</sup> tryb korespondencyjny to tryb odnoszący się do korespondencji, czyli taki, który służy do korespondencji, jest związany z listownym porozumiewaniem się, gdzie kontakt jest utrzymywany listownie, a więc nie bezpośrednio. W piśmiennictwie wyrażono pogląd, zgodnie z którym korespondencyjne podejmowanie uchwał ma miejsce wówczas, gdy poszczególni radni oddają odrębnie głosy w różnym czasie, bez jednoczesnej fizycznej obecności w określonym miejscu<sup>29</sup>. Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że istotą trybu korespondencyjnego podejmowania uchwał przez organ stanowiący gminy jest głosowanie nad ich treścią poza sesją rady gminy.

Tym samym, jak dalej wywodzi Naczelny Sąd Administracyjny, skoro ustawodawca dopuścił taki tryb podejmowania uchwał przez rady gmin, nie regulując zakresu tak podejmowanych uchwał ani nie precyzując dodatkowych wymogów związanych z ich podejmowaniem, to nie stanowi naruszenia prawa skorzystanie z tej formy w tej sprawie. To bowiem ustawodawca ograniczył stosowanie zasady jawności, dopuszczając taki tryb podejmowania uchwał, a tym samym Naczelny Sąd Administracyjny skonstatował, że nie można czynić skutecznego zarzutu sądowi pierwszej instancji, który uznał ten tryb za dopuszczalny. W związku z tym

<sup>28</sup> *Słownik języka polskiego*, t. I, red. M. Szymczak, Warszawa 1978–1981, s. 950.

<sup>29</sup> S. Gajewski, *Głosowanie tajne na sesji zdalnej*, „Serwis Administracyjny Samorządowy” 2021, nr 1.



zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie nastąpiło naruszenie art. 61 Konstytucji RP zawierającego zasadę jawności, ponieważ zasada ta nie ma charakteru bezwzględnej i może być w szczególnych przypadkach ustawowo ograniczona, co zostało objęte art. 15zxx u.COVID-19.

Naczelnny Sąd Administracyjny wywodzi także, iż z samej istoty trybu korespondencyjnego podejmowania uchwał wynika, że sam akt głosowania odbywa się jawnie, tylko w drodze najczęściej pisemnego oddawania głosów w różnym czasie. W związku z tym nie został naruszony również art. 14 ust. 1 u.s.g. poprzez dokonanie błędnej wykładni tego przepisu. Zgodnie z art. 14 ust. 1 u.s.g. uchwały rady gminy zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej. Tym samym skoro art. 15zxx ust. 1 u.COVID-19 dopuszcza tryb (a więc i głosowanie) korespondencyjne, to jest to przewidziana w art. 14 ust. 1 u.s.g. odmienna regulacja dotycząca w tym przypadku jedynie samego sposobu głosowania. Artykuł 15zxx u.COVID-19 nie reguluje natomiast charakteru większości głosów (zwykła czy bezwzględna lub kwalifikowana). Także kwestia udziału w głosowaniu (obecności w głosowaniu) co najmniej połowy ustawowego składu rady nie została objęta art. 15zxx u.COVID-19.

Według Naczelnego Sądu Administracyjnego nie można też podzielić i tego poglądu strony skarżącej kasacyjnie, zgodnie z którym zasada jawności zawarta w art. 11b u.s.g. nie może być ograniczona treścią art. 15zxx u.COVID-19. Zgodnie z art. 11b ust. 1 u.s.g. działalność organów gminy jest jawna, zaś ograniczenia tej jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Tym samym skoro ustawodawca w art. 15zxx u.COVID-19 dopuścił możliwość podejmowania uchwał w trybie korespondencyjnym, to oznacza to, że ograniczył w tym zakresie jawność. Przeciwny pogląd prowadziłby do sprzeczności systemowej art. 11b ust. 1 u.s.g. z art. 15zxx ust. 1 u.COVID-19. Jeden bowiem z tych przepisów (art. 15zxx u.COVID-19) dopuszcza w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii podejmowanie uchwał przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w trybie korespondencyjnym, natomiast drugi (art. 11b u.s.g.) wyklucza taką możliwość, wskazując, że zasada jawności nie pozwala na ograniczenie jawności, mimo że sam przepis dopuszcza ograniczenie jawności w akcie rangi ustawowej. Jeżeli więc z dwóch różnych wykładni jedna z nich prowadzi do sprzeczności systemowej, a druga do poprawnej wykładni stosowania przepisów z różnych aktów prawnych tej samej rangi, pierwszeństwo należy przyznać tej wykładni, która jest zgodna zarówno z rozumieniem językowym danych przepisów, jak i ich spójną interpretacją w odmiennych aktach prawnych.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego należy stwierdzić, że niezasadny jest również zarzut naruszenia przez sąd pierwszej instancji prawa materialnego polegający na błędnej wykładni art. 15zxx ust. 1 u.COVID-19 w zw. z art. 14 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.s.g. poprzez uznanie, że

głosowanie w tej sprawie zostało przeprowadzone na sesji, ponieważ o podjęciu uchwały decyduje nie moment oddania głosu, ale jego odczytania i policzenia. U.s.g. nie reguluje szczegółowo samego trybu głosowania, pozostawiając tę materię statutom gmin. Nie budzi jednak wątpliwości, że samo głosowanie rozpoczyna się zarządzeniem (lub podobną czynnością) przewodniczącego organu stanowiącego o rozpoczęciu głosowania, po czym radni oddają głosy, następnie następuje przeliczenie głosów i obliczenie wyniku głosowania (przy uwzględnieniu tzw. kworum, czyli wymaganej liczby radnych w chwili rozpoczęcia głosowania). Procedura głosowania kończy się ogłoszeniem wyniku głosowania. Bez ogłoszenia wyniku głosowania procedura samego głosowania jest niepełna, a przez to wadliwa. W przypadku głosowania jawnego za pomocą urządzeń elektronicznych zapewniających dodatkowo sporządzenie imiennego wykazu głosowań radnych poszczególne etapy głosowania przebiegają względnie szybko. Natomiast w przypadku głosowania korespondencyjnego moment oddania głosu przez radnego, przeliczenia tego głosu i ogłoszenia wyniku głosowania z założenia nie będzie pokrywał się czasowo. Tym samym należy przyjąć, że skoro w głosowaniu jawnym uchwała zostaje podjęta z chwilą ogłoszenia wyniku głosowania przez przewodniczącego organu stanowiącego, to także w głosowaniu korespondencyjnym nie sam moment oddania głosu, ale podania do wiadomości wyniku głosowania stanowi o podjęciu (lub odrzuceniu) uchwały. Przy tym ani art. 14 ust. 1 u.s.g., ani art. 20 ust. 1 u.s.g. nie reguluje chwili podjęcia uchwały.

Naczelny Sąd Administracyjny w dalszej części uzasadnienia przywołanego wyroku podaje, iż nie można też podzielić argumentacji strony skarżącej kasacyjnie, dotyczącej dokonania przez sąd pierwszej instancji w tej sprawie błędnej wykładni art. 15zzx ust. 1 u.COVID-19 w zw. z art. 14 ust. 1 u.s.g. i art. 61 Konstytucji RP poprzez uniemożliwienie mieszkańcom wstępu na sesję, zadawania pytań, udziału w dyskusji i samo ograniczenie sesji do jej otwarcia, przedstawienia porządku obrad, dokonania zmiany porządku obrad, odczytania tytułu projektu danej uchwały, poinformowania o stanowiskach komisji Rady Miejskiej co do zgłoszonych projektów uchwał oraz odczytania wyników głosowania nad uchwałą, które przebiegało, zanim otwarto sesję.

Naczelny Sąd Administracyjny uzasadnia przyjęte wyżej stanowisko tym, iż ani art. 14 ust. 1 u.s.g., ani art. 61 Konstytucji RP nie przyznaje mieszkańcom gminy prawa do udziału w dyskusji na sesji rady gminy lub zabierania głosu. Mieszkańcy są obserwatorami pracy radnych, ich dyskusji (o ile ma ona miejsce) oraz samego głosowania. Wyjątek ustawodawca wprowadził w przypadku dyskusji na sesji organu stanowiącego nad raportem o stanie gminy. Zgodnie z art. 28aa ust. 6 u.s.g. w debacie nad raportem o stanie gminy mieszkańcy gminy mogą zabierać głos. Zasady i tryb dopuszczenia mieszkańców do zabierania głosu reguluje art. 28aa ust. 7–8 u.s.g. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że ten przypadek nie dotyczył rozpatrywanej sprawy.

Mając powyższe na uwadze, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego nie można uznać za zasadne zarzutów naruszenia przez sąd pierwszej instancji prawa materialnego w zakresie obejmującym błędną wykładnię art. 15zxx u.COVID-19 w zw. z art. 11b, art. 14 ust. 1, art. 20 ust. 1 u.s.g. i art. 61 Konstytucji RP. Tryb korespondencyjnego podejmowania uchwał przez organy stanowiące gmin został wprost dopuszczony w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, a same przepisy u.s.g. (art. 11b ust. 1 i art. 14 ust. 1) dopuszczają wprowadzenie ustawą wyjątku od zasady jawności pracy rad gmin. Również art. 61 ust. 3 Konstytucji RP dopuszcza ustawowe ograniczenie zasady jawności.

Naczelny Sąd Administracyjny na gruncie rozpatrywanej sprawy poczynił też uwagi w kontekście zachowania zasady proporcjonalności. Stwierdził, że stanowisko strony skarżącej kasacyjnie nie uwzględnia wskazanej zasady, która wyrażona została zarówno w art. 91 ust. 4 u.s.g., jak i w art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r. i ratyfikowanej przez Polskę w 1993 r., która stała się częścią polskiego porządku prawnego 1 marca 1994 r. jako wiążąca Polskę ratyfikowana umowa międzynarodowa. Zgodnie z treścią art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma on chronić. Tym samym skoro w okresie obowiązującego na terenie całego kraju od 20 marca 2020 r. stanu epidemii ochrona zdrowia i życia obywateli stała się priorytetowym celem działania władz publicznych i stanowiło to podstawę do wprowadzenia możliwości podejmowania uchwał lub wydawania innych aktów prawnych w trybie korespondencyjnym, to takie czynności jak tryb korespondencyjny podejmowania uchwał miały na celu właśnie ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 i mogły być uznane za uzasadnione w zakresie ograniczenia zasady jawności w tej sprawie. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego, które unieważniało podjętą uchwałę dlatego, że zastosowano tryb korespondencyjnego głosowania, należy w okolicznościach tej sprawy traktować jako niezachowujące zasadę proporcjonalności działanie organu nadzoru.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny skargę kasacyjną oddalił.

Co do zasady problem jawności obrad organu stanowiącego nie występuje w odniesieniu do sesji hybrydowej, gdzie wykorzystanie narzędzi odpowiednich dla trybu zdalnego odbywa w obecności przewodniczącego rady gminy zasiadającego na sali, w której odbywają się obrady<sup>30</sup>. Wówczas możliwy jest – choćby wyłącznie potencjalny – wstęp mieszkańców na salę, na której obecni są przewodniczący i część radnych, lub choćby na salę, w której z monitora jest

---

<sup>30</sup> A. Misiejko, *Zdalny tryb...*

transmitowany przebieg sesji (np. wyniki głosowania; zob. art. 18 u.d.i.p.)<sup>31</sup>. Ważne jest, aby w obu przypadkach, tj. sesji w trybie zdalnym i sesji w trybie hybrydowym, jej przebieg był transmitowany i utrwalany zgodnie z art. 20 ust. 1b u.s.g. Określone możliwości zachowania jawności umożliwiają wykorzystanie narzędzi do telekonferencji. Jest możliwa sytuacja, w której mieszkańcy będą mieli możliwość „wstępu” na sesję realizowaną wyłącznie on-line<sup>32</sup> (a nawet że osoby pozbawione dostępu do własnego komputera czy choćby smartfona będą mogły być obecne podczas transmisji w siedzibie rady lub poprzez udostępnienie komputera w budynku rady przy zachowaniu niezbędnych środków bezpieczeństwa<sup>33</sup>). Organ stanowiący nie może pozbawiać mieszkańców wstępu na sesję, ale konieczne jest uwzględnienie warunków lokalowych<sup>34</sup>. W przypadku zignorowania tych obostrzeń powstaje ryzyko uznania uchwał podjętych na takiej sesji za nieważne.

Organizacja sesji rady gminy przy wykorzystaniu trybu zdalnego rodzi podstawowy problem, jakim jest umożliwienie niezakłóconego uczestnictwa w sesji tej rady wszystkim radnym. Pod uwagę należy wziąć fakt, że wadliwe zawiadomienie choćby jednego z radnych może być przyczyną istotnego naruszenia prawa<sup>35</sup>, co jest traktowane jako wada prawna, której skutkiem jest stwierdzenie nieważności podejmowanych uchwał<sup>36</sup>. Stwierdzenie to odnieść należy do sytuacji, gdzie ze względu na błędy techniczne radnemu zostałyby uniemożliwione uczestnictwo w sesji w trybie zdalnym. W związku z tym przewodniczący rady gminy, który planuje zarządzić odbycie się sesji z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość, powinien dołożyć starań do zapewnienia możliwości udziału w sesji tym radnym, którzy nie dysponują odpowiednim sprzętem umożliwiającym uruchomienie i poprawne funkcjonowanie oprogramowania. Może to nastąpić przez udostępnienie komputera w budynku urzędu gminy (co oczywiście w części podważa sens organizowania sesji wyłącznie zdalnie) lub wydanie go radnemu. Jest to szczególnie istotne w tych gminach, w których statut nie przewidywał np. zwoływania sesji z wykorzystaniem elektronicznych

---

<sup>31</sup> Zob. A. Jakubowski [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 184–186, art. 11b.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 184–186.

<sup>33</sup> A. Misiejko, *Zdalny tryb...*

<sup>34</sup> A. Jakubowski [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018, s. 185.

<sup>35</sup> Należy przypomnieć, że za istotne naruszenie prawa (będące podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy) uznaje się wydanie aktu bez podstawy prawnej lub z naruszeniem podstawy do podjęcia uchwały. Tak WSA w Rzeszowie w wyroku z dnia 8 października 2020 r., sygn. II SA/Rz 824/20, Lex nr 3083530.

<sup>36</sup> Zob. w odniesieniu do tej kwestii: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 5 grudnia 2019 r., sygn. I SA/Gl 1103/19, Lex nr 2761418; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 24 listopada 2015 r., sygn. II SA/Bk 366/15, Lex nr 1940807; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. VIII SA/Wa 321/13, Lex nr 1352799.

środków porozumiewania się na odległość<sup>37</sup>. Koszty organizacyjne (w których zasadniczo będą się mieścić zapewnienie lokalu i warunków pozwalających na przeprowadzenie sesji czy przygotowanie materiałów sesyjnych, a w przypadku sesji przeprowadzanych za pomocą środków porozumiewania się na odległość – zapewnienie dostępności do urządzeń pozwalających na komunikację) obciążają budżet gminy<sup>38</sup>.

Upoważnienie do uchwalenia przez radę gminy w statucie możliwości pracy zdalnej czy hybrydowej wynika wprost z art. 169 ust. 4 Konstytucji RP. Oczywiście samo uchwalenie przez radę gminy takiej możliwości musi się odbyć w poszanowaniu jawności życia publicznego i umożliwienia obywatelom wstępu na posiedzenie, które odbywa się w jednym z opisywanych trybów<sup>39</sup>. Należy jednak wskazać, że to do obywatela należy wybór, czy będzie uczestniczył w posiedzeniu zdalnie, czy też na sali sesyjnej.

### **Skutki zmian normatywnych reguł funkcjonowania rady gminy wywołane wprowadzeniem u.COVID-19**

Sygnalizując następstwa zmian normatywnych reguł funkcjonowania rady gminy wywołanych wprowadzeniem u.COVID-19, wskazać należy, iż związane były one m.in. z możliwością zdalnego odbywania się sesji rady gminy. Z tego punktu widzenia mogą one zostać pogrupowane w zależności od przyjętej perspektywy.

Biorąc pod uwagę aspekty techniczne odbywanych sesji zdalnych, wskazać należy, iż skutki w tym zakresie, szczególnie w początkowej fazie pandemii, dotyczyły dostępności oraz wyposażenia poszczególnych gmin w urządzenia komputerowe, kompatybilności tych urządzeń z programami umożliwiającymi w praktyce odbywanie się sesji zdalnych, a także dostępności, trwałości i wydajności połączeń sieci telekomunikacyjnych, za pomocą których odbywały się sesje w trybie zdalnym.

Ponadto skutki zmian normatywnych reguł odnoszących się do funkcjonowania rady gminy dokonanych w konsekwencji zaistnienia pandemii widoczne były w odniesieniu do czynności materialno-technicznych podejmowanych m.in. przez przewodniczących rad gmin, a odnoszących się np. do ustalania porządku obrad (np. przyjmowanie wniosków klubów radnych, skarg, petycji, wniosków

---

<sup>37</sup> A. Misiejko, *Zdalny tryb...*

<sup>38</sup> J. Wilk, *Kto powinien ponieść koszty niezbędne dla organizacji sesji rady gminy z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość?*, Lex QA 1593946.

<sup>39</sup> K. Kubicka-Żach, *W pandemii sesje rad zdalnie i stacjonarnie, ale jedno i drugie z wątpliwościami*, <https://www.prawo.pl/samorzad/sesje-rad-zdalnie-i-stacjonarnie-w-pandemii,506447.html> (29.08.2022).

o zaopiniowanie innych organów), zwoływania sesji i zawiadamiania radnych (doręczanie zawiadomienia o terminie sesji, projektów uchwał, zwoływanie sesji na wnioski organu wykonawczego).

Skutki zmian z praktycznego punktu widzenia dostrzegane były także w prowadzeniu obrad, bowiem inaczej realizowano porządek obrad, udzielano głosu czy podpisywano uchwały.

Wreszcie konsekwencją wprowadzenia zdalnego trybu sesji rady gminy był inny sposób udziału radnych w sesjach. W szczególności ze względu na zachowanie reżimu sanitarnego udział ten znacząco odbiegał od powszechnie przyjętych wzorców. Radni nie musieli fizycznie, w budynku rady lub innym miejscu, uczestniczyć w tych posiedzeniach. Ponadto wypracowano inny sposób składania wniosków do porządku obrad, zgłaszania głosu w dyskusji, oddawania głosu, składania wniosków formalnych. Co więcej, również ze względu na zachowanie zasad reżimu sanitarnego utrudnione stało się utrzymywanie przez radnych stałej więzi z mieszkańcami, odbywanie posiedzeń klubów radnych czy też udział w posiedzeniach komisji.

Skutki wprowadzenia możliwości zdalnego trybu obrad rady gminy uwiarygodniły się również w sposobie podejmowania uchwał przez ten organ. Stało się to widoczne m.in. na przykładzie ustalania oraz kontroli kworum potrzebnego do podjęcia uchwały przy zaistnieniu problemów łączności sieci telekomunikacyjnych, za pomocą których dochodziło do odbywania się sesji, prawidłowego trybu głosowania czy wreszcie ustalenia wyniku głosowania.

Dość istotnym skutkiem, chociażby w kontekście zachowania podstawowych praw wynikających z Konstytucji RP, było zdalne odbywanie się sesji rady gminy przy uwzględnieniu zasady jawności.

W odniesieniu do sygnalizowanego skutku wskazać należy, iż jawność działania rady gminy jako organu jednostki samorządu terytorialnego ma istotne znaczenie z punktu widzenia mieszkańców danej jednostki, którzy zainteresowani są dostępem do takich obrad. Mając powyższe na uwadze, stwierdzić należy, iż w szczególności w początkowej fazie pandemii, gdy jeszcze nie został wypracowany sposób działania w zaistniałej sytuacji, transparentność obrad nie była zapewniona w odpowiednim stopniu. Mieszkańcy nie mieli wstępu na zdalne posiedzenia rady gminy ze względu na ograniczenia techniczne, problemy z łącznością sieci telekomunikacyjnych, zachowanie względów bezpieczeństwa. Nastąpił brak transmisji obrad przy wyborze sesji w trybie korespondencyjnym czy wreszcie nie było dostępnego imiennego wykazu głosowań radnych.

Powyższy katalog skutków odnoszący się do funkcjonowania rady gminy w trakcie pandemii, a szczególnie związany z odbywaniem zdalnych sesji tego organu, nie ma charakteru zamkniętego, można bowiem wymienić jeszcze inne następstwa wynikające z uchwalonych przepisów, lecz ze względu na ramy niniejszego opracowania celem autora było jedynie zasygnalizowanie określonych problemów.

## Podsumowanie

Z punktu widzenia jakości prawa administracyjnego negatywnym zjawiskiem jest tworzenie tzw. specustaw, które dla osiągnięcia doraźnego celu omijają podstawowe zasady prawa administracyjnego i wprowadzają uproszczony schemat działania organów administracji publicznej ze szkodą dla praw obywateli<sup>40</sup>. Wprowadzenie art. 15zzx u.COVID-19 było odpowiedzią na oczekiwania konstytucyjnych organów państwa, organizacji pozarządowych oraz obywateli<sup>41</sup>. Choć ustawodawca wyraźnie dopuścił zdalny tryb obradowania jako rozwiązanie fakultatywne, to nie rozstrzygnął o wielu pobocznych kwestiach odnoszących się do organizacyjnego aspektu skorzystania z tego uprawnienia. Dlatego też funkcjonowanie rady gminy w rzeczywistości prawnej dopuszczającej możliwość zdalnego trybu obrad było niedoprecyzowane. Taki stan rzeczy zrodził wiele problemów praktycznych, czego skutkiem było m.in. pozbawienie niektórych obywateli prawa wstępu na posiedzenia rad gmin. Choć sam zamysł ustawodawcy polegający na wprowadzeniu możliwości zdalnego odbywania się sesji rady gminy był konieczny ze względu na ochronę zdrowia oraz zachowanie wymogów reżimu sanitarnego, to jednak sposób uregulowania tego trybu nie był do końca przemyślany i dokonany został w odpowiedzi na potrzeby chwili.

## Bibliografia

- Agopszowicz A. [w:] *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, red. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, Warszawa 1999.
- Florczak-Wątor M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Lex/el. 2021.
- Gajewski G., *Głosowanie tajne na sesji zdalnej*, „Serwis Administracyjny Samorządowy” 2021, nr 1.
- Jakubowski A. [w:] *Ustawy samorządowe. Komentarz*, red. S. Gajewski, A. Jakubowski, Warszawa 2018.
- Kubicka-Żach K., *W pandemii sesje rad zdalnie i stacjonarnie, ale jedne i drugie z wątpliwościami*, <https://www.prawo.pl/samorzad/sesje-rad-zdalnie-i-stacjonarnie-w-pandemii,506447.html> (29.08.2022).
- Martysz C. [w:] *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2021.
- Misiejko A., *Zdalny tryb obradowania organów kolegialnych jednostek samorządu terytorialnego*, Lex/el. 2020.
- Pacholec S., Solka P., *Realizacja konstytucyjnego prawa wstępu na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów w czasie pandemii*, „Samorząd Terytorialny” 2022, nr 5.
- Słownik języka polskiego*, t. I, red. M. Szymczak, Warszawa 1978–1981.
- Wilk J., *Czy w związku z obecną sytuacją epidemiczną możliwe jest przeprowadzenie sesji rady gminy zdalnie, jeżeli w statucie nie uregulowano takiego trybu obradowania?*, Lex QA 1680924.
- Wilk J., *Kto powinien ponieść koszty niezbędne dla organizacji sesji rady gminy z wykorzystaniem środków porozumiewania się na odległość?*, Lex QA 1593946.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018.

<sup>40</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 76.

<sup>41</sup> S. Pacholec, P. Solka, *Realizacja konstytucyjnego...*, s. 71.

## Streszczenie

Mając na uwadze tempo rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-19 na skalę światową, sytuacja związana z zakażeniami tym wirusem wywołała nieoczekiwane zmiany w codziennym życiu społecznym. Zmiany te nie ominęły również działalności administracji publicznej. Celem artykułu jest przedstawienie funkcjonowania rady gminy w czasie pandemii COVID-19, w szczególności odnosząc się do sesyjnych posiedzeń tego organu przez pryzmat wprowadzenia możliwości zdalnego trybu posiedzeń. W artykule w pierwszej kolejności przedstawiono normatywne wzorce (zarówno konstytucyjne, jak i ustawowe) funkcjonowania rady gminy jako organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, następnie analizie poddano zmiany tego wzorca dokonane ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, z uwzględnieniem praktycznych problemów wynikających z dokonanych zmian, a także ukazano skutki dokonanych zmian. Artykuł zwięźczo konkluzją, iż choć zamysł ustawodawcy polegający na wprowadzeniu możliwości zdalnego odbywania się sesji rady gminy był konieczny ze względu na ochronę zdrowia oraz zachowanie wymogów reżimu sanitarnego, to jednak sposób uregulowania tego trybu nie był do końca przemyślany i dokonany w odpowiedzi na potrzeby chwili.

*Słowa kluczowe:* funkcjonowanie, rada gminy, pandemia COVID-19, organ stanowiący

## FUNCTIONING OF THE MUNICIPAL COUNCIL DURING THE COVID-19 PANDEMIC

### Summary

Considering the rate of spread of the SARS-CoV-19 virus on a global scale, the situation is related with infections with this virus caused unexpected changes in everyday social life. These changes also affected the activities of public administration. The aim of the article is to present the functioning of the commune council during the COVID-19 pandemic, in particular referring to the session meetings of this body through the prism of introducing the possibility of a remote mode of meetings. The article first presents the normative patterns (both constitutional and statutory) of the functioning of the commune council as a body constituting a local government unit, then the changes to this pattern were analyzed, made by the Act of 2 March 2020 on special solutions related to prevention and counteracting and combating COVID-19, other infectious diseases and emergencies caused by them, taking into account the practical problems resulting from the changes made, and the effects of the changes made were shown. The article concluded with the conclusion that although the legislator's idea of introducing the possibility of remote holding of a session of the commune council was necessary, due to health protection and maintaining the requirements of the sanitary regime, the way of regulating this procedure was not fully thought out and made to the needs of the moment.

*Keywords:* functioning, municipal council, COVID-19 pandemic, decision-making authority



**Malgorzata Eysymontt**

SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie  
ORCID: 0000-0002-0030-2645

**THE “MOBYWATEL” APPLICATION AS A SIGN  
OF THE INCREASE OF INFORMATION  
OF THE POLISH SOCIETY – CRITICAL REMARKS  
ON THE PRACTICAL APPLICABILITY OF THE TOOL**

**Introduction**

The digitalisation of social life is already a fact. However, this was not so obvious until recently. It is pointed out that a study conducted by the Ministry of Digitalisation in 2015 showed that “despite giving significant importance to the issue of informatisation and digitisation of the office in strategic documents both at the level of the European Union and Poland, the level of informatisation of public administration in Poland should be considered unsatisfactory”<sup>1</sup>. Back in 2016, there has been talk about the plans of creating a Digital Poland<sup>2</sup>, and around 10 billion PLN (Polish złoty) from national and EU funds were promised for the implementation of the process of informatisation and digitisation of the administration (above all, these investments were to include, primarily, offices, healthcare and cyber security)<sup>3</sup>.

Changes in this regard were already perceived in 2018, when it was argued that “The development of the information society, and thus the intensification of the role and use of modern information and communication technologies, causes a number of socio-economic changes. Among them is the development of eGovernment, which is seen as one of the ways to increase the efficiency of the public sector. (...) the benefits can be (...) considered both from the point of view of

---

<sup>1</sup> E. Kuzionko-Ochrymiuk, *Informatyzacja administracji publicznej w województwach Polski*, “Optimum. Economic Studies” 2018, no. 1(91), 2018, [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jsui/bitstream/11320/6848/1/Optimum\\_1\\_2018\\_E\\_Kuzionko-Ochrymiuk\\_Informatyzacja\\_dministracji\\_publicznej.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jsui/bitstream/11320/6848/1/Optimum_1_2018_E_Kuzionko-Ochrymiuk_Informatyzacja_dministracji_publicznej.pdf) (29.08.2022), p. 160.

<sup>2</sup> More information on the programme is available on the website: <https://www.polskacyfrowa.gov.pl/> (29.08.2022).

<sup>3</sup> See: C. Tchorek-Helm, *Polska Cyfrowa: informatyzacja administracji postępuje*, <https://branden.biz/polska-cyfrowa-informatyzacja-administracji-postepuje/> (29.08.2022).

the business sector, the citizens and the functioning of the office. Hence, it is estimated that intensifying the role of information and communication technologies in the process of delivering public services leads to an increase in the efficiency of the public sector”<sup>4</sup>.

Nowadays we often hear about the existence of the so-called information society, which is an interesting phenomenon. It is said in the literature that “In the majority of approaches the information society is understood as one whose most important feature is the production, collection and circulation of information – which is regarded as a necessary condition for its functioning”<sup>5</sup>. However, information society develops very quickly. It is stressed that “Much of what we think, say or write about the information society today will be either trivial knowledge or partly outdated or even ridiculous tomorrow due to the naivety of descriptions, judgements and evaluations. However, we acknowledge that it is a process of self-learning of the information society, a process of co-creating its self-awareness – always partial and unfinished”<sup>6</sup>. In order to be able to discuss what the future holds for us, it is worth reflecting on what has already been achieved so far in the sphere of e-services.

### **The establishment of a public mobile application**

By virtue of the Act of 17 February 2005 on informatisation of the activities of entities performing public tasks<sup>7</sup>, new solutions have been introduced in Poland aimed at increasing digitisation and informatisation of Polish society. The material scope of the Act comprises the definition of rules for, among others, the exchange of information by electronic means, including electronic documents, between public entities and non-public entities (point 6); the establishment and publication of specification of solutions applied in the software enabling the connection and exchange of information, including the transmission of electronic documents, between information and communication technologies systems (ICT systems) of public entities and those of non-public entities (point 7); functioning of the electronic platform for public administration services (Polish: “ePUAP”) (point 8); the functioning of the central repository of templates of the electronic documents (point 9); the functioning of the public electronic identification system (point 9a) and the provision of the trusted signature service (point 9b).

---

<sup>4</sup> E. Kuzionko-Ochymiuk, *Informatyzacja administracji...*

<sup>5</sup> M. Golka, *Czym jest społeczeństwo informacyjne?*, “Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, R. LXVII, nr 4, [https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/5615/1/19\\_Marian\\_Golka\\_Czym%20jest%20spo%C5%82ecze%C5%84stwo%20informacyjne\\_253-265.pdf](https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/5615/1/19_Marian_Golka_Czym%20jest%20spo%C5%82ecze%C5%84stwo%20informacyjne_253-265.pdf) (29.08.2022), p. 254.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 265.

<sup>7</sup> Dz.U. 2021, item 2070, consolidated text of 17 November 2021.

At the same time, in accordance with Art. 13 section 1 of the Act, a public entity uses for the implementation of public tasks ICT systems that meet the minimum requirements for ICT systems and ensure the interoperability of systems in accordance with the principles set out in the National Interoperability Frameworks.

Chapter 3 of the Act (provisions of Art. 13 to 20g), entitled “ICT systems used to perform public tasks, public registers and the exchange of information in electronic form between public entities”, is devoted to this subject. From the perspective of this study, the provisions of Art. 19 to 19j contained in the above chapter are most relevant. Article 19e section 1 of the Act of 17 February 2005 on informatisation of activities of entities performing public tasks<sup>8</sup> stipulates that the minister competent for informatisation shall make available and ensure development of software intended for mobile devices, called “public mobile application”, which allows in particular for downloading, storing and presenting electronic documents referred to in section 2, as well as for transferring such documents between mobile devices or to ICT systems (point 1) and for verifying the integrity and origin of an electronic document (point 2). In addition, according to section 1a of the indicated provision, the minister may make available in a public mobile application a functionality allowing access to an online service operated by means of this application (point 1); confirmation of participation in services provided to the user of this application in a specified place and time (point 2); use, by means of a mobile device, of certificates contained in an ID card with an electronic layer (point 3); use of this application to transfer data within services provided to the user of this application (point 4).

In addition, on the basis of the section 2 of the provision being under consideration, the minister is obliged to ensure the operation of an ICT system which allows, by means of the public mobile application, for the downloading of an electronic document containing a number of relevant data relating to the user of the public mobile application, including his or her personal data extracted from various public registers, his or her legal situation or rights, those that allow the identification of the object associated with him or her, or the downloading of an electronic document which constitutes a copy of an official document that is issued in a form other than electronic. Additionally, under Art. 2a, the minister competent for informatisation may ensure to a user of a public mobile application the possibility to use a certificate constituting an electronic attestation allowing for confirmation of the integrity and origin of an electronic document (point 1) and confirmation or transfer of personal data of that user (point 2). The rules of issuing this certificate (it is issued in the ICT system) to the user of the public mobile application are specified by section 2b of Art. 19e of the Act. Moreover, section 3 of the analysed provision indicates that the user of the public mobile

---

<sup>8</sup> Dz.U. 2021, item 2070, consolidated text of 17 November 2021.

application, having been authenticated in the manner prescribed in Art. 20a section 1 of the Act, may retrieve certain current data from the Register of Personal Identity Cards and the PESEL register<sup>9</sup>.

The rules of using a public mobile application are stipulated in Art. 19f of the Act of 17 February 2005 on informatisation of the activities of entities performing public tasks, according to which it is free and voluntary (section, point 1), and, as a rule, it is possible after prior user authentication in the ICT system, referred to in the aforementioned Art. 19e of the Act, in a manner referred to in Art. 20a, section 1 of the Act. At the same time, the user of the mobile application may at any time resign from using the public mobile application (Art. 19f section 3). What is more, Art. 19h of the Act regulates the principles of data processing in the ICT system supporting the public mobile application, where it is indicated that the minister competent for informatisation processes personal data of the users of the public mobile application in the ICT system, but only to the extent necessary to handle electronic documents and perform activities specified in the Act, as well as to ensure ICT security and safety of legal transactions. The data are processed for a period of 6 years from the date of the last user activity in the system.

It is also worth pointing out that pursuant to Art. 19i of the Act, the minister competent for informatisation shall publish and immediately update in the Public Information Bulletin on his/her subject website, among others, information on active and inactive, including temporarily suspended, functionalities of the public mobile application (point 1), regulations for using the public mobile application (point 3, letter a), and conditions for using the certificate (point 4).

## **Characteristics of the mObywatel application and its functionalities**

Originally, introduced by the Act of 17 February 2005 on informatisation of the activities of entities performing public tasks, the public mobile application was called “mTożsamość” (English: “mIdentity”), which as of 1 January 2022 was replaced by the name “mObywatel” (English: “mCitizen”), under which it currently operates and the template of the document was replaced with the new one. The reason for this change was the simplification of the name, as well as the fact that in any case most users of the application used – regardless of the type of service they used – the name mObywatel, which they considered most adequate<sup>10</sup>. The previous version of the application basically constituted just a so-called ID card in a phone, which contained practically the same data as a tradi-

---

<sup>9</sup> PESEL register (Polish “Rejestr PESEL”) stands for the Universal Electronic Civil Registration System.

<sup>10</sup> See: <https://www.gov.pl/web/mobywatel/mtozsamosc> (29.08.2022).

tional ID card and allowed for the verification of an individual's identity, while at the same time it did not replace an ID card<sup>11</sup>. However, a serious shortcoming was pointed out, namely the lack of devices used for verifying the accuracy of the data contained in the application (e.g. at the airports, in offices when collecting passports or in blood donation centres), which made it impossible to use the application everywhere and therefore its applicability suffered significant limitations<sup>12</sup>. For example, as an ongoing curiosity, it can be pointed out that currently notaries public still prefer the traditional form of verifying the identity of their clients, rather than using a mobile application, when performing actions. Such situation therefore called for appropriate changes in the law, including at statutory and regulatory level.

At the same time, it should be stressed that the mObywatel application does not replace an ID card, and therefore it will not be possible to use it when crossing Polish borders because outside the country, as well as when crossing its borders, it is necessary to present an ID card or a passport due to the fact that there is no uniform standard of services and electronic documents that is recognised by all countries, even at the EU level. It is equally important to remind that also verification of a natural person's identity in order to take part in notarial activities will not be possible via the mObywatel application, as it has already been mentioned. The situation is similar in the case of relevant banking or official activities.

**According to § 1 section 1 of the Regulations for mObywatel application<sup>13</sup>, various services are available within this application (points 1–12)<sup>14</sup>, namely:**

- “mObywatel lub usługa mObywatel” (English: “mCitizen or mCitizen service”), i.e. the Minister's service referred to in Art. 19e section 2 point 1 of the Act of 17 February 2005 on informatisation of the activities of entities performing public tasks, available on the user's mobile device in the application, which allows to download the user's personal data from the PESEL register and the Register of Personal Identity Cards, to store them in an encrypted form on the user's mobile device, to show the user's data to other persons in order to confirm the identity of the user, and to transfer the user's personal data to public or non-public entities in order to use the services offered by them (point 1);

---

<sup>11</sup> See: K. Kubicka-Żach, R. Horbaczewski, *Dokument w telefonie, ale nie wszędzie dzwoni*, <https://www.prawo.pl/samorzad/mtozsamosc-czyli-tzw-dowod-osobisty-w-telefonie-nie-zastapi.502369.html> (29.08.2022); M. Nowak, *Duże zmiany w mObywatelu – z aplikacji zniknie mTożsamość*, <https://android.com.pl/artykuly/391353-duze-zmiany-w-mobywatelu-z-aplikacji-zniknie-mtozsamosc/> (29.08.2022).

<sup>12</sup> K. Kubicka-Żach, R. Horbaczewski, *Dokument w telefonie...*

<sup>13</sup> Text of the Regulations of the mObywatel application is available on the website: <https://www.mobywatel.gov.pl/mobywatel.android.regulamin.12.0.0.pdf> (29.08.2022).

<sup>14</sup> An up-to-date list of services available on the mObywatel application is also available on the government website: <https://www.gov.pl/web/mobywatel/mobywatel-dokument> (29.08.2022).

- **“mLegitymacja szkolna”** (English: “mSchool ID card”), i.e. an electronic document referred to in § 3 section 1a of the Regulation of the Minister of National Education of 27 August 2019 on certificates, state diplomas and other school forms<sup>15</sup> and § 4 section 5 of the Regulation of the Minister of Culture and National Heritage of 16 April 2020 on certificates, state diplomas and other forms of public schools and art institutions<sup>16</sup> in connection with Art. 19e section 2 point 2 of the Act of 17 February 2005 on informatisation of the activities of entities performing public tasks (point 2);
- **“mPojazd”** (English: “mVehicle”) i.e. the Minister’s service referred to in Art. 19e section 2 point 3 of the Act of 17 February 2005 on informatisation of the activities of entities performing public tasks, and in the Act of 20 June 1997. – Law on road traffic<sup>17</sup>, which allows to download the user’s personal data linked to the vehicle data disclosed in the Central Vehicle Register (Polish: “Centralna Ewidencja Pojazdów”) database and the vehicle data contained in this database and presented to other Users in a secure manner (point 3);
- **“mLegitymacja studencka”** (English: “mStudent ID card”), i.e. an electronic document referred to in § 20 section 2 of the Regulation of the Minister of Science and Higher Education of 27 September 2018 on studies<sup>18</sup>, in relation to Art. 19e section 2 point 2 of the Act of 17 February 2005 on informatisation of the activities of entities performing public tasks (point 4);
- **“eRecepta”** (English: “e-Prescription”), i.e. the service of the Minister of Health allowing access, through the application, to the patient’s Internet account with regard to the presentation of unfulfilled electronic prescriptions – electronic documents referred to in Art. 2 point 6 letter a of the Act of 28 April 2011 on the healthcare information system<sup>19</sup> (point 5);
- **“Polak za granicą”** (English: “Pole Abroad”), which is a service of the Minister of Foreign Affairs allowing access, through the application, to information for travellers prepared by Polish diplomatic posts in cooperation with the Ministry of Foreign Affairs. Detailed rules for using the service have been specified separately on the website of the Minister of Foreign Affairs<sup>20</sup>; it must be stressed that the use of the service requires an active internet connection (point 6);
- **“mPrawo Jazdy i Punkty Karne”** (English: “mDriving Licence and Penalty Points”), i.e. the Minister’s service referred to in Art. 19e(2)(2) of the Act of 17 February 2005 on informatisation of the activities of entities performing public tasks, which allows the user to download personal data from the mCit-

---

<sup>15</sup> Dz.U. 2019, item 1700 of 5 September 2019.

<sup>16</sup> Dz.U. 2020, item 813 of 7 May 2020.

<sup>17</sup> Dz.U. 2022, item 988, consolidated text of 11 May 2022.

<sup>18</sup> Dz.U. 2021, item 661, consolidated text of 9 April 2021.

<sup>19</sup> Dz.U. 2022, item 1555, consolidated text of 26 July 2022.

<sup>20</sup> <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/polakzaganica> (29.08.2022).

- izen service and the related driving licences from the Central Register of Drivers (CEK) database and to store them in an encrypted form in the user's mobile device and to display them (point 7);
- **“Szczepienie COVID-19”** (English: “COVID-19 Vaccination”), i.e. a service of the Minister of Health and the Minister of Digitalisation, referred to in Art. 19e section 2 of the Act of 17 February 2005 on informatisation of the activities of entities performing public tasks, which enables the presentation in the application of confirmation of vaccination against the SARS-CoV-2 virus for vaccinated users (point 8);
  - **“MKA – Małopolska Karta Aglomeracyjna lub Usługa Małopolska Karta Aglomeracyjna lub Usługa MKA”** (English: “the Małopolska Agglomeration Card or the Service of the Małopolska Agglomeration Card or the MKA Service”), i.e. the online service of the Regional Roads Authority (Polish: “Zarząd Dróg Wojewódzkich”) in Cracow (budgetary unit of the Małopolska Voivodeship Self-Government), available to persons holding an MKA Card and an account in the MKA system<sup>21</sup> (point 9);
  - **“Bilkom – bilety kolejowe”** (English: “Bilkom – train tickets”), i.e. an online service by Polish National Railways (Polish: “Polskie Koleje Państwowe”; “PKP” in short) allowing presentation in the mObywatel application of train tickets purchased on the following websites: bilkom.pl or bilet.wielkopolskie bilety.pl (point 10);
  - **“mKDR”**, i.e. **“Karta Dużej Rodziny”** (English: “the Large Family Card”), a service of the Minister of the Family and Social Policy and the Minister of Digitalisation, referred to in Art. 19e section 2 point 2 of the Act of 17 February 2005 on informatisation of the activities of entities performing public tasks, available on the user's mobile device in the application, the use of which is subject to the conditions specified in the Act of 17 February 2005 on informatisation of the activities of entities performing public tasks, the Act of 5 December 2014 on the Large Family Card<sup>22</sup> and the Regulations of the mKDR service<sup>23</sup> (point 11);
  - **“Unijny Certyfikat Covid”** (English: “EU Covid Certificate”) – a service of the Minister of Health providing, pursuant to Art. 7b section 1a of the Act of 28 April 2011 on the healthcare information system, also in the application, confirmation that a person has been vaccinated against the SARS-Cov-2 virus and/or has passed the SARSCov-2 virus test and/or has passed COVID-19 (point 12).

---

<sup>21</sup> <https://mka.malopolska.pl/aplikacja-mobilna-imka> (29.08.2022).

<sup>22</sup> Dz.U. 2021, item 1744, consolidated text of 27 September 2021.

<sup>23</sup> Regulations of mKDR in the mCitizen application – available functions, personal data protection, licence regulations – Text available on the website: <https://www.mobywatel.gov.pl/mobywatel.mKDR.regulamin.1.0.0.pdf> (30.08.2022).

It is now also possible to log in via the mObywatel application to the e-Tax Office – the functionality called: “Twój e-PIT” (English: “Your e-personal income tax [declaration]”), i.e. the online service of the Ministry of Finance and the National Tax Administration in order to settle your tax online, without having to visit a tax office. By means of this tool a user of the mObywatel application can also check his or her list of fines or an individual micro-tax account number<sup>24</sup>.

Moreover, § 2 section 4 of the Regulations of the mObywatel application defines the term “mWeryfikator” (English: “mVerifier”), which according to this provision, should be understood as “the Minister’s software, which is an element of the public mobile application system referred to in Art. 19e of the Act of 17 February 2005 on informatisation of the activities of entities performing public tasks, designed to be installed on a mobile device, cooperating with the mObywatel service and enabling the confirmation of personal data in the mObywatel service”. As already mentioned above in connection with the Act of 17 February 2005 on informatisation of the activities of entities performing public tasks, downloading the application and using it is free of charge (§ 3 section 1 sentence 1 of the Regulations of the mObywatel application), its use by users is voluntary – its possession and use is not a legal obligation of citizens of the Republic of Poland or any other persons residing in the territory of the Republic of Poland (§ 3 section 2 of the Regulations of the mObywatel application). As far as the technical requirements are concerned, it should be remembered that in order to properly and fully use the application, the user should have a mobile device of the smartphone type with the Android 6.0 system or higher and with access to the Google Play shop (§ 4 section 1 of the Regulations of the mObywatel application).

What is more, § 5 section 1 sentence 1 of the Regulations of the mObywatel application defines the conditions of safe use of the application, according to which in the event of loss, theft of the mobile device or its loss for other reasons, the user may report this fact to the Minister responsible for informatisation<sup>25</sup> in order to revoke the certificates downloaded to the device.

## **In the direction of creating a European digital identity wallet**

Already by the end of 2021 Poland – in connection with the introduction of the mObywatel application – was set as a model against the background of the European Union Member States, especially in a situation where, at the level of the EU institutions, work on the so-called European wallet is still in

---

<sup>24</sup> <https://www.podatki.gov.pl/e-urzed-skarbowy/> (29.08.2022).

<sup>25</sup> According to § 2 section 1 the minister responsible for informatisation means the Minister of Digitisation with headquarters in Warsaw.



progress<sup>26</sup>. It is also pointed out that “a whole ecosystem will be created around mObywatel, enabling local governments to issue documents more easily, such as city cards or tickets”<sup>27</sup>.

However, the process of increasing digitisation and informatisation of society does not only concern Poland itself, it is also ongoing within the European Union. It should be emphasised that a few EU Member States already have official digital identity verification systems in place, some are still working on its introduction<sup>28</sup>. As far as Poland is concerned, according to the EU Digital Economy and Society Index published by the European Commission on 12<sup>th</sup> November 2021 (DESI 2021), Poland has dropped from 23<sup>rd</sup> to 24<sup>th</sup> place in the ranking of digital advancement in the EU Member States and in terms of the degree of digitisation of public offices it ranks only 22<sup>nd</sup> in comparison with other European Union Member States, but the sector is changing rapidly in this respect to its advantage<sup>29</sup>. Subsequently, in the EU Digital Economy and Society Index published by the European Commission in 2022 it was stated that “Poland ranks 24<sup>th</sup> of 27 EU Member States in the 2022 edition of the Digital Economy and Society Index (DESI). However, between 2017 and 2022, Poland’s aggregate DESI score grew slightly more than the EU average, signalling that Poland is catching up with the rest of the EU”<sup>30</sup>.

It is worth noting here that on 3<sup>rd</sup> June, the European Commission announced plans for establishing a so-called “European digital identity wallet”, aimed at enabling quick, easy and secure access for EU citizens to public and private services (including digital commerce) through their mobile devices. When the tool is approved, the identification of EU citizens in all EU Member States will be more accessible and secure – as indicated, the European Commission aims to have 80% of EU citizens using the European digital identity wallet by 2030<sup>31</sup>. The European Commission wants each and every EU citizen to have access to the European digital identity wallet, however, it is argued that the introduction of such a solution would not only be costly but it would constitute a much bigger undertaking than the introduction of the EU Digital Covid Certificate since many IT systems across Europe would have to be adapted to support it (including

---

<sup>26</sup> P. Rozynski, *mObywatel stawiany jako wzór w UE*, <https://cyfrowa.rp.pl/cyfryzacja/art19234581-mobywatel-stawiany-jako-wzor-w-ue> (29.08.2022).

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

<sup>28</sup> The country overview is available on the website: <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/Country+overview> (29.08.2022).

<sup>29</sup> <https://www.dw.com/pl/cyfryzacja-w-ue-polska-na-24-miejscu/a-59807828> (29.08.2022).

<sup>30</sup> The Digital Economy and Society Index for 2022 – the DESI country profile regarding Poland is available in English and Polish on the website: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-poland> (29.08.2022).

<sup>31</sup> M. Stiltner, *What is the official European Digital Identity Wallet?*, <https://www.rapyd.net/blog/what-is-the-official-european-digital-identity-wallet/> (29.08.2022).

government offices, health services or law enforcement agencies), as well as all EU Member States would need to be legally obliged to use the new solution which does not go hand in hand with the most Eurosceptic governments which treat unification as a threat to their national sovereignty and distinctiveness<sup>32</sup>.

The envisaged tool is not intended for making or receiving payments, as its name would suggest. The tool is planned as an application which EU citizens could download to their smartphones and could, among others, store there various digital identification forms, as well as numerous official documents, such as ID card, bank account information, medical documentation or a driver's license<sup>33</sup>. However, it seems that both Polish and other EU citizens are interested in an application of a more service nature, which would contain products in the field of public administration, ready to use via smartphone.

### **Informatisation and digitisation of the legal sector**

It is also worth pointing out that the introduction of the government application mObywatel had a significant impact on the activity of self-governments of some public trust professions, including advocates and legal advisers. Also in this area, the need for changes towards greater digitalisation is emphasised. Both legal professional bodies are becoming increasingly computerised, which is to be welcomed. This has also been fostered by the COVID-19 pandemic, which necessitated the introduction of remote hearings, as well as increasingly frequent contact with clients and business partners, and the provision of mandatory and optional in-service training for advocates and legal advisers via various online platforms. In addition, the changes introduced by the amendment to the Code of Civil Procedure regarding e- delivery services (Polish: "e-doręczenia")<sup>34</sup> by improving the functionality of the Common Courts Information Portal (Polish: "Portal Informacyjny Sądów Powszechnych") have also contributed to greater digitisation and computerisation of the legal community.

---

<sup>32</sup> R. Kosarzycki, *Nie tylko europejski paszport cyfrowy. KE chce cyfrowego portfela dla wszystkich mieszkańców UE*, <https://spidersweb.pl/2021/06/cyfrowy-portfel-nowy-pomysl-ke.html> (29.08.2022).

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

<sup>34</sup> On 3 July, the Act of 28 May 2021 on amending the Act – Code of Civil Procedure and certain other acts entered into force (Dz.U. 2021, item 1090 of 18 June 2021). On the same day, the Act of 2 March 2020 on special solutions related to the prevention, counteracting and combating COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them (Dz.U. 2021, item 2095, consolidated text of 22 November 2021) entered into force, article 15zsz<sup>9</sup> of which introduced changes to the service of pleadings through the Common Courts Information Portal (Polish: Portal Informacyjny Sądów Powszechnych). Subsequently, as of 29 November 2021, a new tab "e-Delivery" (Polish: "e-Doręczenia") became operational on the Common Courts Information Portal.

For a long time, the Advocates' Bar Association has been advocating the introduction of the so-called e-legitimacy (a special e-ID card) into the mObywatel application – both for attorneys and trainee attorneys, including the possibility of logging into the attorney panel and even the already mentioned Common Courts Information Portal, which are used by professional attorneys on a daily basis.

Nevertheless, according to Internet sources, Przemysław Rosati, the President of the Polish Advocates' Supreme Bar Council (Polish: “Naczelna Rada Adwokacka”; in short: “NRA”), points out that: “We should move with the times, respecting the fact that not everyone wants to go this way. Therefore, there must be an alternative (...) I would like to ensure that the advocate's ID is also available in an electronic version, i.e. as a digital copy of the classic plastic document. This would, of course, be an alternative, not an obligation, depending on the autonomous decision of the advocate or trainee advocate. It would be an additional option. I am aware that not everyone may want to use it, e.g. there are people who are digitally excluded”; the above is also confirmed by the President of the National Council of Legal Advisers, who believes that in practice, problems may arise with the very possibility of using e-professional ID card (Polish: “e-legitymacja”), including a limited number of places where it could be used, as e.g. “courts are still closer to paper”<sup>35</sup>.

The President of the Polish Advocates' Supreme Bar Council Przemysław Rosati has long pointed to the need to introduce an efficient, fully digitalised system, which would enable professional representatives to communicate digitally with the professional self-government and the judiciary, e-training for advocates and trainee advocates, e-patronage, an internal e-platform of the Bar Council, and eventually a digital (virtual) office with various tools facilitating the work of advocates, including case management, electronic workflow, e-signature, e-invoicing and e-fax<sup>36</sup>.

As a result of these deliberations, according to the information of 28 March 2022, the President of the Advocates' Supreme Bar Council, Przemysław Rosati, and advocate Jarosław Szczepaniak signed a contract with the Minister of Digitalisation to produce a prototype of an e-identification card (Polish: “e-legitymacja”; hereinafter also referred to as “e-ID card”) for advocates and trainee advocates. It was agreed that the e-ID card will be available in the public mobile application mObywatel before the end of 2022 as “an equivalent to the traditional ID card way of identifying advocates and trainee advocates within the entire justice system and before public administration bodies”<sup>37</sup>. According to the most recent

---

<sup>35</sup> P. Rojek-Socha, *Legitymacje adwokackie i radcowskie przejdą do lamusa? Samorządy chcą wersji elektronicznej*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/legitymacja-adwokacka-radcowska-samorzady-chca-wersji,509804.html> (29.08.2022).

<sup>36</sup> See: P. Rojek-Socha, *E-legitymacja adwokatów coraz bliżej – powstaje prototyp*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/adwokacka-e-legitymacja,514240.html> (29.08.2022).

<sup>37</sup> Information from the meeting of the Presidium of the Advocates' Supreme Bar Council of 31 March 2022 are available on the website: <https://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/posiedzenie-prezydium-naczelnego-rady-adwokackiej-31-marca-2022-r/> (29.08.2022) and information available

information of 2 August 2022, the President of the Advocates' Supreme Bar Council, Przemysław Rosati, signed an agreement with the Minister of Digitalisation to implement the production of the abovementioned electronic card for advocates, trainee advocates, foreign lawyers and non-practising advocates (it will be available to attorneys and trainee attorneys registered in the National Register of Attorneys and Trainee Attorneys who have an active mObywatel service), which will be available on Android and iOS devices and will be linked to the public application mObywatel and finally named "m-ID card" (Polish "mLegitymacja"); the agreement envisages the implementation of m-ID card production in the first quarter of 2023<sup>38</sup>.

In addition to the above-mentioned benefits of increasing digitisation and computerisation of the legal environment, including through the introduction of the above-mentioned e-ID cards, possible threats are also indicated. Among them, the most frequently mentioned are the risk of loss or theft (hacking) of personal data (so-called sensitive data), the development of cyber-attacks on personal data, the failure to develop sufficiently effective cyber security standards, and above all, the possibility of breaching attorney-client privilege – that of advocates and legal advisers, including defence confidentiality<sup>39</sup>.

### **Changes regarding citizens of Ukraine – inclusiveness**

Attention should also be drawn to the provision of Art. 10 of the recently adopted Act of 12 March 2022 on assistance to citizens of Ukraine in connection with the armed conflict on the territory of the country<sup>40</sup> (hereinafter referred to as: "Act on assistance to citizens of Ukraine") provides for the possibility to activate the public mobile application mObywatel also for Ukrainian citizens residing in Poland. As a result, Ukrainian citizens staying on the territory of Poland may benefit from a number of important digital facilities, including an easier and faster process of verification of their identity and sensitive data by state authorities (possibility to identify oneself), access to the Internet in order to download specific data, as well as the possibility – as mObywatel application users – to confirm their participation in services provided to them (the so-called e-services, e.g. e-prescriptions) or to transfer relevant data to various state entities as part of such

---

on the website: <https://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/zaawansowane-prace-nad-e-legitymacja-adwokata-i-aplikanta/> (29.08.2022).

<sup>38</sup> <https://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/mlegitymacje-dla-adwokatow-i-aplikantow-adwokackich-na-poczatku-2023-r/> (29.08.2022).

<sup>39</sup> P. Rojek-Socha, *E-legitymacja adwokatów...*

<sup>40</sup> The Law of 12 March 2022 on assistance to citizens of Ukraine in connection with the armed conflict on the territory of Ukraine (Dz.U. 2022, item 583 of 12 March 2022), which in its essential part, in this respect Art. 10, entered into force on 12 March 2022.

services. This solution is aimed, among others, at facilitating efficient and safe handling of official matters for these persons, which is indirectly indicated in paragraph 5 of the cited provision.

Firstly, according to section 1 of Art. 10 of the Act on assistance to citizens of Ukraine, the minister in charge of informatisation may, within the public mobile application referred to in Art. 19e of the Act of 17 February 2005 on informatisation of the activities of entities performing public tasks, after authentication using the electronic identification means referred to in Art. 20a section 1 of this Act<sup>41</sup>, enable a Ukrainian citizen whose residence in the territory of the Republic of Poland is considered legal pursuant to Art. 2 section 1 of the Act on assistance to citizens of Ukraine<sup>42</sup>, downloading, storing and presenting an electronic document containing updated data from the register of persons referred to in Art. 6 section 1 of the Act on assistance to citizens of Ukraine (register of citizens of Ukraine who have been assigned a PESEL number<sup>43</sup>), as referred to in Art. 4 section 4 points 1 to 15 of that Act<sup>44</sup> and Art. 6 section 5

---

<sup>41</sup> Pursuant to Art. 20a section 1 of the Act of 17 February 2005 on the informatisation of the activity of entities performing public tasks, the authentication of a user of a public entity's ICT system in which online services are made available requires the use of an electronic identification means issued in an electronic identification system connected to a national node of electronic identification referred to in Art. 21a section 1 point 2 letter a of the Act of 5 September 2016 on trust services and electronic identification (Dz.U. of 2021, item 1797, consolidated text of 1 October 2021), according to which: "A national electronic identification scheme includes electronic identification systems connected to a national node, where electronic identification means are issued" (point 1) or an electronic identification means issued in a notified electronic identification scheme (point 2) or data verified with a qualified electronic signature certificate, if these data allow identification and authentication required for the provision of an online service (point 3).

<sup>42</sup> Pursuant to Art. 2 section 1 of the Act on Assistance to Citizens of Ukraine, if a citizen of Ukraine (this refers to citizens of Ukraine who arrived on the territory of the Republic of Poland from the territory of Ukraine in connection with the hostilities conducted on the territory of that country, as well as to citizens of Ukraine holding the Card of the Pole (Polish: "Karta Polaka") who, together with their immediate family, arrived on the territory of the Republic of Poland due to those hostilities), arrived legally on the territory of the Republic of Poland in the period from 24 February 2022 (the first day of Russia's invasion of Ukraine) until the date specified in the regulations issued pursuant to section 4 of the Act and declares his/her intention to stay on the territory of the Republic of Poland, his/her stay on the territory of the Republic of Poland shall be deemed legal for a period of 18 months counting from 24 February 2022; provided, however, that the stay of a child born on the territory of the Republic of Poland by a mother, who is the person specified above, during the period concerning the mother shall also be deemed legal.

<sup>43</sup> A PESEL number (Polish: "numer PESEL") stands for a number of the Universal Electronic Civil Registration System.

<sup>44</sup> It concerns the following data: forename(s); surname; unique registration number assigned by the Ukrainian authority; citizenship; forename of the mother of the minor, if documented; surname of the mother of the minor, if documented; forename of the father of the minor, if documented; surname of the father of the minor, if documented; PESEL registration numbers of the parents, if assigned and known; date of birth; place of birth; country of birth; sex; date of entry into the territory of the Republic of Poland; date of filing of an application.

points 2 and 3<sup>45</sup>, data referred to in the Act of 24 September 2010 on population registration<sup>46</sup> in Art. 8 point 24<sup>47</sup> and point 24a letter d<sup>48</sup> (point 1), as well as verification of the integrity and origin of the electronic document (point 2).

Secondly, pursuant to section 2 of Art. 10 of the Act on assistance to citizens of Ukraine, the minister competent for informatization may provide in a public mobile application a citizen of Ukraine, whose stay in the territory of the Republic of Poland is considered legal pursuant to Art. 2 section 1 of this Act, who downloaded an electronic document – a public mobile application referred to in Art. 19e of the Act of 17 February 2005 on informatisation of the activities of entities performing public tasks, a functionality allowing access to an online service supported by this application (point 1), confirmation of participation in services provided to the user of this application in a specified place and time (point 2) and the use of this application to transfer data within the services provided to the user of this application (point 3).

Thirdly, pursuant to section 3 of Art. 10 of the Act on assistance to citizens of Ukraine, the minister competent for informatization may also provide a citizen of Ukraine, whose stay in the territory of the Republic of Poland is deemed legal pursuant to Art. 2 section 1 of this Act, being a user of a public mobile application, with the possibility to use the certificate referred to in Art. 19e section 2a of the Act of 17 February 2005 on informatisation of the activities of entities performing public tasks (it is a certificate constituting an electronic attestation allowing for confirmation of integrity and origin of an electronic document and confirmation or transfer of personal data of that user), after authentication with the use of electronic identification means referred to in Art. 20a section 1 of the Act of 17 February 2005 on informatisation of the activities of entities performing public tasks.

At the same time, according to section 4 of Art. 10 of the Act on assistance to citizens of Ukraine, the above mentioned certificate may contain data such as name(s), surname and citizenship (see Art. 4, section 4, points 1, 2 and 4 of the Acts on assistance to citizens of Ukraine) and PESEL number (Art. 6, section 5, point 2 of the Act on assistance to citizens of Ukraine), which are collected in the register of citizens of Ukraine who have been assigned a PESEL number.

---

<sup>45</sup> It concerns the following data: the PESEL number and a photograph, attached to the application, submitted to any executive body of a municipality in the territory of the Republic of Poland for assigning a PESEL number, meeting the requirements specified in Art. 29 of the Act of 6 August 2010 on identity cards (Dz.U. 2022, item 671, consolidated text of 25 March 2022).

<sup>46</sup> Dz.U. 2022, item 1191, consolidated text of 3 June 2022.

<sup>47</sup> This involves the following data: the series, number and expiry date of the foreigner's valid travel document or other valid document proving identity and citizenship, and, in the case of a person referred to in Art. 1 section 1 of the Act on Assistance to Citizens of Ukraine, the designation of the document on the basis of which the person's identity has been established.

<sup>48</sup> This concerns the following data: the foreigner's status as "UKR" – in the case of a Ukrainian citizen who has been assigned a PESEL number pursuant to article 4 of the Act on assistance to citizens of Ukraine.

## The Diia.pl service

It is worth noting that a similar solution to the Polish mObywatel application was available in Ukraine, which operated under the name “Diia.pl” (Ukrainian: “Дія пл”). Its Polish equivalent (with the abbreviation “pl” added after the dot) was created based on its model, which is available within the Polish mObywatel application. As a result of the above mentioned regulations, after being assigned a PESEL number, persons who have Ukrainian citizenship may also use – provided they have an active trusted profile – a digital (electronic) identity document called “Diia.pl” (Ukrainian: “Дія пл”) available in the mObywatel application<sup>49</sup>, which allows identification for the purposes of receiving reimbursed medical services or during the conclusion of an employment contract – it is pointed out that its confirmation of a person’s identity is as effective as the use of an identity card or a passport<sup>50</sup>. This document contains the most important personal data, in particular name and surname, photograph and PESEL number. This solution can be used by all persons who have the citizenship of Ukraine, who are of legal age and who crossed the Polish-Ukrainian border after 24 February 2022, i.e. the first day of Russia’s invasion on Ukraine. In online sources it is stated that the document was first issued to a Ukrainian citizen named Svetlana on 13 March 2022, while the first person to receive a PESEL number under the new procedure for persons from Ukraine was a woman named Oksana<sup>51</sup>.

## Conclusions

While we can say that computerisation of public offices in Poland is progressing, the question arises whether at this stage we are already dealing with a fully developed information society. Undoubtedly, the introduction of the relatively comprehensive mobile application mObywatel testifies to an important social transformation in Poland. The process of computerisation and digitalisation has accelerated considerably in the last few years, which – paradoxically – has been greatly influenced by the coronavirus pandemic. Internet sources claim that digital development within the European Union has been accelerated by up to seven

---

<sup>49</sup> <https://www.gov.pl/web/mobywatel/ua> (29.08.2022). See also: A. Malinowska, *mObywatel dla obywateli Ukrainy. Warunek – numer PESEL*, <https://www.dziennikprawny.pl/pl/a/mobywatel-dla-obywateli-ukrainy-warunek-numer-pesel> (29.08.2022).

<sup>50</sup> R. Horbaczewski, *Obywatele Ukrainy mogą korzystać z dokumentu Diia.pl w aplikacji mObywatel*, <https://www.prawo.pl/samorzad/dokument-diiapl-w-aplikacji-mobywatel-dla-uchodzczy-z-ukrainy,514106.html> (29.08.2022).

<sup>51</sup> M. Szutiak, *Ruszyło wydawanie cyfrowych dokumentów Diia.pl (Дія пл)*, <https://www.telepolis.pl/wiadomosci/wydarzenia/uchodzczy-z-ukrainy-e-uslugi-diaa-pl> (29.08.2022).

years as a result<sup>52</sup>. Hopefully, the process of creating ever newer and more advanced e-services will accelerate in the near future, and the possibility of using them will not only become commonplace among the public (including different age groups), but will soon become our new reality.

## Bibliography

- Golka M., *Czym jest społeczeństwo informacyjne?*, “Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, R. LXVII, nr 4, [https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/5615/1/19\\_Marian\\_Golka\\_Czym%20jest%20spo%C5%82ecze%C5%84stwo%20informacyjne\\_253-265.pdf](https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/5615/1/19_Marian_Golka_Czym%20jest%20spo%C5%82ecze%C5%84stwo%20informacyjne_253-265.pdf) (29.08.2022).
- Horbaczewski R., *Obywatele Ukrainy mogą korzystać z dokumentu Diia.pl w aplikacji mObywatel*, <https://www.prawo.pl/samorzad/dokument-diiapl-w-aplikacji-mobywatel-dla-uchodzcy-z-ukrainy,514106.html>.
- <https://ddsn.com/blog/digital-design-service-technology-quotes/bill-gates.html> (29.08.2022).
- <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/Country+overview> (29.08.2022).
- <https://mka.malopolska.pl/aplikacja-mobilna-imka> (29.08.2022)/
- <https://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/mlegitymacje-dla-adwokatow-i-aplikantow-adwokackich-na-poczatku-2023-r/> (29.08.2022).
- <https://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/posiedzenie-prezydium-naczelnej-rady-adwokackiej-31-marca-2022-r/> (29.08.2022).
- <https://www.adwokatura.pl/z-zycia-nra/zaawansowane-prace-nad-e-legitymacja-adwokata-i-aplikanta/> (29.08.2022).
- <https://www.dw.com/pl/cyfryzacja-w-ue-polska-na-24-miejscu/a-59807828> (29.08.2022).
- <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/polakzaganica> (29.08.2022).
- <https://www.gov.pl/web/mobywatel/mobywatel-dokument> (29.08.2022).
- <https://www.gov.pl/web/mobywatel/mtozsamosc> (29.08.2022).
- <https://www.gov.pl/web/mobywatel/ua> (29.08.2022).
- <https://www.podatki.gov.pl/e-urzed-skarbowy/> (29.08.2022).
- <https://www.polskacyfrowa.gov.pl/> (29.08.2022).
- Kosarzycki R., *Nie tylko europejski paszport cyfrowy. KE chce cyfrowego portfela dla wszystkich mieszkańców UE*, <https://spidersweb.pl/2021/06/cyfrowy-portfel-nowy-pomysl-ke.html> (29.08.2022).
- Kubicka-Żach K., Horbaczewski R., *Dokument w telefonie, ale nie wszędzie dzwoni*, <https://www.prawo.pl/samorzad/mtozsamosc-czyli-tzw-dowod-osobisty-w-telefonie-nie-zastapi,502369.html> (29.08.2022).
- Kuzionko-Ochrymiuk E., *Informatyzacja Administracji Publicznej w województwach Polski*, “Optimum. Economic Studies” 2018, no. 1(91), [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/6848/1/Optimum\\_1\\_2018\\_E\\_Kuzionko-Ochrymiuk\\_Informatyzacja\\_dministracji\\_publicznej.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/6848/1/Optimum_1_2018_E_Kuzionko-Ochrymiuk_Informatyzacja_dministracji_publicznej.pdf) (29.08.2022).
- Malinowska A., *mObywatel dla obywateli Ukrainy. Warunek – numer PESEL*, <https://www.dziennikprawny.pl/pl/a/mobywatel-dla-obywateli-ukrainy-warunek-numer-pesel> (29.08.2022).
- Nowak M., *Duże zmiany w mObywatelu – z aplikacji zniknie mTożsamość*, <https://android.com.pl/artykuly/391353-duze-zmiany-w-mobywatelu-z-aplikacji-zniknie-mtozsamosc/> (29.08.2022).

---

<sup>52</sup> <https://www.dw.com/pl/cyfryzacja-w-ue-polska-na-24-miejscu/a-59807828> (29.08.2022).



- Rojek-Socha P., *E-legitymacja adwokatów coraz bliżej – powstaje prototyp*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/adwokacka-e-legitymacja,514240.html> (29.08.2022).
- Rojek-Socha P., *Legitymacje adwokackie i radcowskie przejdą do lamusa? Samorzędy chcą wersji elektronicznej*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/legitymacja-adwokacka-radcowska-samorzady-chca-wersji,509804.html> (29.08.2022).
- Rozynski P., *mObywatel stawiany jako wzór w UE*, <https://cyfrowa.rp.pl/cyfryzacja/art19234581-mobywatel-stawiany-jako-wzor-w-ue> (29.08.2022).
- Stiltner M., *What is the official European Digital Identity Wallet?*, <https://www.rapyd.net/blog/what-is-the-official-european-digital-identity-wallet/> (29.08.2022).
- Szutiak M., *Ruszyło wydawanie cyfrowych dokumentów Diia.pl (Дія.pl)*, <https://www.telepolis.pl/wiadomosci/wydarzenia/uchodzy-z-ukrainy-e-uslugi-diaa-pl> (29.08.2022).
- Tchorek-Helm C., *Polska Cyfrowa: informatyzacja administracji postępuje*, <https://branden.biz/polska-cyfrowa-informatyzacja-administracji-postepuje/> (29.08.2022).

## Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie znaczenia informatyzacji społeczeństwa na przykładzie polskiej aplikacji „mObywatel” wykorzystywanej na urządzeniach mobilnych z pełnym systemem operacyjnym Android w wersji 6.0 lub wyższej oraz smartfonach z systemem iOS 13 lub nowszym, co stanowi niezwykle osiągnięcie na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Za pomocą tego unikalnego narzędzia cyfrowego obywatele polscy mogą ułatwić sobie wiele codziennych czynności, które wymagają m.in. udostępnienia swoich dokumentów do kontroli, np. podczas kontroli Policji, w czasie podróży pociągiem, przy sprawdzaniu ważności cyfrowego Unijnego Certyfikatu Covid na lotnisku czy wykupie przepisanych leków w aptece. Jednak mimo iż aplikacja „mObywatel” staje się coraz bardziej popularna, szczególnie wśród osób młodych i w średnim wieku, to nadal podlega ona pewnym istotnym ograniczeniom, często wynikającym z niedoskonałości obowiązujących przepisów prawa oraz obaw związanych z ochroną danych osobowych. Należy mieć nadzieję, że proces wprowadzania Europejskiego Portfela Cyfrowej Tożsamości będzie miał istotny wpływ na jeszcze większe możliwości praktycznego zastosowania analizowanego narzędzia. Warto zauważyć, że z uwagi na brak literatury w tym dynamicznie rozwijającym się obszarze niniejsze opracowanie wydaje się być jedną z nielicznych naukowych dyskusji prawniczych na ten temat, która koncentruje się na tej wyjątkowo interesującej aplikacji.

*Słowa kluczowe:* publiczna aplikacja mobilna, aplikacja mObywatel, społeczeństwo informacyjne, informatyzacja, usługi elektroniczne (e-usługi), Europejski Portfel Cyfrowej Tożsamości, e-legitymacja, usługa Diia.pl

## THE “MOBYWATEL” APPLICATION AS A SIGN OF THE INCREASE OF INFORMATION OF THE POLISH SOCIETY – CRITICAL REMARKS ON THE PRACTICAL APPLICABILITY OF THE TOOL

### Summary

The aim of this article is to indicate the importance of the informatisation of a society by way of example of the Polish “mObywatel” application used on mobile devices running the full Android operating system version 6.0 or higher and smartphones running iOS 13 or later, which

constitutes a remarkable achievement compared to other Member States of the European Union. By means of this unique digital tool Polish citizens are able to facilitate many of their everyday activities which require, among others, making their documents available for inspection, e.g. during Police control, while travelling by train, when checking the validity of the EU Digital Covid Certificate at the airport or prescribed medicines at the pharmacy. However, although the “mObywatel” application becomes more popular, especially among young and middle-aged people, it is still subject to some significant limitations, often caused by the shortcomings of the current legislation and concerns relating to data protection. Hopefully, the process of introducing the European Digital Identity Wallet will have a major impact on even greater practical applicability of the analysed tool. It is worth noting that due to the lack of literature in this dynamically developing area, this study seems to be one of the very few scientific legal discussions on the topic which concentrates on this exceptionally interesting application.

*Keywords:* public mobile application, mObywatel application, information society, informatisation, electronic services (e-services), European Digital Identity Wallet, e-ID card, Diia.pl service

**Andrzej Fellner**

Politechnika Śląska

ORCID: 0000-0001-5634-5516

**Radosław Fellner**

Szkoła Główna Służby Pożarniczej

ORCID: 0000-0002-9095-4996

**NAWIGATORSKIE PRZYGOTOWANIE SYSTEMÓW  
BEZZAŁOGOWYCH STATKÓW POWIETRZNYCH DO  
OPERACYJNYCH DZIAŁAŃ JEDNOSTEK OCHOTNICZYCH  
STRAŻY POŻARNYCH – WYBRANE PRZYKŁADY****Wprowadzenie**

Wzorem wprowadzonego już do dyskursu naukowego ujęcia tematyki ćwiczeń z użyciem BSP przez jednostki straży pożarnej w Polsce (m.in. ćwiczenia na terenie Bazy Szkolenia Poligonowego i Innowacji Ratownictwa SGSP<sup>1</sup> oraz ćwiczenia w pobliżu Zamku Tenczyn w Rudnie<sup>2</sup>) zespół autorski pragnie w artykule kontynuować podjęty wysiłek badawczy. Niniejsze opracowanie przedstawia krótkie charakterystyki działań ratowniczych, w których brała czynnie udział Sekcja Dronowa OSP Niegoszowice<sup>3</sup>. Punktem wyjścia do badań było dostrzeżenie rozwijających się technologii zdalnie sterowanych statków powietrznych i możliwości ich perspektywicznego rozwoju dla potrzeb cywilnych oraz specjalistycznych, operacyjnych w aspektach:

- patrolowania terenów trudno dostępnych (powodzie, tereny podmokłe, lasy, zarośla, jeziora),
- monitorowania natężenia ruchu na autostradach oraz bocznicach kolejowych,

<sup>1</sup> N. Tuśnio, W. Wróblewski, *The efficiency of drones usage for safety and rescue operations in an open area: a case from Poland*, „Sustainability” 2021, no. 14(1), s. 327.

<sup>2</sup> A. Fellner, W. Górecki, A. Kuflik, M. Robak, J. Ziemia, R. Fellner, *Testy „walizki dowodzenia i łączności” podczas działań operacyjnych Ochotniczych Straży Pożarnych – raport z badań terenowych*, materiały z XVI Krajowego Forum Wiroplątowego z 25 czerwca 2021 r., Warszawa 2021, s. 72–82.

<sup>3</sup> W potocznym żargonie strażackim tzw. jednostka typu 3P (Pasja, Profesjonalizm, Perfekcja).

- lokalizacji i identyfikacji osób i pojazdów nocą, w tym na terenach zalesionych,
- wykorzystania termowizji w warunkach zimowych (poszukiwanie osób, wykrywanie źródeł utraty ciepła, detekcja uszkodzeń sieci ciepłowniczych),
- detekcji uszkodzeń sieci energetycznych, uszkodzenia kominów,
- zarządzania kryzysowego, inspekcji infrastruktury krytycznej, lotnisk, w tym portów lotniczych.

W artykule wykorzystano metody badawcze w postaci studium przypadku (*case study*) oraz obserwacji uczestniczącej autorów niniejszego opracowania. Przedstawiono wybrane zdarzenia z lat 2021–2022. W tym czasie wykonano ponad 500 lotów testowych wielowirnikowcami różnych producentów (m.in. Autel Evo II Pro 6k, Autel Evo II 8k, DJI Mavic II Dual Enterprise, DJI Matrice 300, Yuneec H520). Warto nadmienić, iż w jednostkach OSP w Polsce użytkowanych jest co najmniej 69 BSP, z czego co najmniej 46 wyposażonych jest w kamery termowizyjne<sup>4</sup>. Do najpopularniejszych modeli należą: DJI Matrice 300 RTK, DJI Matrice 200/210, DJI Mavic 2 Enterprise, Autel EVO II oraz Yuneec Typhoon H520, Yuneec Typhoon H, DJI Phantom 4, Parrot Bebop-Pro.

Poszczególne wyspecyfikowane zdarzenia (ćwiczenia i realne działania ratownicze) ujęto w format składający się z następujących informacji: daty (kiedy/*when*), lokalizacji (gdzie/*where*), zadysponowanych jednostek (kto/*who*) oraz krótkiego opisu działań (co/*what*). Taki układ prezentowania treści wynika bezpośrednio z poczynionych refleksji i rozważań na gruncie nauk o bezpieczeństwie. Jak bowiem wskazuje literatura, skuteczność działań ratowniczych czy też ochronnych (życia i zdrowia ludzkiego, mienia, środowiska naturalnego) realizowanych w procesie zapewniania bezpieczeństwa zależy od spełnienia czterech podstawowych zasad nazywanych regułą 4W<sup>5</sup>:

- właściwe miejsce,
- właściwy czas,
- właściwa ilość sił i środków,
- właściwa jakość sił i środków.

Nie do przecenienia jest fakt, iż ostatni element, czyli właściwa jakość sił i środków, w aspekcie implementacji systemów bezzałogowych statków powietrznych można osiągnąć, doskonaląc umiejętności, pogłębiając wiedzę poprzez praktyczne ćwiczenia i testy w myśl zasady „testuj tak, jak lataasz, lataj tak, jak testujesz”<sup>6</sup>.

W artykule zawarto wyniki z poczynionych ćwiczeń i realnych działań sprostowania i refleksje natury prawnej, czym wpisano się w tematykę czasopisma i dyscypliny nauk prawnych.

<sup>4</sup> Na podstawie statystyk własnych oraz danych z SWD na 22 sierpnia 2022 r.

<sup>5</sup> J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005, s. 23.

<sup>6</sup> O. Varol, *Odpal myślenie! Jak osiągnąć osobisty i zawodowy sukces. 9 prostych strategii*, Warszawa 2022, s. 285, 289.

## Rozważania dotyczące natury działań operacyjnych

Na potrzeby badań przyjęto, że przez termin *działania operacyjne* rozumie się całokształt aktywności formacji mundurowej (w tym przypadku – OSP) zmierzających bezpośrednio do zwalczenia i/lub minimalizacji zagrożenia dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska. Działania te charakteryzują się koniecznością szybkiego podejmowania decyzji – pod presją czasu, przy gwałtownym napływie dużej ilości informacji w krótkim okresie, w czasie w nieznanym terenie, trudnych, dynamicznych, długotrwałych i nieprzewidywalnych warunkach obciążających psychofizycznie organizm strażaka-ratownika. Trzeba też wskazać, że operacyjne zastosowanie SBSP wymaga m.in.:

- dostępu i korzystania z dopuszczonych do użytkowania, certyfikowanych, autonomicznych systemów pozycjonowania,
- przygotowania elastycznych elementów przestrzeni ekosferycznej (strefy R, strefy geograficzne DRA),
- odpowiednich globalnych, europejskich, krajowych regulacji prawno-technicznych (warunki i zasady eksploatacji, szkolenia, utrzymywania ciągłej zdadności do lotu, odpowiedzialności prawnej, nadzoru),
- odpowiednich, innych niż w przypadku zastosowania cywilnego/komercyjnego, własności i właściwości eksploatacyjnych SBSP,
- zapewnienia serwisu (zdadności bezzałogowych systemów/platform do wykonywania zadań),
- uprawnień świadczących o posiadanych wysokich kwalifikacjach i kompetencjach do pilotowania BSP.

Co więcej, efektywne i skuteczne wykorzystanie nowoczesnych rozwiązań bezzałogowych wymaga odpowiedniego przygotowania nie tylko sprzętu, ale także personelu do czynności składających się na wykonywanie poszczególnych misji w ramach działań operacyjnych. Kluczowe jest zatem uprzednie właściwe zaplanowanie, przygotowanie i wykonanie działań, a następnie lotów. Niezależnie od ich charakteru ważne jest zorganizowanie pracy i odpowiedni podział ról w zespole. Doświadczenia wskazują<sup>7</sup>, że co najmniej dwie osoby powinny stworzyć zespół – pilot BSP i operator kamery/obserwator. Wynika to z faktu, że jednoczesne pilotowanie drona i obserwowanie danego obszaru byłoby zbyt dużym obciążeniem dla zdolności percepcyjnych jednego człowieka. Oddzielenie funkcji pilota i operatora kamery (obserwatora) pozwala zmaksymalizować wydajność operacji. Pilot jest wtedy odpowiedzialny za przygotowanie, zaplanowanie i bezpieczne wykonanie lotu (przygotowanie nawigacyjne, ustawienie para-

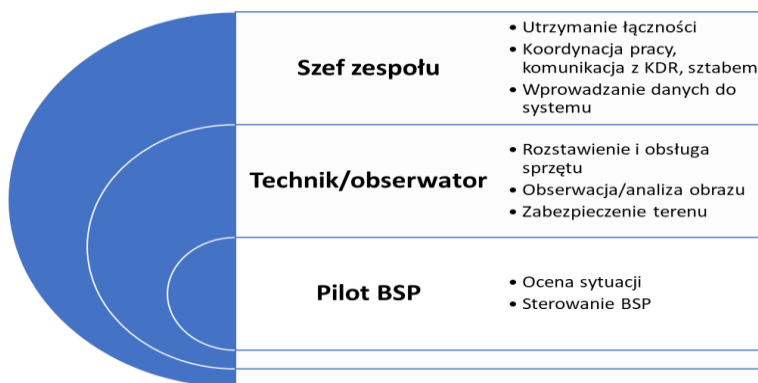
---

<sup>7</sup> W. Górecki, G. Zawistowski, R. Fellner, *Potencjał wykorzystania systemów bezzałogowych statków powietrznych w ratownictwie wysokościowym. Studium przypadku na podstawie ćwiczeń straży pożarnej*, prezentacja wygłoszona podczas konferencji „Systemy i technologie wspierające organizację akcji ratunkowych”, 6 lipca 2021 r., Polski Instytut Rozwoju Biznesu.

metrów lotu, sterowanie dronem, kontrola parametrów lotu, przestrzeganie ograniczeń operacyjnych, utrzymywanie kontaktu wzorkowego z BSP, utrzymywanie separacji, reakcja na sytuacje awaryjne). Operator kamery odpowiadałby za rozstawienie i obsługę dodatkowego sprzętu (mobilne systemy transmisji danych, monitory), zabezpieczenie terenu startu i lądowania, a w czasie lotu skupiałby się na obsłudze kamery, obserwacji wskazanego obszaru, nagrywaniu materiału (zdjęcia, wideo). Zaleca się, aby koordynację takiego zespołu prowadził szef zespołu/koordynator odpowiedzialny za utrzymanie komunikacji (z KDR, sztabem), zgrywanie/gromadzenie danych, przetwarzanie, opracowanie i analizę danych, wprowadzanie danych do systemów.

W działaniach operacyjnych i podczas ćwiczeń Sekcja Dronowa OSP Niegoszowice każdorazowo wystawiała zespół składający się z co najmniej trzech osób: koordynatora/szefa zespołu, technika/obserwatora i pilota BSP, co przedstawiono na rysunku 1. Pozwoliło to na:

- sprawny podział obowiązków i kompetencji,
- uniknięcie przeciążenia pracą i zmęczenia<sup>8</sup>,
- zachowanie wymienialności funkcji i ról.



**Rysunek 1. Schemat organizacyjny zespołu dronowego**

Źródło: W. Górecki, G. Zawistowski, R. Fellner, *Potencjał wykorzystania systemów bezzalogowych statków powietrznych w ratownictwie wysokościowym – studium przypadku na podstawie ćwiczeń straży pożarnej*, prezentacja podczas konferencji „Systemy i technologie wspierające organizację akcji ratunkowych”, Warszawa, 6 lipca 2021 r.

Kluczowe jest zatem właściwe zaplanowanie działań, a następnie misji. Dlatego niezbędnym elementem działań powinien być właściwie przeprowadzony briefing. Scenariusz briefingu i standardowe elementy, które powinien zawierać, przedstawiono w tabeli 1.

<sup>8</sup> G. Zawistowski, R. Fellner, *Zalecenia operacyjne dotyczące bezpiecznego stosowania BSP*, „W Akcji” 2019, nr 4, s. 6–8.

**Tabela 1. Scenariusz briefingu**

<b>OGÓLNE</b>	Podział obowiązków – kto i za co odpowiada?
	Niezbędna dokumentacja, zgody
	Sloty czasowe – jeśli dotyczą
	Miejsce operacji
<b>MISJA</b>	Pogoda, warunki atmosferyczne [temperatura powietrza, wilgotność, prędkość wiatru/porywy, indeks Kp, prognozy opadów]
	Kryteria <i>go – no go</i>
	Przestrzeń powietrzna – ograniczenia, wysokości, bufory
	Podział na sektory/obszary lotów – jeśli dotyczą
	Procedury startowe
	Profil misji – co robimy? co jest celem? w jaki sposób chcemy to osiągnąć?
	Pożar budynku Pożar trawy/lasu Pożar składowiska Wypadek komunikacyjny SAR/poszukiwania osoby zaginionej (w terenie otwartym) Poszukiwania osoby zaginionej (w gruzowisku) HAZMAT; LNG Powodzie Zdarzenia w zakładach dużego ryzyka Impreza masowa/zabezpieczenie Inspekcja popożarowa
	Zagrożenia dla powodzenia misji, lotu, ocena ryzyka
	Pytania – co może pójść nie tak?
	<b>ZALOGA</b>
Komunikacja, łączność, meldunki	
Unikanie szumu informacyjnego	
<b>SYTUACJE AWARYJNE</b>	Odpowiedzialność załogi
	Metoda „obserwuj i unikaj”
	Procedury: utraty GNSS; utraty wizji; utraty linku radiowego; „zerwanie” drona; wyłączenie zasilania w trakcie lotu
	Plan zarządzania kryzysowego

Źródło: opracowanie własne.

Po wykonaniu misji, zakończeniu lotów obowiązkowa powinna być tradycyjna w lotnictwie odprawa po locie (debriefing) z udziałem wszystkich pilotów, zespołów dronowych uczestniczących w działaniach, ćwiczeniach. Scenariusz debriefingu i standardowe elementy, które powinien zawierać, przedstawiono w tabeli 2.

**Tabela 2. Scenariusz odprawy po locie**

<b>OGÓLNE</b>	Odebranie meldunków od załóg/zespołów
	Jakie trudności wystąpiły? Co się zdarzyło? Co poszło nie tak?
	Co można przyspieszyć/ułatwić/zrobić lepiej?
	Co było dobre?
	Jakie niespodziewane sytuacje?

Źródło: opracowanie własne.

Odprawy przed i po locie stosowano podczas wszystkich wyjazdów OSP Niegoszowice. Szczególnie odprawa po locie pozwoliła poddać rozważaniom i refleksji, także krytycznej, obowiązujące regulacje prawne dotyczące wykonywania lotów bezzałogowymi statkami powietrznymi, występujące ograniczenia i bariery.

## **Przykłady wybranych działań operacyjnych OSP**

Poniżej scharakteryzowano wybrane działania operacyjne z użyciem bezzałogowych statków powietrznych.

### **Pożar suszarni kukurydzy**

Kiedy: 13 listopada 2021 r.

Gdzie: m. Rudawa (woj. małopolskie)

Kto: OSP Niegoszowice, JRG 3 Kraków, OSP Zabierzów, OSP Rudawa, OSP Nielepice

Co: obserwacja silosów za pomocą dronów AUTEL oraz DJI z kamerami termowizyjnymi, kontrola rozprzestrzenia się pożaru oraz temperatury całego obiektu. KDR korzystał z podglądu na żywo z kamery drona, co dzieje się na górze obiektu. Dron z termowizją wykonał również trzy obloty całego obiektu, aby zweryfikować, czy zagrożenie nie rozprzestrzenia się na inne silosy<sup>9</sup>.



Źródło: archiwum OSP Niegoszowice.

<sup>9</sup> 13.11.2021 – Pożar suszarni kukurydzy – Rudawa, OSP Niegoszowice, <https://www.youtube.com/watch?v=xRYYINwJRNs> (6.06.2022)





Źródło: archiwum OSP Niegoszowice.

### Ćwiczenia „Smroków 2021”

Kiedy: 5 grudnia 2021 r.

Gdzie: obszar wsi Bolechowic i Zelkowa, gmina Zabierzów (woj. małopolskie)

Kto: OSP Niegoszowice, OSP Smroków, OSP Waganowice, OSP Wola Batorska,

Małopolska Cywilna Grupa Poszukiwawczo-Ratownicza Kraków, SAR Kraków

Co: poszukiwania osoby zaginionej w terenie otwartym za pomocą psów ratowniczych, ratowników (metodą tyraliery oraz szybkich trójek) oraz bezzałogowego statku powietrznego, systemu do lokalizacji osób poszukiwanych SARUAV.



Źródło: archiwum OSP Niegoszowice.

### Ćwiczenia poszukiwawczo-ratownicze w trudnych warunkach atmosferycznych

Kiedy: 12 grudnia 2021 r.

Gdzie: obszar wsi Bolechowic i Zelkowa, gmina Zabierzów (woj. małopolskie)

Kto: OSP Niegoszowice, OSP Bolechowice, GPR Myślenice, GPR Kraków

Co: scenariusz realnego zagrożenia życia w przypadku niekorzystnych warunków atmosferycznych (ujemna temperatura powietrza, wiatr) oparty był na prawdziwych wydarzeniach i zakładał zaginięcie dwóch nastolatków z zaburzeniami psychicznymi, z czego jeden z nich (dziewczynka) chorował na cukrzycę typu I. W pierwszej fazie poszukiwań zostały wykorzystane drony do sprawdzenia otwartego, niezalesionego terenu (40 ha) oraz quady do szczegółowego przeszukania dróg<sup>10</sup>. Zespół dronowy odpowiedzialny był za: wytyczenie tras (metodą drabinkową), zaplanowanie misji, wykonanie operacji i zdjęć, monitoring wyznaczonego obszaru, powrót zespołu do centrum dowodzenia. W dalszym etapie, po wyznaczeniu sektorów przez planistów, do akcji ruszyły tzw. szybkie trójki i zespoły ratownicze z psami. Po zapadnięciu zmroku wykorzystano również termowizję (z dronów i przy ponownym przeszukaniu dróg quadami). Ostatecznie poszkodowani zostali odnalezieni w dwóch różnych miejscach w obrębie około 2 km od miejsca, gdzie mieszkali. Stan poszkodowanych wskazywał na silne wyziębienie organizmu.

Ćwiczenia stanowiły okazję do sprawdzenia w działaniach wyposażenia logistycznego, posiadanych sił i środków. Namioty pneumatyczne tworzyły zaplecze dla pracującego sztabu – jeden był przedłużeniem samochodu dowodzenia i łączności, natomiast drugi stanowił punkt przyjęcia sił i środków. W terenie spisały się quady, z kolei jeep był dysponowany, aby dowieźć pilotów dronów oraz ekipy z psami nawet w najtrudniejszy teren.

Jednym z wniosków po ćwiczeniach była potrzeba opracowania i wdrażania systemów umożliwiających automatyczny/autonomiczny start i lądowanie BSP na poruszających się platformach/pojazdach. Tego typu systemy powinny umożliwiać lądowanie lub wymianę baterii i tym samym zapewniać pracę w trybie ciągłym, przesyłanie i archiwizację danych oraz zarządzanie realizowanymi zadaniami.

### **Poszukiwania zaginionej mężczyzny**

Kiedy: 13 grudnia 2021 r.

Gdzie: pograniczne miejscowości Kamień oraz Podłęże. (gmina Czernichów) (woj. małopolskie)

Kto: OSP Niegoszowice, OSP Przeginia Duchowna, OSP Kamień, OSP Czernichów (KSRG), OSP Rusocice, OSP Wołowice (KSRG), OSP Zagacie, JRG 3 Kraków, Policja, Zespoły Ratownictwa Medycznego

Co: osoba poszkodowana (poszukiwany zaginiony mężczyzna) została znaleziona przez inne jednostki równoległe do naszego przybycia na miejsce akcji. Ponieważ istniało podejrzenie, że jest jeszcze jedna osoba poszkodowana, rozpo-

---

<sup>10</sup> Opis na podstawie: 12.12.2021 – Zelków – Ćwiczenia poszukiwawczo-ratownicze, OSP Bolechowice, <http://www.ospbolechowice.pl/wydarzenia/698-12-12-2021-zelkow-cwiczenia-poszukiwawczo-ratownicze?fbclid=IwAR3kXw5pQFrHcUGhp2oyx6Ry5ai3L8lhOAv1YpsAFhUSEsTljeOzOLrtteo> (6.06.2022).

częliśmy poszukiwania dronami z wykorzystaniem termowizji. Warunki pogodowe nie ułatwiały tego zadania. Po kolejnych wyjaśnieniach okazało się, że nie ma innego poszukiwanego.



Źródło: archiwum OSP Niegoszowice.



Źródło: archiwum OSP Niegoszowice.

### Ćwiczenia z wykorzystaniem technologii STARLINK

Kiedy: 2 stycznia 2022 r.

Gdzie: Zelkow, k. Bolechowic (woj. małopolskie)

Kto: OSP Niegoszowice

Co: ćwiczenia z użyciem kamery termowizyjnej – kalibracja wskazań temperatury, dobór palety barw. Transmisja na żywo łączem satelitarnym STARLINK z Mobilnego Centrum Dowodzenia (tzw. walizki dowodzenia) do urządzeń typu smartfon i tablet<sup>11</sup>. Przetestowano autonomiczne tryby śledzenia osób. Ćwiczenia

<sup>11</sup> Ćwiczenia z wykorzystaniem dronów i technologii STARLINK, OSP Niegoszowice, <https://www.youtube.com/watch?v=WaVQ4eq4hK4> (6.06.2022).

poszukiwań osoby zaginionej (pozoranta) – wytyczenie tras (metodą drabinkową), zaplanowanie misji, wykonanie operacji i zdjęć, powrót zespołu do centrum dowodzenia, analiza zdjęć w programie SARUAV.



Źródło: archiwum OSP Niegoszowice.



Źródło: archiwum OSP Niegoszowice.

### **Poszukiwania osoby zaginionej (17-latką) w trudnych warunkach atmosferycznych**

Kiedy: 6–7 stycznia 2022 r.

Gdzie: Nowogród k. Łomży (woj. Podlaskie), rzeka Narew

Kto: OSP Niegoszowice, Karkonoska Grupę GOPR

Co: dokonano podzielenia odcinka (całkowita długość 26 km) między Nowogrodem a Ostrołęką na strefy, nastąpiło przewiezienie pilotów samochodami terenowymi do zaplanowanych punktów startów, wytyczenie tras, zaplanowanie misji, wykonanie operacji i zdjęć (sumarycznie 3200 fotografii), stworzenie ortofotomap<sup>12</sup>, analiza zdjęć w programie SARUAV. Sprawdzone i udokumentowano także czasy od momentu zrobienia zdjęć do ich weryfikacji w wyżej wymienionym programie. Przelot(y) trwał(y) około 20–30 minut, czas przeniesienia zdjęć do komputera – około 2 minut, przetwarzanie w SARUAV do momentu wygenerowania finalnego raportu zawierającego wskazania – do 10 minut, tworzenie fotomapy – do 10 minut. Należy również uwzględnić czas analizy wzrokowej wygenerowanego materiału. Co więcej, zweryfikowano zasady współdziałania w wieloosobowej dronowej, tj. dwóch pilotów, koordynator.



Źródło: archiwum OSP Niegoszowice.



Źródło: archiwum OSP Niegoszowice.

### Poszukiwania osoby zaginionej

Kiedy: 12 stycznia 2022 r.

Gdzie: okolice Nowego Sącza, rzeka Kamienica (prawy dopływ Dunajca)

Kto: OSP Niegoszowice

<sup>12</sup> Ciąg dalszy poszukiwań Jakuba Szerszniewa z Kupisk, Polskie Radio Białystok, <https://www.radio.bialystok.pl/wiadomosci/index/id/208940?fbclid=IwAR2uAj401wYUEW2PPWaY31eRzTNIKJMHUsbDsAZTRG4-nfYgv0FJpI3njPo> (6.06.2022).

Co: wsparcie poszukiwań osoby zaginionej. Działania obejmowały wytyczenie tras, zaplanowanie misji na 2–3-kilometrowym odcinku rzeki Kamienica. Loty powtarzano.



Źródło: archiwum OSP Niegoszowice.

### **Loty w środowisku miejskim**

Kiedy: 21 kwietnia 2022 r.

Gdzie: Uniwersyteckie Centrum Innowacji i Transferu Wiedzy Techniczno-Przyrodniczej, ul. Stanisława Pigonia 1, Rzeszów

Kto: OSP Niegoszowice

Co: loty obserwacyjne w środowisku miejskim, dozоровanie skupiska ludzi na placu uniwersyteckim, w bezpiecznej odległości od budynków, konstrukcji i osób trzecich, do wysokości najwyższego budynku przy punkcie startu. Przeprowadzono transmisję obrazu z kamery drona na żywo do Walizki Dowodzenia.



Źródło: archiwum OSP Niegoszowice.



Źródło: archiwum OSP Niegoszowice.

### **Inspekcja infrastruktury lotniskowej**

Kiedy: 22 kwietnia 2022 r.

Gdzie: HOTEL Kosmonauty Wrocław – Airport, tj. obszar na północ od granicy Portu Lotniczego Wrocław im. Mikołaja Kopernika (EPWR)

Kto: OSP Niegoszowice

Co: loty inspekcyjne infrastruktury w strefie CTR. Przeprowadzono transmisję obrazu z kamery drona na żywo do Walizki Dowodzenia.



Źródło: archiwum OSP Niegoszowice.

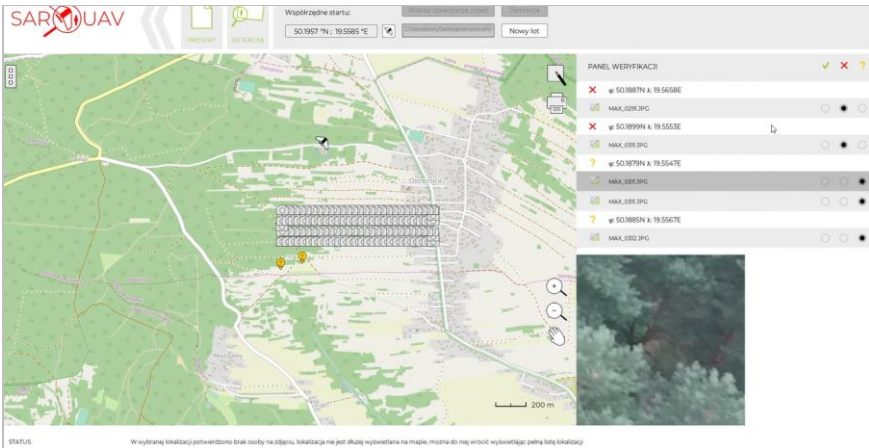
### **Poszukiwania osoby zaginionej**

Kiedy: 29 czerwca 2022 r.

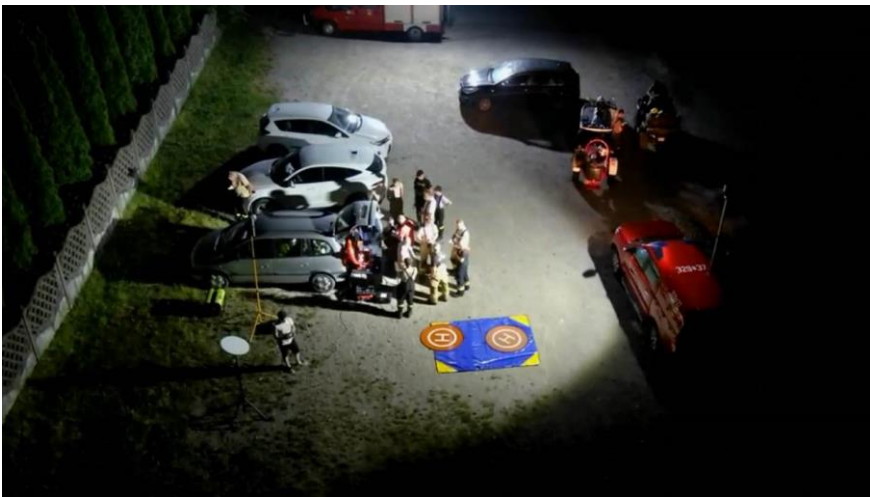
Gdzie: Ostrężnica

Kto: OSP Niegoszowice, OSP Kraków, OSP Czerna, OSP Wola Filipowska

Co: loty inspekcyjne infrastruktury w strefie CTR. Przeprowadzono transmisję obrazu z kamery drona na żywo do Walizki Dowodzenia.



Źródło: archiwum OSP Niegoszowice.



Źródło: archiwum OSP Niegoszowice.

## Podsumowanie

Poprawnie przeprowadzone nawigacyjne przygotowanie do lotów BSP może skutkować nie tylko szybszym wykryciem poszukiwanej osoby lub zlokalizowaniem zagrożenia, ale też zmapowaniem większego obszaru poprzez właściwe:

- wytyczenie trasy (np. po punktach trasy, w ramach obszaru/poligonu, wzdłuż dróg, nad odcinkiem bojowym),



- dobranie optymalnych w danych warunkach parametrów lotu: wysokości, kursu, prędkość, pokrycie zdjęć (podłużne i poprzeczne).

Przeprowadzone ćwiczenia i działania potwierdziły potrzebę opracowania narzędzi wspomagających podejmowanie decyzji na miejscu zdarzenia, opartych na transmisji, agregacji i integracji obrazów przesyłanych z BSP (i ich lokalizacji) w czasie rzeczywistym<sup>13</sup>. Zważywszy na użycie technologii satelitarnych do transmisji obrazu oraz nawigacji, konieczne jest zapewnienie bezpieczeństwa przesyłania tych danych. Warto rozwijać implementację technologii FANET (*flying ad-hoc networks*/bezwolodowa sieć *ad hoc*), MESH jako rozwiązania podczas lotów nad obszarami, gdzie nie dociera sygnał GNSS oraz nie ma sieci GSM (tzw. *GNSS denied environments* oraz *Internet/GSM denied environments*).

Po ćwiczeniach i realnych działaniach w ramach odprawy po lotach poczyniono spostrzeżenia i refleksje natury prawnej. W aspekcie dzielności operacyjnej OSP należy stwierdzić, że obowiązujące regulacje: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 z 4 lipca 2018 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie lotnictwa cywilnego i utworzenia Agencji Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego<sup>14</sup>, ustawa Prawo lotnicze, rozporządzenie „wyłączające”, tj. rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie wyłączenia zastosowania niektórych przepisów ustawy – Prawo lotnicze do niektórych rodzajów statków powietrznych oraz określenia warunków i wymagań dotyczących używania tych statków<sup>15</sup>, wytyczne 15-23 Prezesa ULC ws. Krajowych Scenariuszy Standardowych nie zawierają przepisów dotyczących wykonywania lotów przez jednostki OSP, czyli umundurowane, wyposażone w specjalistyczny sprzęt, przeznaczone do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami jednostki ochrony przeciwpożarowej będące stowarzyszeniami. Użytkowane przez nie bezzałogowe statki powietrzne nie są zaliczane w poczet statków powietrznych lotnictwa państwowego, w tym lotnictwa służb porządku publicznego, a zatem nie mogą korzystać z przywilejów tego lotnictwa, mimo iż *de facto* często wykonują działania tożsame z tymi wykonywanymi przez Państwową Straż Pożarną (walka z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami, ratownictwo specjalistyczne) czy Policję (działania poszukiwawcze), co ukazano na powyżej omówionych przykładach. Specyfika działań, zwłaszcza poszukiwawczo-ratowniczych, determinuje konieczność lotów na duże odległości, w nieznanym terenie, potrzebę szybkiej zmiany lotu VLOS na BVLOS. Dlatego zasadne było w tej materii od razu wykonywanie

---

<sup>13</sup> A. Fellner, M. Feltynowski, R. Fellner, *Przygotowanie nawigacyjne bezzałogowych statków powietrznych do operacyjnych działań straży pożarnej*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2021, nr 79(3), s. 51–82.

<sup>14</sup> Dz.U. L 212 z 22 sierpnia 2018 r.

<sup>15</sup> Dz.U. 2013, poz. 440, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1497.

lotów BVLOS, lecz warunki, jakie trzeba spełnić, aby móc latać poza zasięgiem wzorku (wytyczne 19-23 Prezesa ULC), uniemożliwiają szybką reakcję, szybkie planowanie misji czy płynną i szybką zmianę lotu z VLOS na BVLOS. Ograniczają przy tym zasięg lotu do 2 km od pilota bezzałogowego statku powietrznego.

## Bibliografia

- 12.12.2021 – Zelków – Ćwiczenia poszukiwawczo-ratownicze, OSP Bolechowice, <http://www.ospbolechowice.pl/wydarzenia/698-12-12-2021-zelkow-cwiczenia-poszukiwawczo-ratownicze?fbclid=IwAR3kXw5pQFrHcUGhp2oyx6Ry5ai3L8lhOAv1YpsAFhUSEsTlJeOzOLrtteo> (6.06.2022).
- 13.11.2021 – Pożar suszarni kukurydzy – Rudawa, OSP Niegoszowice, <https://www.youtube.com/watch?v=xRYYINwJRN8> (6.06.2022).
- Borkowski R., Łach A., Zwierzyna, *Wykorzystanie bezzałogowych statków powietrznych w ratownictwie wodnym*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2018, t. XXXI.
- Ciąg dalszy poszukiwań Jakuba Szerszniewa z Kupisk, <https://www.radio.bialystok.pl/wiadomosci/index/id/208940?fbclid=IwAR2uAj401wYUEW2PPWaY31eRzTNIKJMHUsbDsAZTRG4-nfYgv0FJpI3njPo> (6.06.2022).
- Ćwiczenia z wykorzystaniem dronów i technologii STARLINK, OSP Niegoszowice, <https://www.youtube.com/watch?v=WaVQ4eq4hK4> (6.06.2022).
- Fellner A., Fellner R., Kuflik A., Robak M., Ziemia J., Górecki W., *Wykorzystanie dronów do poszukiwań osób zaginionych – na podstawie ćwiczeń PSP/OSP na zamku Tenczyn w Rudnie 20 marca 2021*, OSP Niegoszowice [dokument niepublikowany].
- Fellner A., Feltynowski M., Fellner R., *Przygotowanie nawigacyjne bezzałogowych statków powietrznych do operacyjnych działań straży pożarnej*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2012, nr 79, t. III.
- Fellner A., Górecki W., Fellner R., *Zastosowanie bezzałogowych systemów w pracy operacyjnej – wybrane zagadnienia*, materiały z XVII Krajowego FORUM Wiroplatawego z 24 czerwca 2022 r., Warszawa 2022.
- Fellner A., Górecki W., Kuflik A., Mateusz R., Jakub Z., Fellner R., *Testy „walizki dowodzenia i łączności” podczas działań operacyjnych Ochotniczych Straży Pożarnych – raport z badań terenowych*, materiały z XVI Krajowego FORUM Wiroplatawego z 25 czerwca 2021 r., Warszawa 2021.
- Fellner R., Górecki W., Zawistowski G., *Potencjał wykorzystania systemów bezzałogowych statków powietrznych w ratownictwie wysokościowym – studium przypadku na podstawie ćwiczeń straży pożarnej* [w trakcie redagowania].
- Górecki W., Zawistowski G., Fellner R., *Potencjał wykorzystania systemów bezzałogowych statków powietrznych w ratownictwie wysokościowym. Studium przypadku na podstawie ćwiczeń straży pożarnej*, prezentacja wygłoszona podczas konferencji „Systemy i technologie wspierające organizację akcji ratunkowych”, 6 lipca 2021 r., Polski Instytut Rozwoju Biznesu.
- Kochańczyk R., Fellner A., *Zarządzanie bezzałogowymi systemami latającymi w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych*, „Przegląd Policyjny” 2019, nr 133.
- Niedzielski T., Jurecka M., Mizinski B., Pawul W., Motyl T., *First Successful Rescue of a Lost Person Using the Human Detection System: A Case Study from Beskid Niski (SE Poland)*, „Remote Sens” 2021, no. 13.
- Piwowski P., Robak M., Kuflik A., Ziemia J., Górecki W., Fellner A., Fellner R., *Proponowany plan ćwiczeń i pokaz w dniu 09.07.2021*, OSP Niegoszowice [dokument niepublikowany].

- Półka M., Ptak S., Kuziora Ł., *The Use of UAV's for Search and Rescue Operations*, „Procedia Eng.” 2017, no. 192.
- Tuśnio N., Wróblewski W., *The efficiency of drones usage for safety and rescue operations in an open area: a case from Poland*, „Sustainability” 2021, no. 14(1).
- Varol O., *Odpał myślenie! Jak osiągnąć osobisty i zawodowy sukces. 9 prostych strategii*, Warszawa 2022.
- Wolanin J., *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005, s. 23.
- Zawistowski M., Fellner R., *Istotne parametry i ustawienia w bezzałogowych statkach powietrznych (BSP) w pracy operacyjnej straży pożarnej*, „Safety & Fire Technology” 2021, nr 58(2).
- Zawistowski G., Fellner R., *Zalecenia operacyjne dotyczące bezpiecznego stosowania BSP*, „W Akcji” 2019, nr 4.

## Streszczenie

W latach 2021–2022 zespół badawczy skupiony w jednostce OSP Niegoszowice (woj. małopolskie) przeprowadził prace naukowo-badawcze oraz testy związane z zastosowaniem systemów bezzałogowych statków powietrznych w pracach operacyjnych (ćwiczeniach): jednostek straży pożarnych (PSP i OSP), jednostek Policji, podczas działań poszukiwawczo-ratowniczych oraz sytuacji kryzysowych związanych z ochroną infrastruktury wrażliwej portu lotniczego. W tym czasie wykonano ponad 500 lotów testowych wielowirnikowcami różnych producentów (m.in. Autel Evo II Pro 6k, Autel Evo II 8k, DJI Mavic II Dual Enterprise, DJI Matrice 300, Yuneec H520). Poczynione dotąd analizy i badania wykazały, iż konieczne jest opracowanie mobilnego systemu do realizacji nalotu fotogrametrycznego rozległych obszarów z wykorzystaniem bezzałogowych statków powietrznych, systemu do tworzenia ortofotomap oraz transmisji danych za pomocą bezzałogowych systemów realizujących automatyczne loty i działających systemowo w zespole pojazdów umożliwiających start i lądowanie na poruszających się platformach. System powinien umożliwiać lądowanie lub wymianę baterii i tym samym zapewniać pracę w trybie ciągłym, przesyłanie i archiwizację danych oraz zarządzanie realizowanymi zadaniami. Konieczne jest implementowanie technik i technologii satelitarnych (GNSS), systemów informacji geograficznej (GIS) o terenie, numerycznych modeli terenu, opracowanie bazy danych niezbędnych podczas konstruowania sztucznych (ANN) lub symulowanych (SNN) sieci neuronowych umożliwiających wykrywanie i detekcję (pożarów, osób, obiektów). Istotne są własności i właściwości bezzałogowych systemów determinujące ich zastosowanie w jednostkach OSP, PSP, policji, służb lotniskowych.

*Słowa kluczowe:* bezzałogowe statki powietrzne (BSP), GIS, GNSS, straż pożarna, poszukiwanie i ratownictwo

## **NAVIGATION PREPARATION OF UNMANNED AIRCRAFT SYSTEMS FOR THE OPERATIONAL ACTIVITIES OF VOLUNTEER FIRE SERVICES – SELECTED EXAMPLES**

### Summary

In the years 2021–2022, a research team gathered at the OSP Niegoszowice unit (Małopolskie Voivodeship) conducted scientific research and tests related to the use of unmanned aerial vehicle systems in operational activities (exercises): fire services (state and voluntary units), police units,

during search and rescue operations, disaster or crisis situations related to the protection of sensitive infrastructure at the airport. During this time, over 500 test flights were performed with multi-rotor aircraft from various manufacturers (including Autel Evo II Pro 6k, Autel Evo II 8k, DJI Mavic II Dual Enterprise, DJI Matrice 300, Yuneec H520). The analyzes and research carried out so far have shown that it is necessary to develop a mobile system for the implementation of a photogrammetric raid of vast areas using unmanned aerial vehicles, a system for creating orthophotos and data transmission using unmanned systems that perform automatic flights and operate systemically in a set of vehicles enabling take-off and landing on moving platforms. The system should enable battery charging or replacement, thus ensuring continuous operation, data transmission and archiving, and task management. It is necessary to implement satellite techniques and technologies (GNSS), geographic information systems (GIS) about terrain, numerical terrain models, to develop a database necessary for the construction of artificial (ANN) or simulated (SNN) neural networks enabling detection and detection (fires, people, objects). There are important properties and properties of unmanned systems, determining their use in Voluntary Fire Service, State Fire Service, police and airport services units.

*Keywords:* unmanned aerial vehicles (UAV), GIS, GNSS, fire service, search and rescue

**Stefan Marek Grochalski**

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0003-4812-7441

## **REJESTRACJA OBIEKTÓW KOSMICZNYCH OBOWIĄZKIEM PAŃSTW. WYKREŚLENIE Z REJESTRU PRAWEM PAŃSTW**

**Jeden Kosmos – wielość prawnych reżymów.**

**Wprowadzenie do problematyki rejestracji i wykreślenia z rejestru**

Podjęcie zakreślonej w tytule problematyki uzasadnia fakt niewielu opracowań w literaturze polskiej dotyczących z jednej strony obligatoryjności rejestracji obiektów kosmicznych, z drugiej – procedury możliwości wykreślenia z rejestru analizowanych obiektów.

Realizując temat, użyto m.in. metod dedukcyjnej, analitycznej i komparatystycznej, które pozwoliły dowieść, że po stronie państwa istnieje absolutny obowiązek rejestracji oraz prawo do wyrejestrowania obiektów kosmicznych.

Problematyka rejestracji i wykreślenia z rejestru obiektów kosmicznych wysłanych w przestrzeń kosmiczną jawi się jako niezwykle istotna dla zagadnień szeroko rozumianej eksploracji Kosmosu<sup>1</sup>. Rejestracja jest bowiem formalnym początkiem kosmicznej „odysei” obiektu i jako taka winna być ściśle sformalizowana i bezwzględnie zobowiązująca. A zatem rejestracja i wykreślenie z rejestru to swoista klamra początku i końca prawnego postrzegania obiektu kosmicznego w kontekście jego bytu wraz z konsekwencjami.

Przyjęcie rudymentalnych zasad określających prawną sytuację Kosmosu zdecydowanie odbiegającą od cywilistycznych przesłanek w konsekwencji doprowadziło do jedynie słusznych rozwiązań określających Kosmos jako *res nullius ad infinitum*. To z kolei oznacza, że zasada *res communis* skutkuje tym, że przestrzeń kosmiczna nie może ulec zawłaszczeniu, tym samym nie może podlegać suwerennemu władztwu państwa. A zatem „przestrzeń kosmiczna oraz

---

<sup>1</sup> W prezentowanym materiale używa się terminu *obiekt kosmiczny* jako określenia występującego w konwencji o rejestracji obiektów wysłanych w przestrzeń kosmiczną i jako takie obowiązuje w *ius spatiale*.

ciała niebieskie w jej obrębie uznaje się za stanowiące *res communis omnium*, wolne dla badania i wykorzystywania przez wszystkie państwa<sup>2</sup>.

Prezentacja instytucji rejestracji (a także wykreślenia z rejestru) wymaga postrzegania jej w optyce zarówno międzynarodowego prawa kosmicznego, jak i państwowych regulacji, które – biorąc pod uwagę poszerzający się zakres przedmiotowy i podmiotowy – stają się coraz bardziej szczegółowe i często egoistyczne.

Obecnie rejestracja obiektów kosmicznych mieści się zarówno w kontekście międzynarodowego prawa kosmicznego, jak też *Domestic Space Law*. To właśnie regulacje krajowe są swoistymi *signum temporis*, które przybierają coraz większy zasięg, odnoszący się zarówno do zakresu przedmiotowego, jak i podmiotowego. Dlatego też zasadne w prezentacji kwestii rejestracji obiektów kosmicznych czy też wykreślenia z rejestru jest postrzeganie ich jako integralnego elementu systemu norm tworzących szeroko rozumiane prawo kosmiczne<sup>3</sup>.

W przypadku rejestracji jedno stwierdzenie nie powinno budzić wątpliwości. To ona decyduje o tym, że dany obiekt kosmiczny podlega jurysdykcji oraz kontroli państwa rejestrującego, jak również to, że rejestracja w istocie rozstrzyga także kwestie odpowiedzialności.

Zakres przedmiotowy to w coraz większym stopniu wykorzystanie fizyki orbity geostacjonarnej<sup>4</sup> do m.in. telewizji satelitarnej<sup>5</sup>, GPS, morskiej łączności<sup>6</sup>, teledetekcji<sup>7</sup>, meteorologii. To też coraz bardziej udoskonalane satelity szpie-

---

<sup>2</sup> A. Górbiel, *Międzynarodowe prawo kosmiczne*, Warszawa 1985, s. 44.

<sup>3</sup> Jako niezwykle znaczące w kontekście obowiązku rejestracyjnego należy postrzegać podjęte ostatnio, trochę spóźnione działania legislacyjne Polski w zakresie sformułowania projektu ustawy, w której określone zostaną niezbędne formalne warunki dotyczące rejestracji. Polska dotychczas nie stosowała się do konwencji o rejestracji, której jest stroną. Wyślane dotychczas obiekty nie zostały zarejestrowane, co stoi w opozycji do obowiązujących prawnomiędzynarodowych ustaleń.

<sup>4</sup> S.M. Grochalski, *Prawo kosmiczne w kontekście określenia pozycji prawnej orbity geostacjonarnej* [w:] *Historia testis temporum, lux veritatis, vita memoriae, nuntia vetustatis*, red. E. Kozerska, M. Maciejewski, P. Stec, Opole 2015, s. 723–732. Również: S. Ludwikowski, *Administracyjno-prawne aspekty prowadzenia działalności kosmicznej przez konsorcja publiczno-prywatne* [w:] *Prawo lotnicze i kosmiczne – nowe wyzwania*, red. E. Dynia, M. Pączek, Rzeszów 2019, s. 272–286.

<sup>5</sup> Zasady regulujące wykorzystywanie przez Państwa sztucznych satelitów Ziemi do międzynarodowych bezpośrednich przekazów telewizyjnych. Przyjęto na mocy rezolucji 37/92 Zgromadzenia Ogólnego ONZ, Nowy Jork 1982 r. Również: K. Wiewiórska, *Bezpośrednia telewizja satelitarna. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa–Łódź 1981.

<sup>6</sup> Protokół o przywilejach i immunitetach Międzynarodowej Organizacji Morskiej Łączności (INMARSAT), Londyn 1981 r. (Dz.U. 1987, nr 18, poz. 106).

<sup>7</sup> Konwencja o przekazywaniu i wykorzystywaniu danych ze zdalnego badania Ziemi z Kosmosu, Moskwa 1978 r. (Dz.U. 1980, nr 10, poz. 27). Również: Zasady odnoszące się do zdalnego badania Ziemi z przestrzeni kosmicznej. Przyjęto w ramach Aneksu do rezolucji 41/65 przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, Nowy Jork 1986 r. Także: R. Szafarz, *Badanie Ziemi z Kosmosu w świetle prawa międzynarodowego*, Wrocław 1986.

gowskie czy wciąż rosnące realne możliwości wykorzystania surowców naturalnych wydobywanych z ciał niebieskich<sup>8</sup>.

Zakres podmiotowy to regulacje prawne, twórcami których są państwa, odnoszące się zarówno do podmiotów prywatnych, osób prawnych, jak i do osób fizycznych. Wykazana wielość podmiotów mogących „występować” w przestrzeni kosmicznej – państwa, organizacje międzynarodowe, osoby prawne, osoby fizyczne – wymaga szczególnego spojrzenia, systematyzacji i wskazania obligatoryjności źródeł prawa. Jest to o tyle istotne, że wykorzystywanie przestrzeni kosmicznej z jednej strony może się okazać sukcesem i swoistym dochodem podmiotu, z drugiej natomiast klęską, której winny będzie określony podmiot. Nie można natomiast wykluczyć, że negatywne skutki mogą mieć wymiar globalny, co oznacza, że katastrofa może dotyczyć całej naszej planety<sup>9</sup>. Jedno nie powinno budzić wątpliwości. Jeżeli w planie jest skolonizowanie Kosmosu, to na pewno nie może to być powtórzenie ery kolonializmu na Ziemi zapoczątkowanej w 1492 r.<sup>10</sup>

Międzynarodowe prawo kosmiczne jako część międzynarodowego prawa publicznego, tworzone w każdym przypadku z woli państw, a w przypadkach międzynarodowego prawa kosmicznego – biorąc pod uwagę częstotliwość uchwalania pierwszych konwencji, ich prędkość ratyfikacyjną, niemalże natychmiastowe wejście w życie – jest z jednej strony szczególną wolą całej społeczności międzynarodowej, z drugiej – konsekwencją świadomości powagi potencjalnych działań związanych z wielopłaszczyznowym wykorzystaniem zarówno przestrzeni kosmicznej, jak i ciał niebieskich.

W tym miejscu należy też obiektywnie zaznaczyć brak powszechności w ratyfikacji traktatów z dekady lat 60. i 70. XX w., które dały początek międzynarodowemu prawu kosmicznemu. Być może przedmiot refleksji powinien wynikać z jednej strony ze zróżnicowanych osiągnięć technologicznych, co skutkuje nierównymi możliwościami państw, z drugiej – ze zmieniającego się zakresu odpowiedzialności<sup>11</sup>.

Można zatem stwierdzić, że w odniesieniu do wykorzystywania przestrzeni kosmicznej i w niedalekiej przyszłości wykorzystywanie *New Space* zasobów ciał niebieskich (np. wydobywania surowców mineralnych) źródła prawa kosmicznego

---

<sup>8</sup> Układ normujący działalność Państw na Księżycu i innych ciałach niebieskich. Konwencja przyjęta na mocy rezolucji 34/68 Zgromadzenia Ogólnego ONZ, Nowy Jork 1979 r. Polska nie jest stroną tego układu.

<sup>9</sup> Szerzej: S.M. Grochalski, P.J. Szewczyk, *Kosmos. Bezpieczna przestrzeń kosmiczna eliminująca potencjalny problem globalny. Wymiar prawnomiędzynarodowy* [w:] *Bezpieczeństwo w prawie międzynarodowym i krajowym w prawie lotniczym i kosmicznym*, red. E. Dynia, S. Kubas, Rzeszów 2019, s. 203–215.

<sup>10</sup> S. Hawking, *Krótkie odpowiedzi na wielkie pytania*, Poznań 2018, s. 193–210.

<sup>11</sup> Zob. szerzej: M. Polkowska, *Prawo kosmiczne w obliczu nowych problemów współczesności*, Warszawa 2011, s. 95–97.

nie obejmują już (jak to było na początku) jednego systemu źródeł, lecz dodatkowo także źródła tworzone przez przedmiotowe, adekwatnie powołane organizacje międzynarodowe oraz przez ustawodawstwa wewnętrzne poszczególnych państw zainteresowanych tym obszarem regulacji prawnych. Postępująca prywatyzacja i komercjalizacja Kosmosu to bez wątpienia współczesne *signum temporis*<sup>12</sup>.

W dwóch z trzech przedstawionych tworzonych źródeł pierwsze dwa – państwa jako twórcy konwencji oraz państwa jako twórcy i uczestnicy-członkowie organizacji międzynarodowych – występują absolutnie zawsze w liczbie mnogiej, stąd też ich postanowienia i działania to wyraz oświadczeń woli będącej niezbywalnym elementem kreującym wspólne prawo międzynarodowe odnoszące się w omawianych przypadkach do urzeczywistnienia działań państw w przestrzeni kosmicznej i na ciałach niebieskich.

Zupełnie inaczej wygląda legislacja trzeciej grupy użytkującej i działającej w Kosmosie. W tym przypadku są to osoby, podmioty prywatne, które niepozabawione egoizmu, starają się działać bardziej w oparciu o ustawodawstwo wewnętrzne. Biorąc pod uwagę wzajemne relacje, które winny mieć bezpośredni wymiar podległości, państwo, akceptując działania podporządkowanych mu w sensie prawnym podmiotów, nie może powoływać się jedynie na swoje ustawodawstwo wewnętrzne, usprawiedliwiając tym samym uchylanie się od zobowiązań międzynarodowych przewidzianych w ratyfikowanych i obowiązujących konwencjach. Tak rozumiana pragmatyka w sposób szczególny winna urzeczywistnić się poprzez obligatoryjność rejestracji wraz z zachowaniem reżimu przewidzianego w stosownej konwencji regulującej wymogi i procedurę rejestracyjną.

Nasuwa się w tym miejscu pewna analogia do wzajemnych relacji prawa międzynarodowego, międzynarodowego prawa morza, prawa lotniczego oraz norm prawa krajowego. Konwencje ujednolicają, upowszechniają i są tymi źródłami, które przez legislacje krajowe obowiązkowo winny być zharmonizowane, pozbawione sprzeczności jako te, które poprzez zaimplementowanie do systemu prawa wewnętrznego adresowane są do osób fizycznych i prawnych<sup>13</sup>.

Podsumowując, z powyższych przytoczeń bezsprzecznie wynika, że oto w odniesieniu do prawa kosmicznego obowiązują obecnie niejako trzy systemy regulacji, które winny charakteryzować się wzajemną niesprzecznością oraz wzajemnym przenikaniem się, wzajemnym wyznaczaniem możliwych do osiągnięcia celów.

Pierwszy z nich to konieczność przyjęcia i przestrzegania w pełnym zakresie powszechnie uznanych zasad prawa międzynarodowego publicznego, przede wszystkim takich, jak zasada suwerennej równości, zasada niekwestionowania suwerennych praw, zasada nieingerencji w sprawy wewnętrzne, zasada niestosowania siły bądź groźby jej użycia.

---

<sup>12</sup> M. Polkowska, *Prawo, prywatyzacja i bezpieczeństwo – szczególne wyzwania nowej ery kosmicznej (Newspace)*, „TeKa Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2020, t. XIII, nr 2, s. 435–448.

<sup>13</sup> Z. Łukaszuk, *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997, s. 21–28.



Drugi system dotyczy bezpośrednio międzynarodowego prawa kosmicznego, reguluje określenie pozycji prawnej przestrzeni kosmicznej i ciał niebieskich, precyzując zasady *res communis, ad infinitum* oraz pozycji prawnej kosmonauty, kwestię odpowiedzialności państwa za działalność w Kosmosie. Normuje również obowiązek rejestracji i co najważniejsze – demilitaryzacji Kosmosu oraz jego wykorzystania jedynie w sposób pokojowy, bez możliwości zawłaszczenia. Wszystkie te kwestie mają swój początek w obligatoryjności rejestracji.

Trzeci system to występujące coraz częściej w liczbie mnogiej reżimy, które od strony prawnej usiłują przede wszystkim umożliwić eksplorację Kosmosu nie tyle w celu osiągnięcia postępu służącego ludzkości, lecz głównie w celu zabezpieczenia dochodu – zysku prywatnego kapitału. Z tego rodzaju kosmiczno-prywatną pragmatyką w wymiarze *Domestic Space Law* bądź też *State Space Law* w coraz większym stopniu mamy do czynienia<sup>14</sup>.

Z powyższej prezentacji wynika jedynie słuszny wniosek, że obligatoryjność winna (art. IV.1) obejmować sprecyzowanie zadaniowości i fizyki, tj. okresu obiegu, kąta nachylenia, *apogeum* i *perygeum* oraz nazwy państwa wysyłającego, wraz ze znakiem rozpoznawczym obiektu kosmicznego<sup>15</sup>. Powinna także wynikać z zaprezentowanych systemów prawnych, czyli prawa międzynarodowego, międzynarodowego prawa kosmicznego oraz kosmicznego prawa krajowego. Rejestracja obiektu kosmicznego na podstawie art. III.3 winna też skutkować obowiązkiem poinformowania Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych „w możliwie najszerszym zakresie i tak szybko, jak to będzie praktycznie możliwe”<sup>16</sup>.

### **Istota wymogu rejestracji obiektów wysyłanych w przestrzeń kosmiczną**

Kwestia obowiązkowych rejestracji obiektów wysyłanych w przestrzeń kosmiczną wywodzi swoją pragmatykę z obowiązkowej rejestracji statków i okrętów oraz samolotów w przestrzeni powietrznej.

Istota instytucji rejestru jest konsekwencją możliwości zagwarantowanej swobody przemieszczania się, jak również wykorzystywania zasobów tych terytoriów przestrzeni, których ta swoboda dotyczy. Biorąc powyższe pod uwagę, pierwsze zastosowanie obligatoryjnej instytucji rejestru dotyczyło swobody ko-

---

<sup>14</sup> Zob. szerzej: S.M. Grochalski, *Rozwój (dynamika) prawa kosmicznego. Od „monopolu” reżymu międzynarodowego do współczesnych regulacji w systemach prawa wewnętrznego. Zarys problemu* [w:] *Prawo lotnicze i kosmiczne oraz technologie – nowe wyzwania*, red. E. Dynia, M. Pączek, Rzeszów 2019, s. 214–227.

<sup>15</sup> P. Durys, F. Jasiński, *Konwencja o rejestracji obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną* [w:] *Wybór aktów prawnych do nauki międzynarodowego prawa lotniczego i kosmicznego*, Warszawa 1999, s. 256.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 257.

rzystania z wód morskich i oceanów. Należy podkreślić, że historycznie instytucja rejestru wywodzi się z epoki feudalnej, z tzw. listów morskich polegających na koniecznym wpisie statku do ksiąg morskich.

Swego rodzaju współczesny wymiar dotyczący obligatoryjności rejestracji bez wątpienia zapoczątkowany został przez obowiązek rejestracyjny statków handlowych, pasażerskich oraz wojennych. Kwestie te regulują Konwencja genewska o morzu pełnym z 1958 r.<sup>17</sup> oraz Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r.<sup>18</sup>

Z kolei w odniesieniu do tzw. żeglugi powietrznej zagadnienia dotyczące rejestracji odnajdujemy w Konwencji paryskiej zarządzającej żeglugę powietrzną z 1919 r.<sup>19</sup> oraz w Konwencji chicagowskiej o międzynarodowym lotnictwie cywilnym z 1944 r.<sup>20</sup>, w której w art. 21 wyraźnie zostało sformułowane zobowiązanie państwa-strony konwencji do stwierdzenia faktu rejestracji na życzenie innego państwa lub Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego. A zatem instytucja rejestru obiektów kosmicznych to efekt swoistej „następowalności”.

Ponad 70-letnia, coraz bardziej znacząca podmiotowo i przedmiotowo eksploatacja Kosmosu doprowadziła w obecnej dobie do sytuacji, w której obok państwa zamieszczać obiekty kosmiczne w przestrzeni kosmicznej mogą także organizacje międzynarodowe oraz osoby prawne i osoby fizyczne.

Ukazane powyżej realia w sposób bezwzględny skutkują tym, że regulacje dotyczące określenia (sprecyzowania) reżimów prawnych związanych z wielowymiarową eksploracją przestrzeni kosmicznej stały się absolutną koniecznością. Wielość podmiotów – swoistych uczestników w przestrzeni kosmicznej – obiektywnie powiększa się. Nie chodzi w tym stwierdzeniu o liczbę obiektów kosmicznych wysłanych w przestrzeń kosmiczną, lecz o jednoznaczne stwierdzenie, że państwa – podstawowe podmioty prawa międzynarodowego – utraciły monopol na właścicielstwo obiektów wysłanych w Kosmos.

Swoistym początkiem wykorzystania przestrzeni kosmicznej przez obiekty jest obowiązująca je rejestracja. Biorąc pod uwagę obowiązek m.in. pokojowego wykorzystania przestrzeni kosmicznej, możliwość wykorzystania swoistej fizyki orbity geostacjonarnej, coraz bardziej realne plany związane z wydobywaniem surowców naturalnych, od początku tworzenia z woli państw międzynarodowego prawa kosmicznego, jak również rosnące obecnie próby przeciwdziałania zjawisku zaśmiecania Kosmosu instytucja obowiązku rejestracji oraz końca obowiązującej rejestracji jawi się jako niezwykle ważna, ponieważ w sposób szczególny z jednej strony precyzuje, definiuje początek i ewentualny koniec działania obiektu

---

<sup>17</sup> Dz.U. 1963, nr 33, poz. 187.

<sup>18</sup> Dz.U. 2002, nr 59, poz. 543.

<sup>19</sup> Dz.U. 1929, nr 6, poz. 54.

<sup>20</sup> Dz.U. 1959, nr 35, poz. 212.

kosmicznego w przestrzeni kosmicznej, z drugiej natomiast określa, czy dany obiekt kosmiczny podlega jurysdykcji i kontroli określonego państwa<sup>21</sup>.

Na podstawie ustaleń zawartych w art. VIII Traktatu z 27 stycznia 1967 r. o zasadach określających działalność państw w zakresie badania i wykorzystywania przestrzeni kosmicznej łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi dokonanie rejestracji leży w kompetencji pierwotnego podmiotu prawa międzynarodowego, będącego, co istotne, stroną układu. O powadze omawianej kwestii niech świadczy też fakt, że stanowisko w sprawie rejestracji zostało określone zdecydowanie wcześniej, bo już w rezolucji nr 1862/XVII Zgromadzenia Ogólnego ONZ<sup>22</sup>. To spowodowało, że obecnie funkcjonują dwa rejestry: Pierwszy, utworzony na podstawie wymienionej rezolucji, i drugi, obowiązujący od 1976 r. Rezolucja oraz przyjęta Konwencja oznaczają, że „mamy współcześnie do czynienia z dwoma komplementarnymi rejestrami obiektów kosmicznych”<sup>23</sup>.

Przytoczona rezolucja zawiera zarys działań rejestracyjnych. Państwa w rezolucji określane są jako podmioty zobowiązane do przekazania niezbędnych informacji dotyczących wysłanych w przestrzeń kosmiczną obiektów. Rejestr ma wymiar centralny, ze wskazaniem swoistej „drogi służbowej”<sup>24</sup>.

Postanowienia wynikające z przytoczonego wyżej traktatu to swoiste *lex generalis*, które stało się niejako podstawą dla szczegółowych pod względem przedmiotowym rejestracji obiektów kosmicznych regulacji zawartych w Traktacie o rejestracji obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną z 14 stycznia 1975 r. W art. I lit. c. Traktatu stwierdza się, że „określenie «państwo rejestrujące» oznacza państwo wypuszczające, w którego rejestr wpisany został obiekt kosmiczny, zgodnie z artykułem II”<sup>25</sup>.

Generalnie konwencja składająca się z sześciu artykułów merytorycznych<sup>26</sup> w części wprowadzającej odwołuje się do Układu o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi z 1967 r.<sup>27</sup>, przywołując Umowę o ratowaniu kosmonautów, powrocie kosmonautów i zwrocie obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną z 1968 r.<sup>28</sup>, a także do Konwencji o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez objekty kosmiczne<sup>29</sup>.

---

<sup>21</sup> D. Kuźniar, *Ochrona środowiska przestrzeni kosmicznej i ciał niebieskich. Studium prawnomiędzynarodowe*, Rzeszów 2019, s. 102–109.

<sup>22</sup> Resolution Register (A/AC. 105), INF Series Documents.

<sup>23</sup> K. Myszone-Kostrzewa, *Rejestracja obiektów kosmicznych* [w:] *Kosmos w prawie i polityce. Prawo i polityka w Kosmosie*, red. K. Myszone-Kostrzewa, Warszawa 2017, s. 45.

<sup>24</sup> Zob. szerzej: S. Hobe, *Registration, jurisdiction and control, ownership*, „Cologne Commentary on Space Law. Outer Space Treaty” 2009, vol. 1, art. VIII, s. 503–545.

<sup>25</sup> Dz.U. 1979, nr 5, poz. 22.

<sup>26</sup> A. Górbiel, *Międzynarodowe prawo...*, s. 260–264.

<sup>27</sup> Dz.U. 1968, nr 14, poz. 82.

<sup>28</sup> Dz.U. 1969, nr 15, poz. 110.

<sup>29</sup> Dz.U. 1973, nr 27, poz. 154.

Przywołanie wymienionych powyżej konwencji, układów, traktatów współtworzących fundamenty międzynarodowego prawa kosmicznego jest szalenie istotne, jako że wszystkie one w sposób szczególnie powiązane są z instytucją obowiązkowej rejestracji. Państwo rejestrujące obiekt ponosi międzynarodową odpowiedzialność za swoją działalność w przestrzeni kosmicznej. Tym samym jako pierwsze jest adresatem ewentualnych roszczeń wynikających z norm i zasad postępowania w kwestii odpowiedzialności państw za szkody spowodowane przez ich obiekty kosmiczne. Ponadto państwo wysyłające, czyli to, które wysyła albo powoduje wysłanie obiektu kosmicznego, czy też państwo, z którego terytorium albo urządzenia dokonuje się wysłania obiektu kosmicznego (art. I lit. a I, II), jest też państwem rejestrowania, co oznacza, że jako podmiot rejestrujący odpowiadać powinno z mocy prawa jako państwo wysyłające. To z kolei w odniesieniu do umowy o ratowaniu kosmonautów i zwrocie obiektów powoduje, że państwo wysyłające na żądanie strony ma obowiązek dostarczenia danych rozpoznawczych.

Generalnie w rejestrze obowiązują określone zasady sprowadzające się do następujących stwierdzeń:

- rejestr ma charakter obowiązkowy,
- rejestr dokonuje państwo,
- wpis ma charakter deklaratoryjny, stwierdzający, że poprzez wpis następuje li tylko stwierdzenie, iż dany statek posiada przynależność państwową; sam wpis nie wyczerpuje jeszcze wymogów, bowiem najbardziej istotne jest tu spełnianie wszystkich warunków przewidzianych prawem,
- wpis może zostać dokonany tylko w jednym rejestrze,
- rejestr ma znaczenie administracyjne i cywilistyczne,
- rejestr zgodnie z prawem danego państwa zazwyczaj poprzedzony jest certyfikacją, która określa niezbędne, obowiązkowe parametry wymagane dla wpisu do rejestru<sup>30</sup>.

Podane powyżej cechy, charakterystyczne dla specyfiki certyfikacji statków i okrętów morskich, znalazły swoje odzwierciedlenie w obowiązku rejestracji statków powietrznych, a następnie obiektów kosmicznych wysyłanych w przestrzeń kosmiczną.

Regulacje dotyczące określenia reżimów prawnych związanych z coraz bardziej zaawansowaną technologicznie i praktycznie eksploracją przestrzeni kosmicznej, a w najbliższej perspektywie również eksploracją ciał niebieskich stały się wymogiem II poł. XX w. i w sposób absolutnie konieczny – w I poł. XXI w.

Wymienione reżimy prawne charakteryzują się tym, że pierwszy z nich służy nie obowiązuje jako międzynarodowe prawo kosmiczne i jest wymogiem obowiązującym w jednakowym stopniu wszystkich. Zdefiniowane w nim cele, możliwości, zadania są bez wyjątku wspólne dla wszystkich podmiotów. Pozostałe reżimy ze względów oczywistych mają prawo się różnić. Owe różnice wynikają m.in. z celów, oczekiwań, zadań i możliwości technicznych.

---

<sup>30</sup> S. Matysik, *Podręcznik prawa morskiego*, Warszawa 1959, s. 77 oraz 80–83.

Podsumowując, wszystkie zaprezentowane podmioty mogące umieszczać swoje obiekty w przestrzeni kosmicznej i na ciałach niebieskich bezwzględnie podlegają reżimowi obligatoryjnej rejestracji.

Wykazana wielopodmiotowość to swoiste *signum temporis*, które wymaga zgodnie z obowiązującą zasadą, by państwo podążało za zaistniałymi zmianami precyzyjnych, nowych regulacji, które nie stałyby w sprzeczności z tymi, które zostały wcześniej między państwami ustalone.

Analizując wewnętrzne legislacje państw odnoszące się konkretnie do legislacji kosmicznej, można zauważyć prawidłowość prowadzącą do wniosku, że stopień tych legislacji jest w zasadzie adekwatny do bezpośredniej działalności państwa oraz podmiotów prywatnych w przestrzeni kosmicznej i na powierzchni ciał niebieskich. Legislacja sprowadza się w zasadzie z jednej strony do ułatwienia działalności, z drugiej natomiast do funkcji promocyjnej dającej wiele ściśle zdefiniowanych możliwości podmiotom prywatnym<sup>31</sup>.

### Wykreślenie z rejestru

Rozpatrując kwestie dotyczące wykreślenia z rejestru, nie sposób postrzegać to zagadnienie w oderwaniu od międzynarodowego prawa morza czy też prawa lotniczego. Wszak, jak to zostało wcześniej zaznaczone, już sama obowiązująca instytucja rejestracji wywodzi się z tego jakże ważnego prawnomiędzynarodowego systemu regulacji dotyczących się szeroko rozumianych sposobów wykorzystywania mórz, oceanów i przestrzeni powietrznej, umożliwiających wykorzystanie zasobów, a nade wszystko przemieszczanie się ludzi i towarów.

Wyrejestrowanie wynika najczęściej z przypadku, kiedy statek, okręt zostanie sprzedany, zatonię, nie nadaje się do naprawy (ulega anihilacji), podlega wykreśleniu z rejestru państwa. Statek powietrzny podobnie: zmienia właściciela, ulega wypadkowi, w wyniku którego nastąpiła destrukcja, kiedy nie jest możliwa zgodnie z przepisami danego kraju naprawa – a tym samym jego dalsze użytkowanie.

W każdym z przypadków obowiązkowo również stwierdzono, że zarówno fakt wykreślenia z rejestru, tak jak i wpisania do rejestru wymaga powiadomienia sekretariatu Sekretarza Generalnego ONZ.

Skorzystanie z pewnego rodzaju analogii wydaje się zasadne chociażby z tego względu, że po pierwsze, rejestracja obiektu wysyłanego w Kosmos nie może obejmować z góry założonego wymiaru ponadczasowego, po drugie, przywołana wcześniej istotna regulacja dotycząca obowiązku rejestracji, procedury czy też konieczności zgłoszenia faktu rejestracji Sekretarzowi Generalnemu ONZ, za-

---

<sup>31</sup> Przykłady rozwiązań legislacji krajowych dotyczących m.in. instytucji rejestracji zob. M. Polkowska, *Prawo kosmiczne...*, s. 227–257.

warta w Konwencji, nie wspomina nawet w najmniejszym wymiarze o możliwości wyrejestrowania obiektu<sup>32</sup>.

Zaprezentowane kwestie związane z koniecznością, procedurą, urzeczywistnieniem obowiązku rejestracji w zasadzie w większości państwowych legislacji nie zawierają jednak regulacji dotyczących wykreślenia z rejestru. Rejestr obiektów kosmicznych to przecież nie swego rodzaju księga wieczysta, w której stwierdza się aktualnego właściciela. Stosowanie rejestru jako wymóg powinno również zawierać stwierdzenia dotyczące przypadków, które mogą, a nawet powinny skutkować prawem do wyrejestrowania<sup>33</sup>.

W praktyce tego rodzaju zdarzeń podmioty wysyłające obiekty kosmiczne na orbitę okołoziemską, a często też i dalej, wielokrotnie doświadczały. Obiekt kosmiczny np. ulega awarii, jest niezdatny do naprawy, nie można go sprowadzić na Ziemię, wyczerpały się wszelkie możliwości jego efektywnego wykorzystania, staje się on przysłowiowym „złomem”. W tego rodzaju przypadkach powinna funkcjonować z woli podmiotu rejestrującego możliwość wykreślenia takiego obiektu z rejestru. A zatem utrata władztwa nad pojazdem kosmicznym winna stać się przesłanką do wszczęcia procedury wykreślenia z rejestru.

Podobnie jak w międzynarodowym prawie morza, generalnie zasada wykreślenia z rejestru, funkcjonując od chwili wejścia w życie obowiązku rejestracyjnego, przewiduje możliwość wykreślenia z rejestru m.in. w sytuacji zatonięcia statku, jego zniszczenia, zaginięcia, uznania go za niezdatny do naprawy. Wykreślenie z rejestru skutkować winno niejako „wyzerowaniem” tych zobowiązań, które bezpośrednio wynikały z faktu rejestracji.

Żaden z obiektów kosmicznych w sensie funkcjonalnym nie posiada wymiaru ponadczasowego. Z reguły nie ma jeszcze (na dziś) technicznych, a często finansowych możliwości sprowadzenia wyeksploatowanego, uszkodzonego czy zepsutego obiektu na Ziemię. Warto jednak wspomnieć, że pierwszy satelita „Sputnik 1”, który trafił na orbitę okołoziemską w 1957 r., do atmosfery powrócił. Standardem jest jednak, że nawet jeżeli zarejestrowany obiekt został sprowadzony, to z reguły nie po to, by ponownie umieszczono go w Kosmosie. Obiekt taki, co oczywiste – wcześniej zarejestrowany, powinien podlegać wykreśleniu z rejestru.

Przypadek powrotu obiektu i brak jego ponownego użycia w kontekście wykreślenia z rejestru jawi się jako najprostszy. Bardziej złożonym problemem okazują się być w tej mierze np. satelity meteorologiczne oraz telekomunikacyjne. Bardzo często jako bezskuteczne, beзуżyteczne mogą one nadal przebywać na orbicie przez dziesiątki czy nawet setki lat. Tego rodzaju przypadki są bardziej skomplikowane, chociażby w kwestii odpowiedzialności państw za zaśmiecanie Kosmosu.

---

<sup>32</sup> A. Górbiel, *Międzynarodowe prawo...*, s. 260–264; Dz.U. 1979, nr 5, poz. 22.

<sup>33</sup> Projekt polskiej ustawy o działalności kosmicznej oraz Krajowym Rejestrze Obiektów Kosmicznych w zasadzie nie zawiera *expressis verbis* regulacji dotyczących wykreślenia z rejestru.

Pytania, na które, jak się wydaje, ze strony prawnej brakuje jeszcze odpowiedzi, brzmią następująco: Czy państwo, które taki bezużyteczny obiekt rejestruje, nadal ponosi odpowiedzialność za zaśmiecanie Kosmosu? Czy zatem owo zaśmiecanie jest winą państwa rejestrującego (i wykreślającego obiekt z rejestru), czy też może kolejnym globalnym problemem ludzkości, z którym należy się zmierzyć? Czy na poziomie międzynarodowego prawa kosmicznego nie należałoby sformułować ogólnych zasad dotyczących konsekwencji obiektu?

Wydaje się, że może wspólna, lecz jednak zróżnicowana odpowiedzialność w kontekście ochrony środowiska Kosmosu powinna stać się obowiązującą zasadą<sup>34</sup>.

Z powyższych rozważań wyłania się jeden wniosek: rejestr obiektów kosmicznych, tak jak rejestr statków, okrętów morskich i statków powietrznych, winien być aktualny, wobec czego nie mogą w nim być zamieszczone *de iure* obiekty, które nie istnieją *de facto*.

## Podsumowanie

Prezentowany materiał generalnie służy wskazaniu obligatoryjności rejestrowania przez państwo wysyłanych w przestrzeń kosmiczną obiektów kosmicznych i analizuje te źródła międzynarodowego prawa kosmicznego, które bezpośrednio dotyczą formalnego wymiaru rejestracji oraz przesłanek umożliwiających decyzje i działania związane z możliwością wykreślenia statku kosmicznego z rejestru.

Co ważne, wskazuje się, że obecne prawo kosmiczne współtworzone jest przez trzy systemy prawa: międzynarodowe prawo kosmiczne, prawo kosmiczne organizacji międzynarodowych oraz systemy prawa wewnętrznego poszczególnych państw. Podkreśla się, że mimo swoistej utraty przez państwo monopodmiotowości, nadal jedynie po jego stronie pozostaje sformułowanie zasad dotyczących otrzymania licencji i w konsekwencji – dokonanie rejestracji obiektu kosmicznego, powiadomienia Sekretarza Generalnego ONZ.

## Bibliografia

- Durys P., Jasiński F., *Konwencja o rejestracji obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną* [w:] *Wybór aktów prawnych do nauki międzynarodowego prawa lotniczego i kosmicznego*, Warszawa 1999.
- Górciel A., *Międzynarodowe prawo kosmiczne*, Warszawa 1985.

---

<sup>34</sup> D. Kuźniar, *Ochrona środowiska...*, s. 224–226.

- Grochalski S.M., *Prawo kosmiczne w kontekście określenia pozycji prawnej orbity geostacjonarnej* [w:] *Historia testis temporum, lux veritatis, vita memoriae, nuntia vetustatis*, red. E. Kozerska, M. Maciejewski, P. Stec, Opole 2015.
- Grochalski S.M., *Rozwój (dynamika) prawa kosmicznego. Od „monopolu” reżymu międzynarodowego współczesnych regulacji w systemach prawa wewnętrznego. Zarys problemu* [w:] *Prawo lotnicze i kosmiczne oraz technologie – nowe wyzwania*, red. E. Dynia, M. Pączek, Rzeszów 2019.
- Grochalski S.M., Szewczyk P.J., *Kosmos. Bezpieczna przestrzeń kosmiczna eliminująca potencjalny problem globalny. Wymiar prawnomiędzynarodowy* [w:] *Bezpieczeństwo w prawie międzynarodowym i krajowym w prawie lotniczym i kosmicznym*, red. E. Dynia, S. Kubas, Rzeszów 2019.
- Hawking S., *Krótkie odpowiedzi na wielkie pytania*, Poznań 2018.
- Hobe S., *Registration, jurisdiction and control, ownership*, „Cologne Commentary on Space Law. Outer Space Treaty” 2009, vol. 1.
- Kuźniar D., *Ochrona środowiska przestrzeni kosmicznej i ciał niebieskich. Studium prawnomiędzynarodowe*, Rzeszów 2019.
- Ludwikowski S., *Administracyjno-prawne aspekty prowadzenia działalności kosmicznej przez konsorcja publiczno-prywatne* [w:] *Prawo lotnicze i kosmiczne – nowe wyzwania*, red. E. Dynia, M. Pączek, Rzeszów 2019.
- Łukaszuk Z., *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997.
- Matysik S., *Podręcznik prawa morskiego*, Warszawa 1959.
- Myszona-Kostrzewa K., *Rejestracja obiektów kosmicznych* [w:] *Kosmos w prawie i polityce. Prawo i polityka w Kosmosie*, red. K. Myszone-Kostrzewa, Warszawa 2017.
- Polkowska M., *Prawo kosmiczne w obliczu nowych problemów współczesności*, Warszawa 2011.
- Polkowska M., *Prawo, prywatyzacja i bezpieczeństwo – szczególne wyzwania nowej ery kosmicznej (Newspace)*, „Teki Komisji Prawniczej PAN Oddział w Lublinie” 2020, t. XIII, nr 2.
- Resolution Register (A/AC. 105), INF Series Documents.
- Szafarz R., *Badanie Ziemi z Kosmosu w świetle prawa międzynarodowego*, Wrocław 1986.
- Wiewiórska K., *Bezpośrednia telewizja satelitarna. Studium prawnomiędzynarodowe*, Warszawa–Łódź 1981.

## Streszczenie

W coraz większym stopniu w przestrzeni kosmicznej działalność prowadzą już nie tylko państwa, ale również osoby prawne i fizyczne. Wszystkie jednak wysyłane w przestrzeń kosmiczną obiekty kosmiczne winny podlegać procedurze rejestracyjnej niesprzecznej z Konwencją o rejestracji obiektów kosmicznych.

Rejestracja to nie tylko odzwierciedlenie tożsamości państwa rejestrującego, ale też kwestie związane z jego późniejszą odpowiedzialnością. Rejestracja obiektu winna obowiązywać do czasu jego wyrejestrowania, która to procedura powinna być jasno i klarownie sformułowana w źródłach prawa wewnętrznego.

*Słowa kluczowe:* nowa era Kosmosu, obiekt kosmiczny, rejestracja, wykreślenie z rejestru, wielość reżimów prawnych, nowa przestrzeń kosmiczna



**REGISTRATION OF OBJECTS LAUNCHED INTO OUTER SPACE  
IS THE STATES OBLIGATION.  
THEIR REMOVAL FROM THE REGISTER IS THE STATES LEGAL RIGHT**

Summary

States are increasingly joined in space operations by natural and legal beings. But every space object that is launched into orbit must go through a registration process that complies with the Convention on the Registration of Space Objects.

Registration entails liability concerns in addition to reflecting the identity of the registered nation. The process of deregistration should be expressly spelled out in the sources of domestic legislation, and registration should remain until it is done so.

New Space Age registration, removal from the registry, and various legal systems.

*Keywords:* new space age, a space object, registration, deletion from the register, multiple legal regimes, new outer space

**Bogdan Jaworski**

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0001-7372-2803

## **REGIONAL AND LOCAL BRANCH AGENCIES OF THE CENTRAL GOVERNMENT**

### **Introduction**

Public administration in Poland consists of many entities classified as state, government, and regional and local branch agencies of the central government. The organization of this administration is based on the constitutional decentralization principle of public authority, except that it is appropriate only for local government. The government administration functions on a centralized basis with numerous cases of material and local deconcentration. Centralization is a way of organizing the administration, consisting in a hierarchical subordination of lower-level bodies to higher-level bodies<sup>1</sup>. The transfer of competences and resources within the hierarchical structure of government administration is a deconcentration<sup>2</sup>.

The entirety of the government administration functioning in the voivodeship and district are, in fact, agencies of the central administration operating within the specific branches of government administration. What is important in this regard is the hierarchical system of the apparatuses of this administration and its bodies, regardless of whether they are categorized as general or special administration.

What distinguishes the government administration is that it is based on its bodies located on the central and local level, both in the voivodeship and district. The bodies of this administration, carrying out numerous tasks, have at their disposal organizational structures defined as their auxiliary units, which take different names. There are various degrees of specialization within these bodies, some of them have competences of a general nature, while others take the form of typically special-

---

<sup>1</sup> N. Szczech, *Administracja publiczna i prawo administracyjne* [in:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, eds. M. Karpiuk, J. Kowalski, Warszawa–Poznań 2013, p. 22.

<sup>2</sup> M. Dąbrowski, *Konstytucyjna zasada decentralizacji administracji publicznej a administracja rządowa* [in:] *Administracja rządowa w Polsce*, ed. M. Chmaj, Warszawa 2012, p. 14.

ized in the implementation of matters and tasks defined in the law. Bodies with special competences are created as a result of the material division of administrative tasks<sup>3</sup>.

The high complexity of tasks, competences and responsibilities results in the fact that, in order to improve the functioning of regional and local branch agencies of the central government, it has been grouped and assigned to the combined administration in the voivodeship and district. The existence of highly specialized entities is sometimes related to the lack of possibility to assign them to the basic territorial division of the state, for this reason a part of the regional and local branch agencies of the central government is described as non-connected administration. This administration should also be active during a pandemic state, which is “an epidemic of particularly large proportions, involving countries or even continents”<sup>4</sup>.

Considering the organizational forms of regional and local branch agencies of the central government in Poland, it is necessary to assume a hypothesis that combined and non-combined are the key ways of organizing this administration, which result in its high efficiency and effectiveness. The state of pandemic does not affect the organizational basis of the field government administration, only its forms of action change.

## **The essence and types of combination**

Referring to the government administration and its organizational forms, the research attention should first of all be focused on the theory relating to the combination and its basic types. The functioning of government administration in the voivodeship is based on the principle of administrative combination, the essence of which is to separate competences and assign them to appropriate structures. According to this principle, administrative competences concerning various fields of administration should not be granted to many local administrative bodies, but should be concentrated in the hands of one body<sup>5</sup>. The body that gathers this administration is the voivode, who is its superior and the entity responsible for the implementation of the most important tasks in the field of government administration in the voivodeship, including those performed on its behalf by the bodies of combined administration. A voivode is also one of the components of this administration, the core of which consists of the heads of combined services, inspections and guards. It can be noted that the essence of combination under the

---

<sup>3</sup> R. Michalska-Badziak, *Podmioty administrujące* [in:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, ed. M. Stahl, Warszawa 2013, p. 273.

<sup>4</sup> PWN Encyklopedia, <https://encyklopedia.pwn.pl/encyklopedia/pandemia;1.html> (12.04.2022).

<sup>5</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, p. 184.

law in force is that the centre of combination is the voivode (general administration body) who exercises authority over the heads of combined services, inspections and guards<sup>6</sup>.

A characteristic feature of this combination at the voivodeship level is the separation of its four forms: personal, organizational, competence and financial. Organizational combination is a derivative of the standard resulting from Art. 53(1) of the Act on the voivode and government administration in the voivodeship, which states that “the bodies of governmental administration combined in a voivodeship perform their tasks and competences with the help of the voivodeship office, unless a separate act provides otherwise”. An exception to this rule is the Police and perform their tasks and competences with the help of the provincial office. It the State Fire Service, whose provincial commanders should be noted that organizational combination, despite its great importance in the principle of combination, has not been implemented in the case of all entities of this administration, as evidenced by the above cases.

Competence combination occurs when the authority of government combined administration in the voivodeship is a voivode, and in cases specified in the acts, in particular in the scope of issuing individual administrative acts, heads of combined services, inspections and voivodeship guards<sup>7</sup>. This type of combination results directly from specific acts shaping the system of individual entities of the combined administration.

Financial combination involves the inclusion of the budget of services, inspections and guards in the budget of a voivode and the service of these budgets by the financial services of a voivode. However, the source of financing for the budgets of services, inspections and guards are the budgets of their central bodies, due to the lack of a full organizational combination<sup>8</sup>.

Personal combination refers to ensuring the voivode’s influence on the staffing of services, inspections and guards. On the basis of special regulations, heads of services, inspections and guards are appointed and dismissed by the voivode, with the consent of relevant central administrative body (e.g. Chief National Surveyor, Chief Sanitary Inspector etc. or the Minister of Education) or the voivode only expresses opinions when appointing, e.g. the Voivodeship Police Chief or the National Fire Service<sup>9</sup>.

In the case of combination there is the so-called double subordination – in a vertical perspective – to the central authority, as well as in a horizontal perspective to the superior of the combined services, inspections and guards<sup>10</sup>. This

---

<sup>6</sup> A. Wiktorowska, *Administracja zespolona* [in:] *System Prawa Administracyjnego*, vol. VI: *Podmioty administrujące*, eds. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, p. 385.

<sup>7</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, p. 185.

<sup>8</sup> A. Wiktorowska, *Administracja zespolona*, p. 385.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 385.

<sup>10</sup> J. Dobkowski, *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007, p. 254.

organizational form of regional and local branch agencies of the central government has grown into a system of public administration and has become a natural way of connecting administration entities.

### **Voivodship combined administration**

The regional and local branch agencies of the central government, performing numerous tasks, has been organized on the basis of the aforementioned principle of combined and non-combined administration, which is characterized by a high degree of specialization. For this reason, there was also a division into general administration and special administration, dominant in terms of the number of entities. The legislator directly indicated which entities were obliged to perform government tasks in the voivodeship. According to Article 2 of the Act on the voivode and government administration in the voivodeship “the tasks of government administration in a voivodeship are performed by: 1) a voivode; 2) the bodies of governmental combined administration in the voivodeship, including the heads of combined services, inspections and guards; 3) the bodies of non-combined governmental administration; 4) local government units and their unions, if their performance of governmental administration tasks results from separate acts or an agreement concluded; 5) the poviata governor, if the performance of governmental administration tasks results from separate acts; 6) other entities, if their performance of governmental administration tasks results from separate acts”<sup>11</sup>.

A voivode appears to be the dominant body of general administration in the voivodeship and at the same time a representative of the Council of Ministers, and his most important tasks are concentrated around him. The voivodes perform their functions with the help of the heads of combined services and the voivodeship office<sup>12</sup>, which is its auxiliary unit. The tasks of a voivode as the head of the government combined administration in the voivodeship include: directing, coordinating and controlling its activities, ensuring conditions for effective operation and taking responsibility for the results of its operation.

The act on voivode and government administration in the voivodeship does not specify the procedure for appointing and dismissing the bodies of government combined administration in the voivodeship. It results from the provisions of separate acts that shape the system of a given entity. In accordance with the aforementioned principle of organizational combination, the governmental bodies of com-

---

<sup>11</sup> Act of 23 January 2009 on the voivode and government administration in the voivodeship (uniform text: Dz.U. 2022, item 135).

<sup>12</sup> M. Grzybowski, *Rada Ministrów i administracja rządowa* [in:] *System Prawa Administracyjnego*, vol. II: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, eds. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, p. 148.

bined administration in the voivodeship perform their tasks and competences with the help of the voivodeship office, unless separate special provisions result from a different way of organizing a given body. An important role in this respect is played by the statute of the voivodeship office, which provides for the detailed organization of governmental combined administration in the voivodeship. One of the most important competencies of a voivode in relation to the combined administration in the voivodeship is the right to approve the regulations of offices serving the bodies of the government combined administration<sup>13</sup>.

Unlike in the case of non-combined administration, the bodies of combined administration have not been enumerated in one act of statutory rank. In searching for their catalogue, it is necessary to pay attention to the Statute of Podkarpackie Voivodeship Office in Rzeszów<sup>14</sup>. In accordance with § 25 quotation of the Statute “the tasks of the government combined administration in the voivodeship are performed by a voivode and the authorities of the government combined administration in the voivodeship acting under his authority, including the heads of the combined services, inspections and guards: 1) Podkarpackie Voivodship Chief of the State Fire Service; 2) Voivodship Chief of the Police in Rzeszów; 3) Podkarpackie Authority for Education; 4) Podkarpackie Voivodship Inspector of Trade Quality of Agricultural and Food Products; 5) Podkarpackie Voivodship Pharmaceutical Inspector; 6) Podkarpackie Voivodship Inspector of Plant Protection and Seed Production; 7) Podkarpackie Voivodship Inspector of Environmental Protection; 8) Podkarpackie Voivodeship Inspector of Trade Inspection; 9) Podkarpackie Voivodeship Veterinary Practitioner; 10) Podkarpackie Voivodeship Monument Conservator; 11) Podkarpackie Voivodeship Building Supervision Inspector; 12) Podkarpackie Voivodeship Road Transport Inspector; 13) Podkarpackie State Regional Sanitary Inspector and the State County Sanitary Inspectors in: Brzozów, Dębica, Jarosław, Jasło, Kolbuszowa, Krosno, Leżajsk, Lubaczów, Łańcut, Mielec, Nisko, Przeworsk, Przemyśl, Ropczyce, Rzeszów, Sanok, Stalowa Wola, Strzyżów, Tarnobrzeg and Ustrzyki Dolne; 14) Podkarpackie Voivodeship Inspector of Geodetic and Cartographic Supervision”.

The government administration bodies are mainly single-person authorities. However, they have a very extensive support units in the form of various types of offices<sup>15</sup>. The heads of combined administration have their own auxiliary units, which are defined in the relevant laws. A collective catalogue of these

---

<sup>13</sup> Art. 53(3) of the Act of 23 January 2009 on the voivode and government administration in the voivodeship.

<sup>14</sup> The Statutes of the Podkarpackie Voivodeship Office in Rzeszów being an annex to the Ordinance No. 164/20 of the Podkarpackie Voivode of 13 August 2020 on granting the Statutes of the Podkarpackie Voivodeship Office in Rzeszów (Dz.U. 2020, item 3590 as amended).

<sup>15</sup> R. Przybyszewski, *Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej*, Toruń 2009, p. 133.

organizational units is also included in the statutes of the voivodship office. With regard to Podkarpackie Voivodeship, it should be noted that the auxiliary units of the governmental combined administration bodies in the voivodeship, including the heads of the combined services, inspections and guards in the voivodeship consist of: 1) Voivodship Headquarters of the State Fire Service in Rzeszów; 2) Voivodship Police Headquarters in Rzeszów; 3) Education Office in Rzeszów; 4) Voivodship Inspectorate of Trade Quality of Agricultural and Food Products in Rzeszów; 5) Voivodship Pharmaceutical Inspectorate in Rzeszów; 6) Voivodship Inspectorate of Plant Protection and Seed Production in Rzeszów; 7) Voivodship Inspectorate of Environmental Protection in Rzeszów; 8) Voivodeship Trade Inspectorate in Rzeszów; 9) Voivodeship Veterinary Inspectorate with registered office in Krosno; 10) Voivodeship Office for Monuments Protection with registered office in Przemyśl; 11) Voivodeship Building Supervision Inspectorate in Rzeszów; 12) Voivodeship Road Transport Inspectorate in Rzeszów; 13) Voivodeship Sanitary and Epidemiological Station in Rzeszów and Powiat Sanitary and Epidemiological Stations in: Brzozów, Dębica, Jarosław, Jasło, Kolbuszowa, Krosno, Leżajsk, Lubaczów, Łańcut, Mielec, Nisko, Przeworsk, Przemyśl, Ropczyce, Rzeszów, Sanok, Stalowa Wola, Strzyżów, Tarnobrzeg and Ustrzyki Dolne. The auxiliary unit of the Podkarpackie Voivodeship Inspector of Geodesic and Cartographic Supervision is the Voivodeship Inspector of Geodesic and Cartographic Supervision in Rzeszów, operating within the Office<sup>16</sup>.

The activities of public administration are to a certain extent determined by law<sup>17</sup>. The system acts result in the organization and tasks of particular bodies of the combined administration in the voivodeship, in various acts the scopes of operation of the auxiliary units are also defined. When characterizing the combined administration in a voivodeship due to the broad issues, it is only necessary to indicate for which tasks of the government administration they are responsible. The scope of activity:

- The Voivodeship Headquarters of the State Fire Service in Rzeszów is responsible for the implementation of tasks concerning fire protection, organizing and conducting the fight against fires, natural disasters or other local threats;
- The Voivodeship Police Headquarters in Rzeszów is responsible for the protection of people and property safety as well as maintaining public safety and order;
- The Education Office in Rzeszów is responsible for tasks concerning education and exercise pedagogical supervision over public and non-public schools and institutions;

---

<sup>16</sup> § 25 Statute of the Podkarpackie Voivodeship Office in Rzeszów.

<sup>17</sup> J. Radwanowicz, *Administracja publiczna i prawo administracyjne* [in:] *Prawo administracyjne, część ogólna*, ed. M. Chmaj, Warszawa 2007, p. 16.

- The Voivodeship Inspectorate for Trade Quality of Agricultural and Food Products in Rzeszów is particularly responsible for the implementation of tasks concerning the supervision of trade quality of agricultural and food products in domestic and foreign trade and the control of their storage and transport conditions, as well as the supervision of the marketing of fertilizers, mark and plant cultivation aids;
- The Voivodeship Inspectorate of Plant Protection and Seed Production in Rzeszów is responsible for the implementation of tasks related to the supervision of plant health, prevention of threats related to the marketing and use of plant protection products and supervision over the production, evaluation and marketing of seed;
- The Voivodeship Pharmaceutical Inspectorate in Rzeszów is responsible for the implementation of tasks concerning the supervision of quality and trade in medicinal products;
- The Voivodeship Inspectorate of Environmental Protection in Rzeszów carries out the tasks concerning the control of compliance with the regulations on environmental protection specified in the Environmental Protection Inspection Act;
- The Voivodeship Inspectorate of Trade Inspection in Rzeszów carries out tasks concerning protection of interests and rights of consumers and economic interests of the state;
- The Voivodeship Veterinary Inspectorate with its registered office in Krosno performs tasks concerning the protection of animal health and safety of animal products in order to ensure public health protection;
- The Voivodeship Office of Monuments Protection with its registered office in Przemyśl is responsible for the implementation of tasks concerning the control of observance and application of regulations on monument protection and care;
- The Voivodeship Building Supervision Inspectorate in Rzeszów is responsible for the implementation of tasks concerning the control of observance and application of building law regulations and control of the activity of architectural and construction administration bodies;
- The Voivodeship Inspectorate of Road Transport in Rzeszów carries out tasks related to the control of observance of regulations in the scope of road transport performance, nonprofit road transport, road traffic and the system of monitoring road transport of goods;
- The Voivodeship Sanitary and Epidemiological Station in Rzeszów is responsible for the implementation of tasks concerning preventive and current sanitary supervision as well as preventive and antiepidemic activities in the field of communicable diseases and other diseases caused by environmental conditions, and also for educational and health care activities.



The presented tasks indicate the area of responsibility with regard to individual entities of the combined administration in the voivodeship and confirm the thesis that they belong to the special administration. From the multitude of bodies and organizational units a conclusion should also be drawn that the main burden of the implementation of tasks in the field of government administration is concentrated on the voivodeship level. However, it should be remembered that in most cases the voivodeship combined administration performs tasks on behalf of a voivode, and only a part of them indicated in the acts belongs to the exclusive competence of its bodies. This also applies to activities relating to preventing and combating the effects of a pandemic that prevails in a specific area.

### **Combined administration in the district**

The organizational structure of combined administration in the district is different, as it is a certain combination of government administration and local government. There are district local government bodies (e.g. district council or poviata governor) as well as local government administration bodies (e.g. district chief of the Police, district chief of the State Fire Service)<sup>18</sup>. The poviata combined administration is composed of 1) poviata governor; 2) poviata labour office, which is an organizational unit of the poviata; 3) organizational units constituting an auxiliary unit for the heads of poviata services, inspections and guards<sup>19</sup>. The Act in question does not contain a list of the combined administration bodies in a poviata and the auxiliary units of these entities. It refers to separate acts, which indicate the system and conditions for appointing and dismissing the bodies, as well as basic tasks.

The authority with general competence which plays a key role in the poviata combined administration is the poviata governor. According to Art. 35(2) of the Act on poviata self-government, “the poviata governor is the head of the poviata office and the service head of poviata employees and heads of poviata organizational units and the head of poviata services, inspections and guards”. The authority of poviata governor over these services, inspections and guards in the district is limited to pointing out problems and agreeing on actions within the scope defined for these units in separate acts<sup>20</sup>. The poviata governor, while exercising authority over poviata services, inspections and guards: 1) appoints and dismisses the heads of these units, in agreement with the voivode, as well as performs activities with regard to them in matters of labour law, unless specific provisions provide otherwise; 2) approves the programmes of their activities; 3) agrees on joint actions of these

---

<sup>18</sup> B. Jaworski, *Policja administracyjna*, Toruń 2019, p. 28.

<sup>19</sup> Art. 33b of the Act of 5 June 1998 on poviata self-government (consolidated text in Dz.U. 2022, item 528 as amended).

<sup>20</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, p. 188.

units within the area of the powiat; 4) directs the joint actions of these units in special situations; 5) orders, in justified cases, inspections<sup>21</sup>.

Unlike in the case of voivodships, the bodies of the powiat government combined administration perform tasks only in their own name and on behalf of the state. The scope of influence of this administration is much smaller and focuses mainly on issues related to ensuring various states of security. The government combined administration in the district consists of services, inspections and guards. These bodies include the district chief of the Police, district chief of the State Fire Service and district building supervision inspector<sup>22</sup>. They perform their tasks respectively with the help of: district chief of the Police, district chief of the State Fire Service and the district building supervision inspectorate.

The organs of government administration in the province, in matters of protection of human safety and maintenance of public safety and order, are:

- a voivode with the help of the voivodeship police chief acting on his behalf or the voivodeship police chief acting on his own behalf in matters:
  - performing operational, exploratory, investigative and prosecution activities,
  - issuing individual administrative acts, if the laws so provide;
- the district (municipal) police chief;
- the chief of the Police Station<sup>23</sup>.

The Police Act does not include a catalogue of detailed tasks provided for the district chief of the Police. They result from the general purpose of the Police functioning and are consistent with the tasks assigned to the entire unit. It is necessary to indicate, for example, those which have been catalogued in Art. 1(2) of the Police Act. The basic tasks of the Police include, among others, protection of life and health of people and property against illegal attacks infringing these goods; protection of public safety and order, including ensuring peace and quiet in public places and in means of public transport and communication, in road traffic and on waters intended for general use; initiating and organizing activities aimed at prevention of committing crimes and offences, as well as criminogenic phenomena and cooperating in this respect with state, self-government and social organizations; detection of crimes and offences and prosecution of their perpetrators; control of observance of law and order and administrative regulations related to public activity or in force in public places.

The State Fire Service is a professional, uniformed and equipped with specialist equipment unit designed for fighting fires, natural disasters and other local threats<sup>24</sup>. It is obliged to combat the aforementioned threats throughout the coun-

---

<sup>21</sup> Art. 35(3) of the Act of 5 June 1998 on powiat self-government.

<sup>22</sup> S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2014, p. 82.

<sup>23</sup> Art. 6(1P) of the Act of 6 April 1990 on the police (consolidated text in Dz.U. of 2021, item 1882 as amended).

<sup>24</sup> Art. 1(1) of the Act of 24 August 1991 on the state fire service (consolidated text in Dz.U. 2021, item 1940 as amended).

try and its statutory tasks are carried out by central and local authorities, which include the district (municipal) chief of the State Fire Service. Unlike the Police, the tasks of the poviát (municipal) chief of the State Fire Service are specified in the Act, which includes among others the following: organization of rescue and fire-fighting units; organization of the national rescue and fire-fighting system on the county area; disposal and management of forces and resources of the national rescue and fire-fighting system on the county area through its management position; organization and management of rescue action; recognition of fire hazards and other local threats or performing rescue tasks<sup>25</sup>.

The basis for the functioning of building supervision in Poland is the Act of 7 July 1994 – Construction Law<sup>26</sup>, which indicates among others the district building supervision inspector as the authority of this supervision. As a rule, the local jurisdiction of this body is limited to one poviát, but in justified cases, the voivode, at the request of the relevant poviát governors, may extend the scope of the poviát building supervision inspector's activities to more than one poviát. In accordance with Art. 84(1) of the Act, the tasks of the construction supervision include: control of observance and application of the provisions of construction law; control of the operation of architectural and construction administration bodies; investigation of the causes for construction disasters and cooperation with state control bodies.

The functioning of combined administration in a poviát is related to tasks of supra-municipal nature, which in turn cannot be performed by the voivodeship administration. Acts usually indicate the competence of the presented bodies in individual cases and give this administration much greater independence from the combined administration in the voivodeship. The indicated independence also applies to tasks performed in the state of a pandemic and special threats to human health and life. It is also necessary to remember about the second component of the regional and local branch agencies of the central government, i.e. non-combined administration.

## **Non-combined administration**

Sometimes the implementation of governmental administration tasks is related to crossing the borders of basic territorial division of the state and its nationwide dimension. For this purpose, by way of an act, non-combined administration bodies are created, functioning within the administrative divisions for special purposes or occasionally operating on the territory of a given voivodeship. Non-combined administration – these are local special administrations separated

---

<sup>25</sup> More broadly, Art. 13(6) of the Act of 24 August 1991 on the state fire service.

<sup>26</sup> Consolidated text in Dz.U. 2021, item 2351 as amended.

in terms of organization (not combined with the voivodeship office), directly subordinate to the ministers or central government administration bodies<sup>27</sup>.

The bodies of government non-combined administration are regional and local branch agencies of the central government bodies subordinate to the relevant minister or central government administration body, as well as heads of state legal persons and heads of other state organizational units performing tasks related to government administration in a voivodship: heads of provincial military staffs and military replenishment chiefs; directors of tax administration chambers, heads of tax offices and heads of customs and treasury offices; directors of district mining offices and the director of the Specialized Mining Office; directors of district measurement offices; directors of district assay offices; directors of maritime offices; directors of statistical offices; directors of inland waterway offices; border and county veterinary practitioners; chiefs of Border Guard divisions, Border Guard post chiefs and divisions; state border sanitary inspectors; regional directors of environmental protection<sup>28</sup>.

A large variety of non-combined administration bodies is noticeable, which is related to the fact that it is classified as a special administration. In some cases, the multilevel of these entities are also noticeable, as well as organizational and terminological diversity, which seems obvious due to the nature of implemented cases. Despite being subordinate to the supreme or central governmental administration and the lack of authority of a voivode, these entities have certain obligations towards this local general administration body. In accordance with Art. 58 of the Act, “the bodies of government non-combined administration operating in a voivodship are obliged to submit annual information on their activities in the voivodship to the voivode by the end of February each year. If the area of the body’s activity exceeds the area of one voivodship, the information shall be submitted to all relevant voivodes”.

An important competence of non-combined administration bodies is the possibility, as in the case of a voivode, to establish local laws, but only in situations granting such powers by statutory provisions. These acts are valid in the whole voivodeship or in its part only. The obligation of this administration, despite the lack of subordination, is to agree on the drafts of these acts with the locally competent voivode. In relation to all government administration bodies operating in a voivodeship, the voivode may issue orders, and in emergency situations, in the scope of preventing threats to life, health or property and to the environment, state security and maintenance of public order, as well as prevention of natural disasters – he directs their activities<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, p. 133.

<sup>28</sup> Art. 56(1) of the Act of 23 January 2009 on the voivode and government administration in the voivodeship.

<sup>29</sup> M. Szypliński, *Zagadnienia prawa administracyjnego*, Toruń 2012, p. 55.

The presented structure of non-combined administration indicates its significant importance in many areas of state activity. It performs tasks of government administration reserved exclusively for it, which do not require the coordination of a voivode. Subordination to the supreme or central bodies results in a specific consolidation and implementation of a uniform policy of activity on the area of the whole state or only its part. This form of organization proves useful when extraordinary threats occur and there is a need to impose restrictions on basic rights and freedoms, as happens, e.g., in a state of pandemic.

### **Final remarks**

Regional and local branch agencies of the central government is characterized by specific forms of organization, which include the principle of combination and the opposite of its non-combination. These organizational forms are to be used for the proper implementation of tasks taking into account the society's needs in a situation of division into departments of governmental administration.

The different organizational forms of regional and local branch agencies of the central government are reflected in the double subordination of combined bodies. On the one hand, the service superiors functioning on the central level, and on the other hand, the voivode as the head of this administration in the voivodeship and the representative of the local Council of Ministers. However, non-combined administration is subordinate only to bodies on the central level, with little influence of the voivode on its activities.

The presented organizational forms seem to be fully sufficient for the efficient functioning of government administration. These forms seem to be completely sufficient for efficient operation in a state of pandemic. The possible shortcomings are certainly not caused by a defective system, but result from incorrect organization of work. Based on the research carried out, some subjective observations can be made as to the possibilities of organizing particular government administration entities. However, a more detailed analysis should take place on the occasion of deeper analyses concerning selected government administration bodies.

In conclusion, it should be stated that the government administration in Poland has structures guaranteeing efficient functioning. The organizational forms also seem to be adjusted to the current legal, economic and social conditions. There is also no need for organizational transformations of this administration, but only for adaptation of the forms and methods of operation to non-standard situations characteristic of a pandemic. Nevertheless, it should be remembered that well-functioning state needs good administration, which evolves along with the evolving state.

## Bibliography

- Dąbrowski M., *Konstytucyjna zasada decentralizacji administracji publicznej a administracja rządowa* [in:] *Administracja rządowa w Polsce*, ed. M. Chmaj, Warszawa 2012.
- Dobkowski J., *Pozycja prawnoustrojowa służb, inspekcji i straży*, Warszawa 2007.
- Grzybowski M., *Rada Ministrów i administracja rządowa* [in:] *System Prawa Administracyjnego*, vol. II: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, eds. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jaworski B., *Policja administracyjna*, Toruń 2019.
- Michalska-Badziak R., *Podmioty administrujące* [in:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, ed. M. Stahl, Warszawa 2013.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2014.
- Przybyszewski R., *Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej*, Toruń 2009.
- Radwanowicz J., *Administracja publiczna i prawo administracyjne* [in:] *Prawo administracyjne, część ogólna*, ed. M. Chmaj, Warszawa 2007.
- Szczęch N., *Administracja publiczna i prawo administracyjne* [in:] *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie*, eds. M. Karpiuk, J. Kowalski, Warszawa–Poznań 2013.
- Szypliński M., *Zagadnienia prawa administracyjnego*, Toruń 2012.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- Wiktorowska A., *Administracja zespolona* [in:] *System Prawa Administracyjnego*, vol. VI: *Podmioty administrujące*, eds. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.

## Summary

Contemporary public administration is divided according to the adopted criteria. The most clear and legible division indicates the functioning in its structures of the government administration, which undertakes the activities of the state assigned to it. The bodies of this administration function on different levels of organization and have different powers and competences. The study presents the organization of local government administration divided into two basic forms: combined and non-combined. The deliberations were based on the theory of administrative law and practical organizational solutions. An attempt was also made to assess the form of governmental administration organization functioning in the field. Research attention has also focused on its functioning during a pandemic.

*Keywords:* public administration, governmental administration, combined, non-combined, pandemic

## FORMY ORGANIZACJI TERENOWEJ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W POLSCE

### Streszczenie

Współczesna administracja publiczna ulega podziałom uzależnionym od przyjętych kryteriów. Najbardziej czytelny i klarowny podział wskazuje na funkcjonowanie w jej strukturach

administracji rządowej, która podejmuje się działalności państwa przypisanej do niej. Organy tej administracji funkcjonują na różnych stopniach organizacji oraz posiadają zróżnicowane uprawnienia i kompetencje. W opracowaniu przedstawiono organizację administracji rządowej w terenie w rozbiciu na jej dwie podstawowe formy: zespolenie i niezespolenie. Rozważania oparte zostały na teorii prawa administracyjnego oraz na praktycznych rozwiązaniach organizacyjnych. Poddano próbie oceny formy organizacji administracji rządowej funkcjonującej w terenie. Uwaga badawcza skoncentrowana została też na jej funkcjonowaniu w czasie pandemii.

*Słowa kluczowe:* administracja publiczna, administracja rządowa, zespolenie, niezespolenie, pandemia

**Renata Kamińska**

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie  
ORCID: 0000-0003-3357-1734

**NABYWANIE NIERUCHOMOŚCI NA POTRZEBY  
ROZWOJU MIAST Z ZASTOSOWANIEM  
PROCEDURY WYWŁASZCZENIOWEJ  
W CZASACH REPUBLIKI RZYMSKIEJ****Wprowadzenie**

Rzym jest miastem, które nieprzerwanie od czasów antycznych budzi zachwyty. Już wtedy podziwiano technikę budowy, sztukę i pomysłowość budowniczych. Największym zainteresowaniem cieszyły się akwedukty, świątynie, amfiteatry czy system kanalizacyjny. Niektórym z tych budowli poświęcano nawet uwagę w utworach literackich. Grecki geograf i historyk Strabon pisał o akweduktach, porównując je do rzek, które płynęły przez Rzym, zaopatrując go w wodę<sup>1</sup>. Z kolei Dionizjusz z Halikarnasu rzymskie akwedukty, drogi i ścieki uważał za najwspanialsze budowle<sup>2</sup>.

Nie tylko obcokrajowcy, ale także sami Rzymianie nie kryli zachwyty nad osiągnięciami rodzimej inżynierii. Pliniusz Starszy w swojej *Historia naturalis* akwedukty uznał za najbardziej niezwykle dzieło na świecie<sup>3</sup>. Sextus Iulius Frontinus natomiast, który konstrukcjom tym poświęcił obszerny traktat zatytułowany *De aquaeductu urbis Romae*, podkreślał przede wszystkim ich użyteczność i doskonałą technikę, nieporównywalne z żadną inną budowlą<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Strab. 5, 3, 8.

<sup>2</sup> Dion. Hal. 3, 67, 5; L. Casson, *Travel in the Ancient World*, London 1974, przekład polski: A. Flasińska, M. Radlińska-Kardaś, *Podróże w starożytnym świecie*, Wrocław 1981, s. 91, 116; A. Tarwacka, *Szpiegdy i detektywi w świecie rzymskim w okresie republiki i pryncypatu*, „Studia Iuridica” 1999, nr 3, s. 177; R. Kamińska, *Ochrona dróg i rzek publicznych w prawie rzymskim w okresie republiki i pryncypatu*, Warszawa 2010, s. 40–42.

<sup>3</sup> Plin., *Nat. hist.* 36, 24, 101: *nil magis mirandum fuisse in toto orbe terrarum*. Zob. także Plin., *Nat. hist.* 36, 121–123.

<sup>4</sup> Front, *De aq.* 16; R.H. Rodgers, *Frontinus. De aquaeductu urbis Romae*, Cambridge 2004, s. 189; J. DeLaine, ‘*De aquis suis*’? The ‘commentarius’ of Frontinus [w:] *Les littératures techniques dans l’antiquité romaine. Statut, public et destination, tradition*, red. C. Nicolet, Vandœuvres–



Na rozwój infrastrukturalny miast w dużym stopniu wpłynęła wzmożona migracja ludności głównie z terenów niezurbanizowanych, która rozpoczęła się w II poł. II w. p.n.e. i trwała przez kolejne stulecia. Poza zintensyfikowaniem prac w sektorze budownictwa mieszkalnego pojawiła się również potrzeba rozbudowania sieci komunikacyjnej, a więc ulic i chodników, oraz usprawnienia i unowocześnienia systemu oczyszczania Miasta. Z kolei wzrost zapotrzebowania na wodę pitną przyczynił się do rozbudowy sieci wodociągów. Realizacja tych zadań wiązała się z koniecznością pozyskania przez państwo terenów, na których wymienione konstrukcje i urządzenia mogłyby powstać. W pierwszych wiekach funkcjonowania Rzymu problem ten w zasadzie nie istniał, ponieważ własność prywatna nieruchomości należała póki co do rzadkości, a powierzchnia *ager publicus* była zdecydowanie większa niż obszar gruntów prywatnych<sup>5</sup>. Zagospodarowywanie nieruchomości przez państwo nie wiązało więc z potrzebą ich pozyskiwania. Z czasem sytuacja ta zaczęła ulegać zmianie. Z jednej bowiem strony prywatne majątki ziemskie zaczęły dominować na półwyspie, a z drugiej napływ ludności do miast oraz towarzyszący mu rozwój infrastruktury spowodowały wzrost zapotrzebowania państwa na nieruchomości, które mogłyby być wykorzystane przede wszystkim pod budowę obiektów użyteczności publicznej. W tej sytuacji jedynym możliwym rozwiązaniem stało się pozyskiwanie gruntów prywatnych od ich właścicieli, a narzędziem, które miało do tego posłużyć, było wywłaszczenie.

W poniższych rozważaniach podjęto próbę ustalenia treści wymogów, które musiały być spełnione przez organy państwowe uprawnione do pozyskiwania prywatnych majątków ziemskich dla realizacji celów publicznych. Odpowiedź na to pytanie może pośrednio przyczynić się do rozwiania wciąż jeszcze pojawiających się wątpliwości odnośnie do tego, czy w prawie rzymskim występowała instytucja wywłaszczenia<sup>6</sup>.

## Istota i przesłanki wywłaszczenia

Zgłębianie wiedzy na temat niektórych instytucji prawa antycznego nierzadko bywa utrudnione przez niedobór źródeł. W przypadku badań nad wywłaszczeniami

---

Genève 1996, s. 125; A. Saastamoinen, *The Literary Character of Frontinus' 'De aquaeductu'* [w:] *Technology, Ideology, Water: From Frontinus to the Renaissance and Beyond* (Acta Instituti Romani Finlandiae 31), red. C. Bruun, A. Saastamoinen, Roma 2003, s. 32.

<sup>5</sup> F.M. De Robertis, *La espropriazione per pubblica utilità nel diritto romano*, Roma 1971, s. 43, 44.

<sup>6</sup> Wątpliwości odnośnie do istnienia w prawie rzymskim instytucji wywłaszczenia towarzyszą badaczom od dawna. Wydaje się jednak, że najnowsze badania zdołały rozwiązać, choć może jeszcze nie ostatecznie, wątpliwości i nabrać przekonania, że instytucja ta była znana przynajmniej od II poł. II w. p.n.e. Zob. F.M. De Robertis, *La espropriazione...*; R. Kamińska, *The Censors' Work in the Administration of Building Projects in Republican Rome*, „Zeszyty Prawnicze” 2017, nr 17.2, s. 189–206; eadem, *Kilka uwag na temat tego, kto 'ius publicandi habuit'*, „Zeszyty Prawnicze” 2019, nr 19.1, s. 85–101.

jest to dość poważny problem, wzmiankuje o nich bowiem zaledwie kilka fragmentów tekstów źródłowych. Należą do nich dwa passusy, z których jeden pochodzi z traktatu historycznego *Ab urbe condita* Tytusa Liwiusza, a drugi z *De aquaeductu urbis Romae* Sextusa Iuliusa Frontinusa.

Liv. 40, 51, 6–7: *habuere et in promiscuo praeterea pecuniam: ex ea communiter locarunt aquam adducendam fornicesque faciendos. impedimento operi fuit M. Licinius Crassus, qui per fundum suum duci non est passus.*

Opisując historię republiki rzymskiej, Liwiusz nieco miejsca poświęcił udziałowi urzędników w rozwoju infastruktury Rzymu. Znaleźli się wśród nich dwaj cenzorzy z 179 r. p.n.e. – Aemilius Lepidus i Fulvius Nobilior<sup>7</sup>. Jak wynika z wypowiedzi historyka, w czasie swojej kadencji dużo uwagi poświęcili oni właśnie działalności budowlanej. W planach mieli także wzniesienie nowego akweduktu, na co zresztą otrzymali zgodę i pokaźne fundusze od senatu<sup>8</sup>. Do realizacji tego projektu niezbędna okazała się nieruchomości Marka Licyniusza Krassusa, który, jak donosi Liwiusz, wyraził stanowczy sprzeciw i nie chcąc pozwolić na budowę wodociągu na swoim gruncie, robił wszystko, aby to uniemożliwić<sup>9</sup>.

Drugi fragment, w którym pojawia się wątek wywłaszczenia, pochodzi z traktatu *De aquaeductu urbis Romae*.

Front., *De aq.* 128: *multo magis cum maiores nostri admirabili aequitate ne ea quidem eripuerint privatis quae ad <com>modum publicum pertinebant, sed cum aquas perducerent, si difficilior possessor in parte vendunda fuerat, pro toto agro pecuniam intulerint et post determinata necessaria loca rursus eum agrum vendiderint, ut in suis finibus proprium ius <tam> res publica quam privati haberent.*

Frontinus w bardzo pochlebnym tonie opisał stosowane przez przodków zasady wywłaszczenia. Za najważniejszą uznał poszanowanie własności prywatnej, od której nie odstępowano nawet w sprawach ważnych dla ogółu. Jeżeli zatem realizacja celu publicznego wymagała pozyskania prywatnej nieruchomości, a jej właściciel odmawiał sprzedaży choćby nawet małej parceli, nie posuwano się do jej przymusowego odebrania, lecz stosowano rozwiązanie, które miało być dla właściciela najkorzystniejsze pod względem finansowym. Kupowano więc od

---

<sup>7</sup> Liv. 40, 46, 16; T.R.S. Broughton, *The Magistrates of the Roman Republic*, I, New York, 1951, s. 160; A. Tarwacka, *The Roman Censors as Protectors of Public Places*, „Diritto@Storia” 2014, no. 12, <http://www.dirittoestoria.it/12/tradizione-romana/Tarwacka-Roman-Censors-Protectors-Public-Places.htm> (2.05.2022).

<sup>8</sup> Varr., *De ling. lat.* 6, 4; R.V. Cram, *The Roman Censors*, „HSCP” 1940, no. 51, s. 92; T.R.S. Broughton, *The Magistrates...*, I, s. 392; C. Nicolet, *Recherches sur la fiscalité directe sous la république romaine*, Bonn 1976, s. 59.

<sup>9</sup> R.M. Taylor, *Public Needs and Private Pleasures. Water Distribution, the Tiber River and the Urban Development of Ancient Rome*, Roma 2000, s. 58–59; A. Tarwacka, *The Roman Censors...*, s. 284, którzy zastanawiają się, czy Crassus odmówił sprzedania nieruchomości, czy może ustanowienia na niej służebności na rzecz państwa.

niego całą nieruchomości, za którą też otrzymywał zapłatę, a następnie po oszacowaniu, jaka jej część była rzeczywiście potrzebna, zbędny teren odsprzedawano z powrotem. Takie rozwiązanie, jak ocenił Frontinus, miało sprawić, aby i państwo, i jego obywatele zachowali swoje prawa w odpowiednich granicach<sup>10</sup>.

W przytoczonym fragmencie *De aquaeductu urbis Romae* autor traktatu skoncentrował się na tym, by pokazać, jak ważne miejsce zajmowała w porządku republikańskim zasada sprawiedliwości, od której nie odstępowano nawet wówczas, gdy podejmowane przez organy państwa (w tym przypadku przez *magistratus*) działania spotykały się ze sprzeciwem pojedynczych obywateli. Widać to wyraźnie na przykładzie instytucji wywłaszczenia, gdy właściciel nieruchomości odmawiał jej sprzedaży, choć wiedział, że jest ona niezbędna, aby państwo mogło doprowadzić do skutku zamierzony cel publiczny. Nawet w takiej sytuacji nie posuwano się do stosowania przymusu, ale proponowano najkorzystniejsze dla właściciela rozwiązanie.

Przytoczone fragmenty z dzieł Liwiusza i Frontinusa, jakkolwiek nie wprost, przekazują jednak cenne informacje na temat wywłaszczeń w okresie republikańskim. A mimo że pochodzą z dzieł różniących się zarówno charakterem, tematyką, jak i okresem powstania, omawiane łącznie, pozwalają naszkicować pewien obraz tej instytucji w jej antycznej odsłonie. Przede wszystkim na ich podstawie można wyróżnić wymogi, które, jak się zdaje, stawiano wywłaszczeniom i które tym samym nadawały kształt tej instytucji. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że pewne jej elementy pojawiają się we fragmentach obu traktatów, co może świadczyć o tym, iż zwyczajnie były to wymogi rzymskiego wywłaszczenia.

Pierwszym z nich byłby cel publiczny, który wymieniają zgodnie Frontinus i Liwiusz. Frontinus wprost używa tego określenia, gdy mówi o konieczności poszanowania własności prywatnej nawet wtedy, gdy potrzeba publiczna wymagałaby wręcz odwrotnego działania (*ad <com>modum publicum pertinebant*). Z kolei Liwiusz podaje konkretny przykład celu publicznego – budowę akweduktu. Obie wypowiedzi pozwalają przybliżyć znaczenie celu czy też, jak stwierdził Liwiusz, potrzeby publicznej. Przede wszystkim cel ten był tożsamy z celem użyteczności publicznej. Widać to na podanym przykładzie akweduktu, ale równie dobrze zamiast niego można byłoby wymienić drogę, plac czy inny obiekt, w tym instalacje, które są dostępne jednocześnie dla całego społeczeństwa, jak i dla jego poszczególnych członków<sup>11</sup>. Wywłaszczenie było zatem dopuszczalne o tyle, o ile było podyktowane potrzebą publiczną, natomiast w żadnym razie nie mogło służyć realizacji celów prywatnych<sup>12</sup>. Oznacza to, że tylko konieczność działania na rzecz

---

<sup>10</sup> A. Tarwacka, *Prawne aspekty urzędu cenzora w starożytnym Rzymie*, Warszawa 2012, s. 285; R. Kamińska, *W trosce o Miasto. 'Cura urbis' w Rzymie w okresie republiki pryncypatu*, Warszawa 2015, s. 107.

<sup>11</sup> Ż. Skrenty, *Wywłaszczenie jako ostateczny instrument pozyskania nieruchomości dla realizacji celów publicznych*, „Studia Lubelskie” 2012, nr 8, s. 167.

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

realizacji celów użyteczności publicznej uzasadniała możliwość nabycia przez państwo nieruchomości prywatnej w drodze wywłaszczenia<sup>13</sup>. Cel publiczny zawierał się w pojęciu interesu publicznego m.in. z tego względu, że osiągnięcie go związane było z szeroko pojętym interesem publicznym. Osiągnięcie celu było zaś użyteczne dla wszystkich<sup>14</sup>. Tylko taki cel widziany przez pryzmat skutku, do którego chciano doprowadzić, uzasadniał możliwość odjęcia osobie prywatnej przysługującego jej prawa własności nieruchomości<sup>15</sup>.

Drugą przesłanką rzymskiego wywłaszczenia było odszkodowanie płacone właścicielowi gruntu. Na ten wymóg wyraźnie, choć znów nie bezpośrednio, wskazał Frontinus, gdy tłumaczył, w czym przejawiała się owa „godna podziwu sprawiedliwość” przodków. W przytoczonym wcześniej fragmencie *De aquaeductu urbis Romae* (Front., *De aq.* 128) opisał on czynności podejmowane przez państwo w sytuacji, gdy właściciel nieruchomości odmawiał sprzedania choćby tylko części swojej nieruchomości. Otrzymywał on wówczas kwotę odpowiadającą wartości całej nieruchomości, co oznacza, że przedmiotem umowy kupna-sprzedaży była odtąd nie część, lecz cała nieruchomość, a następnie, po dokładnym oszacowaniu potrzeb, zbędną część gruntu odsprzedawano byłemu właścicielowi (*si difficilior possessor in parte vendunda fuerat, pro toto agro pecuniam intulerint et post determinata necessaria loca rursus eum agrum vendiderint*)<sup>16</sup>. Sednem wypowiedzi Frontinusa jest więc ukazanie metod, którymi posługiwało się państwo, gdy napotykało trudności w pozyskaniu prywatnych nieruchomości od ich właścicieli. Przemilczał on natomiast kwestię występowania po stronie państwa obowiązku odszkodowawczego względem właściciela przejmowanej nieruchomości, co może świadczyć o tym, że była to kwestia na tyle oczywista, iż nie wymagała komentarza<sup>17</sup>. Bardziej problematyczne mogło okazać się wywłaszczenie częściowe, co zostało opisane przez Frontinusa. Jego wypowiedź ma ogromne znaczenie, gdyż nie tylko potwierdza domniemanie istnienia po stronie wywłaszczanego właściciela prawa do uzyskania odszkodowania, ale dowodzi także istnienia obowiązku poddania się przez niego decyzji o wywłaszczeniu. Przekonuje o tym ton wypowiedzi Frontinusa, który ani w tym, ani w żadnym innym fragmencie swojego dzieła nie wspomina o ewentualnym odstępieniu przez państwo od decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości w razie braku zgody ze strony jej właściciela. Precyzyjnie opisuje natomiast Frontinus sprawiedliwą w jego mniemaniu metodę, jaką posługiwali się *magistratus* w republice w przypadku wywłaszczenia częściowego, na które również nie było zgody ze strony

---

<sup>13</sup> M. Gdesz, *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002, s. 19.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>15</sup> S. Żróbek, R. Żróbek, *Nabywanie nieruchomości na potrzeby rozwoju miast z zastosowaniem procedury wywłaszczeniowej*, „Problemy Rozwoju Miast” 2007, nr 4.4, s. 70.

<sup>16</sup> A. Tarwacka, *Prawne aspekty...*, s. 285; R. Kamińska, *W trosce...*, s. 107.

<sup>17</sup> R. Kamińska, *Czy w prawie rzymskim istniała instytucja wywłaszczenia?*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2018, nr 17.2, s. 78.

właściciela. Podobnie jak w wypadku wywłaszczenia z całości nieruchomości, właściciel mógł nie chcieć pozbywać się swojej ziemi z wielu różnych powodów. Jednak w przypadku wywłaszczenia tylko części nieruchomości dochodził dodatkowo argument umniejszenia wartości pozostałego gruntu, który podzielono bądź rozdrobniono na potrzeby wywłaszczenia. Dlatego aby zażegnać spór z właścicielem i zapobiec opóźnieniom podczas procesu wywłaszczenia, stosowano praktykowaną w republice i opisaną przez Frontinusa we fragmencie Front., *De aq.* 128 metodę postępowania. Jego słowa pozwalają też utwierdzić się w przekonaniu, że wywłaszczenie miało charakter przymusowy, co oznacza, że obywatel miał obowiązek poddać się tej procedurze<sup>18</sup>. Ewentualny i dopuszczalny, jak pozwala wnioskować tekst Frontinusa, sprzeciw wywłaszczanego właściciela mógł dotyczyć wysokości kwoty odszkodowania, która, jak również sugeruje Frontinus, nie była z góry narzucona, lecz przedstawiana obywatelowi w formie propozycji. Oznaczałoby to, że między urzędnikiem reprezentującym państwo-nabywcę a właścicielem-zbywcą (jakkolwiek przymusowym) dochodziło do swego rodzaju negocjacji. Wiążą się z tym jednak dwie niewiadome. Po pierwsze, co brano pod uwagę, szacując wartość nieruchomości. Po drugie, na jakim etapie całego postępowania wywłaszczeniowego prowadzono negocjacje, a więc czy był to element samej procedury, czy może negocjacje poprzedzały procedurę wywłaszczeniową i w sytuacji, gdy stronom udało się dojść do porozumienia, odstępowano od wszczynania postępowania.

Cennych informacji na temat odszkodowania dla wywłaszczanego dostarcza fragment traktatu *Ab urbe condita* (Liv. 40, 51, 6–7), w którym Liwiusz nawiązał do konfliktu, jaki powstał między Markiem Licyniuszem Krassusem a cenzorami Aemiliusem Lepidusem i Fulwiuszem Nobiliorem. W ramach szeroko zakrojonej działalności budowlanej, którą prowadzili oni w Rzymie, planowali także wznieść nowy akwedukt, na co otrzymali zgodę i okazałe fundusze od senatu<sup>19</sup>. Do realizacji tego projektu niezbędna okazała się nieruchomość Krassusa, który jednak wyraził stanowczy sprzeciw i nie chcąc dopuścić do budowy wodociągu na swoim gruncie, robił wszystko, aby to uniemożliwić. Liwiusz niestety nie wskazał konkretnych przyczyn takiego zachowania Krassusa ani nie poinformował, jak konflikt ten ostatecznie się zakończył. Pozostaje jedynie snuć domysły, co również jest trudne. Przede wszystkim trzeba bowiem pamiętać, że wywłaszczenie nie było w czasach rzymskich zdefiniowaną instytucją prawną o ściśle określonych wymogach. Po drugie, należy wziąć pod uwagę osobę, która sprzeciwiła się cenzorom. Krassus nie był przeciętnym mieszkańcem Rzymu, ale bogatym i wpływowym obywatelem, zapewne doskonale świadomym swojej pozycji. Czy w przeciwnym razie odważyłby się tak kategorycznie przeciwstawić urzędnikom pań-

<sup>18</sup> F.M. De Robertis, *La espropriazione...*, s. 73.

<sup>19</sup> Varr., *De ling. lat.* 6, 4; R.V. Cram, *The Roman Censors*, s. 92; T.R.S. Broughton, *The Magistrates...*, I, s. 392; C. Nicolet, *Recherches sur la fiscalité...*, s. 59.

stwowym? I wreszcie, czym podyktowany był jego sprzeciw? Niestety jedyna pewna informacja, jaką posiadamy, jest taka, że w istocie udało mu się tymczasowo wstrzymać prace przy budowie wodociągu. Odnośnie zaś do powodów jego sprzeciwu można przypuszczać, że wykorzystał on zaistniałą sytuację, by jeszcze wyraźniej podkreślić swoją władzę nie tylko jako jednego z najzamożniejszych Rzymian, ale też jako osoby mającej wpływ na decyzje polityczne. Przecistawiając się cenzorom, a więc wyższym urzędnikom otoczonym wyjątkową atencją, nie mógł lepiej zmanifestować swojego stosunku do autorytetu organów władzy, niż przeciwstawiając się ich woli.

Zachowanie Krassusa mogło być również podyktowane kwestiami finansowymi. Niewykluczone bowiem, że zaproponowane przez Lepidusa i Nobiliora odszkodowanie było dla niego nie do zaakceptowania<sup>20</sup>. Ten argument wydaje się jednak mało prawdopodobny, zważywszy na fakt, że jak już powiedziano, Marek Licyniusz był bardzo zamożnym człowiekiem. Liwiusz nie wyjaśnił, jak ostatecznie zakończył się konflikt między Krassusem i cenzorami. Przemilczenie tej kwestii samo w sobie zdaje się jednak sugerować, że ostatecznie akwedukt nie powstał, a przynajmniej nie na gruncie Krassusa<sup>21</sup>. Zakładając, że jednym z argumentów wysuniętych przez niego była niezadowalająca wysokość odszkodowania, warto zastanowić się nad tym, jakie powinno ono być, aby nie budziło zastrzeżeń wśród wywłaszczanych właścicieli. To, że odszkodowanie było stałym i istotnym składnikiem procedury wywłaszczenia, można bowiem uznać za pewne. Głównym zaś kryterium, które niechybnie musiało ono spełniać, było kryterium słuszności. Oznacza to, że jego wysokość musiała odpowiadać wartości wywłaszczanego prawa do nieruchomości, a organem powołanym do jej ustalenia był organ państwowy, najprawdopodobniej cenzorzy wyposażeni w *ius publicandi*<sup>22</sup>.

Oba urywki dzieł Frontinusa i Liwiusza pozwalają domniemywać istnienia jeszcze jednej przesłanki rzymskiej instytucji wywłaszczenia, tj. negocjacji. W przypadku *De aquaeductu urbis Romae* sugerują to słowa, którymi Frontinus objaśnił zasady postępowania państwa w przypadku, gdy chciało ono nabyć prywatną nieruchomość niezbędną do realizacji celu publicznego, lecz jej właściciel odmawiał sprzedaży (*si difficilior possessor in parte vendunda fuerat, pro toto agro pecuniam intulerint et post determinata necessaria loca rursus eum agrum vendiderint*). Jak się okazuje, nawet w takiej sytuacji państwo nie posuwało się do przymusowego zajęcia gruntu, lecz podejmowało rozmowy z właścicielem, co precyzyjnie opisał Frontinus w odniesieniu do wywłaszczenia z fragmentu nieruchomości. Zapewne podobnie postępowano w przypadku wywłaszczenia

<sup>20</sup> R. Kamińska, *Czy w prawie...*, s. 79.

<sup>21</sup> Szersze rozważania na temat możliwych sporu między cenzorami i Krassusem oraz towarzyszących temu okoliczności zob. F.M. De Robertis, *La espropriazione...*, s. 61–64.

<sup>22</sup> R. Kamińska, *Kilka uwag...*, s. 86.

z całości. Przedmiotem negocjacji było wówczas ustalenie wysokości odszkodowania. Pozwala to wysnuć wniosek, że kwota odszkodowania ustalona przez państwo była jedynie propozycją, a jej wysokość można było negocjować. Jak już wcześniej powiedziano, jest możliwe, choć mało prawdopodobne, że negocjacje w tym przedmiocie w 179 r. p.n.e. prowadził Krassus z cenzorami – Aemiliusem Lepidusem i Fulviusem Nobiliorem. I właśnie kazus Krassusa każe zastanowić się nad dwiema *de facto* niejasnymi kwestiami. Pierwsza wynika wprost z fragmentu *Ab urbe condita*, a dotyczy efektu negocjacji, a raczej jego braku, o ile rzecz jasna były one w ogóle prowadzone. Druga wątpliwość odnosi się do tego, na którym etapie postępowania wywłaszczeniowego przystępowano do rozmów, tj. czy poprzedzały one właściwe postępowanie, czy prowadzono je już w jego toku. To pytanie, podobnie jak poprzednie, pozostanie bez konkretnej odpowiedzi. Wynika to z faktu, że w republikańskim Rzymie postępowania w sprawie wywłaszczenia nieruchomości nie były tak doprecyzowane, jak ma to miejsce współcześnie. Dlatego znów jedynie na zasadzie domniemań można przyjąć, że negocjacje faktycznie stanowiły pierwszy etap procedury wywłaszczeniowej<sup>23</sup>, podczas którego strony porozumiewały się w kwestii wysokości odszkodowania. Nie wydaje się natomiast prawdopodobne, by w razie braku porozumienia państwo odstępowało od zamiaru przyjęcia określonej nieruchomości prywatnej. Gdyby taka sytuacja zaszła, oznaczałoby to, że cel publiczny można osiągnąć inaczej. Trudno bowiem przyjąć, że w razie niepowodzenia negocjacji państwo odstępowało od jego realizacji. Taka sytuacja byłaby kuriozalna, jakkolwiek kazus Krassusa może zachęcać do takiego wniosku. Był to jednak odosobniony przypadek, Krassus zaś pozwolił sobie na takie zachowanie, kierując się zapewne swoją pozycją społeczną oraz wpływami politycznymi. Jednak słowa Frontinusa i Liwiusza są dowodem na to, że w sytuacji, gdy właściciel nieruchomości nie zgadzał się na jej sprzedaż, państwo nie narzucało mu bezwzględnie swojej woli, lecz przystępowało do negocjowania warunków finansowych, na jakich zgodziłby się on sprzedać grunt. Można więc przyjąć, że pierwsza kwota odszkodowania była propozycją, a w razie jej odrzucenia przez właściciela rozpoczynano negocjacje.

Wywłaszczenie jest środkiem, który pozwala na najgłębszą ingerencję państwa w prawa podmiotowe, a w szczególności w wykonywanie prawa własności, co skutkuje tym, że osoba traci sposobność korzystania z nieruchomości<sup>24</sup>. Stąd też było ono zapewne uważane za środek ultimatywny nie tylko dlatego, że w sposób kategoryczny i nieodwracalny pozbawiało uprawnionego jego praw

---

<sup>23</sup> Współcześnie rokowania mogą przyspieszyć nabycie nieruchomości, ponieważ pozwalają pominąć całą procedurę wywłaszczenia. Zob. S. Żróbek, R. Żróbek, *Nabywanie nieruchomości...*, s. 70.

<sup>24</sup> J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 22; T. Pi-stol, *Instytucja wywłaszczenia a prawo do własności jako prawo człowieka*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 10.1, s. 112–113.

rzeczowych względem nieruchomości, ale również z uwagi na to, że ze względu na tak daleko posunięte skutki stosowano go w ostateczności, a więc wówczas, gdy cel publiczny nie mógł zostać zrealizowany w inny sposób<sup>25</sup>. Tylko taka sytuacja uzasadniała odjęcie osobie prywatnej jej prawa własności nieruchomości czy to w całości, czy w części.

## Podsumowanie

Wywłaszczenie w prawie rzymskim jawi się jako typowa instytucja prawa publicznego, jakkolwiek ściśle związana z własnością prywatną i właśnie w sferze prawa własności wywoływała poważne skutki cywilnoprawne. W drodze władczej ingerencji państwa dochodziło do odjęcia osobie prywatnej najważniejszego spośród praw rzeczowych, tj. prawa własności nieruchomości. Wywłaszczenie było zatem czynnością z punktu widzenia obywatela przymusową, co oznacza, że jego obowiązkiem było poddanie się woli państwa, a dokładniej *magistratus*, którzy przeprowadzali tę czynność<sup>26</sup>.

Podobnie jak większość innych rzymskich konstrukcji prawnych, również wywłaszczenie nie doczekało się ani definicji, ani nawet szczegółowej regulacji. W oparciu o zachowane, mimo iż nieliczne teksty źródłowe można jednak wyodrębnić jej cechy i przesłanki. U podstaw tej instytucji leżał cel publiczny, który jako jedyny uzasadniał i dopuszczał wywłaszczenie. Drugą przesłanką było odszkodowanie wypłacane osobie wywłaszczanej<sup>27</sup>. Przytoczone w trakcie badań nad tą instytucją fragmenty z dzieł Tytusa Liwiusza i Frontinusa pozwalają także wskazać negocjacje jako przesłankę wywłaszczenia. Prowadzili je urzędnicy, a ich zadaniem było uzgodnienie z właścicielem nieruchomości kwoty, za którą zgodziłby się ją sprzedać.

Istnienie instytucji wywłaszczenia w starożytnym Rzymie dowodzi, że co prawda właściciel nad swoją rzeczą miał władzę wyłączną, absolutną i nieograniczoną<sup>28</sup>, to jednak z uwagi na interes publiczny jego prawa mogły ulec ograniczeniom, choć zapewne czyniono to w krańcowych przypadkach. Wywłaszczenie miało więc jeszcze jedną cechę, a była nią ostateczność. Decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości podejmowano zatem dopiero wówczas, gdy cel publiczny nie mógł zostać zrealizowany w inny sposób. Przyjęcie takiej zasady w pełni odpowiada stwierdzeniu Frontinusa postulującego o to, aby państwo i jego obywatele zachowali swoje prawa w odpowiednich granicach.

---

<sup>25</sup> Ł. Strzępek, *Ograniczenie praw rzeczowych w drodze wywłaszczenia*, Sosnowiec 2016, s. 33; T. Woś, *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2012, s. 73 i n.

<sup>26</sup> F.M. De Robertis, *La espropriazione...*, s. 72.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 73.

<sup>28</sup> H. Kupiszewski, *Rozważania o własności rzymskiej*, „CPH” 1984, nr 36.2, s. 34–35; W. Rozwadowski, *Definicje prawa własności w rozwoju dziejowym*, „CPH” 1984, nr 36.2, s. 11.



## Bibliografia

- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985.
- Broughton T.R.S., *The Magistrates of the Roman Republic*, I, New York, 1951.
- Casson L., *Travel in the Ancient World*, London 1974, przekład polski: A. Flasińska, M. Radlińska-Kardaś, *Podróże w starożytnym świecie*, Wrocław 1981.
- Cram R.V., *The Roman Censors*, „HSCP” 1940, no. 51.
- De Robertis F.M., *La espropriazione per pubblica utilità nel diritto romano*, Roma 1971.
- DeLaine J., *‘De aquis suis’?: The ‘commentarius’ of Frontinus [w:] Les littératures techniques dans l’antiquité romaine. Statut, public et destination, tradition*, red. C. Nicolet, Vandœuvres–Genève 1996.
- Gdesz M., *Cel publiczny w gospodarce nieruchomościami*, Zielona Góra 2002.
- Kamińska R., *Czy w prawie rzymskim istniała instytucja wywłaszczenia?*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2018, nr 17.2.
- Kamińska R., *Kilka uwag na temat tego, kto ‘ius publicandi habuit’*, „Zeszyty Prawnicze” 2019, nr 19.1.
- Kamińska R., *Ochrona dróg i rzek publicznych w prawie rzymskim w okresie republiki i pryncypatu*, Warszawa 2010.
- Kamińska R., *The Censors’ Work in the Administration of Building Projects in Republican Rome*, „Zeszyty Prawnicze” 2017, nr 17.2.
- Kamińska R., *W trosce o Miasto. ‘Cura urbis’ w Rzymie w okresie republiki pryncypatu*, Warszawa 2015.
- Kupiszewski H., *Rozważania o własności rzymskiej*, „CPH” 1984, nr 36.2.
- Nicolet C., *Recherches sur la fiscalité directe sous la république romaine*, Bonn 1976.
- Pistol T., *Instytucja wywłaszczenia a prawo do własności jako prawo człowieka*, „Państwo i Społeczeństwo” 2010, nr 10.1.
- Rodgers R.H., *Frontinus. De aquaeductu urbis Romae*, Cambridge 2004.
- Rozwadowski W., *Definicje prawa własności w rozwoju dziejowym*, „CPH” 1984, nr 36.2.
- Saastamoinen A., *The Literary Character of Frontinus’ ‘De aquaeductu’ [w:] Technology, Ideology, Water: From Frontinus to the Renaissance and Beyond (Acta Instituti Romani Finlandiae 31)*, red. C. Bruun, A. Saastamoinen, Roma 2003.
- Skrenty Ź., *Wywłaszczenie jako ostateczny instrument pozyskania nieruchomości dla realizacji celów publicznych*, „Studia Lubelskie” 2012, nr 8.
- Strzępek Ł., *Ograniczenie praw rzeczowych w drodze wywłaszczenia*, Sosnowiec 2016.
- Tarwacka A., *Prawne aspekty urzędu cenzora w starożytnym Rzymie*, Warszawa 2012.
- Tarwacka A., *Szpiedzy i detektywi w świecie rzymskim w okresie republiki i pryncypatu*, „Studia Iuridica” 1999, nr 37.
- Tarwacka A., *The Roman Censors as Protectors of Public Places*, „Diritto@Storia” 2014, no. 12, <http://www.dirittoestoria.it/12/tradizione-romana/Tarwacka-Roman-Censors-Protectors-Public-Places.htm> (2.05.2022).
- Taylor R.M., *Public Needs and Private Pleasures. Water Distribution, the Tiber River and the Urban Development of Ancient Rome*, Roma 2000.
- Woś T., *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2012.
- Żróbek S., Żróbek R., *Nabywanie nieruchomości na potrzeby rozwoju miast z zastosowaniem procedury wywłaszczeniowej*, „Problemy Rozwoju Miast” 2007, nr 4.4.

## Streszczenie

Wywłaszczenie w antycznym Rzymie było instytucją prawa publicznego i jednocześnie przejawem władczej ingerencji państwa w sferę praw podmiotowych jednostki. Prowadziło ono do

odjęcia osobie prywatnej najważniejszego spośród praw rzeczowych, tj. prawa własności nieruchomości. Mogło jednak dojść do tego wyłącznie po spełnieniu określonych przesłanek. Po pierwsze, wywłaszczenie musiał uzasadniać cel publiczny, który mógł być zrealizowany tylko dzięki pozyskanej nieruchomości. Po drugie, wywłaszczanemu wypłacano odszkodowanie.

*Słowa kluczowe:* wywłaszczenia, cel publiczny, użyteczność publiczna

## **ACQUISITION OF THE REAL ESTATE FOR THE CITY DEVELOPMENT WITH THE APPLICATION OF THE EXPROPRIATION PROCEDURE IN REPUBLICAN ROME**

### **Summary**

Expropriation in ancient Rome was an institution of public law and, at the same time, a manifestation of the sovereign interference of the state in the sphere of subjective rights of an individual. It led to the removal of the most important of the most important rights *in rem*, ie the ownership of real estate, from a private person. However, this could only happen after certain conditions were met. First, the expropriation had to be justified by the public aim which could only be achieved thanks to the acquired real estate. Second, compensation was paid to the expropriated.

*Keywords:* expropriation, public purpose, public utility

**Konrad Kędzierski**

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0002-2952-3505

**ADMINISTRACJA W DOBIE PANDEMII****Wprowadzenie**

Jak podaje Encyklopedia PWN, pandemia to epidemia o szczególnie dużych rozmiarach, obejmująca kraje, a nawet kontynenty. W przeszłości w postaci pandemii szerzyły się m.in. ospa prawdziwa, dżuma, cholera, obecnie – grypa czy COVID-19<sup>1</sup>. Pandemia zakaźnej choroby COVID-19 wywołanej przez koronawirusa SARS-CoV-2 rozpoczęła się jako epidemia 17 listopada 2019 r. w mieście Wuhan, w prowincji Hubei, w środkowych Chinach, a 11 marca 2020 r. została uznana przez Światową Organizację Zdrowia (WHO) za pandemię. Pierwszy przypadek zakażenia SARS-CoV-2 w Polsce stwierdzono 4 marca 2020 r. W okresie od 14 do 20 marca 2020 r. obowiązywał w Polsce stan zagrożenia epidemicznego<sup>2</sup>, natomiast od 20 marca 2020 r. do 15 maja 2022 r. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia – stan epidemii<sup>3</sup>.

Dynamiczny rozwój pandemii COVID-19 wywołał niespotykany dotąd w skali światowej kryzys i wpłynął na wszystkie aspekty życia człowieka. Rządy wielu państw były zmuszone do podjęcia odpowiednich działań, których celem było stworzenie adekwatnych rozwiązań, mechanizmów i procedur zapobiegających rozprzestrzenianiu się zakażeniom. Kraje Unii Europejskiej w celu zatrzymania rozwoju pandemii wprowadziły również nadzwyczajne środki prawne. Stan wyjątkowy wprowadziły: Czechy, Litwa, Portugalia i Rumunia; stan zagrożenia zdrowia – Francja; stan alarmowy – Hiszpania, stan nadzwyczajny – Estonia i Słowacja; stan kryzysu – Luksemburg, natomiast stan zagrożenia – Węgry. Warto podkreślić, że nie wszystkie kraje Unii Europejskiej potrzebowały wprowadzenia nadzwyczajnych środków prawnych. Konstytucje takich państw, jak Szwecja czy

<sup>1</sup> Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/pandemia;3953787.html> (25.08.2022).

<sup>2</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz. 433).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2022, poz. 340).

Włochy, zawierały upoważnienia dla rządów do przyjęcia specjalnych przepisów w sytuacjach nadzwyczajnych. Słowenia oraz Niemcy oparły swoje działania na dotychczas obowiązującym prawie<sup>4</sup>.

## **Polska administracja w dobie pandemii**

W związku z zaistniałą sytuacją większość urzędów administracji publicznej w Polsce zmieniła system prac i kontaktów z petentami. Wiele jednostek organizacyjnych zamknęło swoje stacjonarne oddziały i przeniosło ich funkcjonowanie do sfery wirtualnej, co wpłynęło bezpośrednio na zwiększone zainteresowanie obywateli e-usługami. Nowa rzeczywistość wywołana przez pandemię i potrzeba pracy zdalnej wymusiła spontaniczną informatyzację usług publicznych w Polsce, w tym szczególnie w sektorze administracji publicznej<sup>5</sup>. Skutkiem pandemii był ograniczony dostęp do budynków administracji publicznej oraz konieczność składania przez petentów do skrzynek podawczych dokumentacji niezbędnej do załatwienia spraw urzędowych. Kontakt z urzędem odbywał się za pośrednictwem poczty elektronicznej, telefonu, platformy ePUAP oraz poczty tradycyjnej.

Od prawie dekady Komisja Europejska analizuje postępy państw Unii Europejskiej w zakresie cyfryzacji, publikując coroczne sprawozdania dotyczące indeksu gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego<sup>6</sup>. W raporcie o postępie cyfrowym w 2020 r. Polska plasowała się dopiero na 24. miejscu wśród wszystkich krajów wspólnoty, natomiast w kategorii cyfrowych usług publicznych na miejscu 20. Z usług administracji elektronicznej w kraju korzystało 49% użytkowników internetu, w porównaniu z 64% w Unii. Współczynnik dostępności cyfrowych usług publicznych dla obywateli wynosił 65%, gdzie średnia dla Unii to 75%. Warto podkreślić, że w tej kategorii znajdują się również rejestry cyfrowe oferowane przez administrację rządową i centralną. W przypadku administracji samorządowej wskaźnik ten byłby znacznie niższy<sup>7</sup>.

Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii we współpracy z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Głównym Inspektorem Sanitarnym zostały wprowadzone ograniczenia dotyczące funkcjonowania organów administracji publicznej, m.in. w zakresie zapewnienia obsługi obywateli przy zachowaniu środków bezpieczeństwa. Przepis § 8 rozporządzenia

---

<sup>4</sup> Zob. szerzej: *Pandemia Covid-19 sytuacja w wybranych krajach europejskich*, opracowanie tematyczne Kancelarii Senatu Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, OT-680 Warszawa 2020.

<sup>5</sup> Zob. szerzej: *Biurowość w czasach pandemii. Wpływ epidemii COVID-19 na informatyzację biurowości w administracji publicznej*, [https://dobrepraktyki.umk.pl/pages/main\\_page/](https://dobrepraktyki.umk.pl/pages/main_page/) (25.08.2022).

<sup>6</sup> DESI – Digital Economy and Society Index.

<sup>7</sup> *Funkcjonowanie urzędów administracji publicznej w okresie epidemii COVID-19*, Warszawa 2022, s. 8 i n.

w sprawie stanu zagrożenia epidemicznego<sup>8</sup>, a następnie przepis § 10 rozporządzenia w sprawie stanu epidemii<sup>9</sup> wprowadzały uregulowania umożliwiające ograniczenie funkcjonowania urzędów administracji publicznej wyłącznie do realizacji zadań niezbędnych do zapewnienia pomocy interesantom, a także określanie przez urzędy zadań realizowanych w sposób wyłączający bezpośrednią ich obsługę. Co ważne, w okresie od 13 marca do 18 kwietnia 2020 r. nie doprecyzowano, jakie sprawy należą do niezbędnych zadań wymagających zapewnienia pomocy interesantom. Dopiero 19 kwietnia 2020 r. stworzono katalog niezbędnych zadań, do których zaliczono m.in. sprawy z zakresu: ewidencji ludności, dowodów osobistych, świadczeń usług komunalnych, rejestracji stanu cywilnego, wydawania praw jazdy czy dowodów rejestracyjnych. Zgodnie z § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>10</sup> wprowadzono przepisy umożliwiające bezpośrednią obsługę klienta. Przy czym decyzja o rodzaju i formie wprowadzanych ograniczeń należała do kierownika urzędu administracji publicznej, dyrektora generalnego urzędu lub kierującego jednostką organizacyjną wykonującą zadania o charakterze publicznym.

W marcu 2020 r. ustawodawca wprowadził nowe pojęcie tzw. pracy zdalnej, która – stosownie do przepisów ustawy o zapobieganiu COVID-19<sup>11</sup> – mogła być polecana pracownikom na czas określony poza miejscem jej stałego wykonywania. Artykuł 3 ust. 3 ustawy wskazuje, że wykonywanie pracy zdalnej może zostać polecane, jeżeli pracownik ma umiejętności i możliwości techniczne oraz lokalowe do wykonywania takiej pracy i pozwala na to rodzaj pracy. W szczególności praca zdalna może być wykonywana przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumiewania się na odległość lub dotyczyć wykonywania części wytwórczych lub usług materialnych. Narzędzia i materiały potrzebne do wykonywania pracy zdalnej oraz obsługę logistyczną pracy zdalnej ma zapewnić pracodawca. Jak słusznie zauważa J. Marciniak, przepis nie określa sposobu czy też kryteriów, na podstawie których pracodawca miałby zweryfikować warunki lokalowe pracownika czy też możliwości techniczne, jakimi on dysponuje. Można więc przyjąć, że jeżeli pracownik złoży oświadczenie, iż nie ma warunków do pracy zdalnej, to prawo pracodawcy do wprowadzenia pracy zdalnej zostanie ograniczone (pomijając sytuację, w której zapewni się zatrudnionemu odpowiedni do tego lokal – warto o tym pamiętać, ponieważ brzmienie przepisu wskazuje, że pracodawca może powierzyć wykonywanie pracy zdalnej także w innym miejscu

---

<sup>8</sup> Dz.U. 2020, poz. 433.

<sup>9</sup> Dz.U. 2022, poz. 340.

<sup>10</sup> Dz.U. poz. 878 (uchylony 30 maja 2020 r.).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2021, poz. 2095).

niż dom pracownika). Autor dodaje, że ustawa nie precyzuje, jakie umiejętności powinien posiadać zatrudniony, aby pracować zdalnie. To do pracodawcy należy ocena, czy dany pracownik posiada odpowiednie cechy, wiedzę i umiejętności, które pozwolą mu efektywnie wykonywać czynności zawodowe w formule zdalnej. Należy przyjąć, że nie chodzi o jakąś dodatkową, specjalną ocenę dokonywaną pod kątem pracy zdalnej, ale np. o analizę kompetencji pracownika dokonywaną na podstawie informacji zebranych już wcześniej przez pracodawcę<sup>12</sup>.

Warto w tym miejscu podkreślić, że do momentu wejścia w życie przepisów ustawy o zapobieganiu COVID-19<sup>13</sup> w polskim systemie prawnym nie istniało pojęcie pracy zdalnej. Kodeks pracy<sup>14</sup> definiował jedynie pojęcie telepracy zawarte w rozdziale IIb tego aktu normatywnego<sup>15</sup>.

Przed rozpoczęciem drugiej fali pandemii COVID-19, tj. od 3 listopada 2020 r., praca zdalna dla administracji publicznej stała się obowiązkiem z wyjątkiem jednostek organizacyjnych sądów i prokuratury. Przepisy zostały doprecyzowane, a w jej trakcie wprowadzono dodatkowo tzw. nakaz pracy zdalnej, który obowiązywał przez 8 miesięcy – do czerwca 2021 r.<sup>16</sup> Pracodawca mógł wyłączyć z zakresu pracy zdalnej pracowników realizujących zadania niezbędne do zapewnienia pomocy obywatelom lub inne zadania niezbędne ze względu na przepisy prawa lub potrzeby urzędu, jeżeli nie było możliwe ich wykonywanie w ramach pracy zdalnej<sup>17</sup>. Konkretyzację tych przepisów stanowił § 14 rozporządzenia<sup>18</sup> mówiący o tym, że w urzędach administracji publicznej lub jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze publicznym dopuszczalna liczba interesantów przebywających w tym samym czasie w jednym pomieszczeniu nie może być większa niż jedna osoba na jedno stanowisko obsługi, z wyłączeniem osób realizujących zadania w zakresie obsługi interesantów.

Przeniesienie urzędników do pracy zdalnej pozytywnie wpłynęło na ograniczenie rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2. Natomiast ograniczona liczba pracowników będąca w kontakcie bezpośrednim z petentami zapewniła ciągłość działania administracji. Zgodnie z zaleceniami epidemicznymi w urzędach stososo-

---

<sup>12</sup> Por. szerzej: J. Marciniak, *Praca zdalna*, Lex/el. 2020.

<sup>13</sup> Dz.U. 2021, poz. 2095.

<sup>14</sup> Dz.U. 2022, poz. 1510.

<sup>15</sup> Do Sejmu trafił rządowy projekt nowelizacji Kodeksu pracy zawierający wyczekiwane przez pracodawców przepisy szczegółowo regulujące pracę zdalną. Zob. szerzej: <https://kadry.infor.pl/wiadomosci/5549628,Praca-zdalna-Kodeks-pracy-2022.html> (26.08.2022).

<sup>16</sup> Zob. szerzej: *Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii*, informacja o wynikach kontroli NIK, LBI.430.003.2021, Warszawa 2021, s. 6 i n.

<sup>17</sup> *Funkcjonowanie urzędów administracji publicznej w okresie epidemii COVID-19*, informacja o wynikach kontroli NIK, LSZ.430.005.2021, Warszawa 2022, s. 8.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 964).

wano środki ochrony pracowników, takie jak maseczki, rękawiczki jednorazowe, stawiano przezroczyste ekrany ochronne, dezynfekowano blaty biur po każdym interesariuszu, używane długopisy odkładano do specjalnych pojemników, przy wejściu do budynku wykonywano pomiar temperatury ciała, jak również nakazywano dezynfekcję rąk. Zwyczajową formą organizacji pracy urzędu było umawianie się na wizytę, którego należało dokonać w formie elektronicznej za pośrednictwem poczty e-mail, drogą telefoniczną lub za pośrednictwem specjalnego formularza online znajdującego się na stronach internetowych urzędów. Problem pojawiał się w momencie dostarczenia dokumentów. O ile wysłanie ich za pośrednictwem poczty elektronicznej było szybkie i skuteczne, o tyle przesyłane tradycyjną pocztą lub pozostawiane w tradycyjnej skrzynce podawczej w urzędzie wydłużały znacznie okres rozpatrzenia sprawy przez urzędnika<sup>19</sup>. Złożone dokumenty nie zawsze były kompletne, właściwie wypełnione, co wymagało uzupełnienia, a co ważne – interesant nie otrzymywał potwierdzenia złożenia dokumentów<sup>20</sup>.

W okresie pandemii wprowadzono nowelizacje przepisów prawa, które nie sprzyjały zmniejszeniu emisyjności wirusa. Przykładem jest nowela ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych<sup>21</sup>, która wprowadziła od 7 listopada 2022 r.<sup>22</sup> wymóg obecności wnioskodawcy przy składaniu wniosku o dowód osobisty w wybranym urzędzie gminy<sup>23</sup>. Podyktowane było to zmianami związanymi z danymi biometrycznym – podczas składania wniosku o wydanie dowodu osobistego pobiera się odciski palców od osoby ubiegającej się o wydanie dowodu osobistego (art. 29 c ustawy).

Jak wynika z danych Eurostatu, stosowanie pracy na odległość w trakcie kolejnych miesięcy epidemii COVID-19 było coraz bardziej popularne wśród pracodawców w Polsce. Według danych pracę tego typu wykonywało blisko 9% pracowników, tj. o 3,5 p.p. więcej niż w 2019 r., co pozycjonowało nas dopiero na 15. miejscu z 27 poddanych badaniu krajów europejskich<sup>24</sup>.

Jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli, czas pandemii COVID-19 pokazał bierność we wprowadzaniu w administracji publicznej elastycznych form organizacji pracy i niedostosowanie sposobu wykonywania pracy zdalnej do zadań realizowanych przez skontrolowane podmioty<sup>25</sup>. W rezultacie wraz z rozwojem

---

<sup>19</sup> Każdy taki złożony dokument musiał odbyć 48-godzinną kwarantannę.

<sup>20</sup> Zob. szerzej: B. Słobodzian, *Zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej w Polsce w czasie epidemii COVID-19*, „*Studia Politologiczne*” 2022, vol. 64, s. 69 i n.

<sup>21</sup> Dz.U 2022, poz. 671.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 1978).

<sup>23</sup> Wyjątek stanowią osoby, które nie ukończyły 5. roku życia.

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=General\\_and\\_regional\\_statistics\\_EU\\_policies](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=General_and_regional_statistics_EU_policies) (26.08.2022).

<sup>25</sup> Kontrolą objęte zostały po cztery: izby administracji skarbowej, oddziały ZUS, ośrodki pomocy społecznej, powiatowe urzędy pracy, prokuratury rejonowe, sądy rejonowe, urzędy gmin, urzędy

epidemii taki tryb pracy stosowany był w coraz mniejszym zakresie wbrew rosnącemu zagrożeniu. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła 34 z 40 skontrolowanych podmiotów wykonujących zadania publiczne w trybie zdalnym. Wszystkie skontrolowane jednostki co prawda wprowadziły, opracowały i wdrożyły właściwe procedury wewnętrzne i z reguły prawidłowo ewidencjonowano czas pracy zdalnej, jednak bariery infrastrukturalne, finansowe i techniczne ograniczyły lub uniemożliwiły odpowiednie zorganizowanie tej pracy. W swoim raporcie Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że mała liczba sprzętu i brak zdigitalizowanych wersji dokumentów były podstawowymi barierami dla efektywnej pracy zdalnej. Zadania, jakie wykonywały kontrolowane podmioty, były realizowane przy użyciu systemów informatycznych, a co za tym idzie – kluczowe przy pracy zdalnej było cyfrowe zaplecze tych podmiotów. W czasie ogłoszenia stanu epidemii COVID-19 36 (90%) podmiotów było nieprzygotowanych lub nie w pełni przygotowanych do zorganizowania pracownikom pracy zdalnej. Przyczyną tego była m.in. niewystarczająca liczba przenośnego sprzętu komputerowego lub brak danych w formie zdigitalizowanej. Cyfryzację danych wdrożono tylko w połowie skontrolowanych podmiotach publicznych<sup>26</sup>. W większości urzędów pracownicy realizowali czynności służbowe w formie zdalnej z wykorzystaniem w miejscu zamieszkania dokumentów papierowych, w tym w części z nich były to oryginalne dokumenty zawierające tajemnice prawnie chronione. Efekt tego był taki, że w dzień ogłoszenia stanu epidemii stan przygotowania podmiotów publicznych pozwalał na zorganizowanie efektywnej pracy zdalnej tylko co szóstemu pracownikowi.

Kolejnym istotnym problemem w działaniu polskiej administracji w czasie pandemii był niedostateczny stan przygotowania pracowników do realizowania zadań na odległość, jak również braki sprzętowe. Pracownicy, którym polecano zdalne wykonywanie zadań, realizowali w tym trybie średnio co siódmą godzinę swojego czasu pracy. Wartość średnia dla wszystkich kontrolowanych podmiotów wyniosła 10%. Odsetek ten był uzależniony od modelu organizacji pracy zdalnej przyjętego w danym podmiocie, tj. od tego, czy polecano pracę zdalną 8-godzinną, czy np. 2-godzinną oraz czy praca ta miała charakter cykliczny, czy jedynie doraźny<sup>27</sup>.

Aż 2/3 zatrudnionych<sup>28</sup> w związku z niewystarczającymi umiejętnościami związanymi z pracą zdalną wykonywało zadania wspomagające, niewymagające dostępu do systemów informatycznych, samokształciło się lub pozostawało do

---

skarbowe oraz trzy wojewódzkie oddziały NFZ i pięć regionalnych oddziałów KRUS (razem 40 podmiotów). Okres objęty kontrolą to czas od 1 marca 2020 r. do 23 czerwca 2021 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, dotyczących zakresu kontroli.

<sup>26</sup> *Organizacja pracy...*, s. 8.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 18. Analizę przeprowadzono na podstawie 50 losowo wybranych pracowników skontrolowanych podmiotów lub w przypadku, kiedy liczba pracowników, którym polecano pracę zdalną, była mniejsza od 50 – na podstawie wszystkich pracowników, którzy taką pracę świadczyli.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 8.



dyspozycji pracodawcy. Należy podkreślić, że duży odsetek pracowników wykonywał swoje obowiązki przy wykorzystaniu prywatnego sprzętu do celów służbowych. W konsekwencji doprowadziło to do kolejnego problemu związanego z wykorzystywaniem sprzętu prywatnego do celów służbowych, jego zabezpieczeń oraz rozliczenia kosztów za użycie tego sprzętu. Im mniej przygotowany do realizowania zadań na odległość był podmiot, tym częściej wykorzystywano zasoby prywatne pracowników do celów służbowych. W konsekwencji nieodpowiedni stan przygotowania determinował wykorzystywanie zasobów prywatnych pracowników do celów służbowych. Z kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli<sup>29</sup> wynika, że najczęściej wykorzystywano domowy dostęp do internetu (98% pracowników pracujących zdalnie), a w dalszej kolejności – prywatne komputery (65%) i telefony (36%). Godny odnotowania jest fakt, że w żadnym przypadku nie wiązało się to z wypłaceniem z tego tytułu ekwiwalentu pracownikom, czego przyczyną był brak obowiązku prawnego w tym zakresie. Bardzo często zasoby prywatne pracowników (np. komputer prywatny) wykorzystywano w trakcie ich samokształcenia lub pozostawiania pracowników w gotowości do pracy (prywatne urządzenia przenośne, takie jak tablet czy telefon).

Trudnością, jaka pojawiła się w czasie pandemii w sferze działania administracji, stał się czas pracy, który był trudny do zewidencjonowania. Praca zdalna w początkowej fazie była źle monitorowana, co w konsekwencji prowadziło do destabilizacji w sferze działania administracji, a także opóźnień w wykonywaniu bieżących zadań przez urzędników. Pracodawcy podczas pierwszej fali epidemii nie dokonywali audytów wewnętrznych, ewaluacji oraz badania potencjału podmiotu do zdalnego realizowania zadań, co skutkowało brakiem rzetelnego określenia potrzeb finansowych i infrastrukturalnych koniecznych do odpowiedniego przygotowania się do świadczenia pracy na odległość i skutecznego przeciwdziałania kryzysom w przyszłości.

## Podsumowanie

Reasumując, ponad rok funkcjonowania administracji w czasie pandemii pozwolił kierownikom urzędów administracji publicznej na zdiagnozowanie korzyści i barier w organizowaniu pracy zdalnej. Jako korzyści wskazano m.in. oszczędności w zakresie kosztów i czasu dojazdów do pracy po stronie pracowników, zwiększenie bezpieczeństwa pracowników czy zapewnienie ciągłości działania urzędów. Jako utrudnienia zidentyfikowano: brak odpowiedniego wyposażenia, specyfikę wykonywanych zadań uniemożliwiającą pracę zdalną, przerzucenie kosztów pracy na pracownika, jak również nieuregulowanie pracy zdalnej w przepisach.

---

<sup>29</sup> Badaniu w tym zakresie poddano 1,1 tys. pracowników z 40 skontrolowanych podmiotów.

Wniosek *de lege ferenda* jest następujący: praca zdalna powinna doczekać się kompleksowego uregulowania w przepisach prawa (Kodeks pracy), w szczególności doprecyzowania definicji, miejsca jej świadczenia, praw i obowiązków występujących po stronie pracodawcy i pracownika, w tym dotyczących sposobu rozliczania kosztów zdalnego realizowania zadań. Kierownicy jednostek organizacyjnych powinni podjąć działania zmierzające do doposażenia pracowników w przenośny sprzęt komputerowy oraz zadbać o wprowadzenie digitalizacji danych.

## Bibliografia

- Biurowość w czasach pandemii. Wpływ epidemii COVID-19 na informatyzację biurowości w administracji publicznej*, [https://dobrepraktyki.umk.pl/pages/main\\_page/](https://dobrepraktyki.umk.pl/pages/main_page/) (25.08.2022).  
Encyklopedia PWN, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/pandemia;3953787.html> (25.08.2022).  
*Funkcjonowanie urzędów administracji publicznej w okresie epidemii COVID-19*, LSZ.430.005.2021, Warszawa 2022.  
Marciniak J., *Praca zdalna*, Lex/el. 2020.  
*Organizacja pracy zdalnej w wybranych podmiotach wykonujących zadania publiczne w związku z ogłoszeniem stanu epidemii*, informacja o wynikach kontroli NIK, LBI.430.003.2021, Warszawa 2021.  
*Pandemia Covid-19 sytuacja w wybranych krajach europejskich*, opracowanie tematyczne Kancelarii Senatu Biura Analiz, Dokumentacji i Korespondencji, OT-680 Warszawa 2020.  
Słobodzian B., *Zmiany w funkcjonowaniu administracji publicznej w Polsce w czasie epidemii COVID-19*, „Studia Politologiczne” 2022, vol. 64.

## Streszczenie

Nagły i dynamiczny rozwój pandemii COVID-19 w marcu 2020 r. wpłynął negatywnie na funkcjonowanie administracji publicznej w Polsce. Związana z nim była konieczność podjęcia odpowiednich działań, rozwiązań i procedur, których głównym celem było przeciwdziałanie zakażeniom. Jedną z form miała stać się praca zdalna, która miała uchronić urzędników i petentów przed rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. W związku z zaistniałą sytuacją większość urzędów administracji publicznej w Polsce zmieniła system prac i kontaktów z petentami. Wiele jednostek organizacyjnych zamknęło swoje stacjonarne oddziały i przeniosło ich funkcjonowanie do sfery wirtualnej, co wpływało bezpośrednio na zwiększone zainteresowanie obywateli e-usługami. W efekcie skutkowało to ograniczonym dostępem do budynków administracji publicznej oraz koniecznością składania przez petentów do skrzynek podawczych dokumentacji niezbędnej do załatwienia spraw urzędowych. Kontakt z urzędem odbywał się za pośrednictwem poczty elektronicznej, telefonu, platformy ePUAP oraz poczty tradycyjnej. W tekście autor w sposób syntetyczny przedstawia oraz analizuje sytuację, jaka miała miejsce w sferze działalności administracji w czasie trwania pandemii, wskazuje akty normatywne i procedury, które miały wpływ na działania tych podmiotów.

*Słowa kluczowe:* administracja, pandemia, praca zdalna, COVID-19

## ADMINISTRATION IN THE AGE OF THE PANDEMIC

### Summary

The sudden and dynamic development of the COVID-19 pandemic in March 2020 had a negative impact on the functioning of public administration in Poland. It was associated with the need to take appropriate actions, solutions and procedures whose main goal was to prevent infections. One of the forms was to work remotely, which was to protect officials and applicants from the spread of the SARS-CoV-2 virus. Due to this situation, most public administration offices in Poland changed the system of work and contacts with applicants. Many organizational units closed their stationary branches and transferred their functioning to the virtual sphere, which directly resulted in an increased interest of citizens in e-services. As a result, it resulted in limited access to public administration buildings and the need for applicants to submit documentation necessary to settle official matters to inboxes. Contact with the office took place via e-mail, telephone, ePUAP platform and traditional mail. In the text, the Author synthetically presents and analyzes the situations that took place in the sphere of administration activities during the pandemic, indicates the normative acts and procedures that had an impact on the operation of these entities.

*Keywords:* administration, pandemic, remote work, COVID-19

**Anna Magdalena Kosińska**

Uniwersytet Szczeciński  
ORCID: 0000-0002-0915-874X

## **W POSZUKIWANIU MODELU KONTROLI GRANICZNEJ CUDZOZIEMCÓW W RUCHU LOTNICZYM – KAZUS SHAMINDERA PURIEGO<sup>1</sup>**

### **Wprowadzenie**

Migracje we współczesnym świecie przyjmują wymiar globalny. Jednym z aspektów globalizacji ruchów migracyjnych jest wybieranie przez podróżujących nowych środków transportu – transportu lotniczego obok historycznie ugruntowanej migracji drogą lądową i morską<sup>2</sup>. Migracje drogą lotniczą są z jednej strony uwarunkowane sytuacją polityczną i koniecznością pokonywania przez migrantów długich odcinków celem poszukiwania bezpiecznego schronienia, czego przykładem są migracje z Bliskiego Wschodu na Białoruś w celu dotarcia do Unii Europejskiej<sup>3</sup>. Z drugiej strony podróże lotnicze wykorzystywane są na szeroką skalę przez pracowników migrujących – zarówno wewnątrz samej Unii Europejskiej, jak i pomiędzy Unią Europejską i państwami trzecimi.

Mimo doświadczeń pandemii COVID-19, której konsekwencją były restrykcje i ograniczenia w podróżach samolotem, szacuje się, że w 2020 r. 1,8 mln osób odbyło podróż samolotem<sup>4</sup>. Na konieczność migracji drogą powietrzną wskazują także dane na temat głównych państw pochodzenia migrantów (Indie, Meksyk,

---

<sup>1</sup> Artykuł jest efektem realizacji projektu badawczego „Ombudsman jako gwarant ochrony praw podstawowych migrantów” o nr rejestracyjnym 2020/39/B/HS5/01424 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki. Artykuł prezentuje stan prawny na 1 października 2022 r.

<sup>2</sup> S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa 2011, s. 107 i n.; S. Martin, *International Migration. Evolving Trends from the Early Twentieth Century to the Present*, Cambridge 2014, s. 26 i n.

<sup>3</sup> <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/tak-bialorus-organizuje-przemyt-ludzi-dokumenty> (21.09.2022).

<sup>4</sup> Stanowiło to *notabene* liczbę znacznie mniejszą niż w latach poprzednich. Przykładowo w 2019 r. liczbę pasażerów samolotów szacowano na 4,5 mld. *World Migration Report 2022*, red. M. McAuliffe, A. Triandafyllidou, Geneva 2021, s. 20.

Federacja Rosyjska, Chiny, Syria) i państw docelowych migrantów (Stany Zjednoczone, Niemcy, Arabia Saudyjska, Federacja Rosyjska, Zjednoczone Królestwo)<sup>5</sup>.

O skali migracji do Unii Europejskiej świadczyć może fakt, że w krajach członkowskich Unii przebywa obecnie prawie 24 mln obywateli państw trzecich (dane za 2021 r.)<sup>6</sup>. Z kolei obywatele Unii korzystający z traktatowej swobody przepływu osób zachowują wysoką mobilność wewnątrz Unii<sup>7</sup> – zgodnie z danymi statystycznymi najczęściej granice wewnętrzne przekraczają Rumunii, Chorwaci i Portugalczycy.

Unia Europejska poprzez gwarancje praw podstawowych zawarte w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>8</sup> i regulacje prawne przyjmowane w ramach Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>9</sup> wytworzyła spójny system ochrony praw migrantów<sup>10</sup>. Artykuł stawia pytanie badawcze, czy prawo unijne zapewnia również skuteczną ochronę praw osób migrujących w procesie przekraczania granicy w ruchu lotniczym. Ruch ten ze względu na swoją specyfikę wymaga regulowania poprzez wprowadzanie szczególnych klauzul bezpieczeństwa. Tym samym istnieje konieczność zapewnienia w systemie prawnym swobodnego balansu pomiędzy koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa a gwarancjami poszanowania podstawowych wolności podróżujących.

Rozważania zawarte w prezentowanym artykule oparte są w znacznej mierze na analizie sprawy Shamindera Puriego<sup>11</sup>. Opracowanie stawia w konsekwencji pytanie, czy w oparciu o argumentację sądów można wypracować model postępowania w sprawie ochrony i ewentualnego ograniczenia praw podstawowych wobec podróżnych przekraczających granice w ruchu lotniczym. W artykule zastosowane zostały metody typowe dla nauk prawnych – metoda prawnodogmatyczna oraz metoda porównawcza.

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 25.

<sup>6</sup> Na temat migracji do Unii Europejskiej z państw trzecich zob. *Annual Report on Migration and Asylum 2021. Statistical Annex*, Co-produced by Eurostat and European Migration Network, June 2022, s. 11.

<sup>7</sup> *EU citizens living in another Member State – statistical overview*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU\\_citizens\\_living\\_in\\_another\\_Member\\_State\\_-\\_statistical\\_overview#Who\\_are\\_the\\_most\\_mobile\\_EU\\_citizens.3F](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_citizens_living_in_another_Member_State_-_statistical_overview#Who_are_the_most_mobile_EU_citizens.3F) (10.09.2022).

<sup>8</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r.), s. 389–405 (dalej: KPP).

<sup>9</sup> Art. 67 i n. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r.), s. 47.

<sup>10</sup> C. Costello, *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford 2016; *Human Rights and Immigration*, red. R. Rubio-Marin, Oxford 2014.

<sup>11</sup> Shaminder Puri to sikh, który podróżował z lotniska Okęcie i w trakcie kontroli osobistej został poproszony o zdjęcie turbanu, co uznał za naruszenie jego praw podstawowych, w tym wolności wyznania. Sprawa szeroko odbiła się w mediach krajowych i europejskich: <https://www.bbc.com/news/av/uk-england-oxfordshire-16318914>; <https://www.rp.pl/dobra-osobiste/art12521931-dobra-osobiste-a-kontrola-na-lotnisku-straz-graniczna-naruszyla-prawa-sikha>; <https://www.wprost.pl/469345/kazali-mu-zdjac-turban-wiec-poszedl-do-sadu-jest-wyrok.html> (10.09.2022).

## Ochrona praw podstawowych w Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Strefa Schengen warunkuje swobodny przepływ osób poprzez zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych<sup>12</sup>. Dorobek schengeński (tzw. *acquis Schengen*) został włączony do prawa Unii Europejskiej na mocy traktatu z Amsterdamu<sup>13</sup>. Od tego czasu Unia Europejska konsekwentnie buduje ramy prawne Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>14</sup>. Podstawą prawną dla funkcjonowania Przestrzeni jest art. 67 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z nim: „1. Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych Państw Członkowskich.

2. Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między Państwami Członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich”.

Podstawowym aktem prawa wtórnego Unii Europejskiej regulującym przepływ przez granice jest tzw. Kodeks graniczny Schengen, czyli rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice<sup>15</sup>. Reguluje on m.in. zasady odprawy na granicach zewnętrznych, zasady przekraczania granic wewnętrznych i umożliwia czasowe przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych.

Szczególną rolę w zarządzaniu granicami odgrywa konieczność zapewnienia bezpieczeństwa granicznego – zarówno w wymiarze narodowym, jak i międzynarodowym<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> A.M. Kosińska, A. Szachon-Pszenny, *Bezpieczeństwo w polityce migracyjnej i azylowej Unii Europejskiej* [w:] *Bezpieczeństwo wschodniej granicy Unii Europejskiej w transgranicznym przepływie osób i towarów*, red. A. Kosińska, P. Witkowski, Zamość 2016, s. 141 i n.

<sup>13</sup> Protocol integrating the Schengen *acquis* into the framework of the European Union; Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (Dz. Urz. UE C 340 z 10 listopada 1997 r.), s. 1–145.

<sup>14</sup> F. Pastore, *Visas, Borders, Immigration: Formation, Structure and Current Evolution of the EU Entry Control System* [w:] *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, red. N. Walker, Oxford 2006, s. 94. Zob. też: *Migration, Borders and Citizenship. Between Policy and Public Spheres*, red. M. Ambrosini, M. Cinalli, D. Jacobson, Palgrave MacMillan 2020.

<sup>15</sup> Dz. Urz. UE L 77 z 23 marca 2016 r., s. 1–52.

<sup>16</sup> M. El Ghamari, *Bezpieczeństwo granic – wymiar funkcjonalny* [w:] *Unia Europejska w poszukiwaniu swoich granic*, red. M. Trojanowska-Strzęboszewska, Warszawa 2017, s. 150. Na temat zarządzania granicami w dobie kryzysów migracyjnych zob. M. Molendowska, *Polityka bezpieczeństwa Unii Europejskiej w obliczu współczesnego kryzysu migracyjnego* [w:] *Polityka migracyjna w obliczu współczesnych wyzwań. Teoria i praktyka*, red. H. Chałupczak, M. Lesińska, E. Pogorzała, T. Browarek, Lublin 2018, s. 103 i n.; *Migration on the Move. Essays on the Dynamics of Migration*, red. C. Grutters, S. Mantu, P. Minderhoud, Leiden–Boston 2017.

Prawa podstawowe migrantów chronione są w Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w oparciu o przepisy KPP i przepisy szczegółowe aktów prawa wtórnego<sup>17</sup>. Zgodnie z art. 52 Karty: „Postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”.

Tym samym zgodnie z zasadą jurysdykcji terytorialnej KPP ma zastosowanie i gwarantuje prawa podstawowe migrantom (zarówno obywatelom państw trzecich, jak i obywatelom unijnym) w procesie migracyjnym, który regulowany jest przez prawo unijne na podstawie art. 4 ust. 2 lit. J Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako: TFUE)<sup>18</sup>.

Szczególną pozycję prawną w Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości mają obywatele Unii Europejskiej, którzy na podstawie przepisów traktatów korzystają ze swobodnego przepływu osób przez granice wewnętrzne<sup>19</sup>.

Jednym z podstawowych praw człowieka zapewnianych w systemie międzynarodowym jest wolność poruszania się (*liberty of movement*)<sup>20</sup>. Zgodnie z art. 12 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych: „Każdy człowiek przebywający legalnie na terytorium jakiegokolwiek Państwa będzie miał prawo, w obrębie tego terytorium, do swobody poruszania się i wolności wyboru miejsca zamieszkania”<sup>21</sup>. Ponadto każdy ma prawo opuścić kraj, także swój kraj pochodzenia.

---

<sup>17</sup> W ujęciu doktrynalnym źródłami praw podstawowych w prawie Unii Europejskiej są KPP, Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich. Zob. A.M. Kosińska, *Prawa kulturalne obywateli państw trzecich w prawie Unii Europejskiej*, Lublin 2018, s. 120; T. Jurczyk, *Trzy źródła praw podstawowych Unii Europejskiej* [w:] *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Zukowska, Wrocław 2014, s. 282. Zob. też: M. Dawson, *The Governance of EU Fundamental Rights*, Cambridge 2018.

<sup>18</sup> Zgodnie z nim kompetencje w obszarze Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości są dzielone pomiędzy Unię a państwa członkowskie.

<sup>19</sup> Art. 21 TFUE. Zob. też: E. Guild, *Who Wants to Be an EU Citizen? [w:] EU Citizenship and Free Movement Rights. Taking Supranational Citizenship Seriously*, red. S. Mantu, P. Minderhoud, E. Guild, Boston–Leiden 2020, s. 18.

<sup>20</sup> D. Weissbrodt, M. Divine, *International Human Rights of Migrants [w:] Foundations of International Migration Law*, red. B. Opeskin, R. Perruchoud, J. Redpath-Cross, Cambridge 2012, s. 163.

<sup>21</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 1670), art. 12. Zgodnie z jego kolejnymi ustępami: „3. Wymienione wyżej prawa nie mogą podlegać żadnym ograniczeniom, z wyjątkiem tych, które są przewidziane przez ustawę, są konieczne do ochrony bezpieczeństwa państwowego, porządku publicznego, zdrowia lub moralności publicznej, albo praw i wolności innych i są zgodne z pozostałymi prawami uznanymi w niniejszym Pakcie.

4. Nikt nie może być samowolnie pozbawiony prawa wjazdu do swego własnego kraju”.

Zob. też: V. Chetail, *International Migration Law*, Oxford 2019, s. 92. Na temat ochrony praw migrantów w systemie uniwersalnym zob. K. Eisele, *The External Dimension of the EU's Migration Policy. Different Legal Positions of Third – Country Nationals in the EU: A Comparative Perspective*, Leiden–Boston 2014, s. 169.

Prawo międzynarodowe chroni też prawa migrantów do wolności i bezpieczeństwa<sup>22</sup>, prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, prawo do sprawiedliwego procesu czy wolność myśli, sumienia i wyznania<sup>23</sup>.

Szczególne znaczenie w regionalnej, europejskiej ochronie praw migrantów mają przepisy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka<sup>24</sup>. Ustanawia ona standardy ochrony, które muszą być również zapewnione na poziomie unijnym. Zgodnie z art. 52 ust. 3 KPP: „W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”.

Prawo do swobodnego poruszania się cudzoziemców przebywających legalnie na terytorium państwa goszczącego zostało zagwarantowane w art. 2 ust. 1 Protokołu nr 4 do Konwencji<sup>25</sup>.

Problemem szeroko dyskutowanym w doktrynie i obecnym w praktyce orzecniczej sądów międzynarodowych i krajowych jest konieczność wyważenia ochrony dwóch kluczowych wartości: bezpieczeństwa państwa i wolności przemieszczania się migrantów<sup>26</sup>. Szczególnego znaczenia nabiera konieczność zapewnienia równowagi pomiędzy prawami migrantów do przemieszczania się a zapewnieniem bezpieczeństwa państwa w dobie zagrożenia terroryzmem<sup>27</sup>.

Prawa podstawowe podlegać mogą limitacji, tj. ograniczeniu. Limitacja oznacza „prawnie dopuszczalną możliwość ograniczenia praw człowieka w imię konkretnego celu prawnitego, pod warunkiem spełnienia określonych wymogów”<sup>28</sup>. Celem takim może być bezpieczeństwo państwa, jak również porządek publiczny czy ochrona zdrowia publicznego. Klauzule limitacyjne zawarte są w aktach prawa krajowego i międzynarodowego gwarantujących prawa człowieka – przykładem

---

<sup>22</sup> Zob. A. McMahon, *The role of State in Migration Control. The Legitimacy Gap and Moves towards a Regional Model*, Leiden–Boston 2016, s. 73.

<sup>23</sup> Zob. A. Szklanna, *Ochrona prawna cudzoziemca w świetle orzecznictwa europejskiego trybunału praw człowieka*, Warszawa 2010, s. 160 i n.

<sup>24</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).

<sup>25</sup> Protokół nr 1 i nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu 20 marca 1952 r. oraz sporządzony w Strasburgu 16 września 1963 r. (Dz.U. 1995, nr 36, poz. 175); A. Szklanna, *Ochrona prawna...*, s. 186.

<sup>26</sup> K. Moss, *Balancing Liberty and Security. Human Rights, Human Wrongs*, Palgrave MacMillan 2011, s. 23; B. Walczak-Kowalik, *Bezpieczeństwo publiczne a prawa i wolności jednostki [w:] Prawa człowieka i ludzkie bezpieczeństwo. Osiągnięcia i wyzwania w 70. Rocznicy ogłoszenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, red. D. Bieńkowska, R. Kozłowski, Warszawa 2019, s. 112.

<sup>27</sup> S. Martin, *International Migration...*, s. 182.

<sup>28</sup> M. Szuniewicz, *Ochrona bezpieczeństwa państwa jako przesłanka ograniczenia praw i wolności jednostki w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2016, s. 33.



może być EKPC, która przewiduje możliwość limitacji m.in. w stosunku do prawa poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8) i wolności myśli, sumienia i wyznania (art. 9).

Swoiste wytyczne dla zastosowania limitacji w swobodnym przepływie osób zawiera także preambuła Kodeksu granicznego Schengen: „Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odstępstwo od podstawowej zasady swobody przepływu osób należy interpretować ściśle, a koncepcja porządku publicznego zakłada istnienie rzeczywistego, obecnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa”<sup>29</sup>.

## **Analizowane przepisy prawa lotniczego w porządku prawnym Unii Europejskiej**

Wolność swobody przepływu osób dotyczy przekraczania granic wewnętrznych w strefie Schengen. Tym samym prawo Unii Europejskiej gwarantuje swoim obywatelom i legalnie przebywającym na terytorium Unii obywatelom państw trzecich swobodę poruszania się pomiędzy państwami członkowskimi i przekraczania granic. Szczególnym reżimem bezpieczeństwa objęte zostały zasady przekraczania granic w ruchu lotniczym. W związku z tym nie mają do niego zastosowania przepisy Kodeksu granicznego Schengen, a szczególnego rozporządzenia wykonawczego Komisji 2015/1998 z 5 listopada 2015 r. ustanawiającego szczególne środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego<sup>30</sup>.

Zgodnie z art. 1 rozporządzenie określa „szczególne środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji zagrażającymi bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego”. Tym samym priorytetową wartością chronioną przez przepisy rozporządzenia jest bezpieczeństwo w podróży lotniczej.

Zasady kontroli bezpieczeństwa pasażerów w ruchu lotniczym zostały uregulowana w pkt 4.1.1 załącznika do rozporządzenia wykonawczego. Zgodnie z nim pasażer powinien być poddany kontroli przez przynajmniej jedną z wymienionych w rozporządzeniu metod. Są to: kontrola manualna, bramki do wykrywania metali, psy do wykrywania materiałów wybuchowych, urządzenia do wykrywania śladowych ilości materiałów wybuchowych i urządzenia do prześwietlania osób niewykorzystujące promieniowania jonizującego. W przypadku, gdy kontroler bezpieczeństwa nie może jednoznacznie stwierdzić, czy dana osoba przenosi przedmioty zabronione, pasażer jest poddawany ponownej kontroli lub odmawia mu się dostę-

<sup>29</sup> Pkt 27 preambuły Kodeksu granicznego Schengen.

<sup>30</sup> Dz.U. UE L 299 z 14 listopada 2015 r., s. 1–142.

pu do stref zastrzeżonych. Rozporządzenie przewiduje możliwość odmowy przez pasażera poddania się kontroli za pomocą urządzenia do prześwietlania osób – wówczas zastosowana powinna być alternatywna metoda kontroli. Co istotne, rozporządzenie nie przewiduje ogólnej możliwości odmowy przez pasażera poddania się kontroli przy wejściu do stref zastrzeżonych.

Aby jednak kontrola odbywała się z pełnym poszanowaniem tożsamości kulturowej cudzoziemca, zgodnie z pkt 11.2.3.1 załącznika do rozporządzenia wykonawczego osoby przeprowadzające na lotniskach Unii Europejskiej kontrolę bezpieczeństwa kierowane są na szkolenia obejmujące umiejętności interpersonalne, w szczególności sposoby postępowania w przypadku różnic kulturowych i pasażerów potencjalnie uciążliwych.

Szczególny reżim rozporządzenia wykonawczego i znaczenie jego przepisów dla zapewnienia jak najwyższego stopnia bezpieczeństwa odzwierciedla również redakcja przepisów załącznika. Tradycyjnie w aktach prawnych Unii Europejskiej przyjmowana jest klauzula generalna dotycząca przestrzegania praw podstawowych w wykonywaniu przepisów danego aktu prawa wtórnego<sup>31</sup>. Klauzula taka nie znalazła się w rozporządzeniu przede wszystkim ze względu na jego wykonawczy charakter. Jednak zgodnie z postanowieniami KPP Karta ma zastosowanie „do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”<sup>32</sup>. Tym samym w zakresie praktycznego zastosowania zasad kontroli regulowanych przez rozporządzenie wykonawcze obowiązujące są gwarancje ochrony praw podstawowych wobec podróżnych.

### **Sprawa Shamindera Puriego jako źródło modelowego wyważenia wartości *liberty* i *security*?**

Shaminder Puri jest obywatelem Zjednoczonego Królestwa i jako obywatel Unii Europejskiej podróżował, przekraczając granicę wewnętrzną Unii w ruchu lotniczym w 2009 i 2010 r. Jest osobą wyznania sikhijskiego, zaś członkowie tej grupy wyznaniowej noszą turbany, których zdjęcie w miejscu publicznym stanowi zniewagę dla wyznawcy ze względu na fakt, że głowa w tej religii jest uznawana za intymną część ciała.

---

<sup>31</sup> Np. Kodeks graniczny Schengen w przepisie art. 4 stanowi: „Stosując niniejsze rozporządzenie, państwa członkowskie w pełni przestrzegają odpowiednich przepisów prawa Unii, w tym Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej «Kartą»), prawa międzynarodowego, w tym Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (zwanej dalej «konwencją genewską»), zobowiązań związanych z dostępem do ochrony międzynarodowej, w szczególności zasady non-refoulement, oraz praw podstawowych”.

<sup>32</sup> Art. 51 ust. 1 KPP.

Podczas jednej z pięciu podróży w trakcie kontroli bezpieczeństwa na lotnisku Okęcie Shaminder Puri został poproszony przez funkcjonariuszy Straży Granicznej o zdjęcie turbanu. Funkcjonariusze ci zapewнили mu możliwość kontroli w oddzielnym pomieszczeniu. Prośba ta spotkała się z odmową podróżującego (Puri prosił o kontrolę manualną turbanu na głowie oraz użycie ręcznego skanera, na co nie zgodzili się strażnicy), w związku z tym nie mógł on wejść na pokład samolotu i odbyć zaplanowanej podróży.

Puri uznał, że podczas kontroli bezpieczeństwa naruszone zostały jego dobra osobiste i wniósł pozew przeciwko Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Komendanta Głównego Straży Granicznej. Postępowanie sądowe toczyło się w trzech instancjach. Zarówno sąd okręgowy, jak i sąd apelacyjny nie uznały jego roszczeń za zasadne<sup>33</sup>, zaś finalnie Sąd Najwyższy oddalił jego skargę kasacyjną<sup>34</sup>.

W opisywanej sprawie analizie poddane zostały zarówno przytoczone powyżej przepisy unijnego prawa lotniczego, jak i przepisy prawa krajowego dotyczące kontroli granicznej. Zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy o Straży Granicznej: „Funkcjonariusze w toku wykonywania czynności służbowych mają obowiązek respektowania godności oraz przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela”<sup>35</sup>. Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o Straży Granicznej funkcjonariusze SG mają prawo dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży, sprawdzania ładunków w portach i na dworcach oraz w środkach komunikacji lotniczej, drogowej, kolejowej i wodnej<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Wyrok SO w Warszawie z dnia 21 grudnia 2011 r., sygn. XXIV C 920/10; wyrok SA w Warszawie I Wydział Cywilny z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. I ACa 499/12.

<sup>34</sup> Wyrok SN z dnia 17 września 2014 r., sygn. ICSK 439/13.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 2022, poz. 1061).

<sup>36</sup> Ponadto w momencie wydawania wyroku przez Sąd Najwyższy obowiązywało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 września 2005 r. w sprawie form kontroli bezpieczeństwa przeprowadzanej w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz w środkach komunikacji międzynarodowej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. 2005, nr 197, poz. 1642), zgodnie z którym: „Formami kontroli bezpieczeństwa podróżnych oraz członków załóg statków powietrznych są:

- 1) kontrola manualna;
- 2) kontrola przy zastosowaniu bramki magnetycznej do wykrywania metalu;
- 3) kontrola manualna z wykorzystaniem ręcznego detektora metalu;
- 4) sprawdzenie za pomocą innego sprzętu specjalistycznego;
- 5) kontrola osobista”.

Obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie form kontroli bezpieczeństwa przeprowadzanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. 2012, poz. 862) odsyła w tej kwestii bezpośrednio do prawa unijnego, stanowiąc: „Formami kontroli bezpieczeństwa przeprowadzanej w zasięgu terytorialnym lotniczego przejścia granicznego i w porcie lotniczym oraz w środkach międzynarodowej komunikacji lotniczej w stosunku do pasażerów, osób niebędących pasażerami i przenoszonych przez nie przedmiotów oraz bagażu kabinowego, bagażu rejestrowanego, bagażu rejestrowanego bez właściciela, ładunków, zaopatrzenia pokładowego i statków powietrznych są formy określone w załączniku do

Kontrola taka jest dokonywana:

- „a) w razie istnienia uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary,
- b) w celu znalezienia broni lub innych niebezpiecznych przedmiotów mogących służyć do popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary,
- c) w celu znalezienia przedmiotów, których użycie może spowodować naruszenie bezpieczeństwa publicznego lub porządku publicznego,
- d) w celu znalezienia przedmiotów, których posiadanie jest zabronione, a także przedmiotów podlegających zajęciu na potrzeby postępowań prowadzonych w związku z realizacją czynności, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1–5b, 7 lub 10–14,
- e) gdy jest to niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa innych osób, w tym funkcjonariuszy realizujących czynności służbowe lub osób, w stosunku do których są wykonywane czynności służbowe, gdy osoby te są doprowadzane lub umieszczane lub przebywają w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców,
- f) jeżeli zachowanie osób, o których mowa w lit. e, wskazuje, że mogą one stanowić zagrożenie dla siebie lub z posiadanych informacji wynika, że podejmowały już wcześniej próby samookaleczenia,
- g) gdy jest to niezbędne dla zapewnienia porządku w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców”.

Przepis ten został jednak uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją RP w zakresie, w jakim uprawnia funkcjonariuszy Straży Granicznej do dokonywania kontroli osobistej, nie określając granic tej kontroli, o czym będzie mowa poniżej.

Sąd w sprawie Puriego badał zaistnienie naruszenia dóbr osobistych gwarantowanych jednostce na podstawie art. 23 Kodeksu cywilnego<sup>37</sup>. Sąd okręgowy w analizowanej sprawie uznał naruszenie dóbr osobistych, co potwierdził Sąd Najwyższy. Naruszenie to nie było jednak bezprawne.

---

rozporządzenia Komisji (UE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiającego szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego (Dz. Urz. UE L 55 z 05.03.2010, str. 1, z późn. zm.)”. Należy nadmienić, że rozporządzenie powinno też zostać znowelizowane, ponieważ obecnie obowiązującym aktem prawa unijnego w obszarze prawa lotniczego jest rozporządzenie wykonawcze Komisji 2015/1998 z 5 listopada 2015 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego. Tym samym obecnie rozporządzenie odsyła do nieaktualnego źródła prawa Unii Europejskiej.

<sup>37</sup> Zgodnie z nim: „Dobra osobiste człowieka, jak w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach”. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks Cywilny (Dz.U. 2022, poz. 1360).

Z analizy przepisów prawa przeprowadzonych przez sąd orzekający wynika, że w sprawie Puriego katalog naruszonych dóbr osobistych obejmował przyrodzoną godność<sup>38</sup>, wolność sumienia i wyznania<sup>39</sup> oraz wolność przemieszczania się. W ocenie sądu czynności związane z kontrolą osób naruszają dobra osobiste osoby kontrolowanej, gdyż niemożliwe jest przeprowadzenie kontroli bez naruszenia chociażby nietykalności cielesnej.

Naruszenie dóbr osobistych w czasie kontroli granicznej nie jest jednak co do zasady bezprawne. W przypadku Puriego sąd uznał, że działania podejmowane przez funkcjonariuszy mieściły się w granicach przyznanych im przez ustawę uprawnień. W ocenie sądu zgoda osoby pokrzywdzonej, w tym wypadku pasażera, na przeprowadzenie kontroli w ruchu lotniczym stanowi okoliczność wyłączającą bezprawność.

Ponadto prowadzenie kontroli granicznej służy ochronie bezpieczeństwa pasażerów i bezpieczeństwa w ruchu lotniczym i w ocenie sądu stanowi wartość nadrzędną w stosunku do potrzeby indywidualnej ochrony dóbr osobistych jednego pasażera. Szczególne znaczenie potrzeba ochrony bezpieczeństwa lotów zyskała w dobie zagrożenia terroryzmem.

Sąd uznał, że kontrola powinna się odbywać przy jak najmniejszej ingerencji w dobra osobiste kontrolowanego, zaś kontrolerzy powinni w możliwie największym stopniu szanować zwyczaje pasażerów i ich praktyki religijne. Tym samym konieczne w ocenie zachowania kontrolujących i ocenie samego procesu kontroli granicznej było odwołanie się do zasady proporcjonalności.

Sąd Najwyższy odwołał się także do ugruntowanej linii orzeczniczej sądów międzynarodowych w sprawach, w których konieczne było wyważenie pomiędzy ochroną indywidualnych praw człowieka, w tym wolności religijnej, a bezpieczeństwem publicznym. Wśród spraw toczących się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka wymienić należy sprawę X przeciwko Zjednoczonemu Królestwu<sup>40</sup> i Phull przeciwko Francji<sup>41</sup>. W pierwszej z nich za niedopuszczalną uznano skargę praktykującego sikha, który twierdził, że obowiązek noszenia kasku podczas jazdy motorem narusza wolność jego wyznania. W drugiej skarżący wnosił o uznanie naruszenia wolności wyznania, ponieważ musiał zdjąć turban podczas kontroli w ruchu lotniczym. Trybunał nie uznał istnienia naruszenia. W obydwu sprawach nadrzędną wartością wymagającą ochrony było bezpieczeństwo publiczne<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> Zob. wyrok SN z 30 października 2003 r., sygn. IV CK 192/01.

<sup>39</sup> Zob. wyrok SN z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. III CKN 618/00.

<sup>40</sup> Decyzja Komisji z 12 lipca 1978 r. w sprawie X przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr skargi 7992/77.

<sup>41</sup> Wyrok ETPC z 11 stycznia 2005 r. w sprawie Suku Phull przeciwko Francji, nr skargi 35753/03.

<sup>42</sup> Pośrednio analizowanego tematu dotyczyła też sprawa Mann Singh przeciwko Francji (decyzja o niedopuszczalności skargi z 13 listopada 2008 r., nr skargi 24479/07). Trybunał uznał za niedopuszczalną skargę sikha, który twierdził, że obowiązek przedstawienia zdjęcia do dokumentu tożsamości w turbanie narusza jego wolność wyznania. Sprawa była rozpatrywana również przez

Nowe światło na analizowaną sprawę rzuca wyrok Trybunał Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 17/14. Trybunał orzekł w wyroku o niezgodności przytoczonego powyżej art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej z art. 41 ust. 1 i art. 47 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP w zakresie, w jakim uprawnia funkcjonariuszy Straży Granicznej do dokonywania kontroli osobistej, nie określając granic tej kontroli. Rzecznik Praw Obywatelskich wnosił w niniejszej sprawie o zbadanie zgodności „przepisów rangi ustawowej, w których użyto pojęć «przeszukanie osoby» i «kontrola osobista», nie definiując ich i nie wskazując czynności składających się na przeszukanie osoby i kontrolę osobistą, a w związku z tym nie określając granic ingerencji organów władzy publicznej w sferę prawa do prywatności, nietykalności i wolności osobistej”, z konstytucyjnymi gwarancjami wolności osobistej i ochrony życia prywatnego. Rzecznik zauważył, że w dyskutowanym przepisie dochodzi do kolizji praw i wolności człowieka z potrzebą ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego<sup>43</sup>.

Jak podkreślił w uzasadnieniu Trybunał Konstytucyjny, zarówno wolność osobista (art. 41 Konstytucji RP), jak i prawo do ochrony życia prywatnego (art. 47) nie mają charakteru absolutnego. Tym samym zgodnie z art. 31: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”<sup>44</sup>.

---

Komitet Praw Człowieka ONZ, który stwierdził naruszenia art. 18 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Komitet uznał, że władze francuskie nie wykazały, że wykonanie fotografii w turbanie naruszy interes ogólny.

UN Human Rights Committee (HRC), Communication no. 1928/2010: Human Rights Committee : views adopted by the Committee at its 108<sup>th</sup> session, 8–26 July 2013, 26 September 2013, CCPR/C/108/D/1928/2010, <https://www.refworld.org/docid/5264f73f4.html> (10.09.2022).

Prawo polskie pozostaje w zgodności z decyzją Komitetu – zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy o cudzoziemcach: „Cudzoziemiec noszący nakrycie głowy zgodnie z zasadami swojego wyznania może dołączyć do wniosku fotografię przedstawiającą go w nakryciu głowy, o ile wizerunek twarzy jest w pełni widoczny. W takim przypadku do wniosku dołącza się oświadczenie cudzoziemca o przynależności do wspólnoty wyznaniowej”.

<sup>43</sup> Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2017 r., sygn. K 17/14, Dz.U. 2017, poz. 2405, pkt 1.4 uzasadnienia wyroku.

<sup>44</sup> Warto w tym miejscu przytoczyć wyrok TK z dnia 30 lipca 2014 r., sygn. K 23/11, Dz.U. 2014, poz. 1055. Trybunał uznał wówczas, że „przepisy ustawowe ograniczające konstytucyjne wolności lub prawa muszą być (...) sformułowane w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto i w jakiej sytuacji podlega ograniczeniom przez organy państwa; muszą być na tyle precyzyjne, by je stosowano i interpretowano w jednolity sposób; wreszcie muszą być tak ujęte, by zakres ich zastosowania obejmował wyłącznie sytuacje, w których racjonalny ustawodawca zamierzał wprowadzić regulację ograniczającą korzystanie z konstytucyjnych wolności i praw. (...) ustawowe ograniczenia (...) powinny być możliwe do ustalenia już na podstawie wykładni językowej przepisów ustawy, bez potrzeby odwoływania się do wykładni systemowej czy funkcjonalnej”.

Trybunał Konstytucyjny, uzasadniając stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów, zwrócił uwagę, że ustawodawca nie wprowadził wyraźnego rozróżnienia pomiędzy pojęciami *przeszukanie* i *kontrola osobista*, zaś redakcja przepisów jest lapidarna i nie pozwala na ustalenie zakresu i charakteru czynności faktycznych, jakie składają się na przeszukanie i kontrolę osobistą<sup>45</sup>. Trybunał podkreślił, że „konieczne jest ustanowienie norm *ex ante* legitymizujących podjęcie jasno określonych zachowań, dzięki którym zakres interwencji byłby przewidywalny dla wszystkich, którzy mogliby być jej poddani”<sup>46</sup>.

Zgodnie z art. 190 Konstytucji RP orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne. Niestety do dziś polski ustawodawca nie znowelizował diskutowanego art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy o Straży Granicznej<sup>47</sup>. W drodze nowelizacji ustawy w 2018 r. dodany jednak został art. 11 aa, który definiuje, na czym polega kontrola osobista<sup>48</sup>.

Na podstawie przedstawionej analizy orzeczenia w sprawie Puriego w oparciu o przepisy prawa krajowego i międzynarodowego można próbować skonstruować model postępowania w procesie kontroli osobistej w ruchu lotniczym na etapie przekraczania granicy. Na model ten składają się następujące elementy:

1. Kontrola osobista w ruchu lotniczym każdorazowo narusza dobra osobiste podróznego, w tym może naruszać wolność wyznania, wolność poruszania się i prawo do ochrony życia osobistego.
2. Podróżny w sposób domniemany, decydując się na podróż w ruchu lotniczym, wyraża zgodę na tego rodzaju naruszenie.

---

<sup>45</sup> Pkt 3.4.5 uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. K 17/14.

<sup>46</sup> Pkt 3.4.6 uzasadnienia wyroku w sprawie o sygn. K 17/14.

<sup>47</sup> 1 stycznia 2023 r. wchodzi w życie znowelizowany art. 11 ustawy o Straży Granicznej. Nie zawiera on jednak definicji legalnej kontroli osobistej.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 2399). Artykuł wszedł w życie 25 grudnia 2018 r. Zgodnie z nim:

„1. Kontrola osobista polega na sprawdzeniu:

- a) zawartości odzieży i obuwia osoby poddawanej kontroli osobistej, zwanej dalej «osobą kontrolowaną», i przedmiotów, które znajdują się na jej ciele, bez odsłaniania przykrytej odzieżą powierzchni ciała;
  - b) zawartości odzieży i obuwia osoby kontrolowanej oraz przedmiotów, które znajdują się na jej ciele, z odsłonięciem przykrytych odzieżą powierzchni ciała w celu oraz w zakresie niezbędnym do odebrania broni lub przedmiotów, o których mowa w art. 11 uprawnienia funkcjonariuszy w trakcie wykonywania zadań służbowych ust. 1 pkt 2 lit. b–d, w przypadku gdy ujawniono ich posiadanie przez osobę kontrolowaną podczas sprawdzenia, o którym mowa w pkt 1, i gdy do ich odebrania nie jest wystarczające zastosowanie czynności, o których mowa w pkt 1;
  - c) jamy ustnej, nosa, uszu oraz włosów osoby kontrolowanej;
  - d) miejsc intymnych osoby kontrolowanej, w szczególności uzasadnionych przypadkach.
2. Funkcjonariusz dokonuje kontroli osobistej w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby kontrolowanej oraz w zakresie niezbędnym w danych okolicznościach do realizowania celu dokonywanej kontroli”.

3. Przesłanką wyłączającą bezprawność naruszenia jest zgoda pasażera oraz umocowanie prawne funkcjonariuszy do prowadzenia kontroli.
4. Zgodnie z zasadą limitacji praw i wolności człowieka wyżej wymienione prawa (m.in. wolność wyznania i ochrona życia prywatnego) podlegają ograniczeniu ze względu na ochronę wartości wyższej, jaką jest w tym wypadku bezpieczeństwo w ruchu lotniczym.
5. Kontrola taka powinna się odbywać przy poszanowaniu godności i praw podstawowych pasażera w najwyższym możliwym stopniu i nie może w żaden sposób prowadzić do dyskryminacji konkretnych grup pasażerów.
6. Przepisy prawa w jasny i niebudzący wątpliwości sposób powinny określać zakres i sposób przeprowadzania kontroli osobistej pasażera.

## Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że we współczesnych trendach migracyjnych transport lotniczy będzie zyskiwał na znaczeniu. Odpowiadając w oparciu o przeprowadzoną analizę przepisów prawa na postawione pytanie badawcze, należy stwierdzić, że w prawie międzynarodowym, w tym w regionalnym systemie ochrony w ramach Unii Europejskiej, funkcjonują skuteczne gwarancje ochrony praw migrantów. Odpowiedzialność za ich wdrożenie w praktyce spoczywa w dużej mierze na organach administracyjnych państw członkowskich.

Prawo unijne zapewnia zachowanie równowagi pomiędzy ochroną wolności przemieszczania się a ochroną bezpieczeństwa publicznego rozumianego tutaj jako bezpieczeństwo podróży. Model stworzony w oparciu o wyrok w sprawie Puriego może stanowić podstawę tworzenia algorytmów postępowania służb odpowiedzialnych za kontrolę osobistą podróżnych w ruchu lotniczym.

Należy podkreślić, że kluczowym zagadnieniem warunkującym legalność limitacji swobody przemieszczania się, ochrony życia prywatnego i wolności wyznania podróżnych jest wprowadzenie na poziomie przepisów prawa krajowego spójnej i szczegółowej definicji legalnej kontroli osobistej wraz z określeniem czynności, jakie mogą mieć podczas takiej kontroli miejsce. Wówczas podróżnym wyrażającym domniemaną zgodę na tę kontrolę w przypadku wyboru drogi lotniczej zapewnione jest bezpieczeństwo prawne.

## Bibliografia

- Annual Report on Migration and Asylum 2021. Statistical Annex*, Co-produced by Eurostat and European Migration Network, June 2022.
- Castles S., Miller M.J., *Migracje we współczesnym świecie*, Warszawa 2011.
- Chetail V., *International Migration Law*, Oxford 2019.



- Costello C., *The Human Rights of Migrants and Refugees in European Law*, Oxford 2016.
- Dawson M., *The Governance of EU Fundamental Rights*, Cambridge 2018.
- Eisele K., *The External Dimension of the EU's Migration Policy. Different Legal Positions of Third – Country Nationals in the EU: A Comparative Perspective*, Leiden–Boston 2014.
- El Ghamari M., *Bezpieczeństwo granic – wymiar funkcjonalny [w:] Unia Europejska w poszukiwaniu swoich granic*, red. M. Trojanowska-Strzęboszewska, Warszawa 2017.
- Guild E., *Who Wants to Be an EU Citizen? [w:] EU Citizenship and Free Movement Rights. Taking Supranational Citizenship Seriously*, red. S. Mantu, P. Minderhoud, E. Guild, Boston–Leiden 2020.
- Human Rights and Immigration*, red. R. Rubio-Marin, Oxford 2014.
- Jurczyk T., *Trzy źródła praw podstawowych Unii Europejskiej [w:] Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2014.
- Kosińska A.M., *Prawa kulturalne obywateli państw trzecich w prawie Unii Europejskiej*, Lublin 2018.
- Kosińska A.M., Szachon-Pszenny A., *Bezpieczeństwo w polityce migracyjnej i azylowej Unii Europejskiej [w:] Bezpieczeństwo wschodniej granicy Unii Europejskiej w transgranicznym przepływie osób i towarów*, red. A. Kosińska, P. Witkowski, Zamość 2016.
- Martin S., *International Migration. Evolving Trends from the Early Twentieth Century to the Present*, Cambridge 2014.
- McMahon A., *The role of State in Migration Control. The Legitimacy Gap and Moves towards a Regional Model*, Leiden–Boston 2016.
- Migration, Borders and Citizenship. Between Policy and Public Spheres*, red. M. Ambrosini, M. Cinalli, D. Jacobson, Palgrave MacMillan 2020.
- Molendowska M., *Polityka bezpieczeństwa Unii Europejskiej w obliczu współczesnego kryzysu migracyjnego [w:] Polityka migracyjna w obliczu współczesnych wyzwań. Teoria i praktyka*, red. H. Chałupczak, M. Lesińska, E. Pogorzała, T. Browarek, Lublin 2018.
- Moss K., *Balancing Liberty and Security. Human Rights, Human Wrongs*, Palgrave MacMillan 2011.
- Pastore P., *Visas, Borders, Immigration: Formation, Structure and Current Evolution of the EU Entry Control System [w:] Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, red. N. Walker, Oxford 2006.
- Szklanna A., *Ochrona prawna cudzoziemca w świetle orzecznictwa europejskiego trybunału praw człowieka*, Warszawa 2010.
- Szuniewicz M., *Ochrona bezpieczeństwa państwa jako przesłanka ograniczenia praw i wolności jednostki w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2016.
- Walczak-Kowalik B., *Bezpieczeństwo publiczne a prawa i wolności jednostki [w:] Prawa człowieka i ludzkie bezpieczeństwo. Osiągnięcia i wyzwania w 70. Rocznice ogłoszenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, red. D. Bieńkowska, R. Kozłowski, Warszawa 2019.
- Weissbrodt D., Divine M., *International Human Rights of Migrants [w:] Foundations of International Migration Law*, red. B. Opeskin, R. Perruchoud, J. Redpath-Cross, Cambridge 2012.
- World Migration Report 2022*, red. M. McAuliffe, A. Triandafyllidou, Geneva 2021.

## Streszczenie

Celem artykułu jest prezentacja specyfiki ruchu lotniczego i kontroli osobistej jako sytuacji, w której dochodzi do uprawnionej limitacji praw podstawowych podróżujących. Opracowanie stawia pytanie badawcze, czy prawo unijne zapewnia skuteczną ochronę praw osób migrujących w procesie przekraczania granicy w ruchu lotniczym. Ruch lotniczy ze względu na swoją specyfikę

wymaga regulowania poprzez wprowadzanie szczególnych klauzul bezpieczeństwa. Tym samym istnieje konieczność zapewnienia w systemie prawnym swoistego balansu pomiędzy koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa a gwarancjami poszanowania podstawowych wolności podróżujących.

Rozważania zawarte w prezentowanym artykule oparte są w znacznej mierze na analizie sprawy Shamindera Puriego, sikh, w momencie podróży obywatela Unii Europejskiej, który w czasie kontroli granicznej na lotnisku Okęcie został poproszony o zdjęcie turbanu, co uznał za zniewagę i w konsekwencji pozwał Skarb Państwa. Artykuł stawia w konsekwencji pytanie, czy w oparciu o argumentację sądów można wypracować model postępowania w sprawie ochrony i ewentualnego ograniczenia praw podstawowych wobec podróżnych przekraczających granice w ruchu lotniczym.

*Słowa kluczowe:* migracja, wolność przemieszczania się, kontrola w ruchu lotniczym, prawo lotnicze, kontrola osobista

## **BORDER CONTROL OF THE FOREIGNERS IN THE AIR TRAFFIC IN THE LIGHT OF FUNDAMENTAL RIGHTS PROTECTION**

### **Summary**

The aim of this article is to present the specific characteristics of air traffic and of manual search of a person and their belongings in a situation where restriction of travelers' fundamental rights is permitted. The study asks a research question whether the EU law ensures effective protection of rights of migrant persons in the border crossing process in air traffic. Given its specific nature, air traffic requires regulation through the introduction of detailed security clauses. Thus, a special balance between having to ensure security and guarantees of respect for passengers' basic freedoms must be safeguarded.

A discussion presented in this article is largely based on an analysis of the case of Shaminder Puri, a Sikh and an EU citizen at the time of his travel. During border control at the Okęcie Airport he was asked to take off his turban, which he saw as an insult and as a consequence sued the State Treasury. Following that, the article asks a question whether by relying on arguments from courts we may develop a model of procedure for protection and possible limitation of fundamental rights towards travellers who cross borders in air traffic.

A discussion presented in this article is largely based on an analysis of the case of Shaminder Puri, a Sikh and an EU citizen at the time of his travel. During border control at the Okęcie Airport he was asked to take off his turban, which he saw as an insult and as a consequence sued the State Treasury. Following that, the article asks a question whether by relying on arguments from courts we may develop a model of procedure for protection and possible limitation of fundamental rights towards travelers who cross borders in air traffic.

*Keywords:* migration, freedom of movement, control in the traffic air, personal control

**Ewa Kubas**

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0003-1952-3875

**OGRANICZENIA W ZAKRESIE PROWADZENIA  
ZBIÓREK PUBLICZNYCH W DOBIE PANDEMII COVID-19**

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych<sup>1</sup> zbiórką publiczną jest zbieranie ofiar w gotówce lub w naturze w miejscu publicznym na określony, zgodny z prawem cel pozostający w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>2</sup>, oraz na cele religijne. Aby móc przeprowadzić tak rozumianą zbiórkę publiczną, organizator musi złożyć wniosek o jej zalegalizowanie, którego zatwierdzenie następuje w drodze czynności materialno-technicznej. Dopiero po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku i umieszczeniu informacji na portalu zbiorów publicznych można przystąpić do przeprowadzania zbiórki w miejscu publicznym. Należy jednak wskazać, że w związku z wystąpieniem w Polsce epidemii wywołanej zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 prowadzenie akcji zbiórkowych zostało w znacznym stopniu utrudnione, a wprowadzone na terenie Rzeczypospolitej ograniczenia w wielu przypadkach uniemożliwiły przeprowadzenie akcji zbiórkowych.

Z definicji zbiórki publicznej wynika, że może ona być przeprowadzona tylko w miejscu publicznym. W art. 1 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych wskazano przykładowy katalog takich miejsc, zaliczając do nich miejsca ogólnodostępne, a w szczególności ulice, place, parki i cmentarze. Ustawodawca umieścił więc w wymienionym przepisie przykładowy katalog miejsc publicznych, jednak nie wprowadził definicji legalnej. W związku z tym znaczenia tego pojęcia należy poszukiwać w poglądach przedstawicieli doktryny. Zdaniem R. Sawuły *miejsce publiczne* oznacza miejsce, które jest powszechnie dostępne dla nieokreślonej grupy osób. Może to być ulica, park, plac publiczny, obiekt komunikacji publicznej. Nie będzie miejscem publicznym mieszkanie czy

<sup>1</sup> Dz.U. 2020, poz. 1672 ze zm.

<sup>2</sup> Dz.U. 2020, poz. 1057 ze zm.

też pokój hotelowy<sup>3</sup>. Z kolei W. Kotowski podnosi, że miejsca publiczne to miejsca ogólnodostępne, czyli parki, ulice, targowiska, skwery, parkingi, dworce komunikacji publicznej, lokale gastronomiczne oraz place – w szczególności place zabaw dla dzieci<sup>4</sup>. Na uwagę zasługuje również ocena Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, zgodnie z którą uznanie jakiegoś miejsca za publiczne „nie jest zależne od spełniania jakichś standardów normatywnych, lecz jest pochodną stanu faktycznego. O publicznym charakterze miejsca decyduje jego komunikacyjna funkcja oraz względnie powszechna dostępność w celu korzystania z tej właśnie funkcji”<sup>5</sup>. Należy więc stwierdzić, że miejscami publicznymi są te o charakterze ogólnodostępnym dla nieokreślonej liczby osób, które w celu przebywania na tej przestrzeni nie potrzebują zezwolenia.

Kontakt bezpośredni oraz gromadzenie się w miejscach publicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w sposób znaczący ograniczono, a niekiedy nawet uniemożliwiano w związku z dynamicznym wzrostem liczby zakażeń wirusem SARS-CoV-2. 14 marca 2020 r. na obszarze Polski wprowadzony został stan zagrożenia epidemicznego<sup>6</sup>. 20 marca 2020 r. stan ten został odwołany i wprowadzono stan epidemii na okres do odwołania<sup>7</sup>. Stan ten trwał do 16 maja 2022 r.<sup>8</sup> Rada Ministrów wydała też rozporządzenie z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>9</sup>.

W art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>10</sup> wskazano, że stan epidemii to sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z wystąpieniem epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych dla zminimalizowania skutków epidemii. Stan ten należy jednak odróżnić od wymienionego w pkt 23 tego samego przepisu stanu zagrożenia epidemicznego rozumianego jako sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii w celu podjęcia określonych w ustawie działań zapobiegawczych. Stan epidemii jest więc „sytuacją

---

<sup>3</sup> R. Sawuła, *Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi. Tekst ustawy z komentarzem, orzecnictwem i aktami wykonawczymi*, Rzeszów 2003, s. 327.

<sup>4</sup> W. Kotowski, komentarz do art. 11 ustawy o strażach gminnych [w:] W. Kotowski, *Straże gminne. Komentarz*, Lex 2014.

<sup>5</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 20 grudnia 2010 r., sygn. II SA/GI 1064/10, Lex nr 752677.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz.433).

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz.491).

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2022, poz.1027).

<sup>9</sup> Dz.U. 2020, poz. 566 ze zm.

<sup>10</sup> Dz.U. 2022, poz. 1657.

prawną”, która zaistniała w związku z wystąpieniem określonych okoliczności zagrażających bezpieczeństwu zdrowotnemu po to, aby podjąć działania przeciwepidemiczne i zapobiegawcze w celu zminimalizowania skutków epidemii. Stan epidemii jest ogłaszany w przypadku wystąpienia epidemii, a więc są to działania następcze, nie prewencyjne. Stan ten może być ogłoszony na całym terytorium państwa lub jego części, w zależności od źródła zakażenia i dynamiki jego rozprzestrzeniania się. Z kolei stan zagrożenia epidemicznego to sytuacja prawna wprowadzona na danym obszarze w związku z ryzykiem wystąpienia epidemii. Ma na celu podjęcie ustawowo określonych działań zapobiegawczych. Oznacza to, że ma charakter zapobiegawczy. Występowanie tych dwóch stanów jest poddyktowane możliwością zastosowania ograniczeń adekwatnych do zagrożenia, przy czym większa ingerencja jest dopuszczalna w przypadku stanu epidemii niż stanu zagrożenia epidemicznego<sup>11</sup>.

Zgodnie z art. 46 ust. 1 i 2 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii na obszarze województwa lub jego części ogłasza i odwołuje wojewoda w drodze rozporządzenia, na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Natomiast jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje w drodze rozporządzenia minister właściwy ds. zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym ds. administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego. W rozporządzeniach, o których mowa, można ustanowić: czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się, czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych, czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy, zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności, obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów, nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciwepidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi, obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych – uwzględniając drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii. Ponadto na mocy art. 46 wspomnianej ustawy w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego Rada Ministrów może określić w drodze

---

<sup>11</sup> M. Karpiuk, *Zasady postępowania podczas stanu epidemii wprowadzonego w związku z zakażeniami wirusem SARS-COV-2*, „Wiedza Obronna” 2020, vol. 272, nr 3, s. 12–13.

rozporządzenia, na podstawie danych przekazanych przez ministra właściwego ds. zdrowia, ministra właściwego ds. wewnętrznych, ministra właściwego ds. administracji publicznej, Głównego Inspektora Sanitarnego oraz wojewodów: zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego, oraz rodzaj stosowanych rozwiązań, mając na względzie zakres stosowanych rozwiązań oraz uwzględniając bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Pomimo tego, że Rzeczpospolita Polska gwarantuje ochronę praw i wolności człowieka, to w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>12</sup> wskazano, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Trzeba jednak podkreślić, że „bezpieczeństwo zdrowotne w ostatnim czasie staje się naczelną wartością, która jest chroniona za pośrednictwem wielu instrumentów pozwalających na ograniczenia innych wartości. Ma to wpływ na współczesny wymiar bezpieczeństwa i jego pojmowanie. Pandemia COVID-19 wymusiła zmianę myślenia i działania w zakresie ochrony jednostki, społeczeństwa czy też państwa. Zapewnienie takiej ochrony wymusza na jednostce określone zachowanie się – ograniczenie, bądź też rezygnację z szeregu uprawnień, przestrzeganie reżimu sanitarnego”<sup>13</sup>.

Wprowadzone ograniczenia mające na celu ochronę zdrowia i życia osób znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w sposób znaczący wpłynęły na relacje międzyludzkie. Bardzo dotkliwe okazały się również dla podmiotów korzystających z wolności zrzeszania się, która ma bezpośredni związek z organizacją i prowadzeniem zbiórek publicznych. Wolność zrzeszania się, która wynika z art. 12 i 58 Konstytucji RP, oznacza, że każdemu zapewnia się wolność zrzeszania. Za zrzeszenie się należy uznać strukturę, którą tworzą ludzie, opartą na dobrowolnej przynależności, stworzoną w celu realizacji wspólnie ustalonych zamierzeń osiąganych za pomocą wybranych środków. Sami członkowie konkretnego zrzeszenia powinni ustalić sposób podejmowania wspólnych decyzji. Co prawda art. 58 Konstytucji RP nie konkretyzuje form organizacyjnych, w jakich wolność zrzeszania się może być realizowana, jednak można tu zaliczyć: stowarzyszenia, fundacje, partie polityczne, związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe rolników, związki pracodawców, organizacje zawodowe oraz ruchy obywatelskie. Wolność zrzeszania się może być realizowana także w formie „innych dobrowolnych zrzeszeń”, które nie są objęte regulacją prawną<sup>14</sup>. Powo-

<sup>12</sup> Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>13</sup> M. Karpiuk, *Zasady postępowania...*, s. 18.

<sup>14</sup> M. Florczak-Wątor [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Lex/el. 2021.

ływanie się na wolność zrzeszania się ma bardzo istotne znaczenie w kontekście organizacji zbiorzek publicznych, ponieważ w art. 3 ustawy o zasadach prowadzenia zbiorzek publicznych ustawodawca wskazał, że uprawnionymi do prowadzenia zbiórki publicznej są tylko zrzeszenia, do których zaliczono: organizacje pozarządowe w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>15</sup>, podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, oraz komitety społeczne powoływane w celu przeprowadzenia zbiórki publicznej. Wobec tego należy stwierdzić, że pojedyncza osoba fizyczna nie jest uprawniona do zorganizowania zbiórki publicznej, ale już trzy osoby fizyczne zrzeszone w formie komitetu społecznego mogą podjąć taką inicjatywę. Ponadto trzeba przyjąć, że na szeroko rozumianą wolność zrzeszania się składa się również wolność pozyskiwania środków finansowych na wykonywanie zadań realizowanych przez te podmioty, które w tym celu mogą organizować i prowadzić zbiórki publiczne i uzyskać w ten sposób fundusze przeznaczyć na swoją działalność statutową<sup>16</sup>.

Zgodnie z wynikami raportów przedstawionych przez Stowarzyszenie Klon/Jawor większość organizacji pozarządowych w latach 2020–2021 zorganizowała swoją pracę w formie zdalnej, co było możliwe dzięki temu, że część stowarzyszeń i fundacji pracowała także zdalnie przed marcem 2020 r.<sup>17</sup> Przedstawiciele poszczególnych zrzeszeń podkreślali, że taka forma pracy w znacznym stopniu utrudniła im kontakt z odbiorcami ich działań, zwłaszcza w przypadku tych organizacji, które działały w obszarze kultury i sztuki oraz sportu i turystyki<sup>18</sup>. Wskazano też, że około 57% organizacji uczestniczących w badaniu odczuło zmiany w źródłach przychodów<sup>19</sup>, utrzymanie dotychczasowych darczyńców i sponsorów okazało się trudnością dla niemal połowy organizacji (47%), a 37% organizacji zgłaszało problem w prowadzeniu działań fundraisingowych, np. organizacji wydarzeń, kampanii służących pozyskiwaniu darowizn, wpłat z 1% podatku. Dla 26% organizacji utrudnione było prowadzenie działalności odpłatnej lub gospodarczej (tego typu działalność prowadziła mniej niż połowa wszystkich organizacji)<sup>20</sup>. Jak widać, poszczególne zrzeszenia podkreślały to, że w okresie wzrostu zachorowań w czasie pandemii organizacja wielu akcji mających na celu pozyskiwanie funduszy była bardzo utrudniona, a niekiedy niemożliwa ze względu na ograniczenia kontaktów międzyludzkich. Co prawda działają na świecie i w Polsce

<sup>15</sup> Dz.U. 2022, poz. 1327 ze zm.

<sup>16</sup> E. Kubas, *Zbiórki publiczne w świetle prawa administracyjnego*, Rzeszów 2021, s. 178 i n.

<sup>17</sup> B. Charycka, M. Gumkowska, *Praca w pandemii. Raport z badań organizacji pozarządowych 2020/2021*, Warszawa 2021, s. 14.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 20–21.

<sup>19</sup> B. Charycka, M. Gumkowska, *Rok w pandemii. Raport z badań organizacji pozarządowych 2020/2021*, Warszawa 2021, s. 44.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 54–55.

serwisy crowdfundingowe<sup>21</sup>, takie jak „Siepomaga.pl” czy „Wspieram.to”, jednak ich działalność nie jest objęta przepisami ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, ponieważ opiera się na gromadzeniu pieniędzy w formie bezgotówkowej. Zwrócił na to uwagę w wyroku z dnia 6 lutego 2012 r. Sąd Rejonowy w Krakowie, który stwierdził, że wszelkie zbiórki pieniężne oparte na obrocie bezgotówkowym, a więc i *crowdfunding*, nie podlegają pod przepisy ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiórkach publicznych<sup>22</sup>. Ustawa wskazuje bowiem wyraźnie na zbieranie ofiar w gotówce, a nie w formie bezgotówkowej. Zdaniem sądu „w żadnej mierze nie można było przyjąć, iż obrót bezgotówkowy (przelewy elektroniczne i system PayPal) był zbieraniem ofiar w gotówce i naturze w rozumieniu ustawy. Klóciło się to bowiem z intuicyjnym znaczeniem słowa gotówka”<sup>23</sup>. W świetle obowiązującej ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych należy przyjąć, że „zbieranie datków za pomocą SMS-ów, bezpośrednich wpłat na rachunek bankowy, poprzez portale społecznościowe (np. Facebook, Instagram), platformy crowdfundingowe oraz w każdy inny bezgotówkowy sposób nie jest zbiórką publiczną, gdyż nie spełnia podstawowych wymogów związanych z organizacją takiej zbiórki”<sup>24</sup>. W związku z powyższym trzeba stwierdzić, że organizatorzy czerpiący środki na swoją działalność ze zbiorów publicznych napotkali w tym zakresie trudności związane z ograniczeniami o charakterze sanitarno-epidemiologicznym, co w znacznej mierze utrudniło ich funkcjonowanie.

Ponadto na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 października 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>25</sup> w okresie od 31 października 2020 r. do 2 listopada 2020 r. zakazano wstępu na teren cmentarzy, z wyjątkiem pogrzebu i czynności z nim związanych. Ograniczenie to, zakazujące przebywania na cmentarzach, bardzo silnie dotknęło organizatorów zbiorów publicznych, ponieważ miejsca te były bardzo często utożsamiane z tego typu zbiórkami. Jako przykład można wskazać Społeczny Komitet Opieki nad Starymi Powązkami im. Jerzego Waldorffa, który corocznie organizuje kwestę na renowację zabytków Starych Powązek w Warszawie. W 2014 r. zbierano pieniądze do puszek i skarby od 1 do 2 listopada i w wyniku kwesty udało się zgromadzić 249 668,68 zł<sup>26</sup>. W 2019 r. zbiórka trwała dłużej, bo od 1 do 3 listopada,

---

<sup>21</sup> *Crowdfunding* (finansowanie społeczne) polega na gromadzeniu środków finansowych od internautów w formie bezzwrotnej ofiary albo płatności w zamian za nagrodę rzeczową. Może być też formą inwestycji w określone przedsięwzięcia, np. w firmę, oczekując udziału w zyskach w przyszłości. Zob. D.T. Dziuba, *Rozwój systemów crowdfundingu – modele, oczekiwania i uwarunkowania*, „Problemy Zarządzania” 2012, vol. 10, nr 3(38), s. 84.

<sup>22</sup> Dz.U. 2013, poz. 732 ze zm.

<sup>23</sup> Sygn. XI W 1497/11/P, „Gazeta Prawna” 2012, nr 183, poz. 12.

<sup>24</sup> E. Kubas, *Zbiórki publiczne...*, s. 178 i n.

<sup>25</sup> Dz.U. 2020, poz. 1917.

<sup>26</sup> [http://www.zbiorki.gov.pl/zbiorki/zbiorki/szczegoly-zbiorki.xhtml?zbiorka\\_nazwa=Kwesta%20Zaduszkowa&v=236272296124905508629950629077268229358400569360](http://www.zbiorki.gov.pl/zbiorki/zbiorki/szczegoly-zbiorki.xhtml?zbiorka_nazwa=Kwesta%20Zaduszkowa&v=236272296124905508629950629077268229358400569360) (10.09.2022).



i dzięki ofiarności osób przybyłych na cmentarz udało się zebrać 280 651,00 zł<sup>27</sup>. W 2020 r. w związku z wprowadzonym zakazem wstępu na teren cmentarza zbiórka nie odbyła się, natomiast w 2021 r. zebrano kwotę 224 050,34 zł<sup>28</sup>.

Pomimo tego, że tradycyjne kwestowanie do puszek było znacznie utrudnione, to z definicji legalnej zbiórki publicznej wynika, że możliwe jest zbieranie ofiar w gotówce lub w naturze do skarboxy stacjonarnej (zabezpieczonego pojemnika) ustawionej w miejscu publicznym. Na przykład można wskazać zbiórkę mającą miejsce od 7 stycznia do 31 grudnia 2020 r. w Hospicjum i Szpitalu Wojewódzkim w Łomży. Datki zbierano jedynie do skarboxy stacjonarnej na zakup leków, artykułów medycznych, środków czystości, artykułów spożywczych, paliwa do samochodów, opłacenie faktur itp. Organizatorem zbiórki było Łomżyńskie Towarzystwo Przyjaciół Chorych „Hospicjum” pw. Świętego Ducha, któremu udało się zbierać 3961,24 zł<sup>29</sup>. Inicjatywę gromadzenia darów w naturze podjęła również fundacja TESCO, która zorganizowała zbiórkę publiczną pod hasłem „Program dożywiania fundacji TESCO” od 1 marca 2020 r. do 28 lutego 2021 r. na obszarze całej Polski. Zbiórkę przeprowadzono w formie ofiar do skarbox stacjonarnych ustawionych przy kasach fiskalnych, kasach samoobsługowych oraz punktach obsługi klienta i do leków hiperbolicznych umieszczonych na pasażach w sieci sklepów Tesco Polska. Celem tej zbiórki publicznej było zebranie środków finansowych na realizację ogólnopolskiego programu dożywiania dzieci prowadzonego przez fundację Tesco. Pozyskane środki miały zostać przeznaczone na zakup żywności, artykułów przemysłowych i sprzętu AGD, niezbędnych do prowadzenia programu, organizację zajęć edukacyjnych z zakresu zdrowego trybu życia i odżywiania. Beneficjentami programu byli podopieczni organizacji i instytucji niosących pomoc osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym i niedożywieniem oraz prowadzących działalność w zakresie ochrony i promocji zdrowia. W wyniku zbiórki publicznej zgromadzono 206 257,67 zł<sup>30</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, że wprowadzenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej licznych ograniczeń wymuszonych przez wzrost liczby zakażeń wirusem SARS-COV-2 spowodowało daleko idące zmiany w każdej dziedzinie życia. Również organizatorzy zbiórek publicznych odczuli to, ponieważ

---

<sup>27</sup> [http://www.zbiorki.gov.pl/zbiorki/zbiorki/szczegoly-zbiorki.xhtml?zbiorka\\_nazwa=KWESTA%20ZADUSZKOW%A&v=-387517284403356778258228594717676837844193116144](http://www.zbiorki.gov.pl/zbiorki/zbiorki/szczegoly-zbiorki.xhtml?zbiorka_nazwa=KWESTA%20ZADUSZKOW%A&v=-387517284403356778258228594717676837844193116144) (10.09.2022).

<sup>28</sup> [http://www.zbiorki.gov.pl/zbiorki/zbiorki/szczegoly-zbiorki.xhtml?zbiorka\\_nazwa=KWESTA%20ZADUSZKOW%A&v=-127696052767719429211933827469206963551521996784](http://www.zbiorki.gov.pl/zbiorki/zbiorki/szczegoly-zbiorki.xhtml?zbiorka_nazwa=KWESTA%20ZADUSZKOW%A&v=-127696052767719429211933827469206963551521996784) (10.09.2022).

<sup>29</sup> [http://www.zbiorki.gov.pl/zbiorki/zbiorki/szczegoly-zbiorki.xhtml?zbiorka\\_nazwa=Zbiorka%20do%20skarb%20stacjonarnych&v=-384745931728337951986718050599878982026471145456](http://www.zbiorki.gov.pl/zbiorki/zbiorki/szczegoly-zbiorki.xhtml?zbiorka_nazwa=Zbiorka%20do%20skarb%20stacjonarnych&v=-384745931728337951986718050599878982026471145456) (10.09.2022).

<sup>30</sup> [http://www.zbiorki.gov.pl/zbiorki/zbiorki/szczegoly-zbiorki.xhtml?zbiorka\\_nazwa=PROGRAM%20DOZYWIANIA%20FUNDACJI%20TESCO&v=303957457854153386366550527904726565029700173840](http://www.zbiorki.gov.pl/zbiorki/zbiorki/szczegoly-zbiorki.xhtml?zbiorka_nazwa=PROGRAM%20DOZYWIANIA%20FUNDACJI%20TESCO&v=303957457854153386366550527904726565029700173840) (10.09.2022).

utrudnione stało się tradycyjne ich przeprowadzanie w kontakcie bezpośrednim ze względu na możliwość transmisji wirusa. Wskazać należy, że pomimo tego, iż wiele podmiotów zaczęło świadczyć pracę w formie zdalnej, to przeprowadzenie zbiórki publicznej w formie bezgotówkowej było i nadal jest niemożliwe. Wynika to z przepisów ustawy o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych, które stanowią, że tego typu zbiórki nie są objęte regulacjami ustawowymi. Wobec tego organizatorzy mieli jedynie możliwość przekazywania gotówki oraz darów w naturze do skarbon lub też pojemników stacjonarnych ustawionych w określonych miejscach. Niezbędne wydaje się więc objęcie zbiórek bezgotówkowych reżimem ustawy o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych, ponieważ umożliwi to organizatorom zbiórek gromadzenie ofiar pieniężnych także w sytuacji, kiedy kontakty międzyludzkie zostaną ograniczone.

## Bibliografia

- Charycka B., Gumkowska M., *Praca w pandemii. Raport z badań organizacji pozarządowych 2020/2021*, Warszawa 2021.
- Charycka B., Gumkowska M., *Rok w pandemii. Raport z badań organizacji pozarządowych 2020/2021*, Warszawa 2021.
- Dziuba D.T., *Rozwój systemów crowdfundingu – modele, oczekiwania i uwarunkowania*, „Problemy Zarządzania” 2012, vol. 10, nr 3(38).
- Florczak-Wątor M. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Lex/el. 2021.
- Karpiuk M., *Zasady postępowania podczas stanu epidemii wprowadzonego w związku z zakażeniami wirusem SARS-COV-2*, „Wiedza Obronna” 2020, vol. 272, nr 3.
- Kotowski W., komentarz do art. 11 ustawy o strażach gminnych [w:] W. Kotowski, *Straże gminne. Komentarz*, Lex 2014.
- Kubas E., *Zbiórki publiczne w świetle prawa administracyjnego*, Rzeszów 2021.
- Sawuła R., *Wychowanie w trzeźwości i przeciwdziałanie alkoholizmowi. Tekst ustawy z komentarzem, orzecnictwem i aktami wykonawczymi*, Rzeszów 2003.

## Streszczenie

W niniejszym artykule autorka w oparciu o akty normatywne oraz literaturę przedmiotu analizuje przepisy ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiórek publicznych w kontekście ograniczeń związanych z przeprowadzaniem tych zbiórek w okresie pandemii COVID-19. Wprowadzone na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej ograniczenia mające na celu przeciwdziałanie zakażeniom w dużym stopniu uniemożliwiły organizatorom zbieranie gotówki w kontakcie bezpośrednim z darczyńcami. Należy jednak stwierdzić, że stały się również podstawą do przemyśleń na temat konieczności objęcia regulacjami ustawowymi zbiórek bezgotówkowych, których popularność cały czas wzrasta.

*Słowa kluczowe:* pandemia, COVID-19, zbiórki publiczne, zbiórki bezgotówkowe

# **RESTRICTIONS ON CONDUCTING PUBLIC COLLECTIONS DURING THE COVID-19 PANDEMIC**

## **Summary**

In this article, the author analyzes the provisions of the Act of March 14, 2014 on the principles of public collections in the context of restrictions related to carrying out such collections during the COVID-19 pandemic, based on the normative acts and the literature on the subject. The restrictions introduced on the territory of the Republic of Poland, aimed at preventing infections, made it impossible for the organizers to collect cash in direct contact with donors. It should be noted, however, that they have also become the basis for reflection on the need to cover non-cash collections, the popularity of which is constantly growing, by statutory regulations.

*Keywords:* pandemic, COVID-19, public fundraising, non-cash fundraising

**Stanisław Ludwikowski**

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0003-4563-5969

## **ROZWAŻANIA PRAWNOMIĘDZYNARODOWE DOTYCZĄCE WYKORZYSTANIA PRZESTRZENI KOSMICZNEJ W CZASIE KONFLIKTU ZBROJNEGO**

### **Wprowadzenie**

Obecne i przyszłe konflikty zbrojne mają i będą miały charakter wielopłaszczyznowy. Tocząc się na wielu polach jednocześnie, będą dotykały każdego aspektu życia obywateli państw stron wojujących. Totalność dzisiejszych technokratycznych wojen możliwa pomiędzy państwami o symetrycznym potencjale materialno-technicznym oraz wyposażonych w narzędzia masowej zagłady może doprowadzić do zniszczenia dużej części ludzkości, a nawet życia na Ziemi. Odnosząc się do obecnej techniki wojskowej, mamy tylko tyle informacji, ile państwa dysponujące technologią są skłonne przekazać opinii publicznej.

Aktualne konflikty zbrojne toczą się z równą intensywnością na morzu, lądzie, w powietrzu, w sferze informacyjnej, gospodarczej, internetowej i co jest pewnym *novum* – również w przestrzeni kosmicznej<sup>1</sup>. W ciągu ostatniej dekady państwa posiadające odpowiedni potencjał gospodarczy, inwestując w unowocześnienie swoich armii, ogłosiły powstanie zupełnie nowych rodzajów sił zbrojnych, a mowa tu o wojskach kosmicznych<sup>2</sup>. Ze względu na możliwość do osiągnięcia przewagę nad pozostałymi krajami świata państwa dominujące w przestrzeni kosmicznej zazdrośnie strzegą wszelkich swoich odkryć w dziedzinie potencjalnej walki w obrębie Kosmosu, stąd też transfer techno-

---

<sup>1</sup> Dobrym przykładem może być wojna na Ukrainie, choć może dziwić fakt braku przepaści pomiędzy Rosją dysponującą niezwykle nowoczesnymi systemami walki radioelektronicznej a zafaną pod tym względem Ukrainą.

<sup>2</sup> Wydzielony w 2020 r. 6. Rodzaj Sił Zbrojnych Stanów Zjednoczonych, SPACE24, <https://space24.pl/polityka-kosmiczna/space-force-szostym-rodzajem-sil-zbrojnych-usa> (31.03.2022); <https://www.afspc.af.mil/About-Us/AFSPC-History/> (31.03.2022). W ramach Sił Zbrojnych Rosji wojska kosmiczne należą do jednego z pięciu rodzajów sił zbrojnych (wojska powietrzno-kosmiczne), <https://structure.mil.ru/structure/forces/cosmic/structure.htm> (31.03.2022).

logii<sup>3</sup> w tej materii pomiędzy państwami z dużą dozą prawdopodobieństwa można uznać za znikomy<sup>4</sup>. Najnowsze osiągnięcia techniczno-militarne w ramach najbardziej tajemniczego rodzaju sił zbrojnych pozostają w ukryciu – częściowo ze względu na chęć posiadania przewagi operacyjnej nad państwami obcymi<sup>5</sup>, a częściowo z powodu zakazu umieszczania broni w przestrzeni kosmicznej wynikającego z Układu o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi z 27 stycznia 1967 r.<sup>6</sup>

Ruchy państw posiadających dominujący potencjał techniczny w kierunku zawłaszczenia przestrzeni kosmicznej i zakłócenia lub zniszczenia wrogich systemów zlokalizowanych w Kosmosie<sup>7</sup> pokazują, że będzie to nowe pole do wyścigu zbrojeń w ramach wielobiegunowego świata, który wykuwa się na naszych oczach. Wiele wskazuje na to, że nowe traktaty dotyczące działalności w przestrzeni kosmicznej nie będą powstawać, gdyż brak jest woli podmiotów prawa międzynarodowego, a ponadto stare mogą być z biegiem czasu wypowiedziane, by zachować względną równowagę sił.

Autor niniejszych rozważań przeprowadzi analizę podstawowych aktów prawa międzynarodowego celem wykreowania pewnego obrazu teoretycznie akceptowalnego pola ingerencji w sferę kosmiczną, w tym kwestii wynikających ze zwyczaju międzynarodowego, a powiązanych z działaniami zbrojnymi. Przedstawiona zostanie w szczególnym zakresie metoda językowo-logiczna analizy tekstu traktatów zapewniająca możliwość pokazania kontekstu rozwiązań normatywnych mających pierwotnie za zadanie zapewnienie akceptowalnego przez sygnatariuszy stopnia równowagi w sferze militarno-kosmicznej. Analizie poddane zostaną podstawowe akty prawnomiędzynarodowe omawianej problematyki. Celem uzupełnienia i zaznaczenia ważnych obszarów dla niniejszego opracowania przeprowadzona zostanie analiza teoretycznoprawna w podstawowym zakresie. Zostaną przedstawione założenia walki radioelektronicznej, ze szczególnym naciskiem na kosmiczne siły zbrojne wybranych krajów świata wraz z przedstawieniem oficjalnie posiadanego potencjału militarnego. Pokazane zostaną potencjalne możliwości rozwoju prawa międzynarodowego w kwestii zapobiegania rozprzestrzenianiu broni w Kosmosie, z uwzględnieniem pa-

---

<sup>3</sup> Wyjątek stanowią działania zmierzające do nielegalnego wejścia w posiadanie szczegółów technicznych, rozumiane jako szpiegostwo przemysłowe.

<sup>4</sup> Co oczywiście nie wyklucza szpiegostwa przemysłowego, które jest zjawiskiem powszechnym.

<sup>5</sup> Kontrolowany przeciek informacji ma odstraszać, ale może spotkać się ze zintensyfikowaniem prób zdobycia technologii.

<sup>6</sup> Zwany w skrócie Traktatem o Przestrzeni Kosmicznej (Dz.U. 1968, nr 14, poz. 82).

<sup>7</sup> Doskonałym przykładem może być zestrzelenie przez Federację Rosyjską własnego satelity Cosmos 1408 za pomocą rakiety systemu ASAT. K. Żebruń, *Ludzka głupota dotarła w Kosmos. Temat kosmicznych śmieci powraca ze zdwojoną siłą*, <https://www.benchmark.pl/aktualnosci/zestrzelenie-satelita-cosmos-1408-asat.html> (5.04.2022).

nujących realiów geopolitycznych, w kontekście propozycji rozwiązań traktatowych, które były wnoszone do rozważenia na forum ONZ, o czym mowa poniżej.

## Zdefiniowanie podstawowych pojęć i problematyki opracowania

Żyjemy w dobie wszechobecnej dezinformacji, a spotkanie z prawdą obiektywną jest niczym spotkanie człowieka na Saharze, dość rzadkie, niemniej możliwe. W kontekście przedłużenia dyplomacji, czyli działań militarnych, już od najdawniejszych czasów korzystano z podstępu, którego elementem jest dezinformacja, czyli wprowadzenie w błąd przeciwnika, by działał zgodnie z naszym interesem<sup>8</sup>. Aby uniknąć nieporozumień, które dla rozważań prawnych niniejszego opracowania są ważne, i nie dać się dezinformować, należy wyjść od zdefiniowania podstawowych pojęć, takich jak: *wojna, konflikt zbrojny, przestrzeń kosmiczna, GPS, broń raketowa, walka radioelektroniczna*.

Wojna jako sposób na prowadzenie polityki jest zakazana<sup>9</sup>. Ważnym krokiem, przynajmniej w sferze prawnej, było powstanie Kart Narodów Zjednoczonych<sup>10</sup>, która w art. 2, wymieniając poszczególne zasady sojuszu, podaje także: „Wszyscy członkowie powstrzymają się w swych stosunkach międzynarodowych od groźby użycia siły lub użycia jej przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej któregośkolwiek państwa bądź w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami Organizacji Narodów Zjednoczonych”. Użycie sformułowania *użycie siły* nie wyklucza jako takiego korzystania z siły militarnej, gdy jest ono zgodne z celami ONZ, stąd też brak aktów wypowiedzenia wojny w toczących się konfliktach, przez co strony *de facto* wojujące nie przekraczają pacyfistycznego charakteru organizacji. Nie zmienia to faktu, że nieustannie na świecie toczą się różnego rodzaju działania pomiędzy państwami z użyciem broni, jednak ich nazwy ze względów prawnomiędzynarodowych są bardzo różne, np. *misja pokojowa*<sup>11</sup>, *misja stabilizacyjna, specjalna operacja wojskowa*<sup>12</sup>, by sprawić wrażenie pokojowych działań. Używana nomenklatura ma za zadanie spełnienie warunków prawnych, by nie być uznanym za agresora. Stąd też żadne państwo nie wypowiada formalnie wojny, a toczące się działania mimo pełnoskalowości konfliktu są łagodzone.

<sup>8</sup> V. Bukowski, *Psychosocjotechnika, dezinformacja – oręż wojny*, Komarów 1999, s. 45.

<sup>9</sup> M.E. Kołodziejczak, *Definicyjno-prawne regulacje wojny oraz terminów pochodnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2018, t. XXVIII, nr 4, s. 52.

<sup>10</sup> [https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta\\_onz.php](https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php) (5.04.2022).

<sup>11</sup> J. Białocerkiewicz, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn 2005, s. 440.

<sup>12</sup> Hasło używane przez Federację Rosyjską na określenie konfliktu zbrojnego na terytorium Ukrainy.

Trudno w prawie międzynarodowym doszukiwać się definicji legalnej opisującej, czym jest wojna. Oczywiście używane są także zamiennie inne określenia, które w warstwie językowej należy rozumieć w sposób tożsamy. Mnogość terminów utrudnia stwierdzenie, co jest wojną, a co jest formą ułtarczki zmierzającej do wywarcia presji na drugą stronę, co rodzi spore problemy w sferze np. obronności<sup>13</sup>. Istotą niniejszego opracowania nie jest wyczerpujące zdefiniowanie pojęć, a stanowią one jedynie punkt wyjścia dla bardziej szczegółowych rozważań. Można przypuszczać, że wspólnota międzynarodowa nie chce ścisłej i legalnej definicji wojny, która wiązałaby jej najmocniejszych graczy w opinii międzynarodowej i utrudniała wykorzystanie siły, która od niepamiętnych czasów stanowi o dominującym charakterze danego podmiotu na arenie międzynarodowej. Żyjąc w świecie maskowania prawdy i ubierania jej w zgrabne upiększenia językowe, trudno oczekiwać w warstwie prawnej jednoznacznego definiowania kluczowych pojęć, co jest akceptowane przez wszystkie strony traktatów. Do takich wniosków można również dojść, analizując *Słownik terminów i definicji NATO* zawierający wojskowe terminy i ich definicje stosowane w Sojuszu Północnoatlantyckim<sup>14</sup>.

Zdaniem autora J. Białocerkiewicz definiuje w sposób bardzo dobry, choć nieco słycony, że „wojna jest to taki stan stosunków między państwami, w których ostry konflikt powstały na gruncie dotychczasowej polityki rozwiązywany jest za pomocą części lub całych sił politycznych, militarnych i gospodarczych, jakimi te państwa dysponują”<sup>15</sup>. Dla omawianego tematu tego typu definicja jest wystarczająca i tak też należy rozumieć pojęcie *wojna* używane w dalszej części niniejszego opracowania.

Konflikt zbrojny należy nieco odróżnić od wojny. Głównym czynnikiem różnicującym jest kwestia możliwości jego wybuchu pomiędzy innymi niż państwa podmiotami prawa międzynarodowego. Mogą to być aktorzy nieuznani za podmioty, np. organizacje terrorystyczne, separatyści dążący do oderwania danego terenu od zawisłości państwowej<sup>16</sup>. Konflikty zbrojne rozumiane jak wyżej stanowią powszechne zjawisko i nie są niczym nowym, a zagrożenia z nimi związane są czymś, z czym ludzkość mierzy się od zarania swojej historii, i tak zapewne już pozostanie. Termin *konflikt zbrojny* w kontekście działań w Kosmosie jest możliwy. Korporacje ponadnarodowe mogą postanowić dokonać projekcji siły, a dzięki posiadanemu kapitałowi są w stanie korzystać z prze-

<sup>13</sup> *Konflikty współczesnego świata*, red. R. Borkowski red., Kraków 2001, s. 40.

<sup>14</sup> AAP-6 2017, NATO/PdP JAWNE, <https://wcnjik.wp.mil.pl/u/AAP6PL.pdf> (5.04.2022).

<sup>15</sup> R. Falkowski, M. Marcinko, *Międzynarodowe prawo humanitarne konfliktów zbrojnych*, Warszawa 2014, s. 44.

<sup>16</sup> M.E. Kołodziejczak, *Analiza pojęcia wojny, agresji i napaści zbrojnej oraz przykłady ich użycia w aktach prawnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Obronność. Zeszyty Naukowe” 2015, nr 2(14), s. 72.

strzeni kosmicznej, przy czym część z nich ponadto posiada niezbędny potencjał techniczny. Dobrym przykładem może być korporacja, której twarzą jest E. Musk – a mowa tu o firmie SpaceX, która realizuje projekt Star Link. Po pełnym rozwinięciu projektu ma on stanowić komercyjny system satelitarnego przekazu danych obejmujący swoim zasięgiem cały glob<sup>17</sup>. Nietrudno sobie wyobrazić jego wykorzystanie do zagłuszania sygnału pola walki, doprowadzenie do zmasowanych ataków na infrastrukturę wrażliwą czy zmylenie np. dronów należących do danego państwa poprzez podłożenie im fałszywych koordynatów ataku. Nie jest to jedynie teoretyzowanie, zważywszy na fakt, że możliwości satelitarne Star Linka zostały udostępnione stronie ukraińskiej w ramach konfliktu z Rosją<sup>18</sup>.

W przypadku przestrzeni kosmicznej sprawa jej limitacji jest kluczowa i podobnie jak wyżej brak jest definicji legalnej. Samo pojęcie pojawia się w licznych aktach prawa międzynarodowego, a ich rozwinięciem jest doktryna i zwyczaj międzynarodowy, który jednak nie jest w pełni zgodny. Niemniej podstawową zasadą jest limitacja, czyli wskazanie, odkąd zaczyna się ta przestrzeń. Istnieją co najmniej trzy formy limitacji. Na potrzeby niniejszych rozważań posłużymy się najprostszą z nich. Przestrzeń kosmiczna rozpoczyna się mniej więcej 100 km od powierzchni Ziemi, co wynika z umownego rozkładu warstw atmosfery ziemskiej<sup>19</sup>.

GPS, czyli System Globalnego Pozycjonowania<sup>20</sup>, jest radionawigacyjnym systemem opartym na łączności satelitarnej i satelitach należących do Stanów Zjednoczonych i zarządzanym przez Kosmiczne Siły Zbrojne Stanów Zjednoczonych. Jest to jeden z systemów globalnej nawigacji satelitarnej dostarczający geolokalizację na powierzchni Ziemi<sup>21</sup>. Już z samej charakterystyki można wyciągnąć bardzo ciekawą informację. Skoro zarządcą systemu są Kosmiczne Siły Zbrojne, to jest to system dostosowany nie tylko do użycia komercyjnego, ale przede wszystkim do użycia militarnego. Na marginesie warto wspomnieć, że Rosja posiada własny analogiczny system GLONASS<sup>22</sup>. Są to systemy działające w oparciu o technologię satelitarną, a jak pokazują wyżej wskazane przykłady, skoro nie ma definicji legalnej ważniejszych i bardziej ogólnych pojęć, to nie można się jej spodziewać w przypadku systemu geolokalizacyjnego.

---

<sup>17</sup> <https://www.starlink.com/> (5.04.2022).

<sup>18</sup> M. Nojewska, *Elon Musk przekierowuje satelity Starlink, by wspomóc Ukrainę i zapewnić dostęp do sieci*, <https://nauka.rocks/starlink-dla-ukrainy/> (10.04.2022).

<sup>19</sup> A. Szpak, *Prawo kosmiczne w pigulce*, <https://www.edukacjaprawnicza.pl/prawo-kosmiczne-w-pigulce/> (5.04.2022).

<sup>20</sup> Ang. *The Global Positioning System*.

<sup>21</sup> Library of Congress, *What is a GPS? How does it work?*, <https://www.loc.gov/everyday-mysteries/item/what-is-gps-how-does-it-work/> (5.04.2022).

<sup>22</sup> A. Kotowski, *Rosyjski odpowiednik GPS – GLONASS. Wyjaśniamy, jak działa i czy jego paraliż może zabołec armię Putina*, <https://www.komputerswiat.pl/artykuly/redakcyjne/rosyjski-odpowiednik-gps-glonass-wyjasniamy-jak-dziala-i-czy-jego-paraliz-moze-zabolec-armie-putina/> (5.04.2022).



Warto w końcu sprecyzować pojęcie *walka elektroniczna* za L. Ciborowskim, który stwierdził, że jest to „forma zakłócania procesów informacyjnych przeciwnika (obieg i treść informacji) w sferze elektromagnetycznej”<sup>23</sup>. Zatem walka radioelektroniczna jako pojęcie szersze będzie stanowiła uzupełnienie zakłócania również w sferze radiowej. Biorąc pod uwagę, jak ważne jest zarządzanie informacją w nowoczesnej wojnie i jak wiele zależy od skutecznego jej przekazywania, możemy uznać, że jest to sprzęt militarny przyszłości, który może odwracać losy walk i niwelować różnice potencjałów sił zbrojnych. W takim wypadku lekkie, mobilne, nowoczesnie wyposażone siły walki radioelektronicznej mogą przejmować lub zakłócać łączność z centralą np. dronów przeciwnika.

Broń raketowa za słownikiem PWN to „broń, której działanie polega na wykorzystaniu napędu raketowego do przenoszenia wszelkiego rodzaju pocisków raketowych kierowanych i niekierowanych”<sup>24</sup>. Biorąc pod uwagę logikę wojny oraz przesuwanie się jej granic na nowy obszar, jakim jest przestrzeń kosmiczna, broń raketowa rozpocznie III wojnę światową zgodnie z twierdzeniem, że taka broń rozpoczyna daną wojnę, jaka zakończyła poprzednią. A z racji wysokości lotu wybranych konstrukcji raketowych osiągających pułap niskiej przestrzeni kosmicznej, zasadne jest wspomnienie o nich w dalszej części opracowania.

## **Pokojowe wykorzystanie przestrzeni kosmicznej a militaryzacja**

Ze względu na nadal mocno ograniczone możliwości techniczne, stosunek zysku do straty, a także zlokalizowanie podstawowego miejsca bytowania ludzi i zasobów na terenie powierzchni Ziemi przestrzeń kosmiczna nie będzie pierwszym teatrem zmagania, niemniej będzie odgrywać coraz większą rolę w nowoczesnych konfliktach ze względu na potrzeby przesyłania informacji o polu walki w czasie rzeczywistym i bezpośredniego dowodzenia operacjami wojskowymi, a także namierzanie i niszczenie celów z użyciem broni precyzyjnej. Trudno oczekiwać, że państwa-strony traktatów międzynarodowych będą stały biernie, gdy inne podmioty będą budowały swój potencjał kosmiczny, co już ma miejsce, choć jest robione w sposób możliwie skryty.

Na szczególną uwagę zasługuje fakt, że Stany Zjednoczone były dość sceptycznie nastawione do czysto militarnego wykorzystania przestrzeni kosmicznej. Do tych kwestii odnosił się już D.D. Eisenhower, który mimo namów doradców nie przystał na zbrojenie Kosmosu. Kolejni przywódcy USA również dążyli do

---

<sup>23</sup> L. Ciborowski, *Rozpoznanie i walka elektroniczna*, Warszawa 1993, s. 13, za: S. Czeszejko, J. Janczak, *Militarne aspekty środowiska elektronicznego – próba rewizji istniejącej terminologii*, „Zeszyty Naukowe AON” 2015, nr 1(98), s. 80.

<sup>24</sup> *Internetowy słownik PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/bron-raketowa;3880972.html> (6.04.2022).

zapewnienia pewnego stopnia bezpieczeństwa kosmicznego, tak by przestrzeń ta była wykorzystywana tylko w celach pokojowych<sup>25</sup>. Nie jest jednak tajemnicą, jak już było wspomniane, że przeważająca część infrastruktury kosmicznej państw, zarówno w Kosmosie, jak i na Ziemi, ma przede wszystkim przeznaczenie wojskowe, choć jest wykorzystywana także do celów cywilnych.

Warto sięgnąć pamięcią do doktryny „Gwiazdnych Wojen” R. Regana, która miała za zadanie wciągnąć Związek Radziecki w kosztowny wyścig zbrojeń w celu jego finansowego pogrążenia. Ogłoszono program strategicznej obrony przeciw-rakietowej państw NATO przed potencjałem atomowych bloku socjalistycznego. Program SDI<sup>26</sup> miał mieć charakter defensywny i opierać się m.in. na broni umiejscowionej w Kosmosie. Plan się powiódł, a sam program, mimo że niedokończony, stanowił podwalinę dla rozwoju pocisków antybalistycznych<sup>27</sup>, których konstrukcje są coraz bardziej nowoczesne<sup>28</sup>. Ich użyteczność jest jednak coraz mniejsza wraz z udanymi próbami pocisków hipersonicznych, które dzięki zawrotnej prędkości mogą razić cele bez narażenia się na zestrzelenie przez pociski antybalistyczne<sup>29</sup>.

Kosmos jest ważną domeną bezpieczeństwa, o czym świadczy obecna zależność technologiczno-militarna od namierzania satelitarne, bez którego duża część systemów obrony nie jest w stanie funkcjonować, a to tylko pierwszy z brzegu przykład. Poziom uzależnienia od technologii GPS dobitnie pokazuje wypowiedź pułkownika R. Zelmanna, który zauważył, że aż 70% podstawowych systemów bojowych w armii Stanów Zjednoczonych jest zależne od sygnałów z przestrzeni kosmicznej. Dodał, że struktura sił zbrojnych USA opiera się na paradygmacie łączności satelitarnej i GPS, które traktowane są jako coś oczywistego<sup>30</sup>. Pokazuje to kruchość systemu i to, jak wiele starań należy przedsięwziąć, w tym również

---

<sup>25</sup> M. Moore, *Space War or Space Peace*, 2001, <http://www.yesmagazine.org/issues/reclaiming-the-commons/444>, za: K. Myszona-Kostrzewa, *Techniki satelitarne a bezpieczeństwo i obronność* [w:] *Prawne aspekty działalności kosmicznej*, red. K. Myszona-Kostrzewa, Warszawa 2019, s. 19.

<sup>26</sup> Ang. *Strategic Defense Initiative* – inicjatywa obrony strategicznej.

<sup>27</sup> Ang. *Anti Ballistic Missile*. Pocisk przeciwbalistyczny – rodzaj pocisku poruszającego się po parabolicznej krzywej balistycznej, z napędem silników raketowych na etapie wznoszenia, dalsze zaś etapy lotu odbywają się dzięki wykorzystaniu energii nadanej pociskowi w fazie silnikowej i dzięki sile grawitacji ziemskiej. Jest wyposażony w układ kontroli i naprowadzania. Przenosi do celu głowicę bojową o charakterze konwencjonalnym bądź masowego rażenia.

<sup>28</sup> *Strategic Defense Initiative (SDI)*, <https://www.atomicheritage.org/history/strategic-defense-initiative-sdi> (6.04.2022).

<sup>29</sup> T. Mileszko, *Rosja użyła hipersonicznego pocisku w Ukrainie. Oto możliwości tej ultranowoczesnej broni*, <https://www.komputerswiat.pl/aktualnosci/militaria/rosja-uzyla-hipersonicznego-pocisku-w-ukrainie-oto-mozliwosci-tej-ultranowoczesnej/k9csly8#:~:text=Pocisk%20jest%20wystrzelowany%20z%20powietrza,na%20czele%20z%20bateriami%20Patriot> (3.09.2022).

<sup>30</sup> AFP, *The US military is preparing for war without GPS*, <https://www.news.com.au/technology/science/space/the-us-military-is-preparing-for-war-without-gps/news-story/497ecd7d36904782c7c6c784b17b582b> (3.09.2022).

prawnych, by zapewnić sobie bezpieczeństwo na arenie międzynarodowej. Do podobnych wniosków już w 2001 r. doszła Amerykańska Komisja ds. Oceny Bezpieczeństwa Narodowego, która widząc słaby punkt, wskazała, że należy dokonać rozwoju i uruchomić formy obrony i odstraszania przed zagrożeniami związanymi z Kosmosem<sup>31</sup>.

Najważniejszymi, choć nie jedynymi zagrożeniami, jakich obawiają się Stany Zjednoczone, związanymi z działalnością około kosmiczną są:

- użycie broni antysatelitarnej,
- atak konwencjonalny na naziemne obiekty związane z obsługą systemów satelitarnych,
- zakłócanie sygnałów przesyłanych z satelitów i do nich,
- systemy laserowe zdolne do niszczenia lub uszkodzenia satelitów,
- impulsy elektromagnetyczne zdolne do niszczenia lub uszkodzenia satelitów lub obiektów naziemnych,
- ataki informatyczne na systemy obsługi satelitów<sup>32</sup>.

Bardzo ważnym sygnałem pokazującym znaczenie potencjału przestrzeni kosmicznej w konflikcie zbrojnym jest wykorzystywanie satelitów Starlink w wojnie, która toczy się na Ukrainie. Były prezydent Rosji, D. Miedwiediew, oskarżył o wykorzystywanie tych satelitów do namierzenia krążownika raketowego „Moskwa”, który został zatopiony przez żołnierzy ukraińskich, i poinformował, że Powietrzno-Kosmiczne Siły Rosji otrzymały zadania niszczenia grupy satelitów Starlink<sup>33</sup>. Jeżeli dojdzie do zniszczenia tych satelitów, to będzie to wydarzenie bezprecedensowe. Rodzi to jednak szereg pytań. Kto oprócz agresora będzie stroną konfliktu – prywatna firma czy Stany Zjednoczone, na terenie których firma działa? Czy atak w Kosmosie nie będzie zbytnią ingerencją w pokojowe wykorzystanie przestrzeni kosmicznej? Co z ochroną własności prywatnej wystrzelonej w Kosmos?

Odpowiadając na część wyżej postawionych pytań i biorąc pod uwagę Commercial Space Launch Act (CSLA) z 1984 r.<sup>34</sup>, która jasno wskazuje, że o licencji przyznawanej prywatnym operatorom decydują względy bezpieczeństwa narodowego i interesy polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych, logiczne wydaje się działanie podmiotu komercyjnego jako przedłużenie działań USA i ewentualny atak na jego infrastrukturę może być uznany za wrogie działanie wobec tego państwa i może doprowadzić do konfliktu zbrojnego, choć nie będzie to automatyczne i będzie wynikało ze swobodnej i przemyślanej decyzji władz.

<sup>31</sup> <https://aerospace.csis.org/wp-content/uploads/2018/09/RumsfeldCommission.pdf> (3.09.2022).

<sup>32</sup> K. Myszone-Kostrzewa, *Techniki satelitarne...*, s. 21.

<sup>33</sup> *Zespół w gospodarce, Rosja chce wojny w kosmosie. Uderzy w Muska?*, [https://wgospodarce.pl/informacje/110645-rosja-chce-wojny-w-kosmosie-uderzy-w-muska?fbclid=IwAR3srLwjQ0hnlQU2iRbuZ1OGC5iYpfqqlbiXUMqwkd3x\\_Fo4Goi2SPIZhg](https://wgospodarce.pl/informacje/110645-rosja-chce-wojny-w-kosmosie-uderzy-w-muska?fbclid=IwAR3srLwjQ0hnlQU2iRbuZ1OGC5iYpfqqlbiXUMqwkd3x_Fo4Goi2SPIZhg) (19.04.2022).

<sup>34</sup> <https://www.congress.gov/bill/98th-congress/house-bill/3942> (23.04.2022).

Obecne prawo kosmiczne posiada szereg luk, które umożliwiają militarną eksplorację Kosmosu<sup>35</sup>. Dotychczas nie wypracowano szczegółowych rozwiązań prawnych, które zapewniłyby jasne ramy prowadzenia działalności technicznej w Kosmosie, a kwestia zakazu militaryzacji przestrzeni kosmicznej została wskazana w art. IV Konwencji kosmicznej z 1967 r.: „Państwa-strony układu zobowiązują się nie umieszczać na orbitach wokół Ziemi obiektów przenoszących broń jądrową, biologiczną, chemiczną lub jakąkolwiek inną broń masowego zniszczenia, nie instalować takich broni na ciałach niebieskich ani nie umieszczać takich broni w przestrzeni kosmicznej w jakikolwiek inny sposób. Księżyc i inne ciała niebieskie będą użytkowane przez wszystkie strony układu wyłącznie do celów pokojowych. Zabronione będzie zakładanie baz wojskowych, instalacji i fortyfikacji oraz dokonywanie prób jakiegokolwiek typu broni i przeprowadzanie manewrów wojskowych na ciałach niebieskich. Korzystanie z personelu wojskowego dla badań naukowych lub dla jakichkolwiek innych celów pokojowych nie będzie zakazane. Nie będzie również zakazane wykorzystanie jakiegokolwiek sprzętu lub urządzeń koniecznych dla pokojowego badania Księżyca i innych ciał niebieskich”<sup>36</sup>.

Zakres ograniczeń w ingerencji o charakterze militarnym został wąsko określony – wprowadzono zakaz umieszczania broni masowego zniszczenia, wymieniając przy tym broń już znaną, zabezpieczając się jednocześnie poprzez dodanie informacji o takich rodzajach uzbrojenia, które będą zdolne do masowego niszczenia. Co prawda nie zdefiniowano pojęcia *broń masowego zniszczenia*, co daje dużą arbitralność państwom-stronom, co z kolei negatywnie przekłada się na bezpieczeństwo ludności potencjalnie zagrożonej. Jedynie demilitaryzacja ciał niebieskich nie pozostawia wątpliwości. Biorąc pod uwagę czas powstania Traktatu i jawną walkę o dominację dwóch bloków, zakres normowania nie mógł być mocno wiążący. Tego typu ustępstwa były koniecznym krokiem, by ucywilizować Kosmos i odsunąć zagrożenie wynikające z jego uzbrojenia.

Z biegiem lat ONZ na swoim forum próbowało wprowadzać kolejne akty prawnomiędzynarodowe, które dążyłyby do poprawy bezpieczeństwa międzynarodowego. Jednym z takich przykładów jest Układ normujący działalność Państw na Księżycu i innych ciałach niebieskich z 1979 r.<sup>37</sup> Był to ostatni wprowadzony do obrotu międzynarodowego akt obejmujący zakresem normowania Kosmos, jednak ze względu na zbyt daleką ingerencję związaną z koncepcją wspólnego dziedzictwa ludzkości nie wszedł do szerokiego obiegu. Został ratyfikowany zaledwie przez 13 państw, w tym żadne liczące się w wyścigu o podbój Kosmosu.

---

<sup>35</sup> Oczywiście nie może być ona prowadzona w pełni jawnie i musi posiadać także użyteczność cywilną, jednak jest w pełni prawnie dopuszczalna.

<sup>36</sup> <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1967a.html> (19.04.2022).

<sup>37</sup> Dalej: Układ księżycowy.

Kluczowy jest art. 3 Układu księżycowego, który stanowi niejako powtórzenie norm Konwencji kosmicznej, statuujący wykorzystywanie Księżyca przez państwa-strony Układu tylko w sposób pokojowy. Wyłącza on możliwość użycia siły, dokonania wrogiego ataku na Księżycu, wykorzystania Księżyca dla dokonania takiego ataku w odniesieniu do Ziemi, statku kosmicznego, personelu statku kosmicznego oraz obiektów kosmicznych będących dziełem człowieka. Za niedozwolone uznaje również groźby dokonania powyższych czynności. Księżyc nie może być miejscem powstawania baz wojskowych, urzędzeń, fortyfikacji, dokonywania prób broni, przeprowadzania manewrów wojskowych, umieszczania lub używania broni masowego zniszczenia na powierzchni lub wewnątrz Księżyca. Dozwolone jest przy tym wykorzystywanie personelu wojskowego do badań naukowych bądź jakichkolwiek innych celów pokojowych. Przy czym kluczowe jest skorelowanie, wyżej wymienionego artykułu z art. 1. który rozciąga postanowienia dotyczące Księżyca także do jego orbit, wszelkiej trajektorii w kierunku albo wokół Księżyca oraz innych ciał niebieskich wewnątrz Układu Słonecznego, z wyłączeniem Ziemi. Na orbicie wokół Księżyca oraz na innej trajektorii w kierunku albo wokół Księżyca zakazane jest ponadto umieszczanie obiektu z bronią masowego zniszczenia. Przy czym Układu nie stosuje się do materii pozaziemskiej osiągającej powierzchnię Ziemi w sposób naturalny. Oznaczałoby to większy zakres ograniczeń i było nie do zaakceptowania, nie mając zasadniczego znaczenia dla stosunków kosmicznych, w tym kwestii militarnych.

Oczywiście były podejmowane próby ograniczenia militaryzacji przestrzeni kosmicznej, przy czym należy ostrożnie podchodzić do intencji autorów tego typu unormowań.

Sięgając do stosunkowo najbliższej przeszłości, Chiny i Rosja wносиły projekt traktatu o zapobieganiu umieszczenia broni w przestrzeni kosmicznej oraz groźbie lub użyciu siły przeciwko obiektom kosmicznym (Treaty on the Prevention of the Deployment of Weapons in Outer Space, the Threat or Use of Force Against Outer Space Objects)<sup>38</sup>.

W preambule projektu pomysłodawcy zaznaczyli, że zależy im, by przestrzeń kosmiczna była eksploatowana dla dobra ludzkości, jednak by nie stała się miejscem konfrontacji militarnej i powodem wyścigu zbrojeń, należy zrezygnować z umieszczenia tam jakiegokolwiek broni. Pomysłodawcy PAROS w art. I jasno zdefiniowali podstawowe pojęcia, takie jak *przestrzeń kosmiczna*, *obiekt w przestrzeni kosmicznej*, *broń w przestrzeni kosmicznej*, *jej umieszczenie* oraz *użycie siły* i *zagrożenie użyciem siły*.

Najbardziej znaczące jest zdefiniowanie jasno, iż bronią kosmiczną są urządzenia umieszczone w przestrzeni kosmicznej, oparte na jakichkolwiek zasadach fizyki, w szczególności wyprodukowane lub przetworzone do eliminowania, uszkodzenia lub naruszania normalnego funkcjonowania obiektów w przestrzeni

---

<sup>38</sup> Potocznie nazywany *Prevention of an arms race in outer space* (dalej: PAROS).

kosmicznej, na Ziemi lub w jej przestrzeni powietrznej, użyte do eliminacji ludności, elementów biosfery krytycznej dla ludzkiej egzystencji albo aby wyrządzić w niej szkodę<sup>39</sup>. Definicja jest bardzo szeroka, a jej interpretowanie zależy od ingerencji dokonanej przez dane urządzenie umieszczone w przestrzeni kosmicznej. Zatem ocena zależy od skutku, jaki następuje. Na myśl nasuwa się podstawowe prawo natury opisane już w Biblii: „po owocach ich poznacie”. Bez względu na pomysły inżynierów zaangażowanych w produkcję danego urządzenia mogącego służyć jako potencjalna broń, bez względu na poziom zakamuflowania liczy się skutek działania. Rzeczowe zdefiniowanie pojęć, w szczególności kluczowych, okazało się przysłowiowym gwoździem do trumny dla PAROS.

Art. II zabrania umieszczania jakiegokolwiek broni na jakiegokolwiek orbicie przestrzeni kosmicznej, na ciałach niebieskich ani w jakikolwiek sposób, w tym używania siły wobec obiektów w przestrzeni kosmicznej – asystowania czy podburzania innego kraju, grupy krajów lub organizacji międzynarodowej, by działali przeciwko postanowieniom traktatu. Zgodnie z tym zapisem jakakolwiek ingerencja w przestrzeń kosmiczną z użyciem siły rodziłaby złamanie postanowień projektowanego traktatu, nawet zniszczenie własnego uszkodzonego satelity i jego sprowadzenie na powierzchnię Ziemi. W drugiej części definicji widać wyraźny przytyk autora projektu do Stanów Zjednoczonych, gdzie mowa jest o podburzaniu środowiska międzynarodowego do użycia siły. Oznaczałoby to brak możliwości tworzenia koalicji międzynarodowych przeciwko wskazanemu wrogowi. Ten zapis również dysponował sporą mocą prawną i odbierał tradycyjne możliwości projekcji siły przez USA.

Kolejne artykuły potwierdzają prawo każdego kraju do pokojowego rozwoju w sferze kosmicznej i prawo do obrony przeciwko agresji zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych<sup>40</sup>.

Projekt został pominięty, nie dotarł do opinii publicznej i nie rozwinął się z fazy projektowej<sup>41</sup>. Pokazuje to, że wszystkie państwa posiadające potencjał kosmiczny chcą mieć otwartą drogę do jego wykorzystania w celu zdobycia przewagi militarnej.

Bardziej szczegółowo należy się zastanowić nad pojęciem *pokojowe wykorzystanie przestrzeni kosmicznej*. Generalnie wyróżnić można dwa rozumienia tego pojęcia: nieagresywne wykorzystanie, dopuszczające militarną formę obrony przy użyciu przestrzeni kosmicznej<sup>42</sup>, oraz podejście niewojskowe, czyli permanentny zakaz jakiegokolwiek wykorzystania militarnego<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych Chin, *Draft Treaty on the Prevention of the Placement of Weapons in Outer Space, The Threat or Use of Force against Outer Space Objects*, [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjb\\_663304/zjzg\\_663340/jks\\_665232/kjfywj\\_665252/200802/t20080212\\_599554.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zjzg_663340/jks_665232/kjfywj_665252/200802/t20080212_599554.html) (18.11.2022).

<sup>40</sup> [https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta\\_onz.php](https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php) (19.11.2022).

<sup>41</sup> L. de Gouyon Matignon, *Treaty on the prevention of the placement of weapons in outer space*, <https://www.spacelegalissues.com/treaty-on-the-prevention-of-the-placement-of-weapons-in-outer-space-the-threat-or-use-of-force-against-outer-space-objects/> (19.04.2022).

<sup>42</sup> Podejście reprezentowane przez Stany Zjednoczone.

<sup>43</sup> Podejście szkoły radzieckiej.

Nadal silne są obydwa typy podejścia, przynajmniej formalnie, ale praktyka pokazuje, że wszystkie strony dysponujące potencjałem działają zgodnie z założeniem nieagresywnym.

Zdaniem autora słuszne wnioski wyciągają eksperci z Instytutu Prawa Lotniczego i Kosmicznego, Wydziału Prawa Uniwersytetu McGilla z Montrealu, twierdząc że „každorazowe wojskowe wykorzystanie przestrzeni kosmicznej będzie dozwolone i uważane za legalne tak długo, jak długo nie będzie ono agresywne w rozumieniu art. 2 ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych”<sup>44</sup>. Należy także rozróżnić pojęcia *militaryzacja* i *uzbrojenie*. Militaryzacją będzie wykorzystanie infrastruktury i sprzętu wojskowego do wyniesienia zarządzanego przez wojsko satelity, co obecnie jest powszechne, zaś uzbrojenie to wynoszenie i umieszczanie w przestrzeni kosmicznej broni zdolnej razić cele na Ziemi i w Kosmosie. Obydwie w zasadzie są dopuszczalne. Dodatkowo dopuszczalne są jądrowe źródła energii wykorzystywane do zasilania satelitów. Łatwo wyobrazić sobie wykorzystanie takiego satelity jako broni masowego rażenia, która może uderzyć w dowolny punkt na powierzchni Ziemi.

Kluczowe wydaje się nieagresywne wykorzystanie przestrzeni kosmicznej z poszanowaniem innych podmiotów. Dopuszczalna jest również działalność badawcza i rozwojowa, choćby prowadzona przez instytucje wojskowe z wykorzystaniem sprzętu wojskowego. Jak wskazuje Karta Narodów Zjednoczonych i podstawowe zasady prawa międzynarodowego, państwa mają prawo do indywidualnej i zbiorowej samoobrony<sup>45</sup>.

Konkludując, generalnie dopuszczalne jest szerokie pole działań mających charakter militaryzacji Kosmosu, oficjalnie poprzez satelity, które są wykorzystywane do łączności, ale same z siebie broni nie stanowią. Oczywiście o wielu ubocznych aspektach techniki kosmicznej nie wiemy, a mogą z dużym powodzeniem służyć jako broń. Obecnie najbardziej destrukcyjny charakter mogą mieć systemy antysatelitarne, w szczególności ich kluczowy element, czyli rakiety.

## **Znaczenie przestrzeni kosmicznej w konflikcie zbrojnym**

Obecne konflikty zbrojne są bardzo dynamiczne i opierają się na szybkim przepływie dużej ilości danych, które są przetwarzane i przekazywane do poszczególnych pododdziałów. Systemy zarządzania polem walki w czasie rzeczywistym stanowią czynnik decydujący o przejęciu inicjatywy i dokonywaniu udanych, precyzyjnych ataków. Wszystko to jest możliwe przede wszystkim dzięki rozwojowi łączności satelitarnej. Satelita komunikacyjny, mając odpo-

---

<sup>44</sup> Background Paper “Peaceful” and Military Uses of Outer Space: Law and Policy przygotowany przez Institute of Air and Space Law, Faculty of Law, McGill University, Montreal 2005, s. 3 i n., za: K. Myszone-Kostrzewa, *Techniki satelitarne...*, s. 27.

<sup>45</sup> Art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych

wiednie oprogramowanie, jest w stanie zapewniać łączność i przekazywać obraz w wysokiej rozdzielczości z danego terytorium, wyznaczając przy tym także koordynaty do punktowych uderzeń za pomocą broni precyzyjnej.

Bierna militaryzacja za sprawą powszechnej akceptacji satelitów zwiadowczych stała się zwyczajem międzynarodowym. Czynna militaryzacja, opierająca się na działaniach agresywnych, również może występować, choć oficjalnie jest potępiana.

Dostrzegalnym i wyraźnym problemem w kontekście wykorzystania przestrzeni kosmicznej jest użycie rakiet balistycznych operujących w przestrzeni kosmicznej (przynajmniej podczas części czasu swojego lotu) Bardzo ważnym aktem prawa międzynarodowego w tej kwestii jest Anti-Ballistic Missile Treaty – Traktat ABM<sup>46</sup> podpisany w 1972 r. między Stanami Zjednoczonymi a ówczesnym Związkiem Radzieckim o nieograniczonym czasowo ograniczeniu rozwoju, testowania i rozmieszczania systemów antybalistycznych. Z art. I Traktatu wynika, że jego celem było „ograniczenie systemów antybalistycznych każdej ze stron traktatu (ZSRR i USA) i zapobieżenie rozmieszczeniu przez którąkolwiek ze stron systemów ABM na jego terytorium”<sup>47</sup>. Traktat ograniczał możliwość rozmieszczenia systemów antybalistycznych jedynie do określonej w nim liczby raketowych systemów lądowych oraz umieszczonych na Ziemi systemów radarowych. Z racji intensywnych napięć na linii Waszyngton–Moskwa ten akt prawny odszedł do lamusa i jego fizyczne obowiązywanie nie jest już szczególnie silnie. Niedawny udany test rakiety RS-28 Sarmat przez Rosję<sup>48</sup> jest dobitnym przykładem tego faktu. Zaś znacznie wcześniej, bo w 2015 r., Rosja przeprowadziła udaną próbę rakiety antysatelitarnej o nazwie Nudol<sup>49</sup>. Joint Functional Component Command (JFCC) poinformowało natomiast o fakcie obserwacji dwóch rosyjskich satelit Cosmos 2499 i 2504, które mają możliwości manewrowe i mogą swobodnie wchodzić w trajektorie kolizyjne z innymi satelitami.

Oczywiście walka z wykorzystaniem Kosmosu również może być pośrednia i sprowadzać się do zagłuszania sygnału satelitarnego, który na współczesnym polu walki odgrywa olbrzymią rolę. Jeżeli wierzyć rosyjskim doniesieniom, Rosja posiada systemy walki radioelektronicznej zdolne zagłuszać satelity na niskiej orbicie (LEO<sup>50</sup>). Jak wskazują pewne przesłanki, Rosjanie wyprzedzili w tym względzie Stany Zjednoczone i zaprezentowali światu system Krasukha-4, który zgodnie z zapewnieniami jest w stanie także zakłócać działanie samolotów amerykańskiego systemu AWACS oraz trwale niszczyć urządzenia elektroniczne<sup>51</sup>. Zgodnie z prawem międzynarodowym zakłócanie sygnału satelitarnego jest bardzo poważnym naruszeniem traktatowym i stanowić może nawet w przypadku łącz-

---

<sup>46</sup> Ang. *Antiballistic Missile* – pocisk antybalistyczny.

<sup>47</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Anti-Ballistic\\_Missile\\_Treaty](https://en.wikipedia.org/wiki/Anti-Ballistic_Missile_Treaty) (2.05.2022).

<sup>48</sup> R. Muczyński, *Rosja przeprowadziła test ciężkiego pocisku balistycznego RS-28 Sarmat*, <https://milmag.pl/rosja-przeprowadzila-test-ciezkiego-pocisku-balistycznego-rs-28-sarmat/> (25.08.2022).

<sup>49</sup> <http://www.satnews.com/story.php?number=802506938> (25.08.2022).

<sup>50</sup> Ang. *Low Earth Orbit* – niska orbita ziemiska.

<sup>51</sup> [https://military-history.fandom.com/wiki/Krasukha\\_\(electronic\\_warfare\\_system\)](https://military-history.fandom.com/wiki/Krasukha_(electronic_warfare_system)) (25.08.2022).



ności cywilnej akt wypowiedzenia wojny, o czym była mowa wyżej. Bardzo ciekawy jest również system Murmańsk-BN, który ponoć jest w stanie zgłaszać sygnał radiowy na obszarze do 5000 km od centrum ustawienia anten, co bezpośrednio wpływa na łączność np. z dronami operującymi na tym terenie czy pozostałymi systemami rozpoznania, komunikacji i dowodzenia<sup>52</sup>. Pokazuje to dobitnie, że czwarty wymiar walki, czyli rozpoznanie i walka elektroniczna, w wydaniu rosyjskim jest mocno zaawansowany i ociera się także o Kosmos, czyli jedno z nowych potencjalnych pól bitwy. Działania przedstawionych systemów spełniają definicje rozpoznania i walki elektronicznej stworzoną przez prof. L. Ciborowskiego, która głosi: „działania militarne polegające na rozpoznawaniu źródeł emisji elektromagnetycznej oraz dezorganizowaniu pracy systemów elektronicznych przeciwnika wykorzystujących energię elektromagnetyczną, w tym energię wiązkową, przy jednoczesnym zapewnieniu warunków ich efektywnego użycia przez wojska własne”<sup>53</sup>.

Istnieje oczywiście cały szereg rozwiązań znanych tylko wtajemniczonym, co jest specyfiką technologii wojskowych, niemniej kontrolowane wycieki informacji także stanowią swoisty oręż i mają wywołać założony efekt odstraszania na potencjalnym przeciwniku. Martwi jednak fakt, że środki na zbrojenia, w szczególności w kierunku rozwoju technologii okołokosmicznej poszczególnych państw, rosną i nic nie wskazuje na to, by miały ulec zmniejszeniu.

Warto wspomnieć też o rosnącej roli Chin oraz szczególnym zaangażowaniu Stanów Zjednoczonych w zachowanie swojego statusu, co mocno nie współgra z faktami, w tym z tym, że zachowanie hegemonii policjanta świata jest niemożliwe, a świat stanie się wielobiegunowy.

Chiny, tworząc siły wsparcia, na poziomie strategicznym łączą działania kosmiczne, cybernetyczne i elektroniczne, zaś doktryna wojskowa dopuszcza w przyszłości możliwość wojny w Kosmosie i cyberprzestrzeni, w tym niszczenie satelitów przeciwnika. Ostatnia dekada była czasem licznych testów broni antysatelitarnej, m.in. w 2013 r. testów rakiety do zwalczania satelitów Dong Neng-2, a 2 lata później prób jej następczyni – rakiety Dong Neng-3<sup>54</sup>. Od tego czasu nieustannie trwają udane chińskie próby broni antysatelitarnej. Oczywiście potęguje to nowe napięcia i może w końcu doprowadzić do erupcji, która w pierwszej kolejności może znaleźć swoje ujście na Tajwanie. Niewiele więcej wiemy na temat innych systemów i urządzeń, które mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa globalnego, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa w Kosmosie.

Stany Zjednoczone nie pozostają w tyle, przynajmniej jeżeli chodzi o budowę systemów wahadłowcowych. Jednym z takich projektów jest bezzałogowy

---

<sup>52</sup> <https://www.wnp.pl/przemysl-obronny/rosja-rozmieszcza-pod-kaliningradem-nowa-bron-sasiednie-armie-oslepna-i-ogluchna,344617.html> (25.08.2022).

<sup>53</sup> S. Czeszejko, J. Jnackczak, *Militarne aspekty...*, s. 80.

<sup>54</sup> M. Łysoń, *USA pokazuje klasę, wspominając o testach broni antysatelitarnej*, <https://www.chip.pl/2022/04/usa-testach-broni-antysatelitarnej> (3.09.2022).

orbiter X-37B. Pierwotnie projekt był prowadzony przez NASA jako cywilny. Przejęcie projektu przez wojsko, spowodowane zauważeniem dużego potencjału konstrukcji, sprawiło, że szczegóły projektu zostały utajnione. Strona rosyjska stwierdziła, że oprócz celów naukowo-badawczych wahadłowiec jest zdolny do wykonywania operacji obronnych z Kosmosu i może dostarczać możliwości reagowania na zagrożenia przeciwników w przestrzeni kosmicznej. Dodali także, że może przenosić na swoim pokładzie broń jądrową<sup>55</sup>. Jeżeli to prawda, to zakaz proliferacji broni atomowej w Kosmosie jest tylko fikcją. Warto też zastanowić się nad słowami szefa Dowództwa Kosmicznego USAF, gen. W.L. Sheltona, który stwierdził, że X-37B dysponuje możliwościami „zmieniającymi zasady gry”. Prawdopodobnie ten bezzałogowy orbiter może zostać w razie potrzeby wykorzystany do walki z Chinami, choć kraj ten już przejął plan jego budowy i na bazie tego tworzy własną aparaturę. Jeśli X-37B został stworzony w taki sposób, by móc patrolować amerykańskie satelity, a nawet w nie ingerować, możliwa jest również interwencja w obce satelity, w tym właśnie w chińskie<sup>56</sup>.

Interesujące wydają się także sposoby na przyspieszenie własnego rozwoju w sferze kosmicznej przez państwa. Przodującym krajem są Chiny, które współpracują np. z Uniwersytetem w Surrey, prowadzą m.in. badania nad drobnymi satelitami obserwacyjnymi, które można skierować na kurs kolizyjny z innymi obiektami kosmicznymi. Wraz ze strukturami Europejskiej Agencji Kosmicznej pracują nad systemem nawigacyjnym Galileo<sup>57</sup>. Chińczycy pracują nad swoim systemem geolokalizacji Beidou-2, który stanowi alternatywę dla amerykańskiego GPS, a obydwa oprócz zastosowań komercyjnych przede wszystkim mają służyć wojsku. Chińczycy penetrują również polskie podwórko naukowo-technologiczne i podjęli współpracę z Uniwersytetem Warmińsko-Mazurskim, który kontynuuje pionierskie badania Akademii Rolniczo-Technicznej mające zaowocować własnym systemem nawigacji satelitarnej. Jest to doskonały przykład białego wywiadu i zdobywania własności intelektualnej niewielkim nakładem sił i środków<sup>58</sup>.

Środowisko międzynarodowe najważniejszych obecnie państw eksploatujących Kosmos nie jest zainteresowane zatrzymaniem wyścigu zbrojeń, w tym obejmującego Kosmos. Brakuje woli politycznej, a silna potrzeba konfrontacji uniemożliwia wypracowanie satysfakcjonujących rozwiązań prawnych, które mogłyby zatrzymać tę technokratyczną ideę rywalizacji.

---

<sup>55</sup> T. Mileszko, *Tajny wahadłowiec USA X-37B będzie przenosił broń jądrową? Nieoficjalne wieści z Rosji*, <https://www.komputerswiat.pl/aktualnosci/militaria/tajny-wahadlowiec-usa-x-37b-bedzie-przenosil-bron-jadrowa-nieoficjalne-wiesci-z-rosji/j1sqwb4> (13.09.2022).

<sup>56</sup> A. Kotasińska, *Militaryzacja przestrzeni kosmicznej – wyścig, który trwa*, „Zeszyty Naukowe Ruchu Studenckiego” 2012, nr 2, s. 45

<sup>57</sup> T. Kamiński, *Współpraca naukowo-technologiczna pomiędzy Unią Europejską a Chińską Republiką Ludową* [w:] *Współczesne stosunki międzynarodowe w Azji Wschodniej. Problemy, wyzwania i szanse*, red. D. Mierzejewski, M. Pietrasiak, Łysomice–Toruń 2010, s. 95.

<sup>58</sup> S. Kryściński, *Razem z Chińczykami w kosmos*, <https://gazetaolsztynska.pl/606105,Razem-z-Chinczykami-w-kosmos.html> (9.09.2022).

## Podsumowanie

Kosmos jako nowe miejsce eksploatacji i domena najbardziej rozwiniętych technologicznie państw siłą rzeczy stał się także nowym potencjalnym miejscem konfrontacji i przyszłym polem bitwy. Traktaty zaakceptowane przez środowisko międzynarodowe i obowiązujące obecnie nie są w stanie zagwarantować bezpieczeństwa kosmicznego, a każde państwo posiadające potencjał interpretuje rozszerzając własne kompetencje. Ramy prawne zostały ustalone kilka dekad temu, a wykładniczy postęp technologiczny dawno je wyprzedził, co stanowi w skrajnym wypadku zagrożenie dla życia na Ziemi. Swoisty wyścig o dominację w Kosmosie toczy się już pomiędzy coraz większą liczbą państw, a jego chwilowe wyciszenie po upadku Związku Radzieckiego było jedynie epizodem czasowo zmniejszającym budowanie zdolności w tym obszarze. Wyraźnie widać także brak woli porozumienia, które mogłoby zatrzymać rozpędzającą się maszynę militarnego wykorzystania przestrzeni kosmicznej, a w razie konfliktu również jej zmilitaryzowanie, co może zburzyć obecnie panujący porządek międzynarodowy.

Wojna, choć obecnie nikt jej formalnie nie wypowie, może toczyć się w wielu sferach, a widoczny rozwój technologiczny pozwala na skuteczne wykorzystanie Kosmosu, choćby jak to ma miejsce obecnie, za pośrednictwem zwyczajowo akceptowanego szpiegostwa satelitarne i zbierania danych wywiadowczych oraz stałego monitorowania określonych obszarów.

Obecnie również prywatne przedsiębiorstwa angażują się w podbój Kosmosu, najczęściej pod auspicjami dużych państw i za ich wyraźną lub dorozumianą zgodą. Stają się w ten sposób nowymi aktorami na scenie kosmicznego wyścigu o dominację, choć są zależne od państwa, z którego wystrzelują swoje statki i satelity.

Rozwój technologii oraz odwieczna chęć dominacji pchają ludzkość w coraz dalsze zakamarki świata, a podbój zawsze wiązał się z użyciem siły. Najnowsze osiągnięcia myśli ludzkiej dają niebywałe realne możliwości skutecznego działania zarówno przeciwko obiektom znajdującym się w przestrzeni okołozemskiej, jak i na powierzchni Ziemi. Postęp tego typu oprócz wielu pozytywnych skutków, które oddziałują na całą ludzkość, może także przynieść zagładę, z czego najbardziej rozwinięte państwa świata zdają się nie zdawać sobie sprawy i tym samym nie podejmują działań mogących odsunąć widmo zagłady.

## Bibliografia

- Białocerkiewicz J., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zarys wykładu*, Olsztyn, 2005.  
Bukowski V., *Psychosocjotechnika, dezinformacja – oręż wojny*, Komarów 1999.  
Ciborowski L., *Rozpoznanie i Walka Elektroniczna*, Warszawa 1993.  
Czeszejko S., Janczak J., *Militarne aspekty środowiska elektronicznego – próba rewizji istniejącej terminologii*, „Zeszyty Naukowe AON” 2015, nr 1(98).

Falkowski R., Marcinko M., *Międzynarodowe Prawo Humanitarne Konfliktów Zbrojnych*, Warszawa 2014.

<http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/onz/1967a.html> (19.04.2022).

<http://www.satnews.com/story.php?number=802506938> (25.08.2022).

<https://aerospace.csis.org/wp-content/uploads/2018/09/RumsfeldCommission.pdf> (3.09.2022)..

[https://en.wikipedia.org/wiki/Anti-Ballistic\\_Missile\\_Treaty](https://en.wikipedia.org/wiki/Anti-Ballistic_Missile_Treaty) (2.05.2022).

<https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/bron-rakietowa;3880972.html> (6.04.2022).

<https://gazetaolsztynska.pl/606105,Razem-z-Chinczykami-w-kosmos.html> (9.09.2022).

[https://military-history.fandom.com/wiki/Krasukha\\_\(electronic\\_warfare\\_system\)](https://military-history.fandom.com/wiki/Krasukha_(electronic_warfare_system)) (25.08.2022).

<https://milmag.pl/rosja-przeprowadzila-test-ciezkiego-pocisku-balistycznego-rs-28-sarmat/> (25.08.2022).

<https://nauka.rocks/starlink-dla-ukrainy/> (10.04.2022).

<https://space24.pl/polityka-kosmiczna/space-force-szostym-rodzajem-sil-zbrojnych-usa> (31.03.2022).

<https://www.afspc.af.mil/About-Us/AFSPC-History/> (31.03.2022).

<https://structure.mil.ru/structure/forces/cosmic/structure.htm> (31.03.2022).

<https://wcnjik.wp.mil.pl/u/AAP6PL.pdf> (5.04.2022).

[https://wgospodarce.pl/informacje/110645-rosja-chce-wojny-w-kosmosie-uderzy-w-muska?fbclid=IwAR3srLwjQ0hnlQU2liRbuZ1OGC5iYpfqqlbiXUMqwkD3x\\_Fo4Goi2SPiZhg](https://wgospodarce.pl/informacje/110645-rosja-chce-wojny-w-kosmosie-uderzy-w-muska?fbclid=IwAR3srLwjQ0hnlQU2liRbuZ1OGC5iYpfqqlbiXUMqwkD3x_Fo4Goi2SPiZhg) (19.04.2022).

<https://www.congress.gov/bill/98th-congress/house-bill/3942> (23.04.2022).

<https://www.atomicheritage.org/history/strategic-defense-initiative-sdi> (6.04.2022).

<https://www.benchmark.pl/aktualnosci/zestrzelenie-satelita-cosmos-1408-asat.html> (5.04.2022).

<https://www.chip.pl/2022/04/usa-testach-broni-antysatelitarnej> (3.09.2022).

<https://www.edukacjaprawnicza.pl/prawo-kosmiczne-w-pigulce/> (5.04.2022).

[https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjb\\_663304/zjzg\\_663340/jks\\_665232/kjfywj\\_665252/200802/t20080212\\_599554.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/zjzg_663340/jks_665232/kjfywj_665252/200802/t20080212_599554.html) (18.11.2022).

<https://www.komputerswiat.pl/aktualnosci/militaria/rosja-uzyla-hipersonicznego-pocisku-w-ukrainie-oto-mozliwosci-tej-ultranowoczesnej/k9csly8#:~:text=Pocisk%20jest%20wyszlizany%20z%20powietrza,na%20cele%20z%20bateriami%20Patriot> 3.09.2022).

<https://www.komputerswiat.pl/aktualnosci/militaria/tajny-wahadlowiec-usa-x-37b-bedzie-przenosil-bron-jadrowa-nieoficjalne-wiesci-z-rosji/j1sqwb4> (13.09.2022).

<https://www.komputerswiat.pl/artykuly/redakcyjne/rosyjski-odpowiednik-gps-qlonass-wyjasniamy-jak-dziala-i-czy-jego-paraliz-moze-jbc1lmw> (5.04.2022).

<https://www.loc.gov/everyday-mysteries/item/what-is-gps-how-does-it-work/> (5.04.2022).

<https://www.news.com.au/technology/science/space/the-us-military-is-preparing-for-war-without-gps/news-story/497ecd7d36904782c7c6c784b17b582b> (3.09.2022).

<https://www.spacelegalissues.com/treaty-on-the-prevention-of-the-placement-of-weapons-in-outer-space-the-threat-or-use-of-force-against-outer-space-objects/> (19.04.2022).

<https://www.starlink.com/> (5.04.2022).

[https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta\\_onz.php](https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php) (5.04.2022).

<https://www.wnp.pl/przemysl-obronny/rosja-rozmieszcza-pod-kaliningradem-nowa-bron-sasiednie-armie-oslepna-i-ogluchna,344617.html> (25.08.2022).

Kamiński T., *Współpraca naukowo-technologiczna pomiędzy Unią Europejską a Chińską Republiką Ludową* [w:] *Współczesne stosunki międzynarodowe w Azji Wschodniej. Problemy, wyzwania i szanse*, red. D. Mierzejewski, M. Pietrasiak, Łysomice–Toruń 2010.

Kołodziejczak M.E., *Analiza pojęcia wojny, agresji i napaści zbrojnej oraz przykłady ich użycia w aktach prawnych obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Obronność. Zeszyty Naukowe” 2015, nr 2(14).

Kołodziejczak M.E., *Definitywno-prawne regulacje wojny oraz terminów pochodnych*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2018, t. XXVIII, nr 4.

*Konflikty współczesnego świata*, red. R. Borkowski, Kraków 2001.

Kotasińska A., *Militaryzacja przestrzeni kosmicznej – wyścig, który trwa*, „Zeszyty Naukowe Ruchu Studenckiego” 2012, nr 2.

Myszona-Kostrzewa K., *Techniki satelitarne a bezpieczeństwo i obronność* [w:] *Prawne aspekty działalności kosmicznej*, red. K. Myszona-Kostrzewa, Warszawa 2019.

## Streszczenie

Stopień zaawansowania współczesnej techniki wojskowej jest bardzo wysoki, a przez ostatnie lata pojawiły się nowe pola bitwy, takie jak cyberprzestrzeń i Kosmos. Bezprecedensowy rozwój techniczny oraz chęć dominacji i uzyskania przewagi strategicznej pcha państwa najbardziej zaawansowane pod względem technologicznym do uzyskania przewagi w Kosmosie. Rozwój pocisków antysatelitarnych, broni laserowej, systemów komunikacji i namierzania oraz obraz pola walki w czasie rzeczywistym napędzają do dalszej eksploracji Kosmosu. Obowiązujące normy międzynarodowego prawa kosmicznego dotyczące militarnego jego wykorzystania są mocno przestarzałe i nie przystają do obecnych warunków technicznych, a zwyczaj międzynarodowy dopuszcza np. masowe korzystanie ze szpiegostwa satelitarnego. Dodatkowo brak jest woli Stanów Zjednoczonych do wypracowania traktatu, który zapobiegłby nadmiernym zbrojeniom w sferze Kosmosu. Wręcz powoływane są wojska kosmiczne jako nowe niezależne rodzaje sił zbrojnych, co wyraźnie pokazuje chęć zdobycia przewagi w tym bardzo ważnym obszarze działań. Taki stan rzeczy rodzi poważne zagrożenie dla życia na Ziemi.

*Słowa kluczowe:* militaryzacja Kosmosu, konflikt w Kosmosie, broń kosmiczna, satelity szpiegowskie

## **LEGAL AND INTERNATIONAL CONSIDERATIONS CONCERNING THE USE OF OUTER SPACE IN AN ARMED CONFLICT**

### Summary

The advancement of modern military technology is very high, and new battlefields such as cyberspace and outer space have emerged in recent years. Unprecedented technical development and the will to dominate and gain strategic advantage are pushing the most technologically advanced countries to gain an advantage in space. The development of anti-satellite missiles, laser weapons, communication and targeting systems as well as the real-time image of the battlefield propel us to further space exploration. The current norms of international space law regarding its military use are highly outdated and do not comply with the current technical conditions, and the international custom allows, for example, the massive use of satellite espionage. In addition, there is no US will to work out a treaty that would prevent excessive armaments in the space sphere. In fact, space troops are established as new independent types of armed forces, which clearly shows the desire to gain an advantage in this very important area of operations. This state of affairs creates a serious threat to life on Earth.

*Keywords:* space militarization, space conflict, space weapons, spy satellites

## Grzegorz Łaskawski

Uniwersytet Rzeszowski  
ORCID: 0000-0003-3640-1300

# ZGROMADZENIA W DOBIE PANDEMII COVID-19

## Wprowadzenie

Wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich jest bez wątpienia fundamentalnym elementem funkcjonowania ustroju demokratycznego, dlatego też gwarantują ją systemy prawne większości państw, jak również regulacje rangi międzynarodowej. Początków tej wolności w Europie jako jednego z najważniejszych atrybutów swobód obywatelskich należy doszukiwać się w okresie Wielkiej Rewolucji Francuskiej, w wyniku której doszło do głębokich przemian stanowiących podwaliny dla współczesnej struktury społeczno-politycznej<sup>1</sup>.

W celu uwypuklenia istoty przedmiotowej wolności należy skupić się przede wszystkim na samym pojęciu *zgromadzenie*, jak również na możliwościach dla obywateli, które wiążą się z jego odbywaniem. W *Słowniku języka polskiego* można odnaleźć definicję, która wskazuje, że mianem *zgromadzenia* określa się „spotkanie wielu osób poświęcone omawianiu jakichś spraw”<sup>2</sup>. Na gruncie doktrynalnym natomiast przyjmuje się, że pojęcie *zgromadzenie* swoim zakresem obejmuje co do zasady zaplanowane zgrupowanie osób, które służy realizacji celu założonego przez jego uczestników<sup>3</sup>. S. Pieprzny podkreśla, że wyrazami bliskoznacznymi tego terminu używanymi w języku potocznym są m.in. *manifestacja*, *demonstracja* oraz *pikieta*<sup>4</sup>. Należy zatem zauważyć, iż istnienie prawnie uregulowanej możliwości gromadzenia się zapewnia społeczeństwu legitymację

<sup>1</sup> P. Ruczkowski [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020, s. 657.

<sup>2</sup> <https://sjp.pwn.pl/sjp/zgromadzenie;2545887.html> (4.07.2022).

<sup>3</sup> R. Mizerski, *Wolność pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się* [w:] *Prawa człowieka i ich ochrona*, red. B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, Toruń 2010, s. 344.

<sup>4</sup> S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Aspekty administracyjnoprawne*, Rzeszów 2015, s. 10.

do publicznego prezentowania swoich poglądów w ważnych i budzących kontrowersje kwestiach. Dzięki temu obywatele mają bezpośrednią możliwość zabierania głosu w debatach publicznych, przez co mogą wywierać wpływ na decyzje, które są podejmowane przez rządzących<sup>5</sup>. Powyższe znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r., podkreślając społeczne znaczenie zgromadzeń, wprost wskazał że „stanowią zasadniczy element demokratycznej opinii publicznej, stwarzając możliwość wpływu na proces polityczny, umożliwiając krytykę i protest, tworząc część składową procesu demokracji bezpośredniej”<sup>6</sup>.

Z uwagi na szczególną rolę, jaką odgrywa wolność zgromadzeń w życiu publicznym, ustrojodawca zdecydował się objąć ją ochroną poprzez regulacje rangi Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>7</sup> Zgodnie z art. 57 każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że wolność ta może być ograniczona wyłącznie przez ustawę. Ponadto istotnym gwarantem tej wolności jest korespondująca ze wskazanym przepisem regulacja zawarta w art. 31 ust. 3. Przepis ten zawiera ogólną klauzulę, w myśl której ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, a graniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Wolność zgromadzeń zabezpieczona jest także na gruncie prawa międzynarodowego – Polska jest stroną dwóch umów międzynarodowych ją gwarantujących, tj. Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>8</sup> oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>9</sup>, jak również prawa unijnego – zgodnie z Kartą Praw Podstawowych Wolności Unii Europejskiej<sup>10</sup>.

Prawo do swobodnego gromadzenia się należy zatem zaliczyć do jednego z podstawowych instrumentów funkcjonujących w każdym demokratycznym społeczeństwie, dzięki któremu ludzie mogą w realny sposób wpływać na procesy społeczne. Co do zasady organizatorzy zgromadzenia posiadają przywilej wyboru miejsca i czasu, które uznają za najodpowiedniejsze do nieskrępowanego

---

<sup>5</sup> E. Kubas, *Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w trakcie zgromadzeń* [w:] *Problemy współczesnej administracji publicznej w Polsce*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2016, s. 150.

<sup>6</sup> Sygn. K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4.

<sup>7</sup> Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>8</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).

<sup>9</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167).

<sup>10</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (OJ C 326 z 26 października 2012 r., p. 391–407).

wrażenia swoich poglądów. Należy jednak zaznaczyć, że istnieją pewne okoliczności, w których władze demokratycznych państw mają prawo ograniczenia organizowania tego typu wydarzeń<sup>11</sup>. Bezspornie taka sytuacja zaistniała w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 w marcu 2020 r., kiedy to organy administracji publicznej w celu zwalczania transmisji wirusa zostały zmuszone do wprowadzania określonych ograniczeń wolności obywatelskich. Jednak trzeba zaznaczyć, że pomimo iż wolność zgromadzeń nie ma bezwzględnego charakteru, w przypadku konieczności jej ograniczenia muszą zostać spełnione wyraźnie określone w Konstytucji RP przesłanki. Znajduje to swoje uzasadnienie w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który w uchwale z dnia 16 marca 1994 r. stwierdził, że „podobnie, jak w przypadku wszelkich innych praw i wolności konstytucyjnych, ograniczenie wolności zgromadzeń musi być traktowane jako coś wyjątkowego i nie naruszającego samej istoty wolności. Normatywna treść zasady wolności zgromadzeń zawarta jest w dyrektywie, w myśl której zakazane jest jakiegokolwiek działanie mające na celu przeszkadzanie w organizowaniu i odbywaniu pokojowych zgromadzeń przez obywateli. Dyrektywa ta doznaje ograniczeń jedynie w sytuacji, gdy dochodzi do kolizji z inną normą, wartością lub zasadą o charakterze konstytucyjnym”<sup>12</sup>.

Wobec powyższego warto podjąć rozważania w przedmiocie rozwiązań normatywnych przyjętych w Polsce, na mocy których dokonano ograniczeń w zakresie wolności organizowania zgromadzeń w związku z pandemią COVID-19, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki dotyczącej ich zgodności z przesłankami wynikającymi z ustawy zasadniczej.

## **Charakterystyka ogólna zgromadzeń i trybu ich organizowania**

Podstawowym aktem regulującym zagadnienia dotyczące korzystania z wolności zgromadzeń jest aktualnie ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach<sup>13</sup>, która weszła w życie 14 października 2015 r. Co istotne, przepisów ustawy zgodnie z art. 2 u.p.z. nie stosuje się do zgromadzeń organizowanych przez organy władzy publicznej oraz odbywanych w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych. Wyłączenie zgromadzeń, które organizowane są z inicjatywy organów władzy publicznej, uzasadnione jest tym, że *de facto* służą one realizacji zadań państwa, w związku z czym nie są one formą realizacji wolności jednostki<sup>14</sup>. Natomiast odnośnie do zgromadzeń odbywanych

---

<sup>11</sup> M. Jurgilewicz, *Bezpieczeństwo zgromadzeń w Polsce. Zarys problematyki*, Warszawa 2020, s. 8.

<sup>12</sup> Sygn. W 8/93, OTK 1994, nr 1, poz. 18.

<sup>13</sup> Dz.U. 2022, poz. 1389 (dalej: u.p.z.)

<sup>14</sup> J. Kuciński, *Konstytucyjny ustrój państwowo Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 132.



w ramach działalności kościołów i innych związków wyznaniowych, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej<sup>15</sup> oraz ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania<sup>16</sup>.

W obowiązującym stanie prawnym na gruncie u.p.z. ustawodawca wprowadził kilka rodzajów zgromadzeń, jednocześnie różnicując tryb ich organizowania, co zasadniczo wiąże się z przyjęciem kryterium zastosowania właściwej procedury oraz sposobu, w jaki zgromadzenie dochodzi do skutku. Można zatem wyróżnić ich następujące rodzaje:

- zgromadzenia (zwykłe),
- zgromadzenia uproszczone (niepowodujące utrudnień w ruchu drogowym),
- zgromadzenia cykliczne,
- zgromadzenia spontaniczne<sup>17</sup>.

Należy podkreślić, że w myśl art. 4 u.p.z. prawo do organizowania zgromadzeń nie przysługuje osobom, które nie posiadają pełnej zdolności do czynności prawnych. Ponadto w zgromadzeniach wszelkiego rodzaju nie mogą uczestniczyć osoby posiadające przy sobie broń, materiały wybuchowe, wyroby pirotechniczne lub inne niebezpieczne materiały lub narzędzia. Zakaz udziału w zgromadzeniu osób uzbrojonych ma charakter bezwzględny, ponieważ nie znosi go fakt, że uczestnik posiada broń legalnie, tj. uzyskał na nią stosowne pozwolenie lub że pozwolenie na dany rodzaj broni nie jest wymagane<sup>18</sup>.

Podstawową regulacją u.p.z. jest zawarta w art. 3 ust. 1 definicja zgromadzenia jako zgrupowania osób na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób w określonym miejscu w celu odbycia wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska w sprawach publicznych. W literaturze podkreśla się znaczenie elementów składowych tego pojęcia, mianowicie zebrania się osób w jednym miejscu oraz psychologicznego związku pomiędzy tymi osobami wynikającego z chęci wymiany poglądów lub opinii. Uczestnicy zgromadzenia mają możliwość wyrażenia wspólnego stanowiska nie tylko za pomocą słów, ale również sam fakt fizycznej obecności z innymi osobami w określonym miejscu może stanowić sposób wyrażenia przekonań jednostki<sup>19</sup>.

Zgromadzenie, pomimo iż ma charakter okazjonalny, nie jest przypadkowym zgrupowaniem, ale wydarzeniem intencjonalnym, zwołanym przez jego organizatorów, co wiąże się z koniecznością zasygnalizowania tego zamiaru odpowiednim organom władzy publicznej. Ustawodawca spośród dwóch istniejących modeli –

<sup>15</sup> Dz.U. 2019, poz. 1347.

<sup>16</sup> Dz.U. 2022, poz. 1435.

<sup>17</sup> M. Jurgilewicz, *Bezpieczeństwo zgromadzeń...*, s. 15.

<sup>18</sup> P. Suski, *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2014, s. 177.

<sup>19</sup> E. Olejniczak-Szałowska [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2020, s. 837.

zgłoszenia i zezwolenia – przyjął model zgłoszenia (zawiadamiania, czyli notyfikacji). Do zorganizowania zgromadzenia wymagane jest zatem uprzednie zawiadomienie organu gminy właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia, tj. wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, jednak rada gminy może określić na obszarze swojej właściwości miejsca, w których organizowanie zgromadzeń nie wymaga zawiadomienia<sup>20</sup>. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 stycznia 2006 r. wprost wskazał, iż „uprzednie zawiadomienie organu gminy – odpowiada modelowi realizacji konstytucyjnej wolności zgromadzeń w demokratycznym państwie prawnym. Model ten, jako regulacja optymalnie uwzględniająca różne wartości i konieczność wyważenia różnych racji, stanowi o istocie i zakresie ingerencji władzy publicznej w mechanizm korzystania z wolności zgromadzeń”<sup>21</sup>.

Podmiotem, na którym spoczywa obowiązek dokonania zawiadomienia, jest zgodnie z art. 7 u.p.z. organizator zgromadzenia. Ustawa określa także ramy czasowe, w których obowiązek ten powinien być spełniony, mianowicie w taki sposób, aby wiadomość dotarła do właściwego organu nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 6 dni przed planowaną datą zgromadzenia. Organ gminy po otrzymaniu zawiadomienia udostępnia niezwłocznie na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informację o miejscu i terminie organizowanego zgromadzenia. Należy też zaznaczyć, że w sytuacji, gdy zgromadzenie jest organizowane na terenie więcej niż jednej gminy, w każdej z nich prowadzi się odrębne postępowanie. Sama treść zawiadomienia zgodnie z art. 10 u.p.z. obejmuje w szczególności dane organizatora oraz przewodniczącego zgromadzenia, cel zgromadzenia, w tym wskazanie spraw publicznych, których ma dotyczyć, czas i miejsce rozpoczęcia, planowany czas trwania, przewidywaną liczbę uczestników, ewentualną trasę przejścia oraz informację o środkach służących zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzenia, o ile organizator zgromadzenia je zaplanował.

Ustawodawca wyposażył organ gminy w kompetencje do zniesienia wolności zgromadzeń poprzez możliwość zastosowania indywidualnego zakazu na podstawie przesłanek określonych enumeratywnie w art. 14 u.p.z., których zaistnienie obliuguje do zakazania zgromadzenia nie później niż na 96 godzin przed jego planowaną datą. Zakaz powinien przybrać formę decyzji, którą zaliczyć należy do kategorii związanych, a nie uznaniowych, pomimo że organ na wczesnych etapach procesu decyzyjnego dysponuje pewną swobodą ze względu na luz interpretacyjny wynikający z zastosowania przy określeniu jego przesłanego pojęć nieostrych, jak np. *mienie w znacznych rozmiarach*<sup>22</sup>. Tryb odwołania od decyzji o zakazie zgromadzenia uregulowany jest w art. 16 u.p.z., który wskazuje,

<sup>20</sup> E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 506.

<sup>21</sup> Sygn. K 21/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 4.

<sup>22</sup> E. Olejniczak-Szałowska [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2020, s. 839.

że wnosi się je bezpośrednio do sądu okręgowego właściwego ze względu na siedzibę organu gminy w terminie 24 godzin od jej udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji o zakazie zgromadzenia.

W sytuacji, gdy organizator zgromadzenia uzna, że planowane zgromadzenie nie będzie powodować utrudnień w ruchu drogowym, a w szczególności zmiany w jego organizacji, może skorzystać z regulacji zawartych w rozdziale 3 u.p.z., a mianowicie zastosować przepisy o postępowaniu uproszczonym. Wówczas zgodnie z art. 22 zawiadamia o zamiarze zorganizowania zgromadzenia właściwe gminne (miejskie) centrum zarządzania kryzysowego, a w przypadku, gdy w danej gminie nie zostało ono utworzone – wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego, nie wcześniej niż na 30 dni i nie później niż na 2 dni przed planowaną datą zgromadzenia.

Na mocy ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy Prawo o zgromadzeniach<sup>23</sup> wprowadzony został nieznany uprzednio obowiązującym aktom prawnym rozdział regulujący postępowanie w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie. W myśl art. 26a u.p.z. jeżeli zgromadzenia są organizowane przez tego samego organizatora w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej cztery razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w dniach świąt państwowych i narodowych, a tego rodzaju wydarzenia odbywały się w ciągu ostatnich 3 lat, chociażby nie w formie zgromadzeń, i miały na celu w szczególności uczenie doniosłych i istotnych dla historii Rzeczypospolitej Polskiej wydarzeń, organizator może zwrócić się z wnioskiem do wojewody o wyrażenie zgody na cykliczne organizowanie tych zgromadzeń. W przedmiotowym wniosku, który należy złożyć nie później niż na 7 dni przed planowaną datą pierwszego z cyklu zgromadzeń, organizator zobowiązany jest podać uzasadnienie celu cyklicznego organizowania zgromadzeń wraz ze wskazaniem liczby i terminarza ich organizacji. Zgodnie z art. 26b u.p.z. wojewoda wydaje decyzję administracyjną w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń nie później niż na 5 dni przed planowanym terminem pierwszego z cyklu zgromadzeń, biorąc w szczególności pod uwagę okoliczność wcześniejszego organizowania zgromadzeń przez wnioskodawcę oraz cel cyklicznego organizowania zgromadzeń, jednocześnie udostępniając na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej informację o miejscu i terminach zgromadzeń organizowanych cyklicznie, oraz informuje o wydaniu decyzji organ gminy, na terenie której ma się odbyć zgromadzenie cykliczne. W sytuacji, gdy wojewoda wydał zgodę na odbycie zgromadzenia cyklicznego w miejscu i czasie, w których miało się odbyć inne zgromadzenie, organ gminy w ciągu 24 godzin od otrzymania informacji wydaje decyzję o zakazie zgromadzenia. Co istotne, w razie

---

<sup>23</sup> Dz.U. 2017, poz. 579.

niewykonania przez organ gminy tego obowiązku wojewoda wydaje niezwłocznie zarządzenie zastępcze o zakazie zgromadzenia. Ustawa w art. 26d określa również maksymalny okres, w którym na podstawie jednej decyzji o wyrażeniu zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń mogą się one odbywać, wskazując, że nie dłuższej niż 3 lata od przeprowadzenia pierwszego z cyklu zgromadzeń. Wojewoda zgodnie art. 26c u.p.z. może cofnąć zgodę na cykliczne organizowanie zgromadzeń, jeżeli wniósł o to organizator lub jeżeli co najmniej dwukrotnie w terminach określonych w terminarzu nie zostały one zorganizowane, chyba że nie mogły zostać zorganizowane z przyczyn niezależnych od organizatora.

Należy zauważyć, że wnioskowy tryb postępowania w sprawach zgromadzeń organizowanych cyklicznie wyróżnia się na tle uregulowań notyfikacyjnych z co najmniej dwóch powodów. Przede wszystkim do zgodnego z prawem zorganizowania zgromadzenia nie wystarcza samo zawiadomienie organu o zamiarze jego zorganizowania, lecz konieczne jest uzyskanie stosownej decyzji administracyjnej. Oprócz tego uprawnienia władcze w tym zakresie przeniesione zostały z poziomu samorządu terytorialnego, tj. organu gminy, na wojewodę, czyli organ wchodzący w skład administracji rządowej w województwie<sup>24</sup>.

Procedurom związanym z koniecznością uprzedniego zawiadomienia organu oraz uzyskania zgody ze swej istoty nie podlegają zgromadzenia spontaniczne. Ich definicję, niewystępującą wcześniej w polskim ustawodawstwie, wprowadziła ustawa z dnia 25 lipca 2015 r. w art. 3 ust. 2, wskazując, że jest to zgromadzenie, które odbywa się w związku z zaistniałym nagłym i niemożliwym do wcześniejszego przewidzenia wydarzeniem związanym ze sferą publiczną, którego odbycie się w innym terminie byłoby niecelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej. Pomimo braku stosownych regulacji pojęciem tym posługiwano się jednak znacznie wcześniej zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. Trybunał Konstytucyjny już w wyroku z dnia 10 lipca 2008 r. przedstawił stanowisko, w którym zaliczył zgromadzenia spontaniczne do zgromadzeń legalnych, wskazując, że „podobnie jak zgromadzenia «zaplanowane» wpływają one bowiem na kształtowanie opinii publicznej, a pośrednio na sprawowanie władzy, stają się instrumentem realizacji innych praw czy wolności. Korzystają one z ochrony konstytucyjnej. Nie są nielegalne”<sup>25</sup>. Zatem istotą zgromadzeń spontanicznych jako narzędzia do realizacji konstytucyjnych praw i wolności jest możliwość niezwłocznej reakcji na najistotniejsze zdarzenia zachodzące w przestrzeni publicznej. Niekiedy to właśnie owa spontaniczność jest jedyną gwarancją skutecznego protestu, krytyki bądź adekwatnym sposobem zwrócenia uwagi opinii publicznej na dany problem<sup>26</sup>. W piśmiennictwie wskazuje się jednak, że zgromadzenia spontaniczne powinny się odbywać wyjątkowo i tylko wtedy, gdy natychmiastowa

<sup>24</sup> C. Kąkol, *Postępowania w sprawie zgromadzeń organizowanych cyklicznie*, Lex/el.2017.

<sup>25</sup> Sygn. P 15/08, OTK-A 2008, nr 6, poz. 105.

<sup>26</sup> A. Bodnar, M. Ziółkowski, *Zgromadzenia spontaniczne*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5, s. 41.

reakcja związana jest z ważnymi z punktu widzenia debaty publicznej wydarzeniami, a upływ czasu związany z notyfikacją osłabiłby nasilenie oddziaływania zgromadzenia na tę debatę<sup>27</sup>.

## **Regulacje prawne dotyczące zakazu organizowania zgromadzeń w Polsce w związku z wybuchem pandemii COVID-19**

Szerzenie się epidemii związanych z chorobami zakaźnymi i wirusowymi bezpośrednio wpływa na stan bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, w związku z czym ich zwalczanie należy do najważniejszych zadań administracji publicznej<sup>28</sup>. Rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2 na początku 2020 r. stanowiło dla władz publicznych czynnik determinujący podjęcie natychmiastowych działań w celu ograniczenia transmisji wirusa, a tym samym zmniejszenia szybko rosnącej liczby zachorowań. W reakcji na ogłoszoną przez Światową Organizację Zdrowia pandemię koronawirusa na mocy rozporządzenia z dnia 13 marca 2020 r.<sup>29</sup> wydanego na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>30</sup> Minister Zdrowia ogłosił na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan zagrożenia epidemicznego w okresie od 14 marca 2020 r. do odwołania, wprowadzając jednocześnie na podstawie § 9 tego aktu zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 u.p.z., z równoczesnym zastrzeżeniem, że zakazu nie stosuje się w przypadku, gdy liczba uczestników zgromadzenia wynosi nie więcej niż 50 osób, wliczając w to organizatora i osoby działające w jego imieniu. Następnie 20 marca 2020 r. wydane zostało rozporządzenie<sup>31</sup>, na podstawie którego ogłoszono na obszarze całego kraju stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 w okresie od 20 marca 2020 r. do odwołania, zawierające w § 11 zakaz zgromadzeń w tożsamej formie. Zakaz ten został utrzymany do czasu zmiany wprowadzonej rozporządzeniem z dnia 24 marca 2020 r.<sup>32</sup>, polegającej na całkowitym zakazie organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 u.p.z., który to został podtrzymany kolejno w rozporządzeniach Rady Ministrów z dnia

<sup>27</sup> S. Pieprzny, *Bezpieczeństwo zgromadzeń...*, s. 73.

<sup>28</sup> E. Ura, *Zadania administracji państwowej w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych, katastrof, chorób zakaźnych i epidemii*, „Organizacja. Metody. Technika” 1986, nr 7, s. 9.

<sup>29</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz. 433).

<sup>30</sup> Dz.U. 2022, poz. 1657 (daje: u.ch.z.).

<sup>31</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 491).

<sup>32</sup> § 1 pkt 6 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 24 marca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 522).

31 marca 2020 r.<sup>33</sup>, 10 kwietnia 2020 r.<sup>34</sup>, 19 kwietnia 2020 r.<sup>35</sup>, 2 maja 2020 r.<sup>36</sup> oraz 16 maja 2020 r.<sup>37</sup>, wydanych na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 u.ch.z.

Do pewnego „zluźnienia obostrzeń” w zakresie organizowania zgromadzeń doszło w wyniku wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia z dnia 29 maja 2020 r.<sup>38</sup>, na mocy którego co prawda utrzymany został zakaz organizowania zgromadzeń w rozumieniu art. 3 u.p.z., jednak z wyłączeniem zgromadzeń organizowanych w trybie „zwykłym”, uproszczonym i cyklicznym, przy jednoczesnym limicie maksymalnej liczby ich uczestników, który nie mógł być większy niż 150 osób. Wart odnotowania jest fakt, iż wyłączenie spod zakazu na podstawie tej regulacji nie dotyczyło zgromadzeń spontanicznych, których odbywanie w dalszym ciągu objęte było całkowitym zakazem. W rozporządzeniach z dnia 19 czerwca 2020 r.<sup>39</sup>, 7 sierpnia 2020 r.<sup>40</sup> oraz 9 października 2020 r.<sup>41</sup> taki stan rzeczy został utrzymany. Następne zmiany nadeszły wraz z wydaniem rozporządzenia z dnia 23 października 2020 r.<sup>42</sup>, na podstawie którego zaktualizowano limit uczestników zgromadzenia w liczbie nie większej niż 5 osób. Regulacja ta

---

<sup>33</sup> § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii.

<sup>34</sup> § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 658).

<sup>35</sup> § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 697).

<sup>36</sup> § 14 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 792).

<sup>37</sup> § 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 878).

<sup>38</sup> § 15 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 964).

<sup>39</sup> § 16 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 1066).

<sup>40</sup> § 25 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 1356).

<sup>41</sup> § 28 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 1758).

<sup>42</sup> § 1 pkt 17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 października 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 1871).

została powielona w dalszych rozporządzeniach Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r.<sup>43</sup>, 1 grudnia 2020 r.<sup>44</sup>, 21 grudnia 2020 r.<sup>45</sup> oraz 26 lutego 2021 r.<sup>46</sup>

W związku z dynamiczną sytuacją pandemiczną w drodze dalszych rozporządzeń z dnia 19 marca 2021 r.<sup>47</sup> oraz zmieniającego je z dnia 25 marca 2021 r.<sup>48</sup> władza wykonawcza zmodyfikowała przedmiotowe restrykcje poprzez nie tylko już sam zakaz zgromadzeń z określonymi włączeniami ustalonymi na podstawie kryterium limitu uczestników, ale również wprowadzając zakaz udziału w zgromadzeniach. Kolejne regulacje w zakresie ograniczeń dotyczących organizacji zgromadzeń skupiały się już przede wszystkim na kwestiach związanych z limitem uczestników, podwyższając go w rozporządzeniu z dnia 10 maja 2021 r.<sup>49</sup> zmieniającym brzmienie rozporządzenia z dnia 6 maja 2021 r.<sup>50</sup> do 25 osób oraz jednocześnie na mocy przepisów tego samego aktu do 50 osób od 29 maja 2021 r. Z kolei na mocy rozporządzenia z dnia 4 czerwca 2021 r.<sup>51</sup> powrócono do unormowania, zgodnie z którym liczba uczestników zgromadzenia nie mogła przekraczać 150 osób. Limit ten został utrzymany na gruncie rozporządzenia zmieniającego z dnia 11 czerwca 2021 r.<sup>52</sup> i nie podlegał zmianom pomimo wydania

---

<sup>43</sup> § 26 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 listopada 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 2091).

<sup>44</sup> § 26 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 2132).

<sup>45</sup> § 28 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 2316).

<sup>46</sup> § 26 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 367).

<sup>47</sup> § 26 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 512).

<sup>48</sup> § 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 marca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 546).

<sup>49</sup> § 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 maja 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 879).

<sup>50</sup> § 26 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 861).

<sup>51</sup> § 1 pkt 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 1013).

<sup>52</sup> § 1 pkt 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 1054).

kolejnych w dniu 27 sierpnia 2021 r.<sup>53</sup>, 27 września 2021 r.<sup>54</sup>, 28 października 2021 r.<sup>55</sup>, 29 listopada 2021 r.<sup>56</sup>, 14 grudnia 2021 r.<sup>57</sup> oraz 28 stycznia 2022 r.<sup>58</sup> Należy zaznaczyć, że od 15 grudnia 2021 r. do ustanowionych limitów osób uczestniczących w zgromadzeniach nie wliczano zaszczepionych przeciwko COVID-19 pod warunkiem okazania przez te osoby unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID lub zaświadczenia o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z zachorowaniem uznawanego za równoważne z zaświadczeniami wydawanymi zgodnie z rozporządzeniem z 14 czerwca 2021 r. Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/953<sup>59</sup>.

Poprawa sytuacji pandemicznej spowodowała, że 25 lutego 2022 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie<sup>60</sup> uchylające rozporządzenie z dnia 6 maja 2021 r., nie wprowadzając jednocześnie po prawie 2 latach ciągłego obowiązywania żadnych obostrzeń dotyczących zgromadzeń. Brak zakazów i ograniczeń w tej materii utrzymany został również na mocy kolejnego rozporządzenia z dnia 25 marca 2022 r.<sup>61</sup>

## **Reglamentacja wolności zgromadzeń w świetle konstytucyjności zastosowanych rozwiązań normatywnych**

Poddając analizie kwestię zgodności z Konstytucją RP rozporządzeń wydawanych począwszy od marca 2020 r., na mocy których wielokrotnie ograniczono

---

<sup>53</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 1583).

<sup>54</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 1754)

<sup>55</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 października 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 1967).

<sup>56</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 listopada 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 2177)

<sup>57</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2021, poz. 2311).

<sup>58</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2022, poz. 210).

<sup>59</sup> Dz.U.UE.L.2021.211.1.

<sup>60</sup> § 24 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2022, poz. 473).

<sup>61</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 marca 2022 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2022, poz. 679 ze zm.).



wolność zgromadzeń – od wprowadzenia całkowitego zakazu ich organizowania, po zezwolenie na zgromadzenia w kilku bądź kilkudziesięciuosobowych grupach – trzeba rozważyć, czy organy wydające, tj. Minister Zdrowia i Rada Ministrów, zostały w ogóle upoważnione przez ustawodawcę do wkraczania w materię wolności zgromadzeń. Dlatego też należy ustalić, czy przepisy rozporządzeń zakazujące zgromadzeń zostały wydane na podstawie właściwej delegacji ustawowej<sup>62</sup>.

Ograniczenia i zakazy zgromadzeń wprowadzone w czasie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii od samego początku budziły sporo kontrowersji, przede wszystkim dlatego, że nie zostały wprowadzone ustawą, a co za tym idzie – nie spełniały przesłanek formalnych, które wprost wynikają z art. 57 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Co istotne, ingerencja w sferę wolności zgromadzeń wprowadzona została aktami normatywnymi niższej rangi, czyli rozporządzeniami, które jako swoją podstawę prawną pierwotnie wskazywały na art. 46 ust. 2 i 4, a później art. 46a i art. 46b u.ch.z.<sup>63</sup> W tym miejscu należy zwrócić uwagę na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 19 lutego 2002 r. wskazał, że „obowiązująca Konstytucja nakazuje, aby ustawa w sposób zupełny i wyczerpujący regulowała wszystkie sprawy o istotnym znaczeniu dla urzeczywistnienia wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Zasada wyłączności ustawy nie wyklucza natomiast przekazywania do unormowania w drodze rozporządzeń określonych spraw szczegółowych, dotyczących statusu jednostki, ale nie mających istotnego znaczenia z punktu widzenia realizacji wolności i praw człowieka i obywatela zagwarantowanych w Konstytucji. Zasada wyłączności ustawy wymaga jednak, aby upoważnienie do wydania rozporządzenia spełniało wymagania określone w art. 92 Konstytucji. Z analizowanej zasady wynika jednocześnie wymóg, aby samo rozporządzenie było zgodne z warunkami określonymi w wymienionym przepisie konstytucyjnym, a w szczególności mieściło się w granicach upoważnienia ustawowego i było zgodne z obowiązującymi ustawami”<sup>64</sup>. Mając na uwadze taki pogląd Trybunału Konstytucyjnego, uzasadnione pozostaje stwierdzenie, że nie jest dopuszczalne, aby w ogóle istniała prawna możliwość wprowadzenia całkowitego zakazu zgromadzeń w drodze rozporządzenia, ponieważ bez wątpienia materia ta stanowi istotną ingerencję w sferę wolności i praw gwarantowanych w Konstytucji RP, która powinna być regulowana ustawą.

Jednak odnośnie do wskazanych wyżej przepisów, które zostały powołane jako umocowanie do wydania omawianych rozporządzeń, należy wskazać, że na podstawie upoważnienia zawartego w art. 46 ust. 4 pkt 4 u.ch.z. minister właściwy ds. zdrowia może wprowadzić zakaz organizowania widowisk i innych

<sup>62</sup> S. Trociuk, *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021, s. 66.

<sup>63</sup> N. Daško, *Zakaz zgromadzeń w Polsce w okresie stanu epidemii a odpowiedzialność karna*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5, s. 166.

<sup>64</sup> OTK-A 2002, nr 1, poz. 3.

zgrupowań ludności. Podkreślenia wymaga, że przepis ten, mając charakter blankietowy, stanowi delegację do uregulowania rozporządzeniem zakresu spraw, które nie są regulowane ustawą zawierającą przedmiotowe upoważnienie. Ponadto jego literalne brzmienie prowadzi do wniosku, że zawiera umocowanie do zakazania zgromadzeń ludności niebędących zgromadzeniami w rozumieniu u.p.z.<sup>65</sup> Jak wskazał P. Tuleja, Minister Zdrowia, korzystając z kompetencji przyznanej w art. 46 u.ch.z., wydał rozporządzenie, które w sposób samodzielny uregulowało materię zastrzeżoną dla ustawy, oraz dokonał drastycznych ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych<sup>66</sup>. Z kolei zgodnie treścią z art. 46a u.ch.z. w przypadku wystąpienia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego o charakterze i w rozmiarach przekraczających możliwości działania właściwych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego Rada Ministrów może określić w drodze rozporządzenia zagrożony obszar wraz ze wskazaniem rodzaju strefy, na którym wystąpił stan epidemii lub stan zagrożenia epidemicznego, oraz rodzaj stosowanych rozwiązań – w zakresie określonym w art. 46b. Artykuł ten w pkt 1 przewiduje natomiast, że w rozporządzeniu wskazanym w art. 46a można ustanowić ograniczenia, obowiązki i nakazy wskazane w art. 46 ust. 4. Z powyższego jasno wynika, że ze względu na brak wymienienia przez ustawodawcę w tym przepisie możliwości wprowadzenia zakazów Rada Ministrów nie posiadała odpowiedniego umocowania, a tym samym wydane przez nią rozporządzenia zakazujące organizowania zgromadzeń wykraczały poza delegację ustawową<sup>67</sup>.

Dokonując dalszej analizy omawianej problematyki, nie sposób pominąć wypracowanego w tym zakresie orzecznictwa. Na szczególną uwagę zasługuje precedensowe stanowisko Sądu Najwyższego, który na skutek kasacji wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie dwóch mężczyzn skazanych za udział w tzw. strajku kobiet w październiku 2020 r. w wyroku z dnia 1 lipca 2021 r. jednoznacznie stwierdził, że zakaz zgromadzeń został „wprowadzony bez należytej podstawy prawnej – w drodze rozporządzenia – zamiast ustawy oraz wbrew regulacjom zawartym w art. 57 i art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>68</sup>. Jeżeli zaś chodzi o dorobek sądów administracyjnych, warto przytoczyć argumentację zawartą w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 27 października 2020 r., zgodnie z którą rozporządzenie „wydane na podstawie art. 46a i art. 46b pkt 1–6 i 8–12 ustawy z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, nie spełnia konstytucyjnego warunku jego wydania na podstawie upoważnienia ustawowego zawierającego wytyczne dotyczące treści aktu wykonawczego. Ustawodawca

<sup>65</sup> S. Trociuk, *Prawa i wolności...*, s. 66.

<sup>66</sup> P. Tuleja, *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9, s. 14.

<sup>67</sup> N. Daško, *Zakaz zgromadzeń...*, s. 166.

<sup>68</sup> Sygn. IV KK 238/21, OSNK 2021, nr 9, poz. 37.

w treści wskazanych wyżej upoważnień ustawowych nie zawarł wskazówek dotyczących materii przekazanej do uregulowania w kwestionowanym rozporządzeniu. Rada Ministrów na podstawie tak sformułowanej treści upoważnienia ustawowego mogła kształtować w rozporządzeniu w dowolny sposób, bez merytorycznych wskazówek zawartych w ustawie, sferę podstawowych praw lub wolności jednostki, określając poszczególne ograniczenia, nakazy i zakazy. W konsekwencji podejmowana w tym zakresie samoistna działalność prawotwórcza doprowadziła do objęcia regulacjami rozporządzenia materii ustawowej i naruszenia szeregu podstawowych wolności i praw jednostki”<sup>69</sup>. Należy podkreślić, iż wyżej wskazany pogląd ma charakter wiodący i stanowi istotny element utrwalonej linii orzecznictwa sądów administracyjnych<sup>70</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując problematykę dotyczącą zgromadzeń, należy podkreślić istotę wolności ich swobodnego organizowania i odbywania, ponieważ dają społeczeństwu możliwość zmanifestowania swoich poglądów, tym samym stwarzają realną możliwość oddziaływania na procesy zachodzące w przestrzeni publicznej. Nie bez przyczyny wolność ta została objęta ochroną na poziomie regulacji prawnych sięgających rangi konstytucyjnej i wprowadzających szereg obwarowań pozwalających na jej ewentualne ograniczenie. Działania władz mające na celu opóźnianie pandemii koronawirusa niewątpliwie wymagały wdrożenia restrykcyjnych rozwiązań, nie wyłączając obszaru dotyczącego zgromadzeń. Jedną z wprowadzonych jakichkolwiek ograniczeń tej materii, zwłaszcza całkowitego zakazu, jaki *par excellence* obowiązywał przez pewien okres, nie może być dokonywane w drodze sukcesywnie wydanych przez władzę wykonawczą rozporządzeń. Wszelkie przedsięwzięcia organów administracji powinny uwzględniać nie tylko skuteczność walki z pandemią, ale w równym stopniu także ochronę konstytucyjnych wolności. Z tego też względu rozwiązania normatywne przyjęte w tym zakresie w Polsce należy uznać za sprzeczne z wymogami stawianymi przez ustawę zasadniczą.

## Bibliografia

- Bodnar A., Ziółkowski M., *Zgromadzenia spontaniczne*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5.  
Daško N., *Zakaz zgromadzeń w Polsce w okresie stanu epidemii a odpowiedzialność karna*, „Przełom Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 5.

<sup>69</sup> Sygn. II SA/Op 219/20, Lex nr 3093916.

<sup>70</sup> Zob. np. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 listopada 2020 r., sygn. II SA/Rz 732/20, Lex nr 3116427; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lipca 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1951/20, Lex nr 3211046.

- Jurgilewicz M., *Bezpieczeństwo zgromadzeń w Polsce. Zarys problematyki*, Warszawa 2020.
- Kąkol C., *Postępowania w sprawie zgromadzeń organizowanych cyklicznie*, Lex/el.2017.
- Kubas E., *Zapewnienie bezpieczeństwa obywateli w trakcie zgromadzeń* [w:] *Problemy wspólczesnej administracji publicznej w Polsce*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2016.
- Kuciński J., *Konstytucyjny urząd państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003.
- Mizerski R., *Wolność pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się* [w:] *Prawa człowieka i ich ochrona*, red. B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, Toruń 2010.
- Olejniczak-Szałowska E. [w:] *Prawo administracyjne materialne*, red. Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, Warszawa 2020.
- Pieprzny S., *Bezpieczeństwo zgromadzeń publicznych. Aspekty administracyjnoprawne*, Rzeszów 2015.
- Ruczkowski P. [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Zdyb, J. Stelmasiak, Warszawa 2020.
- Suski P., *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2014.
- Trociuk S., *Prawa i wolności w stanie epidemii*, Warszawa 2021.
- Tuleja P., *Pandemia COVID-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021.
- Ura E., *Zadania administracji państwowej w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych, katastrof, chorób zakaźnych i epidemii*, „Organizacja. Metody. Technika” 1986, nr 7.

## Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie problematyki dotyczącej zgromadzeń, ze szczególnym uwzględnieniem restrykcji w zakresie możliwości ich organizowania i odbywania, które miały miejsce w związku z wybuchem pandemii COVID 19, począwszy od marca 2020 r. Akty prawne wprowadzające zakazy i ograniczenia tej materii przyjęły postać rozporządzeń Ministra Zdrowia i Rady Ministrów, co stanowiło naruszenie konstytucyjnych przesłanek gwarantujących wolność zgromadzeń.

*Słowa kluczowe:* Konstytucja RP, zgromadzenia, pandemia, COVID-19, zakaz zgromadzeń

## PUBLIC ASSEMBLIES DURING THE COVID-19 PANDEMIC

### Summary

The aim of the article is to present the issues related to assemblies, with particular emphasis on restrictions on the possibility of organizing and holding them, which took place in connection with the outbreak of the COVID 19 pandemic from March 2020. Legal acts introducing prohibitions and restrictions on this matter took the form of regulations of the Minister of Health and Council of Ministers, which was a violation of the constitutional conditions guaranteeing the freedom of assembly.

*Keywords:* Constitution of the Republic of Poland, assemblies, pandemic, COVID-19, prohibition of assemblies

**Weronika Macokina**

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0002-8202-6292

**ÓSMY KONTYNENT I JEGO NIERUCHOMOŚCI,  
CZYLI JAK INTERNET ZMIENIA KOSMOS.  
ASPEKTY PRAWNE****Wprowadzenie**

Przestrzeń kosmiczna, szczególnie w ostatnim dziesięcioleciu, jest coraz częściej określana jako niezastąpiony i kluczowy zasób dla sektorów telekomunikacji, obserwacji Ziemi i geolokalizacji. Usługi satelitarne i generowane przez nie dane stają się potężnymi aktywami, które w połączeniu z potencjałem gospodarki cyfrowej w coraz większym stopniu mogą przewidywać potrzeby „ziemskiego” społeczeństwa i wpływać na jego życie. Szczególne miejsce zajmuje tutaj internet satelitarny, znany już użytkownikom sieci od kilkadziesiąt lat, lecz mocno nagłośniony medialnie od niedawna w powiązaniu z tzw. *New Space Economy*, czyli nową gospodarką kosmiczną. Ów szybko rozwijający się rynek zawdzięcza swoje istnienie aktywizacji podmiotów prywatnych i ich dążeniu do komercjalizacji sektora kosmicznego – dziedziny, która historycznie zawsze była objęta monopolem państwowym.

Obserwując dynamiczny i nieprzerwany rozwój omawianego sektora, z jednej strony można podziwiać daleko idący rozwój technologii kosmicznych i powiązane z nimi osiągnięcia ludzkości; z drugiej zaś strony mamy do czynienia z rosnącym niepokojem co do braku międzynarodowych rozwiązań prawnych dotyczących limitów aktywności nowych podmiotów w sektorze kosmicznym – pozarządowych osób prawnych (tzw. *New Space Actors*).

Międzynarodowe prawo kosmiczne, rozkwit którego przypada na ubiegłe stulecie, przeżywa obecnie okres stagnacji i wyraźnie nie nadąża za ewolucją w sektorze kosmicznym. Filarami tego wyspecjalizowanego działu prawa międzynarodowego publicznego są porozumienia międzynarodowe zawarte w II poł. XX w., m.in. Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi

z 27 stycznia 1967 r.<sup>1</sup>, Konwencja o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne z 29 marca 1972 r.<sup>2</sup> czy Konwencja o rejestracji obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną z 14 stycznia 1975 r.<sup>3</sup> Postanowienia tych porozumień mają na celu wskazanie ram prawnych dla działalności państw w przestrzeni kosmicznej. Udział innych uczestników, choć wspomniany, nie jest uregulowany.

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie luk prawnych i ewentualnych rozwiązań dotyczących regulacji prawnych w nawiązaniu do obecnej ewolucji sektora kosmicznego w zakresie usług internetowych. Artykuł został podzielony na cztery części. Pierwsza opisuje dyskusje prawne, które toczą się wokół ogólnych koncepcji międzynarodowego prawa kosmicznego i które miały i mają istotny wpływ na obecną sytuację w nawiązaniu do *New Space Actors*. Druga część jest próbą wskazania, dlaczego ósmy kontynent – w artykule używany jako przenośna nazwa przestrzeni kosmicznej – jest tak atrakcyjny nie tylko dla klasycznych podmiotów prawa międzynarodowego, lecz także dla przedstawicieli sektora prywatnego. Część trzecia i czwarta – zawierająca krótką ocenę istniejących porozumień międzynarodowych – są dedykowane ewentualnym rozwiązaniom najbardziej niepokojących problemów prawnych, które pojawiły się wraz z rozkwitem *New Space Economy* i rozwojem szybkiego satelitarnego internetu.

## Kosmos jako ósmy kontynent do zdobycia?

Przestrzeń kosmiczna wraz z ciałami niebieskimi od zawsze była podziwiana przez człowieka, a jej zdobycie – poprzez odkrycie niewiadomego i podróże kosmiczne – było i nadal pozostaje marzeniem niejednego miłośnika Kosmosu. Przez ostatnie kilkadziesiąt lat ósmy kontynent jest jednak zdobywany nie tylko dla celów eksploracyjnych i badawczych całej ludzkości, lecz również dla zysków komercyjnych osób prywatnych. Zatem można potencjalnie mówić o załaszczaniu przestrzeni kosmicznej przez sektor prywatny.

*In primis*, należy podkreślić, iż Kosmosu nie należy utożsamiać z pojęciem *terytorium* znanym międzynarodowemu prawu publicznemu<sup>4</sup>. Termin *terytorium*

---

<sup>1</sup> Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi, sporządzony w Moskwie, Londynie i Waszyngtonie 27 stycznia 1967 r. (Dz.U. 1968, nr 14, poz. 82), dalej: Układ z 1967 r.

<sup>2</sup> Konwencja o międzynarodowej odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez obiekty kosmiczne z 29 marca 1972 r. (Dz.U. 1973, nr 27, poz. 154), dalej: Konwencja z 1972 r.

<sup>3</sup> Konwencja o rejestracji obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną z 14 stycznia 1975 r. (Dz.U. 1979, nr 5, poz. 22), dalej: Konwencja z 1975 r.

<sup>4</sup> R. Kwiecień, *Status prawny i rola państw w społeczności międzynarodowej a podmiotowe granice prawa międzynarodowego* [w:] *Państwo i terytorium w prawie międzynarodowym*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, J. Menkes, Warszawa 2015, s. 75–88.

w literaturze jest definiowany jako obszar lądowy, powietrzny i morski o określonych granicach, pod określoną suwerennością państwową lub niepodlegający suwerenności państwowej<sup>5</sup>.

A przestrzeń kosmiczna? Źródła międzynarodowego prawa kosmicznego nie definiują wprost tego pojęcia. Określeniem jej limitów i definicją zajmuje się Komitet Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Pokojowego Wykorzystania Przestrzeni Kosmicznej (United Nation Committee on the Peaceful Uses of Outer Space – UN COPUOS), który po 60 latach nadal nie znalazł wspólnego mianownika odpowiadającego stanowiskom poszczególnych poglądów. Jak zaznacza D. Kuźniar-Kwiatek<sup>6</sup>, taki stan rzeczy wypływa też z braku woli państw co do definitywnego rozstrzygnięcia kwestii rozgraniczenia obszarów: powietrznego, który znajduje się pod zwierzchnictwem poszczególnych suwerenów, i kosmicznego, którym według porozumień międzynarodowych kierują zasada niezawłaszczania i nakaz pokojowego wykorzystania.

Szukając odpowiedniej definicji Kosmosu, można stwierdzić, że umowy międzynarodowe dają podstawę do uznania analizowanej przestrzeni za „wspólne dziedzictwo ludzkości”. To pojęcie nie jest obce międzynarodowemu prawu publicznemu, gdyż ugruntowało się tak w międzynarodowym prawie kosmicznym, jak i w międzynarodowym prawie morza<sup>7</sup>. Utożsamienie przestrzeni kosmicznej z koncepcją „wspólnego dziedzictwa ludzkości” wypływa bezpośrednio z art. 2 Układu z 1967 r., który stanowi: „Przestrzeń kosmiczna, łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi, nie podlega zawłaszczeniu przez państwa ani poprzez ogłoszenie suwerenności, ani w drodze użytkowania lub okupacji, ani w jakikolwiek inny sposób”. Tworząc paralelę do kategorii cywilistycznych, jeszcze w ubiegłym stuleciu A. Górbiel<sup>8</sup> zaznaczał, iż Kosmos nie może być uznany za *res nullis*, gdyż wtedy rodzi się pytanie co do ewentualnego zawłaszczania wskutek zasiedzenia, a także iż przestrzeń kosmiczna nie jest *res communis*, gdyż od razu powstaje problem np. wskazania udziałów w rzeczy wspólnej lub jej podziału. Pojęcie *wspólne dziedzictwo ludzkości* jest pojęciem stojącym wyżej, dość dalekim od „namacalnych” pojęć cywilistycznych. Z jednej strony jest koncepcją filozoficzną i dość abstrakcyjną<sup>9</sup>, gdyż bazuje na pewnych określonych walorach, które charakteryzują samo człowieczeństwo. Z drugiej strony

<sup>5</sup> J. Barcik, T. Srogosz, *Międzynarodowe prawo publiczne*, Warszawa 2019, s. 237.

<sup>6</sup> D. Kuźniar-Kwiatek, *Kilka uwag o militarystyce kosmosu w świetle regulacji międzynarodowego prawa kosmicznego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 38, s. 248–249.

<sup>7</sup> M. Kowalski, *Wspólne dziedzictwo ludzkości* [w:] *Wielka encyklopedia prawa*, t. IV: *Prawo międzynarodowe publiczne*, red. J. Symonides, D. Pyć, Warszawa 2014, s. 563–564.

<sup>8</sup> A. Górbiel, *Międzynarodowe prawo kosmiczne*, Warszawa 1985, s. 13–20.

<sup>9</sup> W takim sensie: A. Cocca, *A Way to Complement, Enforce and Improve the Space Treaty and Related International Instruments of Space Law*, „Collection on the Law of Outer Space”, no. 35, Washington 1993, s. 40; J.E. Noyes *The Common Heritage of Mankind: Past, Present, and Future*, „Denver Journal of International Law and Policy” 2011, vol. 40, no. 1, s. 447–471.

należy się zgodzić, iż omawiana koncepcja opiera się na konkretnych zasadach traktatowych, takich jak m.in. zasada niezawłaszczania wspólnego dziedzictwa ludzkości, jego pokojowego wykorzystania czy przekazania uzyskanych korzyści ludzkości i jej następnym pokoleniom. Z kolei dyskusje nad tym, czy omawianą koncepcję można zaliczyć do rangi normy *ius cogens*, czy jednak dane podejście jest zbyt optymistyczne, są nadal otwarte<sup>10</sup>.

Opierając się na wyżej opisanych założeniach, należy stwierdzić, że w świetle międzynarodowego prawa publicznego państwa powinny podchodzić z najwyższą powagą do każdego elementu wchodzącego w zakres pojęcia *wspólne dziedzictwo ludzkości* i respektować zasady, na których ta koncepcja się opiera. Tutaj konsekwentnie nasuwa się pytanie co do faktycznego poszanowania tych zasad prawa i egzekwowania ich przestrzegania przez podmioty prawa międzynarodowego, o czym będzie mowa niżej.

## Nieruchomości ósmego kontynentu i nie tylko

Pod nieruchomościami ósmego kontynentu dla celów omawianej tematyki należy rozumieć wszelkie obiekty pochodzenia ziemskiego, które znajdują się w przestrzeni kosmicznej. Do ich grona można zaliczyć np. minisatelity o masie 1–5 kg, potężne satelity dla obserwacji Ziemi ważące 5–10 ton, szczątki satelitów, np. odłamki ich farb (tzw. *space debris* – kosmiczne odpady), Kosmiczny Teleskop Hubble’a, a także Międzynarodową Stację Kosmiczną. Dla gruntownego zrozumienia problematyki prawnej dotyczącej satelitów nadających usługi internetu satelitarnego należy poświęcić kilka słów technicznym aspektom tych nieruchomości.

Z astronomicznego punktu widzenia Kosmos jest przestrzenią, która zaczyna się od tzw. linii Kàrmàna, czyli 100 km powyżej Ziemi<sup>11</sup>. Satelity mogą być rozmieszczone na różnych orbitach w przestrzeni kosmicznej, czyli na różnych odległościach od Ziemi: 1) w niskiej orbicie okołoziemskiej (*Low Earth Orbit* – LEO)<sup>12</sup>, która znajduje się na wysokości do 2000 km od Ziemi; 2) w średniej orbicie (*Medium Earth Orbit* – MEO)<sup>13</sup>, która jest na wysokości od 2000 do 35 786 km od Ziemi; 3) w orbicie geostacjonarnej (*Geostationary Earth Orbit* – GEO)<sup>14</sup>, która znajduje się na wysokości 35 786 km od Ziemi.

---

<sup>10</sup> K. Mickelson, *Common Heritage of Mankind as a Limit to Exploitation of the Global Commons*, „European Journal of International Law” 2019, vol. 30, no. 2, s. 635–663.

<sup>11</sup> Dana definicja została przyjęta przez Międzynarodową Federację Lotniczą.

<sup>12</sup> W LEO znajdują się m.in. Międzynarodowa Stacja Kosmiczna i Kosmiczny Teleskop Hubble’a.

<sup>13</sup> Dana orbita jest stosowana głównie dla rozmieszczenia satelitów nawigacyjnych: amerykański GPS, europejski Galileo, rosyjski Glonass i chiński BeiDou 3 (Compass) znajdują się w MEO.

<sup>14</sup> Satelity w GEO krążą wokół równika Ziemi i wydają się nieruchome, jeżeli postrzegane z Ziemi. Satelity dostarczające usługi telewizji satelitarnej i satelity meteorologiczne znajdują się GEO.



Satelity jeszcze do rozkwitu doby internetu przynależały zawsze do państwowych instytucji i były najczęściej wykorzystywane w celach militarnych. 10 lipca 1962 r. w przestrzeń kosmiczną została wystrzelona pierwsza satelita przy użyciu środków prywatnych – Telstar 1<sup>15</sup>. W taki sposób sektor satelitarny stał się pierwszym komercyjnym działem „przemysłu kosmicznego”. Jednak dopiero 2004 r. można uznać rokiem otwierającym nową erę na ósmym kontynencie. Wskutek katastrofy promu Columbia w lutym 2003 r. rząd Stanów Zjednoczonych zaczął wdrażać plan pt. *Vision for Space Exploration*, który m.in. przewidywał przekształcenie amerykańskiej Narodowej Agencji Aeronautyki i Przestrzeni Kosmicznej (National Aeronautics and Space Administration – NASA) w organizację, która mogłaby „mocno opierać się na możliwości, którymi dysponuje sektor prywatny”<sup>16</sup>. W ten oto sposób amerykańskie pozarządowe osoby prawne zaczęły kosmiczną olimpiadę aż w czterech zawodach: w branży satelitarnej, w sektorze usług wnoszenia obiektów kosmicznych w przestrzeń kosmiczną, w sferze turystyki kosmicznej i wydobywania asteroid. W tym samym roku amerykańska Federalna Administracja Lotnictwa (Federal Aviation Administration – FAA) zaczęła wydawać zezwolenia na komercyjne wystrzeliwanie obiektów kosmicznych i uzyskanie licencji na wylot załogi i cargo w celach komercyjnych<sup>17</sup>.

Po zrozumieniu potencjału internetu i zysków z nim powiązanych sektor prywatny oprócz usług telewizji satelitarnej zaczął koncentrować swoją uwagę wokół usług dostawy internetu satelitarnego<sup>18</sup>. Dana usługa jest jedynym rozwiązaniem dla internautów usytuowanych w miejscach ciężko dostępnych dla infrastruktury internetu naziemnego. Pierwszych nadawców internetu kosmicznego można nazwać „starszym pokoleniem” internetu satelitarnego. Oferując znaczną przepustowość i ogromny obszar zasięgu, usługi „starszego pokolenia” mają poważny problem: słyną z niezwykle wysokiego opóźnienia sygnału. Opóźnienie to jest spowodowane dystansem, który powinien pokonać sygnał od satelity do lub z stacji naziemnej, gdyż satelity są umieszczone w orbicie geostacjonarnej. Fakt umieszczenia satelitów w GEO ma także swoje plusy, np. *provider* potrzebuje nieznacznej liczby satelitów dla ogólnoziemskiego pokrycia. Z kolei satelity „nowego pokolenia” usług internetu kosmicznego zazwyczaj są umieszczane w LEO. Tutaj należy zwrócić uwagę na wysoką prędkość ich przemieszczania się po danej orbicie (około 8 km/s), co powoduje konieczność istnienia dużej liczby, wręcz konstelacji satelitarnych, żeby na Ziemi zapewnić stałe łącze internetowe i mak-

<sup>15</sup> Więcej: P. Skalfist, D. Mikelsten, V. Teigens, *The Conquest of Space*, Cambridge 2019.

<sup>16</sup> Oficjalna strona internetowa NASA, tekst wystąpienia prezydenta USA, G.W. Busha z 20 stycznia 2004 r., <https://history.nasa.gov/Bush%20SEP.htm> (23.12.2022).

<sup>17</sup> M. Wienzierl, *Space, the Final Economic Frontier*, „Journal of Economics Perspectives” 2018, vol. 32, no. 2, s. 182.

<sup>18</sup> Pierwszy satelita dla usług internetowych był wypuszczony w przestrzeń kosmiczną w 2003 r. przez spółkę Eutelsat. Więcej: H. Fenech, *High Throughput Satellites*, Boston 2021, s. 138.

symalny obszar zasięgu. Satelity nowych usługodawców są mniejsze i lżejsze od ich poprzedników, a zatem koszty ich wypuszczenia w przestrzeń kosmiczną są o wiele niższe. „Nowe pokolenie” w porównaniu z satelitami internetowymi „starszego pokolenia” używa też innych częstotliwości fal, co w konsekwencji pozwala na przesłanie większej ilości danych.

Liczba usługodawców „nowego pokolenia” satelitów rośnie lawinowo<sup>19</sup>. Najbardziej głośny medialnie w zakresie nadawania usług internetu kosmicznego jest projekt amerykańskiej spółki Space Exploration Technologies Corporation (SpaceX i satelity Starlink). Ta spółka jest nie tylko *New Space Actor* w sektorze kosmicznym, ale także usługodawcą zintegrowanym pionowo, czyli producentem całych systemów satelitarnych: od raket po oprogramowanie dla swoich satelitów. Według stanu na grudzień 2022 r. korporacja miała w LEO około 3320 satelitów Starlinks<sup>20</sup>, a w planach ma wystrzelenie do 30 000 jednostek<sup>21</sup>.

Cała reszta świata też bierze udział w wyścigu dostarczania szybkiego internetu z Kosmosu. Z dokumentów przekazanych Międzynarodowemu Związkowi Telekomunikacyjnemu (International Telecommunication Union – ITU) wynika, że Chińska Republika Ludowa na czele ze spółkami Hongyun i Galaxy Space dąży do stworzenia nowej konstelacji satelitów internetowych w niskim LEO, która powinna liczyć 13 000 satelitów<sup>22</sup>. 15 lutego 2022 r. Komisja Europejska poinformowała, że także w planach Unii Europejskiej jest zapewnienie „nieprzerwanej dostępności na całym świecie bezpiecznych i racjonalnych pod względem kosztów usług łączności satelitarnej”<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> Brytyjska spółka Network Access Associates Ltd (poprzednio WorldVu Satellites Ltd) na 9 grudnia 2022 r. miała 502 satelitów Oneweb w LEO. Komunikat prasowy z 9 grudnia 2022 r., <https://oneweb.net/resources/oneweb-confirms-successful-launch-34-satellites-delivering-ongoing-momentum-start-2022> (23.12.2022). Kanadyjska spółka telekomunikacyjna Telesat do końca 2026 r. przewiduje zakończenie projektu umieszczenia satelitów dla łączności internetowej Telesat Light-speed, formując konstelacje 1600 satelitów. Zob. szerzej: M. Rivera, *Telesat Review 2022*, z 1 grudnia 2022 r., <https://www.satelliteinternet.com/resources/providers/telesat/> (23.12.2022). Amerykańska Kuiper Systems LLC, spółka zależna Amazon.com Inc. planuje mieć w LEO 3236 satelitów do 2026 r. Zob. więcej: *Amazon makes historical launch investment to advance Project Kuiper*, <https://www.aboutamazon.com/news/innovation-at-amazon/amazon-makes-historic-launch-investment-to-advance-project-kuiper> (23.12.2022).

<sup>20</sup> M. Jakson *Starlink's LEO satellite broadband network hits 1 million subscribers*, <https://www.ispreview.co.uk/index.php/2022/12/starlinks-leo-satellite-broadband-network-hits-1-million-subscribers.html> (23.12.2022).

<sup>21</sup> Zob. więcej: *Nasa fears SpaceX plan for 30,000 satellites could hamper space missions*, <https://www.theguardian.com/science/2022/feb/10/nasa-fears-spacex-plan-for-30000-satellites-could-hamper-space-missions> (23.12.2022).

<sup>22</sup> L. Press, *A New Chinese Broadband Satellite Constellations*, <https://circleid.com/posts/20201002-a-new-chinese-broadband-satellite-constellation/> (23.12.2022).

<sup>23</sup> Komunikat prasowy z 15 lutego 2022 r., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_22\\_921](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_22_921) (23.12.2022).

Z satelitów internetowych planują korzystać również dostawcy sieci 5G poprzez tzw. hybrydowy *network*. W 2021 r. dział kosmiczny amerykańskiej Lockheed Martin Corporation ogłosił strategiczne partnerstwo ze start-upem satelitarnym Omnispace w celu wspólnej budowy kosmicznej sieci 5G<sup>24</sup>. Ta sieć hybrydowa ma na celu połączenie satelitarnych i mobilnych sieci operatorów komórkowych w celu stworzenia „globalnej sieci 5G, która umożliwi użytkownikom płynne przejście między siecią satelitarną [a] naziemną”<sup>25</sup>. Warto zauważyć, że taka sieć byłaby pierwszą zintegrowaną platformą 5G do użytku komercyjnego z użyciem sieci kosmicznej i naziemnej. Oczywiście ten projekt wymaga dodatkowych setek satelitów w Kosmosie.

Wzrastająca liczba satelitów internetowych – jako bezpośrednia konsekwencja komercyjnej rywalizacji osób prawnych w Kosmosie – zasadnie niepokoi kręgi naukowe<sup>26</sup>. Za najbardziej alarmistyczne zjawiska można uznać zanieczyszczenia świetlne, kosmiczne śmieci, ryzyko kolizji i przeszkadzanie w badaniach naukowych.

Jak podkreślają naukowcy, satelity umieszczone w LEO generują zanieczyszczenie świetlne, innymi słowami – odbijają promienie słoneczne tak mocno, że przypominają gwiazdy<sup>27</sup>. Takie zjawisko stanowi poważny problem zarówno dla badaczy, jak i dla teleskopów kosmicznych lub nawet zagrożenie dla startów kosmicznych. 8 lutego 2022 r. NASA w liście do amerykańskiej Federalnej Komisji Łączności (Federal Communications Commission – FCC) wyraziła swoje obawy dotyczące tego problemu<sup>28</sup>. Na przykład w 2020 r. badacze nie mogli w pełni zbadać lotu bardzo rzadkiej komety *Neowise*, gdyż satelity Starlink zakłócały widoczność<sup>29</sup>. W 2022 r. liczba satelitów w LEO drastycznie ogranicza okna startowe z i do Międzynarodowej Kosmicznej Stacji<sup>30</sup>. O zmierzchu satelity w LEO mogą kreować problemy z identyfikowaniem potencjalnie niebezpiecznych asteroidów<sup>31</sup>. Szacuje się, że około 16% zdjęć Kosmicznego Teleskopu Hubble’a będzie uszkodzonych przy liczbie 10 000 małych satelitów w LEO<sup>32</sup>. Dodatkowo według

---

<sup>24</sup> Komunikat prasowy z 23 marca 2022 r., <https://news.lockheedmartin.com/5g-omnispace-agreement> (30.09.2022).

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> A. Venkatesan, J. Lowenthal, P. Prem, M. Vidaurri, *The impact of satellite constellations on space as an ancestral global common*, „Nature Astronomy” 2020, no. 4, s. 1043–1048.

<sup>27</sup> C. Walker, *IAU Statement on Satellite Constellations*, <https://www.iau.org/news/announcements/detail/ann19035/> (23.12.2022).

<sup>28</sup> E. Howell, *NASA is concerned about SpaceX’s new generation of Starlink satellites*, <https://www.space.com/nasa-collision-risk-starlink> (23.12.2022).

<sup>29</sup> J. Carter, *Rare Views of Comet NEOWISE ‘Completely Photobombed’ by Elon Musk’s SpaceX Starlink Satellites*, <https://www.forbes.com/sites/jamiecartereurope/2020/07/24/rare-views-of-comet-neowise-completely-photobombed-by-elon-musks-spacex-starlink-satellites/> (23.12.2022).

<sup>30</sup> E. Howell, *NASA is concerned...*

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> S. Kruk, *The impact of satellite trails on Hubble Space Telescope observations*, [https://indico.esa.int/event/370/contributions/5925/attachments/4238/6337/Sandor\\_Kruk\\_The\\_impact\\_of\\_satellite\\_trails\\_on\\_Hubble\\_observations\\_compressed.pdf](https://indico.esa.int/event/370/contributions/5925/attachments/4238/6337/Sandor_Kruk_The_impact_of_satellite_trails_on_Hubble_observations_compressed.pdf) (30.09.2022).

obliczeń NASA obecnie na orbitach krąży około 27 000 kawałków śmieci kosmicznych, które mają rozmiar większy od 30 cm<sup>33</sup>, w rezultacie czego zwiększa się ryzyko kosmicznych kolizji. Według raportu Uniwersytetu Southampton z 2022 r. w ciągu ostatnich 2 lat liczba manewrów korekcyjnych satelitów zwiększyła się o 400%, a prawdopodobieństwo zderzenia obiektów wynosi 1:10 000<sup>34</sup>.

## Wyścigi *New Space Actors* i aspekty prawne

Kwestie problematyki podmiotowości i odpowiedzialności w prawie międzynarodowym publicznym są szeroko analizowane w literaturze prawniczej<sup>35</sup>. Przyjęto, iż osoby prawne prawa wewnętrznego nie są podmiotami międzynarodowego prawa publicznego, a zatem nie mogą być bezpośrednio związane zasadami wynikających z umów międzynarodowych. Po zbadaniu poglądów współczesnych przedstawicieli doktryny<sup>36</sup> można stwierdzić jednak, iż osoby prawne prawa wewnętrznego mogą podlegać konkretnym normom prawa międzynarodowego w przypadku, gdy: 1) porozumienie międzynarodowe zawiera normy potwierdzające mianowanie osoby prawnej stroną danej umowy, a zatem uznanie jej za podmiot praw i obowiązków zawartych w danej umowie, lub 2) prawa i obowiązki osób prawnych są uregulowane przez ustawodawstwo krajowe w identyczny sposób, w jaki porozumienie międzynarodowe zobowiązało państwo-stronę umowy, pod jurysdykcją którego znajduje się omawiana osoba prawna.

Żadne porozumienie międzynarodowego prawa kosmicznego nie zostało zawarte, mając jako stroną inny podmiot prawa międzynarodowego niż państwo. Wiodące traktaty tej dziedziny wskazują swoim stronom podstawowe zasady i cechy, którymi powinno się charakteryzować krajowe ustawodawstwo kosmiczne. Warto zaznaczyć, iż cechy te odznaczają się ryzykiem niespójnej interpretacji<sup>37</sup>,

---

<sup>33</sup> E. Howell, *NASA is concerned...*

<sup>34</sup> M. Speroni, *Starlink: Crescono le manovre per evitare collisioni con altri satelliti*, [https://www.hwupgrade.it/news/scienza-tecnologia/starlink-crescono-le-manovre-per-evitare-collisioni-con-altri-satelliti\\_106104.html#:~:text=Da%20dicembre%202018%20a%20marzo,circa%201070%20congiunzioni%20al%20giorno](https://www.hwupgrade.it/news/scienza-tecnologia/starlink-crescono-le-manovre-per-evitare-collisioni-con-altri-satelliti_106104.html#:~:text=Da%20dicembre%202018%20a%20marzo,circa%201070%20congiunzioni%20al%20giorno) (30.09.2022).

<sup>35</sup> *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa. Jej współczesne aspekty*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, J. Menkes, J. Nowakowska-Małusecka, W.S. Staszewski, Warszawa 2021; T. Gadkowski, *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowych i ich zdolność traktatowa*, Poznań 2019; M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008; S. Zaręba, *Odpowiedzialność w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2011.

<sup>36</sup> K. Crow, *International Corporate Personhood. Business and Bodyless in International Law*, New York 2021; R. Lombardi, *Personalità e soggettività giuridica degli enti alla luce della Riforma del Terzo settore*, Torino 2021.

<sup>37</sup> C. Isnardi, *Problems with Enforcing International Space Law on Private Actors*, „Columbia Journal of Transnational Law” 2019, vol. 58, s. 502.

a zatem każde państwo może dostosować kształt prawa wewnętrznego do własnego pojmowania tych cech i zasad, a także do stanu, możliwości i ambicji własnego przemysłu kosmicznego. Jako jaskrawe przykłady tej interpretacji można podać akty wewnętrzne takich państw, jak Stany Zjednoczone czy Luksemburg. Commercial Space Launch Competitiveness Act uchwalony w 2015 r. zezwolił obywatelom Stanów Zjednoczonych na „posiadanie, transportowanie, używanie i sprzedawanie zasobów, które pozyskują się w przestrzeni kosmicznej”<sup>38</sup>, ewidentnie interpretując na swoją korzyść zasadę wolności i niezawłaszczania przestrzeni kosmicznej oraz wykorzystania Kosmosu dla dobra i w interesie wszystkich krajów. Luksemburska ustawa o zasobach kosmicznych z 2017 r. (The Space Resources Law) razem z ustawą o działalności kosmicznej z 2020 r. (Space Activity Bill) podążają za modelem amerykańskim i głoszą postulat, że zasoby kosmiczne mogą być zawłaszczane<sup>39</sup>.

Biorąc pod uwagę tak znaczące kroki krajowych legislatorów, które w znacznej mierze opierają się na niedoprecyzowaniach przepisów traktatowych lub pewnych przemilczeniach (np. na braku bezpośredniego uregulowania prawa własności zasobów), można stwierdzić, że *New Space Actors* są związani zasadami międzynarodowego prawa kosmicznego w tym zakresie, w jakim są one ujęte w prawie wewnętrznym państwa, pod jurysdykcją którego znajduje się dany podmiot prywatny.

W tym miejscu należy połączyć opisane wyżej problemy natury technicznej z rodzącymi się kwestiami prawnymi. Ograniczając się wyłącznie tematycznym zakresem niniejszego artykułu, głównym problemem rosnącej aktywności *New Space Actors* jest liczba satelitów umieszczanych w przestrzeni kosmicznej. Im więcej satelitów, tym większe ryzyko szkód tak z perspektywy technicznej, jak i dla badań naukowych. Zatem pierwszym niepokojącym pytaniem jest to, czy istnieją limity działalności osób prawnych na poziomie międzynarodowym. Drugą ważną kwestią jest problem odpowiedzialności za ewentualne szkody wywołane przez osoby prywatne na ósmym kontynencie.

Układ z 1967 r. dopuszcza możliwość istnienia niepaństwowej działalności w Kosmosie i nakłada na państwo-stronę międzynarodową odpowiedzialność co do *national activity*<sup>40</sup> niezależnie od tego, kto prowadzi daną działalność: państwo

---

<sup>38</sup> U.S. Commercial Space Launch Competitiveness Act, H.R. 2262, 114<sup>th</sup> Congress, Public Law No: 114–90 (11/25/2015).

<sup>39</sup> Art. 1 ustawy o zasobach kosmicznych z 2017 r. Księstwa Luksemburga, Loi du 20 juillet 2017 sur l’exploration et l’utilisation des ressources de l’espace, Mémorial A674, N° doc. parl. 7093.

<sup>40</sup> W oryginalnych językach Układ z 1967 r. stanowi o *national activity* (ang.), *las actividades nacionales* (hisz.) czy *национальная деятельность* (ros.), co może być interpretowane w dwóch kierunkach: 1) jako wyłączna aktywność danego państwa realizowana przez nie lub inne podmioty (czyli w tym znaczeniu jak jest to zawarte w tłumaczeniach na język polski czy włoski, używając zwrotu *jego aktywność*); 2) jako aktywność przeprowadzana w obrębie, czyli na terytorium danego państwa, niekoniecznie przeprowadzana pod zwierzchnictwem samego państwa.

czy inne twory<sup>41</sup>. Traktat ten jednak nie wskazuje, w jaki sposób państwa powinny autoryzować i nadzorować taką działalność, pozostawiając pełną kontrolę w rękach krajowego ustawodawcy. Zatem wszelkie kwestie dotyczące udzielania licencji na działalność kosmiczną, przydzielania częstotliwości pasm radiowych, a także pozycji na orbitach znajdują się w kompetencji odpowiedniego państwa.

Jako przykład regulacji wewnętrznych można podać uregulowania Stanów Zjednoczonych, gdyż są obecnie najbardziej aktywnym krajem w komercyjnej działalności *New Space Actors*. Osoba prawna, która ma zamiar być usługodawcą internetu w Stanach Zjednoczonych, a zatem musi wypuścić swoje satelity w przestrzeń kosmiczną, powinna uzyskać odpowiednie zezwolenie od FAA, która przy nadawaniu autoryzacji opiera się na szczegółowych kryteriach bezpieczeństwa i jakości. Regulacje FAA nie zawierają jednak konkretnych limitów liczbowych wypuszczanych satelitów<sup>42</sup>. Przyszły usługodawca powinien także otrzymać zezwolenie od FCC, która przydziela częstotliwości pasm używanych do transmisji danych z lub do Stanów Zjednoczonych drogą satelitarną. Usługodawcy, którzy pragną nadawać ogólnoziemski internet, powinni otrzymać odpowiednią licencje również w innych krajach, gdzie usługa będzie nadawana, jeżeli ustawodawstwo tego państwa przewiduje taki wymóg. Warto podkreślić, iż istnieje już pierwsze sądowe cofnięcie zezwolenia przydzielania częstotliwości pasm. Najwyższy Sąd Administracyjny Francji orzeczeniem z 5 kwietnia 2022 r. uchylił decyzję francuskiego organu ds. komunikacji elektronicznej Arcep, który przydzielił spółce SpaceX dwa pasma częstotliwości w celu połączenia satelitów Starlink z użytkownikami we Francji<sup>43</sup>. Uchylenie zezwolenia jest argumentowane brakiem uprzednich konsultacji społecznych i ryzykiem monopolizacji sektora satelitarnego.

Na szczeblu międzynarodowym wszystkie przydziały częstotliwości rejestruje Międzynarodowy Związek Telekomunikacyjny (International Telecommunication Union – ITU), który podkreśla w art. 44 swojej konstytucji, że częstotliwości radiowe i związane z nimi orbity są „ograniczonymi zasobami naturalnymi i muszą być wykorzystywane racjonalnie, wydajnie i ekonomicznie”<sup>44</sup>. Zatem w danym przypadku możemy mówić o naturalnym ograniczeniu dla aktywności każdego podmiotu na ósmym kontynencie, nie zważając na brak formalnych limitów.

---

<sup>41</sup> Należy znowu zauważyć, że w oryginalnych językach Układ z 1967 r. stanowi o *non-governmental entities* (ang.), *las entidades no gubernamentales* (hisz), *неправительственные юридические лица* (ros.), bez pośredniego wskazania, że do ich zakresu wchodzi osoby prawne prawa wewnętrznego. Polskie tłumaczenie Układu z 1967 r. bezpośrednio wskazuje na „instytucje pozarządowe, osoby prawne”.

<sup>42</sup> Code of Federal Regulations FAA, No. FAA–2002–12461, 71 FR. 63426, October 30, 2006.

<sup>43</sup> Decyzja Conseil d’État n. 455321 z 5.04.2022, ECLI:FR:CECHR:2022:455321.20220405.

<sup>44</sup> Konstytucja i Konwencja Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego, sporządzone w Genewie 22 grudnia 1992 r. (Dz.U. 1998, nr 35, poz. 196), poprawki do Konstytucji i Konwencji sporządzone w Minneapolis 6 listopada 1998 r. (Dz.U. 2003, nr 10, poz. 111).

Jeżeli na poziomie międzynarodowym nie ma odpowiednich ograniczeń liczbowych lub szczegółowo określonych wytycznych co do limitów liczby satelitów na orbitach okołoziemskich i instytucji, która odpowiednio egzekwuje przestrzeganie tych limitów, to poleganie wyłącznie na woli ustawodawcy wewnętrznego co do limitowania liczby satelitów – a w konsekwencji ograniczenia własnych komercyjnych zysków – jawi się jako iluzoryczne. Jeżeli państwo, które najbardziej aktywnie uczestniczy w działalności w przestrzeni kosmicznej, czyli Stany Zjednoczone, nie ustanawia żadnych limitów, to ciężko jest wymagać od innych państw innego zachowania.

Odpowiedzi na drugą kwestię – odpowiedzialności za ewentualne szkody wywołane przez osoby prywatne w przestrzeni kosmicznej – można poszukać w źródłach międzynarodowego prawa kosmicznego. Układ z 1967 r. nakłada międzynarodową odpowiedzialność na państwo-stronę za działalność także sektora prywatnego w przestrzeni kosmicznej, kierując się następującymi kryteriami: odpowiedzialne będzie to państwo, które wypuszcza albo powoduje wypuszczenie obiektu w przestrzeń kosmiczną, jak również państwo, z którego terytorium albo urzędnika obiekt zostaje wypuszczony (art. VII). Konwencja z 1972 r. precyzuje problemy odpowiedzialności, rozgraniczając pojęcie *szkody* na 1) szkodę wyrządzoną na powierzchni Ziemi lub statkowi powietrznemu podczas lotu i 2) szkodę wynikłą gdziekolwiek indziej. W pierwszym przypadku odpowiedzialność państwa powinna być bezwzględna (art. II), w drugim zaś – państwo odpowiada jedynie wówczas, gdy szkoda wynikła z jego winy lub winy osób, za które jest ono odpowiedzialne (art. III).

Do praktycznego zastosowania art. 3 Konwencji 1972 r. mogło dojść w 2009 r., kiedy satelita Iridium 33 przynależący do amerykańskiej spółki Iridium Communications Inc. zderzył się w przestrzeni kosmicznej z rosyjskim wojskowym satelitą Kosmos-2251. Państwa-strony Konwencji nie zdecydowały się jednak na wszczęcie odpowiedniej procedury. Według raportu NASA<sup>45</sup> ta kolizja spowodowała prawie 2000 śmieci kosmicznych.

Warto podkreślić, że Konwencja z 1972 r. i Konwencja z 1975 r. są jedynymi porozumieniami międzynarodowego prawa kosmicznego, które przewidują procedurę egzekwowania ustanowionych zobowiązań. Artykuł XIV Konwencji z 1972 r. stanowi o konieczności powołania specjalnej Komisji Rozpatrywania Roszczeń, gdy strony nie zaspokoją swoich roszczeń w drodze rokowań dyplomatycznych. Organ ten można nazwać quasi-sądowym, gdyż jego decyzje będą ostateczne i wiążące, tylko jeżeli strony tak postanowią. W przeciwnym razie decyzja Komisji będzie miała jedynie charakter zalecenia (art. XIX).

Zobowiązania międzynarodowe powodują, że państwa-strony porozumień pragną odpowiednio zabezpieczyć swoje interesy, zwłaszcza w dobie *New Space*

---

<sup>45</sup> *The Collision of Iridium 33 and Cosmos 2251: The Shape of Things to Come*, <https://ntrs.nasa.gov/api/citations/20100002023/downloads/20100002023.pdf> (23.12.2022).

*Economy*. Takimi zabezpieczeniami są np. zezwolenia na prowadzenie działalności kosmicznej udzielane osobom prawnym prawa wewnętrznego, a także różnego typu ubezpieczenia służące pokryciu ewentualnej odpowiedzialności państwa.

## Ewentualne rozwiązania prawne

Obecnie można śmiało stwierdzić brak jednolitych uregulowań międzynarodowopravných dotyczących współczesnych problemów powiązanych ze zwiększającą się liczbą *New Space Actors* i ich aktywną działalnością w Kosmosie.

Organizacje międzynarodowe lub inne organy na szczeblu międzynarodowym koordynują poszczególne działania w przestrzeni kosmicznej. Do takich instytucji można zaliczyć m.in.: 1) poszczególne agencje kosmiczne państw; 2) UN COPUOS wraz z Biurem Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Przestrzeni Kosmicznej; 3) Międzyagencyjny Komitet Koordynacyjny ds. Zanieczyszczeń Kosmosu; 4) ITU. Instytucje te proponują lub wydają najczęściej niewiążące wytyczne dotyczące rozwiązania istniejących kwestii kosmicznych. Rozwiązania na poziomie *soft law* mają swoje zalety<sup>46</sup>, jednak regulacje *hard law* wzmacniają *corpus* międzynarodowego prawa kosmicznego, zwłaszcza przy istnieniu efektywnych procedur pociągnięcia do odpowiedzialności.

W obecnej globalnej sytuacji ekonomiczno-politycznej – czyli realiach post-covidowych i w czasach wojny rosyjsko-ukraińskiej – ciężko jest postawić np. zanieczyszczenie świetlne czy potencjalne wysokie ryzyko zdarzeń *space debris* na szczycie priorytetów światowych. Otwarte kwestie międzynarodowego prawa kosmicznego nie są postrzegane jako na tyle palące, by przekonać państwa do negocjowania i sporządzenia solidnego traktatu, który mógłby nadać nowy kierunek temu prawu. Również fakt małej liczby ratyfikacji Porozumienia regulującego działalność państw na Księżycu i innych ciałach niebieskich (Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies) z 1979 r.<sup>47</sup> w powiązaniu z coraz wyższymi komercyjnymi zyskami działalności w Kosmosie zniechęca państwa do unormowania problematycznych kwestii prawa kosmicznego.

Jedynym praktycznym rozwiązaniem wydaje się stworzenie odrębnej organizacji międzynarodowej z mocnymi kompetencjami prawotwórczymi. Niektórzy autorzy<sup>48</sup> sugerują rozszerzenie istniejących funkcji i możliwości UN COPUOS,

---

<sup>46</sup> D. Kuźniar-Kwiątek, *Problem space debris – od soft law do norm prawnie wiążących?* [w:] *Ius cogens, soft law – dwa bieguny prawa międzynarodowego publicznego*, red. B. Kuźniak, M. Ingelevič-Citak, Kraków 2017, s. 409; K. Myszona-Kostrzewa, *Ius cogens i soft law w międzynarodowym prawie kosmicznym* [w:] *Ius cogens, soft law – dwa bieguny prawa międzynarodowego publicznego*, red. B. Kuźniak, M. Ingelevič-Citak, Kraków 2017, s. 315–316; B. Kuźniak, M. Ingelevič-Citak, M. Marcinko, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 2017, s. 24–25.

<sup>47</sup> Porozumienie nie zostało podpisane i ratyfikowane przez Polskę.

<sup>48</sup> Np. C. Isnardi, *Problems with Enforcing...*, s. 526.



jednak stanowisko to wydaje się nieatrakcyjne z następujących powodów. UN COPUOS kieruje się ścisłymi zasadami proceduralnymi, które hamują możliwość podejmowania uchwał – uchwały wymagają jednomyślności członków lub ewentualnego wstrzymania się od głosów przez niektórych głosujących. W niektórych wypadkach podjęcie uchwały zajęło Komitetowi całą dekadę<sup>49</sup>. Członkom UN COPUOS przypisuje się także brak niezawisłości politycznej, gdyż kierując się motywami politycznymi, głosują oni przeciwko racjonalnym propozycjom tylko dlatego, że zostały wprowadzone przez ich politycznego przeciwnika<sup>50</sup>.

Kompetencje prawotwórcze dla organizacji międzynarodowej są niezwykle istotne, gdyż tworzone przez nią regulacje są traktowane jako źródła prawa dla państw członkowskich<sup>51</sup>. Szczególnym sposobem stanowienia prawa jest tzw. system *contracting out*, nazywany również w literaturze *opting out*<sup>52</sup>. Polega on na automatycznym wejściu w życie regulacji podjętych przez właściwy organ organizacji, jeżeli w określonym terminie państwa członkowskie nie zgłosiły sprzeciwu wobec tej regulacji, a tym samym nie zwolniły się spod jej mocy wiążącej. Nadając tego typu kompetencje ewentualnej organizacji, państwa mogłyby dojść do wspólnego stanowiska co do problematycznych kwestii międzynarodowego prawa kosmicznego i stworzyć mocne i jednolite standardy dotyczące krajowych wymogów dotyczących rejestrowania przedmiotowej działalności, w szczególności limitów wypuszczanych obiektów kosmicznych, a także ustalić ramy ochrony prawnej osób, które poniosą szkodę w konsekwencji działalności *New Space Actors* w przestrzeni kosmicznej.

## Podsumowanie

Od momentu wypuszczenia w przestrzeń kosmiczną pierwszego satelity Sputnik 4 października 1957 r. sektor kosmiczny znajduje się w nieprzerwanym i dynamicznym rozwoju, stając coraz częściej przed nowymi wyzwaniami, które są ściśle powiązane z „ziemskim” postępem technologicznym. Wraz z coraz częstszą obecnością człowieka w Kosmosie pojawiła się konieczność określenia ram prawnych jego działalności w tak szczególnym miejscu.

---

<sup>49</sup> Np. zasady dotyczące bezpośredniego nadawania satelitarnego i teledetekcji.

<sup>50</sup> C.D. Williams, *Space: The cluttered Frontier*, „Journal Air Law and Commerce” 1995, no. 218, s. 1180.

<sup>51</sup> Zob. więcej: M. Rzeszutko-Piotrowska, *Kompetencja organizacji wyspecjalizowanych Organizacji Narodów Zjednoczonych do podejmowania uchwał prawotwórczych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2013, vol. XX, 2 Sectio K, s. 29–46.

<sup>52</sup> N. Buchowska, *Wykonywanie kompetencji prawotwórczych przez organizacje międzynarodowe w ramach systemu contracting out*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, R. LXX, nr 4, s. 29–44; L.O. Gostin, D. Sridhar, D. Hougendobler, *The Normative authority of World Health Organization*, „Public Health Journal” 2015, vol. XXX, s. 1–10.

Opisane w niniejszym artykule techniczne i prawne aspekty ludzkiej działalności w przestrzeni kosmicznej pozwalają dojść do wniosku, że ludzkość mało uczy się na własnych „ziemskich” błędach (np. ekologicznych czy socjalnych) i powtarza je na ósmym kontynencie. Aktywność człowieka w Kosmosie, zwłaszcza teraz, na początku rozkwitu ery *New Space Economy*, powinna być osadzona w konkretnych ramach prawnych, gdyż regulowana, *de facto* może wygenerować nieodwracalne problemy.

Jednym z najbardziej odpowiednich rozwiązań na szczeblu międzynarodowym wydaje się utworzenie odpowiedniej organizacji międzynarodowej, założycielami której będą państwa biorące najaktywniejszy udział w wyścigach kosmicznych. W taki sposób może dojść do pierwszego dużego kroku w kierunku ogólnoziemskiego konsensusu w kwestiach m.in. wskazania limitów wykorzystywania i zdobywania ósmego kontynentu. Taka organizacja powinna mieć na celu ochronę wspólnego dziedzictwa ludzkości i na wzór już istniejących organizacji wyspecjalizowanych ONZ posiadać mocne funkcje prawotwórcze i zarazem odpowiednie organy nadzoru, a także skuteczne metody egzekwowania nowo powstałych aktów prawa międzynarodowego.

## Bibliografia

- Barcik J., Srogosz T., *Międzynarodowe prawo publiczne*, Warszawa 2019;
- Buchowska N., *Wykonywanie kompetencji prawotwórczych przez organizacje międzynarodowe w ramach systemu contracting out*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, R. LXX, nr 4.
- Cocca A.A., *A Way to Complement, Enforce and Improve the Space Treaty and Related International Instruments of Space Law*, „Collection on the Law of Outer Space”, no. 35, Washington 1993.
- Crow K., *International Corporate Personhood. Business and Bodyless in International Law*, New York 2021.
- Gadkowski T., *Podmiotowość prawnomiędzynarodowa organizacji międzynarodowych i ich zdolność traktatowa*, Poznań 2019.
- Gostin L.O., Sridhar D., Hougendobler D., *The Normative authority of World Health Organization*, „Public Health Journal” 2015, vol. XXX.
- Górbiel A., *Międzynarodowe prawo kosmiczne*, Warszawa 1985.
- Isnardi C., *Problems with Enforcing International Space Law on Private Actors*, „Columbia Journal of Transnational Law” 2019, vol. 58.
- Ius cogens, soft law – dwa bieguny prawa międzynarodowego publicznego*, red. B. Kuźniak, M. Ingelevič-Citak, Kraków 2017.
- Kuźniak B., Ingelevič-Citak M., Marcinko M., *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 2017.
- Kuźniar-Kwiatk D., *Kilka uwag o militaryzacji kosmosu w świetle regulacji międzynarodowego prawa kosmicznego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 38.
- Lombardi R., *Personalità e soggettività giuridica degli enti alla luce della Riforma del Terzo settore*, Torino 2021.
- Mickelson K., *Common Heritage of Mankind as a Limit to Exploitation of the Global Commons*, „European Journal of International Law” 2019, vol. 30, no. 2.
- Noyes J.E. *The Common Heritage of Mankind: Past, Present, and Future*, „Denver Journal of International Law and Policy” 2011, vol. 40, no. 1.

- Państwo i terytorium w prawie międzynarodowym*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, J. Menkes, Warszawa 2015.
- Perkowski M., *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008.
- Podmiotowość prawnomiędzynarodowa. Jej współczesne aspekty*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, J. Menkes, J. Nowakowska-Mafusecka, W.S. Staszewski, Warszawa 2021.
- Rzeszutko-Piotrowska M., *Kompetencja organizacji wyspecjalizowanych Organizacji Narodów Zjednoczonych do podejmowania uchwał prawotwórczych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2013, vol. XX, 2 Sectio K.
- Skalfist P., Mikelsten D., Teigens V., *The Conquest of Space*, Cambridge 2019.
- Venkatesan A., Lowenthal J., Prem P., Vidaurri M., *The impact of satellite constellations on space as an ancestral global common*, „Nature Astronomy” 2020, no. 4.
- Wielka encyklopedia prawa*, t. IV: *Prawo Międzynarodowe Publiczne*, red. J. Symonides, D. Pyć, Warszawa 2014.
- Wienzierl M., *Space, the Final Economic Frontier*, „Journal of Economics Perspectives” 2018, vol. 32, no. 2.
- Williams C.D., *Space: The cluttered Frontier*, „Journal Air Law and Commerce” 1995, no. 218.
- Zaręba S., *Odpowiedzialność w prawie międzynarodowym*, Warszawa, 2011.

## Streszczenie

Opracowanie ma na celu przedstawienie luk prawnych i ewentualnych rozwiązań dotyczących międzynarodowych regulacji prawnych w nawiązaniu do obecnej ewolucji sektora kosmicznego w zakresie usług internetowych. Poprzez techniczną analizę zaistniałej sytuacji są pokazane przyczyny atrakcyjności Kosmosu nie tylko dla klasycznych podmiotów prawa międzynarodowego, lecz zwłaszcza dla przedstawicieli sektora prywatnego – *New Space Actors*. Uregulowanie limitów aktywności tego sektora stanowi potencjalny klucz do rozwiązania nowoczesnych problemów międzynarodowego prawa kosmicznego. Wnioski wyciągnięte w artykule wskazują, że ewentualny traktat międzynarodowy nie może zaspokoić potrzeb codzienności tej dziedziny prawa. Niektóre kwestie mogą być rozwiązane poprzez utworzenie międzynarodowej organizacji z mocnymi kompetencjami prawotwórczymi.

*Słowa kluczowe:* międzynarodowe prawo kosmiczne, internet, osoby prawne, sektor prywatny, satelity

## **THE EIGHTH CONTINENT AND ITS PROPERTIES – HOW THE INTERNET IS CHANGING OUTER SPACE. LEGAL ASPECTS**

### Summary

The publication aims to present legal gaps and their possible solutions regarding future international regulations in view of current evolution of Internet space services. Through the technical analysis of the existing situation, there can be seen the exact reasons why outer space is so attractive not only for classical subjects of international law but also for the private sector – *New Space Actors*. Setting the limits activity of this sector can be a potential key problem-solving of international space law. The conclusions drawn in this article lead to the affirmation that a possible international treaty cannot meet the everyday needs of international space law. The issue can be solved by establishing an international organization with strong legislative powers.

*Keywords:* international space law, Internet, legal entities, private sector, *New Space Actors*, satellites

**Telesfor Marek Markiewicz**

Akademia Sztuki Wojennej  
ORCID: 0000-0001-6085-5906

**ZARZĄDZANIE RUCHEM LOTNICZYM  
W POLITYCE LOTNICZEJ UNII EUROPEJSKIEJ****Wprowadzenie**

Zapoczątkowany w II poł. lat 80. ubiegłego wieku proces liberalizacji usług lotniczych we Wspólnocie (obejmującej wówczas 15 państw)<sup>1</sup> spowodował wzrost konkurencyjności, obniżenie cen i zwiększenie liczby połączeń między krajami członkowskimi. Korzyści wynikające z pomyślnie rozwijającego się z gospodarczego punktu widzenia sektora transportu lotniczego były jednak zmniejszane wskutek rosnących opóźnień w regularnych przewozach lotniczych spowodowanych ograniczeniami przepustowości europejskiej przestrzeni powietrznej, które generowały wysokie koszty dla linii lotniczych. Sytuacja ta świadczyła o niezdolności ówczesnego europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym (ATM) do sprostanania szybko rosnącemu zapotrzebowaniu na loty<sup>2</sup> i wzbudzała obawy instytucji wspólnotowych co do możliwości bezpiecznej i sprawnej obsługi prognozowanego wzrostu natężenia ruchu lotniczego w dalszej perspektywie. Źródłem niskiej efektywności usługodawców służb żeglugi powietrznej (ANSPs) była ich fragmentaryzacja między państwa, służby cywilne i wojskowe oraz brak interoperacyjności na poziomie europejskim. Stało się oczywiste, że w celu ograniczenia rozdrobnienia przestrzeni powietrznej i zwiększenia jej przepustowości konieczna jest całościowa reforma strukturalna oraz opracowanie niezbędnych politycznych i legislacyjnych mechanizmów kontroli sektora ATM na szczeblu Wspólnoty.

Chociaż potrzeba optymalizacji wykorzystania europejskiej przestrzeni powietrznej była dostrzegana już wcześniej<sup>3</sup>, to rzeczywiste działania zmierzające

<sup>1</sup> Stopniowe rozszerzenie Wspólnoty Europejskiej o kolejne państwa członkowskie nadało jej polityce transportowej w dziedzinie lotnictwa wymiar ogólnoeuropejski.

<sup>2</sup> Opóźnienia w ruchu lotniczym przypisywano wielu przyczynom, w tym: pogodzie, niedoborom przepustowości portów lotniczych, działalności linii lotniczych, ale w szczególności systemowi zarządzania ruchem lotniczym.

<sup>3</sup> Zob. np. *Resolution of the European Parliament of 14 February 1995 on the Commission communication on the way forward for civil aviation in Europe* (OJ C 56, 6.3.1995, p. 28).

do usprawnienia jej organizacji poprzez reformę systemu zarządzania ruchem lotniczym zostały podjęte dopiero 2000 r. w oparciu o zalecenia Komisji Europejskiej (KE) zawarte w komunikacie w sprawie utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES)<sup>4</sup>. W dokumencie tym Komisja stwierdziła, że niezależnie od struktury prawnej i ekonomicznej poszczególnych krajowych instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej istnieje potrzeba ustanowienia europejskich ram regulacyjnych w celu zapewnienia, że służby te zapewniają niezbędne poziomy bezpieczeństwa, interoperacyjności i skuteczności działania, w szczególności jeśli miałyby być nadal świadczone na zasadzie monopolu. Pakiet przepisów prawnych dotyczących SES, opracowany przez Komisję w 2001 r., został przyjęty przez Parlament Europejski i Radę w marcu 2004 r. i wszedł w życie miesiąc później. W ten sposób zarządzanie ruchem lotniczym zostało objęte prawem lotniczym Unii Europejskiej i włączone do wspólnej polityki transportowej.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie rozwoju polityki lotniczej Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki zarządzania ruchem lotniczym w europejskiej przestrzeni powietrznej. Główny problem badawczy stanowi pytanie: Czy normy prawne z zakresu SES zapewniają skuteczne osiągnięcie celów wspólnej polityki transportowej w dziedzinie lotnictwa? W odniesieniu do przyjętego problemu założono hipotetycznie, że poprzez realizację programu SES zwiększono skuteczność działania instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej oraz procesu operacyjnej integracji przestrzeni powietrznej państw członkowskich Unii, nadal jednak europejski system ATM pozostaje rozdrobiony, co obniża konkurencyjność wspólnotowego sektora transportu lotniczego. Dominującą metodą badawczą była krytyczna analiza aktów prawnych, dokumentów strategicznych i programowych Komisji Europejskiej oraz źródeł literaturowych. Autor wykorzystał również własne wieloletnie doświadczenia<sup>5</sup> z udziału w tworzeniu jednolitego systemu zarządzania ruchem lotniczym w Polsce.

## **Geneza i ewolucja wspólnej polityki transportowej Unii Europejskiej w dziedzinie lotnictwa**

Wspólną politykę transportową Unii Europejskiej można zdefiniować jako działalność instytucji prawodawczych tej organizacji<sup>6</sup> mającą na celu zapewnienie

---

<sup>4</sup> *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – The creation of the single European sky*, COM(1999) 614 final of 6.12.1999.

<sup>5</sup> W latach 2000–2003 autor był szefem Szefostwa Służby Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP i członkiem Komitetu Zarządzania Ruchem Lotniczym NATO (NATMC). W ramach pełnionej funkcji brał udział w pracach grup roboczych Eurocontrol.

<sup>6</sup> W proces stanowienia prawa (pochodnego) Unii Europejskiej zaangażowane są trzy instytucje o odmiennej filozofii działania: Rada UE, Parlament Europejski i Komisja Europejska. Rada reprezentuje międzyrządowy model procesu legislacyjnego, natomiast Parlament Europejski i Komisja

sprawnego, wydajnego, bezpiecznego i swobodnego przepływu osób i towarów między państwami członkowskimi za pomocą zintegrowanych sieci transportowych. W ramach wspólnej polityki transportowej realizowane są cele traktatów w odniesieniu do różnych rodzajów transportu (drogowego, kolejowego, żeglugi śródlądowej, morskiego i lotniczego) na rynku wewnętrznym obejmującym obszar bez granic wewnętrznych. Cele unijnej polityki transportowej przedstawiane są w dokumentach strategicznych i programowych (białych księgach publikowanych przez Komisję co około 10 lat oraz komunikatach Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady), natomiast jej ramy prawne określają przepisy zawierające szereg różnorodnych zagadnień dotyczących poszczególnych rodzajów transportu, takich jak dostęp do rynku, prawa pasażerów, pomoc państwowa czy zmiany klimatu. Proces legislacyjny w Unii Europejskiej, podobnie jak ma to miejsce w systemach państwowych, jest zatem następstwem rozstrzygnięć o charakterze politycznym. Sam charakter polityki transportowej oznacza konieczność zapewnienia warunków do realizacji i osiągnięcia jej podstawowych celów zmierzających w szczególności do pełnej liberalizacji transportu i ułatwienia ruchu międzynarodowego.

Polityka transportowa jest jedną z najbardziej strategicznych wspólnych polityk Unii Europejskiej od ponad czterech dekad<sup>7</sup>. Początki jej rozwoju związane są z ustawodawstwem wspólnotowym wprowadzonym w połowie lat 80. ubiegłego wieku<sup>8</sup>. Do pierwszych priorytetów należało utworzenie wspólnego rynku transportowego, umożliwienie swobody świadczenia usług oraz otwarcie krajowych rynków transportowych na konkurencję. W procesie otwierania tych rynków istotne było również stworzenie uczciwych warunków konkurencji zarówno

---

Europejska – modele ponadnarodowe. Określanie ogólnych kierunków i priorytetów politycznych należy zgodnie z art. 15 TUE do kompetencji Rady Europejskiej. Porozumienia polityczne (konkluzje) osiągnane na forum Rady Europejskiej są wskazówką dla instytucji unijnych do zainicjowania procesu prawotwórczego.

<sup>7</sup> Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą od początku określał pewne polityki jako wspólne polityki sześciu państw członkowskich (Belgii, Niemiec, Francji, Włoch, Luksemburga i Niderlandów), co dotyczyło m.in. polityki transportowej (art. 74–84). W pierwszej części tego Traktatu, zatytułowanej *Zasady*, art. 3 wymienia działania Wspólnoty do celów określonych w art. 2. Na mocy art. 3 lit. e obejmują one przyjęcie wspólnej polityki w sferze transportu. Transport jest przedmiotem tytułu IV części drugiej Traktatu, która dotyczy podstaw Wspólnoty. Zgodnie z pierwszym postanowieniem tytułu IV cele Traktatu w odniesieniu do transportu mają być realizowane przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki.

<sup>8</sup> Wcześniej przyjęte instrumenty prawne tylko w niewielkim stopniu spełniały wymogi wspólnego rynku. Drogę do wspólnego prawodawstwa w sektorze transportu utorowało dopiero postępowanie o zaniechanie działania wszczęte przez Parlament przeciwko Radzie Wspólnot Europejskich. W orzeczeniu z 22 maja 1985 r. w sprawie 13/83 Trybunał Sprawiedliwości wezwał Radę do podjęcia działania, a tym samym do zapoczątkowania rozwoju prawdziwie wspólnej polityki transportowej. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61983CJ\\_0013&from=PL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61983CJ_0013&from=PL) (20.07.2022).

dla poszczególnych rodzajów transportu, jak i pomiędzy nimi. Obecnie podstawę prawną wspólnej polityki transportowej stanowi tytuł VI (art. 90–100) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>9</sup>. Unijne przepisy dotyczące sektora transportu przyjmowane są zasadniczo w ramach zwykłej procedury ustawodawczej<sup>10</sup>, natomiast odpowiedzialność za wdrożenie i finansowanie środków prawnych przyjętych na szczeblu unijnym spoczywa w głównej mierze na państwach członkowskich. W ramach wspólnej polityki transportowej Unia Europejska współfinansuje inwestycje państw członkowskich w rozwój kluczowej infrastruktury transportowej oraz w projekty transportowe przynoszące korzyści środowisku. Do głównych unijnych instrumentów współfinansowania należą: Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Instrument „Łącząc Europę” oraz program „Horyzont 2020”.

Wspólna polityka Unii Europejskiej w dziedzinie transportu lotniczego powstała w ramach istniejącego wcześniej systemu międzynarodowego opartego na zasadzie suwerenności państw<sup>11</sup>. System ten, który nadal obowiązuje poza Unią i w ograniczonym zakresie w jej obrębie, opiera się na szeregu wielostronnych traktatów uzupełnionych dużą liczbą umów dwustronnych. Unijna polityka lotnicza, stanowiąca integralny komponent wspólnej polityki transportowej (art. 100 ust. 2 TFUE), obejmuje działalność prawodawczą dotyczącą m.in. takich zagadnień, jak jednolity rynek transportu lotniczego, ochrona praw pasażerów, bezpieczeństwo lotów, ochrona lotnictwa przed aktami nieprawnej ingerencji, zarządzanie ruchem lotniczym oraz zawieranie międzynarodowych umów o komunikacji lotniczej<sup>12</sup>. Celem tej polityki jest ułatwienie świadczenia usług transportu lotniczego we Wspólnocie, wspieranie bezpieczeństwa lotniczego oraz przyczynienie się do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Koncepcja tworzenia wspólnotowych reguł w zakresie transportu lotniczego została po raz pierwszy zgłoszona przez Komisję Europejską w me-

---

<sup>9</sup> Art. 4 ust. 2 lit. g i art. 90–100 (tytuł VI) dotyczą transportu. Art. 4 ust. 2 lit. h i art. 170–172 (tytuł XVI) odnoszą się do sieci transeuropejskich (TEN-T). W obu obszarach Unia Europejska dzieli kompetencje z państwami członkowskimi.

<sup>10</sup> Procedura ta polega na tym, że Komisja przedstawia wniosek, do którego Parlament Europejski i Rada wprowadzają następnie poprawki i go przyjmują.

<sup>11</sup> Zob. szerzej: M. Polkowska, *Suwerenność państwa w przestrzeni powietrznej. Geneza, zakres i ewolucja*, Warszawa 2009.

<sup>12</sup> Zawieranie międzynarodowych umów o komunikacji lotniczej jest realizacją zewnętrznej polityki lotniczej Unii Europejskiej zapoczątkowanej przez Komisję Europejską w 2005 r. Osiągnięcia tej polityki oparte są na trzech kluczowych filarach: przywróceniu pewności prawa w odniesieniu do około 1000 dwustronnych umów o komunikacji lotniczej zawartych z 117 państwami spoza Unii, utworzeniu wspólnego obszaru lotniczego z krajami sąsiadującymi oraz na kompleksowych umowach o transporcie lotniczym z kluczowymi partnerami (USA, Kanada, Brazylia). Zob. szerzej: Komunikat Komisji zatytułowany *Rozwój programu polityki zewnętrznej w zakresie lotnictwa wspólnotowego* (COM(2005) 79 wersja ostateczna z 11.03.2005), na podstawie którego Rada przyjęła konkluzję w czerwcu 2005 r., a Parlament Europejski przyjął rezolucję w grudniu 2005 r.

morandum<sup>13</sup> opublikowanym w 1979 r. W dokumencie tym Komisja opowiedziała się za ewolucyjnym procesem rozwoju przeregulowanego sektora lotniczego w celu poprawy jego elastyczności i innowacyjności oraz zwiększenia konkurencyjności na międzynarodowym rynku przewozów lotniczych. W 1984 r. Komisja Europejska opublikowała drugie memorandum<sup>14</sup>, w którym zakładała stopniową liberalizację wspólnotowego sektora lotniczego poprzez zwiększanie oferowanej zdolności przewozowej oraz większą swobodę w procedurze zatwierdzania taryf lotniczych. Zawarte w memorandumach Komisji propozycje wypracowania wspólnej polityki transportowej i utworzenia wspólnego rynku transportu lotniczego nie zostały jednak przyjęte przez Radę. Powodem był brak konsensusu ze strony państw członkowskich, które kontrolowały właścicielsko swych narodowych przewoźników i nie były zainteresowane otwarciem tego sektora na konkurencję.

Proces liberalizacji wewnątrzwspólnotowego rynku transportu lotniczego zapoczątkowany został dopiero Jednolitym Aktem Europejskim<sup>15</sup> z 1986 r. Za pomocą trzech pakietów środków regulacyjnych (z 1987, 1990 i 1992 r.) stopniowo zniesiono wszystkie ograniczenia handlowe obowiązujące dotychczas przewoźników lotniczych z państw Wspólnoty Europejskiej na podstawie umów bilateralnych<sup>16</sup>, przekształcając tym samym chronione i rozdrobnione krajowe rynki lotnicze w konkurencyjny, jednolity rynek transportu lotniczego. Polityka Wspólnoty w zakresie liberalizacji transportu lotniczego objęła cztery główne obszary: dostęp do rynku, kontrolę zdolności przewozowych, taryfy oraz wydawanie koncesji na prowadzenie działalności przez przedsiębiorstwa<sup>17</sup>. W rezultacie otwarcia rynku transportu lotniczego Unii Europejskiej wszyscy wspólnotowi przewoźnicy lotniczy uzyskali możliwość świadczenia swoich usług na dowolnych trasach w ramach unijnej wspólnej przestrzeni lotniczej. Przełożyło się to na szybszą

---

<sup>13</sup> *Air Transport: a Community approach. Contribution of the European Communities to the development of air transport services – Memorandum of the Commission*, adopted on 4 July 1979. „Bulletin of the European Communities”, Supplement 5/79.

<sup>14</sup> *Civil Aviation – Memorandum No 2. Progress towards the development of a Community air transport policy*. COM(84) 72 final. Brussels, 15 March 1984.

<sup>15</sup> Jednolity Akt Europejski dokonał zmiany art. 84 ust. 2 Traktatu EWG, co umożliwiło przyjmowanie przez Radę aktów prawnych dla transportu morskiego i lotniczego kwalifikowaną większością głosów, a nie jak dotychczas – jednomyślnie. Uelastycznienie wspólnotowego procesu legislacyjnego spowodowało przełom w podejściu do liberalizacji przewozów lotniczych. Zob. Jednolity Akt Europejski z 28 lutego 1986 r. (Dz. Urz. WE L 169 z 29 czerwca 1987 r., s. 1).

<sup>16</sup> Obejmowały one ograniczenia dotyczące tras, liczby lotów, ustalania taryf oraz własności linii lotniczych i sprawowania nad nimi kontroli. Trzeci pakiet liberalizacyjny wszedł w życie 1 stycznia 1993 r., lecz dla dostępu do wewnątrzwspólnotowych tras lotniczych ustanowiono okres przejściowy, który zaczął obowiązywać od 1 kwietnia 1997 r.

<sup>17</sup> Podstawowe przepisy liberalizujące wspólnotowy transport lotniczy zostały szerzej omówione w książce: M. Żylicza, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, s. 118–149.



reakcję na popyt w danych rejonach, korzystniejszą ofertę dla pasażerów i lepsze zarządzanie przychodami. Jednak niejedolite wdrażanie trzeciego pakietu w różnych państwach członkowskich oraz ograniczenia, które nadal obowiązywały w wypadku wewnątrzspółnotowych usług lotniczych, prowadziły do zniekształceń konkurencji. Dlatego też konieczne było dokonanie przeglądu funkcjonowania wewnętrznego rynku lotniczego i przyjęcie przepisów umożliwiających zwiększenie efektywności unijnego transportu lotniczego. W celu umożliwienia skutecznego i bardziej jednolitego stosowania wspólnotowych regulacji prawnych w odniesieniu do rynku wewnętrznego trzeci pakiet przepisów dotyczących liberalizacji dostępu do rynku transportu lotniczego został w 2008 r. zastąpiony rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008<sup>18</sup>.

W latach 90. ubiegłego wieku zostały przyjęte jeszcze dwa akty prawne, które znacząco wpłynęły na działalność przedsiębiorstw na wspólnotowym rynku transportu lotniczego. W pierwszym z nich – rozporządzeniu Rady (EWG) 95/93 – ustanowiony został mechanizm przydzielania przewoźnikom lotniczym czasów na start lub lądowanie (slotów) w przeciążonych portach Wspólnoty<sup>19</sup>. W przypadku niewystarczającej przepustowości portu lotniczego państwo zostało zobowiązane do wyznaczenia takiego portu jako koordynowanego, a następnie wyznaczenia niezależnego koordynatora tego portu, który odpowiada za alokację slotów na dany sezon rozkładowy (letni, zimowy). Przestrzeganie przez przewoźników lotniczych i innych operatorów statków powietrznych przydzielonego przez koordynatora czasu na start i lądowanie jest warunkiem koniecznym wykonania operacji lotniczej. W celu zoptymalizowania zarówno dostępnej przepustowości portów lotniczych, jak i całej europejskiej sieci zarządzania ruchem lotniczym niezbędne jest ponadto zapewnienie spójności między przydziałami slotów a planami lotu. Linie lotnicze zostały uprawnione do zachowania serii slotów na następny równoważny sezon, jeżeli zostały one wykorzystane przez co najmniej 80% czasu okresu, na który zostały przydzielone<sup>20</sup>. Prawo to jest określane jako historyczne

---

<sup>18</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1008/2008 z 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 293 z 31 października 2008 r., s. 3).

<sup>19</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93 z 18 stycznia 1993 r. w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE L 14 z 22 stycznia 1993 r., s. 1), zmienione rozporządzeniem (WE) nr 793/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 21 kwietnia 2004 r. (Dz. Urz. UE L 138 z 30 kwietnia 2004 r., s. 50). Rozporządzenie definiuje slot jako pozwolenie udzielone przez koordynatora na wykorzystanie pełnego zakresu infrastruktury portu lotniczego (niezbędnej do świadczenia usługi lotniczej w koordynowanym porcie lotniczym w konkretnym terminie) do celów lądowania lub startu według przydziału dokonanego przez koordynatora. W praktyce jest uzyskaną zgodą na lądowanie danego typu statku powietrznego wykonującego rejs o konkretnym kodzie i numerze na danym lotnisku w określonym czasie.

<sup>20</sup> W czasie pandemii COVID-19, kiedy nastąpił drastyczny spadek liczby lotów i pasażerów, Komisja Europejska usunęła ten wymóg w celu zapobieżenia szkodliwym ekonomicznie i środowiskowo lotom wykonywanym wyłącznie dla utrzymania slotów. W sezonie zimowym 2020/2021

pierwszeństwo (tzw. prawo „dziadka”). Historyczne przydziały slotów nie mogą zostać odebrane przewoźnikowi lotniczemu w celu przyjęcia nowych podmiotów lub innych kategorii operatorów statków powietrznych. Konfiskata przydziałów slotów z powodów innych niż udowodnione celowe ich nadużywanie również nie jest dozwolona. Przydzielone sloty mogą być jednak przekazywane lub wymieniane między liniami lotniczymi albo wykorzystywane jako część wspólnej operacji.

Celem drugiego aktu prawnego – dyrektywy Rady 96/67/WE w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty<sup>21</sup> – była stopniowa liberalizacja tego rynku i otwarcie na konkurencję. Zakres stosowania dyrektywy uzależniony został od wielkości ruchu w porcie lotniczym. Przyjęte regulacje miały się przyczynić do obniżenia kosztów operacyjnych przedsiębiorstw lotniczych i podniesienia jakości usług świadczonych użytkownikom portów lotniczych. W 2011 r. Komisja złożyła wnioszek w sprawie dalszej liberalizacji usług naziemnych wykonywanych na rzecz linii lotniczych w ramach największych europejskich portów lotniczych, ale nie został on zatwierdzony przez współprawodawców (Parlament Europejski i Radę) i w 2014 r. Komisja go wycofała.

Działania na rzecz liberalizacji wspólnotowego rynku lotniczego stanowiły formę realizowania strategii i polityki transportowej Unii Europejskiej polegającej na rezygnacji tam, gdzie zostało to uznane za możliwe i celowe, z regulowania (przynajmniej bezpośredniego) działalności przedsiębiorstw sektora lotniczego. Wejście w życie trzeciego pakietu przepisów liberalizujących transport lotniczy zniosło ograniczenia w dostępie do rynku przewozów wewnątrzunijnych i zapoczątkowało proces prawotwórczy mający zapewnić swobodę prowadzenia działalności również innym podmiotom świadczącym usługi lotnicze. Wspólna polityka transportu lotniczego nie ograniczyła się tylko do regulacji ekonomicznych. Unia stała się organem regulacyjnym także w wielu dziedzinach technicznych i operacyjnych.

## **Reforma zarządzania ruchem lotniczym w dokumentach strategicznych i programowych Unii Europejskiej – kontekst polityczny**

Dzięki liberalizacji usług lotniczych nastąpił wzrost konkurencyjności, obniżenie cen i zwiększenie liczby połączeń między krajami członkowskimi Unii Europejskiej, ale jednocześnie zaczęły rosnąć opóźnienia lotów spowodowane

---

wskaźnik wykorzystania slotów zmniejszono z 80% do 50%, a w sezonie letnim 2022 r., kiedy prognozowany był wzrost ruchu lotniczego, linie lotnicze musiały wykorzystać 64% swoich przydziałów czasu na start lub lądowanie, aby zachować historyczne prawa.

<sup>21</sup> Dyrektywa Rady 96/67/WE z 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. WE L 272 z 25 października 1996 r., s. 36).

ograniczeniami przepustowości europejskiej przestrzeni powietrznej i infrastruktury portów lotniczych Wspólnoty. Prognozy rozwoju transportu lotniczego wskazywały, że zjawisko to wymaga natychmiastowej i zasadniczej reformy systemu ATM, bez której procesu liberalizacji unijnego rynku lotniczego nie można było uznać za zakończony. Wobec stale zwiększającego się natężenia ruchu lotniczego Komisja zdecydowała, że należy podjąć działania, aby poradzić sobie z zatłoczeniem przestrzeni powietrznej i zapobiec możliwym sytuacjom kryzysowym w transporcie lotniczym.

### ***Biała Księga Zarządzanie ruchem lotniczym – uwolnienie przestrzeni powietrznej w Europie (1996)***

W Białej Księdze Komisji z 1996 r.<sup>22</sup> przeanalizowano tło istniejącej sytuacji w zakresie zarządzania ruchem lotniczym w Europie i niedociągnięcia obowiązujących ustaleń organizacyjnych. Na podstawie wyciągniętych wniosków zdefiniowano możliwe warianty jednolitego systemu ATM oraz przedstawiono poglądy na temat najlepszych instytucjonalnych rozwiązań na przyszłość. W dokumencie podkreślono, że usprawnienie europejskiego systemu ATM ma zasadnicze znaczenie dla urzeczywistnienia jednolitego rynku transportu lotniczego, a tym samym dla osiągnięcia celów Traktatu odnoszących się do spójności gospodarczej i społecznej oraz swobodnego przepływu osób. Działania Wspólnoty w tej dziedzinie stanowią zatem integralną część wspólnej polityki transportu lotniczego i Wspólnota powinna działać w celu wypełnienia swoich zobowiązań prawnych i politycznych. Analizując niedostatki ówczesnego systemu ATM, Komisja stwierdziła, iż każdemu kompleksowemu podejściu do zarządzania ruchem lotniczym muszą towarzyszyć odpowiednie mechanizmy umożliwiające sprawne podejmowanie decyzji. Obecnie jednak w zakresie aspektów regulacyjnych ATM różne organy europejskie działają przede wszystkim na zasadzie konsensusu. Główną słabością stosowanych rozwiązań jest brak informacji zarządczych wspomagających proces podejmowania decyzji. Z kolei słabe wykorzystanie dostępnych zasobów wynika z podejścia organów ATC, które dążą przede wszystkim do samodzielnego rozwiązywania konkretnych problemów.

Oprócz potrzeby skutecznych mechanizmów podejmowania decyzji konieczny jest również monitoring, aby upewnić się, że decyzja jest właściwie rozumiana przez wszystkie zainteresowane strony oraz że dostępne są środki niezbędne do jej realizacji. Monitorowanie ma też umożliwić wykrycie wszelkich uchybień w trakcie jej realizacji i podjęcie działań naprawczych w odpowiednim czasie. Do niedomagań systemu zaliczono ponadto brak narzędzi do wdrażania i wsparcia podjętych

---

<sup>22</sup> *Air Traffic Management – Freeing Europe's airspace*. White Paper, COM(96) 57 final, Commission of the European Communities, Brussels, 6 March 1996.

decyzji. Nie wszystkie decyzje muszą być bezwzględnie obowiązujące, zwłaszcza gdy ich realizacja zależy od takich niewiadomych, jak dostępność kapitału czy techniczna wykonalność pewnych projektów. Dotyczy to w szczególności inwestycji, badań i rozwoju technologicznego. Konieczne jest wówczas, by sami decydenci dysponowali wystarczającymi zasobami, aby zapewnić realizację polityki, o której decydują. Zwrócono też uwagę na nieodpowiednią kontrolę kosztów. Kontrola ruchu lotniczego jest przede wszystkim funkcją bezpieczeństwa realizowaną głównie przez władze jako służba publiczna. Ponieważ do tej pory ATC zasadniczo nie była traktowana jako usługa komercyjna, kontrola kosztów nie stanowiła większego problemu. Tendencja ta uległa częściowej zmianie z powodu ram instytucjonalnych, w których działały podmioty świadczące usługi, a także przez metody odzyskiwania kosztów. Chociaż zidentyfikowane niedociągnięcia dotyczyły wszystkich aspektów kształtowania polityki ATM i świadczenia usług, można założyć, że większość z nich wynikała ze słabości w obszarze kształtowania tej polityki na poziomie strategicznym, które następnie wpływały na świadczenie usług jako takich. Nie ulegało wątpliwości, że usunięcie istniejących dysfunkcji będzie wymagało poważnej restrukturyzacji systemu ATM w Europie.

Komisja wskazała, że proces zarządzania ruchem lotniczym obejmuje dwie główne funkcje, które wymagają dwóch bardzo różnych umiejętności – regulacyjnej, opartej na kompetencjach prawnych i administracyjnych, oraz drugiej – operacyjnej, wymagającej rozległej wiedzy technicznej i biegłości w zarządzaniu. Jeśli chodzi o funkcję operacyjną – która może być podzielona na szereg podfunkcji<sup>23</sup> – argumentowano, że ustanowienie jednego operatora jest najbardziej radykalnym sposobem stworzenia jednolitego systemu ATM. Takie podejście nie tylko ułatwiłoby świadczenie spójnych służb kontroli ruchu lotniczego w całej Europie, bez względu na granice państw, ale także umożliwiłoby osiągnięcie korzyści skali poprzez racjonalizację inwestycji niezbędnych do świadczenia tych usług. Z drugiej strony ustanowienie takiego monopolu na poziomie Wspólnoty lub ECAC<sup>24</sup> było mało realistyczne, biorąc pod uwagę praktyczne realia zarządzania ruchem lotniczym w Europie. Wiązało się to nie tylko z kwestiami bezpieczeństwa narodowego i kontroli przestrzeni powietrznej, ale również wątpliwe było, czy rzeczywiście pozwoliłoby to na wyeliminowanie niektórych słabości systemu, zwłaszcza w zakresie redukcji kosztów. Ponadto nieuchronnie utrudniłoby to rozwój konkurencyjnych

---

<sup>23</sup> Takich, jak: zapewnianie służb kontroli ruchu lotniczego (ATC), łączności, nawigacji i dozoru (CNS), służby informacji lotniczej (AIS) oraz służby meteorologicznej (MET).

<sup>24</sup> Europejska Konferencja Lotnictwa Cywilnego (ECAC) została utworzona w Strasburgu w 1954 r. z inicjatywy ICAO i Rady Europy. Głównym jej celem jest promowanie stałego rozwoju bezpiecznego, pewnego, wydajnego i przyjaznego dla środowiska europejskiego systemu transportu lotniczego. W tym celu dąży ona do harmonizacji polityki i praktyk w zakresie lotnictwa cywilnego wśród państw członkowskich oraz promowania porozumienia w kwestiach politycznych między państwami członkowskimi a innymi częściami świata. Członkami ECAC są 44 państwa ([www.ecac-ceac.org](http://www.ecac-ceac.org)).

rozwiązań alternatywnych. W związku z tym lepszym rozwiązaniem mogłoby być pozostawienie poszczególnym krajom zapewniania – w sposób jak najbardziej opłacalny, przez operatorów publicznych lub prywatnych – służb zalecanych przez funkcję regulacyjną. Równocześnie jednak wskazano, że należy zachęcać do tworzenia bardziej stymulującego środowiska poprzez nadanie polityce w zakresie opłat nawigacyjnych bardziej komercyjnego charakteru niż dotychczas, tak aby zachęcać do większej świadomości kosztów zapewniania służb żeglugi powietrznej.

O ile ustalenia dotyczące świadczenia usług ATM mogłyby pozostać w gestii poszczególnych państw, należało rozważyć zupełnie inne rozwiązania w odniesieniu do funkcji regulacyjnej. Funkcja ta – która sama w sobie może być też podzielona na podfunkcje (bezpieczeństwo, wyniki ekonomiczne, inwestycje, zasoby ludzkie, dostęp do przestrzeni powietrznej, badania i rozwój itp.) – powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający opracowanie jednolitych ram regulacyjnych zgodnie z międzynarodowymi standardami i praktykami. Do jej realizacji potrzebny jest przede wszystkim organ centralny posiadający określony mandat i wyposażony w odpowiednie środki do realizacji swoich zadań. W reformie organizacyjnej w dziedzinie ATM dwie podstawowe funkcje – regulacyjna i operacyjna – powinny być zatem w miarę możliwości rozdzielone. Komisja rozważała trzy następujące opcje dla ustanowienia pojedynczego systemu ATM:

1. Stworzenie „monolitycznej struktury”, która skupiałaby zarówno funkcje tworzenia polityki, jak i świadczenia usług w całej Europie. Wiązałoby się to z przekazaniem wszystkich niezbędnych uprawnień i zasobów jednemu podmiotowi utworzonego na mocy specjalnego traktatu i upoważnionemu do zarządzania w możliwie najbardziej efektywny sposób przestrzenią powietrzną, za którą byłby odpowiedzialny, oraz do zapewniania w tej przestrzeni powietrznej służb żeglugi powietrznej jako powszechnej służby publicznej.
2. Stworzenie w obszarze Wspólnoty jednolitej przestrzeni powietrznej zarządzanej jako wspólny zasób niezależnie od granic państwowych poprzez ustanowienie organu o odpowiedniej odpowiedzialności. Zapewnianie służb żeglugi powietrznej w takim scenariuszu pozostałoby w gestii państw członkowskich, ale usługi tych służb będą musiały być świadczone zgodnie ze specyfikacjami opracowanymi przez Wspólnotę i spójne z normami ICAO. Jednocześnie zwrócono uwagę, że możliwości zaangażowania Wspólnoty w dziedzinie ATM są znacznie ograniczone, w szczególności dlatego, że przygotowanie i monitorowanie działań w tak wyspecjalizowanej dziedzinie wymaga szczególnej wiedzy fachowej, którą w rzeczywistości dysponują jedynie organizacje krajowe i Eurocontrol<sup>25</sup>. Rozwiązaniem mogłoby być przekształcenie Eurocontrol

---

<sup>25</sup> Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej (Eurocontrol) została utworzona w 1960 r. jako organizacja międzyrządowa działająca na rzecz bezpiecznego i jednolitego zarządzania ruchem lotniczym w Europie. Jest liderem wśród międzynarodowych organizacji zaangażowanych w cywilno-wojskową współpracę w ATM.

w agencję wspólnotową, ale mogłoby to oznaczać likwidację organizacji jako takiej w celu zachowania tylko jej środków i zasobów do realizacji zadań regulacyjnych.

3. Ustanowienie na możliwie najszerszym szczeblu europejskim jednolitego systemu zarządzania ruchem lotniczym oddzielającego funkcje regulacyjne od operacyjnych. System taki musi opierać się na scentralizowanym wykonywaniu funkcji regulacyjnych wraz z niektórymi zadaniami operacyjnymi w dziedzinie zarządzania przepływem ruchu lotniczego (ATFM) i zarządzania przestrzenią powietrzną (ASM). Pozostałe zadania operacyjne pozostaną w gestii poszczególnych państw<sup>26</sup>. Szerszy zasięg systemu miał zapewnić poprawę skuteczności europejskiego ATM, jak również większą elastyczność, zwiększając możliwości dalszej integracji przestrzeni powietrznej przez ugrupowania subregionalne. Kolejną istotną zaletą budowania jednolitego systemu ATM w oparciu o szerszą, wielostronną formułę było to, że rządy krajowe mogły łatwiej zgodzić się na odgrywanie przez taką organizację roli w wojskowym wykorzystaniu przestrzeni powietrznej pod warunkiem, że zostaną przewidziane odpowiednie zabezpieczenia i umożliwienie państwu zachowania kontroli nad takim wykorzystaniem przestrzeni powietrznej. Eurocontrol miałaby przejąć część niezbędnej roli regulacyjnej w Europie i stałaby się przede wszystkim odpowiedzialna za zarządzanie przestrzenią powietrzną i specyfikacje techniczne. W tym celu należało nadać jej większą legitymację polityczną i wyposażać w uprawnienia, jak również w niezbędne mechanizmy podejmowania decyzji, monitorowania i wsparcia, które umożliwią właściwe wykonywanie jej zadań. Proponowane dostosowanie zadań do wybranego modelu wymagało dokonania odpowiednich zmian konwencji Eurocontrol.

W rezultacie przeprowadzonych analiz Komisja opowiedziała się za ostatnią, trzecią opcją, przedstawioną w niniejszej Białej Księdze jako najbardziej pragmatyczną. Oznaczało to, że dalsze prace zostaną ukierunkowane na ustanowienie jednolitego europejskiego systemu ATM w oparciu o mechanizmy instytucjonalne Wspólnoty. Aby wdrożyć tę opcję, Wspólnota Europejska musiała przystąpić do konwencji Eurocontrol<sup>27</sup> na warunkach pozwalających na wykonywanie posiadanych kompetencji i umożliwiających realizację zadań powierzonych na mocy Traktatu.

---

<sup>26</sup> Art. 28 konwencji chicagowskiej nakłada na państwa będące jej stronami, w tym na państwa Unii Europejskiej, międzynarodową odpowiedzialność za zapewnianie infrastruktury i służb ruchu lotniczego w ich krajowej przestrzeni powietrznej.

<sup>27</sup> Międzynarodowa konwencja o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej Eurocontrol, sporządzona w Brukseli 13 grudnia 1960 r., zmieniona Protokołem dodatkowym z 6 lipca 1970 r., zmieniona Protokołem z 21 listopada 1978 r., w całości zmieniona Protokołem z 12 lutego 1981 r., ujednolicona Protokołem z 27 czerwca 1997 r. (Dz.U. 2006, nr 238, poz. 1723).

## **Komunikat Komisji w sprawie utworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (1999)**

Komunikat miał na celu optymalizację zarządzania ruchem lotniczym i usatysfakcjonowanie wszystkich użytkowników przestrzeni powietrznej (zarówno cywilnych, jak i wojskowych), ponieważ jest ona wspólnym dobrem, które powinno być zarządzane wspólnie, bez względu na granice państwowe. Komisja uznała, że w sytuacji dynamicznie rosnącego zatłoczenia przestrzeni powietrznej, będącego jednym z najbardziej oczywistych sygnałów trudności w zapewnieniu płynnego przepływu ruchu lotniczego, konieczne jest podjęcie pilnych działań w celu dostosowania zarządzania ruchem lotniczym do potrzeb prawidłowego funkcjonowania wspólnotowego rynku wewnętrznego poprzez utworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES). Działania w ramach SES wymagały nie tylko wspólnych środków technicznych i operacyjnych, miały także umożliwić koordynację projektowania przestrzeni powietrznej, zarządzania nią i sprawowania nad nią nadzoru w całej Unii Europejskiej. Proponowana reorganizacja miała bazować na dwóch środkach:

- podziale sektorów kontroli ruchu lotniczego i ustanowieniu tras niezależnie od granic państwowych, co miało umożliwić bardziej efektywne wykorzystanie przestrzeni powietrznej,
- podziale przestrzeni powietrznej pomiędzy użytkowników cywilnych i wojskowych uwzględniającym nowe realia geopolityczne<sup>28</sup> i stanowiącym część spójnych i skutecznych ram.

Przedstawiając swoje propozycje, Komisja Europejska była świadoma, że każde działanie i każda zmiana zależy od współpracy wszystkich zainteresowanych stron. Mając to na względzie, Komisja wskazała Eurocontrol (liczącą wówczas 28 członków, w tym wszystkie państwa członkowskie Wspólnoty) jako organizację, która powinna odgrywać istotną rolę w realizacji działań, zważywszy na posiadane doświadczenie. Nie można było jednak wykluczyć, że kraje, które należą do Eurocontrol, ale nie są państwami członkowskimi Unii Europejskiej, nie zechcą uczestniczyć w planowanej reorganizacji. W takim wypadku Komisja miała przedstawić odpowiednie propozycje realizacji celów Traktatu za pomocą innych środków. Zdaniem Komisji niezbędne było przejście od logiki współpracy między państwami do logiki przepisów prawnych (kontroli politycznej i legislacyjnej) przyjmowanych przez Unię Europejską i całkowicie zintegrowanych z jej działaniami.

Aby uniknąć wszelkich przeszkód, które mogłyby pojawić się w trakcie wdrażania jej propozycji, Komisja zdecydowała o nawiązaniu dialogu z przedstawicielami sektora lotniczego, ponieważ to oni będą korzystać z jednolitej przestrzeni powietrznej, oraz o utworzeniu grupy ekspertów ATM wysokiego szczebla (HLG)

---

<sup>28</sup> W marcu 1999 r. trzy państwa należące niegdyś do Układu Warszawskiego – Polska, Czechy i Węgry – zostały przyjęte do NATO.

pod przewodnictwem członka Komisji odpowiedzialnego za transport. Propozycje działań grupy HLG zostały zawarte w załącznikach do komunikatu. Obejmowały one ocenę skuteczności działania europejskiego systemu ATM, rozwijanie możliwości infrastruktury lotniczej, tworzenie zachęt, prowadzenie badań i rozwoju technologicznego oraz standaryzację systemów. Raport grupy HLG ds. SES został opublikowany w listopadzie 2000 r. W konkluzjach raportu stwierdzono, że przestrzeń powietrzna powinna być organizowana, regulowana i strategicznie zarządzana w skali ogólnoeuropejskiej z uwzględnieniem zarówno interesów lotnictwa cywilnego, jak i wojskowego. Wskazano także na potrzebę rozgraniczenia pomiędzy prawodawstwem i nadzorem a zapewnianiem służb żeglugi powietrznej oraz wprowadzenia systemu certyfikacji mającego za zadanie ochronę wymagań interesu publicznego, w szczególności w dziedzinie bezpieczeństwa i w zakresie poprawy mechanizmów naliczania opłat za korzystanie z usług służb żeglugi powietrznej dla użytkowników przestrzeni powietrznej.

### **Strategia lizbońska (2000)**

Ważnym krokiem w kierunku urzeczywistnienia idei gruntownej restrukturyzacji europejskiej przestrzeni powietrznej pod kątem przepływu ruchu lotniczego oraz użytkowania tej przestrzeni w sposób zapewniający możliwie najwyższy stopień bezpieczeństwa żeglugi powietrznej było włączenie inicjatywy SES do przyjętego przez Radę Europejską w marcu 2000 r. programu reform społeczno-gospodarczych, znanego jako strategia lizbońska<sup>29</sup>. Działania objęte tym programem dotyczyły szerokiego zakresu zagadnień, m.in. integracji i liberalizacji różnych rynków oraz sektorów. Po zakończeniu procesu liberalizacji rynku transportu lotniczego jednym z priorytetów Unii Europejskiej w zakresie tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego stała się reforma sektora ATM. Przemawiała za tym potrzeba wyeliminowania występujących problemów, zwłaszcza kosztownych opóźnień w ruchu lotniczym, jak również względy ochrony środowiska. W tej sytuacji Rada Europejska zwróciła się do Komisji z wnioskiem o pilne przedstawienie propozycji prac dotyczących całkowitej reorganizacji kontroli ruchu lotniczego w Europie poprzez utworzenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. W ramach realizacji strategii lizbońskiej w końcu 2001 r. Komisja opublikowała program działań<sup>30</sup> mający na celu przekształcenie europejskiego nieba, począwszy

---

<sup>29</sup> *Strategia lizbońska – droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Warszawa 2002, s. 54–63. W czerwcu 2010 r. Rada Europejska zatwierdziła nowy długookresowy program rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej zatytułowany *Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, zastępując w ten sposób realizowaną w latach 2000–2010 strategię lizbońską.

<sup>30</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: *Action programme on the creation of the Single European Sky*, COM(2001) 123 final.



od 2004 r., w zintegrowaną przestrzeń powietrzną rządzącą się tymi samymi zasadami i przepisami, a następnie przedstawiła pakiet propozycji legislacyjnych dotyczących zarządzania ruchem lotniczym<sup>31</sup>, które opracowano na podstawie zaleceń zawartych w raporcie grupy wysokiego szczebla ds. SES. W skład pakietu weszły projekty czterech rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady: ramowego, które ustanawiało cele i zasady funkcjonowania jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, oraz trzech rozporządzeń technicznych: w sprawie zapewniania służb żeglugi powietrznej, użytkowania przestrzeni powietrznej oraz technicznej interoperacyjności systemów ATM. Porozumienie polityczne w sprawie aktów prawnych konstytuujących jednolitą europejską przestrzeń powietrzną Rada UE ds. transportu osiągnęła w grudniu 2002 r. Ustalono, że prawną podstawą idei SES jest Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE).

### **Biała Księga Transportu (2001)**

Opublikowana w 2001 r. Biała Księga pt. *Europejska polityka transportowa do 2010 r.: czas na decyzje*<sup>32</sup> była pierwszym kompleksowym dokumentem wyznaczającym cele i kierunki europejskiej polityki transportowej w perspektywie zbliżającego się rozszerzenia Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowo-Wschodniej. W oparciu o analizę problemów i wyzwań Komisja prognozowała duże zwiększenie wolumenu transportu skutkujące zagęszczeniem ruchu (zwłaszcza w przypadku transportu drogowego i lotniczego) oraz wzrostem kosztów zdrowotnych i środowiskowych. W celu zapobieżenia możliwym niekorzystnym zjawiskom Komisja przedstawiła pakiet ponad 60 różnych środków, które miały zlikwidować zależność pomiędzy wzrostem gospodarczym a wzrostem ruchu oraz przeciwdziałać nierównomiernemu rozwojowi różnych rodzajów transportu. Środki te miały zapewnić łącznie osiągnięcie większej efektywności każdego z nich i dobry poziom usług transportowych dla wszystkich użytkowników. Realizacja założeń Białej Księgi w dziedzinie transportu lotniczego objęła następujące przedsięwzięcia:

- ustanowienie programu stworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES), który zakończy problemy związane z jej fragmentaryzacją, zwiększając w ten sposób efektywność oraz bezpieczeństwo transportu lotniczego w państwach członkowskich Unii Europejskiej,
- wprowadzenie nowych technologii w celu pokonania trudności związanych z interoperacyjnością, poprzez programy badawcze, takie jak m.in. inicjatywa SESAME (późniejszy program SESAR) mająca poprawić infrastrukturę kontroli ruchu lotniczego w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej,

---

<sup>31</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Creation of the Single European Sky, COM(2001) 564/2 final.

<sup>32</sup> COM(2001) 370 z 12 września 2001 r.

- otwarcie negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi w obszarze transportu lotniczego pozwalających europejskim użytkownikom i sektorowi lotniczemu na korzystanie z nowych możliwości, jakie stwarza jeden z najważniejszych rynków lotniczych świata – rynek transatlantycki,
- utworzenie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA),
- wzmocnienie praw pasażerów wspólnotowych linii lotniczych (kompensaty i wsparcie w przypadku braku miejsc w samolotach mimo posiadania biletu, odwołania lotów i poważnych opóźnień).

Pomimo iż cele i instrumenty polityczne zdefiniowane w Białej Księdze z 2001 r. zostały wdrożone jedynie częściowo, dokument ten zapoczątkował debatę nad przyszłością transportu w perspektywie długoterminowej. Rezultatem podjętych przez Unię Europejską działań prawotwórczych w obszarze ATM był przyjęty w 2004 r. pakiet legislacyjny dotyczący jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES I). W jego skład weszły cztery rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE): nr 550/2004 (ramowe), nr 550/2004 w sprawie zapewniania służb żeglugi powietrznej, nr 551/2004 w sprawie organizacji i użytkowania przestrzeni powietrznej i nr 552/2004 w sprawie interoperacyjności europejskiej sieci zarządzania ruchem lotniczym<sup>33</sup>. Głównym celem ustanowionych regulacji była poprawa bezpieczeństwa i efektywności transportu lotniczego oraz wspieranie restrukturyzacji europejskiej przestrzeni powietrznej i służb żeglugi powietrznej. Przyjęte przepisy zapewniły ramy dla stworzenia dodatkowej przepustowości oraz poprawy wydajności i interoperacyjności systemów ATM w państwach członkowskich Unii.

### **Komunikat Komisji w sprawie projektu SESAR (2005)**

W komunikacie Komisji Europejskiej do Rady z listopada 2005 r. został ogłoszony zamiar uruchomienia projektu SESAR stanowiącego technologiczno-przemysłowy wymiar jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej<sup>34</sup>. Głównym celem tego przedsięwzięcia miała być koordynacja badań i rozwoju zarządzania ruchem lotniczym w Unii Europejskiej oraz pomoc w stworzeniu nowej generacji infrastruktury technicznej ATM, zdolnej do utrzymania przewidywanego stałego wzrostu ruchu lotniczego w nadchodzących dziesięcioleciach. W ramach realizacji projektu SESAR wyodrębniono fazę planowania (sporządzenie europejskiego centralnego planu modernizacji ATM), fazę opracowywania (stworzenie niezbędnej bazy technologicznej) i fazę rozmieszczenia (instalacja nowych systemów i procedur operacyjnych w całej Europie). Zgodnie z określonymi przez

<sup>33</sup> Dz. Urz. UE L 96 z 31 marca 2004 r., s. 1–62.

<sup>34</sup> Komunikat Komisji do Rady dotyczący projektu realizacji europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR) oraz utworzenia wspólnego przedsiębiorstwa SESAR, COM(2005) 602 z 25 listopada 2005 r.

Komisję ramami czasowymi faza planowania miała trwać od 2005 do 2007 r., faza opracowywania miała przebiegać w latach 2008–2013, a trzecia i ostatnia faza – rozmieszczania – była przewidziana do realizacji w latach 2014–2020. Przyjęto, że SESAR jako projekt z zakresu badań i rozwoju będzie mógł korzystać z finansowania wspólnotowego pochodzącego z ramowych programów badań oraz programów sieci transeuropejskich. Zakres udziału Unii Europejskiej miał się ograniczać do planowania i opracowywania, natomiast zarządzanie i finansowanie w fazie rozmieszczania miało zostać przekazane w pełni podmiotom branżowym. Do komunikatu załączono wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie utworzenia Wspólnego Przedsięwzięcia SESAR (SJU)<sup>35</sup>, które gwarantowałyby spójność i zwartość projektu wspomagającego partnerstwo pomiędzy Wspólnotą a innymi instytucjami i podmiotami publicznymi lub prywatnymi.

### **Komunikat Komisji *Jednolita europejska przestrzeń powietrzna II* (2008)**

W rezultacie niezadowolających postępów we wdrażaniu pierwotnie przyjętych założeń oraz pojawienia się nowych wyzwań (kryzys gospodarczy i finansowy, zwiększająca się konkurencja oraz odczuwalny dla sektora transportu lotniczego wzrost cen paliw) w czerwcu 2008 r. Komisja przedstawiła projekt drugiego pakietu przepisów SES<sup>36</sup>. Składał się on z czterech elementów. Po pierwsze, zaproponowano rozmaite uzupełnienia i zmiany części przepisów pakietu SES I. Należały do nich przede wszystkim: wiążące cele w zakresie poprawy skuteczności działania służb żeglugi powietrznej, funkcja zarządzania europejską siecią ATM oraz wiążący termin ustanowienia funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej. Po drugie, dużo uwagi poświęcono modernizacji technicznej i operacyjnej systemu ATM. Na tej podstawie miał zostać wdrożony drugi etap realizacji programu SESAR (faza opracowywania, lata 2008–2013). Po trzecie, Komisja zaproponowała kolejne rozszerzenie kompetencji Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA) na lotniska, zarządzanie ruchem lotniczym i systemy kontroli ruchu lotniczego. Po czwarte, zaproponowano podjęcie problemu niewystarczającej przepustowości infrastruktury lotnisk. Czasy na start lub lądowanie przydzielane operatorom statków powietrznych miały zostać lepiej dostosowane do działań w zakresie zarządzania ruchem lotniczym, powstać miało również centrum monitorowania przepustowości portów lotniczych. Ostatecznie przyjęto podejście

---

<sup>35</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 219/2007 w sprawie utworzenia wspólnego przedsięwzięcia w celu opracowania europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym nowej generacji (SESAR) (Dz. Urz. UE L 64 z 2 marca 2007 r., s. 1).

<sup>36</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Jednolita europejska przestrzeń powietrzna II: w kierunku bardziej zrównoważonego rozwoju lotnictwa i poprawy jego efektywności*, COM(2008) 389 z 25 czerwca 2008 r.

pięciostopniowe, uwzględniono bowiem także aspekt czynnika ludzkiego. Projektowane zmiany zostały wdrożone w życie po przyjęciu w październiku 2009 r. przez Parlament Europejski i Radę dwóch rozporządzeń (WE): nr 1070/2009<sup>37</sup>, zmieniającego część regulacji pakietu SES I, oraz powiązanego z nim rozporządzenia nr 1108/2009<sup>38</sup>, poszerzającego zakres działań EASA na aspekty bezpieczeństwa związane z lotniskami oraz zarządzaniem ruchem lotniczym i służbami żeglugi powietrznej (ATM/ANS). W pakiecie przepisów SES II położono większy nacisk na cele niż na środki do ich osiągnięcia. O przyjęcie mniej nakazowego podejścia legislacyjnego od stosowanego dotychczas wnioskowały zarówno państwa członkowskie, jak i wszystkie zainteresowane strony. Drugi pakiet ustawodawczy dotyczący SES zyskał zdecydowane i wyraźne poparcie nie tylko linii lotniczych i portów lotniczych, ale też usługodawców służb żeglugi powietrznej.

### **Biała Księga Transportu (2011)**

W opublikowanej przez Komisję w marcu 2011 r. Białej Księdze w sprawie przyszłości sektora transportu do 2050 r. pt. *Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasoboszczędnego systemu transportu*<sup>39</sup> zostały przedstawione stare i nowe wyzwania w sektorze transportu oraz sposoby stawienia im czoła. Wśród dziesięciu celów Komisja umieściła utworzenie jednolitego europejskiego obszaru transportu, czemu miało służyć zniesienie wszystkich utrzymujących się barier między rodzajami transportu i systemami krajowymi, wspieranie procesu integracji i ułatwienie procesu powstawania międzynarodowych i multimodalnych operatorów. Za jeden z kluczowych elementów warunkujących utworzenie jednolitego europejskiego obszaru transportu uznano wdrożenie ram jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej w zarządzaniu ruchem lotniczym. Aby nie dopuścić do napięć i zakłóceń, Komisja wskazała na potrzebę szerszej harmonizacji i lepszego wdrażania przepisów socjalnych i środowiskowych oraz przepisów w obszarze bezpieczeństwa i ochrony, a także minimalnych norm w zakresie usług oraz praw użytkowników.

### **Komunikat Komisji *Przyspieszenie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej* (2013)**

Silne poparcie polityczne pakietu SES II ze strony całej społeczności lotniczej (w szczególności po kryzysie spowodowanym w kwietniu 2010 r. wybuchem

<sup>37</sup> Dz. Urz. UE L 300 z 14 listopada 2009 r., s. 34.

<sup>38</sup> Dz. Urz. UE L 309 z 24 listopada 2009 r., s. 51.

<sup>39</sup> COM(2011) 144 z 28 marca 2011 r.

wulkanu na Islandii) świadczyło o pilnej potrzebie kontynuacji reformy w sektorze ATM. Mimo słuszności zasad i kierunku działań podejmowanych przez Unię Europejską realizacja inicjatywy SES była znacznie opóźniona, zwłaszcza w zakresie osiągnięcia celów skuteczności działania służb żeglugi powietrznej i wdrażania jej podstawowych elementów, takich jak funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej (FAB) bądź krajowe organy nadzorujące (NSA).

Jednocześnie przyjęcie pakietu SES II spowodowało zażębianie się pewnych przepisów zawartych w kilku aktach prawnych. Aby zaradzić powyższym niedociągnięciom, Komisja przeanalizowała różne warianty polityki, począwszy od kontynuowania wdrażania istniejących ram SES, po wprowadzenie bardziej ambitnych zmian, które mogłyby wywołać większy sprzeciw polityczny. Ostatecznie wybrała tę drugą opcję. W komunikacie z czerwca 2013 r.<sup>40</sup> zaproponowała takie zmiany, jak strukturalne oddzielenie usług pomocniczych od służb ruchu lotniczego, instytucjonalny rozdział krajowych organów nadzorczych od instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej (ANSPs), zmniejszenie zaangażowania państw członkowskich w określanie celów skuteczności działania, stworzenie bardziej elastycznego i ukierunkowanego na wyniki modelu FAB oraz bardziej scentralizowane podejście do menedżera sieci.

Jednocześnie Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zmiany zasad SES (znany jako pakiet SES II+)<sup>41</sup>. Zmienione rozporządzenie miało na celu połączenie w jeden akt prawny dotychczasowych czterech rozporządzeń (549–552/2004), znowelizowanych częściowo w 2009 r. Przyspieszenie wprowadzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej za pomocą nowego pakietu działań, w tym działań ustawodawczych, miało wyeliminować trwałe przeszkody oraz przynieść znaczne korzyści w zakresie poprawy bezpieczeństwa, efektywności operacyjnej i ekonomicznej lotnictwa oraz jego wpływu na środowisko. Celami proponowanych przepisów było m.in. wyjaśnienie struktury instytucjonalnej, wzmocnienie zasad rynkowych przy zapewnianiu służb żeglugi powietrznej, przyspieszenie wdrożenia programu SESAR, przeformułowanie systemu skuteczności działania oraz udostępnienie Komisji narzędzi pozwalających na stanowcze egzekwowanie przepisów, zwłaszcza w odniesieniu do FAB. Ze względu na brak porozumienia między Zjednoczonym Królestwem a Hiszpanią co do tego, czy tekst powinien mieć zastosowanie do portu lotniczego w Gibraltarze, Parlament Europejski i Rada nie mogły jednak uzgodnić pełnego stanowiska.

---

<sup>40</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Europejskiego i Społecznego oraz Komitetu Regionów *Przyspieszenie wdrażania jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej*, COM(2013) 408 z 11 czerwca 2013 r.

<sup>41</sup> Wniosek Komisji COM(2013) 410 dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (wersja przekształcona), Strasburg, 11 czerwca 2013 r.

## **Komunikat Komisji *Strategia lotnicza dla Europy* (2015)**

Europejska strategia w dziedzinie lotnictwa<sup>42</sup>, przyjęta przez Komisję 7 grudnia 2015 r., określała cztery główne priorytety:

1. Ustanowienie Unii Europejskiej jako wiodącego gracza w światowym lotnictwie cywilnym przy jednoczesnym zapewnieniu równych szans wszystkim przedsiębiorstwom w Unii.
2. Ukończenie prac nad jednolitą europejską przestrzenią powietrzną.
3. Utrzymanie standardów w zakresie bezpieczeństwa, ochrony środowiska, kwestii społecznych i praw pasażerów.
4. Zmniejszenie obciążenia kontroli bezpieczeństwa i kosztów dzięki nowej technologii i podejściu opartemu na ryzyku.

W strategii podkreślono, że działania na szczeblu Unii Europejskiej są konieczne w celu rozwiązania problemu ograniczeń przepustowości i efektywności wynikających z nieefektywnego wykorzystania zasobów (przestrzeni powietrznej, portów lotniczych) oraz ograniczeń rynkowych. Aby dokonać znaczącego postępu na drodze do uwolnienia potencjału unijnego sektora lotnictwa, Komisja wezwała Radę i Parlament Europejski do pilnego przyjęcia wniosku dotyczącego zmiany zasad SES z 2013 r. (pakiet SES II+) oraz zapowiedziała kontynuację współpracy z państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami na rzecz zakończenia tworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. W dokumencie wskazano, że stanowi to jedno z najważniejszych wyzwań mających obecnie wpływ na wydajność i konkurencyjność unijnego systemu lotnictwa. Ustanowienie w pełni zoptymalizowanego systemu zarządzania ruchem lotniczym pozwoliłoby bowiem zmniejszyć koszty przewoźników lotniczych wynikające z nieefektywności (opóźnień i dłuższych tras) przy jednoczesnej minimalizacji wpływu lotnictwa na środowisko.

## **Propozycja aktualizacji pakietu SES II+ (2020)**

Od czasu zaproponowania przez Komisję w 2013 r. wniosku ustawodawczego dotyczącego SES II+, który jeszcze nie został przyjęty przez europejskich ustawodawców, sytuacja uległa zmianie. Po pierwsze, wyjście Wielkiej Brytanii z UE (*Brexit*) usunęło barierę, która zablokowała negocjacje w Radzie w sprawie dalszej reformy ATM. Po drugie, wraz z przyjęciem Europejskiego Zielonego Ładu pojawiła się jeszcze pilniejsza potrzeba ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> z lotnictwa.

---

<sup>42</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Strategia lotnicza dla Europy*, COM(2015) 598 final z 7 grudnia 2015 r. Powiązany akt jest dokument roboczy służb Komisji SWD(2015) 261 final z 7 grudnia 2015 r.

Po trzecie, nastąpił postęp w zakresie odpowiednich przepisów Unii Europejskiej, w szczególności dzięki wejściu w 2018 r. w życie zmienionego rozporządzenia bazowego EASA (2018/1139). Postępy w tworzeniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej były jednak nadal niezadowalające, co znalazło odzwierciedlenie m.in. w sprawozdaniach Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczących przeglądu SES i regulacji modernizacji ATM w Unii (z 2017 i 2019 r.)<sup>43</sup>. W dokumentach tych stwierdzono, że zarządzanie europejską przestrzenią powietrzną pozostaje rozdrobnione, opłaty nawigacyjne są wciąż wysokie, a nieskuteczny system ATM nadal powoduje wiele opóźnień. Dlatego też uznaje się dalszą reformę SES za konieczną. Wychodząc naprzeciw pojawiającym się wyzwaniom, Komisja powołała grupę „mędrców” składającą się z 15 ekspertów w dziedzinie ATM, którzy w kwietniu 2019 r. wydali sprawozdanie na temat przyszłości SES<sup>44</sup>. Równocześnie Parlament zlecił projekt pilotażowy dotyczący przyszłej architektury europejskiej przestrzeni powietrznej, który zaowocował sprawozdaniem w marcu 2019 r.<sup>45</sup> Ponadto we wrześniu tego samego roku odbyła się konferencja wysokiego szczebla na temat przyszłości SES, w wyniku której podpisano wspólną deklarację zainteresowanych stron. Wezwano w niej instytucje Unii Europejskiej do uproszczenia ram regulacyjnych i struktury instytucjonalnej, aby odpowiedzieć na obecne i przyszłe potrzeby europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym. W konsekwencji aby dostosować ramy regulacyjne SES do zachodzących zmian i wyłaniających się potrzeb, we wrześniu 2020 r. Komisja zaproponowała ich aktualizację<sup>46</sup>. Wstępna ocena skutków regulacji dokonanej przez Komisję i dołączonej do pierwotnego wniosku została przeprowadzona przez Europejską Parlamentarną Służbę Badawczą (EPRS). Stwierdzono w niej pewne niedociągnięcia, m.in. takie, że ocena wpływu nie zawiera odniesienia do wykorzystanych usług doradczych. Zauważono również, że preferowany przez Komisję scenariusz polityki spotkał się ze sprzeciwem wielu podmiotów świadczących usługi służb żeglugi powietrznej i państw członkowskich. Komisja nie uznała jednak za konieczne

---

<sup>43</sup> European Court of Auditors Special Report Number 18 on the *Single European Sky: a changed culture but not a single sky*, [https://eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17\\_18/SR\\_SES\\_EN.pdf](https://eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_18/SR_SES_EN.pdf) (28.07.2022); European Court of Auditors Special Report Number 11 on *The EU's regulation for the modernisation of air traffic management has added value – but the funding was largely unnecessary*, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19\\_11/SR\\_SESAR\\_DEPLOYMENT\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_11/SR_SESAR_DEPLOYMENT_EN.pdf) (28.07.2022).

<sup>44</sup> *Report of the Wise Persons Group on the future of the Single European Sky*, <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2019-04-report-of-the-wise-persons-group-on-the-future-of-the-single-european-sky.pdf>, April 2019 (31.07.2022).

<sup>45</sup> *A proposal for the future architecture of the European Airspace*, <https://www.sesarju.eu/node/3253> (31.07.2022).

<sup>46</sup> Zmieniony wniosek *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (wersja przekształcona)*, COM(2020) 579 final, 2013/0186 (COD), Bruksela, 22 września 2020 r.

przeprowadzenie nowej oceny skutków zmienionego wniosku z września 2020 r., wskazując, że główne cele i preferowane warianty nie uległy znacznym zmianom oraz że potencjalne skutki gospodarcze, środowiskowe i społeczne wniosku w sprawie przekształcenia nie różnią się znacząco od skutków związanych z pierwotnym wnioskiem w sprawie SES II+.

## Podsumowanie

Historycznie lotnictwo cywilne było zorganizowane w ramach określonych przez ICAO. Zgodnie z nimi całość zagadnień związanych z żeglugą powietrzną leżała w gestii państw-stron konwencji chicagowskiej. Wspólna polityka Unii Europejskiej w dziedzinie transportu lotniczego powstała w ramach istniejącego wcześniej systemu międzynarodowego, opartego na zasadzie suwerenności państw. Celem polityki lotniczej wprowadzanej stopniowo przez Wspólnotę od połowy lat 80. ubiegłego wieku w ramach wspólnej polityki transportowej było ustanowienie jednolitego rynku wewnętrznego charakteryzującego się brakiem ograniczeń w swobodzie świadczenia usług w transporcie lotniczym. Instrumentem realizacji tej polityki jest zbiór przepisów prawnych służących zwiększeniu efektywności i konkurencyjności unijnego sektora lotnictwa na poziomie międzynarodowym. Przyjęte dotychczas akty prawa lotniczego Unii Europejskiej obejmują większość norm ICAO zawartych w załącznikach do konwencji chicagowskiej dotyczących bezpieczeństwa, zarządzania ruchem lotniczym i ochrony środowiska.

Reforma regulacyjna europejskiego systemu zarządzania ruchem lotniczym wyłoniła się jako ważny obszar polityki lotniczej Unii Europejskiej dopiero w 2000 r. Wraz z pakietem regulacji prawnych dotyczących inicjatywy SES z 2004 r. Unia otrzymała wiele kompetencji dotychczas będących w zakresie odpowiedzialności poszczególnych państw członkowskich. Działania legislacyjne podjęte w ramach tworzenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej miały podnieść standardy bezpieczeństwa i wydajności lotów, zmniejszyć koszty związane ze świadczeniem usług służb ATM/ANS oraz ograniczyć wpływ na środowisko w warunkach szybkiego wzrostu ruchu lotniczego. Na podstawie dwóch kompleksowych pakietów legislacyjnych (SES I oraz SES II) Komisja przyjęła i wdrożyła ponad 20 rozporządzeń wykonawczych i specyfikacji wspólnotowych. Prawodawstwo SES zostało ponadto uzupełnione o zintegrowane podejście do bezpieczeństwa poprzez rozszerzenie zakresu zadań EASA w dziedzinie lotnisk, zarządzania ruchem lotniczym i służb żeglugi powietrznej (rozporządzenie UE 2018/1139). Regulacje SES ustanowiły takie organy, jak menedżer europejskiej sieci ATM (NM), niezależny organ weryfikujący skuteczność działania (PRB), wspólne przedsięwzięcie ds. badań i rozwoju (SESAR JU) oraz



menedżer ds. wdrażania SESAR (SDM). Nastąpiła ponadto stopniowa integracja usług ATM/ANS, w szczególności poprzez wykorzystanie nowej technologii związanej z kompleksowym cyklem innowacji.

Należy podkreślić, że nadrzędne cele SES mają charakter ambicji politycznych i zależą w głównej mierze od rozwoju ruchu lotniczego w perspektywie długoterminowej. Komisja w porozumieniu z państwami członkowskimi dąży do zapewnienia tego, by cele te były modyfikowane na podstawie doświadczeń, by były w możliwie największym stopniu oparte na dowodach i by bazowały na możliwych do zrealizowania i zrównoważonych założeniach, a także by znalazły odzwierciedlenie w aktualizacjach centralnego planu ATM. O ile polityka liberalizacyjna Unii Europejskiej okazała się skuteczna w odniesieniu do przewoźników lotniczych i mniej skuteczna wobec portów lotniczych, to napotykała impas w przypadku instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej. Jednak zarządzanie ruchem lotniczym to niezbędny element ogólnego łańcucha wartości w lotnictwie. Funkcjonowanie transportu lotniczego w Europie będzie zatem tak skuteczne jak jego najsłabsza część, którą dziś jest przestrzeń powietrzna i jej harmonizacja. Jak wskazuje przebieg dotychczasowej realizacji inicjatywy SES, propozycje nowych rozwiązań prawnych powinny mieć mocne wsparcie polityczne i być wdrażane przy pełnym zaangażowaniu ze strony zainteresowanych cywilnych oraz wojskowych podmiotów. Wprawdzie Unia Europejska posiada obecnie instrumenty prawne pozwalające jej skutecznie oddziaływać na proces zarządzania ruchem lotniczym w europejskiej przestrzeni powietrznej, jednak zakres ich wykorzystania w pewnym stopniu uzależniony jest od woli politycznej państw członkowskich. W konsekwencji mimo znaczących osiągnięć na poziomie instytucjonalnym, operacyjnym i technologicznym oraz jakości zaproponowanych strategii i programów istniejąca sytuacja nadal nie gwarantuje, że Unia będzie dysponowała systemem zarządzania ruchem lotniczym, który mógłby zaspokoić zarówno potrzeby użytkowników europejskiej przestrzeni powietrznej, jak i cele jej własnej polityki lotniczej.

## Bibliografia

- A proposal for the future architecture of the European Airspace*, <https://www.sesarju.eu/node/3253>, 2019 (31.07.2022).
- Calleja Crespo D., Mendes de Leon P., *Achieving the Single European Sky. Goals and Challenges*, Wolters Kluwer 2011.
- Houtte van B., *The Single European Sky: EU Reform of Air Traffic Management*, „Common Market Law Review” 2004, no. 41.
- Joint stakeholder declaration on future of the Single European Sky*, <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2019-09-high-level-conference-future-of-sesdeclaration.pdf> (9.2019).
- Polkowska M., *Suwerenność państwa w przestrzeni powietrznej. Geneza, zakres i ewolucja*, Warszawa 2009.

*Report of the Wise Persons Group on the future of the Single European Sky*, <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2019-04-report-of-the-wise-persons-group-on-the-future-of-the-single-european-sky.pdf> (4.2019).

*Single European Sky, Report of the high-level group*, European Commission, Luxembourg 2000.  
Żylicz M., *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011.

## Streszczenie

Od ponad 20 lat w instytucjach Unii Europejskiej i jej państwach członkowskich trwają prace nad utworzeniem jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej (SES) – ambitnego programu modernizacji systemu zarządzania ruchem lotniczym (ATM). Przesłanką do zainicjowania w 2000 r. działań legislacyjnych i badawczo-rozwojowych w tej dziedzinie było zmniejszenie istniejącego rozdrobnienia sektora ATM pomiędzy państwami, cywilnymi i wojskowymi instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej oraz stosowanymi systemami technicznymi. Podjęcie przez Komisję Europejską inicjatywy SES oznaczało włączenie problematyki ATM do zakresu polityki lotniczej Unii Europejskiej. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie dotychczasowych postępów w tworzeniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej w obliczu problemów wynikających głównie ze specyficznego, ponadnarodowego charakteru Unii. Autor przeanalizował zachodzące zmiany priorytetów inicjatywy SES, a także niepowodzenia, jakie napotkano podczas realizacji celów politycznych tego złożonego przedsięwzięcia, które zadecyduje o przyszłości zarządzania ruchem lotniczym w Europie.

*Słowa kluczowe:* polityka lotnicza UE, jednolita europejska przestrzeń powietrzna, zarządzanie ruchem lotniczym

## **AIR TRAFFIC MANAGEMENT IN THE AVIATION POLICY OF THE EUROPEAN UNION**

### Summary

For over two decades, the European Union and its Member States have been working towards a creation of the Single European Sky (SES), which is an ambitious programme to upgrade the air traffic management (ATM) system. The rationale behind initiating legislation and research and development activities in this field in 2000 was to reduce the existing fragmentation of the ATM sector between States, civil and military air navigation service providers and technical systems in use. Consequently, the launch of the SES initiative by the European Commission caused that issues of the ATM were incorporated into the scope of the EU aviation policy. The aim of this article is to present the progress made so far in the creation of the Single European Sky, given the issues resulting mainly from supranational character of the EU actions. The author analysed the ongoing changes in the priorities of the SES initiative, as well as the failures encountered in meeting the political goals of this complex endeavour, which will determine the future of the air traffic management in Europe.

*Keywords:* EU aviation policy, the Single European Sky, air traffic management

**Artur Mazurkiewicz**

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0003-4921-4969

**THE CONCEPT OF REINSTATEMENT OF THE DEADLINE  
IN THE COVID SPECIAL ACT IN LIGHT OF TRADITIONAL  
SOLUTIONS OF ADMINISTRATIVE LAW IN THIS RESPECT**

The SARS CoV-2 virus epidemic has temporarily led to specific conditions for the functioning of states, societies and each citizen. Threats to life and health, restrictions on access to public and private services, the introduction of emergency order restrictions in legal forms incompatible with the Basic Law, isolation, are just some of the phenomena associated with the pandemic, which appeared in social life as rapidly as the increase in disease and death, radically changing the rules of its functioning. These phenomena also affected the administration, which had to function in the new conditions and which faced new challenges. In order to maintain its ability to perform public tasks, which is after all a determinant of the state's efficiency, the administration was closed off from citizens. Some of its structures, particularly those related to health care and internal security, were faced with major new tasks related to combating epidemics and protecting citizens, and within a matter of weeks lost their organizational capacity (e.g., the State Sanitary Inspectorate).

In this suddenly changed situation, the country's supreme authorities also had to react. Being aware that no government after 1989 had faced similar challenges, and that the epidemic was a new, sudden and powerful threat to the security of citizens, while the mood in Poland and around the world was almost panic-stricken, it is impossible to avoid a very critical assessment of many lawmaking activities undertaken under the influence of the pandemic. For example, the delay in taking measures to prevent the spread of virus in subsequent waves was evident. The safety measures applied were initially inadequately severe – such as the ban on walking in the streets, and in contrast, in subsequent waves, despite the still difficult epidemiological situation, they were simply illusory – the obligation to wear masks in public places. Another characteristic of the supreme authorities in the period of the COVID-19 pandemic was the preference for normative tools of the executive power over the legislative power (perhaps due to the fragile and

changeable parliamentary majority), which resulted in the widespread implementation of standards restricting civil liberties by legal acts of a sub-statutory rank, which constitutes a gross violation of the Constitution in a democratic legal state.

Similar signs of a certain legislative chaos and inadequacy of the applied measures and disregard for the fundamental principles of the rule of law can be observed in the activity of the legislator, of which the Act of 20 March 2020 on specific solutions related to preventing, counteracting and combating COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them is a particularly characteristic example in the context of a pandemic<sup>1</sup>. This is an act which the subject of regulation is truly monumental. The legislator intended through this act to regulate a huge number of legal issues, implementing changes in many other legal acts, justified – in his opinion – by the epidemiological situation. *Ad hoc* regulations concerning various aspects of law soon revealed many defects and legislative shortcomings, forcing equally hectic corrections and making the applied solutions more detailed, a clear example of which is the Art. 15zzzzzn<sup>2</sup> analyzed in this publication, introducing, in the author's opinion, a legal revolution with regard to the institution of reinstating deadlines.

However, the attempt to analyze the content of the above regulation and its *ratio legis* should be preceded by a review of the legal solutions concerning the institution of deadlines and their reinstatement that have been in force so far and that seem to be partially undisputed, as well as the jurisprudence and doctrinal views issued in relation to the application of these provisions.

Based on the standards of administrative law, it is possible to classify deadlines into substantive and procedural deadlines. Substantive deadlines are periods in which the rights or obligations of an individual under an administrative law relationship may be formed. It may be added that in a situation where the shaping of a substantive legal relationship takes place by way of an authoritative decision of a public administration body, the lapse of a substantive deadline makes it inadmissible to initiate administrative proceedings, and in the case of its earlier initiation, it results in the necessity to discontinue it as groundless<sup>2</sup>. This means that a right expires, or at least the right to demand its realization expires, and in case of an obligation, the right of an administrative body to enforce it against a party expires, which does not mean that it expires. Such obligation becomes a natural obligation, which means that it can be fulfilled voluntarily by the party, e.g. payment of time-barred tax liability, but no administrative proceedings can be conducted in this case either to establish or to enforce the obligation. Therefore it is a legal construction analogous to the institution of statute of limitations known in other branches of law.

---

<sup>1</sup> Consolidated text of Dz.U. 2021, item 2095, hereinafter also referred to as covid special act.

<sup>2</sup> B. Adamiak [in:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 321

When it comes to procedural deadlines, several categories can be distinguished. These include periods for the parties to perform procedural actions, for example the period for lodging an appeal referred to in Art. 129 § 2 of the Act of 14 June 1960 Administrative Procedure Code<sup>3</sup>. The expiry of these deadlines results in ineffectiveness of the procedural activity for the performance of which the deadline was set.

Moreover, it is possible to distinguish between procedural deadlines for the handling of cases by administrative authorities (Art. 35 § 2–4 of the Administrative Procedure Code). Expiry of such a deadline without achieving a result in the form of the case being settled can be assessed as a state of excessive duration of the proceedings or silence of the administrative body, which gives rise to consequences in the form of necessity to notify the party about a new deadline for the case (Art. 36 of the Administrative Procedure Code) and can be the basis for lodging a complaint (Art. 37 of the Administrative Procedure Code)<sup>4</sup>. Deadlines for handling cases are not subject to reinstatement under the procedure set out in Art. 58 of the Administrative Procedure Code and subsequent articles. However, their violation, apart from possible consequences for the authority and the employee of the office resulting from the determination of inaction or protraction of proceedings, does not affect the effectiveness of actions taken after their expiry and the validity of the entire proceedings.

Finally, it is possible to mention the deadlines set by the authority for certain actions to be performed by a party to the proceedings, the so-called indicative time limit. They may also apply to the actions of the authority and their expiry does not prevent the effective performance of procedural actions for which it was established<sup>5</sup>.

Procedural deadlines result from generally applicable laws or from the will of the administrative body in charge of the case expressed in writing. The former are commonly referred to as statutory time limits, the latter as official time limits. While the administrative body is in charge of the official time limit it sets and, upon a party's request made before the time limit expires, can extend it at its own discretion, it has no influence on the length of the statutory time limit. In the case of an official time limit, the administrative body may also, for important reasons<sup>6</sup>, recognize the effectiveness of an act performed after its expiry<sup>7</sup>, which power it does not have in relation to a statutory time limit.

However, it should be emphasized that both statutory and official time limits have a strict (preclusionary) character and their infringement causes *ipso iure* inef-

---

<sup>3</sup> Consolidated text of Dz.U. 2021, item 735, hereinafter referred to as the Administrative Procedure Code.

<sup>4</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, p. 160.

<sup>5</sup> A. Wróbel [in:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000, p. 362.

<sup>6</sup> Such reasons include the realization of the principle of objective truth.

<sup>7</sup> E. Iserzon [in:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, modele i formy*, Warszawa 1970, pp. 131–132.

fectiveness of the procedural action performed after their expiry. However, the legislator has provided for an institution mitigating this rigour in the form of possibility to reinstate the deadline (Art. 58–60 of the Civil Procedure Code). As a rule, statutory and official time limits are reinstated, and when it is otherwise, the legislator indicates this *expressis verbis* in the text of the provision, as in the case of the request for reinstatement of the deadline (Art. 58 § 3 of the Administrative Procedure Code)<sup>8</sup>.

It is extremely important to emphasize that the institution of reinstating a deadline is applied only to deadlines set for procedural actions, thus the possibility of reinstating a deadline does not apply to substantive legal time limits<sup>9</sup>.

The reinstatement of a deadline depends on the cumulative fulfillment of several conditions. First of all, the party or participant interested in taking advantage of this solution must file a relevant motion to reinstate the time limit. The public administration body has no power to do so *ex officio*, even if it is aware of the party's lack of fault in not meeting the deadline for a given activity<sup>10</sup>.

The second condition for reinstatement of the deadline is to make plausible in the application the lack of fault of the applicant for violation of the time limit. It is highlighted in literature that making the claim plausible means that there is no need to present evidence which would prove the lack of fault with absolute certainty. Therefore, this is a significant simplification for the applicant, as it will be sufficient to present in the application the circumstances that will allow the public administration body to become convinced of the probability that the applicant is not at fault for not completing the procedural act in time<sup>11</sup>. It is stressed that the lack of fault can be said only in a situation when the fulfillment of obligation did not take place due to an obstacle which was impossible to overcome by the person authorized to perform the act, i.e. the obstacle which that person could not remove<sup>12</sup>. Although the literature indicates that a situation in which removing the obstacle to timely performance of the act would require extraordinary effort, i.e. threatening the life or health of the party or exposing it to serious material losses, also prejudices the lack of its fault in this respect<sup>13</sup>. Causes beyond the control of the applicant and justifying the lack of fault in the case of

---

<sup>8</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, p. 160.

<sup>9</sup> See. Judgment of the Supreme Administrative Court of 23 May 1995, file ref. no. SA/Wr 2337/94, unpublished, judgment of the Supreme Administrative Court of 11 January 2002, V SA 1215/01 (ONSA 2003, no. 2, item. 62), resolution of the Supreme Administrative Court of 14 October 1996, OPK 19/96 (ONSA 1997, no. 7, item. 56).

<sup>10</sup> This is the judgment of the Supreme Administrative Court of 27 January 1998, II SA 1277/97, unpublished, judgment of the Supreme Administrative Court of 18 June 1998, file ref. no. I SA/Po 1911/97, unpublished.

<sup>11</sup> R. Orzechowski [in:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, ed. J. Borkowski, Warszawa 1989, p. 145.

<sup>12</sup> E. Iserzon [in:] E. Iserzon, J. Starościk, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, modele i formy*, Warszawa 1970, p. 136.

<sup>13</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, p. 165.

failure to observe the time limit include circumstances associated with force majeure, such as, *inter alia*, fire, flood, sudden illness, which made it impossible to use another person to perform the procedural act<sup>14</sup>. Obstacles that prevent the observance of a deadline to perform a given action must also last for the entire period provided for the performance of that action<sup>15</sup>. If the person requesting the reinstatement of a deadline was even slightly negligent, there are no grounds for the reinstating the deadline<sup>16</sup>.

The third condition for application of the analysed institution is submitting a relevant application within seven days from the day the reason for failure to observe the time limit ceased to exist (Art. 58 § 2 of the Administrative Procedure Code). The applicant should indicate in the application the circumstances proving that the deadline has been met, which will be assessed by the competent authority as one of the statutory prerequisites for applying the institution under analysis. The fact of meeting the deadline and proving it is extremely important, because the deadline for submitting the application for reinstatement of the deadline is exceptionally, by virtue of the explicit disposition of Article 58 § 3 of the Administrative Procedure Code. However, in the practice of applying the law, this circumstance is often difficult to verify because it often happens that failure to observe the time limit resulted from the party's ignorance that it is entitled to perform a certain procedural act (e.g. delivery of a decision or summons to an address other than the actual place of residence of the party). In such a situation, the beginning of the period for filing a motion for reinstatement of deadline is determined by the day on which the party became aware of the failure to observe the time limit for taking a procedural action<sup>17</sup> e.g. upon being informed about it by another party or upon noticing the effects of exercising rights or performing obligations imposed by a decision of which it was not aware. In such situations the date on which the party became aware of the fact that the deadline for completing a procedural act was exceeded is extremely difficult and sometimes impossible to verify by the public administration body, which as a consequence usually accepts the party's explanations in this respect, which in practice allows the interested party some manipulation.

The fourth and final condition for reinstatement of the deadline is that the entity requesting the reinstatement must perform the action for which the time

---

<sup>14</sup> This is the judgment of the Supreme Administrative Court of 1 March 1999, file ref. no. II SA 45/99, unpublished, or the judgment of the Supreme Administrative Court of 19 September 2000, file ref. no. I SA 1072/00, unpublished.

<sup>15</sup> This is the judgment of the Supreme Administrative Court of 13 October 1999, file ref. no. IV SA 1656/97, unpublished.

<sup>16</sup> This is the judgment of the Supreme Administrative Court of 4 October 2000, file ref. no. I SA/Gd 560/00, unpublished.

<sup>17</sup> This is the judgment of the Supreme Administrative Court of 24 March 1999, file ref. no. I SA/Gd 1664/98, unpublished.

limit was set. Importantly, this action must be taken simultaneously with submitting the motion for reinstatement of deadline and before its consideration, which is justified by preserving the dynamics of the administrative proceedings<sup>18</sup>.

The fact that the applicant fulfils all the four above-mentioned prerequisites together obliges the administrative authority to reinstate the deadline for taking a particular action, which is determined by the unambiguous wording of Art. 58 § 1 of the Civil Procedure Code. Consequently, the procedural action for the performance of which the time limit was reinstated and which was already performed at the same time as the application for reinstatement of deadlines was filed, should be regarded as performed within the time limit.

The above regulations, judgments and views of doctrine allowed to formulate a long-established and generally accepted understanding of the nature of substantive and procedural time limits and the principles of reinstating procedural deadlines. Meanwhile, the Act of 20 March 2020 on special solutions relating to preventing, counteracting and combating COVID-19, other infectious diseases and crisis situations caused by them introduced new rules in this respect, which although not repealing the provisions of administrative proceedings analysed above, function in parallel to them and modify slightly Art. 58 § 2 of the Administrative Procedure Code.

Pursuant to Art. 15zzzzzn<sup>2</sup> of the COVID special act:

1. "If a party is found to have failed to comply with the deadlines provided for in administrative law during the period of the state of epidemic declared due to COVID-19:
  - a) on the observance of which the granting of legal protection before a public administration body depends,
  - b) for a party to perform acts that shape its rights and obligations,
  - c) statute of limitations,
  - d) which, if not complied with, results in the extinguishment or modification of rights *in rem* and claims and receivables, as well as falling into default,
  - e) time barring periods, the non-observance of which by law results in negative consequences for the party,
  - f) for entities or organizational units subject to registration in the relevant register to perform activities which require registration in the register, as well as time limits for performance of obligations by such entities under the provisions on their organization – the public administration body shall notify the party about the failure to meet the deadline.
2. In the notice referred to in paragraph 1, the public administration body shall set a time limit of 30 days for the party to apply for reinstatement of the deadline.

---

<sup>18</sup> R. Kędziora, *Kodeks postępowania...*, p. 166.



3. In the case referred to in Article 58 § 2 of the Administrative Procedure Code of 14 June 1960 – Administrative Procedure Code, the request for reinstatement of the deadline should be submitted within 30 days from the date of cessation of the reason for failure to meet the deadline”.

The content of this provision is undoubtedly dictated by the good will of the legislator who, foreseeing paralysis of legal proceedings, difficulties in access to administrative authorities or at least the post office, or mass illnesses of citizens resulting in their inability to conduct their own affairs, introduced a solution under which the authority should notify the party of its failure to meet the deadline. In the notification, the authority shall set a deadline of thirty days for the party to file a motion for reinstatement of the deadline (Art. 15zzzzzn<sup>2</sup> (2)), which is another regulation mitigating the current requirement to file such a motion within seven days from the date of cessation of the reason for the failure to meet the deadline. Then, in paragraph 3 of the provision under consideration, the legislator also provides for extending the time limit for filing a motion for reinstating the deadline provided for in Article 58 § 2 of the Civil Procedure Code from seven to thirty days, modifying in this case the provisions of the Code. This extension of deadlines, both for procedural and other deadlines, should be viewed positively as being clearly in the interest of the party and more than quadrupling its time to take action, which in the period of difficulties resulting from the COVID-19 epidemic could have been very helpful.

However, the list of reinstated deadlines in Art. 15zzzzzn<sup>2</sup> (1) must raise reservations, as it turns out that it is possible to reinstate not only procedural time-limits but also substantive legal time-limits. The list includes not only procedural time limits, such as statutory time limits (paragraph 1(5)), and time limits for making entries in the register (paragraph 1(6)), but also time limits for actions affecting a party's rights and obligations (paragraph 1(2)), limitation periods (paragraph 1(3)), and time limits the failure to observe which results in expiry or modification of rights *in rem*, claims and receivables, and delay (paragraph 1(4)). In the author's opinion this is a revolutionary regulation, but in a negative sense, because it contradicts the basic principles of not only administrative law, but law in general, as analogous solutions concerning aspects of the institution of lapse of time are also in force in civil law<sup>19</sup>. The expiration of a substantive and legal deadline, which gave rise to the possibility of creating substantive and legal rights or obligations, after the expiry of which the rights, including claims or receivables, expired or were transformed into natural ones, had irreversible legal effects with regard to the entity entitled and obliged, as well as *erga omnes*. If a right has expired, it would seem that this is an irreversible event and there is

---

<sup>19</sup> G. Kamiński [in:] *Postępowanie cywilne*, vol. 1: *Postępowanie sprawdzające i postępowanie zabezpieczające wiarygodności. Rozdział IX Terminy*, ed. E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2021, pp. 506–514. Also: *Kodeks cywilny. Komentarz*, ed. J. Ciszewski, Warszawa 2013, pp. 238–250.

no possibility of reinstating this right to legal turnover. The analyzed provision changes these principles.

The obligation to notify the party of the failure to comply with the deadline set out in Art. 15zzzzzn<sup>2</sup> (1) of the COVID special act is formulated categorically. Therefore, the public administration authority cannot refrain from complying with it if it finds that a party has failed to comply with the deadline during the period in which the state of epidemics declared on account of COVID-19 is in force, and it is obliged to notify the party of this fact and set a deadline for the party to apply for its reinstatement whenever it finds that such a situation exists (Art.15 zzzzzn<sup>2</sup> (1) *in fine*). A doubt arises as to how to behave in a situation where the authority did not notice the party's failure to observe the deadline. A purposive interpretation based on the *ratio legis* of the regulation leads to the conclusion that in such a situation the party should apply to the authority for a reinstatement of the deadline without a summons, or demand that the authority notifies it under Art. 15zzzzzn<sup>2</sup> (1) of the failure to observe the time limit and the possibility of filing a motion for its reinstatement.

As Art. 15zzzzzn<sup>2</sup> in paragraph 3 provides that in the case of procedural deadlines the regulation is modified only in relation to time limits for filing a motion for reinstatement of the deadline (extension from seven to thirty days), it should be assumed that in this case the remaining conditions for reinstatement of the deadline set out in Art. 58 of the Administrative Procedure Code apply. However, in relation to deadlines other than procedural, the reinstatement of which would not be possible under the provisions of Art. 58 of the Administrative Procedure Code, the conditions for application of this measure specified in Art. 58 of the Administrative Procedure Code do not apply, *ergo* they can be reinstated without any conditions! This solution seems to be too far-reaching, but it is a deliberate separation of situations related to violation of a procedural deadline in a separate editorial unit, thus it is not a coincidence. It should be noted that the legislator, in the indicated Art. 15zzzzzn<sup>2</sup>, does not specify clear prerequisites, the fulfillment of which should lead to positive consideration of the motion for reinstating the time limit in case of its failure, unlike in the Civil Procedure Code, because under the Code the necessary prerequisite for reinstating the time limit was and still is the lack of fault of the party for its failure. Due to the fact that the legislator did not indicate unambiguous prerequisites for reinstating the time limit in the aforesaid provision and did not include in the new regulation any reference to 58 § 1 of the Administrative Procedure Code, apart from the above-mentioned reference to procedural time limits in Art. 15zzzzzn<sup>2</sup> (3), it may be argued that the authority is obliged to restore the "non-procedural" time limit in each case where it finds that the deadline has expired ineffectively. The lack of regulations according to which the legitimacy of reinstating the time limit is assessed means that the authority may not introduce its own assessment criteria and decide whether or not the premises in a given case occur.

Once they came into force, these regulations were used, although not very often, in situations that raised serious doubts. An example are the cases arising out of the provisions of Art. 93 of the Act of 21 August 1997 on real estate management<sup>20</sup>. Provisions contained therein indicate the rules for the division of land property and related legal restrictions. Paragraph 2a of the article in question contains the regulation that: “division of real properties located in areas designated in local plans for agricultural and forestry purposes or, in the lack of a local plan, used for agricultural and forestry purposes and resulting in the division of a plot of land with an area of less than 0.3 hectare, is permitted only on condition that the plot is used to enlarge a neighboring property or that boundaries between neighboring properties are adjusted”. Particularly important in the context of these considerations is the next part of this paragraph which reads as follows: “the decision approving the division of the real property shall set a time limit for the transfer of rights to the separated plots of land, which may not be longer than 6 months from the date on which the decision approving the division of the real property became final”.

If, pursuant to Art. 93 (2a) of the Act on real estate management, a decision approving the division of real estate is issued, but the six-month period for selling the plot of land is not observed, the decision on division issued by a public administration body expires, which is done pursuant to the procedure provided for in Art. 162 § 1.2 of the Administrative Procedure Code. Hence, the substantive and legal basis for the division of real property ceases to exist, the division of plots is no longer effective and the real property as it existed prior to the division is reinstated to the legal system, which in turn makes it impossible to enter into a contract of sale of the partitioned plot. The stipulation in the decision on approval of the division of real property of the time limit for carrying out the sale of separated agricultural or forest land plot of less than 0.3 ha should be treated as issuance of the decision with the reservation that the party thereto should carry out the sale of separated land plot within the stipulated time limit. If the current owner or perpetual usufructuary fails to sell the plot of land or forest within the set deadline to the owner or perpetual usufructuary, respectively, of the adjacent property, then the authority which issued the decision on approval of the division of the property will be obliged, after the expiry of time limit indicated in the decision, to repeal it pursuant to Art. 162 § 2 of the Administrative Procedure Code<sup>21</sup>. In the author’s opinion, the aforementioned statutory deadline for the sale of plots after division has a substantive legal nature, i.e. it is a deadline which makes it possible to shape the legal situation of a given entity by means of a declaration of will, but when this deadline expires, the substantive legal effects of the administrative decision expire, the right to dispose of the divided real property expires, as the legally valid division loses its legal force. Then, only a further procedural effect takes place, i.e. the

---

<sup>20</sup> Consolidated text of Dz.U. 2021, item 1899 as amended.

<sup>21</sup> J. Jaworski, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Legalis 2021.

decision may be declared invalid under Art. 162.1.2 of the Administrative Procedure Code, which is declaratory in nature, stating that the decision expires (and its substantive and legal effects are eliminated) on the date on which the six-month deadline for conclusion of the sale agreement expired. Therefore, it would seem that irreversible legal consequences arise here and the only possibility of returning to the legal situation allowing for the sale of such real property is the necessity of making another division. However, in Art. 15zzzzzn<sup>2</sup> of the covid special act, the legislator offered a possibility of reinstating, in principle, all legal deadlines without the need to prove the lack of fault in their violation. This “gateway” was eagerly used as the municipality, which agreed to sell part of the property to its own residents who were owners of neighboring properties in order to improve the development of their property, bore the cost of division. Failure to conclude the sale agreement within the statutory deadline, due to its own oversight, could expose the executive body to liability within the public finance discipline due to, *de facto*, lost public funds and the resident remained dissatisfied because his application for acquisition of the commune property could not be granted. Thus, municipalities called upon the persons concerned to submit applications for the reinstatement of deadline for concluding contracts for the sale of such real estate and eagerly reinstated them, subsequently concluding contracts of sale on the basis of subdivision decisions which had already expired, but suddenly, due to the reinstatement of a seemingly impossible deadline, they “returned” to legal circulation, in a way regaining their validity. In extreme cases, the executive bodies of local government units reinstated the above deadline to conclude the sale agreement on their own, without asking the interested party.

The municipality itself was interested in such a solution, thus the position of the judicature was not taken into account at all, according to which negligence in the organization of an entity, whether public or private, which makes it impossible to meet the deadline in a given situation, but due to the fact that the manner of functioning of a given entity has not been properly optimized, does not constitute grounds for reinstating the deadline even if it had the appearance of objective obstacles. For example, simultaneous absence from work of all persons having decision-making powers, authority to represent or even authority to transfer the relevant fee (court fee or stamp duty) are treated as manifestations of defective organization of work and management, and are related to the notion of fault<sup>22</sup>. As a matter of fact, the failure to observe the time limit in Art. 93 (2a) of the Act on real estate management has always been the result of oversight on the part of the local government administration body (substantive employees) and it resulted from organizational shortcomings of the office. However, in the lack of any limitations in reinstating the deadline, the legislator allowed to omit this obstacle as well.

---

<sup>22</sup> This is the judgment of the Supreme Administrative Court of 20 September 2001, file ref. no. IV SA 1340/99, unpublished, decision of the Supreme Administrative Court of 2 October 2002, file ref. no. V SA 793/02, MoP 2002, no. 23, p. 1059.

The notion of returning an expired decision to legal circulation or regaining legal force by an expired decision is not a coincidence in legal language. These phenomena are the never-before-seen consequences of the legislator's revolutionary concept allowing the reinstatement of all possible procedural and substantive deadlines without the need to meet any specific requirements. The example of reinstating the deadline in Art. 93 (2a) of the Act on real estate management is only one of many situations created by the legislator as a result of implementing the solutions of Art. 15zzzzzn<sup>2</sup>.

To sum up, the legislator for the first time faced such an extraordinary situation, the impact of which on social life and the administration's functioning as well as the application of law could not have been foreseen. It seems that this extraordinary situation and acting under pressure caused the legislators, understood not in abstract, but as people functioning in the legislative apparatus of the country, i.e. the ruling party and, more specifically, the government and the parliamentary majority, to share an atmosphere of panic. This resulted in the creation of regulations in a very short period of time with an unprecedentedly wide scope of regulation, which as it is possible to guess, is a recipe for poor quality of created law. Possibility of reinstating the substantive legal deadlines for realization of expired rights, deadlines generally regarded as impossible to reinstate. No need to even make probable the lack of fault in violation of a deadline that until recently could not be reinstated. Potential infringement of rights of other participants of legal transactions who may suffer harm in relation to exercising rights that seem to have already expired are all consequences of the solution discussed here. Even if the social effects of this regulation are sometimes beneficial for citizens, in the author's opinion it violates the fundamental canons of law established in the jurisprudence, doctrine and above all normative acts. What is important in the context of situations arising in relation to pandemics, sick leave from work and long-term illness or, more broadly, indisposition, according to the Supreme Administrative Court, do not exclude the possibility of a party performing a procedural act, i.e. drafting a letter and sending it to the post office in person or by a household member or other familiar person<sup>23</sup>. The same does not exclude the possibility of such a situation when a sick person performs gainful employment during the illness, because if this person works, may also perform a procedural act on time<sup>24</sup>. Thus not every situation involving COVID-19 illness would justify in advance the reinstatement of a procedural deadline, not to mention a substantive and legal one which may also affect the rights or obligations of other participants in economic transactions. Therefore, the analyzed regulation did not turn out to be too necessary.

---

<sup>23</sup> This is the judgment of the Supreme Administrative Court of 22 April 1998, file ref. no. SA/Sz 1435/97, unpublished, judgement of the Supreme Administrative Court of 12 April, file ref. no. I SA/Ka 1609/97, unpublished, judgment of the Supreme Administrative Court of 1 March 1999, file no. II SA 45/99, unpublished.

<sup>24</sup> This is the judgment of the Supreme Administrative Court of 14 May 1999, file ref. no. I SA/Gd 74/99, unpublished.

Thus, despite the fact that the legislator acted in good faith, with the intention of facilitating the exercise of citizens' rights in the difficult period of pandemic, the solutions applied with respect to the possibility of reinstating deadlines other than procedural should in any case be assessed unequivocally negatively and with their prolonged functioning would lead to insecurity in legal transactions and even chaos.

## Bibliography

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2004.  
Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005.  
Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2000.  
Iserzon E., Starościk J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, modele i formy*, Warszawa 1970.  
*Kodeks cywilny. Komentarz*, ed. J. Ciszewski, Warszawa 2013.  
*Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, ed. J. Borkowski, Warszawa 1989.  
*Postępowanie cywilne*, vol. 1: *Postępowanie sprawdzające i postępowanie zabezpieczające wierzycielności. Rozdział IX Terminy*, ed. E. Marszałkowska-Krześ, Warszawa 2021.  
Jaworski J., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Legis 2021.

## Summary

The outbreak of the SARS-CoV-2 virus posed new and urgent challenges to the legislature and administration. The entities responsible for the legislative process in Poland seemed to have succumbed to the atmosphere of panic and introduced into legal circulation solutions that overturned the hitherto binding canons of law regarding the possibility of reinstating deadlines, types of deadlines subject to reinstatement, and requirements related to their reinstatement. These solutions, although adopted in the interest of the parties, in the author's opinion are too radical. Moreover, they turned out to be unnecessary in practice and threaten the lack of security in legal proceedings.

*Keywords:* COVID-19 epidemic, COVID special act, deadline, reinstatement of deadline

## KONCEPCJA PRZYWRÓCENIA TERMINU W SPECUSTAWIE COVIDOWEJ W ŚWIETLE TRADYCYJNYCH ROZWIĄZAŃ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO W TYM ZAKRESIE

### Streszczenie

Epidemia wirusa SARS-CoV-2 postawiła ustawodawcę i administrację przed nowymi i nagłymi wyzwaniami. Podmioty odpowiedzialne w Polsce za proces legislacyjny uległy atmosferze paniki i wprowadziły do obrotu prawnego rozwiązania obalające obowiązujące dotąd kanony prawa w zakresie możliwości przywrócenia terminów, typów terminów podlegających przywróceniu i wymogów związanych z ich przywróceniem. Rozwiązania te, choć przyjęte w interesie stron, w ocenie autora są zbyt radykalne, a ponadto okazały się zbędne, w praktyce zagrażając jednocześnie brakiem bezpieczeństwa w obrocie prawnym.

*Słowa kluczowe:* epidemia COVID-19, specustawa covidowa, termin, przywrócenie terminu

**Łukasz Mroczyński-Szmaj**

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0002-4256-5136

**WHISTLEBLOWING W ŚWIETLE NOWYCH ZASAD  
DYREKTYWY O SYGNALISTACH A DOŚWIADCZENIA ŁADU  
KORPORACYJNEGO WYBRANYCH POLSKICH SPÓŁEK  
ENERGETYCZNYCH****Wprowadzenie**

Obecnie w piśmiennictwie<sup>1</sup> i w literaturze przedmiotu<sup>2</sup> poświęca się sporo uwagi kwestiom dotyczącym zasad etycznego zgłaszania nieprawidłowości – innymi słowy, choć z dość pejoratywnym wydźwiękiem – „etycznego donosicielstwa”<sup>3</sup>. W myśl nowo ukutej terminologii rzeczony „donosiciel” staje się demaskatorem,

<sup>1</sup> B. Baran, *HR Compliance a ryzyka braku zgodności regulacyjnej oraz zarządzania zasobami ludzkimi*, <https://www.prawo.pl/kadry/hr-compliance-a-ryzyka-braku-zgodnosci-regulacyjnej-oraz-501786.html> (21.07.2021); R. Gniezdzia, *Ochrona sygnalistów: Nowe obowiązki dla przedsiębiorców*, <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1456305,ochrona-sygnalistow-obowiazki-przedsiębiorcow.html> (21.07.2021); P. Ledwoń, *Dyrektywa unijna: sygnalista pod ochroną także w urzędzie*, <https://www.rp.pl/Urzednicy/307079979-Dyrektywa-unijna-sygnalista-pod-ochrona-takze-w-urzedzie.html> (21.07.2021); A. Rutkowska, A. Kantor-Kilian, *Akceptacja sygnalistów w miejscu pracy i wdrożenie ich ochrony przez dyrektywę UE*, <https://www.rp.pl/Sady-i-prokuratura/306109988-Akceptacja-sygnalistow-w-miejscu-pracy-iwdrozenie-ich-ochrony-przez-dyrektywe-UE.html> (21.07.2021); B. Tomanek, *Sygnaliści ograniczą straty – dlaczego warto mieć procedury whistleblowingu*, <https://www.rp.pl/Kadry/303319965-Sygnalisci-ogranicza-straty---dlaczego-warto-miec-procedury-whistleblowingu.html> (21.07.2021); T. Wróblewski, *Sygnaliści w spółkach giełdowych – po cichu i bocznymi drzwiami*, <https://cowprawiepiszczy.com/2019/12/sygnalisci-w-spolkach-gieldowych-po-cichu-i-bocznymi-drzwiami/> (21.07.2021); M. Zarzycki, *Kim jest sygnalista w projekcie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych*, <https://www.rp.pl/Firma/304039994-Kim-jest-sygnalista-w-projekcie-ustawy-o-odpowiedzialnosci-podmiotow-zbiorowych.html> (21.07.2021).

<sup>2</sup> R. Hryniewicz, K. Krak, *Sygnaliści w organizacji. Jak skutecznie wdrożyć system sygnalizowania nieprawidłowości?*, Warszawa 2019; *Systemy zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce*, red. B. Jagura, B. Makowicz, Warszawa 2019; J. Olszewski, *Ważniejsze obowiązki informacyjne w publicznych spółkach akcyjnych – na przykładzie spółek Skarbu Państwa* [w:] *Spółki Skarbu Państwa na rynku kapitałowym*, red. A. Kidyba, M. Michalski Warszawa 2017, s. 172 i n.

<sup>3</sup> Ł. Kbroń, *Czy Polskę czeka era „etycznych donosów”? Społeczno-prawne aspekty działania whistleblowera*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ Nauki Społeczne” 2015, nr 10(1), s. 83 i n.

sygnalistą. Dotychczas z zasady autonomicznie funkcjonujące systemy zgłaszania/raportowania nieprawidłowości i związana z nimi ochrona zgłaszającego stały się w ostatniej dekadzie przedmiotem zwiększonego zainteresowania prawodawcy unijnego i ostatecznie znalazły swój wyraz w nowej dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii<sup>4</sup>. Tym samym stworzony został w zasadzie nowy, uniwersalny system zgłaszania naruszeń prawa Unii Europejskiej uwzględniający wysoki standard ochrony osoby zgłaszającej – sygnalisty. Mając na uwadze przede wszystkim kluczowy dla unijnej energetyki oraz statuowania zasad bezpieczeństwa energetycznego art. 194 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>5</sup> po reformie lizbońskiej oraz szereg przepisów szczególnych, zasadne jest podjęcie wyrażonego w tytule artykułu tematu, bowiem funkcjonowanie wewnętrznych systemów whistleblowingowych w spółkach energetycznych może się wiązać także ze zgłaszaniem naruszeń prawa Unii.

## Geneza pojęcia whistleblowing'u oraz sygnalisty

Pojęcie *whistleblowing* ma swój anglosaski, średniowieczny rodowód, było ono bowiem wówczas utożsamiane z alarmowaniem (poprzez gwizdanie na gwizdka) ucieczki sprawcy z miejsca zdarzenia<sup>6</sup>. Powszechnie w literaturze przedmiotu uznaje się, że amerykańska ustawa federalna z 1863 r. w wersji pierwotnej *The False Claims Act (FCA)*<sup>7</sup>, określana także mianem ustawy Lincoln<sup>8</sup>, jest pierwszą nowożytną regulacją kompleksowo określającą środki zwalczające nadużycia wobec rządu federalnego dokonywane zarówno przez osoby fizyczne, jak i prawne, w szczególności będące kontraktorami rządowymi<sup>9</sup>. Zgodnie z przyjętym tam mechanizmem zgłaszający (relator) niezwiązany z rządem oraz administracją rządową zgłasza skargę o nieprawidłowościach (w ramach postępowania *writ qui tam*), a w zamian na podstawie *The False Claims Act* może otrzymać część wszelkich odzyskanych szkód (15–30% w zależności od różnych czynników)<sup>10</sup>. Analogiczne rozwiązania znalazły swoje odbicie także w *The Whistleblower Protection Act* wydanym w 1989 r.<sup>11</sup>, *The Sar-*

<sup>4</sup> Dz. Urz. UE z 26 listopada 2019 r., L 305/17 (dalej: dyrektywa o sygnalistach).

<sup>5</sup> Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2.

<sup>6</sup> Ł. Kobroń, *Czy Polskę czeka...*, s. 83.

<sup>7</sup> 31 U.S.C. §§ 3729–3733.

<sup>8</sup> Ł. Kobroń, *Czy Polskę czeka...*, s. 83.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 84.

<sup>10</sup> [https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2011/04/22/C-FRAUDS\\_FCA\\_Primer.pdf](https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2011/04/22/C-FRAUDS_FCA_Primer.pdf) (21.07.2021).

<sup>11</sup> Pub.L. 101–12, 103 Stat. 16 ze zm. Przedmiotowa ustawa federalna zapewniła z kolei ochronę pracownikom federalnym ujawniającym niewłaściwe i nielegalne działania rządu lub agencji rządowych. Bardziej szczegółowo na ten temat zob. L.P. Whitaker, *The Whistleblower Protection*



banes Oaxly Act<sup>12</sup> z 2002 r., na którego powstanie miała bezpośrednio wpływ sprawa firmy energetycznej ENRON<sup>13</sup>, czy też przyjęta w ramach ustawodawczej reakcji na kryzys finansowy lat 2007/2009 Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (powszechnie nazywana The Dodd-Frank Act)<sup>14</sup>. Niewątpliwie zatem to właśnie w Stanach Zjednoczonych wykrystalizowało się współczesne rozumienie whistleblowingu jako mechanizmu – jak podaje W. Rogowski – ujawniającego przez pracownika (współpracownika, kontraktora) nielegalne, niemoralne lub bezprawne praktyki dokonywane w miejscu pracy – poprzez poinformowanie osób, które są zdolne do podjęcia skutecznych działań dla ich powstrzymania<sup>15</sup>. Wspomniany autor wskazuje także, że takie działanie jest wręcz „właściwym naturze ludzkiej, samorodnym i samodzielnie występującym zjawiskiem społecznym”<sup>16</sup>.

Skutecznymi rozwiązaniami dotyczącymi zasad zgłaszania naruszeń, które – co warto zauważyć – nie stanowiły jedynie dostosowania się do prawodawstwa Stanów Zjednoczonych, lecz stały się elementem anglosaskiej etyki i kultury organizacyjnej przedsiębiorstw jako wyraz tzw. *good governance*, zainteresowała się także Unia Europejska. Wyraz tej inspiracji znaleźć można przede wszystkim w takich aktach, jak: tzw. pakiet CRD IV/CRR, w skład którego weszły: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Capital Requirements Regulation – CRR)<sup>17</sup> oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Capital Requirements Directive IV – CRD IV)<sup>18</sup> z niezwykle istotnym art. 71 poświęconym procedurze zgłaszania naruszeń, czy też pakiet MAR/MAD II, tj. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające

---

*Act: An Overview. CRS Report for Congress*, no. 3/2007, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL33918.pdf> (21.07.2021).

<sup>12</sup> Pub. L. 107–204, 116 Stat. 745 (właściwie: Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act, także: SOX lub SarOx), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1883/pdf/COMPS-1883.pdf> (15.08.2020).

<sup>13</sup> Ł. Kbroń, *Czy Polskę czeka...*, s. 84. Także: M. Kleinhempel, *Whistleblowing Not an Easy Thing to Do*, „Effective Executive” 2011, no. 7, s. 46.

<sup>14</sup> Pub.L. 111–203, 124 Stat. 1376–2223. Uchwalona 21 lipca 2010 r.

<sup>15</sup> W. Rogowski, *Whistleblowing, czyli czego się nie robi dla pozyskania zaufania inwestorów*, „Przegląd Corporate Governance” 2007, nr 2, s. 1.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Dz. Urz. UE z 27 czerwca 2013 r., L 176/1.

<sup>18</sup> Dz. Urz. UE z 27 czerwca 2013 r., L 176/377.

dyrektywę 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE<sup>19</sup> – tzw. rozporządzenie MAR (od ang. *market abuse regulation*) – czy też rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/1129 z 14 czerwca 2017 r. w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym oraz uchylecia dyrektywy 2003/71/WE. W ślad za tym ostatnim aktem prawnym uchwalona została nowelizacja ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych, która weszła w życie już 30 listopada 2019 r., wprowadzająca dość skrótowy w swojej treści art. 97d dodany przez art. 1 pkt 81 ustawy nowelizującej z dnia 16 października 2019 r.<sup>20</sup>

Polska praktyka na określenie osoby „zgłaszającej nieprawidłowości” używa, jak to już zostało wcześniej wskazane – słowa *sygnalista*. Ujmując je etymologicznie, warto zauważyć, że ma ono łacińską konotację od słowa *signalis* – sygnałowy, a *Słownik wyrazów obcych* wskazuje, że sygnalistą jest „osoba nadająca i odbierająca sygnały za pomocą określonych urządzeń”<sup>21</sup>. Nieco mniej popularne, choć w ocenie piszącego bardziej językowo adekwatne określenie to *demaskator*, a więc rzeczownik odczasownikowy mający swoje pochodzenie w języku francuskim, gdzie demaskować (*démasquer*) oznacza „ujawniać, odkrywać ukryte zamiary kogoś, zdradzać czyjeś utajnione słabe, niekorzystne lub ujemne cechy”<sup>22</sup>.

## Nowa dyrektywa o sygnalistach – ważniejsze zmiany

Przedstawienie całości wdrażanych zmian z natury rzeczy przekracza ramy niniejszego opracowania<sup>23</sup>. Przed wszystkim jednak należy zaakcentować dwa kluczowe elementy. Pierwszym elementem, na który należy zwrócić uwagę, jest cel samej regulacji, a więc zgodnie z motywem 1 dyrektywy o sygnalistach chodzi o nową kategorię „zgłoszeń naruszenia prawa Unii, które są szkodliwe dla interesu publicznego”. Innymi słowy, pojawia się nowy ogólnoeuropejski system ochrony *de facto* „interesu publicznego Unii Europejskiej”. Dość powiedzieć, że takie sformułowanie ma spory potencjał *pro futuro*, pomimo że postanowienia

<sup>19</sup> Dz. Urz. UE z 12 czerwca 2014 r., L 173/1.

<sup>20</sup> Więcej na temat źródeł prawa można przeczytać w publikacji autora: *Ochrona sygnalisty na rynku kapitałowym. Perspektywa wybranych spółek giełdowych* [w:] *Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021.

<sup>21</sup> *Europa. Słownik wyrazów obcych*, red. I. Kamińska-Szmaj, Wrocław 2001, s. 770.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 141.

<sup>23</sup> Autor szczegółowo omawia je w publikacji: *Nowe europejskie prawo sygnalizowania nieprawidłowości. Rozwiązana modelowe a polski projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa* [w:] *Prawo w działaniu* (w procesie redakcyjnym).

dyrektywy dziś dość precyzyjne określają zakres „interesu publicznego Unii Europejskiej”. Co równie istotne, system ten zasadniczo nie jest ograniczony do konkretnych obszarów gospodarki (jak to miało miejsce uprzednio w odniesieniu do poszczególnych elementów sektora finansowego), lecz ma charakter uniwersalny, obejmujący również zakresem swojego zastosowania organy administracji rządowej i samorządowej. Nowa dyrektywa kreuje obowiązki, które w zamyśle prawodawcy Unii Europejskiej mają objąć wszystkich pracodawców, którzy zatrudniają co najmniej 50 pracowników, bez względu na to, czy jest to sfera publiczna, czy prywatna. Dyrektywa o sygnalistach wprawdzie przewiduje, że dla podmiotów zatrudniających 50–249 pracowników obbligo wdrożenia nowego systemu może zostać przesunięte do 17 grudnia 2023 r., jednak w przypadku większych podmiotów (zatrudniających 250 i więcej pracowników) datą obowiązywania przepisów będzie określony w dyrektywie termin transpozycji, tj. 17 grudnia 2021 r.<sup>24</sup>

Drugim kluczowym elementem wdrażanych zmian jest określony w dyrektywie o sygnalistach ogólnoeuropejski sposób zorganizowania systemu zgłaszania nieprawidłowości, który opiera się na trzech filarach statuujących obowiązki pracodawców<sup>25</sup>:

- wykreowanie kanałów wewnętrznych zgłoszeń,
- stworzenie gwarancji ochronnych dla sygnalisty (osoby dokonującej zgłoszenia)<sup>26</sup>,
- utworzenie i prowadzenie rejestru przyjętych zgłoszeń przez właściwe podmioty.

Ta systematyczna unifikacja wynika z pozytywnych doświadczeń samego prawodawcy unijnego, jak również inspiracji prawodawstwem Stanów Zjednoczonych.

Dyrektywa o sygnalistach wyróżnia zasadniczo dwie postacie aktywności sygnalisty, tj. za pomocą:

---

<sup>24</sup> Por. <https://availo.pl/blog/2021/07/20/unijne-regulacje-dotyczace-sygnalistow/> (21.07.2021).

<sup>25</sup> Podobnie: <https://availo.pl/blog/2021/07/20/unijne-regulacje-dotyczace-sygnalistow/> (21.07.2021).

<sup>26</sup> Zakaz stosowania środków odwetowych (art. 19), katalog środków wparcia (art. 20) oraz środki ochronne przed działaniami odwetowymi (art. 21). Zakaz z art. 19 dyrektywy o sygnalistach obejmuje działania odwetowe podejmowane w formach: „a) zawieszenia, przymusowego urlopu bezpłatnego, zwolnienia lub równoważnych środków; b) degradacji lub wstrzymania awansu; c) przekazania obowiązków, zmiany miejsca pracy, obniżenia wynagrodzenia, zmiany godzin pracy; d) wstrzymania szkoleń; e) negatywnej oceny wyników lub negatywnej opinii o pracy; f) nałożenia lub zastosowania jakiegokolwiek środka dyscyplinarnego, nagany lub innej kary, w tym finansowej; g) przymusu, zastraszania, mobbingu lub wykluczenia; h) dyskryminacji, niekorzystnego lub niesprawiedliwego traktowania; i) nieprzekształcenia umowy o pracę na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony, w sytuacji gdy pracownik mógł mieć uzasadnione oczekiwania, że zostanie mu zaoferowane stałe zatrudnienie; j) nieprzedłużenia lub wcześniejszego rozwiązania umowy o pracę na czas określony; k) szkody, w tym nadszarpnięcia reputacji danej osoby, zwłaszcza w mediach społecznościowych, lub strat finansowych, w tym strat gospodarczych i utraty dochodu; l) umieszczenia na czarnej liście na podstawie nieformalnego lub formalnego porozumienia sektorowego lub branżowego, co może skutkować tym, że dana osoba nie znajdzie w przyszłości zatrudnienia w danym sektorze lub danej branży; m) wcześniejszego rozwiązania lub wypowiedzenia umowy dotyczącej towarów lub umowy o świadczenie usług; n) odebrania licencji lub zezwolenia; o) skierowania na badania psychiatryczne lub lekarskie”.

- zgłoszenia – ustnego lub pisemnego przekazania informacji na temat naruszeń (art. 5 ust. 3 dyrektywy o sygnalistach), które może przybrać formę wewnętrzną (w ramach danej organizacji/podmiotu prywatnego lub publicznego) oraz zewnętrzną (dokonanie zgłoszenia właściwym organom),
- ujawnienia publicznego – podania do wiadomości publicznej informacji na temat naruszeń (art. 5 ust. 6 dyrektywy o sygnalistach).

Zawężając obszar badań do kwestii związanych z ładem korporacyjnym spółek, rozważania należy w zasadzie ograniczyć jedynie do postaci zgłoszenia wewnętrznego. Następuje ono na mocy art. 9 dyrektywy o sygnalistach za pośrednictwem kanałów do przyjmowania zgłoszeń zaprojektowanych, ustanowionych i obsługiwanych w bezpieczny sposób zarówno zapewniający ochronę poufności tożsamości osoby dokonującej zgłoszenia i osoby trzeciej wymienionej w zgłoszeniu, jak i uniemożliwiający uzyskanie do nich dostępu nieupoważnionym członkom personelu. Kanały, które są ustanowione w danym podmiocie, muszą umożliwiać dokonywanie zgłoszeń na piśmie lub ustnie. Zgłoszenie ustne może być dokonane telefonicznie lub za pośrednictwem innych systemów komunikacji głosowej oraz na wniosek osoby dokonującej zgłoszenia za pomocą bezpośredniego spotkania zorganizowanego w rozsądnym terminie. Co istotne, prawodawca unijny wyznacza konkrety termin, w którym sygnalista ma uzyskać potwierdzenie przyjęcie zgłoszenia – 7 dni od jego otrzymania. Zgłoszenie naruszenia powinno zostać przekazane wyznaczonemu podmiotowi, którym może być: osoba/pracownik, wydział podmiotu czy też zewnętrzna osoba trzecia, który będzie właściwy do podejmowania odpowiednich działań następczych w związku ze zgłoszeniami. Takie wskazanie powinno mieć charakter stały.

W myśl nowych zasad dyrektywa o sygnalistach nakłada na podmiot otrzymujący zgłoszenie obowiązek podjęcia właściwych działań następczych z zachowaniem należytej staranności. Dyrektywa dozwala, aby ta sama osoba lub ten sam wydział czy osoba trzecia, które przyjmują zgłoszenia, komunikowały się z osobą dokonującą zgłoszenia i w stosownych przypadkach zwracały się do niej w celu uzyskania dalszych informacji oraz by przekazywać jej informacje zwrotne. Dodatkowo jeżeli prawo krajowe przewiduje taką możliwość, formułę przekazywania informacji i komunikacji można stosować również w odniesieniu do zgłoszeń anonimowych. Dyrektywa wyraźnie akcentuje, aby postępowanie zgłoszeniowe odbyło się w rozsądnym terminie, odgórnie narzucając rozwiązanie, wedle którego przekazanie informacji zwrotnych zgodnie z jej treścią ma nie przekroczyć 3 miesięcy od potwierdzenia otrzymania zgłoszenia lub w przypadku niewysłania potwierdzenia do osoby dokonującej zgłoszenia – 3 miesięcy od upływu 7 dni od dokonania zgłoszenia.

Na koniec postępowania zgłoszeniowego według normy z art. 9 ust. 1 pkt g dyrektywy ma zostać wykonany obowiązek informacyjny (w sposób zrozumiały i łatwo dostępny) w zakresie procedur dokonywania ewentualnych zgłoszeń

zewnętrznych do właściwych organów zgodnie z art. 10 dyrektywy o sygnalistach oraz w stosownych przypadkach bezpośrednio do instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii.

Biorąc pod uwagę fakt, że w zasadzie wszystkie czołowe spółki sektora energetycznego notowane są na giełdzie, jak również co do zasady przeważającym ich udziałowcem pozostaje Skarb Państwa, występować będzie zbieg podstaw regulacyjnych dotyczących ustanowienia mechanizmów zgłaszania naruszeń. Taki bowiem mechanizm przewiduje już co do spółek giełdowych wspomniane już wcześniej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2017/1129 z 14 czerwca 2017 r. w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym oraz uchylenia dyrektywy 2003/71/WE<sup>27</sup> i uchwalona na podstawie rozporządzenia nowelizacja<sup>28</sup>. Niemniej zwrócić należy uwagę na różne cele dyrektyw, a co za tym idzie – wypracowanie odpowiedniego modelu hybrydowego czyniącego zadość obu regulacjom. Warto zaznaczyć, że w przypadku dyrektywy o sygnalistach polskie spółki energetyczne w kontekście „interesu publicznego Unii Europejskiej” zobligowane będą do dostosowania swoich procedur m.in. dotyczących zamówień publicznych (art. 2 ust. 1 lit. a pkt (i) dyrektywy wz. z Załącznikiem Część I A.) do nowych zasad, gdyż zakresem zastosowania w obszarze zamówień objęta została m.in. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE<sup>29</sup>. Zasadne wydaje się zatem dokonanie odpowiedniego przeglądu mechanizmów obecnie funkcjonujących w reprezentatywnych, czołowych spółkach energetycznych i ich grupach kapitałowych.

## Systemy zgłaszania naruszeń w wybranych spółkach energetycznych

### Polskie Górnictwo Nafty i Gazownictwo S.A.<sup>30</sup>

W 2021 r. w rankingu stockwatch.pl PGNiG S.A. znalazło się na pozycji 7. jako pierwszy polski koncern energetyczny<sup>31</sup> z kapitalizacją na poziomie

<sup>27</sup> Dz. Urz. UE z 30 czerwca 2017 r., L 168/12.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 16 października 2019 r. o zmianie ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 2217).

<sup>29</sup> Dz. Urz. UE z 28 marca 2014 r., L 94/243.

<sup>30</sup> Analizy dotyczącej procedur sygnalizacyjnych PGNiG S.A. dokonywałem wcześniej na gruncie uprzedniego okresu sprawozdawczego w publikacji *Ochrona sygnalisty...*, s. 162–164.

<sup>31</sup> Wyżej, bo na 4. miejscu, sklasyfikowany został czeski CEZ a.s., koncern energetyczny działający w wielu krajach Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej oraz w Turcji, notowany na giełdzie

36,46 mld zł<sup>32</sup>. Spółka jest podmiotem dominującym grupy kapitałowej będącej liderem rynku gazu ziemnego w Polsce, zajmującej się w szczególności poszukiwaniami i wydobywaniem gazu ziemnego oraz ropy naftowej, a także za pośrednictwem spółek grupy importem, magazynowaniem, sprzedażą, dystrybucją paliw gazowych i płynnych, jak również produkcją oraz dystrybucją ciepła i energii elektrycznej<sup>33</sup>. *Sprawozdanie Grupy Kapitałowej PGNiG na temat informacji niefinansowych za rok 2020 r.* nie posiada wyodrębnionej sekcji poświęconej procedurze zgłaszania naruszeń, jednak w ramach „ryzyk etycznych” w punkcie 8.4 dokonano ich kategoryzacji<sup>34</sup>:

- ryzyko wystąpienia zjawiska korupcji i łapownictwa,
- ryzyko utraty reputacji i wizerunku spółki jako rzetelnej organizacji,
- ryzyko niekorzystnego rozporządzania mieniem spółki przez skorumpowanego pracownika,
- ryzyko przyjęcia/wręczenia prezentu, upominku bez zgłoszenia go do rejestru korzyści,
- ryzyko niedostatecznej świadomości pracowników w zakresie potrzeby monitorowania i raportowania o zaistnieniu zdarzeń korupcyjnych,
- ryzyko wycieku lub utraty danych,
- ryzyko nierespektowania praw pracowniczych.

W celu eliminowania wymienionych rodzajów ryzyka w przeważającej większości zastosowanie ma pochodzący z 2019 r. Kodeks Standardów Etycznych GK PGNiG<sup>35</sup>, w którym m.in. znajduje się opis standardowej procedury zgłaszania „zachowań, które naruszają zasady etyki przez pracowników lub osoby niezatrudnione w GK PGNiG”. W pierwszej kolejności będzie to przełożony pracownika zgłaszającego. Ponadto organizacyjnie ustalona została możliwość zgłoszenia się do „osoby odpowiedzialnej za etykę i compliance w spółce” lub też „jeżeli kontakt z tymi osobami jest niemożliwy lub z innych względów utrudniony (zwłaszcza w przypadku, gdy może podejrzewać, że zgłoszenie przełożonemu mogłoby stać się przyczyną trudności lub braku podjęcia działań zapobiegawczych bądź naprawczych), do Pełnomocnika ds. etyki w GK PGNiG”<sup>36</sup>. Do Pełnomocnika ds. etyki zwrócić się można zarówno za pomocą specjalnego formularza przesłanego mailem, poprzez korespondencję tradycyjną czy też w drodze kontaktu osobistego.

---

w Pradze i Warszawie, z kapitalizacją na poziomie 57,40 mld zł. <https://www.stockwatch.pl/ranking-kapitalizacji/> (21.07.2021).

<sup>32</sup> <https://www.stockwatch.pl/ranking-kapitalizacji/> (21.07.2021).

<sup>33</sup> *Sprawozdanie Grupy Kapitałowej PGNiG na temat informacji niefinansowych za rok 2020*, [http://pgnig.pl/documents/10184/2802705/PL\\_6\\_Sprawozdanie\\_GK\\_PGNIG\\_na\\_temat\\_informacji\\_niefinansowych\\_2019.pdf/73bbbad8-d3d2-4df5-97d8-e58f3c0c23a5](http://pgnig.pl/documents/10184/2802705/PL_6_Sprawozdanie_GK_PGNIG_na_temat_informacji_niefinansowych_2019.pdf/73bbbad8-d3d2-4df5-97d8-e58f3c0c23a5) (21.07.2021), s. 5.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 100–101.

<sup>35</sup> Kodeks Standardów Etycznych GK PGNiG, [http://pgnig.pl/documents/10184/46753/PGNiG\\_KodeksEtyki\\_2019\\_OK+z+pdp.pdf/5806f24e-b0d9-4f1f-85e6-b25c770d6846](http://pgnig.pl/documents/10184/46753/PGNiG_KodeksEtyki_2019_OK+z+pdp.pdf/5806f24e-b0d9-4f1f-85e6-b25c770d6846) (21.07.2021).

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 30.

Taki sposób załatwiania kwestii naruszeń w spółce PGNiG S.A. i Grupie Kapitałowej obowiązuje już przeszło 10 lat, gdyż odniesienia do jego stosowania możemy znaleźć w dokumencie *Odpowiedzialna energia. Wprowadzenie do Raportu Społecznego GK PGNiG 2010*<sup>37</sup>. Pełnomocnikiem ds. etyki GK PGNiG pozostaje nadal J. Anysz. Współpracuje on przede wszystkim z ogólnym Działem Compliance PGNiG S.A., aby promować postawy etyczne wśród pracowników, jak również na bieżąco monitorować przestrzeganie Kodeksu etyki zarówno poprzez przyjmowanie, jak i ocenę zgłoszeń (sygnałów) pracowników o naruszeniu zasad etyki<sup>38</sup>. Założono także systemową współpracę Pełnomocnika z Komitetem ds. etyki w GK PGNiG i Koordynatorami ds. etyki i compliance w innych spółkach z GK PGNiG<sup>39</sup>.

Co istotne, dość niedawno ustanowiony został zewnętrzny kanał sygnalizacyjny w postaci elektronicznego „Formularza zgłoszenia podejrzenia nieprawidłowości/nadużyć/korupcji”, dzięki któremu nie tylko pracownicy, ale również inni „interesariusze PGNiG S.A. mają możliwość w sposób poufny i zapewniający całkowitą anonimowość zgłosić swoje podejrzenia lub wiedzę na temat wszelkich nieprawidłowości w Spółce”<sup>40</sup>. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że nie jest to kanał służący składaniu reklamacji, co wydaje się być zrozumiałe, szkoda jednak, że zakresu wykorzystania formularza nie rozszerzono na całą GK PGNiG, a jedynie ograniczono go PGNiG S.A. To ostatnie rozwiązanie wychodzi już naprzeciw postanowieniom dyrektywy 2019/1937.

### **PKN Orlen S.A.**

Kolejnym polskim potentatem energetycznym, sklasyfikowanym w 2021 r. na 10. miejscu w rankingu stockwatch.pl, jest PKN Orlen S.A. z kapitalizacją na poziomie 30,13 mld zł<sup>41</sup>. Jest to podmiot dominujący w Grupy Kapitałowej Orlen, która zajmuje się przede wszystkim przerobem ropy naftowej na benzyny bezołowiowe, olej napędowy, olej opałowy, paliwo lotnicze, a także tworzywa sztuczne i wyroby petrochemiczne<sup>42</sup>. W swoim portfolio Grupa Kapitałowa ma siedem rafinerii w Polsce, Czechach i na Litwie, a łączne moce przerobowe Orlenu wynoszą około 28 mln ton ropy rocznie<sup>43</sup>. Obecnie PKN Orlen S.A. posiada sieć blisko 2 800 stacji paliw zlokalizowanych w Polsce, Niemczech, Czechach

---

<sup>37</sup> [http://pgnig.pl/documents/10184/247756/PGNiG\\_raport\\_spoleczny\\_lowres\\_poprawka.pdf/6b99bb39-9f14-4d42-bb47-da8943ed453e](http://pgnig.pl/documents/10184/247756/PGNiG_raport_spoleczny_lowres_poprawka.pdf/6b99bb39-9f14-4d42-bb47-da8943ed453e) (21.07.2021).

<sup>38</sup> <http://pgnig.pl/dzialania-spoleczne/odpowiedzialny-biznes/compliance-i-etyka-w-gk-pgnig> (21.07.2021r).

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

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

<sup>41</sup> <https://www.stockwatch.pl/ranking-kapitalizacji/> (21.07.2021).

<sup>42</sup> <https://www.stockwatch.pl/gpw/pknorlen,notowania,wskazniki.aspx> (21.07.2021).

<sup>43</sup> *Ibidem*.

i na Litwie. Co istotne, chcąc przerodzić się w koncern multienergetyczny, GK Orlen posiada koncesje na lądowe i morskie poszukiwania nie tylko ropy naftowej, ale również gazu ziemnego na terenie całego kraju, a poprzez przejęcie GK Energa aktywnie wchodzi na rynek elektroenergetyczny<sup>44</sup>.

W *Sprawozdaniu na temat informacji niefinansowych Grupy Orlen oraz PKN Orlen za rok 2020*<sup>45</sup> wymieniany jest inny strategiczny dokument zatytułowany *Wartości i zasady postępowania PKN ORLEN S.A.* Jego autorzy określają go mianem „przewodnika dotyczącego relacji zarówno wewnątrz firmy, ale również w otoczeniu zewnętrznym. Jest to dokument przygotowany w celu zapewnienia godnych i przyjaznych warunków pracy, zawierający zasady wzajemnego funkcjonowania w PKN ORLEN i spółkach Grupy ORLEN”. Zawiera on także opis zasad dotyczących zgłaszania naruszeń. Co warte uwagi, zgłaszanie naruszeń w całej strukturze organizacyjnej pozostaje stosunkowo dobrze zorganizowane. Po pierwsze, założona została multkanałowość sposobów, jakie sygnalista ma do dyspozycji, aby dokonać zgłoszenia naruszeń. W schematycznym ujęciu<sup>46</sup> w ramach opcji nr 1 pracownik za pomocą rozmowy osobistej lub telefonicznej, a także na drodze mailowej może powiadomić swojego przełożonego, który zajmując się sprawą, dokonuje jej oceny i w zależności od kompetencji podejmuje decyzję na swoim poziomie lub przekazuje informacje dotyczące naruszenia wymagającego konsultacji lub szerszego zakresu rozpatrzenia naruszenia do Prezesa Zarządu lub innej wskazanej przez niego osoby. Do tych osób również powinien się zwrócić pracownik, który zgłasza naruszenie „wartości i zasad postępowania Grupy ORLEN”. W przypadku, gdy nie chce on lub nie może zgłosić ich przełożonemu, w ramach tzw. opcji nr 2 może to uczynić za pomocą bezpośredniej rozmowy, poczty tradycyjnej, telefonu lub e-maila. W przypadku opcji nr 1 i 2 zakładana jest przekazywana od przełożonych na bieżąco informacja zwrotna o podjętych działaniach. Gdyby jednak sprawy naruszeń dotyczyły np. istotnych osób w strukturze organizacyjnej Spółki, pracownik może skorzystać z opcji nr 3, tj. zwrócenia się do Rzecznika ds. Etyki PKN Orlen S.A. – zarówno w drodze osobistej rozmowy, zgłoszenia telefonicznego, pocztą tradycyjną, jak i e-mailem. Rzecznik będzie informował pracownika o przyjęciu zgłoszenia do rozpatrzenia, a także udzielił informacji zwrotnej o rozpatrzeniu zgłoszenia naruszenia w ciągu 15 dni roboczych, przy czym w uzasadnionych przypadkach termin ten może zostać przedłużony. Opcją nr 4 jest możliwość skorzystania przez pracownika z Anonimowego Systemu Zgłaszania Nieprawidłowości (ASZN), który jest prowadzony przez Biuro Kontroli i Bezpieczeństwa PKN Orlen S.A. i można

---

<sup>44</sup> <https://www.ornlen.pl/PL/BiuroPrasowe/Strony/PKN-ORLEN-sfinalizowa%C5%82-przej%C4%99cie-Grupy-ENERGA.aspx> (21.07.2021).

<sup>45</sup> <https://www.ornlen.pl/PL/RelacjeInwestorskie/InformacjeFinansowe/Strony/SprawozdaniaFinansowe.aspx> (21.07.2021).

<sup>46</sup> [https://www.ornlenlaboratorium.pl/PL/OFirmie/Documents/Nasze\\_wartosci.pdf](https://www.ornlenlaboratorium.pl/PL/OFirmie/Documents/Nasze_wartosci.pdf) (21.07.2021).



się do niego zgłosić za pośrednictwem poczty tradycyjnej, e-maila, telefonu, telefaksu, na drodze rozmowy osobistej czy przy użyciu dedykowanej skrzynki na korespondencję<sup>47</sup>. Pluralizm wyboru możliwości i sposobów kontaktu z pewnością należy ocenić bardzo pozytywnie, tym bardziej że z opcji nr 3 i 4 mogą też skorzystać interesariusze zewnętrzni<sup>48</sup>. Warto na marginesie zauważyć, że PKN Orlen S.A. to jedyna w Polsce i w regionie Europy Środkowo-Wschodniej firma, która została osiem razy z rzędu wyróżniona w prestiżowym rankingu World's Most Ethical Company przygotowywanym przez zespół ekspertów amerykańskiego Ethisphere Institute<sup>49</sup>.

### **PGE Polska Grupa Energetyczna S.A.**

W 2021 r. w rankingu stockwatch.pl kolejny „polski champion”<sup>50</sup> energetyczny – PGE S.A. – sklasyfikowany został na pozycji 20. z kapitalizacją na poziomie 16,04 mld zł<sup>51</sup>. PGE S.A. wraz z całą Grupą Kapitałową PGE uznawane jest za największe w Polsce przedsiębiorstwo sektora elektroenergetycznego pod względem przychodów i generowanego zysku, a dzięki połączeniu własnych zasobów paliwa i wytwarzania energii oraz posiadaniu sieci dystrybucyjnych dostarcza energię elektryczną bezpośrednio do ponad 5 mln klientów<sup>52</sup>. *Sprawozdanie na temat informacji niefinansowych PGE Polskiej Grupy Energetycznej oraz Grupy Kapitałowej PGE za rok 2020*<sup>53</sup> w rozdziale 3 *Etyka i zgodność z prawem* zawiera sekcję dotyczącą „systemu komunikowania nieprawidłowości”. Zgodnie z zaprezentowaną tam informacją pracownicy a także interesariusze zewnętrzni „mają prawo i obowiązek zgłaszać incydenty niezgodności, w tym podejrzenie lub wystąpienie nieprawidłowości, których skutki mogą być szkodliwe dla spółek Grupy Kapitałowej PGE. Zgłoszenia mogą dotyczyć w szczególności działań o charakterze przestępczym, korupcyjnym, łamania praw człowieka czy konfliktu interesów”<sup>54</sup>. Zgłoszenie nieprawidłowości można dokonać za pomocą kilku alternatywnych sposobów:

- do bezpośredniego przełożonego,
- do komórki właściwej ds. Compliance (w spółce dominującej lub w spółkach zależnych),

---

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> <https://raportzintegrowany2018.ornlen.pl/pl/nasze-wartosci-i-zasady-postepowania> (21.07.2021).

<sup>49</sup> [https://www.ornlen.pl/PL/Odpowiedzialny\\_Biznes/Kodeks\\_etyki/Strony/PKN-ORLEN-Worlds-Most-Ethical-Company.aspx](https://www.ornlen.pl/PL/Odpowiedzialny_Biznes/Kodeks_etyki/Strony/PKN-ORLEN-Worlds-Most-Ethical-Company.aspx) (21.07.2021).

<sup>50</sup> <https://forsal.pl/artykuly/924871,swiatowe-championy-z-polski-kghm-pge-pkobbp-pkn-ornlen-pgnig-lotos.html> (21.07.2021).

<sup>51</sup> <https://www.stockwatch.pl/ranking-kapitalizacji/> (21.07.2021).

<sup>52</sup> <https://www.stockwatch.pl/gpw/pge.notowania,wskazniki.aspx> (21.07.2021).

<sup>53</sup> <https://www.gkpge.pl/relacje-inwestorskie/Materialy-do-pobrania> (21.07.2021).

<sup>54</sup> *Sprawozdanie na temat informacji niefinansowych PGE Polskiej Grupy Energetycznej oraz Grupy Kapitałowej PGE za rok 2020*, s. 16.

- za pośrednictwem dedykowanego adresu e-mail,
- za pomocą specjalnej infolinii,
- za pośrednictwem poczty do dyrektora Departamentu Compliance z dopiskiem na kopercie „do rąk własnych”, co można uczynić również anonimowo.

Całościowo system zgłaszania naruszeń koordynowany jest wewnętrznie przez Departament Compliance PGE Polskiej Grupy Energetycznej S.A. Co ciekawe, *Sprawozdanie* nie podaje dokładnej liczby spraw i ich rodzaju, ograniczając się jedynie do stwierdzenia, że około 23% spraw ze zgłoszeń naruszeń dotyczących spółek Grupy PGE w 2020 r. związanych było z obszarem praw człowieka<sup>55</sup>. PGE S.A. deklaruje, że jego system jest zgodny ze standardami wyznaczonymi przez Giełdę Papierów Wartościowych: „Standardy rekomendowane dla systemu zarządzania zgodnością w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz systemu ochrony sygnalistów w spółkach notowanych na rynkach organizowanych przez Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie”, a właściwe postawy, przyjęte wartości i etyczne standardy działania w zakresie etyki i zgodności z prawem determinuje Kodeks etyki Grupy PGE, który stanowi nadrzędną deklarację i podstawę dla innych regulacji wewnętrznych oraz wytycznych<sup>56</sup>.

### **Lotos S.A.**

Kolejną grupą kapitałową sklasyfikowaną przez stockwatch.pl 2021 r. jest Grupa Lotos S.A., koncern naftowy prowadzący działalność w Polsce i poza jej granicami, która uplasowała się na miejscu 25. z kapitalizacją na poziomie 9,49 mld zł<sup>57</sup>. Koncern zajmuje się wydobywaniem i przerobem ropy naftowej oraz sprzedażą hurtową i detaliczną produktów naftowych. Jest producentem i dostawcą m.in. benzyny bezołowiowej, oleju napędowego, oleju napędowego do celów opałowych, paliwa lotniczego oraz ciężkiego oleju opałowego, a produkuje i sprzedaje oleje smarowe i asfalty<sup>58</sup>. Obecnie trwa proces przejęcia Grupy Kapitałowej Lotos przez PKN Orlen S.A. Pomimo to warto zauważyć swoisty dualny system zgłaszania naruszeń i nadużyć. *Sprawozdanie Zarządu z działalności Grupy LOTOS S.A. oraz jej grupy kapitałowej za rok 2020*<sup>59</sup> opisuje oba te instrumenty, które w praktyce korporacyjnej innych grup kapitałowych pozostają zunifikowane. W ujęciu wdrożonym przez Grupę Kapitałową Lotos, jeżeli chodzi o materię „naruszeń”, należy odwołać się do działającego w koncernie „Programu

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> <https://www.stockwatch.pl/ranking-kapitalizacji/> (21.07.2021).

<sup>58</sup> <https://www.stockwatch.pl/gpw/lotos,notowania,wskazniki.aspx> (21.07.2021).

<sup>59</sup> *Sprawozdanie Zarządu z działalności Grupy LOTOS S.A. oraz jej grupy kapitałowej za rok 2020*, [https://inwestor.lotos.pl/1185/p,194,i,1085/raporty\\_i\\_dane/raporty\\_biezace/zamieszczenie\\_na\\_stronie\\_internetowej\\_grupy\\_lotos\\_sa\\_oswiadczenia\\_na\\_temat\\_informacji\\_niefinansowych\\_za\\_rok\\_2020](https://inwestor.lotos.pl/1185/p,194,i,1085/raporty_i_dane/raporty_biezace/zamieszczenie_na_stronie_internetowej_grupy_lotos_sa_oswiadczenia_na_temat_informacji_niefinansowych_za_rok_2020) (21.07.2021), s. 4 i n.

etycznego”, który dedykowany jest zarówno dla pracowników, jak i interesariuszy zewnętrznych. Składają się na niego: Kodeks etyki, Rzecznik ds. etyki, kanały zgłoszeniowe naruszeń kodeksu, edukacja pracowników oraz działania na rzecz łatwej komunikacji<sup>60</sup>. Kodeks etyki określa system wartości etycznych oraz normy i standardy postępowania, którymi każdy z pracowników GK Lotos powinien się kierować w miejscu pracy oraz w relacjach zewnętrznych, w tym w relacjach z interesariuszami<sup>61</sup>. W przypadku zgłoszeń naruszeń Kodeksu etyki właściwą osobą odpowiedzialną za rozpatrzenie będzie Rzecznik ds. etyki Grupy Kapitałowej Lotos – co istotne – pod warunkiem, że zgłoszenia nie są one anonimowe. W tym wypadku dane osoby zgłaszającej naruszenie (sygnalisty), jeśli taka jest jej wola, są przez Spółkę zachowane do wiadomości wyłącznie osoby rozpatrującej zgłoszenie<sup>62</sup>. W ramach form kontaktu z Rzecznikiem *Sprawozdanie* wymienia<sup>63</sup>:

- bezpośrednie spotkanie w porze dogodnej dla pracownika, umówione wcześniej przez telefon,
- rozmowę telefoniczną lub nagranie wiadomości,
- przesłanie e-maila na dedykowany adres,
- wypełnienie elektronicznego formularza zgłoszenia<sup>64</sup> oraz
- wysłanie pisma ze zgłoszeniem pocztą tradycyjną.

Kodeks etyki wskazuje, że Rzecznik po otrzymaniu zgłoszenia może przystąpić do wyjaśnienia sprawy samodzielnie lub angażując właściwą merytorycznie osobę lub jednostkę z GK Lotos. O swoich działaniach informuje Prezesa Zarządu Grupy Lotos S.A. oraz Prezesa Zarządu Spółki, której zgłoszenie dotyczy. Osoba zgłaszająca otrzymuje odpowiedź w zakresie podjętych dalszych działań<sup>65</sup>.

Druga grupa zgłoszeń obejmuje natomiast materię dotyczącą przeciwdziałania korupcji, nadużyciom oraz konfliktom interesu. W Grupie Kapitałowej Lotos obowiązuje dokument *Polityka przeciwdziałania nadużyciom* determinujący odrębną procedurę w tym zakresie. W GK Lotos pojęcie *nadużycie* jest rozumiane jako „celowe działanie lub zaniechanie działania, stanowiące złamanie przepisów prawa lub zasad obowiązujących w Grupie Kapitałowej LOTOS, w wyniku którego dopuszczająca się go osoba odnosi nieuprawnione korzyści lub którego rezultatem są nieuzasadnione straty ponoszone przez firmę. Za nadużycie uważane są wszelkie formy zachowań korupcyjnych”<sup>66</sup>. Omawiając to zagadnienie,

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, s. 191.

<sup>61</sup> [https://www.lotos.pl/179/c,25/grupa\\_kapitalowa/kontakt](https://www.lotos.pl/179/c,25/grupa_kapitalowa/kontakt) (21.07.2021).

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> *Sprawozdanie Zarządu z działalności Grupy LOTOS S.A. oraz jej grupy kapitałowej za rok 2020*, s. 191.

<sup>64</sup> Dość rozbudowany, dedykowany formularz znajduje się na stronie: [https://odpowiedzialny.lotos.pl/1073/nasza\\_odpowiedzialnosc/w\\_biznesie/kodeks\\_etyki#form](https://odpowiedzialny.lotos.pl/1073/nasza_odpowiedzialnosc/w_biznesie/kodeks_etyki#form) (21.07.2021).

<sup>65</sup> *Kodeks etyki Grupy Lotos S.A.*, [https://odpowiedzialny.lotos.pl/1073/nasza\\_odpowiedzialnosc/w\\_biznesie/kodeks\\_etyki#form](https://odpowiedzialny.lotos.pl/1073/nasza_odpowiedzialnosc/w_biznesie/kodeks_etyki#form) (21.07.2021), s. 23.

<sup>66</sup> [https://www.lotos.pl/179/c,25/grupa\\_kapitalowa/kontakt](https://www.lotos.pl/179/c,25/grupa_kapitalowa/kontakt) (21.07.2021).

warto zauważyć, że *Sprawozdanie Zarządu* wskazuje, że właśnie w 2020 r. „zaktualizowano kanały powiadamiania w przypadku wystąpienia uzasadnionych podejrzeń popełnienia nadużycia przez kierownictwo, pracowników Grupy Kapitałowej LOTOS oraz dostawców, wykonawców lub innych podmiotów związanych biznesowo z Grupą Kapitałową LOTOS”<sup>67</sup>. Zgłoszeń nadużyć można także dokonywać za pośrednictwem kilku kanałów, jak:

- rozmowa telefoniczna lub nagranie wiadomości na dedykowanej infolinii,
- przesłanie wiadomości na specjalny adres e-mail,
- wypełnienie elektronicznego formularza zgłoszeniowego<sup>68</sup>,
- skierowanie pisma na adres Szefa Biura Kontroli Wewnętrznej Grupa Lotos S.A.

Wszystkie wymienione kanały są odrębne od kanałów zgłoszeń naruszeń etycznych i można z nich skorzystać anonimowo. Informacje otrzymane za pośrednictwem tych kanałów trafiają bezpośrednio do Szefa Biura Kontroli Wewnętrznej i poddawane są wyjaśnieniu w trybie postępowania sprawdzającego lub kontrolnego<sup>69</sup>. Wedle przyjętej procedury zgłoszenia i pozostałe informacje Szef Biura Kontroli Wewnętrznej przekazuje w postaci comiesięcznego raportu do Dyrektora ds. Bezpieczeństwa i Kontroli Wewnętrznej Grupy Lotos S.A. Jeżeli istnieje podejrzenie wystąpienia nadużycia, Biuro Kontroli Wewnętrznej ma podjąć niezwłocznie działania ukierunkowane na zgromadzenie wszelkich informacji umożliwiających ustalenie, czy faktycznie doszło do nadużycia, oraz przeprowadza czynności w celu dokonania prawidłowej kwalifikacji danego zdarzenia. Jeżeli nadużycie zostanie potwierdzone, inicjowane są działania w zakresie odpowiedzialności porządkowej, personalnej, korporacyjnej lub materialnej, a także zabezpieczające przed wystąpieniem podobnych przypadków w przyszłości, a w razie potrzeby zawiadomienie odpowiednich organów oraz wystąpienie na drogę sądową przeciwko sprawcy nadużycia w celu naprawienia szkody poniesionej przez Spółkę<sup>70</sup>. Całość dokumentacji potwierdzającej wystąpienie nadużycia przekazywana jest właściwym organom, które zostały powiadomione o tym nadużyciu.

### **Tauron Polska Energia S.A.**

Na miejscu 33. w 2021 r. w rankingu [stockwatch.pl](https://www.stockwatch.pl) znalazł się Tauron Polska Energia S.A. z kapitalizacją na poziomie 5,73 mld zł<sup>71</sup>. Grupa Kapitałowa Tauron specjalizuje się w zakresie dystrybucji i sprzedaży detalicznej energii elektrycznej,

<sup>67</sup> *Sprawozdanie Zarządu z działalności Grupy LOTOS S.A. oraz jej grupy kapitałowej za rok 2020*, s. 192.

<sup>68</sup> [https://odpowiedzialny.lotos.pl/1700/nasza\\_odpowiedzialnosc/w\\_biznesie/polityka\\_przeciw\\_dzialania\\_naduzyciom](https://odpowiedzialny.lotos.pl/1700/nasza_odpowiedzialnosc/w_biznesie/polityka_przeciw_dzialania_naduzyciom) (21.07.2021).

<sup>69</sup> *Sprawozdanie Zarządu z działalności Grupy LOTOS S.A. oraz jej grupy kapitałowej za rok 2020*, s. 192.

<sup>70</sup> *Przeciwdziałanie nadużyciom w Grupie Kapitałowej LOTOS*, [https://odpowiedzialny.lotos.pl/1700/nasza\\_odpowiedzialnosc/w\\_biznesie/polityka\\_przeciwdzialania\\_naduzyciom](https://odpowiedzialny.lotos.pl/1700/nasza_odpowiedzialnosc/w_biznesie/polityka_przeciwdzialania_naduzyciom) (21.07.2021), s. 2.

<sup>71</sup> <https://www.stockwatch.pl/ranking-kapitalizacji/> (21.07.2021).

będąc drugim producentem energii elektrycznej w Polsce oraz dysponuje blisko 20-procentowym udziałem w wydobywaniu węgla kamiennego w Polsce<sup>72</sup>. *Sprawozdanie na temat informacji niefinansowych Grupy Kapitałowej Tauron za rok 2020*<sup>73</sup> zawiera dość obszerne informacje dotyczące „procedur należytej staranności”. Co ważne, „należyta staranność” w GK Tauron może być wykazana na podstawie szeregu działań, m.in.<sup>74</sup>:

- przyjęcia i stosowania Kodeksu Odpowiedzialnego Biznesu Grupy Tauron,
- przyjęcia i stosowania Polityki Zgodności Grupy Tauron,
- uregulowania funkcji zarządzania zgodnością w Grupie Tauron,
- przyjęcia i stosowania Polityki antykorupcyjnej w Grupie Tauron
- dostosowania do rekomendacji dotyczących zakazu tworzenia mechanizmów służących finansowaniu korzyści majątkowych i osobistych,
- przeprowadzania szkoleń z zakresu zgodności,
- rozpoczęcia procesu wdrażania klauzul antykorupcyjnych do stosowania w umowach,
- przyjęcia i stosowania Zasad przyjmowania i wręczania upominków w Grupie Tauron,
- uregulowania kwestii dotyczących sponsoringu,
- uregulowania i wdrożenia Systemu Zgłaszania Nadużyć w Grupie TAURON oraz prowadzenia postępowań wyjaśniających,
- wdrożenia i stosowania Procedury Oceny Wiarygodności Kontrahentów w Grupie Tauron,
- wdrożenia i stosowania Zasad postępowania w przypadku kontroli w spółkach Grupy Tauron,
- wdrożenia i stosowania Procedury przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu Grupy Tauron.

GK Tauron bardzo skrupulatnie zdaje się podchodzić do kwestii zgłaszania naruszeń i ochrony sygnalistów, co można wywnioskować na podstawie pogłębionej lektury *Sprawozdania*. Ograniczając się jedynie do zagadnienia systemu zgłaszania nadużyć, stwierdzić należy, że jego ramy precyzują przede wszystkim dwa kluczowe dokumenty: Kodeks Odpowiedzialnego Biznesu Grupy Tauron oraz Polityka Zgodności Grupy Tauron. W ramach wdrożonego systemu umożliwiono zarówno pracownikom, jak i interesariuszom zewnętrznym sygnalizowanie naruszeń Kodeksu oraz działań niezgodnych z prawem za pośrednictwem jasno ustalonych kanałów komunikacji. Przedmiotowe regulacje wskazują, że „każdy pracownik w przypadku wejścia w posiadanie informacji o działaniach niezgodnych z prawem lub postanowieniami Kodeksu, wątpliwości, co do zgodności postę-

<sup>72</sup> <https://www.stockwatch.pl/gpw/tauronpe,notowania,wskazniki.aspx> (21.07.2021).

<sup>73</sup> *Sprawozdanie na temat informacji niefinansowych Grupy Kapitałowej Tauron za rok 2020*, [https://www.tauron.pl/tauron/o-tauronie/-/media/tauron/o-tauronie/esg/sprawozdanie\\_nt\\_informacji\\_niefinansowych\\_2020\\_ESG.ashx](https://www.tauron.pl/tauron/o-tauronie/-/media/tauron/o-tauronie/esg/sprawozdanie_nt_informacji_niefinansowych_2020_ESG.ashx) (21.07.2021r.), s. 150.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

powania z przepisami prawa lub zasadami określonymi w Kodeksie, powinien skonsultować się ze swoim przełożonym lub Pełnomocnikiem ds. Zgodności lub Koordynatorem ds. Zgodności albo Komisją Etyki funkcjonującą w danej Spółce<sup>75</sup>. W ramach działalności Grupy Tauron istnieje również możliwość skorzystania z dedykowanego elektronicznego Formularza Zgłoszenia Nadużycia<sup>76</sup>, który pomyślany został przede wszystkim z myślą o interesariuszach zewnętrznych oraz o osobach chcących ujawniać nieprawidłowości anonimowo. Co do pozostałych kanałów zgłoszeń *Sprawozdanie* określa je następująco<sup>77</sup>:

- osobiście do bezpośredniego przełożonego, Pełnomocnika ds. Zgodności lub Koordynatora ds. Zgodności,
- pisemnie na adres Pełnomocnika ds. Zgodności,
- telefonicznie na dedykowany numer telefonu,
- poprzez dedykowany e-mail.

Wszystkie one służą do zgłaszania zachowań niezgodnych z obowiązującym prawem, regulacjami wewnętrznymi lub wewnątrz korporacyjnymi GK Tauron albo normami etycznymi określonymi w Kodeksie Odpowiedzialnego Biznesu Grupy Tauron<sup>78</sup>. *Sprawozdanie* zauważa także jedną bardzo ważną w ocenie piszącego drogę, a mianowicie w szczególnych przypadkach zgłoszenia mogą być kierowane pisemnie bezpośrednio do Rady Nadzorczej Spółki<sup>79</sup>. Takie rozwiązanie należy ocenić bardzo pozytywnie.

Uruchomione zgłoszeniem postępowanie w zależności od osoby, do której tafia, przedstawia się w następujący sposób<sup>80</sup>:

1. W przypadku zgłoszenia się pracownika do przełożonego powinien on niezwłocznie poinformować o tym fakcie Pełnomocnika ds. Zgodności, a w spółce innej niż Tauron Polska Energia – właściwego Koordynatora ds. Zgodności.
2. Pełnomocnik ds. Zgodności lub odpowiednio Koordynator ds. Zgodności po otrzymaniu zgłoszenia potwierdza osobie dokonującej zgłoszenia fakt jego przyjęcia (co oczywiście nie dotyczy zgłoszeń anonimowych), po czym dokonuje stosownej weryfikacji jego prawdziwości oraz podejmuje z zachowaniem należytej staranności działania następcze mające na celu wyjaśnienie okoliczności wskazanych w zgłoszeniu zgodnie z procedurami obowiązującymi w tym zakresie w GK Tauron. Ważna jest też informacja zwrotna do sygnalisty zgłaszającego naruszenie. Jeżeli zgłoszenie nie jest anonimowe, wówczas odpowiednio Pełnomocnik lub Koordynator informują zgłaszającego zarówno o ostatecznym wyniku postępowania wyjaśniającego, jak i o jego ewentualnym przedłużeniu w związku z trwającą analizą zgłoszenia.

---

<sup>75</sup> <https://www.tauron.pl/tauron/o-tauronie/zgodnosc-compliance> (21.07.2021).

<sup>76</sup> <https://www.tauron.pl/tauron/o-tauronie/formularz-zgloszenia-naduzycia> (21.07.2021).

<sup>77</sup> *Sprawozdanie na temat informacji niefinansowych Grupy Kapitałowej Tauron za rok 2020*, s. 150.

<sup>78</sup> *Ibidem*, s. 151.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

Co istotne, w Grupie Tauron prowadzony jest specjalny Rejestr Nadużyć, do którego wpisywane jest każde zgłoszenie, a na koniec od strony formalnej z każdego przeprowadzonego postępowania sporządzany jest odpowiedni protokół wyjaśniający. Jeżeli zgłoszone nieprawidłowości zostaną potwierdzone, każdy podmiot GK Tauron zobowiązany jest wdrożyć odpowiednie działania naprawcze.

Ważnym punktem występującym w *Sprawozdaniu* Tauronu jest niespotykana w innych badanych sprawozdaniach informacja o statystyce wpływających zgłoszeń (a nie potwierdzonych przypadków, która w zazwyczaj badanych sprawozdań wynosi 0). W całej GK Tauron w 2020 r. zgłoszono łącznie 63 potencjalne przypadki nadużyć, w tym poprzez Formularz Zgłoszenia Nadużycia wpłynęły 33 zgłoszenia<sup>81</sup>. Ta statystyka w sposób wyraźny obrazuje, że istnieje potrzeba rozwijania przede wszystkim bezpiecznych, elektronicznych kanałów zgłaszania naruszeń.

## Podsumowanie

Na podstawie dokonanego przeglądu wysnuć można wnioski, że pomimo braku uchwalenia polskiej regulacji dokonującej transpozycji dyrektywy o sygnalistach do porządku krajowego czołowe polskie spółki energetyczne i ich grupy kapitałowe dokonują na własną rękę interpretacji postanowień tego aktu prawnego, stopniowo zmieniając pod jego kątem swoje procedury wewnętrzne, co jest zgodnie z wyrażoną we wstępie tezą, wedle której funkcjonowanie wewnętrznych systemów whistleblowingowych w spółkach energetycznych może już teraz wiązać się także ze zgłaszaniem naruszeń prawa Unii. Celem szczegółowym badania była diagnoza dotycząca indywidualnego przygotowania „energetycznych championów”. W rezultacie należy stwierdzić jednak, że konieczne są korekty odnoszące się do wyznaczonych przez dyrektywę nowych standardów czasowych postępowań po dokonaniu zgłoszenia przez sygnalistę, które w większości przypadków w ramach dokonanego przeglądu dotąd pozostają niedookreślone. W ocenie piszącego te akurat zmiany winny się pojawić wraz z wejściem w życie krajowej implementacji.

Wśród dostępnych kanałów zgłoszeniowych rysuje się tendencja częstszego posługiwania się formami elektronicznymi, które szybciej informują o zaistniałym problemie, jak również w razie potrzeby gwarantują sygnaliście pełną anonimowość. Jest to zatem istotna wskazówka dla ustawodawcy krajowego w kontekście ekonomizacji procesu wdrożeniowego.

Z perspektywy aksjologii prawa spółek handlowych po dokonaniu badania można zauważyć jedną dość dużą praktyczną wadę systemów zgłaszania nieprawidłowości w analizowanych spółkach „centralnych” i ich grupach kapitałowych,

---

<sup>81</sup> *Ibidem*.

a mianowicie pomijanie lub marginalizowanie roli rad nadzorczych w procesie ewaluacji zgłoszeń naruszeń. Z zasady przyjmuje się podległość jednostek odpowiadających za kanały zgłoszeniowe wobec zarządu, niekiedy jedynie „w ważnych przypadkach”, informując o tym radę nadzorczą. W ocenie piszącego jest to wyraźne osłabianie organu, który jest „gwarantem bezpieczeństwa” w spółce. Co więcej, wszelkie nieprawidłowości powinny w ramach tworzonych systemów równolegle trafiać do osób merytorycznie zajmujących się obsługą kanałów zgłoszeń, np. w jednostkach compliance, jak również w każdym przypadku to członków rad nadzorczych, w których gestii leży stała kontrola działalności spółki we wszystkich obszarach, w tym także działań podejmowanych przez zarząd, a dotyczących sygnalizowanych zgłoszeń nieprawidłowości. *De lege ferenda* wydaje się więc konieczne podczas dokonywania krajowej transpozycji ustanowienie normy korygującej dotychczas ukutą praktykę korporacyjną w tym zakresie. Być może wynika ona z prostej recepcji wzorów anglosaskich wyraźnie cechujących się układem monistycznym nadzoru właścicielskiego. Tym bardziej zatem niezbędna jest rzeczowa debata nad ostateczną wersją projektu<sup>82</sup>.

Warto zauważyć, że reforma wdrażająca dyrektywę o sygnalistach wiązać się będzie z dużymi nakładami finansowymi – być może większymi niż w przypadku unijnej reformy ochrony danych osobowych. O ile zatem spółki z udziałem Skarbu Państwa, które mają doświadczenie w funkcjonowaniu systemów zgłaszania naruszeń oraz dysponują odpowiednimi środkami finansowymi, z tym zagadnieniem powinny sobie dość łatwo poradzić, o tyle będzie to problematyczne dla administracji państwowej, w tym dla centralnych regulatorów czy ministerstw sprawujących nadzór właścicielski, które samodzielnie nie dysponują w tym zakresie ani odpowiednim zapleczem eksperckim, ani doświadczeniem czy nawet środkami finansowymi w dobie pandemii COVID-19. Być może właściwszą strategią władz centralnych niż zwlekanie z transpozycją powinna być walka na forum unijnym o odroczenie wdrożenia wysoce kosztochłonnej reformy na czas stabilizacji gospodarek krajowych po zawirowaniach wywołanych pandemią<sup>83</sup>.

## Bibliografia

- Baran B., *HR Compliance a ryzyka braku zgodności regulacyjnej oraz zarządzania zasobami ludzkimi*, <https://www.prawo.pl/kadry/hr-compliance-a-ryzyka-braku-zgodnosciregulacyjnej-oraz,501786.html> (21.07.2021).
- Gniedzia R., *Ochrona sygnalistów: Nowe obowiązki dla przedsiębiorców*, <https://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/1456305,ochrona-sygnalistow-obowiazki-przedsiębiorcow.html> (21.07.2021).
- Europa. Słownik wyrazów obcych*, red. I. Kamińska-Szmaj, Wrocław 2001.

---

<sup>82</sup> G.J. Leśniak, *Sygnaliści jeszcze czekają na ochronę w polskim prawie*, <https://www.prawo.pl/kadry/kiedy-bedzie-gotowy-projekt-ustawy-ktora-wdrozy-dyrektywe-ue-by,509050.html> (21.07.2021).

<sup>83</sup> *Ibidem*.



- Hryniewicz R., Krak K., *Sygnaliści w organizacji. Jak skutecznie wdrożyć system sygnalizowania nieprawidłowości?*, Warszawa 2019.
- Kleinhempel M., *Whistleblowing Not an Easy Thing to Do*, „Effective Executive” 2011, no. 7.
- Kobroń L., *Czy Polskę czeka era „etycznych donosów”?* *Spoleczno-prawne aspekty działania whistleblowera*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ Nauki Społeczne” 2015, nr 10(1).
- Ledwoń P., *Dyrektwa unijna: sygnalista pod ochroną także w urzędzie*, <https://www.rp.pl/Urzednicy/307079979-Dyrektwa-unijna-sygnalista-pod-ochrona-takze-w-urzedzie.html> (21.07.2021).
- Leśniak G.J., *Sygnaliści jeszcze czekają na ochronę w polskim prawie*, <https://www.prawo.pl/kadry/kiedy-bedzie-gotowy-projekt-ustawy-ktora-wdrozy-dyrektwe-ue-by,509050.html> (21.07.2021).
- Mroczyński-Szmaj Ł., *Ochrona sygnalisty na rynku kapitałowym. Perspektywa wybranych spółek giełdowych* [w:] *Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Warszawa 2021.
- Olszewski J., *Ważniejsze obowiązki informacyjne w publicznych spółkach akcyjnych – na przykładzie spółek Skarbu Państwa* [w:] *Spółki Skarbu Państwa na rynku kapitałowym*, red. A. Kidyba, M. Michalski, Warszawa 2017.
- Rogowski W., *Whistleblowing, czyli czego się nie robi dla pozyskania zaufania inwestorów*, „Przeгляд Corporate Governance” 2007, nr 2.
- Rutkowska A., Kantor-Kilian A., *Akceptacja sygnalistów w miejscu pracy i wdrożenie ich ochrony przez dyrektywę UE*, <https://www.rp.pl/Sady-i-prokuratura/306109988-Akceptacja-sygnalistow-w-miejscu-pracy-iwdrozenie-ich-ochrony-przez-dyrektwe-UE.html> (21.07.2021).
- Systemy zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce*, red. B. Jagura, B. Makowicz, Warszawa 2019.
- Tomanek B., *Sygnaliści ograniczą straty – dlaczego warto mieć procedury whistleblowingu*, <https://www.rp.pl/Kadry/303319965-Sygnalisci-ogranicza-straty---dlaczego-warto-miec-procedury-whistleblowingu.html> (21.07.2021).
- Whitaker L.P., *The Whistleblower Protection Act: An Overview. CRS Report for Congress*, no. 3/2007, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL33918.pdf> (21.07.2021).
- Wróblewski T., *Sygnaliści w spółkach giełdowych – po cichu i bocznymi drzwiami*, <https://cowprawiepiszczy.com/2019/12/sygnalisci-w-spolkach-gieldowych-po-cichu-i-bocznymi-drzwiami/> (21.07.2021).
- Zarzycki M., *Kim jest sygnalista w projekcie ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych*, <https://www.rp.pl/Firma/304039994-Kim-jest-sygnalista-w-projekcie-ustawy-o-odpowiedzialnoscipodmiotow-zbiorowych.html> (21.07.2021).

## Streszczenie

W opracowaniu omówiono zasady ochrony sygnalisty w systemach ładów korporacyjnych polskich spółek energetycznych oraz modelowe zasady wynikające z tzw. dyrektywy o sygnalistach. W szczególności zwrócono uwagę na fakt, że już 30 listopada 2019 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o ofercie publicznej. Znalazł się w niej przepis (art. 97d) nakładający na emitentów instrumentów finansowych obowiązek zapewnienia łatwego, nieskrępowanego i bezstresowego zgłaszania zarządowi lub radzie nadzorczej naruszeń prawa, procedur, a także zasad etycznych. Dodatkowo na dotychczasowe krajowe prawodawstwo nakłada się nowa regulacja unijna – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz. Urz. UE z 26 listopada 2019 r., L 305/17), tzw. dyrektywa o sygnalistach. Zgodnie ze swoim zakresem przedmiotowym również polskie spółki energetyczne zobligowane będą do dostosowania swoich procedur m.in. dotyczących za-

mówień publicznych (art. 2 ust. 1 lit. a ppkt (i) dyrektywy wz. z Załącznikiem Część I A) do nowych zasad, bowiem zakresem zastosowania w obszarze zamówień objęta została m.in. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. Urz. UE z 28 marca 2014 r., L 94/243). Data transpozycji nałożona na państwa członkowskie minęła 17 grudnia 2021 r. Autor zwraca uwagę na konieczność wdrożenia rozwiązań włączających aktywnie rady nadzorcze w proces ewaluacji zgłoszeń składanych przez sygnalistów.

*Słowa kluczowe:* sygnalista, ład korporacyjny, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937

## **WHISTLEBLOWING IN THE LIGHT OF THE NEW PRINCIPLES OF THE WHISTLEBLOWER DIRECTIVE AND IN THE EXPERIENCES OF CORPORATE GOVERNANCE OF POLISH ENERGY PARTNERSHIPS**

### Summary

In this paper (occurrence), will be discussed the principles of whistleblower protection in the corporate governance systems of Polish energy partnerships, as well will be presented the model principles resulting from the so-called whistleblower directive. In specific, attention will be concentrated, to the fact major change, witch was made by the amendment to the Act on public offering entered into force of 30 November 2019. It contained a provision (Art. 97d) imposing on issuers of financial instruments the obligation to ensure easy, unrestricted and stress-free reporting of violations of law, procedures, as well as ethical principles to the management board or the supervisory board. In addition, a new EU regulation is imposed on national polish legislation – Directive of the European Parliament and of the Council (EU) 2019/1937 of 23 October 2019 – on the protection of persons reporting violations of EU law (EU Journal of Laws of 2019 L 305/17 from 26.11.2019) – so-called whistleblower directive. In according new regulation, Polish energy partnerships will also be obliged to adapt their procedures, special regarding public procurement (Art. 2 (1) (a) (i) of the Directive with Annex Part I A) to the new rules, because the scope of application in the area of public procurement has been covered to (among others) Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the award of contracts by entities operating in the sectors of water management, energy, transport and postal services, repealing Directive 2004/17/EC (Official Journal of the EU of 2014 L 94/243 from 28.3.2014). The transposition date imposed on Member States is 17 December 2021. The author draws attention to the need to implement solutions that actively involve supervisory boards in the process of evaluating reports submitted by whistleblowers.

*Keywords:* whistleblower, corporate governance, Directive of the European Parliament and of the Council (EU) 2019/1937

**Monika Nowikowska**

Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie  
ORCID: 0000-0001-5166-8375

**THE RIGHT TO PRIVACY VERSUS STATE SECURITY –  
A CONFLICT OF CONSTITUTIONAL VALUES****General remarks**

The issues discussed in this paper entail the resolution of the conflicts of constitutional values: state security versus the right to privacy. The author has set an objective to determine how the conflict of the two values: state security and the protection of individuals' rights to privacy should be resolved, and which criteria are decisive for determining which of these rules takes precedence over the other. It is an important and difficult issue, as both values have their legal basis in the Constitution of the Republic of Poland<sup>1</sup>. They are both equally important, and the resolution of the conflict always results in the restriction of one of the values.

In order to provide answers to the above question, it is first necessary to define the legal nature of both values, and whether state security and the right to privacy may be regarded as legal principles. The notion of "legal principle" was widely discussed in the literature on the subject<sup>2</sup>, hence the analysis in this paper is limited to the discussion of the essence and the characteristic features of legal norms which are considered to be legal principles.

The real conflict between the analysed rules may take place, among others, as part of the statutory tasks performed by law enforcement authorities, such as wire-tapping or video surveillance. Operational and investigative actions performed by authorised bodies constitute a significant limitation of the legal protection of private life, guaranteed under Art. 47 of the Polish Constitution, and the freedom and secrecy of communication, stipulated in Art. 49 of the Polish

<sup>1</sup> Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997 r. (Dz.U. 1997, no. 78, item 483).

<sup>2</sup> K. Osajda, *Znaczenie zasad prawa dla wykładni prawa (na przykładzie prawa cywilnego)* [in:] *Teoria i praktyka wykładni prawa*, ed. P. Winczorek, Warszawa 2005, pp. 261–281; J. Oniszczuk, *Zasada prawa – teoria i praktyka konstytucyjna*, "Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego w Warszawie. Prawo" 2004, no. 9, pp. 21–46; W. Pogasz, *O legitymowaniu zasad prawa*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 1987, no. 2, pp. 123–135.

Constitution<sup>3</sup>. In this sense, there is a natural antinomy between state security and the privacy of individuals, and between personal liberties and state interference<sup>4</sup>. As D. Szumiła-Kulczycka aptly noted, there are two values indispensable for a dignified and satisfying human life. One of them is freedom, and the other is security. One cannot exist without the other: security without freedom equals bondage, and freedom without security is no more than chaos and the sense of being lost. The more freedom, the less security, and the more security, the less freedom<sup>5</sup>.

Society is surely inclined to give up a part of its freedom in exchange for security. Such a concession is an element of a social contract. However, it is a challenge to define the mutual boundaries of compromise between freedom and security. To what extent can individuals resign from their right to freedom in favour of common security, and to what extent can the state withdraw from the implementation of its security policy with a view to ensuring the required extent of freedom?<sup>6</sup>

### **The notion, division, legal nature and meaning of legal principles**

Polish legal commentaries do not include a uniform legal definition of “legal principles”. K. Osajda defines legal principles as norms which form part of the positive normative system and which, through their presence in a legal system and with their special role to play, affect the development of other norms in the course of deciding on their content at the systemic interpretation stage<sup>7</sup>.

In the literature on the subject, attempts have been made to define the legal principles and they mostly refer to indicating certain characteristic features, their significance and the special role which the principles play in the legal system. Three basic properties of legal principles are widely indicated, and they include: 1) binding legal force; 2) precedence over other norms in the legal system, and 3) the special role in the legal system (social significance)<sup>8</sup>.

As regards point 1, binding legal force is expressed in the fact that a given principle is expressly stated in a legal text, or can be derived from such text<sup>9</sup>.

---

<sup>3</sup> T. Gardocka, *Ustawa antyterrorystyczna a wolności konstytucyjne* [in:] *Pozyskiwanie informacji w walce z terroryzmem*, eds. P. Herbowski, D. Ślączyńska, D. Jagiełło, Warszawa 2017, p. 85.

<sup>4</sup> D. Szumiła-Kulczycka, *Między ochroną prywatności a bezpieczeństwem – uwagi na tle orzecznictwa ETPCz i TSUE* [in:] *Pozyskiwanie informacji w walce z terroryzmem*, eds. P. Herbowski, D. Ślączyńska, D. Jagiełło, Warszawa 2017, p. 68.

<sup>5</sup> D. Szumiła-Kulczycka, *Między ochroną...*, p. 68.

<sup>6</sup> M. Nowikowska, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze a prywatność jednostki – uwagi na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, “Kontra” 2019, no. 1, p. 32.

<sup>7</sup> K. Osajda, *Znaczenie zasad...*, p. 267.

<sup>8</sup> Z. Ziemiński, *Moc wiążąca “zasad prawa”* [in:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974, p. 53.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 54.

As regards point 2, the precedence of legal principles may be demonstrated by a higher position in the hierarchy of a legal system, for instance, by including them in the constitution. The qualification of a given norm as a legal principle might be facilitated by the position of a legal act which includes such a norm in the hierarchy of the sources of law, and its position within the structure of a given legal act, e.g., whether it is placed at the beginning or in the final part of such a legal act<sup>10</sup>.

As regards point 3, social significance is indicated as the third constitutive property of legal principles, as a given norm can be considered to be particularly important for a specified group of people. The significance of principles is expressed in the fact that they are particularly vital from a certain point of view. This mainly involves the social significance of a given principle. The special role of legal principles in a given legal system may be demonstrated in the direction of legislative activities or the in the marking out of a direction of the application of laws and the interpretation of its provisions<sup>11</sup>.

The aforementioned properties allow for the understanding of the nature and importance of legal principles in legal systems, and facilitate the explanation of the notion.

So-called constitutional principles are vital from the point of view of the issues discussed in this paper. It is widely acknowledged that they are legal norms included in the Constitution which are characterised by special importance and significance in relation to other constitutional norms and the entire legal system, and they mark out the directions for interpreting and construing the other norms in the legal system<sup>12</sup>. Z. Zawadzka was right to note that “special emphasis is placed on the vital role of these principles – they govern the most significant state-system issues and fundamental human rights and liberties, they constitute the basis for the interpretation of Acts in line with the constitution, and affect the construction of other norms by way of systemic interpretation”<sup>13</sup>. These principles are also referred

---

<sup>10</sup> S. Wronkowska, *Sposoby formułowania “zasad prawa” w tekstach prawniczych i ich interpretacja jako norm postępowania* [in:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa...*, p. 96.

<sup>11</sup> See more: M. Korycka, *Zasady prawa*, “Jurysta” 2007, no. 8, p. 4; S. Wronkowska, *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)* [in:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, ed. S. Wronkowska, Warszawa 2006, pp. 118–119; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004, p. 43; T. Zalasinski, *W sprawie pojęcia konstytucyjnej zasady prawa*, “Państwo i Prawo” 2004, no. 8, p. 21; M. Kordela, *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [in:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, ed. S. Wronkowska, Warszawa 2006, p. 140.

<sup>12</sup> M. Granat, *Konstytucyjne zasady ustroju. Pojęcie “zasad naczelných”* [in:] *Polskie prawo konstytucyjne*, ed. W. Skrzydło, Lublin 2008, p. 104; Z. Witkowski, *Wybrane zasady ustroju Rzeczypospolitej* [in:] *Prawo konstytucyjne*, ed. Z. Witkowski, Toruń 2009, p. 61.

<sup>13</sup> Z. Zawadzka, *Wolność prasy a ochrona prywatności osób wykonujących działalność publiczną. Problem rozstrzygnięcia konfliktu zasad*, Warszawa 2013, p. 87.

to as cardinal rules, as certain guiding ideas of the Basic Law, the most fundamental rules characterised by special significance. They determine the nature of the state system and on the system of its powers, they refer to the liberties and rights vested in individuals, and are characterised by a higher degree of importance<sup>14</sup>.

To sum up the above deliberations, it can be stated that the legal norms which guarantee the right to privacy and state security under Polish constitutional laws, as discussed in this paper, are constitute part of the axiology of the principles of the system with the unquestioned status of: the principle of a democratic state (Art. 2 of the Polish Constitution – “The Republic of Poland is a democratic state justice that implements the principles of justice”) and human dignity (Art. 30 of the Polish Constitution – “The inherent and inalienable dignity of man is the source of human and civil freedom and rights. It is inviolable, and its respect and protection is the responsibility of public authorities”). Ensuring state security as an element of the state's axiology is, on the one hand, a task of the state, broadly understood public authority, and, on the other hand, a constitutional value. It can be stated, that the principle of a democratic state has properties that distinguish it from other norms, i.e. it has binding legal force, takes precedence over other legal norms and is characterized by a special role in the legal system. The direction of interpretation and implementation of this value is, of course, determined by the axiology of the rule of law.

The right to privacy is, on the one hand, the right of the individual, and, on the other hand, the obligation of the state (public authority) to provide the individual with the necessary guarantees in the implementation of the right to privacy in the process of both law making and application. The right to privacy is undoubtedly a component of the principles of the rule of law and human dignity.

## **Right to privacy as a constitutional value**

The concept of the right to privacy as a personal interest subject to legal protection comes from the American “right of privacy” doctrine<sup>15</sup>. In Poland,

---

<sup>14</sup> W. Zakrzewski, *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* [in:] *Polskie prawo konstytucyjne*, ed. W. Skrzydło, Lublin 2008, p. 163.

<sup>15</sup> S. Stalla-Bourdillon, J. Phillips, M.D. Ryan, *Privacy vs. Security*, New York–Dordrecht 2014, p. 7; A. Etzioni, *Privacy in a Cyber Age. Policy and Practice*, New York 2015, p. 101; A.W. Bradley, K.D. Ewing, *Constitutional and administrative law*, Harlow 2003, p. 451; I. Loveland, *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights. A Critical Introduction*, Oxford 2006, p. 654; W.B. Lockhart, Y. Kamisar, J.H. Choper, S.H. Shiffrin, *Constitutional law and liberties. Cases – comments – questions*, St. Paul Minnesota 1991, p. 430; R.A. Smolla, *Privacy and the First Amendment Right to gather news*, “Georgia Washington Law Review” 1999, p. 1106; A.D. Morton, *About newsgathering: Personal Privacy, Law Enforcement, and the Law of Unintended Consequences for Anti-paparazzi legislation*, “University of Pennsylvania Law Review” 1999, s. 1447; R.M. O’Neil, *Privacy and press freedom: Paparazzi and other intruders*, “University of Illinois Law Review” 1999, s. 706.

A. Kopff was the first to put forward a thesis that the sphere of private life belongs to the personal interests of individuals and is subject to protection under the provisions of the Civil Code. According to him, the sphere of private life constitutes personal interests which includes everything that, “due to the justifiable isolation of individuals from the society at large, is aimed at an individual’s mental and personal development and the maintenance of the social position the individual has reached”<sup>16</sup>.

The right to privacy was laid down *expressis verbis* in Art. 47 of the Polish Constitution, in accordance with which everyone has the right to the legal protection of their private and family life, their honour and good reputation, and to decide about their personal life. Under this provision, everyone is guaranteed the right to the legal protection of their private life. Pursuant to the Polish Constitution, privacy has been assigned two meanings. From a comprehensive perspective, it is understood as the freedom from interference in the spheres unavailable to other persons and the freedom to decide about one’s life, views, and convictions, while in the narrower sense, it is equivalent to the right to decide about the range of personal information to be disclosed to others<sup>17</sup>. The right to privacy also constitutes one of the personal interests whose protection is guaranteed under Art. 23 and 24 of the Civil Code<sup>18</sup>.

The analysis of the provisions of the Polish Constitution demonstrates that, in addition to Art. 47, the right to privacy is guaranteed under a number of other complementary provisions. For example, under Art. 51(1), no one can be obligated to disclose their personal information otherwise than as provided in Acts – so-called right to information autonomy. This provision guarantees the protection of data and information concerning citizens – individuals – and the freedom to keep confidential any information which, in the view of such persons, belongs to the sphere of their private or intimate life. Any exceptions from the principle of information autonomy may be provided only where it is necessary in a democratic state of law, and subject to stringent formal and substantive rules in line with the principle of proportionality<sup>19</sup>.

Similarly, under Art. 53(7) of the Polish Constitution, it is indicated that no one can be obliged by public authorities to reveal their world views, religious convictions or religious affiliation. According to the literature on the subject, the broadly understood right to privacy also includes parents’ rights to bring up their children in line with their convictions (Art. 48 of the Polish Constitution), and to

---

<sup>16</sup> A. Kopff, *Koncepcja praw do intymności i do prywatności życia osobistego. Zagadnienia konstrukcyjne*, “*Studia Cywilistyczne*” 1972, no. XX, pp. 32–33.

<sup>17</sup> J. Sieńczyło-Chlabicz, Z. Zawadzka, M. Nowikowska, *Prawo prasowe*, Warszawa 2019, p. 239.

<sup>18</sup> The Civil Code, consolidated text of Dz.U. 2020, item 1740 as amended.

<sup>19</sup> M. Safjan, *Refleksje wokół konstytucyjnych uwarunkowań rozwoju ochrony dóbr osobistych*, “*Kwartalnik Prawa Prywatnego*” 2002, no. 1, p. 234.

ensure moral and religious upbringing and education in line with their convictions (Art. 53(3) of the Polish Constitution). It should be noted that the right to privacy is also expressed in the inviolability of housing premises, allowing searches only in circumstances and under the procedures provided by laws, as specified in Art. 50 of the Polish Constitution, and the secrecy of correspondence<sup>20</sup>.

In Polish case law, the right to privacy is defined as information autonomy<sup>21</sup>, which is understood as the right to independently decide about the sphere in which individuals wish to remain anonymous, and to what extent they consent to the provision of their personal data to third parties<sup>22</sup>. It is the individual that specifies the range of the events from their life which may be disclosed to third parties<sup>23</sup>.

### State security as a constitutional value

Security is an interdisciplinary notion. We can assume that security is a principal need of humans and social groups, and their most important goal at the same time<sup>24</sup>. It is also a value whose provision is the core obligation imposed on public authorities. It is ranked above various socio-economic, historical and cultural aspects of the activities performed by individuals and the state. According to R. Kuźniar, it is a *primaeva* and existential need of individuals, social groups, and ultimately, states. It is not only about survival or integrity, but also about safe development which contributes to the enrichment of individual or national identity<sup>25</sup>.

Security is usually defined both as a state (the sense of security achieved by a given entity) and a process (the provision of security to a given entity). As W. Kitler aptly noted, the state has so far been the most refined form of securing the needs of humans (individuals) and social groups in the sphere of security<sup>26</sup>. In the context of security, it is the state that must oversee external security and internal order. State security concerns the security of its institutions and organisations,

---

<sup>20</sup> Resolution of the Constitutional Tribunal of 20 June 2005, case file no. K 4/04, OTK 2005, no. 6, item 64; K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Nowikowska, *Bezpieczeństwo informacji w cyberprzestrzeni*, Warszawa 2021, p. 94.

<sup>21</sup> Resolution of the Court of Appeal in Białystok of 20 September 2018, case file no. I ACa 379/18, Lex no. 2574866.

<sup>22</sup> Resolution of the Court of Appeal in Poznań of 13 November 2018, case file no. I ACa 1140/01, "Wokanda" 2002, no. 11, p. 46.

<sup>23</sup> Resolution of the Court of Appeal in Warszawa of 29 July 2014, case file no. VI ACa 1657/13, Lex no. 1537498.

<sup>24</sup> J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, p. 18.

<sup>25</sup> R. Kuźniar, *Po pierwsze bezpieczeństwo*, "Rzeczpospolita" of 9 January 1996.

<sup>26</sup> W. Kitler, *Bezpieczeństwo państwa a bezpieczeństwo narodowe* [in:] *Aspekty prawne bezpieczeństwa narodowego RP. Część ogólna*, eds. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, Warszawa 2013, p. 18.



its defined territory, and its population subject to state powers. State security entails the maintenance of order within the state community, and the assurance of internal and external safety. This is a task entrusted to public authorities<sup>27</sup>.

There is no doubt that the protection of citizens' security belongs to the principal tasks of the state. The legal basis of this obligation is Article 5 of the Polish Constitution, in which it is stated that "the Republic of Poland shall guard the independence and inviolability of its territory, and ensure freedom, civil and human rights and liberties, as well as the security of its citizens".

The provision of Art. 5 of the Polish Constitution entrusts to the Polish state the task of ensuring security to its citizens, which is of particular importance in contemporary times. It is stressed in the literature on the subject that the security of citizens should not be treated as equivalent to that of state security, although the two notions are interrelated. If state security is endangered, so is the security of citizens. It might happen that the security of citizens is jeopardised, but state security would not show any signs of a threat. Therefore, it can be assumed that threats to the security of citizens might include, for instance, the actions of other citizens which are not directed against the state itself. The state is obliged to ensure security to citizens in their mutual relationships. The need to ensure state security can legitimise the restriction of constitutional rights and liberties vested in citizens.

The notion of security as referred to in Art. 5 of the Polish Constitution should be understood in broad terms as a state which gives a sense of confidence and stability and a guarantee of its protection. This includes not only military security, but also security in legal, substantive, social and environmental terms.

This means that the state is obliged to take preventive actions aimed at protecting its citizens. One such task is the protection of individuals against criminal activities. As regards counteracting crime, proactive operations play a particularly significant role here. State services, each in line with their statutory powers, collect information with a view to taking appropriate action, before a specified event occurs. State services, whose nature, mission and operating procedures are aimed at effectively preventing and responding to threats disrupting the normal functioning of the state and society, include authorities listed in the so-called police legislation. The core of the legislation is composed of the following services: the Police, the Fire Service, the Military Police, the Internal Security Agency, the Intelligence Agency, the Central Anti-Corruption Bureau, the Military Counterintelligence Service and the Military Intelligence Service, the National Revenue Administration, and the State Protection Service.

A significant share of the problems concerning the acquisition of information about crimes, as part of the obligation to ensure state security by police bodies, is related to their classified operations, referred to as operational and investigative

---

<sup>27</sup> K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Nowikowska, *Prywatność, tożsamość, bezpieczeństwo*, Warszawa 2020, p. 19.

activities. It should be stressed here that a lot of these actions interfere with the rights and liberties of citizens, including, in particular, the right to privacy. Therefore, a conflict occurs between the performance of tasks by special services and the right to privacy vested in individuals.

Polish legislators have accounted for a situation which creates the legal basis for taking action which can formally be classified as a prohibited act. Such entitlements are called justification<sup>28</sup>. There is no doubt that the justification for actions performed as part of special entitlements or professional duties includes operational and investigative activities related to acquiring information.

### **Methods for resolving the conflict of constitutional values**

The rules for restricting the rights and liberties of individuals – citizens – were defined in Art. 31(3) of the Polish Constitution. Pursuant to this provision, the limitations in the sphere of exercising constitutional liberties and rights can be established only under Acts, and only where it is necessary in a democratic state for its security or public order, or for the protection of the environment, health and public morality, or the liberties and rights of other persons. Such restrictions may not infringe the essence of liberties and rights.

The state system legislator listed security as one of the prerequisites for restricting the right to privacy. In a judgment of 29 June 2001<sup>29</sup>, the Constitutional Tribunal found that Art. 31(3) provides cumulative prerequisites for the admissibility of restrictions on the exercise of constitutional rights and liberties, and the boundaries of interference with constitutional rights and liberties are determined in line with the principle of proportionality and the essence of specified rights and liberties. “The fact that the restrictions may be introduced only where it is necessary in a democratic state, gives rise to the obligation to consider whether the regulation being introduced is able to produce the expected results, whether such regulation is necessary for the protection of the public interest it refers to, and whether the effects of the regulation being introduced are proportional to the burdens imposed on the citizens”.

The state system legislator considered state security as one of the values justifying the possibility to restrict liberties and rights. The protection of individuals’ liberties and rights is immanently related to the provision of “security” and

---

<sup>28</sup> See: B. Opaliński, *Ochrona Policji* [in:] B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis; B. Guziński, *Ochrona Policji* [in:] *Ustawa o Policji. Komentarz*, eds. K. Chałubińska-Jentkiwicz, J. Kurek, Warszawa 2020, Legalis; P. Józwiak, J. Terlega, *Wybrane zagadnienia odpowiedzialności funkcjonariuszy Policji za przekroczenie granic kontratypu działania w ramach uprawnień i obowiązków związane z nielegalnym uzyskiwaniem informacji* [in:] *Pozyskiwanie informacji w walce z terroryzmem*, eds. P. Herbowski, D. Słapczyńska, D. Jagiełło, Warszawa 2017, pp. 105–106.

<sup>29</sup> Case file no. K 23/00, OTK ZU 2001, no. 5, item 124.

“public order”. It is not possible for the rights holders in general to fully exercise their liberties and rights in the event of the preventive elimination of potential (external or internal) threats or repressive actions once such threats occur. Given such an approach, from the legislator’s perspective, it is desirable to ensure security which is equated to the circumstances with no threats to the existence of the state as a whole and for its democratic system.

The notion of “security” must be, to a large extent, related to the protection of the common good – the Republic of Poland. From the perspective of the protection of individuals’ rights and freedoms, the notion of state security used in the wording of Art. 31(3) of the Polish Constitution is comprehensive in that it includes all references to the notion (security) in the Polish Constitution, i.e. the security of citizens (Art. 5), environmental security (Art. 74), and state security (Art. 26). This is owing to the fact that the provision of security must directly or indirectly involve the top-down interference with the sphere of liberties and rights vested in individuals. It should be stressed that, in each instance of legislative interference, it is necessary to substantiate that the protected liberties and rights “are not noticeably ranked lower than the liberties and rights which are subject to interference”<sup>30</sup>.

Privacy, understood as the right to live one’s own life, planned according to one’s own will, with external interference limited to the required minimum, most of all refers to personal life, and is sometimes called “the right to be left in peace”. With regards the right to protect private and family life, honour and good reputation, and to decide about one’s personal life, the Polish Constitution provides for the prohibition of state interference with individuals’ private lives, but also imposes positive obligations on the state. This also means that, as part of its obligations, including those related to the provision of security, the state may impose various responsibilities on an individual – citizen<sup>31</sup>.

Due to the fact that both principles – the right to privacy and state security – are stipulated in the Polish Constitution as the highest ranked legal acts, state security and the right to privacy take precedence over any other legal norms. They constitute the legal basis for the powers provided under other norms, and mark the direction of the state’s legislative activities. The overriding nature of these norms is expressed not only in their inclusion in the legal act with the highest rank in the hierarchy of sources of law, but also in the significance of the obligations arising from the norms, characterised by a strong axiological justification<sup>32</sup>.

The right to privacy vested in individuals is a legally protected interest which might be threatened as a result of the authorised bodies’ performing operational and investigative activities. It should be noted that the admissibility of

---

<sup>30</sup> M. Jabłoński, *Ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw osobistych w czasie trwania stanów nadzwyczajnych*, “Przegląd Prawa Administracyjnego” 2016, no. 3782, p. 182.

<sup>31</sup> K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Nowikowska, *Prywatność, tożsamość...*, p. 19.

<sup>32</sup> Z. Zawadzka, *Wolność prasy...*, p. 68.

restricting rights and liberties was set out in Art. 31(3) of the Polish Constitution which states that “the limitations in the sphere of exercising constitutional liberties and rights can be established only under Acts, and only where it is necessary in a democratic state for its security or public order, or for the protection of the environment, health and public morality, or the liberties and rights of other persons. Such restrictions may not infringe upon the essence of liberties and rights”. In a judgement of 29 June 2001<sup>33</sup>, the Constitutional Tribunal found that Art. 31(3) provides cumulative prerequisites for the admissibility of restrictions on the exercise of constitutional rights and liberties, and the boundaries of interference with constitutional rights and liberties are determined in line with the principle of proportionality and the essence of specified rights and liberties.

The call for resolving the conflict of principles in line with the principle of proportionality, first and foremost, constitutes an instruction addressed to the legislator, which, while adopting legal regulations, should make sure that the right proportion is maintained between the objective to be achieved and the value of a given right or liberty which is to be restricted for that purpose. The principle of proportionality is most often applied at the vertical plane, i.e. in relationships between the individual and the state. The resolution of the conflict belongs to the responsibilities of the legislator who determines which principle should be given priority while introducing specified legal regulations. Thus, the legislator defines the hierarchy of the principles in a specified sphere of legal relationships. Specific legal regulations do not always give a full and exhaustive answer to the questions about the preferred principles, and in many cases, they do not provide a resolution but only an interpretation of the guidelines instead<sup>34</sup>.

If there is no model method for resolving the conflict of constitutional values in the legal system, a problem might occur in respect of the court’s legitimate powers to decide about the importance of constitutional values in an abstract manner, and to define the rules for resolving conflicts of constitutional rights. It is possible for a court to resolve a conflict of constitutional right where the application of a mechanism used for comparing conflicting constitutional values is capable of producing an explicit and unquestionable result. Notwithstanding whether the process for comparing conflicting constitutional values is the expression of the law-making activities of courts, or whether it is integrated in the process of applying and interpreting laws, the courts guard the protection of the constitutional rights vested in individuals, in line with the rule of precedence of the Polish Constitution. In the literature on the subject, it is assumed that the addresses of Art. 31(3) of the Polish Constitution are not only the representatives of the legislative power, but also of the judiciary. This means that the courts may not allow any interference with constitutionally protected rights and liberties which would

---

<sup>33</sup> Case file no. K 23/00, OTK ZU 2001, no. 5, item 124.

<sup>34</sup> Z. Zawadzka, *Wolność prasy...*, p. 71.

violate the rule of proportionality in a broad sense. It should be borne in mind that the imperative of proportionality, in its strict sense, requires the maintenance of a properly measured proportion between the extent of interference with a constitutional right or liberty, and the importance and extent of putting into effect a constitutional value which substantiates any interference. Since the rule set out under 31(3) of the Polish Constitution is addressed to courts in the process of applying and interpreting laws, in the circumstances of conflicting constitutional rights, which are an integral part of judicial operations, there are no legal obstacles preventing courts from conducting the process of comparing conflicting constitutional values in line with the rule of proportionality in its strict sense.

Any potential breach of the rule of proportionality is determined based on three criteria: a) usefulness – deciding whether the legal regulation being introduced may result in reaching the expected objective; b) necessity in a democratic state – demonstrating the necessity of the legislator’s interference with the sphere of liberties and rights, in particular in relation to the interest whose protection has been the premise for the restriction; c) proportionality in its strict sense – deciding whether the imposed restrictions (extent and range of interference) are proportional to the achieved objectives and benefits, or the objectives or benefits to be achieved in the future<sup>35</sup>.

Statutory restrictions may not infringe upon the essence of liberties and rights. It should be remarked that the notion of the “essence” of liberties and rights has not been defined in Polish legislation. Moreover, the legislator does not provide any additional guidelines about the understanding of the term. It is asserted in the literature on the subject that the “essence of rights” is the existence of a durable and unchanging value which is completely independent of accompanying circumstances. It is also assumed that the “essence” may be changeable and it should be defined each time on the basis of existing facts and legal status at a given place and time<sup>36</sup>. It seems justifiable to adopt the second of the aforementioned concepts. It is necessary to define the essence of a specific liberty or right during the resolution of a dispute which is aiming to define whether such specific essence has been infringed.

As M. Jabłoński aptly noted, “in order to determine the essence of a right or liberty, it is necessary to search, within each of the rights and liberties guaranteed under the Constitution, for certain content which is of primary significance (the core) and whose restrictions would result in the elimination of such rights and liberties, and the so-called additional elements (the external layers) which are expressed and modified in various ways without destroying the identity of a given right or liberty”<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> M. Jabłoński, *Ograniczenie konstytucyjnych...*, p. 179.

<sup>36</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, p. 443; M. Jabłoński, *Ograniczenie konstytucyjnych...*, p. 180; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, pp. 150–151.

<sup>37</sup> M. Jabłoński, *Ograniczenie konstytucyjnych...*, p. 180.

The prohibition to infringe upon the essence of a given right is aimed at preventing excessive interference in the content of the right in a way which would lead to such infringement. It has been recognised that there is a certain minimum scope of the content of each right, the removal of which would be equivalent to the elimination of the right itself<sup>38</sup>. It was clearly highlighted by the Constitutional Tribunal in its judgment of 19 December 2002, in which it was stated that the range of the restrictions may not thwart the essential components of a given subjective right, resulting in the elimination of its actual contents and in the transformation of the right into a provision which only appears to be a right. Such circumstances give rise to the infringement of the essence of the rights and its core contents, which is inadmissible under the Constitution<sup>39</sup>. The essence of the right is also violated where any legal regulations make it impossible to exercise the right, although it has not been officially repealed<sup>40</sup>. The Constitutional Tribunal proved that the prohibition of infringing the essence of rights and liberties should not be limited to the negative aspect of the rule, which imposes the obligation to moderate restrictions. It is also vital to place emphasis on the positive aspect, through the identification of the essence of each right and liberty<sup>41</sup>. It should be noted that this core is always identified by taking into account specific circumstances, it is not always possible to determine, in an abstract manner, the elements of the contents which guarantee the existence of a given liberty or right<sup>42</sup>.

To sum up the above deliberations, it can be stated that the following three elements can be listed as part of the rule of proportionality:

- the need to restrict the sphere of applying one of the principles due to the protection of another (preferred) value,
- the admissibility of restriction only insofar as it is necessary to fulfill an objective consisting in the protection of the preferred value,
- the inadmissibility of applying the types of restrictions which may result in the elimination or breach of the essence of the principle which gives way to the preferred one<sup>43</sup>.

This standpoint seems to be confirmed by the judicial practice of the European Court of Human Rights in Strasbourg. It should be remarked that the Court in Strasbourg formulates only general directives which legislators should follow

---

<sup>38</sup> A. Łabno, *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP* [in:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, eds. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, p. 707.

<sup>39</sup> Resolution of the Constitutional Tribunal of 19 December 2002, case file no. K 4/04, OTK 2002, no. 7, item 97.

<sup>40</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008, p. 443.

<sup>41</sup> Resolution of the Constitutional Tribunal of 12 January 1999, case file no. P 2/98, OTK 1999, no. 1, item 2.

<sup>42</sup> A. Łabno, *Ograniczenie wolności...*, p. 708.

<sup>43</sup> M. Jabłoński, *Ograniczenie konstytucyjnych...*, p. 179.

to avoid potential allegations in relation to the breach of the essence of rights or liberties. As a rule, the legislator is obliged to refrain from actions which would introduce an actual prohibition to exercise a given liberty, but also from actions which would result in the excessive limitation of a given liberty.

## Summary

The above analysis allows for the conclusion that state security and the right to privacy are constitutional values. These values are of a directional nature, as they indicate the objectives which state authorities should pursue in the legislative process, and as part of interpreting and applying laws.

It is worth stressing that the right to privacy versus state security constitute part of the axiology of the principles of the system with the unquestioned status of: the principle of a democratic state and human dignity. Both values were expressly set out in the provisions of the Polish Constitution, and take precedence over other norms in the legal system, arising from the position of the Constitution in the hierarchy of the sources of law, and play a significant role in the legal system. They specify the values which we should strive towards. The principles mark the direction of the interpretation of law, contributing to the harmonisation of legal order through ensuring the uniform application of law.

The right to privacy vested in individuals is associated with the category of entitlements whose objective is to confirm to every individual a guarantee of unrestrained development, free of any illegitimate actions in the form of external interference, both on the part of the state and other citizens, which constitutes the essence of the right. As regards the resolution of the conflict of values, it is vital to apply the optimisation rule which obliges its addressees to provide a specific state of affairs to the greatest extent possible. In the event of a conflict between ensuring state security and protecting privacy, it would be necessary for courts to take every effort to come to a decision under which the conflicting principles will be observed, in the highest possible extent, in relation to both of the values. It should be stressed that the state system legislator decided to ensure the legal protection of the right to privacy as a “positive” right, by imposing on state authorities the obligation to take action to secure the sphere of the private life of individuals, which makes privacy a right, not a liberty. The state is not only prohibited to interfere with individuals’ private life, but also, in the event of infringement, it also has the task to take measures with a view to eliminating both the infringement itself, and its consequences.

The general rules and conditions for restricting liberties and rights vested in individuals were laid down by the legislator in Art. 31(3) of the Polish Constitution. The basic rule which must be fulfilled to legitimise interference within

the sphere of guaranteed individuals' liberties and rights is the principle of the exclusivity of Acts. The statutory completeness requirement refers to legal regulations which are repressive to citizens, in particular penal law. In addition to the rule of exclusivity, it is necessary to take into account the rule of proportionality. In the context of restricted rights vested in individuals, the objective is to stress that the adoption of specific statutory solutions may not exceed a certain degree of nuisance and in consequence it cannot constitute excessive interference with the sphere of values (liberties, rights)<sup>44</sup>. It is also stressed that it is necessary to maintain the right proportions between the scope of interference (restrictions), "and the rank of the public interest which is to be subject to protection". The decision is left to the legislator, and only then to the authority appointed to control the constitutionality of laws, the Constitutional Tribunal, and courts, at the stage of the application of laws.

## Bibliography

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Bradley A.W., Ewing K.D., *Constitutional and administrative law*, Harlow 2003.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., Nowikowska M., *Bezpieczeństwo informacji w cyberprzestrzeni*, Warszawa 2021.
- Chałubińska-Jentkiewicz K., Nowikowska M., *Prywatność, tożsamość, bezpieczeństwo*, Warszawa 2020.
- Etzioni A., *Privacy in a Cyber Age. Policy and Practice*, New York 2015.
- Gardocka T., *Ustawa antyterrorystyczna a wolności konstytucyjne* [in:] *Pozyskiwanie informacji w walce z terroryzmem*, eds. P. Herbowski, D. Słapczyńska, D. Jagiełło, Warszawa 2017.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2004.
- Granat M., *Konstytucyjne zasady ustroju. Pojęcie "zasad naczelných"* [in:] *Polskie prawo konstytucyjne*, ed. W. Skrzydło, Lublin 2008.
- Guziński B., *Ochrona Policji* [in:] *Ustawa o Policji. Komentarz*, eds. K. Chałubińska-Jentkiewicz, J. Kurek, Warszawa 2020, Legalis.
- Jabłoński M., *Ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw osobistych w czasie trwania stanów nadzwyczajnych*, "Przegląd Prawa Administracyjnego" 2016, no. 3782.
- Józwiak P., Terlega J., *Wybrane zagadnienia odpowiedzialności funkcjonariuszy Policji za przekroczenie granic kontratypano działania w ramach uprawnień i obowiązków związane z nielegalnym uzyskiwaniem informacji* [in:] *Pozyskiwanie informacji w walce z terroryzmem*, eds. P. Herbowski, D. Słapczyńska, D. Jagiełło, Warszawa 2017.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo państwa a bezpieczeństwo narodowe* [in:] *Aspekty prawne bezpieczeństwa państwa narodowego RP. Część ogólna*, eds. W. Kitler, M. Czuryk, M. Karpiuk, Warszawa 2013.
- Kopff A., *Koncepcja praw do intymności i do prywatności życia osobistego. Zagadnienia konstrukcyjne*, "Studia Cywilistyczne" 1972, no. XX.
- Kordela M., *Formalna interpretacja klauzuli demokratycznego państwa prawnego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [in:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, ed. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
- Korycka M., *Zasady prawa*, "Jurysta" 2007, no. 8.

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 178.



- Kuźniar R., *Po pierwsze bezpieczeństwo*, “Rzeczpospolita” of 9 January 1996.
- Lockhart W.B., Kamisar Y., Choper J.H., Shiffrin S.H., *Constitutional law and liberties. Cases – comments – questions*, St. Paul Minnesota 1991.
- Loveland I., *Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights. A Critical Introduction*, Oxford 2006.
- Łabno A., *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP* [in:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, eds. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Morton A.D., *About newsgathering: Personal Privacy, Law Enforcement, and the Law of Unintended Consequences for Anti-paparazzi legislation*, “University of Pennsylvania Law Review” 1999.
- Nowikowska M., *Czynności operacyjno-rozpoznawcze a prywatność jednostki – uwagi na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, “Kontra” 2019, no 1.
- O’Neil R.M., *Privacy and press freedom: Paparazzi and other intruders*, “University of Illinois Law Review” 1999.
- Oniszczyk J., *Zasada prawa – teoria i praktyka konstytucyjna*, “Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego w Warszawie. Prawo” 2004, no. 9.
- Opaliński B., *Ochrona Policji* [in:] B. Opaliński, M. Rogalski, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Policji. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.
- Osajda K., *Znaczenie zasad prawa dla wykładni prawa (na przykładzie prawa cywilnego)* [in:] *Teoria i praktyka wykładni prawa*, ed. P. Winczorek, Warszawa 2005.
- Pogasz W., *O legitymowaniu zasad prawa*, “Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1987, no. 2.
- Safjan M., *Refleksje wokół konstytucyjnych uwarunkowań rozwoju ochrony dóbr osobistych*, “Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2002, no. 1.
- Sieńczyło-Chlabicz J., Zawadzka Z., Nowikowska M., *Prawo prasowe*, Warszawa 2019.
- Smolla R.A., *Privacy and the First Amendment Right to gather news*, “Georgia Washington Law Review” 1999.
- Stalla-Bourdillon S., Phillips J., Ryan M.D., *Privacy vs. Security*, New York–Dordrecht 2014.
- Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.
- Szumiło-Kulczycka D., *Między ochroną prywatności a bezpieczeństwem – uwagi na tle orzecznictwa ETPCz i TSUE* [in:] *Pozyskiwanie informacji w walce z terroryzmem*, eds. P. Herbowski, D. Ślączyńska, D. Jagiełło, Warszawa 2017.
- Witkowski Z., *Wybrane zasady ustroju Rzeczypospolitej* [in:] *Prawo konstytucyjne*, ed. Z. Witkowski, Toruń 2009..
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Wronkowska S., *Charakter prawny klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej)* [in:] *Zasada demokratycznego państwa prawnego w Konstytucji RP*, ed. S. Wronkowska, Warszawa 2006.
- Wronkowska S., *Sposoby formułowania “zasad prawa” w tekstach prawnych i ich interpretacja jako norm postępowania* [in:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.
- Zakrzewski W., *Podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* [in:] *Polskie prawo konstytucyjne*, ed. W. Skrzydło, Lublin 2008.
- Zalasiński T., *W sprawie pojęcia konstytucyjnej zasady prawa*, “Państwo i Prawo” 2004, no. 8.
- Zawadzka Z., *Wolność prasy a ochrona prywatności osób wykonujących działalność publiczną. Problem rozstrzygania konfliktu zasad*, Warszawa 2013.
- Ziemiński Z., *Moc wiążąca “zasad prawa”* [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.

## Summary

The dynamic development of technology has led to significant changes in the concept of right to privacy. Currently, it is primarily a virtual space in which we communicate with each other using computers, phones and tablets connected by a network. Cyberspace protection has now become one of the most frequently discussed security-related topics. This article describes the conflicts of two values expressed in the Polish Constitution: state security versus the right to privacy. It is important how the conflict: state security and the protection of individuals' rights to privacy should be resolved, and which criteria are decisive for determining which of these rules takes precedence over the other.

*Keywords:* state security, conflict of principles, right to privacy, constitutional principle

## **PRAWO DO PRYWATNOŚCI A BEZPIECZEŃSTWO PAŃSTWA – KONFLIKT ZASAD**

### Streszczenie

W artykule poruszono problematykę rozstrzygania konfliktu dwóch podstawowych wartości konstytucyjnych, mianowicie bezpieczeństwa państwa i prawa do prywatności. Jest to zagadnienie ważne i trudne, ponieważ obie wartości znajdują oparcie w Konstytucji RP i stanowią wartości równocenne, a rozstrzygnięcie konfliktu prowadzi zawsze do ograniczenia jednej z tych wartości. Autorka stawia sobie za cel ustalenie, w jaki sposób powinien być rozstrzygany konflikt zasad: bezpieczeństwo państwa a ochrona prywatności jednostki i jakie kryteria decydują o pierwszeństwie jednej z tych zasad i której. Społeczeństwo niewątpliwie skłonne jest zrzec się części swojej wolności w zamian za bezpieczeństwo. Ustępstwa te są tzw. elementem umowy społecznej. Wyzwanie natomiast stanowi ustalenie wzajemnych granic ustępstw pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem. Na ile od jednostki można oczekiwać zrzeczenia się praw do wolności w imię bezpieczeństwa wspólnego, i odwrotnie – na ile można odstąpić od realizacji polityki bezpieczeństwa, aby zapewnić konieczny zakres wolności jednostce.

*Słowa kluczowe:* bezpieczeństwo państwa, konflikt zasad, prywatność, zasada konstytucyjna

**Magdalena Ossowska**

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0001-7255-2590

## **PORZUCENIE NIEOZNAKOWANYCH NARZĘDZI POŁOWYCH – INSTYTUCJA PRAWA PRYWATNEGO W SŁUŻBIE REALIZACJI CELÓW PUBLICZNYCH?<sup>1</sup>**

### **Wprowadzenie**

W szersze zagadnienie ochrony środowiska wpisuje się niewątpliwie tematyka zachowania niezbędnego dla życia na Ziemi środowiska wodnego. Niestety szkodliwa działalność człowieka związana z nadmierną eksploatacją wód, w tym w wyniku połowów komercyjnych, zagroziła równowadze biologicznej obszarów wodnych, co w ostatnich latach skierowało uwagę społeczeństwa na szukanie sposobów zapobieżenia negatywnym skutkom działalności człowieka i skłoniło do wypracowania mechanizmów, dzięki którym możliwe będzie respektowanie zagadnień ekologicznych<sup>2</sup>.

Z punktu widzenia prawnego i politycznego troska o morza i oceany może być wyrażona chociażby w zawieraniu od kilkudziesięciu lat umów międzynarodowych oraz przyjmowaniu innych dokumentów programowych mobilizujących państwa do podejmowania określonych zobowiązań względem ochrony środowiska podwodnego, składowania odpadów czy zapewnienia czystości wód<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2019–2023 jako projekt badawczy w ramach programu „Diamentowy Grant” (0103/DIA/2019/48).

<sup>2</sup> Zob. L. Łukaszyk, *Międzynarodowa ochrona środowiska morskiego – główne problemy, system regulacji oraz zasady i formy współpracy (zarys ogólny)*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2003, t. I, nr 1, s. 250–251, 253 i n.; L.A. Teclaff, *International Law and the Protection of the Oceans from Pollution*, „Fordham Law Review” 1972, t. XL, no. 3, s. 529–530.

<sup>3</sup> Np. Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza sporządzona w Montego Bay 10 grudnia 1982 r. (Dz.U. 2002, nr 59, poz. 543); Międzynarodowa Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczenia morza przez statki, 1972, sporządzona w Londynie 2 listopada 1973 r. wraz z załącznikami I, II, III, IV i V, oraz Protokół z 1978 r. dotyczący tej konwencji wraz z załącznikiem I, sporządzony w Londynie 17 lutego 1978 r. (MARPOL) (Dz.U. 2016, poz. 761 ze zm.); Konwencja o zapobieganiu zanieczyszczaniu mórz przez zatapianie odpadów i innych substancji sporządzona w Moskwie, Waszyngtonie, Londynie i Meksyku 29 grudnia 1972 r. (tzw. konwencja

Zachowanie środowiska podwodnego jest np. jednym z celów zrównoważonego rozwoju wyrażonym w tzw. Agendzie 2030<sup>4</sup>.

Problem zanieczyszczenia środowiska podwodnego to rzecz jasna kwestia złożona, być może w najmniejszym stopniu odnosząca się do prawa. Jednak można z pewną dozą pewności przyjąć, że określone działania państw w zakresie realizacji celów publicznych związanych z ochroną środowiska sprowadzać się będą do przyjmowania regulacji o charakterze publicznoprawnym. Nic dziwnego – metoda administracyjnoprawna z uwagi na władczy sposób kształtowania pozycji prawnej strony stosunku prawnego jest poniekąd oczywistym wyborem w przypadku konieczności wymuszenia określonych zachowań jednostek<sup>5</sup>. Urzeczywistnienie celów polityki prawa może się z kolei zdawać trudniejsze w sferze prawa prywatnego chroniącego zasadniczo interesy równorzędnych podmiotów. Niemniej w zakresie analizowanego zagadnienia można znaleźć przykłady „uczestnictwa” instytucji prawa prywatnego w realizacji takich celów.

Dobrym przykładem, dodatkowo interesującym z punktu widzenia prawa własności, będzie tutaj kwestia pozostawionych w morzu narzędzi połowowych. Takie urządzenia (sieci), tonami trafiające każdego roku do oceanu światowego<sup>6</sup>, z punktu widzenia ochrony środowiska podwodnego stanowią wyjątkowo szkodliwe i trudno usuwalne śmieci, nierzadko wykonane ze sztucznych tworzyw, mogące latami łowić z powodzeniem (i to bez udziału człowieka) organizmy morskie<sup>7</sup>. Zagrożenie dla środowiska powodowane tymi sieciami jest więc realne. Istnieje też odpowiedź na to negatywne zjawisko na poziomie prawa publicznego – na trudniących się rybołówstwem nałożony jest obowiązek posiadania odpowiednich narzędzi umożliwiających wydobycie utraconych sieci czy też

---

londyńska) (Dz.U. 1984, nr 11, poz. 46 ze zm.). Zob. też: J. Schäli, *The Mitigation of Marine Plastic Pollution in International Law. Facts, Policy and Legal Implications*, Leiden–Boston 2022, s. 107 i n.; S. Hodgson, *Legal aspects of abandoned, lost or otherwise discarded fishing gear*, Rome 2022, s. 8–22.

<sup>4</sup> Jest to cel 14 Agendy: „Chronić oceany, morza i zasoby morskie oraz wykorzystywać je w sposób zrównoważony”. Zob. dokument Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ A/RES/70/1 z 25 września 2015 r. *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*, [www.unic.un.org/pl/files/164/Agenda%202030\\_pl\\_2016\\_ostateczna.pdf](http://www.unic.un.org/pl/files/164/Agenda%202030_pl_2016_ostateczna.pdf) (29.07.2022).

<sup>5</sup> Zob. J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1982, s. 29–33; J. Jagielski [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VII: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017, s. 33–34, nb. 75–78. Zob. też: A. Stelmachowski, *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984, s. 25.

<sup>6</sup> Zgodnie z danymi WWF do oceanu światowego może rokrocznie trafiać od 500 tys. do nawet 1 mln ton sieci połowowych. Zob. raport WWF z października 2020 r. *Stop sieciom widmo: najbardziej niebezpiecznym plastikowym odpadom morskim*, [https://www.wwf.pl/sites/default/files/2020-11/Advocacy%20Report%20-%20STOP%20SIECIOM%20WIDMO\\_1.pdf](https://www.wwf.pl/sites/default/files/2020-11/Advocacy%20Report%20-%20STOP%20SIECIOM%20WIDMO_1.pdf) (29.07.2022), s. 14.

<sup>7</sup> Zob. E. Gilman, R. Chopin, P. Suuronen, B. Kuemlangan, *Abandoned, lost and discarded gillnets and trammel nets. Methods to estimate ghost fishing mortality, and the status of regional monitoring and management*, FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper 600, Rome 2016, s. 2–4, gdzie autorzy opisują mechanizm działania tzw. sieci widmo.

obowiązek znakowania sprzętu połowowego m.in. po to, aby łatwiej można było ustalić jego właściciela<sup>8</sup>. Pośród wielu tego rodzaju przepisów wyróżnia się art. 6 ust. 4 ustawy o rybołówstwie morskim<sup>9</sup>. Zgodnie z nim narzędzia połowowe wydane lub wystawione na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej, używane do wykonywania rybołówstwa komercyjnego, które nie są oznakowane, uznaje się za porzucone z zamiarem wyzbycia się własności. Ustawodawca więc w ustawie zasadniczo stosującej administracyjnoprawną metodę regulacji odnosi się bezpośrednio do cywilnoprawnej konstrukcji prawa własności i porzucenia. Niniejszy artykuł jest próbą osadzenia tego przepisu w szerszym kontekście możliwości wykonywania uprawnienia właściciela do porzucenia rzeczy, a także wpływu prawa publicznego na prawo prywatne w sferze prawa własności. Opracowanie nie będzie szczegółowo rozwiązywało problemów praktycznych czy dogmatycznych związanych z porzucaniem narzędzi połowowych, a stanowi raczej głos w dyskusji na temat współcześnie obserwowanego wzajemnego oddziaływania prawa prywatnego oraz publicznego.

## Konstrukcja prawna porzucenia rzeczy. Kontekst prawa rzymskiego

W pierwszej kolejności warto nakreślić konstrukcję prawną porzucenia rzeczy w prawie prywatnym. Jak wiadomo, możliwość zniesienia prawa własności rzeczy poprzez jej porzucenie wynika z samej treści prawa własności, które w jednej z definicji zakłada przecież możliwość robienia z rzeczą wszystkiego, czego nie zabrania nam ustawa<sup>10</sup>. Dla skutecznego wyzbycia się własności rzeczy ruchomej konieczne jest jednoczesne zaistnienie dwóch elementów – obiektywnego (wyzbycia się posiadania rzeczy) oraz subiektywnego (zamiaru porzucenia czy tzw. *animus dereliquendi*)<sup>11</sup>. W klasycznym ujęciu skutkiem porzucenia rzeczy jest powstanie rzeczy niczyjej (*res nullius*), która może być zawłaszczona przez

<sup>8</sup> Na poziomie prawa unijnego zob. np. art. 8 i 48 rozporządzenia Rady (WE) nr 1224/2009 z 20 listopada 2009 r. ustanawiające unijny system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające rozporządzenia (WE) nr 847/96, (WE) nr 2371/2002, (WE) nr 811/2004, (WE) nr 768/2005, (WE) nr 2115/2005, (WE) nr 2166/2005, (WE) nr 388/2006, (WE) nr 509/2007, (WE) nr 676/2007, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 1300/2008, (WE) nr 1342/2008 i uchylające rozporządzenia (EWG) nr 2847/93, (WE) nr 1627/94 oraz (WE) nr 1966/2006 (Dz. Urz. UE. L. z 2009 r., nr 343, s. 1 ze zm.). Zob. też: E. Gilman, R. Chopin, P. Suuronen, B. Kuemlangan, *Abandoned, lost...*, s. 6–8.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz.U. 2015, poz. 222 ze zm.).

<sup>10</sup> W. Rozwadowski, *Definicje prawa własności w rozwoju dziejowym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1984, t. XXXVI, z. 2, s. 14.

<sup>11</sup> R. Ricci, *La derelizione*, „Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche” 1892, t. XIII, z. 1, s. 323–324; P. Księżak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I: *Przepisy wprowadzające (art. 1–LXV PKW)*. Część ogólna. *Własność i inne prawa rzeczowe (art. 1–352 KC)*, red. K. Osajda, Warszawa 2013, art. 180, s. 1028–1029, tezy 1–4.

kogokolwiek<sup>12</sup>. Takie rozumienie porzucenia, będące owocem rzymskiej myśli prawnej, jest kontynuowane do dziś<sup>13</sup>.

W przypadku każdej rzeczy porzuconej powstaje jednak pytanie, jak ocenić zaistnienie przesłanek porzucenia. O ile bowiem czynnik zewnętrzny derelikcji jest dosyć łatwy do ustalenia (utrata władztwa nad rzeczą będzie generalnie niekontrowersyjna i łatwo identyfikowalna dla osób trzecich), o tyle czynnik wewnętrzny, „zamiar porzucenia”, jest dalece trudniejszy do weryfikacji – wszak nie ma w przypadku rzeczy porzuconej najczęściej nawet możliwości określenia osoby ją porzucającej, nie wspominając o możliwości zweryfikowania rzeczywistej intencji porzucającego. Brak tej intencji skutkować będzie powstaniem zupełnie innej sytuacji prawnej rzeczy, która bez zamiaru porzucenia mieć będzie np. status rzeczy zgubionej<sup>14</sup>.

Ustawodawca nie daje uczestnikom obrotu prawnego normatywnych wskazań co do *animus* właściciela, który pozostawił gdzieś rzecz. Decydować więc muszą okoliczności faktyczne, a każdy przypadek winien być rozpatrywany indywidualnie. Każda osoba trzecia chcąc objąć we władanie daną rzecz sprawiającą wrażenie porzuconej (niczyjej) musi rozważyć, czy na podstawie całości kształtu okoliczności można przyjąć, że konkretny przedmiot można traktować jako rzecz porzuconą (niczyją)<sup>15</sup>. Nie ulega bowiem wątpliwości, że ostatecznie to do właściciela należy decyzja co do jego zamiaru utraty własności – uprawnienie to jest bowiem immanentnym atrybutem tego najszerszego z praw rzeczowych<sup>16</sup>. Reasumując, nasuwają się tu dwa wnioski: po pierwsze, zaistnienie skutku porzucenia zależy wyłącznie od woli właściciela rzeczy, po drugie – właśnie z tego powodu nie da się ująć w kategorii obiektywne oceny zaistnienia przesłanek porzucenia; podlegają one przeto każdorazowej ocenie innych uczestników obrotu prawnego.

Wydaje się, że podobne rozterki podzielali starożytni Rzymianie, którzy – znając przesłanki derelikcji – na konkretnych przypadkach rozważali możliwość przypisania komuś *animus* porzucenia rzeczy. Co ciekawe, w świetle poruszanego tematu sporo miejsca w rozważaniach rzymskich jurystów zajmowały przypadki rzeczy wyłowionych z morza czy też wyrzuconych na morski brzeg. Pomimo

<sup>12</sup> Np. P. Księżak, *Rzeczy niczyje*, „Rejent” 2005, nr 4, s. 68.

<sup>13</sup> Zob. w zakresie prawa polskiego kolejną część niniejszego opracowania.

<sup>14</sup> Por. np. brzmienie art. 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o rzeczach znalezionych (Dz.U. 2015, poz. 397 ze zm.), zgodnie z którym przepisy o rzeczach znalezionych stosuje się odpowiednio m.in. do rzeczy porzuconych bez zamiaru wyzbycia się własności. Zob. też: P. Księżak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I: *Przepisy wprowadzające (art. I–LXV PWKC). Część ogólna. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 1–352 KC)*, red. K. Osajda, Warszawa 2013, art. 183, s. 1039–1040, tezy 1–7.

<sup>15</sup> *Ibidem*, art. 180, s. 1030, tezy 6–9.

<sup>16</sup> E. Gniewek [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. III: *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2020, s. 119–130, nb. 124–128.

przyznanej wolności korzystania z zasobów morskich nie wszystko, co pozyskano z morza, mogło się bowiem od razu stać własnością osoby obejmującej rzecz w posiadanie<sup>17</sup>. Naturalnie rzymska kazuistyka nie rozważała szeroko problemu porzuconych sieci połowowych, które bezproblemowo rozkładały się w środowisku wodnym<sup>18</sup>. Z uwagi jednak na rzymskie pochodzenie instytucji porzucenia warto przytoczyć kilka przykładów poddawanych ocenie przez rzymskich jurystów.

Rzeczy zrzucone ze statku w czasie sztormu w celu zmniejszenia wagi statku nie mogły być zdaniem jurystów uznane za porzucone<sup>19</sup>, podobnie jak rzeczy z wraku statku wyrzucone przez morze na brzeg, które należałoby raczej rozpatrywać jako zgubione<sup>20</sup>. Uznawano bowiem, że właściciel, wyrzucając coś na morzu, jest raczej zmuszony do tego okolicznościami (np. zagrażającymi życiu warunkami pogodowymi), w związku z czym nie można mu przypisać wymaganego dla skutecznej derelikcji zamiaru<sup>21</sup>. Wyrazem tego podejścia do kwestii *animus* po stronie właściciela porzucającego rzecz jest fragment D. 41, 1, 58, zgodnie z którym żadna rzecz, która została wydobyta (wyłowiona) z morza, nie stanie się własnością wyławiającego dopóty, dopóki właściciel tej rzeczy nie zacznie uważać jej za porzuconą<sup>22</sup>. Wskazany fragment źródłowy pokazuje podejście Rzymian do zagadnienia własności i możliwości zawłaszczania rzeczy znalezionych w morzu lub wyrzucanych na morski brzeg – główną przesłanką oceny, czy może dojść do skutecznego zawłaszczenia, jest uprzednie zaistnienie *animus dereliquendi* właściciela danej rzeczy.

W pewnym sensie wyżej wskazane przypadki wyrażają też (choć nie wprost) swego rodzaju domniemanie braku porzucenia rzeczy: juryści wskazują, że całość okoliczności związanych z niebezpieczeństwami żeglugi morskiej i faktycznymi motywami właścicieli zrzuconych do morza rzeczy powinien być od razu jednoznacznie wskazówką dla osób trzecich, że rzeczy znalezione na brzegu morskim lub wyłowione z morza należy traktować jako nieporzucone<sup>23</sup>. Tak więc

---

<sup>17</sup> T. Bekker-Nielsen, *Fishing in the Roman World* [w:] *Ancient Nets and Fishing Gear. Proceedings of the International Workshop on «Nets and Fishing Gear in Classical Antiquity: A First Approach»*. Cádiz, November 15–17, 2007, red. T. Bekker-Nielsen, D. Bernal Casasola, Cádiz 2010, s. 196–197.

<sup>18</sup> Z tego powodu do czasów współczesnych przetrwało niewiele szczątków sieci wykorzystywanych w starożytności. Zob. C. Alfaro Giner, *Fishing Nets in the Ancient World: the Historical and Archeological Evidence* [w:] *Ancient Nets and Fishing Gear. Proceedings of the International Workshop on «Nets and Fishing Gear in Classical Antiquity: A First Approach»*. Cádiz, November 15–17, 2007, red. T. Bekker-Nielsen, D. Bernal Casasola, Cádiz 2010, s. 55 i n.

<sup>19</sup> D. 14, 2, 8.

<sup>20</sup> D. 41, 2, 21.

<sup>21</sup> Por. D. 41, 2, 21, 2.

<sup>22</sup> *Iavolenus libro undecimo ex Cassio: Quaecumque res ex mari extracta est, non ante eius incipit esse qui extraxit, quam dominus eam pro derelicto habere coepit.*

<sup>23</sup> Jednym z przejawów kontynuacji tego rozumienia wydaje się być znane prawo morskiemu ratownictwo morskie. Jego zasadniczym celem jest jednak potrzeba zapobieżenia negatywnym skutkom wydarzeń nagłych na morzu, gdzie czas reakcji jest kluczowy dla zabezpieczenia osób, mienia czy śro-

w sytuacji braku pewności co do rzeczywistej intencji właściciela Rzymianie zdawali się w wyżej wymienionych szczególnych przypadkach uznawać, że nie jest możliwe nabycie własności rzeczy poprzez zawłaszczenie.

Prawo właściciela jest bowiem tutaj z góry chronione z uwagi na założenie zaistnienia pewnej sytuacji typowej. W końcu jeżeli ktoś wyrzuca coś ze statku do morza, zazwyczaj nie robi tego z zamiarem wyzbycia się własności, a kierują nim inne względy, np. zachowania bezpieczeństwa w trakcie morskiej żeglugi. Wydaje się więc w świetle powyższego, że nawet jeżeli zaistniałaby sytuacja nietypowa, tj. właściciel porzuciłby rzecz poprzez wyrzucenie jej do morza *animo dereliquendi*, to udowodnienie istnienia tego stanu wewnętrznego właściciela byłoby dla innego Rzymianina (odpowiadającego w przypadku zawłaszczenia rzeczy cudzej za kradzież – *furtum*<sup>24</sup>) praktycznie niemożliwe.

### **Regulacja prawna porzucenia w prawie polskim. Porzucenie nieoznakowanych narzędzi połowowych**

Jak wspomniano wyżej, dwuelementowa konstrukcja prawna porzucenia rzeczy funkcjonuje w europejskiej tradycji prawnej od czasów rzymskich i jest kontynuowana także w prawie polskim. Zgodnie z art. 180 k.c.<sup>25</sup> właściciel może wyzbyć się własności rzeczy ruchomej przez to, że w tym zamiarze rzecz porzuci. Decyzją samego właściciela zatem jego najszersze prawo do rzeczy zostaje w drodze tej prostej czynności prawnej unicestwione<sup>26</sup>.

Odnosząc powyższe do narzędzi połowowych, można stwierdzić, że generalnie powinien znaleźć do nich zastosowanie art. 180 k.c.<sup>27</sup>: zasadniczo będą one

---

dowiska naturalnego. Ratownictwo morskie kładzie więc większy nacisk na ochronę przed nieprzewidywalnością i niebezpieczeństwami morskiej żeglugi; stan niebezpieczeństwa jest zresztą przesłanką podjęcia działań ratowniczych. Zob. I. Zużewicz-Wiewiórska [w:] *Kodeks morski. Komentarz*, red. C. Łuczywek, D. Pyć, I. Zużewicz-Wiewiórska, Warszawa 2022, art. 231, s. 816 i n., teza 1 i n. Osią problematyki ratownictwa morskiego nie wydają się być jednak rozważania na temat statusu prawnorzeczowego mienia wydobytego z morza. Por. też przepisy tytułu VII, działu IV ustawy z dnia 18 września 2001 r. – Kodeks morski (Dz.U. 2018, poz. 2175 ze zm.) dotyczące mienia zatopionego lub znalezionej w morzu.

<sup>24</sup> Por. np. I. 2, 1, 48.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 1964, nr 16, poz. 93 ze zm.).

<sup>26</sup> E. Gniewek [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. III: *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2020, s. 400–402, nb. 490–495. Na marginesie należy wskazać, że aktualnie polski k.c. dopuszcza porzucenie wyłącznie rzeczy ruchomych, pozostawiając poza zakresem regulacji nieruchomości – zob. art. 179 k.c., który wskutek wyroku TK z dnia 15 marca 2005 r. (sygn. K 9/04, OTK-A 2005, nr 3, poz. 24) utracił moc 15 lipca 2006 r.

<sup>27</sup> Pozostaje tu kwestia ewentualnego zakwalifikowania narzędzi połowowych jako części składowych innej rzeczy. Szczegółowe rozważenie tego zagadnienia pozostawiam poza ramami niniejszego opracowania; w każdym razie wydaje się, że urządzenia połowowe byłyby połączone z innymi rzeczami tylko dla przemijającego użytku, nie stanowiłyby zatem części składowych (art. 47 § 3 k.c.).



rzeczami ruchomymi i w razie zaistnienia przesłanek porzucenia możliwe będzie wyzbycie się przez właściciela ich prawa własności. Także i w przypadku sieci połowowych dostrzec można analogiczny problem z ustaleniem *animus* ich właściciela: widząc pozostawione w morzu narzędzia połowowe, możemy doszukać się co najmniej kilku powodów, dla których one się tam znajdują. Narzędzia połowowe mogą być pozostawione w wodzie, ponieważ były używane do nielegalnych połowów; mogły też zostać porzucone, ponieważ właściciel nie mógł ich wydobyć z wody z uwagi np. na brak odpowiedniego sprzętu; wreszcie – zostały zgubione lub zrzucone ze statku ze względów bezpieczeństwa, np. podczas sztormu<sup>28</sup>.

W przedstawionych przypadkach przeciętny obserwator będzie miał mniejszą lub większą pewność, że po stronie właściciela narzędzi połowowych będzie istniała (bądź nie) wola ich porzucenia. Tak jak i w przypadku każdej innej rzeczy mogącej się kwalifikować jako porzucona (niczyja), ustalenie statusu prawnorzeczonego narzędzi połowowych pozostawionych w morzu powinno więc być kwestią uzgodnienia, czy po stronie porzucającego się wystąpił *animus dereliquendi*. Jednak ustawa o rybołówstwie morskim przynosi w zakresie nieoznakowanych narzędzi połowowych znaczącą modyfikację modelu występującego w k.c. Dla porządku wyводу wypada pokrótce przytoczyć jej główne założenia.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 i 3 wspomnianej ustawy narzędzia połowowe używane do wykonywania rybołówstwa komercyjnego na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej oznakowuje się oznaką rybacką statku rybackiego, z którego narzędzia te są wydawane lub wystawiane. Oznakowania tego dokonuje armator statku rybackiego. W przypadku braku oznakowania narzędzia połowowe są uznawane za porzucone z zamiarem wyzbycia się własności (art. 6 ust. 4). Takie narzędzia są w dalszej kolejności przekazywane dyrektorowi urzędu morskiego właściwemu ze względu na miejsce znalezienia narzędzi (art. 6 ust. 5). Jeżeli sieć była wypełniona organizmami morskimi, to te nadające się do spożycia przekazywane są nieodpłatnie placówkom opiekuńczo-wychowawczym lub organizacjom pożytku publicznego, ewentualnie sprzedawane w trybie właściwym dla sprzedaży zajętych ruchomości ulegających szybkiemu zepsuciu<sup>29</sup>. Środki finansowe uzyskane z tej sprzedaży stanowią dochód budżetu państwa i są przekazywane na rachunek bankowy Głównego Inspektoratu Rybołówstwa Morskiego (art. 6 ust. 6–7).

Już sama analiza językowa przepisu art. 6 ustawy o rybołówstwie morskim wyraźnie wskazuje, że w ust. 4 bazuje on na cywilistycznej siatce pojęciowej wywiezionej z art. 180 k.c. Przytaczany artykuł posługuje się bowiem pojęciem

---

<sup>28</sup> Powody wyrzucenia narzędzi połowowych zostały szczegółowo opisane w: S. Hodgson, *Legal aspects...*, s. 4–6.

<sup>29</sup> Tj. zgodnie z odesłaniem ustawowym, w trybie przewidzianym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 8 lipca 2020 r. w sprawie szczególnego trybu postępowania przy sprzedaży zajętych ruchomości ulegających szybkiemu zepsuciu oraz przechowywaniu i sprzedaży zajętych kosztowności (Dz.U. 2020, poz. 1239).

*porzucenie rzeczy* (rozumianym technicznie, jako czynność wyzbycia się posiadania rzeczy) oraz wskazuje na zamiar porzucenia w przypadku braku oznaczenia narzędzi połowowych wykorzystywanych do rybołówstwa komercyjnego. Przepis ustawy stosującej generalnie metodę administracyjnoprawną wkracza swoim brzmieniem w sferę *stricte* prywatnoprawną (prawo własności), modyfikując klasyczny model derelikcji, w którym zaistnienie skutku utraty prawa własności leży w sferze woli właściciela.

W tym miejscu warto wspomnieć, że choć regulacja dotycząca konsekwencji nieoznakowania narzędzi połowowych dla ich statusu prawnorzeczowego występuje w polskich ustawach regulujących rybołówstwo morskie od 1996 r.<sup>30</sup>, obecne nawiązanie do konstrukcji prawnej porzucenia zostało wprowadzone w ramach nowelizacji z 1999 r.<sup>31</sup> Przed datą wejścia w życie tej noweli nieoznakowane narzędzia połowowe podlegały przypadkowi na rzecz Skarbu Państwa<sup>32</sup>. Konstrukcja ta – odwołując się do środków prawnych stosowanych na gruncie prawa karnego – kładła zdecydowanie akcent na penalny charakter wywodzonej z omawianego przepisu normy<sup>33</sup>. Obecnie wydaje się, że poprzez ujęcie tej samej normy w cywilistyczne ramy derelikcji dokonano pewnej zmiany jakościowej. Nieoznakowanie sieci ma być rozumiane jako dokonanie czynności prawnej porzucenia, a konkretniej – jako istnienie zamiaru porzucenia. Takie sformułowanie art. 6 ust. 4 ustawy o rybołówstwie morskim stwarza wrażenie, że utrata prawa własności nie stanowi

---

<sup>30</sup> Art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o rybołówstwie morskim (Dz.U. 1996, nr 34, poz. 145 ze zm.). Rozwiązanie to było kontynuowane w kolejnych ustawach regulujących materię rybołówstwa morskiego, tj. w art. 36 ust. 2 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz.U. 2004, nr 62, poz. 574 ze zm.) oraz w art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o rybołówstwie morskim (Dz.U. 2001, nr 129, poz. 1441 ze zm.).

<sup>31</sup> Art. 7 pkt 10 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 1999, nr 70, poz. 778).

<sup>32</sup> Zgodnie z poprzednim brzmieniem przepisu „sprzęt rybacki wystawiony w polskich obszarach morskich, nie oznakowany lub wystawiony w miejscach niedozwolonych, podlega przypadkowi”.

<sup>33</sup> W tym zakresie warto wskazać, że prawu cywilnemu oczywiście jest znana instytucja przypadku; reprezentatywnym przykładem będzie tu art. 412 k.c., zgodnie z którym sąd może orzec przepadek świadczenia na rzecz Skarbu Państwa, jeżeli świadczenie to zostało świadomie spełnione w zamian za dokonanie czynu zabronionego przez ustawę lub w celu niegodziwym. Jeżeli przedmiot świadczenia został zużyty lub utracony, przypadkowi może ulec jego wartość. Inaczej jednak niż środek karny przypadku znany prawu karnemu (por. art. 44 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny; Dz.U. 2022, poz. 1138), instytucja przypadku na gruncie art. 412 k.c. nie jest w założeniu represyjna. Zob. P. Księżak [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. IIIA: *Zobowiązania. Część ogólna*, red. K. Osajda, Warszawa 2017, art. 412, s. 482, teza 5. Zob. też: art. 27a ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. 2022, poz. 883 ze zm.), zgodnie z którym sąd w przypadku ukarania za określone wykroczenia z ustawy może orzec przepadek rybackich narzędzi połowowych i innych przedmiotów, które służyły lub były przeznaczone do popełnienia wykroczenia, a także przedmiotów pochodzących bezpośrednio lub pośrednio z wykroczenia na rzecz uprawnionego do rybactwa.

inicjatywy państwa, które w władczy sposób stwierdza przypadek rzeczy. Przeciwnie – zdaje się, że to zachowanie właściciela, który nie oznakował odpowiednio sieci połowowych, jest równoznaczne z manifestacją zamiaru ich porzucenia. Jeżeli bowiem ktoś nie oznacza sieci połowowych, to nie chce, aby był identyfikowany jako ich właściciel – przynajmniej w założeniu ustawodawcy.

Jednak zarówno stare, jak i nowe brzmienie omawianego przepisu wywołuje tożsame konsekwencje: prowadzi do zniesienia prawa własności sprzętu połowowego. Można więc zauważyć, że regulacja ta spełnia dwa zasadnicze cele. Po pierwsze, poprzez zastosowanie swego rodzaju reguły interpretacyjnej ułatwia ustalenie *animus dereliquendi* – inni uczestnicy obrotu prawnego nie muszą zastanawiać się, jaki był zamiar pozostawiającego nieoznakowaną sieć, i mogą automatycznie przyjąć, że została ona porzucona. Dzięki temu rozstrzygnięciu dylematu dotyczącego *animus* właściciela na poziomie ustawy z pewnością łatwiejsze jest późniejsze usunięcie takich zagrażających racjonalnym połowom i czystości morza sieci, podobnie jak przekazanie ich do właściwego podmiotu publicznego<sup>34</sup>. Po drugie zaś, zautomatyzowanie skutku utraty własności sieci ma w istocie charakter sankcyjny dla osoby, która będąc właścicielem narzędzi służących do połowów komercyjnych, nie wypełnia określonych obowiązków administracyjnoprawnych związanych z profesjonalnym wykonywaniem rybołówstwa morskiego. Przyjęte w ustawie rozwiązanie zapobiega również czerpaniu przyszłych korzyści ekonomicznych z wykorzystania takich niedozwolonych urządzeń.

## Podsumowanie

W ramach jednego opracowania trudno ująć złożoność problematyki ochrony środowiska i narzędzi prawa prywatnego, które służyć mogą realizacji celów publicznych. Jednak już same te cele mogą być dobrym tłem do pokazania pewnych współczesnych problemów związanych z relacją pomiędzy prawem publicznym a prawem prywatnym. Przykład nieoznakowanych narzędzi połowowych wykorzystywanych do komercyjnego rybołówstwa morskiego pokazuje pewną zauważalną tendencję – prawo prywatne i publiczne coraz częściej wzajemnie się przenikają, wkraczając na obszary pierwotnie dla siebie niezarezerwowane, jak np. kwestie karania. Sztynny podział na te dwie zasadnicze gałęzie prawa obecnie zdaje się więc mieć dużo mniejsze znaczenie, również dla projektujących określone rozwiązania prawne na poziomie tekstu prawnego.

Jednak wykorzystujący pojęcia cywilistyczne język ustawy o rybołówstwie morskim to tylko skutek większego procesu – ingerencji prawa publicznego w pewne kluczowe instytucje prawa cywilnego. Niedopełnienie obowiązku publicznoprawnego modyfikuje bowiem znaną prawo rzeczowemu konstrukcję derelikcji:

---

<sup>34</sup> *Stop sieciom...*, s. 11.

już nie właściciel decyduje o zaistnieniu skutku porzucenia sieci połowowej, a wprowadzona przez ustawodawcę przesłanka obiektywna. Przedstawiona regulacja prawna odnosi się też do innego problemu, który związany jest z derelikcją od czasów rzymskich, a więc trudnością w ustaleniu po stronie właściciela *animus dereliquendi*. Przyjęcie założenia porzucenia rzeczy w przypadku art. 6 ust. 4 ustawy o rybołówstwie morskim automatyzuje ocenę czynnika subiektywnego derelikcji – tak aby trudny do jednoznacznej oceny zamiar właściciela nie utrudniał szybkiego usunięcia odpadu zagrażającego czystości wód morskich.

Przytoczone wyżej rozwiązanie dotyczące nieoznakowanych urządzeń połowowych ma swoje uzasadnienie aksjologiczne – przemawiają za nim przede wszystkim względy ochrony środowiska podwodnego oraz zapewnienie zrównoważonych połowów. Gdy zatem w grę wchodzi ochrona interesu publicznego, jednostkowy interes właściciela sieci, które były nielegalnie umieszczone na wodach morskich, jest marginalizowany. Okazuje się więc, że określone cele publiczne – w analizowanym przypadku w zakresie środowiska naturalnego – mogą być realizowane we wsparciu instytucji prawa prywatnego. Zasadniczo jednak urzeczywistnienie tych celów jest pochodną dalece sprecyzowanych i ścisłych obowiązków o charakterze publicznoprawnym oraz nierzadko wiąże się z ograniczeniem właściciela w realizacji przysługujących mu praw.

## Bibliografia

- Alfaro Giner C., *Fishing Nets in the Ancient World: the Historical and Archeological Evidence* [w:] *Ancient Nets and Fishing Gear. Proceedings of the International Workshop on «Nets and Fishing Gear in Classical Antiquity: A First Approach»*. Cádiz, November 15–17, 2007, red. T. Bekker-Nielsen, D. Bernal Casasola, Cádiz 2010.
- Bekker-Nielsen T., *Fishing in the Roman World* [w:] *Ancient Nets and Fishing Gear. Proceedings of the International Workshop on «Nets and Fishing Gear in Classical Antiquity: A First Approach»*. Cádiz, November 15–17, 2007, red. T. Bekker-Nielsen, D. Bernal Casasola, Cádiz 2010.
- Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa–Kraków 1982.
- Gilman E., Chopin R., Suuronen P., Kuemlangan B., *Abandoned, lost and discarded gillnets and trammel nets. Methods to estimate ghost fishing mortality, and the status of regional monitoring and management*, FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper 600, Rome 2016.
- Gniewek E. [w:] *System Prawa Prywatnego*, t. III: *Prawo rzeczowe*, red. E. Gniewek, Warszawa 2020.
- Hodgson S., *Legal aspects of abandoned, lost or otherwise discarded fishing gear*, Rome 2022.
- Jagielski J. [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. VII: *Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2017.
- Księżak P. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. I: *Przepisy wprowadzające (art. I–LXV PWKC). Część ogólna. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 1–352 KC)*, red. K. Osajda, Warszawa 2013.
- Księżak P. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, t. IIIA, *Zobowiązania. Część ogólna*, red. K. Osajda, Warszawa 2017.
- Księżak P., *Rzeczy niczyje*, „Rejent” 2005, nr 4.
- Łukaszuk L., *Międzynarodowa ochrona środowiska morskiego – główne problemy, system regulacji oraz zasady i formy współpracy (zarys ogólny)*, „Studia Ecologiae et Bioethicae” 2003, t. I, nr 1.

- Ricci R., *La derelizione*, „Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche” 1982, t. XIII, z. 1.
- Rozwadowski W., *Definicje prawa własności w rozwoju dziejowym*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1984, t. XXXVI, z. 2.
- Schäli J., *The Mitigation of Marine Plastic Pollution in International Law. Facts, Policy and Legal Implications*, Leiden–Boston 2022.
- Stelmachowski A., *Wstęp do teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1984.
- Teclaff L.A., *International Law and the Protection of the Oceans from Pollution*, „Fordham Law Review” 1972, t. XL, no. 3.
- Zużewicz-Wiewiórowska I. [w:] *Kodeks morski. Komentarz*, red. C. Łuczywek, D. Pyć, I. Zużewicz-Wiewiórowska, Warszawa 2022.

## Streszczenie

Artykuł omawia zagadnienie porzucenia narzędzi połowowych w regulacji ustawy z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim w szerszym kontekście możliwości realizacji celów publicznych w zakresie prawa prywatnego, wykonywania uprawnienia właściciela do porzucenia rzeczy, a także wpływu prawa publicznego na prawo prywatne w sferze prawa własności. W pierwszej kolejności nakreślono konstrukcję prawną porzucenia rzeczy oraz kontekst prawa rzymskiego. Następnie omówiono model porzucenia w polskim prawie cywilnym, w którym zaistnienie skutku derelikcji leży w sferze woli właściciela, oraz modyfikację tej instytucji w przypadku porzucenia narzędzi połowowych, w której zaistnienie skutku porzucenia uzależnione jest od przesłanki obiektywnej wskazanej przez ustawodawcę. Prowadzi to do wniosku, że określone cele publiczne mogą być realizowane we wsparciu instytucji prawa prywatnego, jednak ich urzeczywistnienie jest pochodną dalece sprecyzowanych i ścisłych obowiązków o charakterze publiczno-prawnym oraz nierzadko wiąże się z ograniczeniem uprawnień właściciela.

*Słowa kluczowe:* porzucenie, narzędzia połowowe, zrównoważony rozwój, prawo prywatne, prawo publiczne

## **ABANDONMENT OF UNMARKED FISHING GEAR – THE PRIVATE LAW INSTITUTION IN THE SERVICE OF PUBLIC GOALS?**

### Summary

The article discusses the notion of abandonment of fishing gear in the legal regulation of the Sea Fisheries Act of 19 December 2014, in the broader context of the possibility of achieving public goals in private law, the exercise of the owner's right to abandon a thing, and the impact of public law on private law in the sphere of property law. Firstly, the legal construction of abandonment and the context of Roman law is outlined. Then, the model of abandonment in Polish civil law is discussed (in which the occurrence of the effect of dereliction lies in the sphere of the owner's will), as well as the modification of this institution in the case of abandonment of fishing gear (in which the occurrence of the effect of abandonment depends on the objective premise indicated by the legislator). It leads to the conclusion that some public goals can be pursued with the support of private law institutions, but the implementation of these goals is derived from highly specified and strict obligations of a public law nature and often involves a limitation of the owner's rights.

*Keywords:* abandonment, fishing gear, sustainable development, private law, public law

**Elżbieta Ura**

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0001-6896-6790

## **DZIAŁANIA PODEJMOWANE PRZEZ ADMINISTRACJĘ RZĄDOWĄ W OKRESIE PANDEMII COVID-19**

### **Wprowadzenie**

Podstawowym warunkiem funkcjonowania każdego państwa jest jego bezpieczeństwo, zarówno zewnętrzne, jak i wewnętrzne. Bezpieczeństwo zewnętrzne związane jest z określonym układem stosunków zewnętrznych zapewniających państwu i narodowi suwerenność w stosunku do innych państw. Bezpieczeństwo wewnętrzne przejawia się w zapewnieniu takiego stanu, który gwarantuje nie tylko harmonijny i optymalny rozwój społeczny akceptowany przez społeczeństwo i odpowiadający współczesnym standardom międzynarodowym, ale także bezpieczeństwo obywateli. System bezpieczeństwa w każdym państwie oparty jest na przepisach prawa określających z jednej strony prawa i obowiązki jednostek, osób fizycznych i ich zbiorowości a z drugiej – zadania, kompetencje i uprawnienia podmiotów administracji publicznej odpowiedzialnych za ochronę bezpieczeństwa<sup>1</sup>.

Celem opracowania jest przedstawienie działań podejmowanych przez organy administracji publicznej, przede wszystkim administracji centralnej, w związku z wystąpieniem na terenie Polski wirusa SARS-CoV-2 i ocena, czy zwykłe środki prawne przypisane organom administracji w tzw. stanie spokoju były wystarczające do przeciwdziałania i ochrony bezpieczeństwa publicznego naruszonego tym wirusem. W tym celu dokonana zostanie krótka analiza wydawanych w tym okresie przepisów prawnych i podejmowanych działań. Pozwoli to na stwierdzenie wielu uchybień, które w konsekwencji naruszały prawa i wolności obywateli w sposób sprzeczny z Konstytucją RP. Potwierdzeniem tego są wyroki zarówno sądów administracyjnych, jak i sądów powszechnych.

---

<sup>1</sup> S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 116.

## **Wirus SARS-CoV-2 jako źródło zagrożenia bezpieczeństwa publicznego**

Bezpieczeństwo w języku prawnym oznacza stan podlegający ochronie prawnej. Uznać można, że jest ono również najwyższą, obok życia i zdrowia oraz środowiska, chronioną konstytucyjnie wartością<sup>2</sup>. Bezpieczeństwo obywateli mieści się w pojęciu *bezpieczeństwo publiczne*, przy podkreśleniu podmiotu ochrony. Najczęściej jednak używane w prawie administracyjnym określa przedmiot zadań administracji publicznej. W. Kawka zwracał uwagę, że ochrona bezpieczeństwa publicznego jest jednym z zadań państwa, czyli do państwa należy określenie tego, co jest zgodne z bezpieczeństwem, a co niezgodne, co może je zakłócić lub zakłóca, czyli mówiąc inaczej – co jest niebezpieczeństwem. Podkreślał, że niebezpieczeństwa zagrażające zdrowiu, życiu i mieniu ludzkiemu powodują zmienność bezpieczeństwa publicznego i zależność jego od miejsca, czasu, kultury, rozwoju techniki, przemysłu, gospodarki i nauki<sup>3</sup>. Te spostrzeżenia są trafne i dzisiaj, chociaż katalog źródeł niebezpieczeństw się zmienił, gdyż powstały nowe źródła zagrożeń, do których zaliczyć należy właśnie wirusa SARS-CoV-2 wywołującego chorobę zakaźną układu oddechowego COVID-19. Zakłócenie bezpieczeństwa publicznego tym wirusem spowodowało wystąpienie sytuacji, która jednak nie została uznana w Polsce za konstytucyjnie określony stan nadzwyczajny – stan klęski żywiołowej<sup>4</sup>. Stan nadzwyczajny z tego powodu ogłoszony był natomiast okresowo i w różnych terminach w wielu państwach, m.in. Belgii, Bułgarii, Czechach, Portugalii, na Węgrzech, we Włoszech, a także w wielu państwach niebędących członkami Unii Europejskiej.

### **Płaszczyzny zapewnienia i ochrony bezpieczeństwa publicznego**

Ochrona bezpieczeństwa publicznego analizowana może być w trzech płaszczyznach. Pierwsza to tzw. stan spokoju, czyli sytuacja, w której nie ma szczególnych czy nadzwyczajnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa obywateli. Zagrożenia mają najczęściej charakter przewidywalny, występują permanentnie, a organy administracji publicznej odpowiedzialne za bezpieczeństwo przeciwdziałają im i likwidują ich skutki przy użyciu zwykłych środków określonych przez prawo<sup>5</sup>. Odpowiedzialność za szeroko rozumiane bezpieczeństwo

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 18.

<sup>3</sup> W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 46, 48 i n.

<sup>4</sup> Zob. szerzej: P. Tuleja, *Pandemia Covid-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9, s. 5 i n.

<sup>5</sup> S. Pieprzny, E. Ura, *Elementy biurokratyzmu w zarządzaniu kryzysowym w Polsce* [w:] *Biurokracja*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006, s. 504.

publiczne spoczywa tu głównie na scentralizowanej i wyspecjalizowanej administracji rządowej (np. Policja, Państwowa Straż Pożarna, Państwowa Inspekcja Sanitarna, Inspekcja Ochrony Środowiska, Straż Graniczna)<sup>6</sup>.

Drugą płaszczyzną jest ochrona bezpieczeństwa w czasie wystąpienia stanów nadzwyczajnych. Zgodnie z art. 228 Konstytucji RP w sytuacjach szczególnych zagrożeń jeżeli zwykle środki konstytucyjne są niewystarczające, może zostać wprowadzony odpowiedni stan nadzwyczajny: stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej. Szczegółowe uregulowanie trybu wprowadzania i znoszenia stanów nadzwyczajnych, zasad działania władzy publicznej oraz zakresu ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie tych stanów zawarte zostało w ustawach: z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>7</sup>, z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym<sup>8</sup> i z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>9</sup>. Wymienić należy też ustawę z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela<sup>10</sup>. Wprowadzenie stanów nadzwyczajnych nastąpić może tylko wtedy, gdy w przypadku zaistnienia kryzysu jego likwidacja lub ograniczenie jego skutków nie będzie możliwe przy zastosowaniu zwykłych środków prawnych, w które wyposażone są organy państwa w normalnych warunkach ich funkcjonowania. Fakultatywność wprowadzenia stanów nadzwyczajnych wskazuje, że zaistnienie ustawowych przesłanek umożliwiających wprowadzenie tych stanów nie obliгуje uprawnionego organu (Prezydenta RP i Rady Ministrów) do wprowadzenia określonego stanu nadzwyczajnego.

Na gruncie powyższych unormowań konstytucyjnych P. Tuleja stwierdza, że rozumienie literalne przepisu 228 Konstytucji RP, jakoby Rada Ministrów miała dyskrejonalną kompetencję i wyłącznie od niej zależy wprowadzenie bądź niewprowadzenie stanu klęski żywiołowej, przeczyłoby regułom jego wykładni: „Jeśli przepis posługuje się sformułowaniem «może», to należy ustalić, czy przepis ten reguluje materię prawa prywatnego, czy publicznego. W przypadku prawa prywatnego «może» wyznacza pewną możliwość działania, której podjęcie lub zaniechanie zależy od osoby fizycznej lub prawnej. (...) W przypadku organów władzy publicznej możliwość wykonywania kompetencji nigdy nie polega na całkowitej dyskrejonalności. W każdym przypadku możliwość taka oznacza instrumentalny obowiązek wykonywania kompetencji”<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> E. Ura, *Police action during the coronavirus outbreak*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2020, nr 4.

<sup>7</sup> Dz.U. 2017, poz. 1897 ze zm.

<sup>8</sup> Dz.U. 2017, poz. 1928 ze zm.

<sup>9</sup> Dz.U. 2017, poz. 1932 ze zm.

<sup>10</sup> Dz.U. 2002, nr 233, poz. 1955.

<sup>11</sup> P. Tuleja, *Pandemia Covid-19...*, s. 10 i powoływana przez autora pozycja S. Wronkowskiej, Z. Ziemińskiego, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 104.



Normy prawa administracyjnego wskazują na wartości podlegające ochronie w stanie wyższej konieczności. Są to życie i zdrowie ludzkie, środowisko, mienie publiczne, interes publiczny, bezpieczeństwo publiczne, porządek publiczny, interes państwa. Jak widać, wśród tych wartości występują wartości o charakterze indywidualnym (życie) i o charakterze publicznym (bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne). W doktrynie podnoszono, że dobra (wartości) o charakterze indywidualnym nie są przedmiotem ochrony administracyjnoprawnej<sup>12</sup>. Pogląd ten według M. Szewczyka nie jest zasadny wówczas, gdy dobro indywidualne chronione jest prawem publicznym. W takiej sytuacji normy prawa administracyjnego, a nie prawa prywatnego, stanowią podstawę ich ochrony<sup>13</sup>.

Pandemia COVID-19 w ocenie P. Tulei mieściła się w pojęciu katastrofy naturalnej noszącej znamiona klęski żywiołowej. Wystąpiło działanie sił natury, którego skutki zagrażały życiu i zdrowiu ludzi, a takie rozumienie art. 232 Konstytucji RP konkretyzował art. 3 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o stanie klęski żywiołowej. Klęską żywiołową zgodnie z definicją zawartą w ustawie są katastrofy naturalne lub awarie techniczne, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Katastrofa naturalna jest zdarzeniem związanym m.in. z działaniem sił natury albo chorobami zakaźnymi ludzi, albo też działaniem innego żywiołu.

Rada Ministrów nie wydała jednak odpowiedniego rozporządzenia i nie ogłosiła stanu klęski żywiołowej<sup>14</sup>. Ze stanowiskiem podnoszonym przez P. Tuleję w pełni się należy zgodzić. Analiza przepisów wydawanych po ogłoszeniu epidemii pokazała dodatkowo, że do jej zwalczania konieczne było dokonywanie ograniczeń dalej idących niż przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP za pomocą tzw. zwykłych środków. Ogłoszony stan epidemii uznany natomiast został za sytuację kryzysową w rozumieniu ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>15</sup>, którą W. Sadurski określił jako „receptę na obejście rozmaitych warunków ustanowionych przez Konstytucję dla stanów nadzwyczajnych, pozwalającą władzy publicznej na postępowanie analogiczne do działań dopuszczalnych w takich stanach – ale bez spełnienia konstytucyjnych wymogów przewidzianych dla stanów nadzwyczajnych”<sup>16</sup>. Podkreślić jednak

<sup>12</sup> Por. np. B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, s. 64.

<sup>13</sup> M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995, s. 69. Por. też: W. Bednarek, J. Dobkowski, Z. Kopacz, *Policja administracyjna w systemie administracji publicznej (wybrane zagadnienia)* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 27.

<sup>14</sup> P. Tuleja, *Pandemia Covid-19...*, s.10–11.

<sup>15</sup> Dz.U. 2022, poz. 261 ze zm.

<sup>16</sup> W. Sadurski, *Porządek konstytucyjny* [w:] *Demokracja w Polsce 2005–2007*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, Warszawa 2007, s. 51.

wyraźnie należy, że ustawa ta nie przewiduje ograniczania praw i wolności obywateli. Oznacza to, że ograniczenia nastąpić mogą tylko w takim zakresie, w jakim przewidują ustawy, wskazując na chronione wartości. Odnosząc powyższe do wprowadzonego stanu epidemii, będzie to ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>17</sup> ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>18</sup> i dalszymi zmianami.

Sytuacja, która wystąpiła w Polsce w związku z wirusem SARS-CoV-2, charakteryzująca się istotnymi ograniczeniami wolności i praw człowieka bez formalnego wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, określana jest w doktrynie jako hybrydowy lub nienormatywny stan nadzwyczajny<sup>19</sup>. Wprowadzony bowiem w Polsce reżim prawny odpowiadał w dużym zakresie konstytucyjnej charakterystyce stanu nadzwyczajnego, w wyniku czego organy władzy publicznej działały według reguł przewidzianych przez Konstytucję RP dla takiego stanu, mimo że nie został on formalnie wprowadzony. Omijane były również konstytucyjne wymogi ograniczania praw jednostki. Dodatkowo egzekwowaniu tych ograniczeń, nakładanych przeważnie w drodze rozporządzeń, często bez podstawy ustawowej, służyły dotkliwe kary administracyjne. Tym samym wiele ograniczeń wprowadzonych zostało niezgodnie z Konstytucją RP, czego przykładem był zakaz przemieszczania się oraz zgromadzeń<sup>20</sup>.

Trzecia płaszczyzna, w której dokonywana jest ochrona bezpieczeństwa publicznego, dotyczy tych sytuacji, w których określone zdarzenie stanowi niebezpieczeństwo zagrażające chronionej prawnie wartości, a zakres, intensywność i skala tego niebezpieczeństwa wyczerpuje znamiona sytuacji kryzysowej. Zaistniałe zdarzenie „burzy” tzw. stan spokoju, ale też nie wyczerpuje w pełni jednego z konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych<sup>21</sup>. O sytuacjach takich stanowi np. ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w wo-

<sup>17</sup> Dz.U. 2022, poz.1657.

<sup>18</sup> Dz.U. 2020, poz. 374 ze zm.; t.j. Dz.U. 2020, poz. 1842.

<sup>19</sup> P. Tuleja, *Pandemia Covid-19...*, s.11; M. Krzemiński, *Hybrydowy stan nadzwyczajny* [w:] *Kronika konstytucyjna*, <https://konstytucyjny.pl/> (6.09.2022).

<sup>20</sup> Zob. szerzej: S. Czarnow, *Między stanem epidemii a stanem klęski żywiołowej – COVID-19 a niektóre prawa człowieka*, „Radca Prawny” 2021, nr 3(28), s. 13–14; M. Florczak-Wątor, *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12, s. 5 i n.; M. Pecyna, *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12, s. 23 i n.

<sup>21</sup> E. Ura, S. Pieprzny, *Działania administracji publicznej w sytuacjach szczególnych* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi zw. dr. hab. Jackowi Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009, s. 307–320.

jewództwie<sup>22</sup>, wskazując w art. 22 pkt 2, że wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie i w tym zakresie zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków. Może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie, a w sytuacjach wskazanych w powyższym przepisie – obowiązujące również organy samorządu terytorialnego.

Rozważania dotyczące działań administracji publicznej w sytuacjach szczególnych nie byłyby pełne bez wskazania jeszcze na stan sytuacji kryzysowej. Zgodnie ze wspomnianą wyżej ustawą o zarządzaniu kryzysowym organy administracji publicznej zobowiązane są do podejmowania działalności związanej z zapobieganiem sytuacjom kryzysowym, przygotowaniem do ich kontrolowania oraz reagowaniem w przypadku ich wystąpienia. Ustawa ta nie przewiduje jednak ograniczania praw i wolności obywateli. Oznacza to, że ograniczenia nastąpić mogą tylko w takim zakresie, w jakim przewidują ustawy wskazujące na chronione wartości.

Ustawa w art. 2 definiuje zarządzanie kryzysowe jako działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej. Elementem tego zarządzania jest sytuacja kryzysowa, za którą ustawa uznaje sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (art. 3 pkt 1).

Ustawa nie zawiera przepisu materialnego, który wskazywałby, na jakim etapie rozwoju sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa występuje już sytuacja kryzysowa, a także czy grożąca lub zaistniała sytuacja ma być ograniczona w czasie czy też może trwać permanentnie. Dlatego w tym zakresie zastosowanie znajduje ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Dz.U. 2022, poz. 135 ze zm.

<sup>23</sup> Dz.U. 2020, poz. 374 ze zm.

## Działania podejmowane w związku z ogłoszeniem epidemii

14 marca 2020 r. na obszarze Polski wprowadzony został stan zagrożenia epidemicznego<sup>24</sup> w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, zaś 20 marca 2020 r. stan ten został odwołany i wprowadzono stan epidemii na okres do odwołania<sup>25</sup>. Stan ten trwał do 16 maja 2022 r.<sup>26</sup> Zniesienie stanu epidemii rząd uzasadnił poprawą stanu epidemiologicznego w Polsce, zmniejszeniem gwałtownego rozprzestrzeniania się zakażeń i zmniejszeniem liczby osób hospitalizowanych. Stan zagrożenia epidemicznego ma trwać do odwołania<sup>27</sup>.

Wraz z ogłoszeniem w marcu 2020 r. tych stanów zostało wprowadzonych wiele ograniczeń, zakazów i nakazów nałożonych na obywateli, m.in. zakaz przemieszczania się, nakaz zachowania odległości między osobami, zakaz wstępu do parków, zakaz zgromadzeń, zamknięcie salonów fryzjerskich i kosmetycznych, nakaz noszenia maseczek. Ograniczenia te ingerowały bezpośrednio w prawa i wolności obywateli. Wiele z nich nałożono na podstawie wydanych rozporządzeń. W oparciu o ocenę rządową stopnia zagrożenia i rozprzestrzeniania się wirusa były one stopniowo łagodzone bądź znoszone. Egzekwowanie wprowadzonych zakazów i nakazów przekazano wielu podmiotom, w tym Policji i służbom sanitarno-epidemiologicznym.

Zastrzeżenia wywoływała od samego początku nie sama zasadność wprowadzania ograniczeń i zakazów, ale forma prawna ich wprowadzania i sposób egzekwowania. Wprowadzone one zostały na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia wydanego na podstawie art. 46 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. W przepisie tym brak było jednak upoważnienia ustawowego do wprowadzenia wielu z zakazów, które zostały przyjęte wraz z ogłoszeniem najpierw stanu zagrożenia, a następnie stanu epidemii. Zgodnie z tym artykułem stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii na obszarze województwa lub jego części ogłasza i odwołuje wojewoda w drodze rozporządzenia, na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego (ust. 1). Jeżeli zagrożenie epidemiczne lub epidemia występuje na obszarze więcej niż jednego województwa, stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii ogłasza i odwołuje w drodze rozporządzenia minister właściwy ds. zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym ds. administracji publicznej, na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego (ust. 2). Jak zauważył P. Tuleja, powyższy przepis

---

<sup>24</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz.433).

<sup>25</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz.491).

<sup>26</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2022, poz. 1027).

<sup>27</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2022, poz. 1028).

zawiera jedynie blankietową delegację ustawodawczą, a stał się podstawą wydania przez Ministra Zdrowia kilku rozporządzeń, które określały zasady działania w czasie pandemii oraz w sposób drastyczny ograniczyły wolności i prawa konstytucyjne<sup>28</sup>.

Co prawda zakazy i nakazy wprowadzone przez Ministra Zdrowia szybko zostały uchylone, bo już rozporządzeniem z dnia 31 marca 2020 r.<sup>29</sup>, ale tego samego dnia zostały wprowadzone na mocy rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii<sup>30</sup>, wydanego na mocy art.46a i 46b ustawy<sup>31</sup>. Te przepisy dodane zostały do ustawy ustawą covidową z dnia 2 marca 2020 r. Kolejnych rozporządzeń Rady Ministrów o takim samym tytule, nie licząc rozporządzeń zmieniających, które ograniczały lub wprowadzały nowy zakres zakazów lub nakazów, było kilkanaście.

Artykuł 46a zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia określającego obszar, na którym występuje stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii, oraz wprowadzenia rozwiązań, za pomocą których stan taki ma być zwalczany. P. Tuleja zauważył jednak, że mechanizm działania Rady Ministrów był podobny, czyli określenie stanu zagrożenia, a potem epidemii, zasady działania organów państwa i wreszcie ograniczenia praw konstytucyjnych zostały zawarte nie w ustawie, tylko w rozporządzeniu. Nakazy i zakazy były wprowadzane w trybie rozporządzeń bez upoważnienia ustawowego (np. upoważnienie do wydania nakazu zakrywania ust i nosa weszło w życie dopiero 29 listopada 2020 r., brak było upoważnienia do wydania zakazu odbywania zgromadzeń, wprowadzenia godziny policyjnej w Sylwestra i Nowy Rok<sup>32</sup>). Zastosowany

---

<sup>28</sup> P. Tuleja, *Pandemia Covid-19...*, s. 10 i n.

<sup>29</sup> Dz.U. 2020, poz. 565.

<sup>30</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 566 ze zm.).

<sup>31</sup> W wyroku z dnia 26 stycznia 2021 r. (sygn. III SA/Kr 924/20, Lex nr 3124234) WSA w Krakowie stwierdził: „Konstytucyjnego wymogu wytycznych nie spełnia stwierdzenie zawarte w art. 46a ustawy z 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, że wydając rozporządzenie Rada Ministrów powinna mieć «na względzie zakres stosowanych rozwiązań» oraz «bieżące możliwości budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego». Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia w zakresie uregulowanym art. 46b ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie zawiera w istocie wytycznych dotyczących treści wydawanego na tej podstawie rozporządzenia. Nie spełnia więc ono warunków wymaganych przez art. 92 ust. 1 Konstytucji RP”.

<sup>32</sup> Por. opinię prawną analizy zgodności z Konstytucją RP przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii w zakresie, w jakim wprowadzają one ograniczenia w zakresie korzystania ze swobody przemieszczania się oraz wolności zgromadzeń, sporządzoną na zlecenie Biura Analiz Sejmowych przez prof. dr. hab. M. Chmaja 23 grudnia 2020 r. w Warszawie, [https://wiadomosci.onet.pl/kraj/sylwester-z-ograniczeniami-prof-marek-chmaj-sa-niezgodne-z-konstytucja/1lehse6 \(6.09.2022\)](https://wiadomosci.onet.pl/kraj/sylwester-z-ograniczeniami-prof-marek-chmaj-sa-niezgodne-z-konstytucja/1lehse6 (6.09.2022)).

sposób ograniczania praw konstytucyjnych był niezgodny z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz tymi przepisami rozdziału II Konstytucji RP, które wprowadzają szczegółowe klauzule limitacyjne<sup>33</sup>. Ten niekonstytucyjny mechanizm legislacyjny scharakteryzowany został przez Rzecznika Praw Obywatelskich<sup>34</sup>. Wskazał on, że zwalczanie pandemii powinno się odbywać w ramach porządku konstytucyjnego, do przestrzegania którego zobowiązane są organy władzy publicznej. Bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego organy te mogą poruszać się wyłącznie w ramach zwykłych konstytucyjnych klauzul limitacyjnych właściwych dla sytuacji, w których nie występują szczególne zagrożenia. Oznacza to m.in. brak podstawy dla pociągania do odpowiedzialności za wykroczenie osób, które nie przestrzegają ustanowionych w wyżej opisany sposób zakazów i nakazów. Ingerencje w prawa konstytucyjne uzasadniają roszczenia odszkodowawcze względem państwa na podstawie art. 77 ust. 1 Konstytucji RP<sup>35</sup>.

Potwierdzeniem powyższych uchybień są liczne orzeczenia sądów administracyjnych wydawane w związku z decyzjami nakładającymi kary administracyjne za nieprzestrzeganie wprowadzanych bez upoważnienia ustawowego zakazów czy nakazów<sup>36</sup>. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 27 października 2020 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu podkreślił właśnie, że skoro Rada Ministrów zrezygnowała z wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, uznając, że przyznane jej zwykłe środki konstytucyjne są wystarczające, aby opanować istniejący stan epidemii, to do uregulowań prawnych dotyczących ograniczeń praw i wolności człowieka i obywatela mają zastosowanie wszystkie konstytucyjne i legislacyjne zasady obowiązujące poza regulacjami właściwymi dla stanów nadzwyczajnych z rozdziału XI Konstytucji RP. W związku z tym w celu wprowadzenia ograniczeń wolności i praw człowieka nie można powoływać się na nadzwyczajne okoliczności uzasadniające szczególne rozwiązania prawne oraz okolicznościami tymi nie można usprawiedliwiać daleko idących ograniczeń swobód obywatelskich wprowadzanych w formie rozporządzeń<sup>37</sup>.

Powyższe stanowisko potwierdził też Naczelny Sąd Administracyjny, stwierdzając w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r., że żadne względy praktyczne albo

---

<sup>33</sup> P. Tuleja, *Pandemia Covid-19...*, s. 11.

<sup>34</sup> Wystąpienie RPO do Prezesa Rady Ministrów z 23 marca 2020 r., VII.565.1.2020, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-rpo-rozporzadzenia-MZ-niezgodne-z-ustawa> (6.09.2022).

<sup>35</sup> Informacja o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 r. z uwagami o stanie przestrzegania praw człowieka i obywatela (druk sejmowy nr 976 z 8 lutego 2021 r.), s. 11–13.

<sup>36</sup> Sygn. III SA/GI 540/20, Lex nr 3080997. Podobnie: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 lipca 2020 r., sygn. III SA/GI 319/20, Lex nr 3055472; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 23 września 2020 r., sygn. II SA/GO 331/20, Lex nr 3061179; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lipca 2021 r., sygn. VII SA/Wa 1951/20, Lex nr 3211046; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 15 lipca 2021 r., sygn. III SA/Gd 424/21, Lex nr 3206412; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 stycznia 2022 r., sygn. II SA/Po 395/21, Lex nr 3285958.

<sup>37</sup> Sygn. II SA/Op 219/20, Lex nr 3093916.

pragmatyczne, jak też celowość wprowadzanych rozwiązań nie uzasadniają wykroczenia poza granice upoważnienia ustawowego<sup>38</sup>.

Analiza rozporządzeń ustanawiających określone ograniczenia, nakazy i zakazy w związku z wystąpieniem stanu epidemii w kontekście prawidłowości ich wydania, zakresu regulacji i zgodności z art. 92 Konstytucji RP była też dokonywana przez sądy powszechne w związku z rozpoznawaniem odwołań od nakładanych przez policjantów mandatów karnych<sup>39</sup> (za brak maseczek, przybywanie w parkach czy niezachowanie odległości między osobami). Sądy powszechne nie uznawały tych unormowań za porządkowe w rozumieniu art. 54 Kodeksu wykroczeń, a także podkreślały, nie spełniały one wymogów legislacyjnych<sup>40</sup>.

## Podsumowanie

Przedstawienie podstawowych, niekiedy tylko sygnalizacyjnie, zagadnień związanych z działaniami organów administracji rządowej, zwłaszcza Rady Ministrów i ministra właściwego ds. zdrowia, w związku z wystąpieniem w 2020 r. zagrożenia bezpieczeństwa publicznego wskutek rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2 potwierdziło tezę o nieprawidłowościach legislacyjnych. Dotyczy to zwłaszcza wprowadzanych bez upoważnienia ustawowego zakazów i nakazów określonego zachowania się przez obywateli.

Stan epidemii trwający do 16 maja 2022 r. został zniesiony, trwa nadal stan zagrożenia epidemicznego. Nie oznacza to jednak, że sytuacja, w jakiej się znajdujemy, może zostać uznana za stan spokoju. W każdej chwili rozprzestrzenianie się wirusa może przybrać na sile. Czy w przypadku, gdy rozmiary zagrożenia będą porównywalne do tych z okresu epidemii, Rada Ministrów wyciągnie wnioski z popełnianych błędów i wprowadzi stan klęski żywiołowej jako stan nadzwyczajny? Oczywiście, oby nie było takiej potrzeby, ale jeszcze raz należy za Naczelnym Sądem Administracyjnym powtórzyć, że żadne względy praktyczne albo pragmatyczne, jak też celowość wprowadzanych rozwiązań nie uzasadniają wykroczenia poza granice upoważnienia ustawowego. To oznacza, że żadna sytuacja nie uzasadnia hybrydowego stanu nadzwyczajnego.

---

<sup>38</sup> Sygn. II GSK 2539/21, Lex nr 3328417.

<sup>39</sup> Np. postanowienie SR w Gliwicach z dnia 22 września 2020 r., sygn. IX Ko 46/20, Lex nr 3095506; postanowienie SR w Siedlcach z dnia 31 sierpnia 2020 r., sygn. II W 683/20, Lex nr 3050205; wyrok SO w Legnicy z dnia 26 sierpnia 2020 r., sygn. IV Kz 261/20, Lex nr 3046800.

<sup>40</sup> Zob. szerzej: E. Ura, *Przepisy „covidowe” przykładem kryzysu prawa administracyjnego* [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Jagielskiemu*, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021, s. 196–213.

## Bibliografia

- Bednarek W., Dobkowski J., Kopacz Z., *Policja administracyjna w systemie administracji publicznej (wybrane zagadnienia)* [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa prof. zw. dra hab. Józefa Filipka*, red. I. Niżnik-Dobosz, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.
- Czarnow S., *Między stanem epidemii a stanem klęski żywiołowej – COVID-19 a niektóre prawa człowieka*, „Radca Prawny” 2021, nr 3(28).
- Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993.
- Florczak-Wątor M., *Niekonstytucyjność ograniczeń praw i wolności jednostki wprowadzonych w związku z epidemią COVID-19 jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Krzemiński M., *Hybrydowy stan nadzwyczajny* [w:] *Kronika konstytucyjna*, <https://konstytucyjny.pl/> (6.09.2022).
- Pecyna M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za ograniczenia praw i wolności w czasie epidemii COVID-19*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 12.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Pieprzny S., Ura E., *Elementy biurokratyzmu w zarządzaniu kryzysowym w Polsce* [w:] *Biurokracja*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2006.
- Sadurski W., *Porządek konstytucyjny* [w:] *Demokracja w Polsce 2005–2007*, red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk, J. Zbieranek, Warszawa 2007.
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1995.
- Tuleja P., *Pandemia Covid-19 a konstytucyjne stany nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9.
- Ura E., *Police action during the coronavirus outbreak*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2020, nr 4.
- Ura E., *Przepisy „covidowe” przykładem kryzysu prawa administracyjnego* [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Jagielskiemu*, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021.
- Ura E., Pieprzny S., *Działania administracji publicznej w sytuacjach szczególnych* [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi zw. dr. hab. Jackowi Langowi*, red. M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska, Warszawa 2009.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.

## Streszczenie

Wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego, a następnie stanu epidemii w marcu 2020 r. było dla wszystkich nowym wyzwaniem. Organy administracji publicznej zostały zobowiązane do podejmowania działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego w państwie, które zostało zagrożone rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2. Rada Ministrów nie zdecydowała się na wprowadzenie stanu nadzwyczajnego – stanu klęski żywiołowej – mimo zaistnienia w różnych okresach sytuacji uzasadniających taki stan. Wprowadzane były natomiast ograniczenia w prawach i wolnościach obywateli, zakazy i nakazy określonego zachowania się i czyniono to w drodze rozporządzeń, bez podstawy prawnej. O naruszeniach w tym zakresie świadczy wiele



orzeczeń sądów administracyjnych i sądów powszechnych. Co istotne, wiele państw wprowadzało w różnych okresach stany nadzwyczajne. Rada Ministrów przyjęła natomiast koncepcję tzw. hybrydowego stanu nadzwyczajnego, nieznanego w przepisach prawa. Powyższe zagadnienia stały się przedmiotem rozważań w artykule.

*Słowa kluczowe:* epidemia, COVID-19, wirus SARS-CoV-2, Rada Ministrów, zakazy i nakazy, stan klęski żywiołowej, bezpieczeństwo publiczne, ograniczenia praw i wolności

## **ACTIONS TAKEN BY THE GOVERNMENT ADMINISTRATION DURING THE COVID-19 PANDEMIC**

### **Summary**

The introduction of the state of epidemic emergency, and then the state of the epidemic in March 2020, was a new challenge for everyone. Public administration bodies have been obliged to take actions related to ensuring public safety in a country that has been threatened with the spread of SARS-CoV-2 virus. The Council of Ministers did not decide to introduce a state of emergency – a state of natural disaster, despite the occurrence of situations at various times justifying such a state. On the other hand, restrictions on the rights and freedoms of citizens, prohibitions and orders of specific behavior were introduced and this was done by means of regulations, without a legal basis. Many decisions of administrative courts and common courts testify to the violations in this respect. Importantly, many states introduced states of emergency at various times. On the other hand, the Council of Ministers adopted the concept of the so-called a hybrid emergency, not known by law. The above issues became the subject of the issues presented in the article.

*Keywords:* epidemic, COVID-19, SARS-CoV-2 virus, Council of Ministers, prohibitions and orders, state of natural disaster, public safety, restrictions on rights and freedoms

**Dolores Gracja Piwek**

Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie  
ORCID: 0000-0003-0735-9326

**PROCES ZGŁASZANIA ZDARZEŃ LOTNICZYCH  
W RAMACH SYSTEMU ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM  
NA PRZYKŁADZIE INSTYTUCJI ZAPEWNIAJĄCEJ  
SŁUŻBY ŻEGLUGI POWIETRZNEJ**

Niniejszy artykuł zawiera rezultaty badań przeprowadzonych w celu rozwiązania problemu badawczego sformułowanego w postaci pytania: W jakim stopniu unormowania prawne (międzynarodowe, europejskie i krajowe) wpływają na proces zgłaszania zdarzeń lotniczych oraz jakie zmiany są niezbędne, aby usprawnić obecnie funkcjonujący system zarządzania bezpieczeństwem i realizowany w nim proces raportowania zdarzeń? Badania zawarte w opracowaniu zostały przeprowadzone w oparciu o najważniejsze regulacje prawne oraz dokumenty udostępnione przez instytucję zapewniającą służby żeglugi powietrznej, a także rozmowy podczas warsztatów z pracownikami Biura Bezpieczeństwa ds. Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej oraz personelem operacyjnym PAŻP.

Zarządzanie bezpieczeństwem w lotnictwie stało się przedmiotem regulacji prawnych stosunkowo niedawno. Dodatkowo lotnictwo funkcjonuje w zmiennym otoczeniu (środowisko naturalne, wzrost i zmniejszenie natężenia ruchu lotniczego, pasażerowie, konkurencja, koncepcje użytkowania przestrzeni powietrznej, technologie). Aby sprostać jego wymaganiom, niezbędne jest prowadzenie efektywnego procesu zarządzania bezpieczeństwem. Międzynarodowe organizacje lotnicze współpracują w opracowywaniu regulacji prawnych oraz wytycznych, w tym dotyczących bezpieczeństwa. Muszą one uwzględniać pojawiające się coraz to nowe wyzwania wobec lotnictwa cywilnego oraz wspierać poszczególne państwa członkowskie w zarządzaniu bezpieczeństwem w sposób jednolity.

W związku z powyższym należy sądzić, iż ramy systemu zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym, w tym w instytucjach zapewniających służby żeglugi powietrznej, w głównej mierze określiły międzynarodowe, unijne i krajowe regulacje prawne. Ze względu na obserwowany w ostatnich latach dynamiczny

rozwój lotnictwa cywilnego, a także nagłe i nieprzewidywane zmiany w natężeniu ruchu lotniczego wynikające z pandemii COVID-19 oraz konfliktu militarnego na Ukrainie należy stale dostosowywać proces zarządzania bezpieczeństwem do zmieniającego się otoczenia prawnego, aktualnych wyzwań w obszarze zarządzania bezpieczeństwem w ruchu lotniczym, uwzględniając uwagi i sugestie środowiska lotniczego, w szczególności instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej.

Przeprowadzone badania wymagały zastosowania odpowiednich metod, technik oraz narzędzi badawczych, co przyczyniło się do rozwiązania przyjętego problemu badawczego oraz zweryfikowania hipotezy badawczej. W procesie badawczym korzystano z metod teoretycznych oraz empirycznych. Zastosowane metody teoretyczne objęły swym zakresem krytyczną analizę literatury, aktów prawnych i artykułów naukowych, analogię, uogólnienia, wnioskowanie (dedukcyjne) oraz syntezę. Wykorzystana metoda empiryczna oparta była natomiast na badaniu opinii (sądów) i obejmowała metodę dialogową. Rozmowy były prowadzone swobodnie podczas warsztatów z pracownikami Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej w oddziałach terenowych, co pozwala przyjąć, że spełniły one kryteria metody dialogowej. Zastosowanie tej metody przyczyniło się do wnikliwego poznania przedmiotu badań i weryfikacji przyjętej hipotezy badawczej.

## Unormowania prawne

Zgodnie z zapisami załącznika 19 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym w rozdziale V *Zbieranie, analiza, ochrona, udostępnianie i wymiana danych oraz informacji bezpieczeństwa* państwa ustanawiają systemy zbierania i przetwarzania danych bezpieczeństwa (*Safety Data Collection and Processing Systems – SDCPS*<sup>1</sup>) w celu pozyskiwania, przechowywania, agregowania i analizy danych oraz informacji dotyczących bezpieczeństwa, w tym obowiązkowy system zgłaszania zdarzeń dotyczących bezpieczeństwa, który obejmuje zgłaszanie incydentów.

Na poziomie europejskim kwestię zgłaszania zdarzeń lotniczych reguluje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 z 3 kwiet-

---

<sup>1</sup> SDCPS odnosi się do systemów przetwarzania i zgłaszania, baz danych bezpieczeństwa, schematów wymiany informacji i zapisanych informacji, w tym m.in.:

- danych i informacji dotyczących badań wypadków i incydentów,
- danych i informacji dotyczących dochodzeń w sprawach bezpieczeństwa prowadzonych przez organy krajowe lub podmioty lotnicze,
- obowiązkowych systemów zgłaszania, o których mowa w pkt 5.1.2,
- dobrowolnych systemów zgłaszania, o których mowa w pkt 5.1.3,
- samonadawczych systemów zgłaszania danych, w tym automatycznych systemów ich rejestrowania, a także ręcznych systemów rejestrowania danych.

nia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym<sup>2</sup>. Zgodnie z art. 4 *Obowiązkowe zgłaszanie zdarzeń* ustanowiono, że:

„ust 2. Każda organizacja mająca siedzibę w państwie członkowskim ustanawia system obowiązkowego zgłaszania zdarzeń, aby ułatwić gromadzenie szczegółowych danych dotyczących zdarzeń.

ust 3. Każde państwo członkowskie ustanawia system obowiązkowego zgłaszania zdarzeń, aby ułatwić gromadzenie szczegółowych danych dotyczących zdarzeń, w tym gromadzenie szczegółowych danych dotyczących zdarzeń zgromadzonych przez organizacje.

ust 4. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego ustanawia system obowiązkowego zgłaszania zdarzeń, aby ułatwić gromadzenie szczegółowych danych dotyczących zdarzeń, w tym gromadzenie szczegółowych danych dotyczących zdarzeń zgromadzonych zgodnie z ust. 2 przez organizacje certyfikowane lub zatwierdzone przez Agencję”.

W załączniku II do cytowanego rozporządzenia zawarto wykaz zainteresowanych stron, do których zalicza się:

- producentów,
- obsługę techniczną,
- operatorów,
- instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej oraz dostawców określonych funkcji ATM,
- dostawców usług lotniskowych,
- organizacje zajmujące się szkoleniami w dziedzinie lotnictwa,
- organizacje pochodzące z państw trzecich,
- międzynarodowe organizacje lotnicze,
- placówki badawcze,
- pilotów (indywidualnie),
- kontrolerów ruchu lotniczego (indywidualnie),
- inżynierów/techników,
- stowarzyszenia zawodowe.

Kolejnym europejskim dokumentem, w którym uregulowano kwestię zgłaszania zdarzeń lotniczych, jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 z 20 października 2010 r. w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym<sup>3</sup>. Artykuł 9 *Obowiązek powiadomienia o wypadkach i poważ-*

---

<sup>2</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014 z 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zgłaszania i analizy zdarzeń w lotnictwie cywilnym oraz podejmowanych w związku z nimi działań następczych, zmiany rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 oraz uchylecia dyrektywy 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzeń Komisji (WE) nr 1321/2007 i (WE) nr 1330/2007 (Dz. Urz. UE L 122 z 24 kwietnia 2014 r.).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 996/2010 z 20 października 2010 r. w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im oraz uchylające dyrektywę 94/56/WE (Dz. Urz. UE nr L 295 z 12 listopada 2010 r.).

nych incydentach ustanawia: „ust. 1. Każda zaangażowana osoba, która wie o zaistnieniu wypadku lub poważnego incydentu, niezwłocznie powiadamia o tym właściwy organ ds. badania zdarzeń lotniczych państwa członkowskiego miejsca zdarzenia”.

Ponadto na podstawie art. 19 Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego (European Aviation Safety Agency – EASA) oraz właściwe organy państw członkowskich regularnie współpracują ze sobą, uczestnicząc w wymianie i analizie informacji objętych dyrektywą 2003/42/WE<sup>4</sup>. Obejmuje to dostęp online wyznaczonych osób do informacji zawartych w centralnym archiwum, w tym do informacji bezpośrednio wskazujących statek powietrzny objęty zgłoszeniem zdarzenia. Dostęp ten nie obejmuje jednak informacji wskazujących operatora objętego zgłaszanym zdarzeniem<sup>5</sup>.

Jeżeli chodzi zaś o regulacje krajowe dotyczące zgłaszania zdarzeń lotniczych, to należy wskazać ustawę z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze. Zgodnie z art. 135a. „Komisja<sup>6</sup> przyjmuje zgłoszenia w ramach systemu obowiązkowego zgłaszania zdarzeń, o którym mowa w art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 376/2014/UE, w zakresie statków powietrznych objętych przepisami tego rozporządzenia”.

Natomiast w odniesieniu do statków powietrznych nieobjętych przepisami rozporządzenia nr 376/2014/UE w ramach systemu obowiązkowego zgłaszania zdarzeń następujące podmioty są zobowiązane zgłaszać Komisji zaistnienie zdarzenia:

- użytkownik lub dowódca statku powietrznego,
- przedsiębiorca zajmujący się projektowaniem, produkcją, obsługą lub modyfikacją statków powietrznych,
- osoba podpisująca świadectwa zdatości do lotów,
- instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej,
- zarządzający lotniskiem,
- podmiot wykonujący obsługę naziemną statków powietrznych,
- osoba pełniąca funkcję związaną z instalowaniem, modyfikacją, konserwacją, naprawami, naprawami głównymi, kontrolą w locie lub inspekcją lotniczych instalacji nawigacyjnych,
- jednostka organizacyjna lub związek organizacyjny Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, którym przekazano lotnisko wojskowe do użytkowania.

## **Instytucja zapewniająca służby żeglugi powietrznej**

Postęp technologiczny oraz coraz częstsza automatyzacja zadań w operacjach lotniczych niewątpliwie ułatwiają operatorom systemów zarządzania ruchem

---

<sup>4</sup> Dyrektywa 2003/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 czerwca 2003 r. w sprawie zgłaszania zdarzeń w lotnictwie cywilnym (Dz. Urz. UE nr L 167/23 z 4 lipca 2003 r.).

<sup>5</sup> M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, s. 98.

<sup>6</sup> Chodzi tu o Państwową Komisję Badania Wypadków Lotniczych (PKBWL).

lotniczym oraz załogom statków powietrznych wykonywanie czynności lotniczych<sup>7</sup>. Jednak ze względu na złożony charakter systemów zarządzania ruchem lotniczym regularna ocena poziomu bezpieczeństwa i zgłaszanie zdarzeń lotniczych stanowią stałe elementy procesu zarządzania bezpieczeństwem w instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej.

Istniejące unijne akty prawne, a w szczególności rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1139 wraz z przepisami wykonawczymi, nakładają na niektóre organizacje obowiązek ustanowienia systemów zgłaszania zdarzeń w ramach funkcjonującego systemu zarządzania bezpieczeństwem. Jak wskazano w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 376/2014: „w celu poprawy poziomu bezpieczeństwa lotniczego należy zgłaszać, gromadzić, przechowywać, chronić, wymieniać, udostępniać i analizować stosowne informacje dotyczące bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego oraz podejmować odpowiednie działania w zakresie bezpieczeństwa na podstawie zgromadzonych informacji. To proaktywne i oparte na dowodach podejście powinno być wdrażane przez stosowne organy państw członkowskich odpowiadające za bezpieczeństwo lotnicze, przez organizacje – jako część ich systemu zarządzania bezpieczeństwem – oraz przez Agencję”.

W odniesieniu do przedstawionych regulacji prawnych oraz zgodnie z obowiązującą *Polityką Bezpieczeństwa* Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, a także polityką *Just Culture*, PAŻP prowadzi system zgłaszania zdarzeń ATM/CNS. System ten wpływa na poprawę poziomu bezpieczeństwa osiągniętego przez PAŻP oraz dostarcza kierownikom zmiany ATM i odbiorcom raportu informacji niezbędnych do podjęcia działań przeciwdziałających degradacji systemu ATM.

Proces zgłaszania zdarzeń składa się z dwóch działających niezależnie od siebie systemów: obowiązkowego systemu zgłaszania zdarzeń (*Mandatory Occurrences Report – MOR*) oraz dobrowolnego systemu zgłaszania zdarzeń (*Voluntary Occurrences Report – VOR*)<sup>8</sup>. Obowiązkowy system zgłaszania zdarzeń dotyczy następującego personelu:

- pilotów dowódców lub innych członków załogi statku powietrznego w związku z jego eksploatacją, zatrudnionych w komórce organizacyjnej właściwej ds. operacji lotniczych<sup>9</sup>,
- osób zajmujących się monitorowaniem ciągłej zdatności do lotu, obsługą techniczną lub modyfikacją statku powietrznego oraz poświadczających przegląd zdatności do lotu lub dopuszczenie do eksploatacji statku powietrznego, zatrudnionych w komórce organizacyjnej właściwej ds. operacji lotniczych<sup>10</sup>,

---

<sup>7</sup> T.M. Markiewicz, *Podstawowe zagadnienia zarządzania ruchem lotniczym*, Warszawa 2010, s. 130.

<sup>8</sup> P. Makowski, *Wybrane metody identyfikacji zagrożeń i oceny ryzyka w organizacjach lotnictwa cywilnego*, Warszawa 2021, s. 10.

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 6 lit. a rozporządzenia UE nr 376/2014.

<sup>10</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 6 lit. b i c rozporządzenia UE nr 376/2014.

- członków personelu służb ruchu lotniczego, w tym kontrolerów ruchu lotniczego, praktykantów-kontrolerów ruchu lotniczego oraz informatorów służby informacji powietrznej, zatrudnionych w komórce organizacyjnej właściwej ds. służb ruchu lotniczego<sup>11</sup>,
- pracowników służb informacji lotniczej zatrudnionych w komórce organizacyjnej właściwej ds. zarządzania przestrzenią i przygotowania operacyjnego<sup>12</sup>,
- osób pełniących funkcje związane z instalowaniem, modyfikowaniem, obsługą techniczną, naprawami, remontami kapitalnymi obiektów żeglugi powietrznej CNS, zatrudnionych w komórce organizacyjnej właściwej ds. służb technicznych oraz komórce organizacyjnej właściwej ds. elektroenergetyki<sup>13</sup>,
- osób pełniących funkcje związane z kontrolą w locie lub inspekcją obiektów żeglugi powietrznej CNS, zatrudnionych w komórce organizacyjnej właściwej ds. kontroli urzędzeń, komórce organizacyjnej właściwej ds. operacji lotniczych, komórce organizacyjnej właściwej ds. bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w ruchu lotniczym<sup>14</sup>.

Odbiorcą zgłoszenia zdarzenia w systemie obowiązkowym jest komórka organizacyjna właściwa ds. bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w ruchu lotniczym. Zgłaszanie zdarzeń odbywa się za pomocą aplikacji komputerowej Elektronicznego Raportu Kierownika Zmiany (ERKZ ATM) lub zgłoszenia zdarzenia do dyżurnego technika, który przekazuje otrzymane zgłoszenie do kierownika zmiany ATM, ten zaś wprowadza zdarzenie (będące w jego gestii) do terminala systemu komputerowego ERKZ oraz komentuje i kwalifikuje je do tzw. raportu kierownika zmiany (*Supervisor ATM* – SUP ATM), który jest sporządzany za okres 24 godzin.

Po analizie zgłoszenia zdarzenia kierownik komórki organizacyjnej właściwej ds. badania zdarzeń i inspekcji ATM/CNS wypełnia deklarowany formularz, wpisując jedną z dekretacji:

- zgłoszenie zdarzenia do PKBWL/ULC,
- zgłoszenie zdarzenia do Europejskiej Regionalnej Agencji Monitorującej (*Regional Monitoring Agency* – EUR RMA),
- przeprowadzenie wewnętrznego postępowania wyjaśniającego,
- wykonanie innych określonych działań (nagranie korespondencji, przygotowanie pisma wewnętrznego/zewnętrznego, zebranie materiałów itp.),
- tylko rejestracja i archiwizacja zdarzenia.

Zdarzenia podlegające obowiązkowemu zgłaszaniu zostały ujęte w wykazie przykładowych zdarzeń – załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie wypadków i incydentów lotniczych<sup>15</sup> oraz podzielone na kategorie i podkategorie. Zdarzenia charakterystyczne dla ANS to m.in.:

<sup>11</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 6 lit. d rozporządzenia UE nr 376/2014.

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

<sup>13</sup> Zgodnie z art. 4 ust. 6 lit. f rozporządzenia UE nr 376/2014.

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

<sup>15</sup> Dz. Urz. ULC 2007, nr 35, poz. 225.

- służby żeglugi powietrznej, wyposażenie i służby naziemne,
- naruszenie minimalnej separacji,
- niewystarczająca separacja,
- nieomal zderzenie z ziemią w locie sterowanym (near CFIT),
- wtargnięcie na drogę startową, co spowodowało konieczność podjęcia działania w celu uniknięcia skutków tego zdarzenia,
- bezprawne wejście w przestrzeń powietrzną,
- niemożność zapewnienia służb ruchu lotniczego (ATS),
- niemożność zapewnienia służb zarządzania przestrzenią powietrzną (ASM),
- niemożność zapewnienia służb zarządzania przepływem ruchu lotniczego,
- uszkodzenie funkcji nadzoru,
- dostarczenie nieprawidłowych danych dotyczących ciśnienia atmosferycznego,
- uszkodzenie naziemnych lub satelitarnych instalacji lotniczego systemu nawigacyjnego,
- tankowanie nieprawidłowych ilości paliwa, co może mieć znaczny wpływ na żywotność, osiągi, wyrównoważenie lub wytrzymałość konstrukcji statku powietrznego,
- nieprawidłowe załadowanie pasażerów, bagażu i ładunku, które może mieć znaczny wpływ na masę lub wyrównoważenie statku powietrznego,
- przewożenie lub próby przewożenia towarów niebezpiecznych z naruszeniem odpowiednich przepisów, włączając w to nieprawidłowe etykiety i opakowania towarów niebezpiecznych,
- tankowanie zanieczyszczonego lub niewłaściwego paliwa albo innych płynów o znaczeniu podstawowym (włącznie z tlenem i wodą pitną),
- uszkodzenie, znaczna wadliwość działania lub brak oświetlenia lotniska.

Po zakończeniu opisanych czynności wszelkie dokumenty/materiały archiwalne dotyczące zgłaszania zdarzeń ATM/CNS są archiwizowane zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Drugi sposób to dobrowolny system zgłaszania zdarzeń. Dotyczy on całego personelu PAŻP. Umożliwia zgłoszenie każdego zdarzenia lub sytuacji, w którą składający meldunek był zaangażowany lub której był świadkiem oraz którą uznał za rzeczywiste lub potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa lotu bądź możliwości zapewnienia bezpiecznej usługi ATM. Odbiorcą zgłoszenia zdarzenia w dobrowolnym systemie jest komórka organizacyjna właściwa ds. bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w ruchu lotniczym<sup>16</sup>. Pracownicy komórki organizacyjnej właściwej ds. operacji lotniczych, komórki bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w ruchu lotniczym, komórki służb ruchu lotniczego oraz komórki organizacyjnej właściwej ds. zarządzania przestrzenią i przygotowania operacyjnego zgłaszają zdarzenia do kierownika zmiany ATM z wykorzystaniem terminala

---

<sup>16</sup> Zgłoszenie zdarzenia w dobrowolnym systemie odbywa się przez przesłanie maila na adres: [bezpieczenstwo@pansa.pl](mailto:bezpieczenstwo@pansa.pl).



systemu komputerowego ERKZ. Po wpłynięciu zgłoszenia kierownik komórki organizacyjnej właściwej ds. badania zdarzeń i inspekcji ATM/CNS postępuje dokładnie tak jak w ramach systemu obowiązkowego zgłaszania zdarzeń.

W przypadku zgłaszania zdarzenia spoza PAŻP jego odbiorcą również jest komórka organizacyjna właściwa ds. bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w ruchu lotniczym. Dalsze działania są takie same jak w przypadku zdarzeń/osób nieobjętych obowiązkiem zgłaszania.

W ramach obu systemów (MOR i VOR) imiennie (dla VOR – jeżeli zgłoszenie zdarzenia było imiennie podpisane) do zgłaszającego wysyłana jest informacja zwrotna<sup>17</sup> według następujących zasad:

- dla zdarzeń zgłaszanych do PKBWL/ULC – informacja zwrotna przekazywana jest po otrzymaniu tzw. kwalifikacji PKBWL,
- dla zdarzeń podlegających wewnętrznemu postępowaniu – informacja zwrotna przekazywana jest po rejestracji zdarzenia,
- dla zdarzeń wymagających podjęcia określonych działań – informacja zwrotna przekazywana jest po wykonaniu zleconych działań (z poziomu komórki organizacyjnej właściwej ds. badania zdarzeń i inspekcji ATM/CNS),
- dla zdarzeń podlegających tylko rejestracji – informacja zwrotna przekazywana jest po zarejestrowaniu zdarzenia,
- dla zdarzeń spoza PAŻP informacja zwrotna nie jest przekazywana<sup>18</sup>.

Niezbędne jest zapewnienie, że pracownicy bezpośrednio zaangażowani w wykonywane operacje lotnicze zgłaszają zdarzenia, które stwarzają znaczące ryzyko dla bezpieczeństwa lotniczego. Systemy dobrowolnego zgłaszania zdarzeń powinny uzupełniać systemy obowiązkowego zgłaszania zdarzeń, a oba rodzaje systemów powinny umożliwiać osobom zgłaszanie szczegółowych danych o zdarzeniach związanych z bezpieczeństwem lotniczym. Zdarzenia, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo, powinny być analizowane przez pryzmat rozwoju ich negatywnych skutków, a działania zapobiegawcze lub naprawcze – podejmowane w odniesieniu do tych skutków<sup>19</sup>.

Natomiast w przypadku zdarzeń zgłoszonych do PKBWL, ULC lub EUR RMA organy te dokonują monitoringu analizy zdarzenia przeprowadzonej przez podmiot zgłaszający oraz wdrożonych środków zapobiegawczych.

## **Badania empiryczne**

Autorka niniejszego artykułu wchodziła w skład zespołu badawczego z Akademii Sztuki Wojennej, który przeprowadził na zlecenie PAŻP zewnętrzny przegląd

---

<sup>17</sup> Z adresu: [safety.feedback@pansa.pl](mailto:safety.feedback@pansa.pl).

<sup>18</sup> Zgłaszanie zdarzeń jest też możliwe przez stronę centralnej bazy zgłoszeń PKBWL: <https://cbz.gov.pl/>. Można je zgłaszać w imieniu własnym lub jako organizacja, zarówno obowiązkowo, jak i dobrowolnie.

<sup>19</sup> P. Makowski, *Wybrane metody...*, s. 34.

kultury bezpieczeństwa w tej instytucji. Przegląd ten składał się z kilku etapów. Jednym z nich były warsztaty z przedstawicielami różnych grup pracowników w oddziałach terenowych.

W trakcie warsztatów przeprowadzono ponadto badania metodą dialogową w celu zweryfikowania wybranych zagadnień dotyczących funkcjonowania systemu zarządzania bezpieczeństwem, w tym zgłaszania zdarzeń lotniczych. Badanie kultury bezpieczeństwa pozwoliło zidentyfikować najważniejsze atuty oraz potrzeby instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej w zakresie zarządzania bezpieczeństwem i zgłaszania zdarzeń lotniczych.

Pozytywne elementy odnoszą się do postrzeganych mocnych stron i atutów, które zostały podniesione w trakcie warsztatów. Zaliczono do nich m.in.:

### **1. Współpracę na rzecz bezpieczeństwa**

W zespołach istnieje bardzo duże zaufanie do PAŻP jako instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej. Obserwowana jest silna motywacja i chęć do świadczenia bezpiecznej pracy. Znalazło to odzwierciedlenie w wynikach ankiety i opiniach wyrażanych podczas warsztatów.

Cytaty ilustrujące:

*Chętnie bierzemy udział w projektach służących poprawie bezpieczeństwa, jeśli widzimy ich sens to mniej ważne są dla nas kwestie finansowe związane z utraconymi dyżurami. Większość personelu naprawdę uważa bezpieczeństwo za priorytet. Cenię ludzi, z którymi bezpośrednio współpracuję za ich profesjonalizm i dobre nastawienie.*

### **2. Świadomość i komunikację w zakresie bezpieczeństwa**

Bezpieczeństwo ruchu lotniczego jest postrzegane w PAŻP jako cel strategiczny. Świadomość bezpieczeństwa jest wysoka. W organizacji funkcjonuje wiele dobrych praktyk w zakresie wykrywania i rozumienia kwestii bezpieczeństwa. Większość pracowników operacyjnych twierdzi, że czyta raporty o incydentach i zdarzeniach, które odnoszą się do ich pracy.

Cytaty ilustrujące:

*Każdy z nas ma świadomość znaczenia swojego udziału w zapewnieniu bezpieczeństwa. Bieżąca praca operacyjna i związane z nią sytuacje są głównym źródłem identyfikacji ryzyka. Z całą pewnością należy tu wskazać na użyteczność Skrzynki SMS, do której pracownicy operacyjni wrzucają informację o sytuacjach, które wpływają negatywnie na bezpieczeństwo ruchu lotniczym.*

### **3. Kulturę sprawiedliwego traktowania**

W PAŻP istnieje silne poczucie otwartości w kwestiach bezpieczeństwa. Większość pracowników czuje się zachęcona i skłonna do wypowiedzania się

o obszarach działalności Agencji wymagających usprawnienia i jest przekonana, że może liczyć na wsparcie swych przełożonych w działaniach na rzecz poprawy bezpieczeństwa.

Cytat ilustrujący:

*Nie mamy problemów z poufnym raportowaniem zdarzeń. Zawsze możemy porozmawiać o zauważonych nieprawidłowościach z naszym kierownikiem.*

W wyniku przeprowadzonych badań zidentyfikowano potrzeby, które odnoszą się do systemu zarządzania bezpieczeństwem w PAŻP. Związane są one z porzucanymi brakami, które zostały wyartykułowane podczas warsztatów:

### **1. Potrzeba skutecznej interakcji pomiędzy różnymi obszarami organizacji**

Pracownicy wskazywali na potrzebę rozwijania współpracy między poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi, w tym w zakresie identyfikacji ryzyka i doskonalenia bezpieczeństwa w środowisku operacyjnym.

Cytaty ilustrujące:

*W czasie pandemii odczuć można było trudności w wymianie informacji o wzajemnych potrzebach pomiędzy poszczególnymi służbami. Spotkania nieformalne zostały ograniczone z powodu pracy zdalnej.*

*Potrzebna jest większa koordynacja zadań wykonywanych w warunkach pracy zdalnej.*

### **2. Potrzeba dalszego doskonalenia systemu i procedur zarządzania bezpieczeństwem**

Zidentyfikowano potrzebę podnoszenia świadomości personelu operacyjnego w zakresie SMS oraz zaangażowania personelu technicznego w procesy badania zdarzeń.

Cytaty ilustrujące:

*Procedury powinny być uproszczone, lepiej znane i lepiej dzielone.*

*Bezpieczeństwo w organizacji uległoby poprawie, gdyby personel operacyjny brał aktywny udział w przeglądach bezpieczeństwa.*

### **3. Potrzeba dodatkowych szkoleń**

Zidentyfikowano potrzebę rozszerzenia zakresu szkoleń dotyczących współpracy poszczególnych służb. Wskazano na konieczność zwiększenia liczby szkoleń z zakresu SMS.

Cytat ilustrujący:

*Organizacja seminariów wyjazdowych dotyczących bezpieczeństwa. Omawianie konkretnych zagrożeń w bezpośrednim kontakcie.*

## Podsumowanie

Scharakteryzowane publikacje szczegółowo opisują wymagania wobec państw i podmiotów lotniczych w zakresie zarządzania bezpieczeństwem. Jednak dynamiczny rozwój rynku lotniczego, prognozowany wzrost oraz nagłe zmiany intensywności ruchu lotniczego w Polsce i w Europie stwarzają konieczność dokonywania zmian w regulacjach europejskich, a tym samym dostosowywania do nich przepisów krajowych. Przede wszystkim, jak wynika z dokonanej analizy rozwiązań prawnych, należy podejmować działania prawotwórcze służące doskonaleniu systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz procesów z nim związanych. Z przeprowadzonych badań wynika ponadto, iż w polskim prawodawstwie brak jest regulacji poświęconych bezpośrednio tematyce zarządzania bezpieczeństwem w instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej.

Analizowany system raportowania i badania zdarzeń w instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej działa zgodnie z zaleceniami organów nadzoru lotniczego (krajowych, unijnych i międzynarodowych). Stosowane procedury są właściwe i sprzyjają poprawie bezpieczeństwa w organizacji. Według przekonania autorki artykułu tym, co wymaga ciągłego doskonalenia, aby system zgłaszania zdarzeń był w pełni efektywny, jest promowanie strategii kultury bezpieczeństwa, w tym zwiększenie liczby szkoleń i organizowanie spotkań, podczas których pracownicy mogliby otwarcie dzielić się osobistymi spostrzeżeniami na temat bezpieczeństwa oraz doświadczeniem operacyjnym.

## Bibliografia

- Makowski P., *Wybrane metody identyfikacji zagrożeń i oceny ryzyka w organizacjach lotnictwa cywilnego*, Warszawa 2021.
- Markiewicz T.M., *Podstawowe zagadnienia zarządzania ruchem lotniczym*, Warszawa 2010.
- Żylicz M., *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011.

## Streszczenie

Zarządzanie bezpieczeństwem w lotnictwie stało się przedmiotem regulacji prawnych stosunkowo niedawno. Samo bezpieczeństwo stanowi prymat w działalności podmiotów lotniczych już od czasu II wojny światowej. Zaczęto wówczas zwracać uwagę na czynniki obniżające poziom bezpieczeństwa podczas wykonywania zadań. Międzynarodowe organizacje lotnicze współpracują w opracowywaniu regulacji prawnych oraz wytycznych z zakresu bezpieczeństwa, w tym dotyczących zgłaszania zdarzeń lotniczych. Muszą one uwzględniać pojawiające się coraz to nowe wyzwania wobec lotnictwa cywilnego oraz wspierać podmioty lotnicze w zarządzaniu bezpieczeństwem w sposób jednolity. Wypadki lotnicze są często poprzedzone incydentami związanymi z bezpieczeństwem oraz uchybieniami wskazującymi na istnienie zagrożeń. W związku z tym

systemy oparte wyłącznie na reagowaniu mają ograniczone zastosowanie w zakresie dalszej poprawy bezpieczeństwa, dlatego powinny zostać uzupełnione systemami proaktywnymi, które wykorzystują inne rodzaje informacji dotyczących bezpieczeństwa.

*Słowa kluczowe:* system zgłaszania zdarzeń lotniczych, służby żeglugi powietrznej, zarządzanie bezpieczeństwem

## **THE PROCESS OF AVIATION OCCURRENCES REPORTING IN THE FRAMEWORK OF THE SAFETY MANAGEMENT SYSTEM AS EXEMPLIFIED BY AN AIR NAVIGATION SERVICES PROVIDER**

### Summary

Aviation safety management issue has been regulated relatively recently. Safety itself has been a priority in the activities of aviation entities since World War II. It was then that people started to pay attention to the factors that lower the level of safety in the performance of tasks. International aviation organizations cooperate in the development of regulations and guidelines in the field of safety, including the reporting of aviation occurrences. They must take into account the emerging and new challenges faced by civil aviation and support aviation entities in managing safety in a uniform manner. Air accidents are often preceded by safety incidents and deficiencies indicating the existence of threats, therefore systems based solely on response have limited use in further improving safety and should therefore be complemented by proactive systems that use other types of safety information.

*Keywords:* aviation occurrence reporting system, air navigation services, safety management

**Helena Pérez-Beltrán**

Uniwersytet Jaumbi

ORCID: 0000-0003-2609-8600

**CONSTITUTIONAL REFLECTIONS  
ON THE DISTRIBUTION OF COMPETENCES REGARDING  
SPANISH CIVIL LEGISLATION**

**Introductory notes**

Spain has one of the most complex civil law systems on the comparative scene. This is mainly due to the existence and subsistence of legal norms of diverse origin. Starting in the 18th century, with the cessation of the normative power of the territories that, historically, had constituted independent kingdoms, the work on the creation of a single civil law for the entire country began. From that moment on, “Common Law”, in its traditional sense, and traditional civil rights coexist. Despite the inferior consideration to which they are relegated, the indigenous civil rights continued to gain strength and became the main difficulty when undertaking the codifying legal of Spanish civil law<sup>1</sup>.

**Current situation and constitutional clarifications  
on the distribution of competences in matters of civil law**

Currently, since the establishment of the democratic and decentralized State in the Spanish Constitution of 1978<sup>2</sup>, the vitality of the traditional civil rights has been growing. Article 148 and 149 of the Spanish Constitution list, respectively, the potential powers of the autonomous communities and those matters over which

---

<sup>1</sup> O. Cardona Guasch, *Semblanza del Derecho civil de las Comunidades Autónomas: Reflexiones sobre la evolución del Derecho civil español a partir de la Constitución de 1978*, “InDret. Revista para el análisis del Derecho” 2019, no. 4, p. 4.

<sup>2</sup> With the Spanish Constitution of 1978, the dictatorial regime based on traditional centralised plans is left behind and Spain is divided into autonomous communities: territorial entities endowed with autonomy, with their own institutions and representatives and certain legislative, executive and administrative powers.

the State reserves exclusive or shared jurisdiction (a total of 22 powers in the first case and 32 in the second). Article 149 adds in its third and last section that all those matters not expressly attributed to the State may correspond to the autonomous communities provided that this is stated in their respective Statutes of Autonomy. Likewise, those matters not assumed by said institutional norms will correspond to the State, “whose norms will prevail, in case of conflict, over those of the Autonomous Communities in everything that is not attributed to their exclusive competence”. The precept concludes by establishing that “State law will be, in any case, supplementary to the law of the Autonomous Communities”, the same that legal reflected in Art. 13.2 of the Civil Code, and that supposes a substantial alteration in the position of the norm in the hierarchy of sources since it implies considering the Autonomic Law as a special Law of preferential application to the civil legislation of the State.

The basic regulation on normative powers in matters of civil law are found in art. 149.1.8 of the Constitution, which dictates the following: The State has exclusive jurisdiction over “civil legislation, without prejudice to the conservation, modification and development by the autonomous communities of civil, regional or special civil rights, where they exist. In any case, the rules related to the application and effectiveness of legal norms, legal-civil relations related to forms of marriage, ordering of records and public instruments, bases of contractual obligations, rules to resolve conflicts of laws and determination of the sources of law, with respect, in the latter case, to the rules of regional or special law”.

This precept, together with the abundant and dispersed civil regulations, is the reason why the Spanish civil law system is so complex and, at legal, incoherent. The precept, as expected, gave rise to various doctrinal interpretations and the Constitutional Court expressed itself in this regard in sentences that were and continue to be the subject of an exacerbated legal and political debate. Thus, in order to know the scope of the political power that the State and the autonomous communities can exercise, it is insufficient to read the Constitution and the statutes of autonomy, but rather it is essential to delve into the dense constitutional doctrine that resolves the numerous competence processes that have been raised from the moment of its creation.

The first pronouncement on the interpretation of Art. 149.1.8<sup>a</sup> of the Constitution is found in STC 121/1992, and the first question that is clarified is the meaning of the statement “civil, regional or special rights”. The Constitutional Court determines that the statement not only refers “to those special civil rights that had been compiled at the time the Constitution entered into force, but also to regional or local customs that pre-existed the Constitution”. The latter is included in this same ruling as an “essential constitutional legal for regional competence”. In this regard, it is necessary to add that in the territories with regional law, the adjective *special* has been suppressed. These territories manage to suppress the adjective with the constitution of the autonomous communities, with

the exception of Aragón and Navarra, which, before the democratic stage, had already dispensed with this adjective. This makes sense since, as Albaladejo<sup>3</sup> argues, regional law is, for the region in which it is in force, as common as the common law for regions without regional law. In the same sense, Badosa<sup>4</sup> reflects with respect to the Civil Law of Catalonia, “the Law of Catalonia cannot be special in the territory in which it is its own Law”.

The next ruling that is worth noting is STC 88/1993, it was a fundamental milestone since it tried to clarify the concepts of “preservation, modification and development” of civil, regional or special rights. These are the concepts that positively give the measure and the first limit of the attributable and exercisable powers and according to which the constitutionality or unconstitutionality of the regional regulations will have to be assessed<sup>5</sup>. The concept that requires greater specificity is that of “development”, and the Constitutional Court understood that the Constitution allows pre-existing special or regional civil rights to be the subject of “legislative action that makes their organic growth possible and recognises in this way not only the historicity and the current validity, but also the vitality towards the future of such pre-constitutional legal systems”. However, next, in the same third legal basis, the Constitutional Court establishes the limits of the concept by saying that “this growth, however, cannot be promoted in any direction or on any objects, since it should not be forgotten here that the possible autonomous legislation in civil law has been admitted by the Constitution not in response to a general and abstract assessment of what the respective interests of the Autonomous Communities could demand, but rather in order to guarantee certain regional or special civil rights in force in certain territories”. Thus, it ends by clarifying that “it is possible, therefore, that the Autonomous Communities endowed with regional or special civil law regulate institutions related to those already regulated in the Compilation within an update or innovation of its contents according to the informative principles of regional law. Which does not mean, of course, in accordance with the above, an unlimited civil legislative competence *ratione materiae* left to the availability of the Autonomous Communities”<sup>6</sup>.

Therefore, the Constitutional Court considers that the term “development” allows the Autonomous Communities that have assumed the corresponding competence to regulate *ex novo* other figures or institutions not regulated in the rules

---

<sup>3</sup> M. Albaladejo, *Derecho civil I. Introducción y Parte General*, vol. I, Bosch 1989, pp. 62–63.

<sup>4</sup> F. Badosa Coll, *Sentencia 31/2010, de 28 de junio*, “Revista catalana de dret públic” 2010, no. 1, p. 334.

<sup>5</sup> R. Bercovitz Rodríguez-Cano, *La conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan*, “Derecho privado y Constitución” 1993, no. 1, pp. 55–56.

<sup>6</sup> Judgment STC 156/93 reiterates this doctrine in legal basis 1, section b), and even literally reproduces essential parts of its content. Seventeen years later, in Judgment 31/2010, which resolves the appeal of unconstitutionality against the new Statute of Catalonia, the Constitutional Court once again reiterates the classic arguments of the aforementioned jurisprudence.



of their own civil law, although not in an unlimited way, of course, but only with respect to figures related to those already regulated, always that this responds to an update or innovation of its own civil law in accordance with its reporting principles. The sentence, and specifically this argument, gave rise to two magistrates including their individual opinions in which they defended a more open stance, since they understood that the Autonomous Communities only had as a limit the sub-matters that were reserved “in any case” for the State and they did not consider it justified to require that necessary connection between the content of the new regulations adopted by the regional legislator and that already existing in the civil system. The reality is that the sentence left many questions, such as, for example, whether the proximity of the matter regulated with the legislation for the development of Civil Law should be immediate or if it could also be more remote.

After a few years of silence by the Constitutional Court regarding Art. 148.1.8<sup>a</sup> of the Constitution, in its resolution 31/2010 on the Statute of Autonomy of Catalonia, the Constitutional Court reaffirmed its thesis of related institutions, an intermediate position between the restrictive and the maximalist thesis, but did not use any argument to clarify the questions about this convoluted matter. Currently, this criterion of the related institutions continues to serve to declare the constitutionality or unconstitutionality (in case of not appreciating a sufficient connection) of laws issued by the regional legislators. For example, STC 95/2017 declares Law 19/2015, of 29 July, is in accordance with the Constitution, as it understands that the regulation of temporary property is connected to other pre-existing institutes in Catalan law. The Court adds, in the eleventh legal basis, that its regulation constitutes “a case of organic growth of the special civil law of Catalonia that is protected by the competence attributed to the regional legislator for the «development» of its special civil law”. Otherwise, to also provide an example, it has been the declaration of unconstitutionality of certain articles of Law 2/2006, of 14 June, of the Civil Law of Galicia, to understand in the STC 133/2017 that certain institutions and figures historically practiced in Galicia do not constitute an adequate basis on which to anchor an adequate connection with pre-existing Galician law.

The thesis of related institutions, which, as has been seen in the previously cited examples, is currently maintained, requires the existence of a pre-existing Law, in the autonomous territories, which serves as the basis for building the new regulation. For a part of the doctrine, this component of historicity constitutes an impediment for the Foral Law to be able to develop conveniently and get rid of old adjectives. On the other hand, another sector of the doctrine considers that this thesis has contributed to the civil normative dispersion<sup>7</sup>. The intermediate position adopted by the Constitutional Court with the thesis of the related institutions can be criticised for both excess and defect; In my opinion, this thesis

---

<sup>7</sup> O. Cardona Guasch, *Semblanza del Derecho...*, p. 28.

served in the past to seek a balance between extreme positions, but it does not seem right to continue using hermeneutical criteria established in 1993, at a stage of incipient regulatory development, to determine whether the new laws and regulations are legal or not to the Constitution. It should also be emphasised that the idea of “sufficient connection” is not in the Constitution, legal is difficult to justify the obstinacy of the Constitutional Court in continuing to be anchored to it<sup>8</sup>.

Case that deserves special attention, although briefly due to the main object of this work, is that of the Valencian Community. After the war of Spanish succession in 1707, Felipe V de Borbón, the victorious king, issued The Nueva Planta decrees by which, among others, the regional law of Valencia was abolished and replaced by the laws of Castile<sup>9</sup>. The Statute of Autonomy of the Valencian Community referred to Valencian civil law which, in practice, had not existed since 1707. Thus, Art. 31 of the aforementioned Statute (currently Art. 49.1.2<sup>a</sup>, after its modification by Organic Law 1/2006, of 6 April), in very broad terms, mentioned the following: “The Generalitat Valenciana has exclusive jurisdiction over conservation, modification and development of Valencian civil law”. Following this line, the reform of the Statute of Autonomy of the Valencian Community of 2006 proposed the recovery of the old Regional Law<sup>10</sup>.

There are numerous pronouncements of the Constitutional Court in legal to certain Valencian laws. The STC 121/1992 resolved an appeal of unconstitutionality filed by the State Government against various precepts of Law 6/1986, of 15 December, on Valencian historical leases. The Court recognised the Valencian Community competence to enact certain laws in civil matters even without a pre-constitutional compilation of regional law. The Court recognised the Valencian Community as competent to enact certain laws in civil matters even

---

<sup>8</sup> It is opportune here to collect the words of M.A. Aparicio Pérez (*Alguna consideración sobre la sentencia 31/2010 y el rol atribuido al Tribunal Constitucional*, “Revista catalana de dret públic” 2010, no. 1, p. 26) when he says that the Constitutional Court is a constituted power and that it cannot give any content to the Constitution if the Constitution does not have that content in itself: interpreting is discovering, not inventing.

<sup>9</sup> The Valencian territory, despite having one of the oldest civil rights of the State (since its promulgation in the year 1261), was the only one of the former Crown of Aragon that never recovered its civil law, neither in everything nor in part, unlike the other territories of the former Crown.

<sup>10</sup> The art. 7 of the Statute of Autonomy of the Valencian Community dictates the following: “The legislative development of the powers of the Generalitat will seek the recovery of the corresponding contents of the Fueros of the historic Kingdom of Valencia in full harmony with the Constitution and with the requirements of the Valencian social and economic reality. This reintegration will be applied, in particular, to the institutional framework of the historic Kingdom of Valencia and its own onomastics within the framework of the Spanish Constitution and this Statute of Autonomy”. In the same sense, the 3rd Transitory Provision establishes that: “The exclusive jurisdiction over the Valencian regional civil law will be exercised, by the Generalitat, in the terms established by this Statute, based on the regional regulations of the historic Kingdom of Valencia, which is recovered and updated, under the Spanish Constitution”.

without a pre-constitutional compilation of regional law. In the second legal basis, it states that “It is not, in the first place, doubtful that the historical lease, as a customary figure, has existed and exists in the Valencian territory, whatever its relative importance in the set of lease contracts. This results from the extensive documentation provided by the Autonomous Community, without the State having provided other documents or materials of a different nature to distort it. Taking this into account, it is not possible to discuss the competence of the Autonomous Community to preserve its own customary law”.

However, as of 2016, the Constitutional Court upholds a reductionist interpretation of Art. 149.1.8 of the Constitution in regard to its addressees and declared null and void various regional laws by means of which the Generalitat Valenciana had begun the task of developing the competence that the 2006 Statute of Autonomy recognises in matters of Civil Law. In the STC 82/2016 which resolves the appeal of unconstitutionality filed by the President of the Government regarding the Law of the Valencian Courts 10/2007, of 20 March, of the Valencian matrimonial economic regime, the Court notes that: “With regard to any civil legal institution, whether it has been collected by positive or customary rule, it should be noted that, for the exercise of legislative competence, the accreditation of its existence at the time of entry into force of the Spanish Constitution is erected as an indispensable budget”. That same year, this resolution was succeeded by STC 110/2016 which resolves the appeal of unconstitutionality filed by the President of the Government regarding Law 5/2012, of 15 October, on de facto unions formalised of the Valencian Community and the STC 192/2016 which responds to the appeal of unconstitutionality also filed by the President of the Government regarding the Law of the Valencian Courts 5/2011, of 1 April, on family relations of sons and daughters whose parents do not live together. These two resolutions, with mimetic argumentation, also annulled the two laws cited for contravening the Constitution.

Although the extension of the legal basis of the Constitutional Court in these three resolutions is scarce and there is a political background in this case, it is also necessary to point out that the Valencian legislator has overstepped the limits by disregarding that Art. 149.1.8 of the Constitution refers to the development of regional or special civil rights “where they exist”, not “where they ever existed”. If this second option had been chosen, the Valencian case would have been clearly included among the assumptions provided for in the Constitution. On the other hand, it is true that the expression “where they exist” is more ambiguous since it does not specify when those rights should exist or whether they should be in force or not at the time the 1978 Constitution was approved.

Despite all this, if we analyse the situation of the Autonomous Community of Catalonia, we can see that its Civil Code currently integrates institutions that historically were not part of the Law in force in its territory at the time the Constitution was promulgated (nor in a related way), as institutions on classes of possession,

on the right of retention, or on the categories of goods or fruits<sup>11</sup>. Thus, the comparative grievance is evident and we will have to wait for the Constitutional Court's ruling in the event that a new appeal is filed in similar terms<sup>12</sup>.

On the other hand, regarding the legislative development of civil law, the state legislator has a double task: to legislate on common law in shared competences with the Autonomous Communities (for which the state legislator is also a substitute legislator) and legislate alone in those powers attributed to it exclusively. In theory, this issue may seem clear, but it is common for the state legislator not to differentiate well between these two functions or take the precaution of taking into account the regional regulations when he legislates within his exclusive powers.

In addition, it seems that the civil legislation promulgated by the state parliament is the only one existing in the legal system. For example, when the Voluntary Jurisdiction Law uses the term *patria potestad* (parental authority), the term used in the Spanish Civil Code, it forgets that this term is not used in certain Autonomous Communities. The same law intends to correct it by adding in the First Additional Provision that "The references made in this Law to the Civil Code or to civil legislation must also be understood to be made to regional or special civil laws where they exist", however, this is not entirely in accordance with the principle of equality of all existing civil systems in Spain. In a State as complex as Spain's, it is a fundamental requirement for the proper functioning of the system that there be loyalty between the different powers and institutions.

Once the state of the matter has been described, it becomes clear that the constitutional regime for the distribution of competences in civil matters legal complex and insecure. At the present time, there is no longer any doubt that all the Autonomous Communities approve laws and regulations in matters of civil law, and this normative activity is growing. As a consequence, there are not two autonomous territories in which the same regulation exists and is applied in matters of civil law, so we can affirm that in Spain we have disparate legal regimes<sup>13</sup>. Moreover, appeals and review appeals alleging infringement of the rules of regional or special civil law of the Autonomous Community are currently attributed to the Superior Courts of Justice of each Autonomous Community (unless it legal alleged infringement of constitutional precept), and not to the Supreme Court, the head of the interpretation unit of the jurisprudence in Spain.

---

<sup>11</sup> M. Yzquierdo Tolsada, *¿Por qué Cataluña puede y Valencia no?*, "El Notario del Siglo XXI: Revista del Colegio Notarial de Madrid" 2016, no. 68, pp. 22–25.

<sup>12</sup> C. Castillo Martínez, *Derecho foral valenciano y Derecho civil valenciano. Reflexiones para una recuperación y desarrollo constitucional de nuestro derecho*, "Actualidad Jurídica Iberoamericana" 2020, no. 12, p. 869.

<sup>13</sup> A. Acedo Penco, *Derecho civil autonómico versus Derecho civil estatal: estado de la cuestión tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 de 28 de junio*, "Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura" 2010, vol. XXVIII, p. 258.

This dispersion and regulatory diversity, for example, in contractual matters, neither generates legal certainty for citizens (essential constitutional principle contained in Art. 9.3 of the Constitution) nor does it favor economic traffic between autonomous communities. At the international level, on the other hand, such a complex and plural legal system does not attract the different operators either. In a globalised world like ours, having a coherent legal system that generates trust should be a priority.

### **Proposals to restructure the distribution of competences in matters of civil law**

Given these facts, it is necessary to propose proposals for the future to restructure the division of powers in matters of civil law. There are two ways that could open a more coherent future. The first way would consist of the Constitutional Court ceasing its efforts to trivialise the real legislative situation existing in many Autonomous Communities, deciding to put aside the argument based on the ambiguous and old concept of “sufficient connection” and, therefore, a more open, realistic and courageous interpretation.

It is appropriate to point out that since 2020 there has been a reduction in the legal of jurisdictional processes resolved by the Constitutional Court. This is due to two causes that have been consolidated in recent years and that have served as an alternative to access to constitutional justice. In the first place, the use of the bilateral negotiation mechanism between the State Administration and that of the Autonomous Communities regulated in Art. 33.2 of the Organic Law of the Constitutional Court to resolve jurisdictional discrepancies that generate regulations with the rank and force of law, whether state or regional. This allows the State and the Autonomous Communities to recover, through the pact, a leading role in the specification of the system for the distribution of powers. Secondly, the use of the contentious-administrative jurisdiction channel has increased to challenge those norms that are understood to violate the order of distribution of competences. This prevents the initiation of procedures to formalise a potential conflict of jurisdiction before the Constitutional Court<sup>14</sup>.

The second way that could open a future that would provide legal certainty in our system of distribution of powers in matters of civil law would be its modification through the reform of the Constitution. The territorial organisation of the State was one of the most controversial issues when drafting the Spanish Constitution of 1978 and, in order to achieve consensus among the political forces existing at the time, the territorial model was left practically blank. Title VIII of the

---

<sup>14</sup> G. Martín i Alonso, *Tribunal Constitucional i tensions territorials: la doctrina constitucional durant l'any 2020*, “Revista d'estudis autonòmics i federals” 2021, no. 33, pp. 216–217.

Constitution, entitled “On the territorial organisation of the State”, was drafted for the construction of the autonomous State to promote political decentralisation, but it would be necessary to reform it in order to, now, regulate the functioning of the autonomous State that it allowed to create. Achieving the necessary majorities for said reform and reaching an agreement that definitively establishes the framework of the respective powers will not be an easy task, but it is the essential element to achieve the consolidation of the autonomous model.

In this reform of the Constitution, in order to overcome the various dysfunctions generated by the current division of powers in the matter dealt with here, the following aspects should be taken into account: the division of powers between the State and the Autonomous Communities must be established in such a way that be flexible but not enigmatic (it must be remembered that the Rule of Law demands legal certainty and predictability); the concepts used to outline the competencies must be homogeneous and clear; and the wording of the precepts must be simple and transparent.

Neither of the two possible solutions proposed is simple or offers a totally satisfactory response to the difficulties presented by the current scenario, but they can be a good starting point. After verifying the symptoms of our current territorial model, it is evident that it is worth trying.

## Bibliography

- Acedo Penco A., *Derecho civil autonómico versus Derecho civil estatal: estado de la cuestión tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 de 28 de junio*, “Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura” 2010, vol. XXVIII.
- Albaladejo M., *Derecho civil I. Introducción y Parte General*, vol. I, Bosch 1989.
- Aparicio Pérez M.A., *Alguna consideración sobre la sentencia 31/2010 y el rol atribuido al Tribunal Constitucional*, “Revista catalana de dret públic” 2010, no. 1.
- Badosa Coll F., *Sentencia 31/2010, de 28 de junio*, “Revista catalana de dret públic” 2010, no. 1.
- Bercovitz Rodríguez-Cano R., *La conservación, modificación y desarrollo de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan*, “Derecho privado y Constitución” 1993, no. 1.
- Cardona Guasch O., *Semblanza del Derecho civil de las Comunidades Autónomas: Reflexiones sobre la evolución del Derecho civil español a partir de la Constitución de 1978*, “InDret. Revista para el análisis del Derecho” 2019, no. 4, pp. 1–33.
- Castillo Martínez C., *Derecho foral valenciano y Derecho civil valenciano. Reflexiones para una recuperación y desarrollo constitucional de nuestro derecho*, “Actualidad Jurídica Iberoamericana” 2020, no. 12.
- García Rubio M.P., *Presente y futuro del Derecho civil español en clave de competencias normativas*, “Revista de Derecho Civil” 2017, vol. IV.
- Martín i Alonso G., *Tribunal Constitucional i tensions territorials: la doctrina constitucional durant l'any 2020*, “Revista d'estudis autonòmics i federals” 2021, no. 33.
- Yzquierdo Tolsada M., *¿Por qué Cataluña puede y Valencia no?*, “El Notario del Siglo XXI: Revista del Colegio Notarial de Madrid” 2016, no. 68.

## Summary

On the occasion of the fortieth anniversary of the approval and entry into force of a large part of the Statutes of Autonomy, the basic rules of the Autonomous Communities and Autonomous Cities in which the political power of the Spanish State is territorially distributed, this work shows the heterogeneous process of development of civil law in these territorial entities. It also analyses the problem of the future of Spanish civil law from the point of view of its territorial structure. Finally, this work proposes a constitutional solution that could be a starting point to mitigate the difficulties presented by the current scenario.

*Keywords:* Constitution, Constitutional Court, competence, private law

## **ROZWAŻANIA KONSTITUCYJNE DOTYCZĄCE PODZIAŁU KOMPETENCJI W OBSZARZE HISZPAŃSKIEGO PRAWA CYWILNEGO**

### Streszczenie

Z okazji czterdziestej rocznicy zatwierdzenia i wejścia w życie znacznej części statutów autonomicznych, podstawowych przepisów wspólnot autonomicznych i miast autonomicznych, w których kompetencje Państwa Hiszpańskiego zostały przekazane jednostkom podziału terytorialnego, przedstawiono niejednorodny proces rozwoju prawa cywilnego w wymienionych jednostkach. Przeanalizowano również problem przyszłości hiszpańskiego prawa cywilnego z punktu widzenia struktury terytorialnej. Wreszcie opracowanie to przedstawia propozycję rozwiązania konstytucyjnego, które mogłoby stanowić punkt wyjścia do ograniczenia trudności wynikających z obecnego stanu rzeczy.

*Słowa kluczowe:* Konstytucja, Sąd Konstytucyjny, kompetencje, prawo prywatne

## Małgorzata Polkowska

Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie  
ORCID: 0000-0002-6633-2222

# BEZPIECZEŃSTWO KOSMICZNE – WSPÓŁCZESNE WYZWANIA

## Wprowadzenie

Celem artykułu jest przedstawienie tematyki związanej z bezpieczeństwem kosmicznym oraz wyzwań, jakie stawia przed nim współczesność. Jedną z hipotez stawianych w pracy jest fakt, iż pojęcie *bezpieczeństwo kosmiczne* ewoluuje i dzisiaj dla państw nabiera zupełnie nowego znaczenia, zwłaszcza w obliczu wojen i konfliktów zbrojnych. Nie zawsze zawierane przez państwa duże traktaty i programy dają wymierne efekty; stąd rekomendacje i tzw. prawo miękkie (*soft law*) wydają się mieć większe szanse powodzenia w praktycznym zastosowaniu przez państwa. W artykule wykorzystano metodę analizy i porównawczą wybranych międzynarodowych aktów prawnych dotyczących bezpieczeństwa w Kosmosie. W tekście zdefiniowano pojęcie *bezpieczeństwo kosmiczne*, nawiązano do historii tego pojęcia związanej m.in. z programami rozbrojenio- wymi CD – Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), programem PAROS, traktatem PPWT polegającym na zapobieganiu umieszczania broni w przestrzeni kosmicznej, traktatem START oraz ostatnimi zmianami prawa międzynarodowego w postaci rekomendacji, jakimi są LTS (*Long Term Sustainability*) powstałe pod egidą UN COPUOS (ONZ), odwołujące się do bezpieczeństwa w Kosmosie.

Bezpieczeństwo przestrzeni kosmicznej to bezpieczny i trwały dostęp do niej oraz ograniczenie zagrożeń stamtąd płynących. Definicja ta obejmuje też aspekty bezpieczeństwa urządzeń stworzonych przez człowieka i wysłanych w Kosmos oraz stacji naziemnych. Infrastrukturę kosmiczną można opisać jako sieć systemów kosmicznych i naziemnych połączonych kanałami komunikacyjnymi, umożliwiającymi dostęp do przestrzeni kosmicznej<sup>1</sup>. Z bezpieczeństwem

---

<sup>1</sup> M. Polkowska, *Współczesne trendy w polityce bezpieczeństwa kosmicznego*, Warszawa 2020, s. 15.



infrastruktury kosmicznej wiąże się wiele wyzwań, takich jak zagrożenia niezamierzone (kosmiczne odłamki i przypadkowe zakłócenia), zagrożenia zamierzone (broń antysatelitarna – ASAT, złośliwe zakłócenia i ataki cybernetyczne), zagrożenia związane z pogodą kosmiczną (burze geomagnetyczne, burze słoneczne itp.)<sup>2</sup>.

Ponieważ przestrzeń kosmiczna jest tak ważna dla wielu państw, ich przywódcy tworzą politykę i strategię na rzecz jej bezpieczeństwa i ochrony. Pierwszym zadaniem jest zabezpieczenie znacznych inwestycji dokonywanych przez podmioty publiczne i prywatne. Państwo musi chronić gospodarkę i społeczeństwo przed zagrożeniami związanymi ze znaczną ich zależnością od infrastruktury kosmicznej. Bezpieczeństwo odgrywa coraz większą rolę także na komercyjnych rynkach przestrzeni kosmicznej.

Wiek XXI dla procesu zagospodarowania Kosmosu przyniósł wiele znaczących osiągnięć. Powstały nowe technologie, nastąpiła komercjalizacja przemysłu kosmicznego, wzrosła liczba państw aktywnie działających w przestrzeni kosmicznej, pojawiły się projekty wykorzystania zasobów kosmicznych itd. Jednak stały proces komercjalizacji Kosmosu wymaga dostosowania istniejącego prawodawstwa do aktualnych potrzeb i wyzwań. Ponadto wyzwania gospodarcze i te związane z bezpieczeństwem spowodowały wzrost liczby konfliktów między państwami demokratycznymi a państwami autokratycznymi.

Już w latach 60. XX w. przestrzeń kosmiczna była narażona na ryzyko stania się nową areną rywalizacji wojskowej. Jeśli nie była zmilitaryzowana, to mimo to była stale wykorzystywana: urządzenia kosmiczne stały się bardzo ważne dla komunikacji wojskowej, nawigacji, wczesnego ostrzegania jądrowego i innych funkcji<sup>3</sup>. Obecnie przestrzeń kosmiczna jest bardziej dostępna i znacznie bardziej wartościowa dla najsilniejszych państw niż wcześniej. Szeroka gama technologii kosmicznych ma obecnie zasadnicze znaczenie dla współczesnej światowej gospodarki i społeczeństwa<sup>4</sup>. Tymczasem mnożą się informacje na temat państw, które mogą zakłócać lub niszczyć systemy i urządzenia znajdujące się w przestrzeni kosmicznej. Wprawdzie niewiele państw z powodzeniem zademonstrowało możliwości w zakresie uruchomionej na ziemi broni antysatelitarnej (ASAT), ale inne dysponują środkami umożliwiającymi zakłócenie lub zniszczenie potencjału kosmicznego za pomocą technik cybernetycznych i elektronicznych. Wywołało to niepokój społeczności międzynarodowej<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> ESPI report June 2018 *Security in Outer Space: Rising Stakes for Europe*, <https://www.espi.or.at/wp-content/uploads/2022/06/ESPI-Report-64-Security-in-Outer-Space-Rising-stakes-for-Europe-1.pdf> (23.08.2022), s. 5–8.

<sup>3</sup> B. Silverstein, D. Porras, J. Borrie, *Alternative Approaches and Indicators for the Prevention of an Arms Race in Outer Space*, UNIDR report 2020, s. 1–35.

<sup>4</sup> A. Chanock, *The problems and potential solutions related to the emergence of Space Weapons in the 21st Century*, „Journal of Air Law and Commerce” 2013, no. 78(4), s. 648.

<sup>5</sup> W. Świątnicki, Z. Świątnicki, *Wojna w Kosmosie?*, Warszawa 1990, s. 12–79.

## Programy rozbrojeniowe

W kierunku zapobieżenia wyścigowi zbrojeń działa m.in. Konferencja Rozbrojeniowa w Genewie, która w 1979 r. uzyskała mandat do negocjowania porozumień o kontroli zbrojeń i rozbrojeniu<sup>6</sup>. Zmieniła wkrótce swą nazwę na „Konferencja Dyplomatyczna” (The Conference on Disarmament – CD). Co roku organizowane są trzy oddzielne sesje Konferencji w Genewie z udziałem przedstawicieli 65 państw. Każdego roku lub częściej, gdy okaże się to konieczne, Konferencja składa sprawozdanie Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ. Może przyjąć własny porządek obrad, biorąc pod uwagę zalecenia przedstawione jej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ oraz propozycje przedstawione przez członków<sup>7</sup>. Stanowi istotny mechanizm w dziedzinie rozbrojenia, który ma pomóc ONZ w wypełnieniu jej roli organizatora w tej kwestii<sup>8</sup>. Zakres uprawnień CD obejmuje praktycznie wszystkie wielostronne problemy związane z kontrolą zbrojeń i rozbrojeniem. Obecnie koncentruje ona swoją uwagę przede wszystkim na kwestiach zaprzestania wyścigu zbrojeń jądrowych, zapobiegania wojnie jądrowej oraz zapobiegania wyścigowi zbrojeń w przestrzeni kosmicznej.

Mandat tej organizacji do zajmowania się kwestiami związanymi z rozbrojeniem w przestrzeni kosmicznej został potwierdzony przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w rezolucji 36/97-C<sup>9</sup>. Co więcej, w rezolucji 36/99 Zgromadzenie Ogólne zwróciło się do CD z wnioskiem o rozważenie możliwości zawarcia traktatu o zakazie stacjonowania broni jakiegokolwiek rodzaju w przestrzeni kosmicznej<sup>10</sup>.

Faktycznie jednak kompetencje CD w pewnym stopniu zderzają się ze statutem UN COPUOS (Komitetu ONZ ds. Pokojowego Wykorzystania Przestrzeni Kosmicznej), który został powołany do życia przez Zgromadzenie Ogólne w 1959 r. w celu zarządzania badaniami i wykorzystaniem przestrzeni kosmicznej dla dobra całej ludzkości, dla pokoju, bezpieczeństwa i rozwoju. Zadaniem Komitetu było dokonanie przeglądu współpracy międzynarodowej w zakresie pokojowego wykorzystania przestrzeni kosmicznej, zbadanie działań związanych z przestrzenią kosmiczną, które mogłyby zostać podjęte przez ONZ, wspieranie programów badań kosmicznych oraz opiniowanie problemów prawnych wynikających z badania przestrzeni kosmicznej. Komitet odegrał zasadniczą rolę w stworzeniu pięciu

---

<sup>6</sup> <https://www.unog.ch/CD> (22.06.2020).

<sup>7</sup> UNGA Res S-10/2 UN Doc A/RES/S-10/2, <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/75> (23.05.2022).

<sup>8</sup> A. Froehlich, V. Seffinga, *The United Nations and Space Security, conflicting mandates between UNCOPUOS and the CD*, ESPI 2020, Springer, s. 24.

<sup>9</sup> UNGA Res 36/97-C Doc A/RES/36/97-C, <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/75> (23.05.2022).

<sup>10</sup> UNGA Res 36/99 Doc A/RES/36/99, <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/75> (23.05.2022).

traktatów i pięciu zasad dotyczących przestrzeni kosmicznej<sup>11</sup>. Ze względu na szybki postęp w dziedzinie technologii kosmicznej program działań w zakresie przestrzeni kosmicznej stale się zmienia. W związku z tym Komitet stanowi jedyną w swoim rodzaju platformę na szczeblu globalnym, która umożliwia monitorowanie i omawianie tych zmian. Komitet posiada dwa organy pomocnicze: Podkomitet Naukowo-Techniczny oraz Podkomitet Prawny, oba utworzone w 1961 r. Komitet podlega Czwartemu Komitetowi Zgromadzenia Ogólnego, który przyjmuje corocznie rezolucję w sprawie współpracy międzynarodowej w zakresie pokojowego wykorzystania przestrzeni kosmicznej<sup>12</sup>.

Pobieżne spojrzenie wskazuje, że UN COPUOS skupia się wyłącznie na pokojowym wykorzystaniu przestrzeni kosmicznej i problemach prawnych związanych z eksploracją przestrzeni kosmicznej. Jednak wykorzystanie przestrzeni kosmicznej do celów wojskowych było i nadal jest ważną częścią działań prowadzonych w przestrzeni kosmicznej, jak stwierdzono w Traktacie o przestrzeni kosmicznej z 1967 r. (art. III i IV)<sup>13</sup>. Na ten temat obradowały m.in. kolejne sesje CD<sup>14</sup>. Niektóre państwa uznały jednak traktat OST z 1967 r. za niewystarczający, ponieważ nie zapobiegał on rozwojowi i rozmieszczaniu broni w przestrzeni kosmicznej.

## Program PAROS

W tej sytuacji na forum ONZ nasiliły się dyskusje na temat nowych sposobów zapobiegania wyścigowi zbrojeń w przestrzeni kosmicznej. W rezultacie w 1978 r. rozpoczęto prace nad programem PAROS (Prevention of an Arms Race in Outer Space). W 1981 r. pojawiły się dwa pierwsze projekty rezolucji Zgromadzenia Ogólnego w sprawie systemu PAROS. Państwa zachodnie wypowiadały się tylko na rzecz zakazania systemów ASAT. Związek Radziecki i jego sojusznicy zaproponowali wydanie zakazu stacjonowania broni jakiegokolwiek rodzaju w przestrzeni kosmicznej. Te dwa obozy nie mogły dojść do porozumienia<sup>15</sup>.

Koniec zimnej wojny i rozpad Związku Radzieckiego na początku lat 90. zmieniły krajobraz polityczny. Dyskusje na sesjach CD stały się bardziej rzeczowe i angażowały dyplomatów z wielu państw. W tej sytuacji Chiny i Federacja

---

<sup>11</sup> <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/copuos/index.html> (22.06.2020).

<sup>12</sup> [https://www.unoosa.org/oosa/oosadoc/data/resolutions/1959/general\\_assembly\\_14th\\_session/res\\_1472\\_xiv.html](https://www.unoosa.org/oosa/oosadoc/data/resolutions/1959/general_assembly_14th_session/res_1472_xiv.html) (22.06.2020).

<sup>13</sup> Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej, łącznie z Księżycem i innymi ciałami niebieskimi (Outer Space Treaty) z 27 stycznia 1967 r. Moskwa–Londyn–Waszyngton (Dz.U. 1968, nr 14, poz. 82).

<sup>14</sup> *Europe, Space and Defense, from „Space for Defence” to Defence of Space”*. Executive Summary, <https://www.espi.or.at/wp-content/uploads/2022/06/ESPI-Public-Report-72-Europe-Space-and-Defence-Executive-Summary.pdf> (22.06.2020), s. 1–10.

<sup>15</sup> B. Silverstein, D. Porras, J. Borrie, *Alternative Approaches...*, s. 1–35.

Rosyjska przedstawiły wspólny dokument roboczy nakreślający elementy przyszłego międzynarodowego instrumentu prawnego dotyczącego zapobiegania rozmieszczaniu broni w przestrzeni kosmicznej. Następnie obie delegacje przedłożyły kompilacje uwag innych państw i sugestii dotyczących ich pierwotnego wniosku jako dokumentów konferencji dyplomatycznej oraz przygotowały kolejne dokumenty robocze dotyczące konkretnych aspektów ich wniosku dotyczącego traktatu.

W lutym 2008 r. Chiny i Federacja Rosyjska przedstawiły CD ostateczny projekt traktatu o zapobieganiu umieszczania broni w przestrzeni kosmicznej (PPWT)<sup>16</sup>. Składał się on z 14 artykułów, które zobowiązywały państwa, aby „nie umieszczały na orbicie okołoziemskiej żadnych obiektów noszących jakiegokolwiek rodzaju broni” ani nie „uciekały się do zagrożenia lub użycia siły wobec obiektów kosmicznych”. W szczególności w projekcie PPWT zdefiniowano takie pojęcia, jak *przestrzeń kosmiczna*, *broń* i *użycie siły*, które nie zostały wcześniej wprowadzone w dyskusjach związanych z programem PAROS.

Bazując na swym programie obrony przeciwrakietowej i zaletach technicznych własnej broni kosmicznej, Stany Zjednoczone konsekwentnie odmawiały negocjacji w sprawie PAROS na forum CD. W tej sytuacji Chiny i Federacja Rosyjska wprowadziły w 2014 r. nowy tekst, w którym starały się rozwiązać te obawy. Jednak do dziś Stany Zjednoczone i inne państwa zachodnie nadal sprzeciwiają się projektowi PPWT, uznając wprowadzone do PAROS poprawki za niedostateczne. W 2014 r. Unia Europejska zaproponowała alternatywę, przedstawiając projekt dobrowolnego międzynarodowego kodeksu postępowania dotyczącego działalności w przestrzeni kosmicznej, ale i ta inicjatywa ostatecznie upadła<sup>17</sup>.

Wydaje się, że traktat PAROS uzupełniłby i potwierdziłby znaczenie Traktatu o przestrzeni kosmicznej z 1967 r., który ma na celu zachowanie przestrzeni kosmicznej do celów pokojowych poprzez zakazanie rozmieszczania i stosowania broni kosmicznej. Traktat ten uniemożliwiłby jakimkolwiek państwu uzyskanie przewagi militarnej w przestrzeni kosmicznej. Dyskusja na temat PAROS faktycznie nie została całkowicie przerwana; jedną z platform badawczych zajmujących się tym projektem jest Instytut Narodów Zjednoczonych ds. Badań nad Rozbrojeniem – UNIDR<sup>18</sup>.

Obecna sytuacja znacznie się zmieniła i pod wieloma względami jest bardziej złożona. Wykorzystanie przestrzeni kosmicznej nie odzwierciedla już dynamiki dwubiegunowej konkurencji. Znacznie wzrosła liczba państw i podmiotów komercyjnych wynoszących i eksploatujących obiekty kosmiczne, a także liczba satelitów na orbicie. Pojawiły się nowe zagrożenia, takie jak ataki haker-

---

<sup>16</sup> PPWT – Treaty on the Prevention of the Placement of Weapon in Outer Space, the Threat of Use of Force against Outer Objects.

<sup>17</sup> T. Harrison, *International Perspectives on Space Weapon*, <https://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/proposed-prevention-arms-race-space-paros-treaty/> (22.06.2020), s. 13.

<sup>18</sup> <https://www.unidir.org/> (22.06.2020).

skie i cybernetyczne<sup>19</sup>, elektroniczne zagłuszanie obiektów kosmicznych i nieautoryzowane manewry w pobliżu satelitów – wszystkie one mogą prowadzić do wybuchu konfliktów zbrojnych. Ochrona infrastruktury kosmicznej jest przedmiotem troski tych państw, które są uzależnione od systemów kosmicznych w zakresie strategicznych funkcji wojskowych, takich jak komunikacja, nawigacja, sterowanie niektórymi rodzajami broni precyzyjnej na Ziemi oraz systemy antyrakietowe<sup>20</sup>. Ogólnie rzecz biorąc, wyścigi zbrojeń są wypadkową presji konkurencyjnej, która motywuje lub w inny sposób skłania państwa do poprawy jakości swoich sił zbrojnych lub do ich rozbudowy.

Jeszcze w okresie zimnej wojny naukowcy proponowali normatywne sposoby określania zachowań związanych z wyścigami zbrojeń, w tym wskaźniki, które uwzględniają wpływ „biurokratycznych gier politycznych” i innych interakcji wewnątrzpaństwowych. Inne definicje odnosiły się do przyczynowych aspektów wyścigów zbrojeń, wskazując na „konfliktowe cele lub wzajemne obawy” między „dwoma państwami lub koalicjami państw”. Definicje te wychwytyują ważne aspekty dynamiki wyścigów zbrojeń, ale zostały opracowane w szczytowym okresie zimnej wojny i skupiają się na czynnikach rywalizacji, które mogą tylko częściowo motywować państwa do rywalizacji dziś, jeśli w ogóle. Często próbują one również uchwycić wieloaspektowe techniczne i polityczne problemy współczesnej konkurencji międzypaństwowej w przestrzeni kosmicznej. Trudno jest wyciągnąć sensowne wnioski z tych ram, gdy próbuje się określić, czy w przestrzeni kosmicznej trwa wyścig zbrojeń.

W aktualnym środowisku geopolitycznym wydaje się mało prawdopodobne, aby społeczność międzynarodowa osiągnęła konsensus w sprawie wynegocjowania prawnie wiążących środków dotyczących PAROS. Jednym z wyzwań jest fakt, że debata na temat systemu PAROS obejmuje coraz bardziej zróżnicowany zakres technologii i działań. Drugie wyzwanie polega na tym, że zróżnicowane rywalizacje międzypaństwowe komplikują próby sformułowania uniwersalnych lub ogólnych porozumień, które zachęcają państwa do powstrzymania się od wyścigów zbrojeń w przestrzeni kosmicznej. Po trzecie, ponieważ wiele technologii związanych z przestrzenią kosmiczną służy zarówno celom cywilnym, jak i wojskowym, państwa niechętnie zgadzają się na ograniczenia lub restrykcje, które mogą hamować innowacje w rozwijających się komercyjnych lub wojskowych sektorach kosmicznych. Czwartym wyzwaniem dla państw uczestniczących w dyskusji na temat PAROS jest jasne określenie sukcesu i celów końcowych takiego porozumienia<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> S.C. Poirier, *Interdependences between Space and Cyberspace in a context of increasing militarization and emerging weaponization of Outer space – A French perspective* [w:] *Outer Space and Cyber Space, Similarities, Interrelations and Legal Perspectives*, red. A. Froehlich, Springer 2021, s. 67.

<sup>20</sup> D. Webb, *On the definition of a space weapon (when is a space weapon not a space weapon)*, Praxis Centre, Leeds Metropolitan University 2005, s. 1–16.

<sup>21</sup> B. Silverstein, D. Porras, J. Borrie, *Alternative Approaches...*, s. 23.

PAROS wyłonił się z obawy o potencjalne skutki nieskrępowanego wyścigu zbrojeń w przestrzeni kosmicznej, a cztery dekady później język używany w debatach na temat PAROS pozostaje w dużej mierze ten sam<sup>22</sup>. Najnowsza wersja corocznej rezolucji Zgromadzenia Ogólnego w sprawie PAROS<sup>23</sup> wymienia jej główne cele: zapobieganie poważnym zagrożeniom dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz zapewnienie stałego korzystania z przestrzeni kosmicznej zgodnie z prawem międzynarodowym i traktatami kosmicznymi. Język aktu daje decydom niezbędną swobodę w kształtowaniu środków lub porozumień PAROS, ale nie daje żadnych wskazówek co do sposobu pokonywania związanych z tym przeszkód politycznych.

Wydaje się, że zwięzła i konkretna kodyfikacja celów PAROS mogłaby pomóc w przyspieszeniu dyskusji. Państwa mogłyby zgodzić się na to, aby krótkoterminowym celem działań podejmowanych w ramach systemu PAROS było zapewnienie bezpiecznego i odpowiedzialnego korzystania z przestrzeni kosmicznej przez państwa. Obejmuje to dostęp do przestrzeni kosmicznej i jej wykorzystanie do celów gospodarczych, cywilnych i wojskowych. Podejście to może pomóc w skoncentrowaniu dyskusji w ramach PAROS na tych technologiach lub działaniach, które w największym stopniu przyczyniają się do ustabilizowania porządku w przestrzeni kosmicznej. Na tej podstawie państwa mogłyby wspólnie określić najbardziej destabilizujące aspekty rywalizacji wojskowej w przestrzeni kosmicznej i przeanalizować, w jaki sposób można by złagodzić te konkretne zagrożenia, w tym w jaki sposób można by zachęcić konkurencyjne państwa do współpracy.

Większość państw wolałaby zapobiec umieszczaniu broni w przestrzeni kosmicznej i ustanowić jasne zasady dotyczące tego, jakie działania wojskowe są dozwolone. Rozwiązanie, które pozwoli osiągnąć oba te cele, jest jednak mało prawdopodobne. Ponadto nie jest jasne, czy nałożenie ograniczeń na konkurencję wojskową w przestrzeni kosmicznej jest rozwiązaniem możliwym do przyjęcia dla dużych państw dysponujących znaczącym potencjałem kosmicznym.

W 2020 r. eksperci UNIDR rozpoczęli prace nad raportem dotyczącym przyszłego podejścia do PAROS<sup>24</sup>. Pierwszy z nich, nazwany „trzema wektorami”, odnosi się do trzech kierunków ataków: przestrzeń kosmiczna do przestrzeni kosmicznej, Ziemia do przestrzeni kosmicznej oraz przestrzeń kosmiczna do Ziemi. Pierwszy z nich, czyli ataki z przestrzeni kosmicznej w przestrzeni kosmicznej, obejmuje pojazdy współbieżne i inne rodzaje technologii, które mogą stanowić zagrożenie dla wrażliwych satelitów na orbicie. Obejmuje to wykorzystanie takich

---

<sup>22</sup> Ch.A. Ford, *Whither Arms Control in Outer Space? Space Threats, Space Hypocrisy, and the Hope of Space Norms*, <https://2017-2021.state.gov/whither-arms-control-in-outer-space-space-threats-space-hypocrisy-and-the-hope-of-space-norms/index.html> (06.08.2022).

<sup>23</sup> A/RES/75/35 United Nations A/RES/75/35 Seventy-fifth session, Agenda item 101 (a) Prevention of an arms race in outer space, <https://digitallibrary.un.org/record/3895439> (25.08.2022). Prevention of an arms race in outer space: resolution/adopted by the General Assembly.

<sup>24</sup> B. Silverstein, D. Porras, J. Borrie, *Alternative Approaches...*, s. 25–32.

pojazdów do zniszczenia satelity, podsłuchu lub zakłócenia sygnałów telekomunikacyjnych albo kontroli właściwości fizycznych obiektów kosmicznych.

Drugi wektor, Ziemia–przestrzeń kosmiczna, obejmuje broń kinetyczną, niszczycielską, taką jak ponownie ustawione przechwytywacze pocisków, a także zdolność zagłuszania. Ostatnia kategoria, przestrzeń kosmiczna–Ziemia, obejmuje technologie, które prawdopodobnie są jeszcze dalekie od ekonomicznej lub operacyjnej wykonalności. Te trzy wektory mają tę zaletę, że dzielą technologie na trzy odrębne kategorie, którymi można by się zasadniczo zająć niezależnie.

Pociski samonaprowadzające i zakłócenia elektroniczne na Ziemi to dwa elementy wektora Ziemia–przestrzeń kosmiczna. W szczególności coraz powszechniejsze staje się zakłócanie komunikacji między satelitami i innymi węzłami systemów kosmicznych. Do tej pory państwa i podmioty komercyjne wydają się tolerować działania zakłócające, a przynajmniej ofiary nie uciekały się do jawnych reakcji wojskowych lub prawnych. Jeżeli jednak zagłuszanie zakłóca niektóre strategicznie ważne systemy kosmiczne, takie jak systemy wykrywania i wczesnego ostrzegania przed wystrzeleniem raket, może ono wywołać obawy przed zbliżającym się atakiem i bardziej agresywną reakcją strony, która jest celem ataku. Państwa mogłyby negocjować chronione pasma, wyznaczając niektóre części widma radiowego jako pozostające poza zasięgiem zagłuszania i zakłócania.

Wektor przestrzeni kosmicznej jest szczególnie trudny do rozwiązania w drodze międzynarodowych negocjacji przede wszystkim dlatego, że systemy te pozostają do tej pory niesprawdzone. Zwykle przytaczanym przykładem są amerykańskie kosmiczne kolektory przechwytyjące pociski raketowe, przeznaczone do walki z raketami wyrzucanymi z powierzchni Ziemi.

Jeden z ostatnich wniosków promuje zasady nieingerencji wynikające z traktatu START (Strategic Arms Reduction Treaty)<sup>25</sup>. Takie rozwiązanie mogłoby zostać rozszerzone na wszystkie satelity uważane za krytyczne dla systemów strategicznych, takich jak systemy dowodzenia i kontroli lub kierowania. Podejście to nie jest doskonałe. Państwa mogą być niechętnie określeniu, które z ich satelitów mają znaczenie strategiczne. Albo odwrotnie, mogą chcieć wyznaczyć wszystkie swoje satelity jako mające kluczowe znaczenie dla systemów strategicznych. W międzyczasie koncepcja przyjęcia zasad lub formalnych porozumień w celu ochrony niektórych ważnych satelitów mogłaby złagodzić niejednoznaczność związaną z rozmieszczeniem zdolności (*capabilities*) w przestrzeni kosmicznej.

Drugie podejście UNIDR polega na podziale tematu na dwa rodzaje zagrożeń: do i z obiektów kosmicznych. Takie technologie, jak pojazdy współbieżne i rakiety bezpośrednio przyciągające, stanowią zagrożenie dla systemów kosmicznych, ponieważ niszczą one lub w inny sposób zakłócają funkcje obiektów kosmicznych. Niestety zagrożenia dla i z systemów kosmicznych są silnie powiązane

---

<sup>25</sup> Układ pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Związkiem Radzieckim o redukcji zbrojeń strategicznych.

w postrzeganiu niektórych decydentów politycznych. Państwa mogą być szczególnie niechętnie formalnemu ograniczeniu lub zniesieniu naziemnych ASAT-ów (stanowiących zagrożenie dla przestrzeni kosmicznej) bez jednoczesnego zakazu rozmieszczania broni kosmicznej na Ziemi. Wyeliminowanie realnej zdolności do przeciwdziałania zagrożeniom z przestrzeni kosmicznej sztucznie zwiększyłoby wartość systemów działających w przestrzeni kosmicznej, nie zmniejszając w konsekwencji skuteczności zagrożeń, jakie one stwarzają.

Jak pokazują dotychczasowe dyskusje na takich forach jak CD, niektóre państwa nadal nie akceptują projektu PAROS<sup>26</sup>. Część ekspertów argumentuje jednak, że gotowość do dyskusji na temat kolektorów antyrakietowych w kontekście systemu PAROS jest niezbędna w obecnych realiach. Wśród innych korzyści taka dyskusja mogłaby pomóc w budowaniu zaufania między państwami, które mogłoby przynieść korzyści w postaci ich późniejszej gotowości do zaangażowania się w kwestie kontroli zbrojeń strategicznych.

Trzecie podejście uwzględnia wpływ zdolności przeciwdziałania w przestrzeni kosmicznej w szerszym zakresie, w tym pod względem skutków gospodarczych i innych cywilnych działań, których państwa mogą chcieć uniknąć. Ten rodzaj technologii jest w większości „nieniszczący” i ma ograniczony wpływ na stałą dostępność i użyteczność orbit wokół Ziemi (zagłuszanie na dużą skalę może być nadal destabilizujące). Państwa mogłyby zastosować to podejście do systemu PAROS, skupiając się na destrukcyjnych technologiach, które mogą stanowić zagrożenie dla większej liczby obiektów w przestrzeni kosmicznej, zwłaszcza tych, które stwarzają perspektywę „tragedii wspólnych” (wytwarzanie trwałych zanieczyszczeń kosmicznych)<sup>27</sup>. Obecnie użyteczność destrukcyjnych ASAT-ów jest wątpliwa w sensie militarnym, ponieważ walczący musieliby prawdopodobnie zniszczyć wiele satelitów w ciągu krótkiego czasu, aby przeprowadzić skuteczny atak bronią ASAT.

Oczywiste jest, że rozwój technologii kosmicznych i wojskowych jednostek kosmicznych stanowi część szerszej konkurencji strategicznej odbywającej się na Ziemi. Państwa inwestują w ilościowe i jakościowe ulepszenia funkcji wojskowych, a przestrzeń kosmiczna jest dodatkową dziedziną, w której niektórzy starają się uzyskać lub utrzymać przewagę nad swoimi rywalami lub przyszłymi konkurentami. Konkurujące ze sobą państwa bardziej otwarcie poszukują sposobów na wykorzystanie lub zneutralizowanie tej przewagi<sup>28</sup>.

Obecnie nie ma sensu mówić o wyścigu zbrojeń w przestrzeni kosmicznej odizolowanym od rozwoju strategicznego mocarstw. Postęp w sprawie PAROS prawdopodobnie pozostanie znowu ograniczony, dopóki nie będzie zmiany w stra-

---

<sup>26</sup> PAROS – układ o kontroli zbrojeń w Kosmosie; A/RES/61/75, Transparency and Confidence Building Measures in Outer Space, [https://www.unoosa.org/oosa/oaodoc/data/resolutions/2006/general\\_assembly\\_61st\\_session/ares6175.html](https://www.unoosa.org/oosa/oaodoc/data/resolutions/2006/general_assembly_61st_session/ares6175.html) (2.03.2021).

<sup>27</sup> Ch. Bonnal, *Pollution spatiale, l'état d'urgence*, Berlin–Paris, 2016, s. 21.

<sup>28</sup> B. Silverstein, D. Porras, J. Borrie, *Alternative Approaches...*, s. 1–35.



tegicznych stosunkach między głównymi konkurentami, takimi jak Chiny, Federacja Rosyjska i Stany Zjednoczone. Wszystkie te trzy kraje rozwijają technologie, które będą miały coraz większy wpływ zarówno na sferę kosmiczną, jak i na stabilność międzynarodową na Ziemi. Obecnie stosunki te są napięte, a kontrola zbrojeń strategicznych nadal nie istnieje. Stany Zjednoczone wskazały, że chcą, aby Chiny brały udział w negocjacjach dotyczących różnych systemów strategicznych w kontekście *New START*, ostatniego pozostałego porozumienia w sprawie kontroli zbrojeń jądrowych między Stanami Zjednoczonymi a Federacją Rosyjską. To pragnienie nie jest obecnie przez Chiny odwzajemnione. Jednak w szerszych działaniach na rzecz kontroli zbrojeń pomiędzy tymi trzema krajami mogą się pojawić nowe możliwości postępu w zakresie systemu PAROS. Aby osiągnąć satysfakcjonujący reżim kontroli i wyścigu zbrojeń, dalsze aktywności wielostronne państw są konieczne<sup>29</sup>. Niezbędna jest przy tym wola polityczna mocarstw, co pomoże wzmocnić bezpieczeństwo kosmiczne dla przyszłych pokoleń<sup>30</sup>.

Wiele systemów kosmicznych jest powiązanych ze strategicznymi misjami jądrowymi i mogłoby zostać ujętych w porozumieniach o kontroli zbrojeń, które dotyczą szerszych systemów strategicznych. Gdyby takie porozumienia zostały zawarte, Chiny, Federacja Rosyjska i Stany Zjednoczone miałyby motywację do promowania szerszych międzynarodowych wysiłków na rzecz kontroli przestrzeni kosmicznej. Podejścia związane z systemem PAROS mogłyby być negocjowane na forach wielostronnych lub *ad hoc*, jeżeli tradycyjne fora, takie jak CD, pozostałyby nieskuteczne.

Perspektywy dotyczące PAROS sugerują konkretne środki budowania zaufania i przejrzystości, które mogłyby być wartościowe zarówno na poziomie dwustronnym, jak i wielostronnym. Podejście oparte na trzech wektorach, omówione w sprawozdaniu UNIDR, pokazuje, że większa przejrzystość i ujednoczone zasady zaangażowania mogłyby znacznie zmniejszyć dwuznaczność w odniesieniu do operacji prowadzonych w pobliżu satelitów wrażliwych strategicznie lub skierowanych do nich. Rozróżnienie broni destrukcyjnej od niedestrukcyjnej mogłoby być sposobem na znalezienie obszaru wspólnego zainteresowania dla wszystkich, w tym dla mocarstw, co mogłoby doprowadzić do zawarcia porozumień o nietestowaniu lub nierozprzestrzenianiu pewnych rodzajów broni<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> E. Myjer, *The importance of Arms Control Law* [w:] *Military Operations and the Notion of Control Under International Law*, red. R. Bartels, J.C. van den Boogaard, P.A.L. Ducheine, E. Pouw, J. Voetelink, Springer 2021, s. 364.

<sup>30</sup> L. Grego, *The case for Space Arms Control* [w:] *Commercial and Military Uses of Outer Space*, red. M. de Zwart, S. Henderson, Springer 2021, s. 81.

<sup>31</sup> W. Boothby, *Control in Weapons Law* [w:] *Military Operations and the Notions of Control under International Law*, red. R. Bartels, J.C. van den Boogaard, P.A.L. Ducheine, E. Pouw, J. Voetelink, Springer 2021, s. 389.

Chociaż żadne z tych podejść nie stanowi odpowiedzi na obawy związane z wyścigiem zbrojeń w przestrzeni kosmicznej, mogłyby one przynajmniej posłużyć do odświeżenia dyskusji na temat systemu PAROS i zaoferować nowe sposoby wyjścia z obecnych zablokowanych debat<sup>32</sup>.

## **Uchwalenie nowego kodeksu postępowania w Kosmosie**

Z uwagi na brak powodzenia nowych projektów prawa międzynarodowego z zakresu bezpieczeństwa kosmicznego zaczęto opracowywać kodeksy prawa miękkiego; początkowo propozycje nie znalazły uznania. Tymczasem UN COPUOS wystąpił z własną inicjatywą stworzenia „prawa miękkiego”. W czerwcu 2016 r. uzgodnił pierwszy zestaw wytycznych dotyczących długoterminowej stabilności działań w przestrzeni kosmicznej. W 2018 r. osiągnięto porozumienie w sprawie preambuły i dziewięciu dodatkowych wytycznych. Chociaż grupa robocza dość długo nie mogła dojść do porozumienia w sprawie swojego sprawozdania końcowego, 21 czerwca 2019 r. podczas 62. sesji UN COPUOS przyjęto preambułę i 21 wytycznych dotyczących długoterminowej stabilności działań w przestrzeni kosmicznej (*Long Term Sustainability*). Dokumenty te zawierają programy dotyczące polityki i ram regulacyjnych działań w Kosmosie. Jest to wynik ponad 8 lat pracy grupy roboczej powołanej przez UN COPUOS i wspieranej przez Biuro Narodów Zjednoczonych do Spraw Przestrzeni Kosmicznej (UN OOSA). Przedmiotem ich pracy były kwestie zrównoważonego wykorzystania przestrzeni kosmicznej. Komitet zwrócił się do państw i organizacji międzynarodowych z apelem o podjęcie odpowiednich działań w celu wdrożenia uchwalonych 21 czerwca wytycznych.

Na tejże sesji UN COPUOS postanowił utworzyć na następne 5 lat nową grupę roboczą kontynuującą prace nad długoterminową stabilnością działań w przestrzeni kosmicznej. Zdecydował, że na 57. sesji Podkomitetu Naukowo-Technicznego w 2020 r. grupa robocza uzgodni własny zakres uprawnień, metody pracy i specjalny plan prac w kierunku:

- określenia i przeanalizowania nowych wyzwań i rozważenia ewentualnych nowych zaleceń dotyczących długoterminowej stabilności działań w przestrzeni kosmicznej,
- wymiany doświadczeń, praktyk i wniosków wyciągniętych z dobrowolnego wdrożenia przyjętych wytycznych na szczeblu krajowym,
- podnoszenia świadomości i budowania potencjału, w szczególności wśród krajów rozwijających się i zamierzających rozpocząć działalność w Kosmosie.

21 wytycznych stanowi pierwsze konkretne osiągnięcie UN COPUOS od 2007 r. W ciągu ostatnich 10 lat udało się namówić większość państw członkowskich nie

---

<sup>32</sup> B. Silverstein, D. Porras, J. Borrie, *Alternative Approaches...*, s. 35–37.

tylko do osiągnięcia porozumienia, ale także do kontynuowania dyskusji dotyczącej wdrożenia wytycznych do krajowych systemów prawnych państw członkowskich.

Uchwalenie wytycznych LTS, czyli prawa „miękkiego”, stanowi duży sukces społeczności międzynarodowej. Głównym celem wytycznych jest pomoc państwom i międzynarodowym organizacjom w ich wysiłkach w kierunku ograniczania ryzyka związanego z prowadzeniem działań w przestrzeni kosmicznej, tak aby możliwe było utrzymanie obecnych korzyści i wykorzystanie przyszłych. Wytyczne promują współpracę międzynarodową w zakresie pokojowego wykorzystywania i badania przestrzeni kosmicznej.

Wytyczne dotyczące długofalowego zrównoważonego rozwoju działań w przestrzeni kosmicznej oraz – co ważniejsze – decyzja o kontynuacji i rozwoju koncepcji zrównoważonego rozwoju w przestrzeni kosmicznej są prawdopodobnie najważniejszym osiągnięciem UN COPUOS w ciągu dekady. S. Di Pippo, dyrektor UN OOSA, stwierdziła m.in.: „Biuro z niecierpliwością oczekuje na kontynuację wysiłków mających na celu wspieranie państw w budowaniu potencjału w dziedzinie nauki, technologii, prawa i polityki kosmicznej. Zapewnienie długoterminowej stabilności działań w przestrzeni kosmicznej stanowi kluczową część tych prac”<sup>33</sup>.

Głównym celem wytycznych jest pomoc państwom i międzynarodowym organizacjom międzyrządowym w ograniczaniu ryzyka związanego z prowadzeniem działań w przestrzeni kosmicznej, tak aby utrzymać obecne korzyści i realizować przyszłe możliwości. W związku z tym realizacja wytycznych dotyczących długoterminowej stabilności działań w przestrzeni kosmicznej powinna promować współpracę międzynarodową w zakresie pokojowego wykorzystywania i badania przestrzeni kosmicznej<sup>34</sup>.

Długoterminowa stabilność (*sustainability*) działań w przestrzeni kosmicznej jest definiowana jako zdolność do utrzymania prowadzenia działań w przestrzeni kosmicznej przez nieokreślony czas w przyszłości w sposób, który realizuje cele polegające na sprawiedliwym dostępie do korzyści płynących z badania i wykorzystywania przestrzeni kosmicznej do celów pokojowych, aby zaspokoić potrzeby obecnych pokoleń, zachowując jednocześnie środowisko przestrzeni kosmicznej dla przyszłych pokoleń. Jest to zgodne z celami Deklaracji zasad prawnych regulujących działalność państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej oraz Traktatu o zasadach regulujących działalność państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej, w tym Księżyca i innych ciał niebieskich (Traktatu o przestrzeni kosmicznej). Państwa rozumieją, że utrzymanie badań i wykorzystanie przestrzeni kosmicznej do celów pokojowych jest celem, który należy realizować w interesie całej ludzkości.

---

<sup>33</sup> UNIS/OS/518; 22<sup>nd</sup> of June 2019 – Zasady dotyczące zrównoważonego rozwoju przestrzeni kosmicznej UN COPUOS-LTS (Guidelines for the long-term sustainability of outer space activities of the Committee on Peaceful Uses of Outer Space).

<sup>34</sup> A/AC.105/L.318/Add.4; 19<sup>th</sup> June 2019; V.19-04973 – raport LTS.

Cel, jakim jest zapewnienie i zwiększenie długoterminowej trwałości działań w przestrzeni kosmicznej, ujmowanej na szczeblu międzynarodowym i określonej w wytycznych, wiąże się z potrzebą określenia ogólnego kontekstu i warunków stałej poprawy sposobu, w jaki państwa i międzynarodowe organizacje międzyrządowe, opracowując, planując i realizując swoje działania w przestrzeni kosmicznej, nadal angażują się w wykorzystywanie przestrzeni kosmicznej do celów pokojowych, tak aby zapewnić zachowanie środowiska przestrzeni kosmicznej dla obecnych i przyszłych pokoleń.

Wytyczne opierają się na założeniu, że badanie i wykorzystywanie przestrzeni kosmicznej powinno być prowadzone w sposób zapewniający długoterminowe zrównoważenie działań w tej przestrzeni. Mają one zatem na celu wspieranie państw w angażowaniu się w działania służące zachowaniu środowiska przestrzeni kosmicznej do badania i korzystania z niej w celach pokojowych przez wszystkie państwa i międzynarodowe organizacje międzyrządowe. Wytyczne promują również międzynarodową współpracę i zrozumienie w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom naturalnym i spowodowanym przez człowieka, które mogłyby zagrozić działalności państw i międzynarodowych organizacji międzyrządowych w przestrzeni kosmicznej oraz długoterminowej stabilności działań w przestrzeni kosmicznej.

Wytyczne wspierają opracowywanie krajowych i międzynarodowych praktyk i ram bezpieczeństwa w zakresie prowadzenia działań w przestrzeni kosmicznej oraz państw i międzynarodowych organizacji międzyrządowych w rozwijaniu ich zdolności w zakresie przestrzeni kosmicznej przez wspólne wysiłki, w stosownych przypadkach, w sposób, który ogranicza do minimum lub w miarę możliwości unika powodowania szkód w środowisku przestrzeni kosmicznej i w bezpieczeństwie operacji kosmicznych. Dokument ten dotyczy aspektów politycznych, regulacyjnych, operacyjnych, bezpieczeństwa, naukowych, technicznych, współpracy międzynarodowej i budowania potencjału działań w przestrzeni kosmicznej. Opiera się on na wiedzy, a także doświadczeniach niektórych państw, międzynarodowych organizacji międzyrządowych oraz odpowiednich krajowych i międzynarodowych podmiotów pozarządowych. W związku z tym wytyczne te są istotne zarówno dla podmiotów rządowych, jak i pozarządowych. Odnoszą się one też do wszystkich działań w przestrzeni kosmicznej, zarówno planowanych, jak i trwających, oraz do wszystkich faz misji kosmicznych, w tym do wystrzelenia, działania i usuwania odpadów wycofanych z eksploatacji.

Wytyczne opierają się na założeniu, że interesy i działania państw i międzynarodowych organizacji międzyrządowych w przestrzeni kosmicznej mające lub mogące mieć wpływ na obronę lub bezpieczeństwo narodowe powinny być zgodne z zachowaniem przestrzeni kosmicznej do celów pokojowego badania i wykorzystania oraz z zachowaniem jej statusu zgodnie z Traktatem o przestrzeni kosmicznej oraz odpowiednimi zasadami i normami prawa międzynaro-

dowego. Wytyczne uwzględniają odpowiednie zalecenia zawarte w sprawozdaniu grupy ekspertów rządowych ds. przejrzystości i środków budowy zaufania w działaniach w przestrzeni kosmicznej.

Istniejące traktaty i zasady ONZ dotyczące przestrzeni kosmicznej stanowią podstawowe ramy prawne dla wytycznych. Są one dobrowolne i nie są prawnie wiążące na mocy prawa międzynarodowego, ale wszelkie działania podjęte w celu ich wdrożenia powinny być zgodne z obowiązującymi zasadami i normami prawa międzynarodowego. Żadne z postanowień wytycznych nie powinno stanowić rewizji, kwalifikacji lub ponownej interpretacji tych zasad i norm. Żaden z zapisów wytycznych nie powinien być interpretowany jako powodujący powstanie jakiegokolwiek nowego zobowiązania prawnego dla państw. Wszelkie traktaty międzynarodowe, o których mowa w wytycznych, mają zastosowanie wyłącznie do państw będących stronami tych traktatów.

Państwa i międzynarodowe organizacje międzyrządowe powinny dobrowolnie podjąć środki, za pośrednictwem swoich własnych krajowych lub innych mających zastosowanie mechanizmów, aby zapewnić, że wytyczne są wprowadzane w życie w możliwie najszerszym zakresie i w praktyce, zgodnie z ich odpowiednimi potrzebami, warunkami i możliwościami oraz aktualnymi zobowiązaniami. Zachęca się państwa i międzynarodowe organizacje międzyrządowe do administrowania istniejącymi i w razie konieczności do ustanowienia nowych procedur w celu spełnienia wymogów związanych z wytycznymi. Wprowadzając w życie te wytyczne, państwa powinny się kierować zasadą współpracy i wzajemnej pomocy oraz prowadzić wszystkie swoje działania w przestrzeni kosmicznej z należyтым uwzględnieniem odpowiednich interesów wszystkich pozostałych państw. Zachęca się państwa i właściwe międzynarodowe organizacje międzyrządowe, które mogą wspierać kraje rozwijające się w rozwijaniu ich krajowych zdolności w zakresie realizacji tych wytycznych.

Właściwym organem ONZ jest UN COPUOS, który jest głównym forum dalszego zinstytucjonalizowanego dialogu w kwestiach związanych z wdrażaniem i przeglądem wytycznych. Państwa i międzynarodowe organizacje międzyrządowe są zachęcane do dzielenia się swoimi praktykami i doświadczeniami w Komitecie w zakresie wdrażania tych wytycznych. Państwa i międzynarodowe organizacje międzyrządowe powinny również pracować w ramach Komitetu i Biura Spraw Zagranicznych Sekretariatu ONZ w stosownych przypadkach w celu rozwiązania problemów powstałych w związku z wdrażaniem wytycznych.

Wytyczne LTS odzwierciedlają wspólne rozumienie istniejących i możliwych wyzwań dla długoterminowej stabilności działań w przestrzeni kosmicznej, charakter tych wyzwań oraz środki, które mogłyby zapobiec ich szkodliwemu oddziaływaniu lub je ograniczyć, w oparciu o aktualną wiedzę i ustalone praktyki. Zachęca się państwa i międzynarodowe organizacje międzyrządowe do promowania lub prowadzenia badań na tematy związane z tymi wytycznymi i ich realizacją.

## Podsumowanie

Reasumując, należy stwierdzić, że rozwój technologii kosmicznych w ostatnich czasach i prowadzona przez państwa zaangażowane w proces wykorzystywania Kosmosu akcja dyplomatyczna wskazują na to, iż bezpieczeństwo kosmiczne jest narażone na szereg wyzwań, a jego rozumienie ewoluuje. Konflikty na Ziemi mogą mieć swoje skutki w Kosmosie, co spowoduje dewastujące konsekwencje dla jego bezpieczeństwa oraz wszystkich państw na Ziemi. Obecnie coraz więcej państw używa albo planuje użyć przestrzeni kosmicznej dla celów militarnych (w tym broni). Następuje też proces dozbierania Kosmosu. Utrzymanie zasady pokojowego wykorzystania Kosmosu, określonej w Traktacie kosmicznym z 1967 r., jest coraz trudniejsze. Stąd coraz więcej uwagi na forach międzynarodowych oraz w ramach prowadzonych prac eksperckich, np. w UNIDR, poświęca się zagadnieniu bezpieczeństwa w przestrzeni kosmicznej, jego ewolucji i regulacjom międzynarodowym z tym związanym (*space security*). Ważną rolę pełnić tu będą nadal organizacje międzynarodowe, w tym ONZ, i skuteczna dyplomacja. Historia pokazała, iż nie zawsze zawierane przez państwa duże traktaty i programy, np. PAROS, dają wymierne efekty, stąd nawet w bezpieczeństwie kosmicznym rekomendacje i tzw. prawo miękkie wydają się mieć większe szanse powodzenia w krótszym czasie i w praktycznym zastosowaniu przez państwa.

## Bibliografia

- A/AC.105/L.318/Add.4, 19<sup>th</sup> June 2019; V.19-04973 – raport LTS.
- A/RES/61/75, Transparency and Confidence Building Measures in Outer Space; [https://www.unoosa.org/oosa/oosadoc/data/resolutions/2006/general\\_assembly\\_61st\\_session/ares6175.html](https://www.unoosa.org/oosa/oosadoc/data/resolutions/2006/general_assembly_61st_session/ares6175.html) (2.03.-2021).
- A/RES/75/35 United Nations A/RES/75/35 Seventy-fifth session, Agenda item 101 (a) Prevention of an arms race in outer space, <https://digitallibrary.un.org/record/3895439> (25.08.2022) Prevention of an arms race in outer space : resolution / adopted by the General Assembly.
- Bonnal Ch., *Pollution spatiale, l'état d'urgence*, Berlin–Paris, 2016.
- Boothby W., *Control in Weapons Law [w:] Military Operations and the Notion of Control Under International Law*, red. R. Bartels, J.C. van den Boogaard, P.A.L. Duchéine, E. Pouw, J. Voetelink, Springer 2021.
- Chanock A., *The problems and potential solutions related to the emergence of Space Weapons in the 21st Century*, „Journal of Air Law and Commerce” 2013, no. 78(4).
- Europe, *Space and Defense, From „Space for Defence” to „Defence of Space” Europe*, <https://www.espi.or.at/wp-content/uploads/2022/06/ESPI-Public-Report-72-Europe-Space-and-Defence-Executive-Summary.pdf> (22.06.2020).
- Ford Ch.A., *Whither Arms Control in Outer Space? Space Threats, Space Hypocrisy, and the Hope of Space Norms*, <https://2017-2021.state.gov/whither-arms-control-in-outer-space-space-threats-space-hypocrisy-and-the-hope-of-space-norms/index.html> (6.08.2022).
- Froehlich A., Seffinga V., *The United Nations and Space Security, conflicting mandates between UNCOPUOS and the CD*, ESPI 2020, Springer.

- Grego L., *The case for Space Arms Control* [w:] *Commercial and Military Uses of Outer Space*, red. M. de Zwart, S. Henderson, Springer 2022.
- Harrison T., *International Perspectives on Space Weapon*, <https://www.nti.org/learn/treaties-and-regimes/proposed-prevention-arms-race-space-paros-treaty/> (22.06.2020).
- <https://www.unidir.org/> (22.06.2020).
- <https://www.unog.ch/CD> (22.06.2020).
- <https://www.unoosa.org/oosa/en/ourwork/copuos/index.html> (22.06.2020).
- [https://www.unoosa.org/oosa/ooasdoc/data/resolutions/1959/general\\_assembly\\_14th\\_session/res\\_1472\\_xiv.html](https://www.unoosa.org/oosa/ooasdoc/data/resolutions/1959/general_assembly_14th_session/res_1472_xiv.html) (22.06.2020).
- Myjer E., *The importance of Arms Control Law* [w:] *Military Operations and the Notion of Control Under International Law*, red. R. Bartels, J.C. van den Boogaard, P.A.L. Ducheine, E. Pouw, J. Voetelink, Springer 2021.
- Poirier S.C., *Interdependences between Space and Cyberspace in a context of increasing militarization and emerging weaponization of Outer space – A French perspective* [w:] *Outer Space and Cyber Space, Similarities, Interrelations and Legal Perspectives*, red. A. Froehlich, Springer 2021.
- Polkowska M., *Współczesne trendy w polityce bezpieczeństwa kosmicznego*, Warszawa 2020.
- Security in Outer Space: Rising Stakes for Europe*, <https://www.espi.or.at/wp-content/uploads/2022/06/ESPI-Report-64-Security-in-Outer-Space-Rising-stakes-for-Europe-1.pdf> (23.08.2022).
- Silverstein B., Porras D., Borrie J., *Alternative Approaches and Indicators for the Prevention of an Arms Race in Outer Space*, <https://unidir.org/publication/alternative-approaches-and-indicators-prevention-arms-race-outer-space> (23.06.2021).
- Świątnicki W., Świątnicki Z., *Wojna w Kosmosie?*, Warszawa 1990.
- UNGA Res 36/97-C Doc A/RES/36/97-C, <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/75> (23.05.2022).
- UNGA Res 36/99 Doc A/RES/36/99, <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/75> (23.05.2022).
- UNGA Res S-10/2 UN Doc A/RES/S-10/2, <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/75> (23.05.2022).
- UNIS/OS/518; 22<sup>nd</sup> of June 2019 – *Zasady zrównoważonego rozwoju przestrzeni kosmicznej – LTS UN COPUOS (Guidelines for the long-term sustainability of outer space activities of the Committee on Peaceful Uses of Outer Space)*.
- Webb D., *On the definition of a space weapon (when is a space weapon not a space weapon)*, Praxis Centre, Leeds Metropolitan University 2005.

## Streszczenie

Niniejszy artykuł dotyczy zasady bezpieczeństwa kosmicznego i wyzwań dla państw, jakie ze sobą niesie. Przykłady wielu negocjacji międzynarodowych pokazują, jak to jest trudne, zwłaszcza w przypadku państw, których stosunki dyplomatyczne są bardzo wrażliwe. Bez tego jednak nie da się spowodować, iż wykorzystanie przestrzeni kosmicznej będzie mogło przebiegać pokojowo. Taką to bowiem zasadę wyznaczył Traktat kosmiczny z 1967 r. i do tego dąży społeczność międzynarodowa. Dużą rolę pełni tu zatem ONZ, która wdrażając nowo powstałe zasady zrównoważonego rozwoju w przestrzeni kosmicznej, stoi na straży zapewnienia bezpieczeństwa państw w Kosmosie i jego eksploracji na zasadach pokojowych. W tekście zdefiniowano pojęcie *bezpieczeństwo kosmiczne*, nawiązano do historii tego pojęcia związanej m.in. z programami rozbrojeniowymi CD, programem PAROS, traktatem PPWT polegającym na zapobieganiu umieszczaniu broni w przestrzeni kosmicznej, traktatem START oraz

ostatnimi zmianami prawa międzynarodowego w postaci rekomendacji, jakimi są LTS (*Long Term Sustainability*) powstałe pod egidą UN COPUOS, odwołującymi się do bezpieczeństwa w Kosmosie.

*Słowa kluczowe:* przestrzeń kosmiczna, bezpieczeństwo, międzynarodowe traktaty bezpieczeństwa, rozbrojenia, programy kosmiczne, dyplomacja kosmiczna

## **SPACE SECURITY – CONTEMPORARY CHALLENGES**

### **Summary**

This article deals with the principle of space security and the challenges it poses for states. Examples of many international negotiations show how difficult it is, especially with regard to countries whose diplomatic relations are very sensitive. Without this, however, it is impossible to make the use of outer space possible to proceed peacefully. Such is it because the principle was set out in the space treaty of 1967 and this is what the international community is striving for. Therefore, the United Nations plays an important role here, by implementing the newly created principles of sustainable development in space, guarding the security of states in space and its exploration on a peaceful basis. The text defines the term *space security*, refers to the history of the term related to, among other things, the United Nations (UN) CD – disarmament programs, the PAROS program, the PPWT treaty of preventing the placement of weapons in space, the START treaty, and recent developments in international law in the form of recommendations such as LTS (Long Term Sustainability) created under the agenda s of UNCOPUOS (UN) referring to security in space.

*Keywords:* outer space, security, international security agreements, disarmament, space programs, space diplomacy



**Paweł Romaniuk**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie  
ORCID: 0000-0002-7217-956X

**KONTROLA OBYWATELSKA JAKO CZYNNIK WSPIERAJĄCY  
PRAWIDŁOWE FUNKCJONOWANIE  
ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ****Wprowadzenie**

Kontrola obywatelska jest inicjatywą, która opiera się na możliwości zapewnienia obywatelom badania, sprawdzania czy oceniania administracji publicznej pod kątem jej funkcjonalności. Działalność ta powoduje najczęściej bezpośrednie oddziaływanie na funkcjonowanie poszczególnych organów administracji publicznej w celu wykonywania przez nią ustawowych zadań publicznych. Kontrola obywatelska jest traktowana w nauce prawa administracyjnego jako kontrola zewnętrzna. Zatem to kontrola dotycząca podmiotów i instytucji, które znajdują się poza obrębem systemu organizacyjnego i funkcjonalnego administracji publicznej oraz, co bardzo istotne, nie jest z nimi strukturalnie powiązana. Brak takich powiązań, bez wątpienia zapewnia skuteczniejszą kontrolę w zakresie jej niezależności. Także w doktrynie prawniczej oraz piśmiennictwie jej praktykowanie jest uznawane za nieodłączny element systemu kontroli i ujmowana jest jako stała część klasyfikacji instytucji kontrolnych w rozwoju demokratycznego państwa prawa. Niniejszy artykuł przybliży perspektywy związane z prawną konstrukcją kontroli obywatelskiej, wskazując możliwości spersonalizowania takiej kontroli z płaszczyzny prawa administracyjnego, która uzewnętrznia się w codziennym funkcjonowaniu administracji publicznej.

**Założenia administracyjnoprawne kontroli  
w administracji publicznej**

Na początku warto zauważyć, iż kontrola jest specyficzną właściwością administracji, obserwowaną od początku kształtowania się procesu samej administracji publicznej. Rozróżnienie funkcji kontroli w poszczególnych etapach rozwoju całej administracji publicznej przybierało jednak dość zróżnicowany charakter, szcze-

gólnie pod względem zakresu jej treści oraz wyznaczania celów. Zatem system kontroli jest niezbędnym segmentem dotyczącym oceny i działania każdej organizacji, niezależnie od prawnego charakteru jej funkcjonowania. Aktualnie w każdym demokratycznym państwie prawnym obecna jest kontrola, która wiąże się z funkcjonowaniem władzy publicznej<sup>1</sup>. Administracja publiczna, odpowiadająca za szereg spraw publicznych, musi podlegać bieżącej analizie pod kątem skuteczności, efektywności, terminowości czy gospodarności swojego działania. Co więcej, administracja publiczna posiada funkcję władczą w zakresie kreowania praw i interesów jednostki, a także ma prawne możliwości nakładania obowiązków i zobowiązań w obszarze reglamentowania zachowań społecznych.

W sytuacji, kiedy zabrakłoby kontroli instytucjonalnej w procesie realizacji zadań publicznych, można przypuszczać, że rodziłoby to możliwość nadużyć czy podejmowania działań niezgodnych z prawem. Obecność kontroli w funkcjonującej administracji publicznej jest swoistym katalizatorem oddzielającym jej aktywność dotyczącą podejmowania decyzji zgodnie z zasadą legalności od tej, która nie zawsze takie przesłanki spełnia<sup>2</sup>. Należy też przyjąć założenie, że swoista kontrola jest typowo prewencyjnym podstępowaniem, gdyż każdy pracownik zatrudniony w sferze administracji publicznej zna zakres swoich obowiązków, a co za tym idzie – jest zobowiązany do przestrzegania obowiązującego prawa.

Jest wiele przesłanek, które świadczą jednoznacznie, że kontrola jest nieodzownym i koniecznym atrybutem administracji publicznej. W związku z tym zagadnienia poświęcone kontroli w administracji stały się przedmiotem zainteresowań wielu międzyobszarowych ocen i analiz, gdzie filar takich konstatacji buduje bez wątpienia normatywny punkt widzenia i podjęta problematyka badawcza. Tematyka ta ma wciąż duży i nieustannie rozwijający się potencjał naukowy.

Samo pojęcie *kontrola* było bardzo różnie definiowane. Przez M. Jaroszyńskiego traktowana jest ona jako sprawdzenie stanu faktycznego badanego obszaru<sup>3</sup>. Inny z badaczy, E. Iserzon, kontrolą nazwał ogół czynności, których zadaniem jest prawidłowe ustalenie rzeczywistego stanu rzeczy, a także porównanie stanu istniejącego (faktycznego) ze stanem planowanym<sup>4</sup>. Wskazane poglądowo obie te definicje mają dość ogólny, ale i uniwersalny charakter. Takie ujęcie może być zarówno wadą, jak i zaletą, gdyż w duże mierze tego typu stanowiska poszerzają zakres i wielkość obszarów, w których kontrola może być w bardzo szerokim aspekcie stosowana<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Kmak, *Kontrola administracji publicznej – ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus” 2018, vol. 13, s. 89.

<sup>2</sup> Por. E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006, s. 73–74.

<sup>3</sup> Zob. M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 440; J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018, s. 17–28.

<sup>4</sup> Zob. szerzej: E. Iserzon, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968, s. 174; J. Jagielski, *Kontrola administracji...*, s. 17–22.

<sup>5</sup> E. Kubas, *System kontroli administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2014, nr 15, z. 84, s. 64.

W nauce prawa administracyjnego na szczególną uwagę zasługuje definicja kontroli, która została sformułowana przez W. Dawidowicza. Autor ten traktuje ją jako realizację kilku powiązanych ze sobą czynników:

- zbadanie istniejącego stanu rzeczy,
- zestawienie tego, co istnieje w rzeczywistości, z tym, co powinno być – w tym przypadku należy odnieść się do przyjętych norm postępowania czy wzorców,
- ustalenie ewentualnych rozbieżności, jeżeli takie się pojawiają,
- wyjaśnienie powodów powstania kluczowych rozbieżności,
- sformułowanie zaleceń, których celem jest wyeliminowanie takich trudności w przyszłości<sup>6</sup>.

Współcześnie teoretycy podkreślają niezwykle ważny merytoryczny walor kontroli. W ocenie J. Bocia kontrola polega na badaniu zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, ustaleniu zasięgu i przyczyn możliwych rozbieżności, a także przekazaniu wyników ustaleń pokontrolnych. Konsekwencją takiego stanowiska jest wyznaczenie dyspozycji zarówno podmiotowi kontrolowanemu, jak i podmiotowi organizacyjnie kontrolnemu (zwierzchniemu)<sup>7</sup>. Trzeba też pamiętać, że kontrola to nie tylko porównanie i ocena, ale również niezwykle ważne oddziaływanie zmierzające do wdrożenia wniosków pokontrolnych. Celem tego działania jest usprawnienie działalności jednostki w każdym obszarze jej funkcjonowania. Zatem kontrola jest działalnością usprawniającą działalność organizacyjną i powinna dostarczać zarządzającym niezbędnych informacji, za pomocą których można podjąć najbardziej rozsądne i przemyślane decyzje<sup>8</sup>.

W oparciu o powyższe wybrane próby definicyjne można założyć, iż kontrola w administracji publicznej jest procesem składającym się z kilku występujących po sobie etapów, które budują logiczny ciąg działań. Poszczególne etapy nie mogą istnieć samoistnie i muszą być przeprowadzane we właściwej kolejności, co pozwoli na skuteczną kontrolę. Należy też pamiętać, iż system kontroli jest procesem niezwykle dynamicznym, zaś jej elementy składowe rozwijają się w tempie zmian zachodzących nieustannie w administracji publicznej.

## **Miejsce kontroli obywatelskiej w systemie kontroli administracji publicznej**

Podnosząc spektrum naukowych rozważań nad problematyką związaną z analizą kontroli obywatelskiej, trzeba zaznaczyć, że kontrola ta jest traktowana jako

---

<sup>6</sup> Zob. W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34–35.

<sup>7</sup> Zob. szerzej: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 362–367.

<sup>8</sup> Por. L. Zacharko, *Nadzór nad przedsiębiorstwem użyteczności publicznej*, praca doktorska, maszynopis, Uniwersytet Śląski, Katowice 1991, s. 72.

nieodzowny element całego systemu kontroli administracji publicznej, a także jest stałym segmentem klasyfikacji instytucji kontrolnych<sup>9</sup>. Kontrola obywatelska obok kontroli państwowej (publicznej) jest systemowym elementem kontroli administracji publicznej. Zatem kontrola państwowa, odnosząc się do ogólnych założeń, jest realizowana przez samo państwo za pomocą wyspecjalizowanych podmiotów kontrolnych lub państwowych jednostek organizacyjnych. Natomiast kontrola obywatelska sprawowana jest przez podmioty, które nie należą do struktur organizacji państwowej. Ponadto w kontekście różnych ujęć kontroli obywatelskiej ciekawe podejście reprezentuje P. Sztompka, który tę kontrolę traktuje jako zespół tych czynników kształtujących zachowania jednostki w sposób społecznie bardzo pożądany<sup>10</sup>.

Ciekawe spostrzeżenie w kontekście kontroli obywatelskiej podjął J. Jagielski, dla którego kontrola ta jest zjawiskiem praktycznym, również przedmiotem refleksji naukowej i zawiera w sobie wiele złożonych aspektów, wielorakich problemów, począwszy od spraw definicyjnych, poprzez kwestie roli i znaczenia kontroli obywatelskiej, aż po formy jej realizowania. Autor ten uważa też, że szerokie i różnorodne treści problematyki kontroli obywatelskiej sprawiają, że w dużym stopniu jest to materia dyskusyjna, która uwzględnia zróżnicowane stanowiska i oceny kierowane pod adresem tej płaszczyzny kontrolowania administracji publicznej, jaką kreuje właśnie kontrola obywatelska<sup>11</sup>.

Należy zgodzić się z licznymi poglądami, że kontrola obywatelska jest głównym ogniwem funkcjonowania każdej grupy społecznej, gdzie formowanie się społeczeństwa obywatelskiego stało się wynikiem historycznej ewolucji, która niejako rozwijała się w dwóch kierunkach. Pierwszy kierunek charakteryzuje społeczeństwo obywatelskie powstałe wraz z rozwojem indywidualnej świadomości każdego człowieka, który zaczął zdawać sobie sprawę z tego, że jest ważną częścią systemu politycznego. To z kolei powoduje kształtowanie się jego praw i obowiązków, a także kieruje go w stronę aktywnego udziału w życiu publicznym poprzez np. obecność w wyborach, referendum, wspieranie partii politycznych czy stowarzyszeń. Druga sfera odnosi się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, jest silnie powiązana z ewolucją instytucji politycznych, nie tylko odnoszących się do organów władzy publicznej, ale również do systemu praw i wolności obywatelskich, wykorzystując także do tego celu model kontroli obywatelskiej<sup>12</sup>. Przyjmuje się bez wątpienia, że społeczeństwo obywatelskie charakteryzuje się dużą aktywnością i zdolnością do samoorganizacji bez jakie-

---

<sup>9</sup> Więcej: J. Jagielski, *Współczesna kontrola społeczna (obywatelska) nad administracją publiczną*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1, s. 39.

<sup>10</sup> Zob. szerzej: J. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 40.

<sup>12</sup> Por. T. Pawlus, *Geneza społeczeństwa obywatelskiego [w:] Społeczeństwo obywatelskie. Wybrane aspekty jego tworzenia (Kontekst historyczny i współczesny)*, red. Ł. Kabzińska, Olsztyn 2014, s. 24.

gokolwiek impulsu ze strony władz państwowych. Co więcej, społeczeństwo takie potrafi działać niezależnie od instytucji państwowych<sup>13</sup>. Członkowie takiego społeczeństwa są świadomi potrzeb własnej wspólnoty, dążą przy tym do zaspokajania ich poprzez zainteresowanie sprawami publicznymi i poczucie odpowiedzialności za wspólne dobro<sup>14</sup>. Społeczeństwo takie to również przestrzeń łącząca rodzinę, państwo czy rynek, gdzie działają oddolnie różne instytucje społeczne, a obywatele prowadzą debatę, której celem jest wypracowanie rozwiązań pożądanых społecznie, traktowanych jako dobro obywatelskie.

Kontrola obywatelska jest wyjątkową częścią kontroli administracji publicznej, gdyż jej najważniejszą cechą jest zaangażowanie poszczególnych obywateli w funkcjonowanie spraw publicznych. Jest to bardzo ważne z perspektywy prawidłowego funkcjonowania państwa prawa z uwagi na fakt, iż obywatele są bezpośrednimi odbiorcami regulacji prawnych i najlepszym w istocie recenzentem sprawnego i efektywnego funkcjonowania państwa. W konsekwencji takiego działania stają się oni niejako strażnikami stosowania przez organy władzy publicznej prawa oraz powinni być również determinantem ciągłego udoskonalenia przepisów prawnych i dostosowywania ich do realnych potrzeb obywateli.

Do zakresu przedmiotowego kontroli obywatelskiej administracji publicznej należy zakwalifikować każdą działalność organów administracji publicznej, a także dużej liczby podmiotów wykonujących zadania publiczne na podstawie dyspozycji ustawowych. Kontrola obywatelska jest niczym nieograniczona, co sprawia, iż jest to najszerzej funkcjonująca kontrola w systemie współczesnej kontroli administracji publicznej<sup>15</sup>. Podejście takie znajduje swoje odzwierciedlenie w przepisach ustawy o dostępie do informacji publicznej, gdzie w oparciu o art. 2 ust. 1 każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej, zwane dalej prawem do informacji publicznej<sup>16</sup>. Na uwagę zasługuje również kolejny przepis tej ustawy, który bezwzględnie wskazuje, że od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego lub faktycznego<sup>17</sup>. Taki stosunek ustawodawcy do przysługującego obywatelowi prawa do informacji publicznej jednoznacznie akcentuje z jednej strony silną konieczność stosowania przepisów regulujących kwestie dostępu do informacji publicznej, z drugiej zaś strony – wyraźnie wyodrębnia prawo każdego do kontroli obywatelskiej będącej silnym ogniwem weryfikacji działań podejmowanych przez organy władzy publicznej.

---

<sup>13</sup> I. Dyś, *Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego* [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015, s. 294.

<sup>14</sup> Por. D. Ulikowska, *Społeczeństwo obywatelskie*, Lublin 2015, s. 9.

<sup>15</sup> Zob. M. Tebernacka, *Kontrola społeczna administracji publicznej*, „Kontrola Państwa” 2013, nr 2, s. 83.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2022, poz. 902), dalej: u.d.i.p.

<sup>17</sup> Art. 2 ust. 2 u.d.i.p.

## Wybrane prawne formy aktywności kontroli obywatelskiej

Kontrola obywatelska stanowi ważny fundament funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego. Jej koncepcja opiera się na zapewnieniu obywatelom możliwości badania, sprawdzania i oceniania administracji publicznej. Takie możliwości zapewniają bezpośrednie oddziaływanie na działalność poszczególnych instytucji publicznych celem prawidłowego ich funkcjonowania. Kontrola obywatelska jest też klasyfikowana jako kontrola zewnętrzna. Oznacza to, że znajduje się ona poza obrębem systemu organizacyjnego administracji publicznej i formalnie nie jest z nim strukturalnie związana. Zatem w doktrynie prawniczej i obecnym piśmiennictwie praktykowanie kontroli obywatelskiej jest traktowane jako nieodłączny element systemu kontroli i została ona włączona do klasyfikacji instytucji kontrolnych.

Pierwszą z wybranych form angażowania kontroli obywatelskiej w system funkcjonowania administracji publicznej jest możliwość składania przez obywateli skarg i wniosków. Jest to najczęściej wykorzystywana i najłatwiej dostępna forma kontroli obywatelskiej<sup>18</sup>. Stanowi widoczny dialog pomiędzy jednostką a władzą publiczną i pozwala na zaspokojenie praw jednostki, którą odnaleźć można w dziale VIII k.p.a. pt. *Skargi i wnioski*<sup>19</sup>. Prawo do wnoszenia skarg, wniosków i petycji zostało uregulowane na gruncie obecnej ustawy zasadniczej, która wyraźnie statuuje prawo do przedmiotowej aktywności. Na podstawie art. 63 Konstytucji RP każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej<sup>20</sup>. Prawo to przysługuje każdemu i w tym zakresie Konstytucja RP nie ogranicza się podmiotowo do osób, które posiadają obywatelstwo polskie. Ustawodawca przyznał zatem, że w procesie budowania świadomego społeczeństwa obywatelskiego każdemu znajdującemu się pod jurysdykcją polskiego prawa przysługuje takie prawo – wymóg obywatelstwa byłby w tej sytuacji niezasadny. Wymienione przez Konstytucję RP powyższe środki może stosować każdy obywatel (tzw. skarga powszechna) i dzięki nim ingerować w funkcjonowanie administracji publicznej. Spośród nich najczęściej słyszymy o skardze i jest to tzw. *actio popularis*.

Konstytucja RP, ustanawiając prawo do składania petycji, skarg i wniosków, nie precyzuje jednak, czym przedmiotowa petycja może różnić się od skargi i wniosku. Zgodnie z przyjętą tradycją demokratycznych państw prawa petycja stała się

---

<sup>18</sup> Por. B. Banaszak, *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997, s. 5–6.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2022, poz. 200 ze zm.).

<sup>20</sup> Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

narzędziem, za pomocą którego obywatele mogą zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej wykonujących zadania publiczne. Petycje mogą i wielokrotnie zawierają w swojej treści elementy krytyki określonych zjawisk, wskazują na propozycje możliwych zmian oraz kierują liczne zapytania, których odbiorcą stają się organy administracji publicznej<sup>21</sup>. Zdarzają się także przypadki, że przedmiotem petycji są treści o charakterze politycznym. Wówczas rolą petycji jest rozwijanie aktywności politycznej, podnosząc jednocześnie poziom świadomości obywatelskiej, jakże niezbędnej w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego<sup>22</sup>.

Założenia przepisu art. 227 k.p.a. charakteryzują, czego skarga może dotyczyć. Jej przedmiotem może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Skargę taką składa się do organów właściwych do ich rozpoznania<sup>23</sup>. Jeżeli skarga zostanie wniesiona, to obowiązkiem organu, który ją rozpatruje, jest udzielenie odpowiedzi skarżącemu. Skarga może też stać się powodem do wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu. W sytuacji wniesienia jej przez stronę wszczęcie postępowania następuje automatycznie. W odniesieniu do składanych wniosków zastosowanie ma przepis art. 241 k.p.a. W tej sytuacji przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności czy lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Wnioski składa się do organu właściwego, który według swoich kompetencji zajmuje się określoną sprawą. Również bardzo ważną przesłankę przyjmowania skarg i wniosków rozstrzyga art. 253 § 1 k.p.a. Na podstawie tej dyspozycji prawnej organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych zobowiązane są do przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach oraz godzinach.

Kolejnym przejawem aktywności w ramach kontroli obywatelskiej jest prawo do informacji publicznej. Kwestie te odnaleźć można w przywołanej już u.d.i.p. oraz w ustawie z dnia 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe<sup>24</sup>. Akty te normują obowiązek udzielania informacji publicznej każdemu, kto o tę informację wystąpi, oraz obowiązek udzielania informacji prasie. W zakresie przepisów art. 1 Prawa prasowego prasa korzysta z wolności wypowiedzi i urzeczywistnia prawo obywateli do ich rzetelnego informowania, jawności życia publicznego oraz kontroli i krytyki społecznej. Ważne jest, że w obszarze prawa dostępu prasy do informacji

---

<sup>21</sup> Zob. szerzej: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 323–324.

<sup>22</sup> Zob. *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 118.

<sup>23</sup> Zob. art. 228 k.p.a.

<sup>24</sup> Dz.U. 2018, poz. 1914.

stosuje się przepisy u.d.i.p. Na uwagę zasługuje również art. 4 ust. 1 Prawa prawnego, który jednoznacznie zaznacza, że obowiązek udzielania informacji ciąży nie tylko na organach administracji publicznej. W tym przypadku przedsiębiorcy i podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych oraz nie działające w celu osiągnięcia zysku są zobligowane do udzielenia prasie informacji o swojej działalności. Wyjątkiem od tej zasady są wyłączenia wynikające z odrębnych przepisów, o ile taka informacja nie jest objęta tajemnicą lub nie narusza prawa do prywatności.

W bezpośrednim odniesieniu do prawa do informacji publicznej kluczowe znaczenie przypisuje się art. 61 Konstytucji RP. Zgodnie z tą deklaracją obywatel ma prawo do uzyskiwania szeroko rozumianej informacji publicznej. Ustawodawca zapewnia też prawo do uzyskania informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Przedmiotowy obowiązek udostępniania obywatelom informacji publicznej wynika nie tylko z przepisów prawa krajowego, ale również m.in. z art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która określana jest mianem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>25</sup>, oraz z przepisów art. 19 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>26</sup>. Dokumenty te są częścią polskiego wewnętrznego i spójnego porządku prawnego, natomiast ich ustalenia stosuje się bezpośrednio, co wynika z regulacji art. 91 Konstytucji RP.

Z konstytucyjnym obowiązkiem prawa do informacji publicznej koresponduje bardzo ważna zasada jawności życia publicznego. Założenia te nie stanowią *expressis verbis* o prawie do informacji publicznej, ale wyznaczają zasady prawa do informacji o działalności organów władzy publicznej, a także osób pełniących funkcje publiczne. Dokonując weryfikacji znaczenia prawa dostępu do informacji publicznej jako ogniwa wdrażania sfery jawności, należy wskazać, że prawo to zostało uznane za podmiotowe. Taki sposób postrzegania prawa przyczynia się do rozwoju faktycznych uprawnień w obszarze dostępu do informacji publicznej<sup>27</sup>. Trzeba przy tym mocno zaznaczyć, że w naukach prawa administracyjnego mianem praw podmiotowych określa się takie prawa przyznane na drodze sądowej, które po stronie jednostki mogą wywołać zamierzone roszczenia<sup>28</sup>. Wspominana jawność życia publicznego w odniesieniu do struktur państwa oraz jego funkcyjna-

<sup>25</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.).

<sup>26</sup> Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 23 kwietnia 1977 r. (Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167).

<sup>27</sup> Zob. A. Surówka, *Prawo dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3(15), s. 150.

<sup>28</sup> Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017, s. 385–386, 420.



riuszy publicznych staje się niezbędnym narzędziem zapewniającym każdemu obywatelowi prawo do kontroli legalności i rzetelności funkcjonowania tych wszystkich podmiotów i osób, które tworzą tzw. władztwo publiczne. Równocześnie musi wzrastać nieustannie świadomość urzędników w kwestii obowiązku udostępnienia informacji publicznej. Tym bardziej że ustawodawca wskazał konkretne konsekwencje w sytuacji nieudostępnienia takich informacji pomimo prawnego obowiązku jej udzielenia<sup>29</sup>. Pamiętać przy tym należy, że wykorzystując obywatelskie prawo do kontroli społecznej, należy ściśle ustosunkować się do art. 6 ust. 1 u.d.i.p., który precyzyjnie wyznacza przedmioty zakres informacji publicznej.

Wskazując na uprawnienia wynikające z prawa do informacji publicznej, kluczowy wydaje się przepis art. 3 ust. 1–2 u.d.i.p. gwarantującej w szczególności:

- prawo do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego,
- wglądu do dokumentów urzędowych,
- dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Co istotne, prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych<sup>30</sup>. Oczywiście istnieją prawne przesłanki ograniczające udostępnienie informacji publicznej, które swoje źródło odnajdują w przepisach o ochronie informacji niejawnych<sup>31</sup> oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych<sup>32</sup>. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu również ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Natomiast ograniczenia te nie obejmują osób pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz w przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przyśługującego im prawa<sup>33</sup>.

## Podsumowanie

Reasumując, można zauważyć, że kontrola obywatelska zapewnia wytyczenie pewnych oczekiwań i problemów społecznych. Jest ona niezwykle liberalna ze względu na to, że jej przedmiotem może być praktycznie wszystko. Ma bardzo rozbudowany zakres i dowolność przyjętego kryterium. Każdy przejaw aktywności

---

<sup>29</sup> Art. 23 u.d.i.p.

<sup>30</sup> Art. 3 ust. 1–2 u.d.i.p.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. 2019, poz. 742 ze zm.).

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. 2019, poz. 1781).

<sup>33</sup> Art. 5 ust. 1–2 u.d.i.p.

obywatelskiej wykorzystujący ten model kontroli powinien być uwzględniany przez samą administrację publiczną i dawać impuls do poprawy jej działalności. Kontrola obywatelska z racji swojej niezwyklej specyfiki posiada szczególnie i wyjątkowy charakter dla rozwoju i funkcjonowania państwa prawa, gdyż to obywatel, najczęściej z własnej inicjatywy, podejmuje próbę uzyskania informacji, zmierzając do ulepszenia spraw publicznych. Także zwiększająca się z każdym rokiem świadomość społeczna, wynikająca z uprawnień wykorzystujących konstytucyjne prawa wglądu w sferę publiczną, powoduje, że obok kontroli instytucjonalnej kontrola ta staje się skutecznym instrumentem weryfikacji działania administracji publicznej.

Niezwykle ważna jest również działalność edukacyjna i informacyjna pozwalająca obywatelom na zrozumienie sensu i znaczenia kontroli obywatelskiej oraz zachęcająca do korzystania z tego atrybutu każdej demokracji. Należy przy tym pamiętać, że poprzez aktywne działania społeczne zmierzające do zwiększenia udziału obywateli w podejmowaniu różnorodnych decyzji, w tym w kontroli obywatelskiej, kształtuje się świadome społeczeństwo obywatelskie wpływające na lepsze funkcjonowanie państwa.

## Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2017.
- Banaszak B., *Prawo obywateli do występowania ze skargami i wnioskami*, Warszawa 1997.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Dyś I., *Petycja jako fundament społeczeństwa obywatelskiego [w:] Teoretyczne i praktyczne aspekty realizacji prawa petycji*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2015.
- Iserzon E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1968.
- Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 2018.
- Jagielski J., *Współczesna kontrola społeczna (obywatelska) nad administracją publiczną*, „Kontrola Państwowa” 2005, nr 1.
- Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Kmak M., *Kontrola administracji publicznej - ujęcie systemowe (wybrane aspekty)*, „Homo Politicus” 2018, vol. 13.
- Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Kubas E., *System kontroli administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Prawo” 2014, nr 15, z. 84.
- Pawlus T., *Geneza społeczeństwa obywatelskiego [w:] Społeczeństwo obywatelskie. Wybrane aspekty jego tworzenia (Kontekst historyczny i współczesny)*, red. Ł. Kabzińska, Olsztyn 2014.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Surówka A., *Prawo dostępu do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 3(15).
- Sztompka J., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Kraków 2007.
- Tebernacka M., *Kontrola społeczna administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2013, nr 2.

Ulikowska D., *Spoleczeństwo obywatelskie*, Lublin 2015.

Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2006.

Zacharko L., *Nadzór nad przedsiębiorstwem użyteczności publicznej*, praca doktorska, maszynopis, Uniwersytet Śląski, Katowice 1991.

## Streszczenie

Kontrola obywatelska jest inicjatywą, która opiera się na możliwości zapewnienia obywatelom badania, sprawdzania oraz oceniania funkcjonowania administracji publicznej. Powoduje najczęściej bezpośrednie oddziaływanie na działalność poszczególnych organów administracji publicznej. Jest traktowana w nauce prawa administracyjnego jako kontrola zewnętrzna, obejmuje podmioty i instytucje, które znajdują się poza obrębem systemu organizacyjnego i funkcjonalnego administracji publicznej, oraz nie jest z nim strukturalnie w żaden sposób powiązana. Artykuł przybliży perspektywy związane z prawną konstrukcją kontroli obywatelskiej, wskazując możliwości spersonalizowania takiej kontroli z płaszczyzny prawa administracyjnego, które pojawiają się w codziennym funkcjonowaniu administracji publicznej.

*Słowa kluczowe:* kontrola, kontrola obywatelska, aktywność, prawo administracyjne, administracja publiczna

## **CIVIL CONTROL AS A FACTOR SUPPORTING THE CORRECT FUNCTIONING OF PUBLIC ADMINISTRATION**

### Summary

The present civic audit is an initiative based on the possibility of providing citizens with research, verification and evaluation of the functioning of public administration. This activity usually has a direct impact on the activities of individual public administration bodies. In the science of administrative law, civic control is treated as external control, where it is treated as control, covering entities and institutions that are outside the organizational and functional system of public administration and is not structurally related to them in any way. The article presents the perspectives related to the legal structure of civic control, indicating the possibilities of personalizing such control from the level of administrative law, which appear in the everyday functioning of public administration.

*Keywords:* control, civic control, activity, administrative law, public administration

**Anna Natalia Siwec**

Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie  
ORCID: 0000-0001-8014-7042

**GLOBALNA PANDEMIA A PRZEWÓZ TOWARÓW  
DROGĄ LOTNICZĄ W EUROPIE****Wprowadzenie**

Uwarunkowania ekonomiczno-gospodarcze, poziom aktywności handlowej oraz napięcia geopolityczne determinują wahania popytu na usługi w branży przewozów towarów drogą lotniczą. Rynek frachtu lotniczego jest niewątpliwie bardzo wrażliwy na wszystkie zmiany na arenie globalnej i popyt na takie wysoko wyspecjalizowane usługi podlega takim samym wahanom jak cykl światowej koniunktury. Przed pandemią COVID-19 sektor frachtu lotniczego borykał się z coraz większym problemem nadwyżki zdolności przewozowej (*overcapacity*), co wymuszało na przewoźnikach wdrażanie dodatkowych strategii optymalizacyjnych. W 2019 r. lotnicze przewozy towarowe odnotowały największy regres od dekady przy wolumenie przewiezionych towarów, który zanotował spadek o ponad 3%. Ponadto wojna handlowa między dwiema potęgami, jakimi są Stany Zjednoczone i Chiny, niosła ze sobą negatywne konsekwencje i niepewne prognozy dla branży lotniczej. Dodatkowo zatrzymanie linii produkcyjnej Boeinga 737 MAX także wpłynęło na ilość lotniczego cargo transportowanego pod pokładami samolotów pasażerskich<sup>1</sup>.

Rok 2020 przyniósł historyczny kryzys w branży lotniczej. Pandemia koronawirusa SARS-Cov-2 wpłynęła na rozkłady i planowanie rejsów, dostępną zdolność przewozową oraz stawki frachtowe oferowane przez lotniczych przewoźników towarowych na całym świecie. W obliczu nagłej i bezprecedensowej sytuacji związanej z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 popyt na przewozy pasażerskie drastycznie się zmniejszył, a zdecydowana większość przewoźników podejmowała decyzje, aby na masową skalę odwoływać rejsy z powodu obostrzeń epidemicznych do destynacji, które obejmowała ich siatka połączeń. Jednym z dostępnych sposobów, w jaki linie lotnicze mogły zapewnić sobie ciągłość

<sup>1</sup> *World Air Cargo Forecast 2020–2039*, Boeing 2020, s. 88.

swoich operacji, były przewozy cargo, zarówno te rozkładowe, jak i czarterowe. Przewoźnicy lotniczy próbowali powiększyć portfolio klientów poprzez zagwarantowanie jak najszybszego transferu przesyłki oraz wyjście z jak najbardziej konkurencyjną ofertą przewozu. Pandemia COVID-19 stała się katalizatorem zmian dla całej branży lotniczej, w tym przewozu frachtu lotniczego. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie przedsięwzięć podejmowanych przez przewoźników oraz porty lotnicze odnośnie do przewozu frachtu w czasie ogólnoswiatowego kryzysu zdrowotnego. Omówiono zagadnienie nadzwyczajnej sytuacji globalnej pandemii, która ma swoje bezpośrednie przełożenie na segment przewozu towarów z racji zachwiania ogólnoswiatowych łańcuchów dostaw. Analizie poddano inicjatywy rynku lotniczego dotyczące generowania przychodów z przewozów cargo w dobie restrykcji epidemicznych.

### Rys historycznoprawny

W kontekście cyklu takich wahań na rynku frachtu lotniczego można użyć sformułowania *a feast or a famine* (wszystko albo nic)<sup>2</sup>. Niektóre wydarzenia kreowały sytuację, w której rozwój rynku frachtu lotniczego był wyhamowywany lub ściśle regulowany. Przykładem jest stan sprzed deregulacji w Stanach Zjednoczonych lub dwa załamania na rynku ropy naftowej w latach 70. XX w., po których operacje typu *all cargo* na Starym Kontynencie nigdy już nie wróciły do swojego pierwotnego stanu. Były także sprzyjające momenty dla branży, które wynikały z postępu technologicznego czy prężnej ekspansji firm kurierskich, której katalizatorem wzrostu stały się procesy liberalizacyjne. Niewątpliwie aby odnieść sukces na tym rynku na miarę przedsiębiorstwa FedEx, potrzebne było uchwycenie właściwego momentu oraz wybór właściwej lokalizacji. Bezdyskusyjnie znaczenie ma również niezawodność w realizacji usług oraz ich innowacyjność.

Branża przewozów towarowych niejednokrotnie musiała redefiniować się na nowo, precyzyjnie odpowiadając na popyt i wyzwania rynkowe. Do czasu wybuchu pandemii COVID-19 przewóz towarów drogą lotniczą był zdecydowanie bardziej podatny na wahania koniunkturalne w porównaniu do ruchu pasażerskiego, który rósł relatywnie stabilnie. Główny problem na przestrzeni ostatnich dekad w przewozach towarowych skupiał się na jak najszybszym uchwyceniu trendów rynkowych odnośnie do rosnącej popularności danego dobra i jego potencjału w kontekście przewozu drogą lotniczą. Należy zauważyć, że jeżeli osoba fizyczna decyduje się na rozpoczęcie podróży samolotem w celach wypoczynkowych czy biznesowych, to później zazwyczaj kontynuuje ten nawyk przez kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt lat swojego życia. Zupełnie inaczej jest w przypadku transportu towarów branży lotniczej. Gdy dany przewoźnik zaczyna

---

<sup>2</sup> J. Eaton, *The crazy economics of air freight*, Baden-Baden 1994, s. 33.

transportować jakiś rodzaj towaru drogą lotniczą, to po pewnym czasie może nastąpić zmiana w popycie na dane dobro i ta kategoria przewozu staje się już nierentowna. Jako przykład można podać fakt, że na samym początku rozwoju tego segmentu transportowało się taśmy kinowe, co w obecnych realiach postępu technologicznego nie ma już zastosowania. Analogiczna sytuacja odnosi się do transportu magnetofonów, które jeszcze 30 lat temu wypełniały większość przestrzeni w ładowniach statków powietrznych. Ponadto w dobie internetu i możliwości pobierania wielu danych bezpośrednio z sieci coraz mniej nadaje się przesyłek, które zawierają nośniki informacji, takie jak płyty CD czy DVD. Obecnie wiele uwagi kieruje się natomiast w stronę przewozu środków medycznych oraz leków i chociaż logistyka farmaceutyczna nie jest nowością w branży lotniczej, to w dobie pandemii COVID-19 pojawiły się szczególne zintensyfikowane przedsięwzięcia w tym zakresie. Aby zaspokoić tzw. boom farmaceutyczny (*pharma boom*), wiele linii lotniczych zaczęło wdrażać nowe procedury oraz zdobywać certyfikaty, aby stać się bardziej konkurencyjnym przewoźnikiem w transporcie szczepionek czy leków. Uchwycenie trendów jest bowiem podstawą utrzymania się na tym konkurencyjnym rynku.

Do czterech podstawowych czynników wzrostu na rynku lotniczych przewozów towarowych należą: handel towarami, produkcja przemysłowa, cena ropy i średni uzysk<sup>3</sup>. Natomiast w kontekście przewożonych dóbr wyróżnia się cztery kategorie towarów, które są dość stabilne, jeśli chodzi o przewóz drogą lotniczą w perspektywie długofalowej. Należą do nich: farmaceutyki, towary łatwo psujące się (kwiaty, ryby, mięso, owoce, warzywa), przesyłki *e-commerce*, a także komponenty dostarczane przez przemysł lotniczy (*aerospace*). To właśnie z myślą o tych grupach tematycznych wielu przewoźników lotniczych stara się stale udoskonalać swoją podstawową ofertę przewozową, gdyż w ich obszarze upatruje głównych możliwości swego rozwoju na tym rynku. Z kolei takie branże, jak motoryzacyjna (*automotive*) czy odzieżowa (*fashion*), cechują się większą sezonowością lub wahaniami popytu w zależności od regionu świata.

Globalny charakter branży lotniczej pociągnął za sobą konieczność stworzenia regulacji na poziomie międzynarodowym. Miało to na celu eliminację niejasności, które mogłyby powstawać podczas stosowania niejednorodnego prawa właściwego dla danych krajów. Taka potencjalna dysharmonia na tym polu mogła zagrażać pewności i bezpieczeństwu obrotu. Zatem przepisy prawne wciąż są nieodłącznym elementem towarzyszącym wysyłce każdej pojedynczej sztuki towaru. Dążenie do wprowadzania jednolitych zasad prawnych na szczeblu międzynarodowym stanowiło jeden z priorytetów już w początkowych latach formowania się lotnictwa. Efektem wysiłków II Konferencji Międzynarodowej Prawa

---

<sup>3</sup> T. Van Asch, W. Dewulf, F. Kupfer, I. Cardenas Barbosa, E. Van de Voorde, *Cross-border e-commerce logistics: strategic success factors for airports*, Research in transportation economics, Belgium 2000.

Lotniczego Prywatnego w Warszawie w 1929 r. było uchwalenie Konwencji o ujednostajnieniu niektórych prawideł, dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego<sup>4</sup>. Konwencja warszawska stała się głównym źródłem prywatnego prawa lotniczego, a jej nadrzędnym celem była unifikacja zasad międzynarodowego przewozu lotniczego. Standaryzacji powinny zatem podlegać m.in. dokumenty przewozowe oraz kwestie odpowiedzialności cywilnej przewoźnika lotniczego, a także tryb dochodzenia roszczeń bezpośrednio związanych z przewozem lotniczym<sup>5</sup>.

Natomiast konwencja paryska, która następnie została zastąpiona przez podpisaną w Chicago w 1944 roku Konwencję o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, wprowadziła bardzo wiele unormowań prawnych w międzynarodowej żegludze powietrznej<sup>6</sup>. Przykładowo jej art. 26 stanowi o przedmiotach zabronionych do przewozu drogą lotniczą, będąc tym samym pierwszą międzynarodową regulacją w zakresie bezpieczeństwa rozumianego jako *security*<sup>7</sup>.

Podjęmowane na przestrzeni lat próby modernizacji systemu warszawskiego nie przyniosły oczekiwanego rezultatu w postaci spójnego systemu międzynarodowego przewozu lotniczego. W celu skonsolidowania systemu warszawskiego w 1999 r. zwołano konferencję montrealską, podczas której przyjęto nową Konwencję o ujednoczeniu niektórych prawideł dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego<sup>8</sup>. Do głównych korzyści wynikających z konwencji montrealskiej można zaliczyć harmonizację zasad w zakresie odpowiedzialności cywilnej przewoźnika lotniczego oraz wzrost ochrony osób korzystających z transportu lotniczego. Na uwagę zasługują też korzystne zmiany w uzyskiwaniu odszkodowań, zainicjowanie obowiązkowego wymogu ubezpieczeń oraz modernizacja dokumentów przewozowych<sup>9</sup>. Trzeba podkreślić, że podstawowym dokumentem przewozowym stosowanym w transporcie lotniczym jest *air waybill* (AWB). Stanowi on potwierdzenie zawarcia umowy przewozowej i zobowiązuje przewoźnika do dostarczenia danej przesyłki we wskazane przez zleceniodawcę miejsce. Czynniki prawne wywierają zatem duży wpływ na sformalizowanie wielu czynności i obowiązków podczas realizacji operacji towarowych. Kierunek, w którym będą podążać prawodawcy, może zadecydować w dużej mierze o spowolnieniu lub wzrostach w tej gałęzi transportu.

---

<sup>4</sup> Konwencja o ujednostajnieniu niektórych prawideł, dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, sporządzona w Warszawie dnia 12 października 1929 r. (Dz.U. 1933, nr 8, poz. 49).

<sup>5</sup> A. Konert, *Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*, Warszawa 2010.

<sup>6</sup> M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2002.

<sup>7</sup> M. Polkowska, *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich stosowanie – zarys problematyki*, Warszawa 2004.

<sup>8</sup> A. Konert, *Odpowiedzialność cywilna...*, s. 15.

<sup>9</sup> M. Polkowska, *Pojęcie szkody i odpowiedzialność cywilna przewoźnika w systemie warszawsko-montrealskim*, „Palestra” 2004, nr 9–10, s. 25–44.

## Charakterystyka transportu frachtu lotniczego w Europie

Transport europejskiego frachtu lotniczego jest w głównej mierze realizowany w relacji międzykontynentalnej z powodu stosunkowo małej powierzchni Europy i względnie dobrze rozwiniętego transportu lądowego. W przypadku Starego Kontynentu towary są nadawane transportem lotniczym głównie na długich dystansach, a mianowicie około 85% europejskiego cargo jest wysyłana poza Europę. Transport towarów na krótkich odcinkach jest realizowany z wykorzystaniem transportu drogowego, co zdecydowanie odróżnia europejskie uwarunkowania od realiów rynku azjatyckiego czy amerykańskiego. Ponadto cargo lotnicze w Europie jest silnie historycznie powiązane z ograniczoną liczbą przystosowanych do tego celu lokalizacji. Głównymi portami lotniczymi, które zdecydowanie dominują w przewozach cargo na tym obszarze, są: Frankfurt n/Menam, Amsterdam, Luksemburg, porty paryskie oraz szybko rozwijający się Lipsk-Halle. Głównym kontynentem będącym początkowym i docelowym dla europejskich lotniczych przewozów towarowych jest Azja. Drugą kluczową destynacją dla strumienia frachtu lotniczego stanowi natomiast Ameryka Północna (głównie Stany Zjednoczone)<sup>10</sup>. Na uwagę zasługuje fakt, że kontynent europejski posiada z Azją ujemny bilans przepływu towarów mierzony w tonokilometrach. Oznacza to, że więcej wolumenów cargo przylatuje do Europy, niż ją opuszcza.

Prognoza Boeinga opublikowana w 2018 r., czyli na długo przed wybuchem pandemii wirusa SARS-CoV-2, opisywała wewnątrz europejski rynek frachtu lotniczego jako ten, którego udział wynosił niespełna 5% w światowym tonażu ładunków lotniczych. W raporcie podkreślono, że z powodu relatywnie małej powierzchni geograficznej regionu przewóz frachtu w Europie stanowi jedynie 1,3% globalnie wykonanych tonokilometrów. Trzy podstawowe segmenty lotniczego ruchu towarowego w Europie, czyli przewóz rozkładowy frachtu (*scheduled freight*), poczty oraz przesyłek ekspresowych, росł wówczas w różnym tempie. Ruch ekspresowy osiągał średni wzrost wynoszący 3,6% rocznie w ciągu ostatnich dwóch dekad. W tym samym okresie rozkładowy ruch towarowy i pocztowy notował wolniejszy wzrost, gdyż odpowiednio na poziomie 1,9% i 0,3% rocznie<sup>11</sup>.

Ponadto należy podkreślić fakt, że wolumen przewozów frachtu lotniczego, który przypada na poszczególne państwa Unii Europejskiej, nie rozkłada się w sposób równomierny na każdego z członków Wspólnoty. Asymetryczny podział na kraje Europy Zachodniej oraz Środkowo-Wschodniej pozostaje wyraźnie zauważalny. Sytuację, w której potencjał przewozowy przemawia zdecydowanie

---

<sup>10</sup> M. Kuczek, *Możliwości rozwoju cargo lotniczego – perspektywa CPK*, „Eurologistics” 2018, nr 2, s. 48.

<sup>11</sup> *World Air Cargo Forecast 2018–2037*, Boeing 2018, s. 38.



na korzyść państw należących do tej pierwszej grupy, najlepiej odzwierciedla pojęcie tzw. *złotego trójkąta cargo* (*golden triangle*) opartego na wierzchołkach lokalizacji trzech portów lotniczych, czyli Frankfurtu n/Menem, Amsterdamu oraz Paryża. Te trzy destynacje generują prawie 60% całego europejskiego przewozu frachtu lotniczego, gdyż każdy z tych portów lotniczych obsługuje w przybliżeniu między 1,5 a 2 mln ton ładunków rocznie. W przypadku, gdy *złoty trójkąt cargo* przemianujemy na *diamond cargo*, włączając do tej struktury także Londyn, to możliwości przeładunkowe tych czterech lotnisk będą odpowiadały za prawie 80% potencjału rynku europejskiego<sup>12</sup>. Ponadto obszar wyznaczony przez *diamond cargo* w dużej części pokrywa się z pasem określanym jako  *błękitny banan* (*blue banana*), który charakteryzuje się znacznym zurbanizowaniem i silną gęstością zaludnienia, co z kolei przekłada się na dużą konkurencję pomiędzy tamtejszymi portami lotniczymi<sup>13</sup>.

Transport drogowy odpowiada za ponad 75% transportu towarowego w Unii Europejskiej, gdyż bliskość geograficzna rynków przewozów w Europie ogranicza odległości do stosunkowo krótkich tras, liczących zazwyczaj od 900 do 1200 km<sup>14</sup>. Dlatego też na Starym Kontynencie prężnie rozwijają się przewozy RFS (*Road Feeder Service*), czyli transport realizowany samochodami ciężarowymi na zlecenie przewoźników lotniczych. W takim wypadku ładunek dostarcza się za pomocą wspomnianego transportu drogowego z tzw. *off-line airports* do głównych portów przeładunkowych (*on-line airports*), takich jak Frankfurt n/Menem, Amsterdam lub porty paryskie, skąd następuje przewóz drogą powietrzną. System ten funkcjonuje także w odwrotnym kierunku, czyli przesyłki są dostarczane do węzła przeładunkowego za pomocą statków powietrznych i przy użyciu samochodów ciężarowych transportowane do lotnisk *off-line*, którymi są najczęściej porty regionalne. Należy nadmienić, że pojazd ciężarowy operujący w formule RFS uważany jest w świetle przepisów prawnych za przewóz lotniczy i tym samym realizuje zlecenia pod numerem rejsu danej linii lotniczej<sup>15</sup>.

Podsumowując, Unia Europejska pozostaje nadal w gronie strategicznych regionów światowego rynku lotniczych przewozów towarowych ze względu na relatywnie silną gospodarkę. Wewnątrz Starego Kontynentu dużą konkurencję może stanowić transport drogowy bądź kolejowy, ale przewozy międzykontynentalne mogą zrekompensować te wyzwania pochodzące z poziomu lokalnego.

---

<sup>12</sup> M. Kuczek, *Możliwości rozwoju...*, s. 50.

<sup>13</sup> R. Lieshout, P. Malighetti, R. Redondi, G. Burghouwt, *The competitive landscape of air transport in Europe*, „Journal of Transport Geography” 2016, vol. 50(C), s. 68–82.

<sup>14</sup> *Transport in the European Union Current Trends and Issues*, European Commission, Directorate-General Mobility and Transport 2019.

<sup>15</sup> J. Rześny-Cieplińska, M. Wach-Kłoskowska, *RFS as an Unconventional Method of Cargo Shipment by Air Transport*, „Logistics and Transport” 2017, vol. 33, no. 1.

## Działania linii lotniczych odnośnie do przewozu frachtu w czasie kryzysu

W ciągu niespełna 2 lat świat przeszedł od debat na temat nadmiernej i masowej turystyki (*overtourism*) do dyskusji o przedsięwzięciach, które miały na celu ponowne zaangażowanie globalnej floty składającej się w dużej mierze z uziemionych samolotów. Wskaźnik połączeń lotniczych, zwany również *skomunikowaniem* (*air connectivity index*), znalazł się w samym centrum uwagi kryzysu transportowego związanego z pandemią COVID-19. Globalna dostępność przestrzeni ładunkowej pod pokładami samolotów znacznie zmalała, ponieważ większość zarówno rozkładowych, jak i czarterowych lotów pasażerskich na całym świecie została odwołana, a część statków powietrznych uziemiona na bliżej nieokreślony czas. W dobie światowej pandemii przewoźnicy maksymalizowali wykorzystanie nowoczesnej floty poprzez realizację rejsów cargo do destynacji, do których nie można było planować przewozów pasażerskich ze względu na surowe obostrzenia epidemiczne. W samolotach pasażerskich podejmowane były próby zaadaptowania górnego pokładu, aby optymalnie wykorzystać całą dostępną przestrzeń do transportu ładunków, zwiększając tym samym rentowność operacji. Ponadto linie lotnicze w ramach mostów powietrznych organizowały rejsy typu *medical cargo*, podczas których transportowano materiały ochronne i sprzęt medyczny do walki z koronawirusem. Operacje te miały kluczowe znaczenie dla utrzymania łańcucha dostaw strategicznych wyrobów medycznych do przeciwdziałania skutkom pandemii. Pomimo sytuacji związanej z wirusem SARS-CoV-2 stabilny wzrost notował rynek przewozów produktów farmaceutycznych.

Przewoźnicy lotniczy podejmowali usilne starania, aby odnaleźć się w nowej rzeczywistości, w której przewozy towarów odgrywały eksponowaną rolę w ramach ich biznesu. Niewątpliwie znaczny spadek w liczbie operacji pasażerskich miał bezpośrednie przełożenie na transport frachtu, gdyż w normalnych warunkach większość światowego wolumenu lotniczego cargo jest transportowana pod pokładami samolotów pasażerskich. Zatem z powodu znaczącego udziału tych właśnie statków powietrznych w przewozie ładunków lotniczych całkowita podaż na rynku międzynarodowym była niższa o ponad 1/5 w 2020 r.<sup>16</sup> W rezultacie przełożyło się to na zauważalny wzrost stawek za przewóz cargo na wszystkich światowych trasach. Zapotrzebowanie na środki ochrony indywidualnej i wyroby medyczne spowodowało, że stawki frachtowe wzrosły nawet o 200% na najważniejszych szlakach handlowych<sup>17</sup>. Przewozy towarów, które stanowiły dla przewoźników pasażerskich tylko niewielką część standardowych przycho-

<sup>16</sup> B. Pearce, *COVID-19 Assessing prospects for air cargo*, IATA, 2020.

<sup>17</sup> C. Karp, *The coming air cargo reality check: how the industry will evolve through COVID-19*, Lufthansa Consulting 2020.

dów, gdyż odpowiadały za około 1/10 wpływów do budżetu, w czasie pandemii COVID-19 stały się dla nich kluczowym elementem w strategii dalszego funkcjonowania na rynku. Operatorzy posiadający w swej flocie frachtowce zyskali znaczną przewagę konkurencyjną, a tym samym potencjalnie większe szanse na przetrwanie kryzysu<sup>18</sup>. Na przykład kwiecień 2020 r. okazał się czasem ponadprzeciętnej liczby rejsów towarowych do Chin dla Lufthansa Cargo. Wówczas padł nawet pewnego rodzaju rekord, gdyż po raz pierwszy w historii przewoźnik realizował ponad 100 lotów tygodniowo w tamtym kierunku, rozszerzając siatkę połączeń lotniczych również o nowe destynacje w Chinach. Odnotowano też, że częstotliwość operacji do Państwa Środka przekraczała wówczas łączną liczbę rozkładowych rejsów pasażerskich sprzed epidemii koronawirusa, kiedy to Grupa Lufthansa oferowała łącznie 72 rotacje tygodniowo do takich miast, jak Szanghaj (PVG), Shenyang (SHE), Qingdao-Liuting (TAO) oraz Pekin (PEK)<sup>19</sup>. Oferowanie na rejsach do Azji zostało zwiększone przy użyciu tzw. *preighters*, czyli samolotów pasażerskich zaadaptowanych do przewozu towarów. Niemiecka Lufthansa ukuła termin *preighter* od słów *pasażer* (*passenger*) i *frachtowiec* (*freighter*) jako odzwierciedlenie istoty przedsięwzięcia użycia samolotu pasażerskiego w celu przewozu frachtu<sup>20</sup>. Inicjatywa *ładunku w kabinie* była jedną z prób adaptacji do nowej sytuacji w branży, gdyż w obliczu globalnego kryzysu potrzebna była innowacyjność i wyjątkowa elastyczność w działaniu. Pojawiają się także pomysły idące w tym kierunku, że można nie tylko usunąć fotele z kabiny, ale dokonać jeszcze bardziej diametralnej konwersji samolotu pasażerskiego na transportowy. Na potrzeby takiej przebudowy można zlikwidować okna, utworzyć odpowiednio szerokie przejście, dodać dedykowane uchwyty dla ładunków czy też wzmocnić podłogę. Takie przedsięwzięcie jest stosunkowo kosztowne, ale nakłady ze strony przewoźnika i tak oscylują w granicach 10% ceny zakupu nowego samolotu frachtowego<sup>21</sup>.

Również inni europejscy przewoźnicy próbowali jak najlepiej wykorzystać nadzwyczajną sytuację. W świetle dużego popytu Cargolux pod koniec 2020 r. zaczął analizować program konwersji frachtowców Boeing 777-300ER, gdyż ten typ samolotu zaczął być brany pod uwagę jako pretendent do spełnienia przyszłych kompleksowych wymagań dotyczących floty tego operatora. W kwietniu 2021 r. przewoźnik podał do oficjalnej wiadomości, że 2020 r., w którym linia lotnicza obchodziła

---

<sup>18</sup> *Lotnicze cargo w czasie pandemii*, raport, Zespół Doradców Gospodarczych TOR, Warszawa 2020.

<sup>19</sup> T. Śniedziewski, *Lufthansa Cargo: Ponad 100 lotów tygodniowo do Chin*, <https://www.rynek-lotniczy.pl/mobile/lufthansa-cargo-ponad-100-lotow-tygodniowo-do-chin-8624.html> (10.09.2022).

<sup>20</sup> J. Smith, *The Rise of the 'Preighter'*, <https://www.aviationpros.com/gse/baggage-cargo/cargo-handling-equipment-accessories/article/21150152/the-rise-of-the-preighter> (10.09.2022).

<sup>21</sup> M. Kaczmarczyk, *Samoloty już nie pasażerskie. Największy w historii boom na przeróbki. Wszystkie przez koronawirusa*, <https://next.gazeta.pl/next/7,151003,26623697,przewoźnicy-zmieniaja-samoloty-pasazerskie-w-transportowe-juz.html> (10.09.2022).

50-lecie swojego istnienia na rynku przewozów towarowych, okazał się okresem pełnym ponadprzeciętnych wyników dla Grupy Cargolux. Wówczas firma osiągnęła zysk netto w wysokości 637 mln euro przy marży EBIT<sup>22</sup> na poziomie 31%. Ten rezultat był niemałym zaskoczeniem dla samego operatora, gdyż 2019 r. zakończył z wielokrotnie niższym zyskiem netto, który wówczas wynosił 20 mln euro. Aby lepiej zrozumieć skalę tego rekordowego wyniku finansowego, należy pamiętać, że z kolei w 2018 r. firma Cargolux odnotowała najlepsze w tym czasie rezultaty w swojej historii z zyskiem w wysokości ponad 211 mln euro. Innymi słowy, Cargolux osiągnął w 2020 r. zysk trzykrotnie wyższy niż w swoim dotychczasowym najlepszym roku w ciągu pół wieku operowania. Przewoźnik w swoim oficjalnym komunikacie podkreślił, że firma dostosowała swoją sieć w celu optymalizacji świadczonych usług zgodnie z nowymi potrzebami rynku globalnego<sup>23</sup>. Dedykowana jednorodna flota składająca się wyłącznie z samolotów typu Boeing 747 okazała się największym atutem w roku pełnym wyzwań operacyjnych spowodowanych pandemią COVID-19. Dodatkowo popyt na usługi czarterowe utrzymywał się na wysokim poziomie przez cały poprzedzający okres. Połączenia linii Cargolux, zwłaszcza te do Chin, pozwoliły jej wykorzystać sytuację dużego globalnego popytu na przewóz towarów medycznych i zdobyć duży udział w rynku lotniczych przewozów towarowych w Unii Europejskiej.

W przypadku Polskich Linii Lotniczych LOT operacja #CARGOdlaPolski zajęła strategiczne miejsce w działalności przewoźnika, gdyż możliwość wykonywania komercyjnych rejsów pasażerskich uległa tymczasowemu zawieszeniu. Pierwszy rejs został zainaugurowany 17 marca 2020 r., czyli już na samym początku wprowadzenia w Polsce obostrzeń epidemicznych. Podczas wspomnianej inicjującej operacji realizowany był transport materiałów ochronnych i sprzętu medycznego, na które wówczas panował ponadprzeciętny popyt. W ramach walki z pandemią wirusa SARS-CoV-2 przewoźnik prowadził prekursorski projekt #CARGOdlaPolski, a jego działalność koncentrowała się przede wszystkim na transportowaniu tzw. *medical cargo*. Od 5 kwietnia do 29 czerwca 2020 r. podczas 172 transportów do Polski zostało przywiezionych 23 500 m<sup>3</sup> środków ochrony osobistej. Statki powietrzne w ramach tego przedsięwzięcia były wysyłane do portów lotniczych, do których przewoźnik nie realizował operacji lotniczych w ramach swojej regularnej siatki połączeń. Do przykładów takich lotnisk należały m.in.: Szanghaj (PVG), Shenzhen (SZX), Hanoi (HAN), Tajpei (TPE) czy Wuhan (WUH)<sup>24</sup>. W 2020 r. Pol-

---

<sup>22</sup> EBIT oznacza *earnings before interest and taxes*, czyli zyski (dochód) przed odjęciem odsetek i podatków. Stanowi pojęcie znacznie szersze niż *wynik operacyjny*.

<sup>23</sup> M. Bertolotti, *Cargolux Achieves Record Results, Celebrates 50<sup>th</sup> Jubilee*, <https://airwaysmag.com/airlines/cargolux-record-results-50th-jubilee/> (10.09.2022).

<sup>24</sup> Ł. Malinowski, *PLL LOT: 2020 udany w przewozach towarów. 61-proc. wzrost ładunków*, <https://www.rynek-lotniczy.pl/wiadomosci/pll-lot-2020-udany-w-przewozach-towarow-61-wzrost-ladunkow-11025.html> (10.09.2021).

skie Linie Lotnicze LOT zrealizowały łącznie ponad 2000 rejsów dalekiego zasięgu, podczas których przewożono także fracht lotniczy. Do tej puli zaliczyć można zarówno operacje realizowane w formule *all cargo*, jak i te z pasażerami na pokładzie. Rejsy, które transportowały ładunki standardowe oraz pocztę, były kierowane najczęściej do portów lotniczych znajdujących się w Ameryce Północnej<sup>25</sup>.

W transporcie lotniczym widać również wyraźną współzależność środka transportu i infrastruktury, gdyż przewóz lotniczy może odbywać się tylko pomiędzy odpowiednio przygotowanymi lotniskami. Porty lotnicze z dobrze rozbudowaną infrastrukturą i obsługą gwarantują bezpieczeństwo i możliwość lądowania dużych samolotów transportowych. Tutaj powstaje jednak bardzo ważny temat do rozważań w kontekście inicjowania ruchu towarowego, a mianowicie czy lotniska są katalizatorami wzrostu gospodarczego, czy też rozwój lotnisk napędza wzrost gospodarczy. Oba scenariusze są możliwe i czasami jest to przypadek, która opcja w danej koncepcji znajdzie zastosowanie. Są takie przykłady jak lotnisko Lipsk/Halle (centrum przeładunkowe DHL), gdzie to sam port lotniczy wraz rozwijającym się na jego obszarze biznesem był katalizatorem rozwoju, który w innych okolicznościach nie miałby tam miejsca. W innych lokalizacjach, takich jak Londyn czy Paryż, rozwój lotnisk jest napędzany dobrą koniunkturą gospodarczą oraz stale rosnącą populacją<sup>26</sup>. W czasie trwania pandemii porty lotnicze zaczęły zauważać znaczenie obsługi frachtu lotniczego jako elementu ich polityki przetrwania. Przykładowo port lotniczy we Frankfurcie n/Menem (FRA) zyskał na znaczeniu jako węzeł towarowy i farmaceutyczny w 2020 r. Od marca 2020 r. dodatkowe 9500 samolotów pasażerskich przewożących wyłącznie ładunki transportowało środki ochrony indywidualnej, leki oraz towary przemysłowe i handlowe do i z Frankfurtu n/Menem. Lotnisko w Niemczech wydało ponadto komunikat twierdzący, że jest optymalnie usytuowane, aby być *najważniejszym europejskim węzłem farmaceutycznym*<sup>27</sup>. W promieniu 250 km od lotniska we Frankfurcie są zlokalizowane globalnie działające firmy farmaceutyczne, w tym znani producenci szczepionek przeciwko COVID-19. Ponadto ten port lotniczy posiada bardzo rozbudowaną i nowoczesną infrastrukturę dla produktów wymagających przechowywania w kontrolowanej temperaturze. Ogólnie rzecz biorąc, działalność portów lotniczych w Europie, które tradycyjnie obsługiwały przeładunek towarów, została znacznie osłabiona przez pandemię<sup>28</sup>. Jednak dane globalne nie zawsze odzwierciedlają sytuację poszczególnych podmiotów. Niektóre porty lotnicze w Europie zanotowały wzrost wolumenów obsługowanego frachtu.

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 1.

<sup>26</sup> *Connectivity and growth*, PWC 2017.

<sup>27</sup> J. Hardiman, *How covid-19 has increased Frankfurt's importance as a cargo hub*, <https://simpleflying.com/frankfurt-cargo-hub-covid-19/> (10.09.2022).

<sup>28</sup> *COVID-19 impact on the air cargo industry*, <https://www.willistowerswatson.com/en-VN/Insights/2021/01/covid-19-impact-on-the-air-cargo-industry> (10.09.2022).

Wśród 10 największych europejskich portów lotniczych pod względem przewozów towarowych wzrosły wolumeny odnotowały następujące lotniska: Liège (23%), Lipsk-Halle (12%), Luksemburg (6%), Kolonia/Bonn (5%)<sup>29</sup>.

Na uwagę zasługuje fakt, że przed nastaniem epidemii koronawirusa pojawiały się także głosy, które negowały przesłanki dla szybkiego i niekontrolowanego tempa rozwoju branży lotniczej. Przewidywano nawet, że linie lotnicze zaczną optymalizować lub nawet całkowicie anulować niektóre rozkłady rejsów, rezygnować z lotów na krótkich dystansach, bardziej ostrożnie składać zamówienia na nowe duże modele samolotów oraz dążyć do wykorzystywania w przyszłości mniejszych, ale za to bardziej wydajnych statków powietrznych ze względów ekonomicznych i środowiskowych. Ogólnoświatowy kryzys zdrowotny sprawił, że finalnie wszystkie te decyzje zostały znacznie przyspieszone. Przykładowo okazało się, że globalna pandemia skłoniła europejską grupę lotniczą Air France-KLM do przyspieszenia decyzji o całkowitym wycofaniu Airbusa A380 z eksploatacji, która niesie ze sobą zbyt wysokie koszty w okresie kryzysu i braku popytu na podróże lotnicze<sup>30</sup>. Coraz większą uwagę mediów zaczęła przykuwać koncepcja *wstydu przed lataniem (flygskam)*, a europejskie państwa promowały zmiany w kierunku bardziej zrównoważonych środków transportu, takich jak kolej<sup>31</sup>. W świetle tych idei w kwietniu 2021 r. posłowie oddali swoje głosy za zawieszeniem lotów krajowych na terenie całej Francji, jeśli zamiast tego można odbyć podróż pociągiem w czasie krótszym niż 2,5 godziny. Ponadto prezes Air France-KLM zakomunikował, że jego linia lotnicza zredukuje liczbę połączeń krajowych na terenie Francji o 40% do końca 2021 r., co jest jednym z podstawowych warunków udzielonej operatorowi pomocy publicznej z tytułu strat poniesionych z powodu pandemii COVID-19<sup>32</sup>.

Chociaż ogólnoświatowa pandemia była zasadniczo destrukcyjna dla branży lotniczej, to przyspieszyła ona globalną transformację w kierunku korzystania z możliwości handlu elektronicznego w sposób, który przynosi wymierne korzyści finansowe podmiotom zaangażowanym w świadczenie usług związanych z transportem ładunków. Według niektórych szacunków epidemia wirusa SARS-CoV-2 mogła przyspieszyć globalny proces popularyzacji e-handlu nawet o 5 lat. W związku ze stale rosnącym segmentem *e-commerce* lotnicze przewozy towarowe mogą pomóc w zbudowaniu bardziej odpornej na kryzysy branży lot-

---

<sup>29</sup> *European airports lose 1.72 billion passengers over the course of 2020*, <https://www.internationalairportreview.com/news/152864/european-airports-passengers-2020/> (10.09.2022), s. 3.

<sup>30</sup> C. Charpentreau, *Air France definitely retires Airbus A380 fleet*, <https://www.aerotime.aero/25021-breaking-air-france-definitely-retires-airbus-a380-fleet> (10.09.2022).

<sup>31</sup> *Europe's future aviation landscape. The potential of zero-carbon and zero-emissions aircraft on intra-European routes by 2040*, Deloitte 2021.

<sup>32</sup> M. Walków, *Francja zakaże lotów na niektórych trasach. Tych, gdzie dostępny jest pociąg*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/zakaz-lotow-we-francji-pociagi-zamiast-samolotow-na-niektorych-trasach/z778n4q> (10.09.2022).

niczej<sup>33</sup>. IATA szacuje, że 80% przesyłek pochodzących z handlu elektronicznego podczas swej drogi do odbiorcy końcowego pokonuje granicę drogą powietrzną<sup>34</sup>, co stanowi wyzwanie, ale jednocześnie szansę dla realizacji nowych zleceń przez lotnictwo towarowe. W tym wypadku postuluje się, że należy zwiększyć cyfryzację całej branży transportowej oraz wspierać odpowiednie zarządzanie granicami (*border management*) w skali globalnej<sup>35</sup>.

Podsumowując, na początku pandemii linie lotnicze przyjęły różne strategie, począwszy od wdrażania planów oszczędnościowych i restrukturyzacyjnych, poprzez realizowanie innowacyjnych rozwiązań, a kończąc na całkowitym zaprzestaniu działalności operacyjnej. Jednym z najbardziej popularnych kroków było zmniejszanie skali operacji lub wycofanie się z niektórych rynków, co miało stanowić strategiczne posunięcie na rzecz uwolnienia zaangażowanych zasobów. Przewozy towarów, które stanowiły dla przewoźników pasażerskich tylko niewielką część standardowych przychodów, gdyż odpowiadały za około 1/10 wpływów do budżetu, w czasie pandemii COVID-19 stały się dla nich kluczowym elementem w strategii dalszego funkcjonowania na rynku. Operatorzy posiadający w swej flocie frachtowce zyskali znaczną przewagę konkurencyjną, a tym samym potencjalnie większe szanse na zdobycie nowych zleceń i przetrwanie kryzysu<sup>36</sup>. Wielu przewoźników inaugurowało otwarcie kierunków, do których nigdy wcześniej nie operowało rozkładowo z pasażerami. Trzeba jednak wyraźnie uwypuklić fakt, że chociaż w dobie pandemii COVID-19 branża towarowa doświadczyła rosnących wskaźników w postaci uzysku i rentowności, to nie można pominąć wyników, które wskazują na to, że wolumeny przewiezionych towarów realnie spadły i były niższe nawet o kilkadziesiąt procent od tych w analogicznych okresach w 2019 r.

## Podsumowanie

Transport lotniczy jest wrażliwy na wszelkie czynniki destabilizacyjne na arenie międzynarodowej, a handel zagraniczny i tym samym przewozy cargo mają taką właściwość, że reagują na symptomy hossy lub bessy jako jedne z pierwszych. Rynek lotniczych przewozów towarowych jest podporządkowany zarówno długofalowym wahaniom koniunktury, jak i sezonowym trendom. Błyskawicznie reaguje na zdarzenia jednostkowe, do których można zaliczyć m.in. katastrofy i klęski naturalne, strajki czy też niespodziewane zmiany popytu oraz podaży

---

<sup>33</sup> *COVID-19 impact...*, s. 2.

<sup>34</sup> *Resiliency And Traffic Growth, But Pressure Mounts For Air Cargo*, <https://aviationweek.com/air-transport/resiliency-traffic-growth-pressure-mounts-air-cargo> (20.03.2021).

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 1.

<sup>36</sup> *Lotnicze cargo...*

wynikające z przestojów dużych zakładów produkcyjnych<sup>37</sup>. Zagadnienie komplikuje dodatkowo fakt, że lotnicze przewozy towarowe w znaczącym stopniu różnią się od pasażerskich, ponieważ ładunki z reguły nie są transportowane w dwie strony, co zmusza do wieloetapowych i ryzykownych ekonomicznie poszukiwań połączeń, które uczynią daną trasę rentowną. Istnieje również duża konkurencja ze strony transportu morskiego, gdyż wygrywa on z transportem lotniczym bardziej konkurencyjną ofertą cenową. Ponadto nałożenie surowych przepisów i norm bezpieczeństwa sprawia, że zyski związane z relatywnie krótkim czasem przelotu statku powietrznego mogą zostać zniwelowane przez koszty operacji lotniczej.

Dotychczas symptomy dekonunktury jako pierwsze zwiastowały spowolnienie w przewozach ładunków drogą lotniczą. Tym jednak razem kumulacja uwagi, jaka została skierowana na tę gałąź transportu w strategicznym momencie rozwoju pandemii, stanowiła katalizator dla wzrostu operacji lotniczych w zakresie przewozu frachtu. Kryzys znacząco przyspieszył dynamikę wzrostową w lotniczych przewozach towarowych, a europejskie linie lotnicze wprowadziły wiele prekursorskich adaptacji w swoich ofertach transportowych. Przewozy towarowe w Unii Europejskiej są już nie tylko produktem ubocznym lub też uzupełnieniem w operacjach linii lotniczych, ale stały się istotnym czynnikiem w długofalowym planowaniu strategii przewoźników lotniczych oraz jednym z rozwiązań na ratowanie płynności finansowej podczas wychodzenia ze skutków koronakryzysu COVID-19. Trzeba również zaznaczyć, że sytuacja związana z kryzysem zdrowotnym spowodowanym rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 była pierwszą w branży lotniczej, kiedy to kryzys w skali globalnej przyczynił się do zwiększenia zamówień rynku przewozów frachtu lotniczego. Dotychczas już nawet wstępne sygnały dekonunktury gospodarczej przekładały się na odczuwalny spadek zleceń odnośnie do transportu towarów drogą lotniczą. W perspektywie długofalowej trzeba mieć jednak także na uwadze czynniki hamujące związane z recesją w Unii Europejskiej, której pierwsze sygnały były już widoczne przed wybuchem pandemii COVID-19.

## Bibliografia

- Bertoletti M., *Cargolux Achieves Record Results, Celebrates 50th Jubilee* <https://airwaysmag.com/airlines/cargolux-record-results-50th-jubilee/> (10.09.2022).
- Charpentreau C., *Air France definitely retires Airbus A380 fleet*, <https://www.aerotime.aero/25021-breaking-air-france-definitely-retires-airbus-a380-fleet> (10.09.2022).
- Connectivity and growth*, PWC 2017.
- COVID-19 impact on the air cargo industry*, <https://www.willistowerswatson.com/en-VN/Insights/2021/01/covid-19-impact-on-the-air-cargo-industry> (10.09.2022).

---

<sup>37</sup> M. Kuczek, *Możliwości rozwoju...*, s. 49.



- Eaton J., *The crazy economics of air freight*, Baden-Baden 1994.
- European airports lose 1.72 billion passengers over the course of 2020, <https://www.internationalairportreview.com/news/152864/european-airports-passengers-2020/> (10.09.2022).
- Hardiman J., *How COVID-19 Has Increased Frankfurt's Importance as a cargo hub*, <https://simpleflying.com/frankfurt-cargo-hub-covid-19/> (10.09.2022).
- Kaczmarczyk M., *Samoloty już nie pasażerskie. Największy w historii boom na przeróbki. Wszystko przez koronawirusa*, [gazeta.pl](https://gazeta.pl) (10.09.2022).
- Karp C., *The coming air cargo reality check: how the industry will evolve through COVID-19*, Lufthansa Consulting 2020.
- Konert A., *Odpowiedzialność cywilna przewoźnika lotniczego*, Warszawa 2010.
- Kuczek M., *Możliwości rozwoju cargo lotniczego – perspektywa CPK*, „Eurologistics” 2018, nr 2, 2018.
- Lieshout R., Malighetti P., Redondi R., Burghouwt G., *The competitive landscape of air transport in Europe*, „Journal of Transport Geography” 2016, vol. 50(C).
- Lotnicze cargo w czasie pandemii*, raport, Zespół Doradców Gospodarczych TOR, Warszawa 2020.
- Malinowski Ł., *PLL LOT: 2020 udany w przewozach towarów. 61-proc. wzrost ładunków*, <https://www.rynek-lotniczy.pl/wiadomosci/pll-lot-2020-udany-w-przewozach-towarow-61-wzrost-ladunkow-11025.html> (10.09.2022).
- Pearce B., *COVID-19 Assessing prospects for air cargo*, IATA 2020.
- Polkowska M., *Międzynarodowe konwencje i umowy lotnicze oraz ich stosowanie – zarys problematyki*, Warszawa 2004.
- Polkowska M., *Pojęcie szkody i odpowiedzialność cywilna przewoźnika w systemie warszawsko-montrealskim*, „Palestra” 2004, nr 9–10.
- Resiliency And Traffic Growth, But Pressure Mounts For Air Cargo*, <https://aviationweek.com/air-transport/resiliency-traffic-growth-pressure-mounts-air-cargo> (10.09.2022).
- Rzeźny-Cieplińska J., Wach-Kłoskowska M., *RFS as an Unconventional Method of Cargo Shipment by Air Transport*, „Logistics and Transport” 2017, vol. 33, no. 1.
- Smith J., *The Rise of the 'Freighter'*, <https://www.aviationpros.com/gse/baggage-cargo/cargo-handling-equipment-accessories/article/21150152/the-rise-of-the-freighter> (10.09.2022).
- Śniedziwski T., *Lufthansa Cargo: Ponad 100 lotów tygodniowo do Chin*, <https://www.rynek-lotniczy.pl/mobile/lufthansa-cargo-ponad-100-lotow-tygodniowo-do-chin-8624.html> (10.09.2022).
- Transport in the European Union Current Trends and Issues*, European Commission, Directorate-General Mobility and Transport 2019.
- Van Asch T., Dewulf W., Kupfer F., Cardenas Barbosa I., Van de Voorde E., *Cross-border e-commerce logistics: strategic success factors for airports*, Research in transportation economics, Belgium 2000.
- Walków M., *Francja zakaże lotów na niektórych trasach. Tych, gdzie dostępny jest pociąg*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/zakaz-lotow-we-francji-pociagi-zamiast-samolotow-na-niektorych-trasach/z778n4q> (10.09.2022).
- World Air Cargo Forecast 2018–2037*, Boeing 2018.
- World Air Cargo Forecast 2020–2039*, Boeing 2020.
- Żylicz M., *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2002.

## Streszczenie

Pandemia koronawirusa SARS-CoV-2 wpłynęła na rozkłady i planowanie rejsów, dostępną zdolność przewozową oraz stawki frachtowe oferowane przez przewoźników lotniczych na całym świecie. Linie lotnicze musiały szybko nauczyć się reagowania na zmieniające się uwarunkowania

w związku z tym, że większość państw wielokrotnie zmieniała wymagania dotyczące wjazdu na ich terytoria. Europejski rynek frachtu lotniczego, który przed pandemią doświadczał zdecydowanej nadwyżki zdolności przewozowej, w czasie jej trwania musiał się zmierzyć z niespodziewanym spadkiem przestrzeni ładunkowej pod pokładami samolotów pasażerskich oraz jednoczesnym wzrostem popytu na tego typu usługi. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie przedsięwzięć podejmowanych przez przewoźników oraz porty lotnicze odnośnie do przewozu frachtu w czasie kryzysu COVID-19. Autorka skupiła uwagę na tych działaniach, gdyż rozprzestrzenianie się wirusa SARS-CoV-2 stało się punktem zwrotnym dla przewoźników lotniczych. Oprócz od zawsze trwającej konkurencji między uczestnikami tego rynku musieli się oni podjąć próby zmierzenia się z zewnętrznymi ograniczeniami epidemicznymi oraz wypracowania nowych i rentownych strategii rynkowych.

*Słowa kluczowe:* przewóz frachtu lotniczego, cargo lotnicze, pandemia COVID-19

## **GLOBAL PANDEMIC AND AIR FREIGHT OF GOODS IN EUROPE**

### **Summary**

The Covid-19 pandemic has affected flight schedules and operations planning as well as air cargo capacity and freight rates imposed by the air carriers around the world. Airlines had to quickly learn how to respond to fast changing conditions due to the constant changes of entry requirements introduced by many countries. The European air freight market, which had experienced a significant overcapacity before the pandemic, faced an unexpected decrease in cargo space under decks of the passenger aircrafts and a simultaneous increase in demand for this type of service. The purpose of this article is to present the activities undertaken by air carriers and airports regarding cargo transport during the COVID-19 crisis. The author focused on these measures, because the spread of the SARS-CoV-2 coronavirus became a turning point for air carriers. Apart from the ever-lasting competition between market participants, there was a need to deal with external epidemic constraints and developing new and profitable market strategies.

*Keywords:* air freight shipping, air cargo, the COVID-19 pandemic

**Joanna Skuza**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0001-6450-6922

**SZARA STREFA TYTONIOWA W POLSCE****Wprowadzenie**

Wymiary, gramatura oraz wartość rynkowa to główne determinanty sprzyjające nielegalnemu obrotowi tytoniu. Z uwagi na wysokie działanie uzależniające nikotyny zawartej w tytoniu popyt na wyroby tytoniowe charakteryzuje się niewielką elastycznością cenową. Wysokie obciążenie podatkowe nie ogranicza konsumpcji, lecz przenosi ją w kierunku szarej strefy. Szara strefa tytoniowa oferuje wyroby znacznie tańsze od tych, które są dostępne na legalnym rynku. Niskie koszty produkcji i wysoki poziom popytu determinują wysokie dochody podmiotów funkcjonujących w szarej strefie. Działając poza prawem, sprzedawcy nie podlegają przepisom zdrowotnym ani regulacjom prawnym warunkującym wiek konsumenta. Udział szarej strefy w rynku wyrobów tytoniowych w Polsce w latach 2015–2020 ulegał systematycznemu spadkowi. W I kwartale 2021 r. wartość udziału osiągnęła wynik najniższy w historii badań tego zagadnienia.

Celem artykułu jest omówienie poziomu szarej strefy i identyfikacja determinant wpływających na jej poziom w latach 2015–2020. Dla osiągnięcia zamierzonych celów przeprowadzono dogłębną analizę dostępnej literatury krajowej oraz międzynarodowej, a także raportów. Wniosku sformułowano dedukcyjnie.

**Istota szarej strefy**

Szara strefa to termin powszechnie stosowany. Określa on zjawisko prowadzenia działalności poza obiegiem podlegającym kontroli państwa. Zjawisko gospodarki nieformalnej, określanej mianem *szarej strefy*, budzi zainteresowania socjologów i ekonomistów, ponieważ stanowi impuls do badań nad jego społecznymi cechami oraz jego wpływem na gospodarkę państwową<sup>1</sup>. Istotnym punk-

<sup>1</sup> G. Gołębiowski, *Zjawisko szarej strefy z uwzględnieniem gospodarki polskiej*, „Współczesna Ekonomia” 2007, nr 1, s. 17–18.

tem wyjścia do rozważań teoretycznych na temat szarej strefy stanowi badanie M.G. Allinghama i A. Sandmo na temat szarej strefy w obszarze podatku dochodowego. Według badaczy działania w szarej strefie determinują uchylanie się od podatków bezpośrednich i pośrednich. Przestrzeganie prawa i płacenie podatków zależne jest od oczekiwanych korzyści i kosztów możliwych do poniesienia. Korzyści wynikające z nieprzestrzegania prawa podatkowego wynikają z indywidualnej krańcowej stawki podatkowej oraz indywidualnego poziomu rzeczywistych dochodów. Szacowany koszt nieprzestrzegania prawa wynika z działań państwa, które dotyczą przeprowadzanych czynności kontrolnych i nakładanych grzywien. Uwzględniając koszt alternatywny działalności w szarej strefie, należy uwzględnić również moralność jednostki i koszty związane ze sferą psychiczną. Decyzja jednostek o całkowitym bądź częściowym udziale w szarej strefie stanowi wynik rozważań nad korzyściami i możliwymi do poniesienia kosztami alternatywnymi<sup>2</sup>.

W związku z powyższym szara strefa stanowi działalność gospodarczą, której czynności omijają rządowe regulacje prawne (w tym podatkowe), a także znajdują się poza wiedzą organów państwa. Obejmuje transakcje pieniężne i niepieniężne o charakterze prawnym, czyli wszelką działalność, która podlegałyby opodatkowaniu, gdyby została zgłoszona odpowiednim władzom<sup>3</sup>. Według V. Kanniainen, J. Pääkönen i F. Schneidera podwyżki podatków jednoznacznie zwiększają rozmiar szarej strefy ekonomicznej, natomiast wysoka dostępność dóbr publicznych finansowanych podatkami znacznie obniża jej rozmiar<sup>4</sup>. Zjawisko szarej strefy obecne jest we wszystkich państwach świata. Jej poziom zależny jest od kultury danego kraju oraz stopnia jego rozwinięcia.

## Szara strefa w branży tytoniowej

Rynek wyrobów tytoniowych jest znacznie szerszy od rynku papierosów. Zgodnie z dyrektywą w sprawie wyrobów tytoniowych<sup>5</sup> rynek ten poza papierosami obejmuje również: tytoń do samodzielnego skręcania papierosów, tytoń fajkowy, cygaretki, cygara, wyroby bezdymne, wyroby ziołowe do palenia, papierosy elektroniczne oraz nowatorskie wyroby tytoniowe. Szara strefa obecna jest we wszystkich wskazanych segmentach rynku, a według szacunków ekspertów jej wartość w zakresie rynku papierosów stanowi największą część szarej strefy tytoniowej ogółem<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> M.G. Allingham, A. Sandmo, *Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis*, „Journal of Public Economics” 1972, no. 1, s. 323–338.

<sup>3</sup> F. Schneider, A. Bühn, *Shadow economy: estimation methods, problems, results and open questions*, „Open Economics” 2018, vol. 1, issue 1, s. 1–29.

<sup>4</sup> V. Kanniainen, J. Pääkönen, F. Schneider, 2004. *Fiscal and Ethical Determinants of Shadow Economy: Theory and Evidence*, „HECER Discussion Paper” 2004, no. 30, s. 1–28.

<sup>5</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z 3 kwietnia 2014 r.

<sup>6</sup> Instytut Doradztwa i Badań Rynku Almares, *Empty Pack Survey. Poland Q1 2021*.

Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) definiuje nielegalny handel wyrobami tytoniowymi jako wszelkie praktyki bądź zachowania zabronione przez prawo, które dotyczą produkcji, wysyłki, odbioru, posiadania, sprzedaży lub zakupu wyrobów tytoniowych<sup>7</sup>. Nielegalny handel przejawia się w postaci przemytu, podróbki, a także klasyfikacji produktów w sposób pozwalający na omińnięcie ich opodatkowania. Szara strefa tytoniowa jest zjawiskiem globalnym, obejmującym wszystkie kontynenty i kraje niezależnie od poziomu dochodów ich mieszkańców. Wyroby tytoniowe są łatwe w transporcie i charakteryzują się rentownym stosunkiem ryzyka do zysku, a zatem należą do towarów najczęściej przemycanych na świecie<sup>8</sup>. Nowym zjawiskiem jest pojawienie się szarej strefy na rynku wyrobów nowatorskich. W danym segmencie rynku w obszarze szarej strefy funkcjonują wkłady tytoniowe do podgrzewaczy tytoniu. Są one legalnie produkowane w krajach, gdzie ich cena jest stosunkowo niska, a następnie przemycane do Polski. Z uwagi na niewielki udział wyrobów nowatorskich w rynku wyrobów tytoniowych, a także krótki okres funkcjonowania tych produktów na rynku (wprowadzono je na polski rynek w kwietniu 2017 r.) nie zidentyfikowano jeszcze rozmiaru ich szarej strefy w Polsce<sup>9</sup>.

## Rozmiar szarej strefy tytoniowej w Polsce

Poziom szarej strefy tytoniowej w Polsce w latach 2015–2020 ulegał systematycznemu obniżaniu. Rozważania nad jej poziomem należy rozpocząć od identyfikacji przyczyn jej wysokich rozmiarów w 2015 r. Jako najczęściej wskazywaną przyczynę wzrostu szarej strefy tytoniowej w latach 2011–2015 wymienia się nieracjonalną politykę podatkową państwa w stosunku do wyrobów tytoniowych. Obciążenia podatkowe ulegały systematycznym podwyżkom, co miało negatywny wpływ na rynek, a rząd nie wykazywał istotnego zaangażowania w zakresie działań skutkujących przeciwdziałaniem wzrostowi szarej strefy w Polsce. Tak wysoki poziom szarej strefy tytoniowej wpływał negatywnie przede wszystkim na przedsiębiorców, którzy mierzyli się ze spadkiem wolumenu legalnej konsumpcji oraz intensyfikacją działań nieuczciwej konkurencji ze strony podmiotów działających nielegalnie. Po 2015 r. zaprzestano podnoszenia stawek podatku akcyzowego, a także wprowadzono szereg zmian legislacyjnych dotyczących m.in.:

- doprecyzowania i uszczelnienia zasad powstawania i funkcjonowania pośredniczących podmiotów tytoniowych,

---

<sup>7</sup> *Ramowa Konwencja Tytoniowa Kontrola*, <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9241591013.pdf> (10.04.2021).

<sup>8</sup> E. Allen, *The Illicit Trade in Tobacco Products and How to Tackle it*, „World Custom Journal” 2011, vol. 6, no. 2, s. 121–130.

<sup>9</sup> *Szara strefa 2021*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych 2021, s. 28–35.

- wprowadzenia zmian w sprawie zabezpieczeń akcyzowych wymaganych od podmiotów pośredniczących,
- nałożenia na podmioty pośredniczące oraz przedsiębiorców zagranicznych posiadających oddział z siedzibą na terytorium kraju obowiązku przekazywania danych dotyczących masy skupionego surowca tytoniowego,
- wprowadzenia systemu monitorowania upraw i transakcji dotyczących obrotu surowcem tytoniowym,
- wprowadzenia obowiązku wpisu do rejestru każdego producenta tytoniowego,
- wprowadzenia obowiązku raportowania danych dotyczących uprawianego, produkowanego, magazynowanego, niszczonego i zbywanego surowca tytoniowego<sup>10</sup>.

Wraz ze zmianami legislacyjnymi wprowadzono również zmiany na poziomie operacyjnym, do których zaliczyć należy:

- utworzenie Krajowej Administracji Skarbowej,
- wzmocnienie koordynacji działań pomiędzy niezależnymi służbami a instytucjami państwowymi,
- nawiązanie współpracy i wzmocnienie koordynacji działań Centralnego Biura Śledczego ze służbami zagranicznymi<sup>11</sup>.

Jak wspomniano, szczytowy poziom szarej strefy tytoniowej w Polsce został osiągnięty w 2015 r., gdy udział wyrobów nielegalnych stanowił blisko 1/4 całego rynku tytoniowego<sup>12</sup>. W zależności od opracowań poziom ten przypisywany jest również dla roku 2013<sup>13</sup> oraz 2016<sup>14</sup>. Pomimo systematycznego zwiększania stawek akcyzy wpływy budżetowe z tego tytułu zwiększały się wyłącznie do 2012 r. W latach 2013–2015 odnotowywano spadki wpływów budżetowych, co stanowi potwierdzenie działania krzywej Laffera. Tempo kurczenia się legalnego rynku w danym okresie oszacowano na blisko 10% rocznie przy zmniejszeniu konsumpcji danych dóbr o 2–3% rocznie. Oznacza to, że pozostałe 7–8% zmiany stanowiło wzrost udziału szarej strefy tytoniowej w Polsce<sup>15</sup>.

## **Szara strefa na rynku tradycyjnych wyrobów tytoniowych**

Polska należy do kręgu państw o najniższych stawkach akcyzy na papierosy w Unii Europejskiej, jednak jej poziom nadal stanowi jedną z kluczowych przyczyn korzystania z produktów szarej strefy tytoniowej. Podatki, czyli VAT i akcyza

<sup>10</sup> *Walka z szarą strefą wyrobów tytoniowych*, „Business Paper #4” 2018, s. 2–18.

<sup>11</sup> *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę*, CASE 2020, s. 16–58.

<sup>12</sup> *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2016*, The Global Compact Network Poland 2016, s. 50–97.

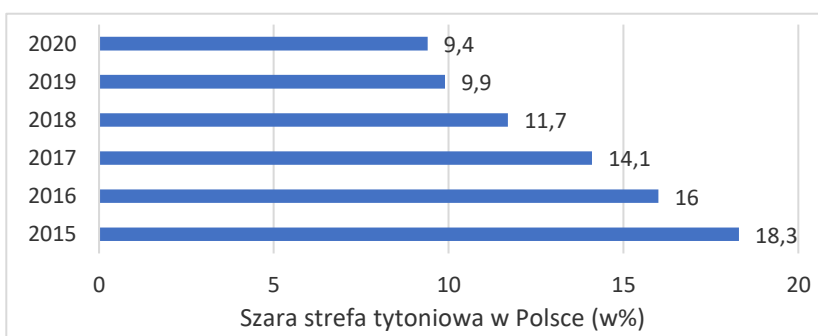
<sup>13</sup> *Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę*, CASE 2018, s. 16–57.

<sup>14</sup> *Szara strefa to nieuczciwa konkurencja*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców 2016, s. 10–22.

<sup>15</sup> *Szara strefa 2021*, s. 30–33.

łącznie, stanowią blisko 81% ceny paczki papierosów. Oznacza to, że podmioty sprzedające wyroby tytoniowe bez właściwego opodatkowania mogą narzucać wysoką marżę oferowanym produktom. W efekcie ewentualne kary w przypadku wykrycia nielegalnej działalności w połączeniu ze stosunkowo niskim prawdopodobieństwem ich wykrycia są postrzegane jako działanie opłacalne. Zasądzone kary są nieadekwatnie niskie w stosunku do osiągniętych zysków. Najczęściej przytaczanymi negatywnymi aspektami działania szarej strefy tytoniowej są wielomiliardowe straty budżetu państwa wynikające z nieodprowadzania należnych podatków. W opinii Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych spadek udziału szarej strefy w rynku tytoniowym w 2020 r. wynikał z kombinacji takich czynników, jak: brak skokowych i niezapowiedzianych z wyprzedzeniem podwyżek stawek podatku akcyzowego, sukcesywne wdrażanie zmian legislacyjnych, wzrost dochodów rozporządzalnych konsumentów, zaostrzenie kontroli rynku oraz wzrost cen wyrobów nielegalnych na nielegalnym rynku<sup>16</sup>.

Instytut Doradztwa i Badań Rynku Almares opublikował raport dotyczący rozmiarów szarej strefy rynku papierosów. W badaniu Instytutu przeanalizowano 70 polskich miast. Próba badawcza wyniosła 17 tys. pustych paczek papierosów oraz blisko 342 tys. wypalonych papierosów. Dane zaprezentowane w raporcie przedstawiono na wykresie 1.



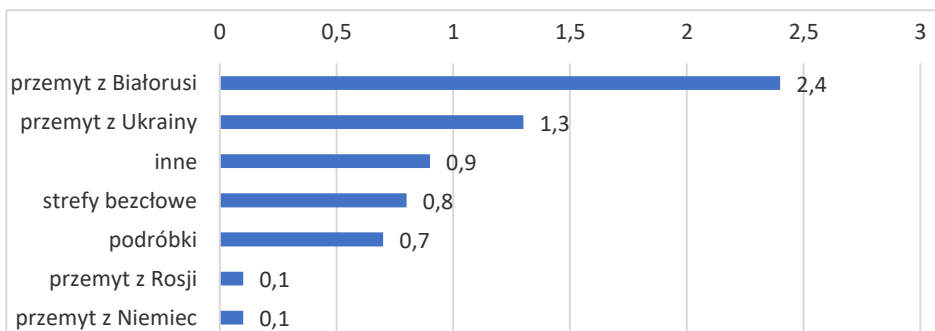
**Wykres 1. Szara strefa w rynku wyrobów tytoniowych w Polsce [%]**

Źródło: opracowanie na podstawie: Empty Pack Survey. Poland Q1 2021.

Udział nielegalnego handlu papierosami w polskim rynku tytoniowym maleje sukcesywnie od 2015 r., gdy przekraczał 18,3%. W ciągu 5 lat udział zmniejszył się o 8,9 p.p., dzięki czemu Polska stała się jednym z liderów Unii Europejskiej w walce z szarą strefą na rynku wyrobów tytoniowych<sup>17</sup>. W przeciwdziałaniu szarej strefie tytoniowej kluczowa jest identyfikacja jej źródeł (wykres 2).

<sup>16</sup> *Ibidem*, s 28–29.

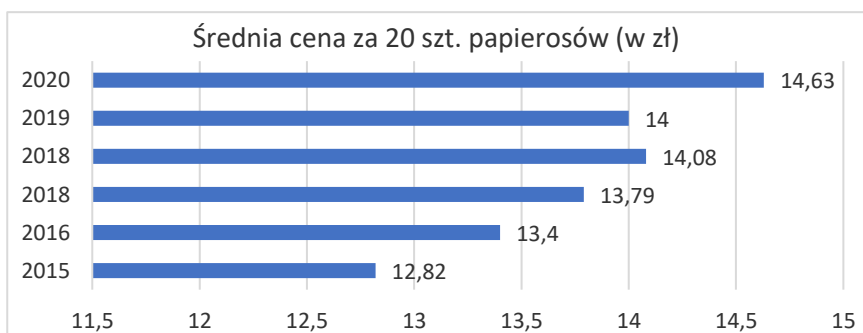
<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 29–30.



**Wykres 2. Źródła szarej strefy tytoniowej w I kwartale 2021 r. [p.p.]**

Źródło: opracowanie na podstawie: Empty Pack Survey. Poland Q1 2021.

Zgodnie z wynikami opublikowanymi w raporcie przemysł z Białorusi i Ukrainy to główne źródła szarej strefy tytoniowej w Polsce. Statystyki dotyczące produkcji papierosów na Białorusi są utajnione. Dane statystyczne dotyczące średnich cen tamtejszych papierosów Bielstat zaprzestał publikować w 2017 r.<sup>18</sup> O atrakcyjności wyrobów tytoniowych z Ukrainy i Białorusi niewątpliwie świadczy ich cena. Według źródeł internetowych średnia cena paczki papierosów na Ukrainie w 2021 r. wynosi 7,72 zł, natomiast na Białorusi – 5,40 zł<sup>19</sup>. Średnia cena paczki papierosów w Polsce nadal jest kilkakrotnie wyższa od cen u wschodnich sąsiadów. Kształtowanie się średniej ceny papierosów w Polsce w badanym okresie ukazano na wykresie 3.



**Wykres 3. Średnia cena paczki papierosów w Polsce w latach 2015–2020 [zł]**

Źródło: opracowanie na podstawie: stat.gov.pl (18.11.2021).

<sup>18</sup> <https://www.belstat.gov.by/en/ofitsialnaya-statistika/real-sector-of-the-economy/prices/consumer-prices/annual-data/population-consumer-expenditures-pattern-in-the-republic-of-belarus-for-computation-of-consumer-pric/> (28.11.2021).

<sup>19</sup> <https://www.cenynaswiecie.pl/> (28.11.2021).



W badanym okresie średnia cena paczki papierosów w Polsce ulegała stałemu wzrostowi. Jej wartość w 2020 r. osiągnęła 14,63 zł, co może wpływać na skłonności konsumentów do sięgania po papierosy pochodzące z nielegalnego rynku. Analizując wykres 1 i 3, dostrzec należy relatywnie niski spadek udziału szarej strefy na rynku wyrobów tytoniowych między 2019 a 2020 r. W analogicznym okresie na wykresie 3 wykazano wzrost średniej ceny papierosów o 63 gr tuż po jej obniżeniu między latami 2018 i 2019 o 8 gr.

Na szarą strefę w Polsce składają się dwa kluczowe zjawiska. Pierwszym z nich jest przemyt, drugim natomiast nielegalna produkcja wyrobów tytoniowych w kraju. Skalę nielegalnej produkcji wyborów tytoniowych w Polsce zobrazowano w tabeli 1.

**Tabela 1. Liczba nielegalnych fabryk i miejsc do przechowywania i konfekcjonowania tytoniu w Polsce w latach 2015–2020**

Podjęte czynności	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zlikwidowane fabryki produkujące papierosy	9	26	12	19	20	20
Ujawnienie miejsc w których przechowywano i konfekcjonowano tytoń	59	46	20	22	20	14

Źródło: raporty statystyczne z działalności CBŚP za lata 2015–2020.

Utrzymująca się wysoka liczba sukcesywnie likwidowanych nielegalnych fabryk produkujących papierosy ukazują, że działalność w tym obszarze szarej strefy jest nadal wysoka. Obniżeniu uległa natomiast liczba ujawnianych miejsc, w których przechowywany i konfekcjonowany jest tytoń. Źródeł niskiego udziału szarej strefy w rynku tytoniowym doszukiwać się można także w skuteczności działań Centralnego Biura Śledczego Policji (tabela 2).

**Tabela 2. Rozmiary zabezpieczonych wyrobów tytoniowych**

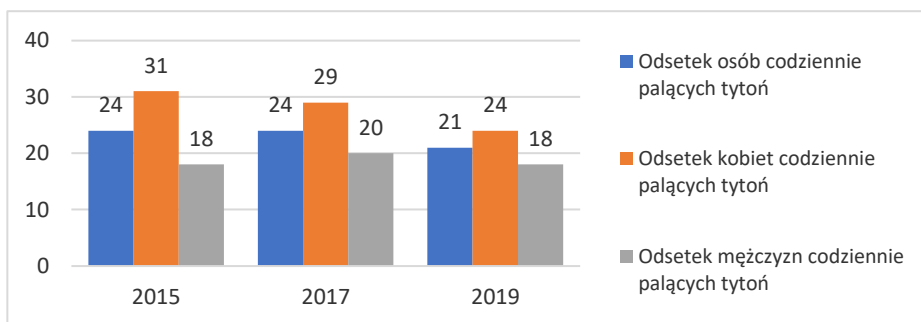
Podjęte czynności	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zabezpieczone papierosy [szt.]	186 842 879	199 981 271	168 862 819	156 307 118	211 751 304	190 869 854
Zabezpieczona krajanka tytoniowa [kg]	437 673	305 623	259 352	267 100	324 460	306 025

Źródło: raporty statystyczne z działalności CBŚP za lata 2015–2020.

W badanym okresie służby zabezpieczały zarówno nielegalnie wyprodukowane papierosy, jak i krajankę tytoniową, a wielkość zabezpieczonych towarów

ulegała wahaniom. Działania służb niewątpliwie przyczyniały się do skutecznego przeciwdziałania szarej strefie tytoniowej, jednak nie można stwierdzić, że stanowią one główny czynnik odpowiadający za tak znaczne zmniejszenie udziału szarej strefy w rynku wyrobów tytoniowych.

Istotną kwestię dla przeprowadzonej analizy stanowi również odsetek osób palących papierosy w Polsce. Główny Inspektorat Sanitarny (GIS) przeprowadzania co 2 lata badanie na temat postaw Polaków wobec palenia tytoniu. Na podstawie raportu zidentyfikować można kierunek zmian w postawach Polaków (wykres 4).



**Wykres 4. Odsetek Polaków palących papierosy**

Źródło: <https://www.gov.pl/web/gis/postawy-polakow-wobec-palenia-tytoniu-raport-2017> (21.11.2021).

Odsetek osób palących ulegał spadkowi, jednak zmianę tę odnotowano dopiero w 2019 r. Pomimo sukcesywnego spadku odsetka palącej kobiety wartość ogólna pozostawała w latach 2015–2017 na niezmiennym poziomie z uwagi na wzrost odsetka mężczyzn palących tytoń codziennie.

## Podsumowanie

Przewidywalna i racjonalna polityka akcyzowa, skuteczne egzekwowanie zastrzonych kar, a także dalsze doskonalenie sprawności operacyjnej odpowiednich służb niewątpliwie stanowią kluczowe determinanty obniżającego się poziomu szarej strefy rynku wyrobów tytoniowych w latach 2015–2020. Najbardziej istotny wpływ na wielkość szarej strefy w Polsce ma polityka akcyzowa państwa, która silnie oddziałuje na kształtowanie się cen papierosów. To właśnie cena stanowi główny czynnik decydujący o wyborze konsumenta. Geograficzne położenie Polski sprzyja dokonywaniu przestępstw gospodarczych o charakterze transgranicznym, co w szczególności związane jest z naruszeniami przepisów o podatku akcyzowym. W 2020 r. średnia cena paczki papierosów w Polsce wynosiła 14,63 zł, co stanowi blisko dwukrotność ceny papierosów na Ukrainie i prawie trzykrotność

cen na Białorusi. Różnica cen wyborów tytoniowych warunkuje uplasowanie się przemytu jako głównego źródła szarej strefy tytoniowej w Polsce. Kolejną z istotnych determinant stanowi nielegalna produkcja w Polsce, która według statystyk CBOŚ nadal utrzymuje się na wysokim poziomie. W badanym okresie liczba osób codziennie palących tytoń uległa nieznacznej zmianie, co wskazywać może na niewielkie jej skorelowanie z tendencją spadkową udziału szarej strefy w rynku wyrobów tytoniowych. Na podstawie dokonanej analizy stwierdzić należy, że zarówno polityka akcyzowa, jak i liczba kontroli transgranicznych powiązana z wykrywaniem nielegalnego przemytu stanowią kluczowe determinanty poziomu szarej strefy tytoniowej w Polsce w badanym okresie.

## Bibliografia

- Allen E., *The Illicit Trade in Tobacco Products and How to Tackle it*, „World Custom Journal” 2011, vol. 6, no. 2.
- Allingham M.G., Sandmo A., *Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis*, „Journal of Public Economics” 1972, no. 1.
- Empty Pack Survey. Poland Q1*, Instytut Doradztwa i Badań Rynku Almares 2021.
- Gołębiowski G., 2007. *Zjawisko szarej strefy z uwzględnieniem gospodarki polskiej*. „Współczesna Ekonomia” 2007, nr 1.
- <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/metadane/cechy/1467?back=True#> (21.04.2022).
- <https://cbsp.policja.pl/cbs/do-pobrania/raporty-z-dzialalnosci/9890,Raporty-z-dzialalnosci.html> (21.11.2021).
- <https://www.belstat.gov.by/en/ofitsialnaya-statistika/real-sector-of-the-economy/prices/consumer-prices/annual-data/population-consumer-expenditures-pattern-in-the-republic-of-belarus-for-computation-of-consumer-pric/> (23.11.2021).
- <https://www.cenynaswiecie.pl/> (23.11.2021).
- <https://www.gov.pl/web/gis/postawy-polakow-wobec-palenia-tytoniu--raport-2017> (21.11.2021).
- Kannianen V., Pääkönen J., Schneider F., *Fiscal and Ethical Determinants of Shadow Economy: Theory and Evidence*, „HECER Discussion Paper” 2004, no. 30.
- Schneider F., Bühn A., *Shadow economy: estimation methods, problems, results and open questions*, „Open Economics” 2018, vol. 1, issue 1.
- Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce 2016*, The Global Compact Network Poland 2016.
- Szara strefa 2021*, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych 2021.
- Szara strefa to nieuczciwa konkurencja*, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców 2016.
- Walka z szarą strefą wyrobów tytoniowych*, „Business Paper #4” 2018.
- Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę*, CASE 2018.
- Wpływ produkcji wyrobów tytoniowych na polską gospodarkę*, CASE 2020.

## Streszczenie

Geograficzne położenie Polski sprzyja dokonywaniu przestępstw gospodarczych o charakterze transgranicznym, związanych z naruszeniem przepisów o podatku akcyzowym. Szara strefa stanowi działalność gospodarczą, której czynności omijają rządowe regulacje prawne, zatem znajduje

się poza wiedzą organów państwa. Obejmuje ona transakcje pieniężne i niepieniężne o charakterze prawnym, czyli działalność, która podlegałaby opodatkowaniu, gdyby została zgłoszona odpowiednim władzom. Poziom szarej strefy tytoniowej w Polsce w latach 2015–2020 ulegał znacznemu obniżeniu. Celem artykułu jest omówienie poziomu szarej strefy i identyfikacja determinantów wpływających na jej poziom w badanym okresie. Do osiągnięcia zamierzonych celów przeprowadzono analizę literatury krajowej oraz międzynarodowej, a także raportów. Wnioski sformułowano dedukcyjnie. Na podstawie przeprowadzonej analizy stwierdzono, że przewidywalna i racjonalna polityka akcyzowa, skuteczne egzekwowanie zaostrzonych kar oraz doskonalenie sprawności operacyjnej odpowiednich służb stanowią kluczowe determinanty obniżającego się poziomu szarej strefy w badanym okresie.

*Słowa kluczowe:* tytoń, podatek akcyzowy, tradycyjne wyroby tytoniowe, oszustwa podatkowe

## **POLAND'S TOBACCO SHADOW ZONE**

### **Summary**

**Abstract:** Poland's geographic location is conducive to cross-border economic crimes related to violations of excise tax regulations. The shadow economy is an economic activity that circumvents government regulation and is therefore beyond the knowledge of government authorities. It includes both monetary and non-monetary transactions of a legal nature and includes activities that would be taxable if reported to the appropriate authorities. The level of Poland's tobacco shadow economy declined significantly between 2015 and 2020. The aim of the article is to discuss the level of the shadow economy and identify the determinants affecting its level during the period studied. To achieve the objectives, analysis of national and international literature and reports was conducted. Conclusions were formulated deductively. On the basis of the analysis, it was concluded that the predictable and rational excise policy, effective enforcement of harsher penalties and improvement of the operational efficiency of relevant services are the key determinants of the decreasing level of the shadow economy in the examined period.

*Keywords:* tobacco, excise tax, traditional tobacco products, tax fraud

**Mariusz Sokółowski**

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0002-8198-7550

## **BEZPIECZEŃSTWO JAKO DETERMINANTA OGRANICZENIA WOLNOŚCI I SWOBÓD OBYWATELSKICH**

### **Wprowadzenie**

Prawo do wolności to niewątpliwie podstawa każdej demokracji. Wolność człowieka, słowa, przemieszczania się, wyznania, gromadzenia, prasy, gospodarcza – wymieniać można byłoby jeszcze długo. Obywatele współczesnych demokratycznych państw przyzwyczaili się żyć w duchu dobrodziejstwa, jakim jest zapewnienie tych wartości. Zostały one wpisane w akty prawa międzynarodowego (Powszechną Deklarację Praw Człowieka<sup>1</sup>, Europejską Konwencję Praw Człowieka<sup>2</sup>) czy konstytucje poszczególnych państw, a to z kolei skutkowało ustawodawstwem gwarantującym realizacją prawa do wolności w każdym obszarze życia człowieka.

Błędem byłoby jednak rozumienie wolności jako prawa do nieskrępowanej swobody. Zarówno same relacje międzyludzkie, jak i unormowania legislacyjne wyznaczają granice akceptowalnych prawnie i ogólnospołecznie zachowań. Zasada ogólna tychże mówi o tym, że korzystając z własnych przywilejów, nie można naruszać praw drugiego człowieka. W przeciwnym razie następuje odebranie wolności innemu obywatelowi, a tym samym zburzenie jego poczucia ładu i bezpieczeństwa. To właśnie chęć utrzymania porządku (zarówno w skali makro, jak i mikro), a także potrzeba spokoju i równowagi determinują rozwiązania prawne wyznaczające granice swobód i wolności. Może to nastąpić wyłącznie w ustawowo uregulowanych sytuacjach. Jak pokazuje rzeczywistość, obszary ograniczenia swobód w imię chęci bądź deklaracji zapewnienia spokojnego życia i minimalizacji zagrożeń cały czas ulegają rozszerzeniom. W ten sposób wolność staje się nie-rozerwalnie związana z realizacją potrzeby bezpieczeństwa.

<sup>1</sup> Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, nr 217/III A, 10 grudnia 1948 r., Paryż.

<sup>2</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ETS no. 005, 4 listopada 1950 r., Rzym, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=005> (7.02.2022).

Tą ostatnią w niespotykanej dotychczas skali i w niespotykany dotąd sposób zachwiały wydarzenia początku XXI w., a były nimi: zamachy terrorystyczne w Stanach Zjednoczonych i w Europie, epidemia koronawirusa czy też wojna w Ukrainie. Wszystkie one skutkowały przyjęciem kolejnych, czasami rewolucyjnych rozwiązań na rzecz walki z zagrożeniem poprzez poszerzenie dostępu służb poszczególnych państw do informacji i większą ingerencję w prywatność czy rozszerzenie katalogu zakazów uniemożliwiających swobodne korzystanie z przyznanych swobód i wolności. Należy jednak zauważyć, że oprócz tych wydarzeń pozostaje ludzka codzienność i funkcjonowanie w niej służb dbających o porządek i bezpieczeństwo publiczne. Realizacja nałożonych na nie zadań nierozzerwalnie wiąże się z korzystaniem ze specjalnych uprawnień, począwszy od zwykłego legitymowania, poprzez użycie środków przymusu bezpośredniego, po narzędzia pracy operacyjnej. Te zaś każdorazowo ingerują w prawo do wolności.

Hipoteza badawcza, jaką przyjęto na potrzeby prac badawczych, zakładała, że państwo i jego instytucje korzystają z możliwości ograniczenia praw, swobód i wolności w imię zapewnienia swoim obywatelom bezpieczeństwa, jednak czyni to zbyt rozwlekłe i nie zawsze w sposób w pełni kontrolowany.

Podjęmując badania opisanych powyżej kwestii, skoncentrowano się na uzyskaniu odpowiedzi na pytania: Na ile względy dbałości o bezpieczeństwo obywateli stanowią podstawę do ograniczenia swobód i wolności obywatelskich? Jakie czynniki sprzyjają bądź utrudniają społeczną akceptację ograniczeń swobód i wolności w imię bezpieczeństwa? Czy w takiej sytuacji istnieją mechanizmy realnej kontroli działań państwa? W końcu, czy możliwe jest wyznaczenie granicy pomiędzy działaniami na rzecz bezpieczeństwa z jednej strony a wolności obywatelskich z drugiej?

Szukając odpowiedzi na powyższe pytania, skoncentrowano się na metodzie badawczej, jaką jest analiza. W tym wypadku zastosowano analizę funkcyjną polegającą na rozkładaniu przedmiotu badań na elementy składowe, ze szczególnym zwróceniem uwagi na związki między tymi składnikami, i analizę logiczną polegającą na rozkładaniu złożonych przedmiotów badań na ich części składowe z uwzględnieniem ich stosunków logicznych. Analizę przeprowadzono pod kątem wpływu aktualnych zagrożeń i reakcji nimi wywołanych na prawa i wolności obywatelskie. Należy wyraźnie podkreślić, że pod względem metodologicznym naturalne było skupienie uwagi tylko na określonych aspektach badanych zdarzeń lub procesów, celowo pominięto inne. Zastosowano przy tym przebieg czynności analitycznych nakreślony przez S. Stachaka<sup>3</sup>, który polega na wyszukiwaniu odpowiedzi na pytania: jak jest? dlaczego tak jest? jak może być?

Pytanie pierwsze wymagało uzyskania odpowiedzi konstatających i oceniających stan faktyczny związany z zaistniałymi zagrożeniami, takim jak chociażby wojna w Ukrainie czy pandemia koronawirusa. Analizowano działania organów

---

<sup>3</sup> S. Stachak, *Wstęp do metodologii nauk ekonomicznych*, Warszawa 1997, s. 200.

państwa, reakcje, oczekiwania i obawy obywateli. Odpowiedzi na pytanie drugie miały wskazać przyczyny, uzasadniając istniejący stan rzeczy. Kwestia trzecia natomiast dotyczy natury projektowej i jako taka odwołuje się do przyszłych, możliwych zdarzeń i rozwiązań.

Niewątpliwie uzupełnieniem analizy jako metody badawczej jest synteza, którą również zastosowano na potrzeby podjętych badań. Każda synteza jest tworzona na bazie wyników poprzedzającej ją analizy określonego materiału badawczego, a każda analiza wymaga następującej po niej syntezy w celu weryfikacji i korekty wyników uzyskanych w trakcie tej analizy. W tym wypadku pod pojęciem *synteza* należy rozumieć łączenie wielu różnych elementów w jeden zbiór, całościowe ujęcie badanego zjawiska oparte na poprzedniej analizie elementów formułowania twierdzeń ogólnych na podstawie szczegółowych twierdzeń cząstkowych.

## Ograniczenie wolności obywatelskich w czasie wojny w Ukrainie

Niewątpliwie sytuacja związana z wojną jest ekstremalnym przykładem podjęcia restrykcyjnych działań związanych z zawieszeniem części praw i wolności obywatelskich. Czynione jest to w imię dobra wyższego, jakim jest bezpieczeństwo państwa i jego mieszkańców. Reperkusje wewnętrzne i ogólnoswiatowe związane z rosyjską agresją na Ukrainę w 2022 r. ukazały to dobitnie. Bezpieczeństwo państwa i obywateli stało się nadrzędne wobec wolności i – co istotne – zyskało zrozumienie i akceptację obywateli. Widać to wyraźnie w działaniach Ukraińców na rzecz samoregulacji społecznej, czyli poczynaniach niewymuszonych normami prawa, a podyktowanych oddolnymi inicjatywami motywowanymi ograniczeniem zagrożeń. Wymienić tu można np. ograniczenia dotyczące swobodnego przemieszczania się czy wykonywania i upubliczniania w internecie zdjęć oraz filmów mogących dostarczać agresorowi informacji o liczebności, wyposażeniu czy miejscu pobytu obrońców. Działania tego typu są niejako uzupełnieniem regulacji wprowadzanych przez państwo.

Następstwem rozpoczętej wojny było wprowadzenie stanu wojennego. Na Ukrainie wprowadzono go ukazem prezydenta z 24 lutego 2022 r.<sup>4</sup> w konsekwencji wniosku Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy. Na tej podstawie zniesiono gwarancje nienaruszalności mieszkania (art. 30), poufności korespondencji, rozmów telefonicznych, korespondencji telegraficznej (art. 31), nieingerowania w życie rodzinne i osobiste (art. 32), swobodę przemieszczania się, wyboru miejsca zamieszkania, swobodnego opuszczania terytorium Ukrainy (art. 33). Zawieszono także prawa obywateli do: wolności myśli i wypowiedzi,

---

<sup>4</sup> Ukaz Prezydenta Ukrainy nr 64/2022, <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (23.08.2022).

swobodnego wyrażania swoich poglądów i przekonań (art. 34); uczestnictwa w wyborach organów państwowych i samorządowych oraz referendum (art. 38); pokojowego gromadzenia się (art. 39); nauki (art. 53); zatrudnienia i terminowej wypłaty wynagrodzenia (art. 43) czy prowadzenia działalności gospodarczej (art. 42). Ograniczeniom na potrzeby wojenne uległo prawo posiadania i rozporządzania własnością, w tym również efektami własnej twórczości intelektualnej (art. 41). Tym samym przestała obowiązywać zasada nienaruszalności własności prywatnej umożliwiającą przymusowe wywłaszczenie i konfiskatę mienia bez orzeczenia sądowego. Ponadto przestał obowiązywać zakaz gromadzenia, przechowywania, wykorzystywania i rozpowszechniania informacji poufnych o osobie bez jej zgody. Wcześniej można było to robić tylko w prawem określonych przypadkach i wyłącznie w interesie bezpieczeństwa narodowego, dobrobytu gospodarczego i praw człowieka<sup>5</sup>.

Trzecim obszarem, poza samoograniczeniem obywatelskim i wykorzystaniem przez państwo konstytucyjnych możliwości ingerencji w prawa i wolności, są działania podejmowane przez państwa trzecie, będące reakcją na sytuację wojenną i próbą powstrzymania eskalacji działań wojennych. Zaraz po rozpoczęciu działań wojennych Unia Europejska nałożyła na Rosję i jej obywateli kilka pakietów sankcji, zarówno tych indywidualnych, jak i gospodarczych czy dyplomatycznych. Objęły one swoim zasięgiem 108 podmiotów i 1214 osób<sup>6</sup>. W ramach sankcji indywidualnych objętym nimi osobom ograniczono prawo do swobodnego przemieszczania się, zakazując im wjazdu na teren Unii Europejskiej, przejazdu przez jej terytorium drogą lądową, morską i powietrzną, a także prawo do swobodnego rozporządzania własnym mieniem – zamrażając ujawnione aktywa zgromadzone na rachunkach bankowych. Takie rozwiązanie miało uniemożliwić wspieranie rosyjskiego reżimu stanowiącego zagrożenie dla obywateli Ukrainy i praw państw Unii.

Jak już wspomniano, uzupełnieniem regulacji unijnych były restrykcje indywidualnie nałożone przez poszczególne państwa na obywateli rosyjskich. Zabezpieczenie majątków (nieruchomości, pojazdów, jachtów, środków finansowych) osób uznanych przez dane państwa za wspierające reżim putinowski wprowadziły chociażby Wielka Brytania czy Włochy. W Polsce także w kwietniu 2022 r. Sejm przyjął tzw. ustawę sanacyjną umożliwiającą „zamrażanie” majątków osób i podmiotów wspierających Rosję<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Konstytucja Ukrainy, Informacja Rady Najwyższej Ukrainy (BBP), 1996, nr 30, poz. 141, art. 30–34, 38, 39, 41–44, 53.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Rady (UE) NR 269/2014 z 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz. Urz. UE, L 78 z 17 marca 2014 r., s. 6).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego (Dz.U. 2022, poz. 835).



Z kolei w ramach sankcji gospodarczych na Rosję nałożono szereg ograniczeń importowych i eksportowych, przy czym objęły one nie tylko podmioty rosyjskie, które od tej pory nie mogły sprzedawać produktów do Unii Europejskiej (ograniczenia importowe), ale również te europejskie. Tym ostatnim zakazano sprzedaży określonych towarów do Rosji (ograniczenia eksportowe), przy czym listę zakazanych produktów sporządzono w taki sposób, aby zmaksymalizować negatywne wpływy sankcji na rosyjską gospodarkę i jednocześnie ograniczyć niepożądane skutki dla firm i obywateli Unii.

Sankcją o charakterze gospodarczym, która z pewnością przełożyła się w dużym stopniu na ograniczenie swobody w przemieszczaniu się jednostek, był zakaz dostępu przewoźnikom rosyjskim do lotnisk państw Unii Europejskiej i przelotu przez unijną przestrzeń powietrzną<sup>8</sup>.

Wspomniane powyżej rozwiązania – ewidentnie nastawione na ograniczenie bądź uniemożliwienie korzystania z określonych praw i wolności – zostały wprowadzone w państwach demokratycznych, których istotą jest właśnie poszanowanie tych praw. Uczyniono to jednak ponad podziałami politycznymi, przy bardzo dużej akceptacji społecznej. Zagrożenie konfliktem zbrojnym, którego skala była trudna do oszacowania i którego rozwój był nieprzewidywalny, skutkowało zaburzeniem poczucia bezpieczeństwa. I to w oparciu o tę potrzebę zdecydowano się na tak daleko idące kroki.

## **Pandemiczny kryzys praw człowieka**

Determinantą ograniczenia swobód i wolności obywatelskich jest z pewnością zagrożenie epidemiczne. Epidemia koronawirusa pokazała to dobitnie w skali dotychczas niespotykanej, zmieniając sposób funkcjonowania państw, społeczeństw i jednostek. Przełożyła się także istotnie na prawa człowieka, dotykając praw do życia i ochrony zdrowia, wolności osobistej, prawa do sądu, nauki, zakazu dyskryminacji, wolności słowa, gromadzenia się czy działalności gospodarczej.

W Polsce, gdzie początkowo wprowadzono stan zagrożenia epidemicznego<sup>9</sup>, a następnie stan epidemii<sup>10</sup>, obawiając się rozprzestrzeniania się wirusa, nakazano ludziom pozostanie w domach. Zakaz przemieszczania się nie dotyczył jedynie

---

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady (UE) 2022/334 z 28 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie Rady (UE) nr 883/2014 dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 57 z 28 lutego 2022 r., s. 1–3). Zob. też: decyzja Rady (WPZiB) 2022/335 z 28 lutego 2022 r. zmieniająca decyzję 2014/512/WPZiB dotyczącą środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz. Urz. UE L 57 z 28 lutego 2022 r., s. 4–6).

<sup>9</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz.U. 2020, poz. 433).

<sup>10</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 491).

sytuacji związanych z zaspokojeniem niezbędnych potrzeb życia codziennego, wykonywaniem pracy, uczestniczeniem w obrzędach religijnych, wolontariatem na rzecz przeciwdziałania COVID-19. Zamknięto bądź ograniczono dostęp do obiektów użyteczności publicznej, takich jak: sądy, uczelnie, sklepy, restauracje, hotele, kina, teatry itp. Nakazano ludziom zakładanie masek zakrywających usta i nos czy dezynfekowanie rąk. Z biegiem czasu wprowadzono obowiązek testowania, zaś w niektórych państwach nawet szczepienia przeciwko COVID-19, obejmując nim całe populacje bądź ograniczając nakaz do określonych grup zawodowych. W wielu krajach uzależniono możliwość korzystania z określonych usług (loty, hotele, restauracje) czy wjazdu na teren określonego państwa od posiadania tzw. paszportu covidowego. W ten sposób powstały dwie kategorie ludzi. Pierwszą stanowiły osoby zaszczepione bądź posiadające dokument potwierdzający przebycie wymaganego testu – tym umożliwiono szerszy dostęp do określonych usług. Drugą – osoby niezaszczepione i nieprzetestowane, którym znacznie ograniczono możliwości korzystania z usług.

Restrykcje tłumaczone potrzebą zapewniania bezpieczeństwa powszechnego rodziły jednak sprzeciw. Tym bardziej że ich wprowadzeniu towarzyszył chaos informacyjny (szczególnie początkowo informacje na temat zakresu ograniczeń i ich konsekwencji wychodzące z oficjalnych źródeł były niespójne) i spore wątpliwości prawne. Oczywiście ograniczenie praw i wolności obywatelskich w imię zapewnienia bezpieczeństwa jest dopuszczalne tylko w ściśle określonych sytuacjach, regulowanych zapisami konstytucyjnymi demokratycznych państw. Także w Rzeczypospolitej Polskiej Konstytucja dopuszcza takie możliwości w sytuacji wystąpienia i ogłoszenia stanów nadzwyczajnych<sup>11</sup>. W przypadku epidemii powinien być to stan klęski żywiołowej, który można wprowadzić w celu zapobieżenia skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych noszących znamiona klęski żywiołowej oraz w celu ich usunięcia. Do katalogu katastrof naturalnych zaliczono również masowe występowanie chorób zakaźnych<sup>12</sup>. Stanu takiego jednak w Polsce nie zdecydowano się wprowadzić, ograniczając się do ustanowionych rozporządzeniami, wspomnianych już powyżej stanów zagrożenia epidemicznego i epidemii.

Rozwiązaniem tym towarzyszył najpierw zakaz organizacji zgromadzeń powyżej 50 osób, zmieniony kilka miesięcy później na zakaz całkowity<sup>13</sup>, by w końcowym kształcie umożliwić taką możliwość korzystania z tej formy swobód obywatelskich dla zaledwie 5 osób<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Konstytucja RP (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483), art. 228–234.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2002, nr 62, poz. 558).

<sup>13</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 658).

<sup>14</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. 2020, poz. 2316).

W praktyce egzekwowaniem wprowadzonych rozwiązań antypandemicznych zajęły się odpowiednie służby – w szczególności Policja i inspekcja sanitarna. Ich interwencje stały się podstawą krytyki ze strony samych obywateli, mediów, organizacji stojących na straży przestrzegania praw człowieka i wielu prawników.

Już w kwietniu 2020 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka w piśmie do Komendanta Głównego Policji wyrażała zaniepokojenie „sposobem oraz częstotliwością przeprowadzanych przez funkcjonariuszy interwencji wobec osób poruszających się w przestrzeni publicznej” w czasie obowiązywania wspomnianego powyżej rozporządzenia z dnia 10 kwietnia 2020 r.<sup>15</sup> Dla poparcia obaw przytoczone zostały zaczerpnięte z mediów przykłady interwencji zatrzymań rowerzystów w Warszawie, sprawdzania paragonów klientów smażalni ryb w Mikołowie, interwencji wobec jednej z olsztyńskich rowerzystek, karania mandatami za przebywanie na ulicy w ciągu dnia czy karania osób korzystających z myjni samochodowych. Policjantom zarzucono też informowanie osób upominanych bądź karanych o możliwości nałożenia na nie kary administracyjnej w wysokości 30 tys. zł przez inspektorów sanitarnych w sytuacji, gdyby odmawiały przyjęcia mandatu karnego. W tym samym piśmie jego autorzy wskazują na niekonstytucyjność przyjętych rozwiązań, podważając możliwości egzekwowania prawa przez funkcjonariuszy. Tym bardziej że chodzi tu o prawa człowieka, których rozporządzeniem związanym ze stanem epidemii bądź zagrożenia nią nie wolno wprowadzić<sup>16</sup>. Jeżeli do powyższego doda się jakże głośne i szeroko komentowane w Polsce sytuacje związane chociażby z tłumieniem protestu kobiet przez wyposażonych w pałki teleskopowe policyjnych antyterrorystów czy represje wobec tzw. strajku przedsiębiorców, to obraz służb korzystających z przyznanych im uprawnień – oficjalnie w imię walki z COVIDEM, a nieoficjalnie walki politycznej – nie był dobry.

W styczniu 2021 r. Helsińska Fundacja Praw Człowieka opublikowała raport *Prawa człowieka w dobie pandemii. 10 miesięcy, 10 praw, 10 ograniczeń, 10 rekomendacji na przyszłość*<sup>17</sup>, w którym już na początku wyraźnie stwierdziła przekroczenie przez państwo upoważnień ustawowych. Mimo że autorzy tego dokumentu podkreślają, że w imię ochrony i walki z pandemią społeczeństwo było skłonne oddać część swojej wolności i jest skłonne przyjąć ograniczenia wolności i praw jednostek, to jednak musi się to odbywać zgodnie ze standardami konstytucyjnymi. Przeciwdziałanie kryzysowi wymaga nie tylko skutecznych środków zaradczych, ale także wzięcia pod uwagę podstawowych praw człowieka i obywatela, które powinny być przestrzegane w możliwie największym stopniu. A zatem działania władz powinny być poprzedzone przemyślanymi bardzo głęboko, nie-

<sup>15</sup> Pismo HFPC do Komendanta Głównego Policji gen. insp. Jarosława Szymczyka z 30 kwietnia 2020 r., nr 490/2020/PIP/JJe.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> *Prawa człowieka w dobie pandemii. 10 miesięcy, 10 praw, 10 ograniczeń, 10 rekomendacji na przyszłość*, red. P. Kubuszewski, K. Wiśniewska, Warszawa 2021.

zbędnymi ograniczeniami. Brak takowej refleksji u rządzących niesie ryzyko nie-  
trafnych decyzji i co za tym idzie – podważenie zaufania do władz i opór spo-  
leczny. „Wprowadzanie zakazów, ocenianych przez społeczeństwo jako bezsen-  
sowne, może powodować skutki przeciwne do zamierzonych. Tym bardziej, jeśli  
opinia publiczna nabierze przekonania, że ograniczenia wprowadzane kosztem  
społeczeństwa służą nie tylko deklarowanym celom – zażegnaniu sytuacji kryzy-  
sowej – lecz niejako «przy okazji» załatwieniu innych spraw”<sup>18</sup>. W tym przy-  
padku pod pojęciem tematu „przy okazji” kryły się wybory prezydenckie.

Błędem byłoby twierdzenie, że temat nadmiernego ograniczania praw i wol-  
ności obywatelskich w imię szeroko pojętego bezpieczeństwa charakteryzował tyl-  
ko Polskę. Dyskusje i protesty dotyczące zasadności wprowadzenia tak daleko idą-  
cych ograniczeń wolności i swobód obywatelskich wybrzmiały w całej Europie.

Problem niekonstytucyjności przymusowej izolacji wprowadzonej w ramach  
stanu zagrożenia epidemicznego miała chociażby Hiszpania. Zgodnie z przepisa-  
mi, które rząd hiszpański ogłosił w połowie marca 2020 r., a zatwierdził parla-  
ment, nakaz pozostania w domu obowiązywał wszystkich obywateli z wyjątkiem  
osób udających się do pracy, lekarza, banku lub w celu nabycia podstawowych  
towarów. Za nieprzestrzeganie przepisów przeciwpandemicznych, w szczegól-  
ności za nieuzasadnione opuszczanie miejsca zamieszkania, na obywateli nałó-  
żono 1,1 mln mandatów. Sytuacja skomplikowała się w lipcu 2021 r., kiedy  
to tamtejszy Trybunał Konstytucyjny orzekł, że ograniczenia wolności obywa-  
telskich wprowadzono niezgodnie z ustawą zasadniczą, a co za tym idzie – nale-  
żało zwrócić wszystkie wpłacone w ramach kary pieniądze<sup>19</sup>.

Problem doskonale podsumował M.N. Beeko z Amnesty International, który  
stwierdził, że kryzys COVID-19 był w istocie kryzysem praw człowieka, a pod  
pretekstem walki z wirusem wprowadzane były systemy nadzoru. Szczególnie  
podatne na to były państwa zarządzane w sposób autorytarny<sup>20</sup>.

Oczywiście w rozważaniach powyższych nie chodzi o kwestionowanie dzia-  
łań podejmowanych przez państwa na rzecz walki z zagrożeniem. Bez wątplenia  
aktywność państwa i jego służb jest jak najbardziej pożądana. Należy jednak  
pamiętać o zachowaniu zasady proporcjonalności (zawartej również w Konstytu-  
cji RP), zgodnie z którą ograniczenia z korzystania z konstytucyjnych praw  
i swobód ustanowione mogą być tylko w ustawie i tylko wówczas, gdy będą  
konieczne w demokratycznym państwie dla utrzymania bezpieczeństwa, porząd-  
ku, spokoju innych i niezależności jego mieszkańców. Co do istoty ograniczenia  
takie nie mogą naruszać ich wolności i praw.

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 69.

<sup>19</sup> *Trybunał Konstytucyjny Hiszpanii: Lockdown łamał konstytucję*, <https://www.rp.pl/swiat/art23291-trybunal-konstytucyjny-hiszpanii-lockdown-lamal-konstytucje> (14.02.2022).

<sup>20</sup> H. Sibun, *Kryzys praw człowieka*, <https://www.deutschland.de/pl/topic/polityka/amnesty-international-pandemia-koronawirusa-a-prawa-czlowieka> (8.02.2022).

## Ograniczenie wolności obywatelskich w imię walki z terroryzmem

Obserwując zmagania z terroryzmem początku XXI w., trzeba przyznać, że świat uległ olbrzymiej zmianie. Zagrożenia niewyobrażalne dotychczas stały się realne i wywołały potrzebę wdrożenia niestandardowych, nieakceptowanych dotąd środków na rzecz bezpieczeństwa powszechnego. Służby policyjne i specjalne państw demokratycznych zyskały społeczny mandat upoważniający je do sięgnięcia po środki ingerujące w swobody i wolności obywatelskie w niespotykany dotychczas sposób. Oczywiście oficjalnie wszystko miało się odbywać w majestacie prawa, przy pełnej kontroli i tylko wobec osób stanowiących realne zagrożenie. Rzeczywistość okazała się jednak zupełnie inna, a proponowane bądź wprowadzone zmiany prawa i praktyka działania służb sięgnęły dalej, niż deklarowano.

Jak pokazują przykłady poszczególnych państw, zastosowane rozwiązania były różne, przy czym praktycznie każde wiązało się z ograniczeniem ludzkich wolności w imię dbałości o bezpieczeństwo. Granice obu tych wartości, jak widać, nie są stałe i ulegają ciągłym zmianom. Nikogo już dziś nie dziwi zdejmowanie paska do spodni czy butów w trakcie kontroli bezpieczeństwa na lotnisku czy przechodzenie przez skaner wykrywający metal lub substancje niebezpieczne. O wiele większe jest przyzwolenie na stosowanie w szerszym zakresie metod i form pracy operacyjnej, analizy kryminalnej, a także zbieranie niezbędnych danych dotyczących osób podejrzewanych o związki z terroryzmem. Obawy i protesty pojawiają się jednak wszędzie tam, gdzie niedookreślone są zasady nadzoru nad wykorzystaniem tych narzędzi przez służby bądź też zbyt szerokim ich zastosowaniem. W ramach walki z terroryzmem w Szwajcarii z inicjatywy prawicowej Szwajcarskiej Partii Ludowej 28 lutego 2016 r. przeprowadzono referendum dotyczące automatycznego wydalania cudzoziemców popełniających przestępstwo na terenie tego kraju, przy czym osoba poddana takiej procedurze nie miała prawa odwołania się do sądu. Deportacja taka miała obejmować wszystkich, którzy dopuścili się nie tylko czynów będących przestępstwami ciężkimi, ale również tych o mniejszym ciężarze gatunkowym, popełnionych w okresie ostatnich 10 lat, dotyczących np. przekroczenia prędkości. Według wstępnych szacunków restrykcje te mogły obejmować nawet 10 tys. osób. Zwolennicy tych rozwiązań w referendum ponieśli jednak klęskę. Przeciwno takim rozwiązaniom opowiedziało się 59% uprawnionych do głosowania, tym samym Szwajcara – mimo nasilających się postaw antyimigranckich – nie stała się najbardziej restrykcyjnym państwem w Europie w zakresie przepisów dotyczących cudzoziemców. Wcześniej, od 2010 r., w Szwajcarii obowiązywała deportacja z kraju cudzoziemców skazanych za najcięższe przestępstwa (zabójstwa, zgwałcenia, rozboje) oraz wyłudzających zasiłki z pomocy społecznej. Odbywało się to jednak dopiero po odbyciu kary, z możliwością wydania sądowego orzeczenia o niewydalaniu i nie miało automatycznego charakteru<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> „Biuletyn Imigracyjny” 2016, nr 54, s. 8.

Oto w demokratycznej Francji po zamachach w Paryżu (2015), Nicei (2016) i Normandii (2016) bardzo głośno wyrażano pogląd, że wdrożone przez służby działania określone w tamtejszej ustawie antyterrorystycznej nie są wystarczające. Oczekiwano o wiele bardziej radykalnych rozwiązań. Chcąc przypodobać się wyborcom o podobnych poglądach, starający się wówczas o nominację prezydencką N. Sarkozy, ówczesny lider opozycyjnych Republikanów, optował za prewencyjnym zatrzymywaniem w specjalnych ośrodkach bądź w aresztach domowych wszystkich osób, które służby uznawały za „zradykalizowane” – nawet jeśli nie popełniły żadnego przestępstwa. Według wstępnych szacunków mogło to dotyczyć aż 12 tys. osób. Sarkozy zaproponował również prewencyjne zamykanie wszystkich, którzy odbyli wyroki za działalność terrorystyczną, zamykanie działających na terenie Francji meczetów, w których dominuje radykalny islam, oraz wydalanie imamów go głoszących. Kara więzienia byłaby automatyczną sankcją dla tych muzułmanów, którzy wrócili do Francji z krajów, gdzie walczyli w szeregach dżihadystów. Karane miało być także korzystanie z ich stron internetowych<sup>22</sup>. Propozycje te zostały jednak zdecydowanie odrzucone przez prezydenta Francji F. Hollande’a, który uznał obowiązujące dotychczas uregulowania za skuteczne i wystarczające. Siłą Francji w walce miały być idee konstytucyjne, a nie ich podważanie. Powyższe rozwiązania prawne nawet w tak zdeterminowanym do walki kraju jak Francja nie weszły w życie. Realizując zadania militarne, wprowadzając, a następnie przedłużając stan wyjątkowy, Francja<sup>23</sup> postanowiła bronić republiki i jej wartości.

„Ograniczenie naszych swobód, uchylenie naszych zasad konstytucyjnych nie zwiększyłyby skuteczności naszej walki z terroryzmem i osłabiłyby spójność tak potrzebną naszemu narodowi” – stwierdził w orędziu telewizyjnym Hollande, dodając: „Ta wojna będzie długa. Nasza demokracja znalazła się na celowniku. Jest celem, a będzie naszą tarczą. Francuzki i Francuzi, stwórzmy blok. W ten sposób wygramy wojnę z nienawiścią i fanatyzmem. Zapewniam, że ją wygramy”<sup>24</sup>.

Analizując prawodawstwo francuskie, należy wyraźnie podkreślić, że był to kraj, w którym już od lat 90. XX w., po fali zamachów dokonanych przez algierskich fundamentalistów, obowiązywało jedno z najbardziej restrykcyjnych uregulowań antyterrorystycznych. Zaostrzano je kilkakrotnie wraz z kolejnymi dokonanymi bądź udaremnionymi zamachami. W 2005 r. parlament zaaprobował rozwiązania wzorowane na prawodawstwie brytyjskim (nowe prawo wprowadzono po zamachach w Londynie w lipcu 2005 r.), zwiększając kompetencje

---

<sup>22</sup> *Francja: Hollande odrzuca apele o zaostrzenie prawa antyterrorystycznego*, <http://www.rp.pl/Terroryzm/160729377-Francja-Hollande-odrzuca-apele-o-zaostrzenie-prawa-antyterrorystycznego.html#ap-1> (22.02.2022).

<sup>23</sup> Zgromadzenie Narodowe Francji z 13–14 grudnia 2016 r. na wniosek rządu zaaprobowало przedłużenie stanu wyjątkowego do 15 lipca 2017 r. Szef francuskiego MSW, B. Le Roux, uzasadnił wniosek ciągle istniejącym zagrożeniem terrorystycznym. Depesza PAP, 14 grudnia 2016 r.

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

policii w zakresie ścigania i zapobiegania aktom terroryzmu. Pełniący wówczas funkcję Ministra Spraw Wewnętrznych N. Sarkozy stwierdził, że ustawa ta „wyposażyła policję w bardziej efektywny arsenał środków, dając aparatowi bezpieczeństwa większą władzę w celu uniknięcia katastrofy”<sup>25</sup>. Nowe uregulowania, wprowadzone przy sprzeciwie partii opozycyjnych i organizacji broniących wolności obywatelskich, pozwoliły m.in. na rozwinięcie systemów monitorowania miejsc publicznych, takich jak lotniska, dworce kolejowe czy stacje metra, zwiększenie dopuszczalnego czasu przesłuchania podejrzanych o terroryzm, a także umożliwiły kontrolę zawartości skrzynek mailowych i historii połączeń telefonicznych. Zwolennicy takich rozwiązań w swojej narracji wykorzystali argument, iż to właśnie użycie kamer monitoringu pozwoliło zidentyfikować osoby odpowiedzialne za zamach bombowy w Londynie 7 lipca 2005 r., a zaostrzenie środków kontroli pomogło brytyjskim służbom policyjnym udaremnić próby kolejnych zamachów.

W 2015 r. niższa izba francuskiego parlamentu uchwaliła ustawę ułatwiającą służbom wywiadowczym stosowanie podsłuchu i innych form inwigilacji w celu zapobiegania atakom terrorystycznym. Znosiła ona wymóg uzyskania zgody sądu na kontrolowanie rozmów telefonicznych i instalowanie kamuflowanych środków techniki operacyjnej. Ponadto przewidywała możliwość monitorowania metadanych telekomunikacyjnych. Wszystkie te środki miały być wdrażane tylko wobec podejrzanych o bezpośrednie związki z terroryzmem w sytuacjach, kiedy służby muszą ścigać się z czasem. Sprzeciw opozycji i organizacji wolnościowych obawiających się inwigilacji na niespotykaną dotąd skalę na niewiele się zdał. Za przyjęciem ustawy głosowało 438 deputowanych, przeciw było 86, a 42 wstrzymało się od głosu. Jak podkreślał premier M. Valls – ustawa ta miała mieć kluczowe znaczenie dla walki z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną i szpiegostwem gospodarczym<sup>26</sup>.

W tym samym czasie francuskie Zgromadzenie Narodowe przyjęło ustawę o stanie wyjątkowym, w której kolejny już raz zaostrzono uprawnienia służb państwowych, ograniczając jednocześnie część swobód obywatelskich. Ustawa ta dała Ministrowi Spraw Wewnętrznych prawo do blokowania dowolnej strony internetowej promującej terroryzm lub nawołującej do niego. Pozarządowe prowolnościowe organizacje określiły nowe prawo mianem *cenzury internetu*<sup>27</sup>.

Jak widać, radykalizacja nastrojów społecznych odnośnie do potrzeb bardziej restrykcyjnego działania służb i surowszego podejścia do tzw. obcych rosła w poszczególnych państwach wraz z kolejnymi informacjami o działaniach terrory-

---

<sup>25</sup> P. Mechliński, *Francja. Przyjęcie ustawy antyterrorystycznej*, <http://www.psz.pl/91-europa/francja-przyjecie-ustawy-antyterrorystycznej> (12.02.2022).

<sup>26</sup> *Francuzi będą mogli łatwiej inwigilować*, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate,2/francja-nowa-ustawa-o-inwigilacji,539658.html> (21.02.2022).

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

stów. Pokazywały to dobitnie kolejne sondaże i badania opinii publicznej. Coraz głośniejsze i powszechniej wyrażane były negatywne poglądy na temat imigrantów i uchodźców. Dotyczyło to przede wszystkim ludzi pochodzących z Bliskiego Wschodu i Afryki, choć dla przedstawicieli nacjonalistycznych europejskich ugrupowań politycznych obawy o losy ich kraju związane z napływem „obcych” wyrażano także wobec przemieszczających się wewnątrz Unii Europejskiej mieszkańców tej Unii.

Wydarzenia o charakterze terrorystycznym w Europie Zachodniej dały pretekst do uchwalenia w Polsce ustawy o działaniach antyterrorystycznych<sup>28</sup>. Miała ona „podnieść efektywność działania polskiego systemu antyterrorystycznego, zwiększyć bezpieczeństwo obywateli i doprowadzić do lepszej koordynacji działań służb”<sup>29</sup>. Na jej mocy szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oprócz zadań związanych z koordynacją czynności analityczno-informacyjnych oraz wymianą informacji z innymi służbami zyskał uprawnienie do prowadzenia rejestru osób, które mogą być związane z aktywnością terrorystyczną<sup>30</sup>. Dodatkowo w tzw. ustawie antyterrorystycznej odnaleźć można cały wachlarz innych środków przyznanych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Co ciekawe, możliwością ich zastosowania objęto obywateli niebędących Polakami, wskazując poniekąd źródło zagrożenia terrorystycznego. W celu rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania przestępstw o charakterze terrorystycznym Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego od tej pory mogła wobec osób niebędących obywatelami RP na okres do 3 miesięcy zarządzić niejawnie prowadzenie czynności operacyjno-rozpoznawczych. Została również uprawniona do uzyskiwania i utrwalania treści rozmów, obrazów, dźwięków czy korespondencji internetowej, a także kontrolowania zawartości przesyłek.

Dążąc do usprawnienia przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, w ustawie uregulowano też kwestię dostępu do informacji stanowiących tajemnicę bankową. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego zyskała możliwość wglądu do przetwarzanych przez banki informacji stanowiących tajemnicę bankową. Sporo kontrowersji wzbudziła także możliwość blokowania przez państwo dostępności do określonych usług bądź danych teleinformatycznych w sieci internetowej w ramach walki z terroryzmem.

Zmianą, która bezpośrednio dotknęła miliony Polaków, był obowiązek rejestracji kart prepaid do 1 lutego 2017 r. Do tej pory sprzedawane i użytkowane anonimowo, na mocy zmienionego Prawa telekomunikacyjnego<sup>31</sup> objęte zostały obowiązkiem przypisania i zarejestrowania danych nabywców. Co ciekawe, zmiana ta

<sup>28</sup> Ustawa z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. 2016, poz. 904).

<sup>29</sup> *Prezydent RP podpisał m.in. ustawę terrorystyczną*, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,264,dziewiec-ustaw-z-podpisem-prezydenta-rp.html> (21.11.2018).

<sup>30</sup> Art. 6.1 ustawa z 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych.

<sup>31</sup> Dz.U. 2014, poz. 243 ze zm., art. 43,



w istotny sposób przyczyniła się do znaczącego spadku liczby użytkowanych kart przedpłaconych w Polsce k – według danych GUS z ponad 25 do 18,4 mln sztuk<sup>32</sup>.

Ustawa antyterrorystyczna wprowadziła również możliwość oddania tzw. strzału ratunkowego, czyli oddania strzału przez snajpera do osoby dokonującej zamachu terrorystycznego – o co od lat postulowali przedstawiciele służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo.

Opisywane powyżej zmiany prawa wywołały zaniepokojenie podmiotów zaangażowanych w dbałość o przestrzeganie praw człowieka w Polsce. Już na etapie projektowania ustawy swoje wątpliwości zgłaszał ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich – A. Bodnar. Kiedy ustawa została uchwalona, złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie konstytucyjności części przyjętych rozwiązań. Rzecznik wyraźnie zaznaczył, że cel przyświecający twórcom ustawy jest słuszny, zadając jednocześnie pytanie: jak chronić bezpieczeństwo, nie grożąc wolności? „Chodzi bowiem nie tylko o to, by państwo zapewniło bezpieczeństwo, lecz by hasłem walki z terroryzmem nie ingerowało w prawa i wolności człowieka w sposób nieproporcjonalny i nadmierny. Wtedy bowiem środki ochrony bezpieczeństwa publicznego w postaci legalnie dopuszczalnej działalności organów ścigania oraz służb specjalnych same w sobie stwarzają zagrożenie dla tych wolności” – pisał<sup>33</sup>. Kwestionował m.in. samą definicję pojęcia *zdarzenia o charakterze terrorystycznym* jako mało precyzyjną, dającą pole do zbyt szerokiej interpretacji, zbyt szeroki dostęp szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego do danych zgromadzonych w rejestrach publicznych i ewidencjach czy prowadzenie przez ABW kolejnego wykazu osób podejrzanych. Ponadto krytyce Rzecznika Praw Obywatelskich poddane zostały: możliwość blokowania danych informatycznych, obowiązek rejestracji kart przedpłaconych, dopuszczalność pobierania i przetwarzania danych biometrycznych cudzoziemców, możliwość natychmiastowego wydalenia cudzoziemca podejrzanego o działalność terrorystyczną, oddanie strzału ratunkowego czy w końcu możliwość zastosowania tymczasowego aresztowania na podstawie uprawdopodobnienia popełnienia, usiłowania lub przygotowania do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym<sup>34</sup>.

Swoje uwagi do nowego prawa antyterrorystycznego zgłaszała także E. Bielik-Jomaa – Generalna Inspektor Ochrony Danych Osobowych (GIODO). W piśmie z dnia 30 maja 2016 r.<sup>35</sup> wskazała na brak unormowań określających zasady

---

<sup>32</sup> S. Czubkowska, *Telekom pomogła ustawa antyterrorystyczna. Z rynku zniknęło 8 mln przedpłaconych kart*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/telekomunikacja/artykuly/1061558,karty-pre-paid-8-mln-ustawa-antyterrorystyczna.html> (9.01.2019).

<sup>33</sup> *The Commissioner for Human Rights challenges the Anti-Terrorism Act before the Constitutional Tribunal*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/RPO-skarzy-ustawe-antyterrorystyczna-do-TK> (28.11.2018).

<sup>34</sup> Projekt ustawy o działaniach antyterrorystycznych. Opinia RPO, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/projekt-ustawy-o-dzialaniach-antyterrorystycznych-opinia-rpo> (8.02.2022).

<sup>35</sup> Pismo GIODO z dnia 30 maja 2016 r. do Adama Podgórskiego – Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu RP, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/A086D7A2F73000EBC1257FC50039BC7C/%24File/516-002.pdf> (8.02.2022).

weryfikacji przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego do stosowania obserwacji obywateli, „co wpływa na prawo do prywatności osób obserwowanych”, brak regulacji zasad informowania osób o objęciu monitoringiem oraz przydatności gromadzonych i przetwarzanych danych. Za wysoce kontrowersyjne i naruszające hierarchiczność źródeł prawa uznała rozwiązanie, w myśl którego niemal wszystkie regulacje dotyczące prowadzenia wykazu osób mogących mieć związek z przestępstwami o charakterze terrorystycznym znalazłyby się w niejawnym zarządzeniu szefa ABW. Generalna Inspektor Danych Osobowych wyraziła też swoje obawy odnośnie do rozszerzenia katalogu podmiotów uprawnionych do stosowania obserwacji obywateli, „co wpływa na prawo do prywatności osób obserwowanych”, braku określenia zasad informowania osób o objęciu monitoringiem oraz dostępie do nagrań, zbyt szerokiego kryterium pozwalającego na blokowanie treści w internecie. Odnosząc się do obowiązku identyfikacji użytkowników kart przedpłaconych, Bielak-Jomaa zaznaczyła, że osiągnięcie tego celu niekoniecznie musi się wiązać z obowiązkiem prawnym rejestracji numeru. Po pierwsze, ustalenie danych użytkownika jest pośrednio możliwe przez weryfikację numeru IMEI, a po drugie, brak takiego obowiązku w innych krajach może skutkować wykorzystaniem przez osoby pragnące uniknąć identyfikacji kart SIM zakupionych u zagranicznych operatorów.

Uwagi do ustawy antyterrorystycznej zgłaszały również inne organizacje pozarządowe zajmujące się tematyką ochrony praw i wolności człowieka. Fundacja ePaństwo uznała proponowane przepisy za pozorną troskę o bezpieczeństwo, widząc w nich „pozorne rozstrzygnięcia naruszające prawa człowieka”<sup>36</sup>. Ustawę bardzo ostro skrytykowała fundacja Panoptikon, twierdząc, że jest to „kolejne zwiększenie – i tak już szerokich – uprawnień służb specjalnych i organów ścigania kosztem praw każdego z nas”<sup>37</sup>.

## Podsumowanie

Ludzka wolność nie jest niczym nieograniczoną wartością stałą. Z pewnością jest osiągnięciem cywilizacyjnym podlegającym nieustannym ingerencjom i ograniczeniom. Te wprowadzane są w imię podstawowej w hierarchii potrzeb człowieka wartości, jaką jest bezpieczeństwo. Trudno wyobrazić sobie wolność bez zapewnienia spokoju. Bezpieczeństwo właściwie pojmowane nie może ingerować w bezzasadny sposób w sferę swobód i wolności. Dlatego też tak ważne są właściwie dobrane, realnie działające mechanizmy kontrolne uniemożliwiające nadużycia. Bezpieczeństwo oparte na nadużyciu to koniec wolności i koniec demokracji.

<sup>36</sup> Pismo fundacji ePaństwo z 2 czerwca 2016 r. do Marszałka Sejmu, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2EDD11CF760F8FF4C1257FCC0044D6DD/%24File/516-003.pdf> (25.02.2022).

<sup>37</sup> W. Klicki, *Ustawa antyterrorystyczna wchodzi w życie – co się zmienia*, <https://panoptikon.org/wiadomosc/ustawa-antyterrorystyczna-wchodzi-w-zycie-co-sie-zmienia> (8.02.2022).

W sytuacjach zagrożenia ludzie są o wiele bardziej skłonni do rezygnacji ze swobód i wolności. Liczą jednak, że odpowiednio ukształtowane mechanizmy obronne demokratycznego państwa, jakimi są: konstytucyjny porządek, organy konstytucyjne i sądowe, wolne media, a także odpowiednio silnie ukształtowane poczucie odpowiedzialności przez praworządność u osób kierujących służbami i sprawujących kontrolę nad nimi, przyczynią się do wdrażania tylko niezbędnych rozwiązań i tylko w określonych granicach. Jeżeli takie mechanizmy są, to wszelkie odstępstwa od przyjętych ogólnie norm powinny być szybko korygowane, nieprawidłowości eliminowane, a proponowane rozwiązania odrzucane, zaś wdrażane rozwiązania mają odpowiednie umocowanie prawne i jest nad nimi realna kontrola. Jeżeli takich mechanizmów nie ma bądź są słabe czy niewłaściwie utrwalone i jednocześnie istnieją zakusy sterowania przy użyciu służb zachodzącymi w społeczeństwie procesami, to sytuacja może być szalenie niebezpieczna. Z pewnością utrzymaniu dobrego, zdrowego balansu pomiędzy prawami i wolnościami obywatelskimi a bezpieczeństwem i działaniami na jego rzecz nie służy – coraz bardziej powszechny we współczesnym świecie, nacechowany emocjonalnie, towarzyszący wystąpieniom wielu polityków – populizm. Kreowanie obaw, wywoływanie lęków, straszenie, sztuczne wywoływanie podziałów w imię uzyskania dostępu do uprawnień dających większą kontrolę nad drugim człowiekiem jest wyrazem braku odpowiedzialności i sporym nadużyciem.

## Bibliografia

- „Biuletyn Imigracyjny” 2016, nr 54.
- Czubkowska S., *Telekomom pomogła ustawa antyterrorystyczna. Z rynku zniknęło 8 mln przedpłaconych kart*, <https://serwisy.gazetaprawna.pl/telekomunikacja/artykuly/1061558,karty-prepaid-8-mln-ustawa-antyterrorystyczna.html> (9.01.2022).
- Francja: *Hollande odrzuca apele o zaostrzenie prawa antyterrorystycznego*, <http://www.rp.pl/Terroryzm/160729377-Francja-Hollande-odrzuca-apele-o-zaostrzenie-prawa-antyterrorystycznego.html#ap-1> (22.02.2022).
- Francuzi będą mogli łatwiej inwigilować, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/francja-nowa-ustawa-o-inwigilacji,539658.html> (21.02.2022).
- Klicki W., *Ustawa antyterrorystyczna wchodzi w życie – co się zmienia*, <https://panoptykon.org/wiadomosc/ustawa-antyterrorystyczna-wchodzi-w-zycie-co-sie-zmienia> (8.02.2022).
- Ławrynowicz-Mikłaszewicz M., *Bezpieczeństwo jako prawo człowieka w kontekście stosowania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przez uprawnione podmioty*, „Przegląd Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny” 2014, nr 4.
- Marszałek P.K., *Polskie ustawodawstwo antyterrorystyczne a prawa człowieka*, „Studia Lubuskie” 2016, t. XII.
- Mechliński P., *Francja. Przyjęcie ustawy antyterrorystycznej*, <http://www.psz.pl/91-europa/francja-przyjecie-ustawy-antyterrorystycznej> (8.02.2022).
- Pływaczewski E., *Bezpieczeństwo obywateli. Prawa człowieka. Zrównoważony rozwój*, Białystok 2017.
- Prawa człowieka w dobie pandemii. 10 miesięcy, 10 praw, 10 ograniczeń, 10 rekomendacji na przyszłość*, red. P. Kubuszewski, K. Wiśniewska, Warszawa 2021.
- Prezydent RP podpisał m.in. ustawę terrorystyczną, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,264,dziewiec-ustaw-z-podpisem-prezydenta-rp.html> (21.11.2018).

- Sibun H., *Kryzys praw człowieka*, <https://www.deutschland.de/pl/topic/polityka/amnesty-international-pandemia-koronawirusa-a-prawa-czlowieka> (12.02.2022).
- The Commissioner for Human Rights challenges the Anti-Terrorism Act before the Constitutional Tribunal*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/RPO-skarzy-ustawe-antyterrorystyczna-do-TK> (28.11.2018).
- Trybunał Konstytucyjny Hiszpanii: Lockdown łamał konstytucję*, <https://www.rp.pl/swiat/art23291-trybunal-konstytucyjny-hiszpanii-lockdown-lamal-konstytucje> (14.02.2022).
- Tyczkowska-Kowerczyk A., *Bezpieczeństwo jako potrzeba i prawo człowieka*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona” 2021, nr 40(3).
- Wróblewski M., *Bezpieczeństwo międzynarodowe a prawa człowieka*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2008, nr 1–2.

## Streszczenie

Przedmiotem artykułu są rozważania na temat granic pomiędzy wolnością a bezpieczeństwem w kontekście współczesnych zagrożeń w Europie. Wojna w Ukrainie, pandemia koronawirusa, zamachy terrorystyczne to wydarzenia, które na nowo kazały spojrzeć na to, jakimi narzędziami powinno dysponować demokratyczne państwo i jego służby. Wszystkie wymienione zajścia skutkowały przyjęciem nowych rozwiązań, które w imię bezpieczeństwa likwidowały, zawieszały bądź ograniczały prawo do wolności. Rozszerzeniu uprawnień służb kosztem bezpieczeństwa w jednych przypadkach towarzyszy pełna akceptacja społeczna, w innych zaś zdecydowany sprzeciw. Na podstawie wybranych przykładów proponowanych bądź przyjętych w poszczególnych państwach (ze szczególnym uwzględnieniem Polski) rozwiązań prawnych autor stara się znaleźć odpowiedź na pytania dotyczące zasadności ich wdrożenia w określonej formie, skutków czy w końcu źródeł sprzeciwu determinujących wyznaczenie akceptowalnych granic pomiędzy opisywanymi wartościami.

*Słowa kluczowe:* wolność, bezpieczeństwo, swobody obywatelskie, prywatność, uprawnienia służb, społeczna kontrola służb, terroryzm, pandemia, wojna w Ukrainie

## SECURITY AS A DETERMINANT OF LIMITING FREEDOM AND CIVIL LIBERTIES

### Summary

The subject of the article is a discussion of the boundaries between freedom and security in the context of contemporary threats in Europe. The war in Ukraine, the coronavirus pandemic, and terrorist attacks are events that made us look again at what tools a democratic state and its services should have at their disposal. All of them resulted in the adoption of new solutions which, in the name of security, liquidated, suspended or limited the right to freedom. Extending the powers of the services at the expense of security, in some cases is accompanied by full social acceptance, and in others by strong opposition. On the basis of selected examples of legal solutions proposed or adopted in individual countries (with particular emphasis on Poland), the author tries to find answers to questions about the legitimacy of their implementation in a specific form, effects or finally sources of objection that determine the acceptable boundaries between the described values.

*Keywords:* freedom, security, civil liberties, privacy, powers of services, social control of services, terrorism, pandemic, war in Ukraine

**Michał Tutaj**

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0002-4904-7876

**FROM MILLET MEMBERS TO CITIZENS.  
THE CIVIL CODE OF TURKEY AND THE FORMATION  
OF THE IDEA OF CITIZENSHIP IN TURKEY<sup>1</sup>**

This paper's main goal is to depict how the creation of the modern state together with modern legal system of the post-war Republic of Turkey in the 20's of the twentieth century contributed to changing the personal status of inhabitants of the remnants of the Ottoman Empire. The special attention is paid to the Turkish Civil Code<sup>2</sup>, because – in my opinion – the implementation of this legal act contributed significantly to creation of the notion of modern citizenship in Turkey.

This manuscript has the following structure. In the first part, I am presenting my approach to the notion of “citizenship”. The second part is about the millet system of Ottoman Empire and general legal background of this state. The third part depicts the creation of the Republic of Turkey and promulgation of the Turkish Civil Code. The last part discusses how this promulgation gave grounds for replacing the idea of sultan's subject with citizens of nation state.

**On citizenship**

The understanding of “citizenship” has been subject to multiple changes over centuries of European history. It was once a crucial notion from the perspective of ancient legal orders of Athens and Rome. In Athens, the citizenship was closely linked with the entitlement (and to some extent duty) to participate in the process of ruling and judging. In the Roman legal order, citizenship was also fundamental from the perspective of private law, since multiple legal acts were reserved to

---

<sup>1</sup> This work is financed from the budgetary funds for science for the years 2016–2020, as a research project within the Diamond Grant programme.

<sup>2</sup> I.e. Law number 743 dated 17 February 1926 – Türk Kanunu Medenisi (Turkish Civil Code), published in legal gazette of 4 April 1926, number 339.

Roman citizens only (e.g. testaments – *testamenti factio*). In addition, over time, Roman law recognised citizenship as a status closely related to residing on a territory subject to given authority. *Constitutio Antoniniana* of 212 AD granted Roman citizenship to all (with minor exceptions for some categories of *pergerini*) free inhabitants of Roman Empire<sup>3</sup>. This piece of imperial legislation constituted a significant change of approach to citizenship. In Athens, the core function of citizenship was to separate Athenians from non-Athenians in order to exclude the latter from, inter alia, political activity. In Rome, citizenship became the method of inclusion of inhabitants of various lands to the same political and legal environment<sup>4</sup>. In addition, the evolution of Roman law position regarding citizenship indicates the swing from the model of legal personalism to legal territorialism. The rights and duties of persons in Roman law in the period preceding *Constitutio Antoniniana* were depending on nation to which a given person belonged; whereas the discussed law indicated that legal status of citizenship is closely related to inhabiting the territory subject to authority of given power.

The *Constitutio Antoniniana*'s spread the public rights such as right to vote (*ius suffragii*), right to apply for positions in public administration (*ius Honorum*) or right to seek legal protection to new populations. Thus, the public law aspect may seem to be crucial from analysing the true impact of this legal act on legal situations of inhabitants of Roman empire. Nevertheless, probably the most important factor of acquiring citizenship was closely related to private law – the number of legal issues related to mixed citizenship statuses had to drop down. Furthermore, the status of citizenship in some fields of public law (e.g. criminal law) started to lose its significance, since the differentiation in treatment was based on the distinction between *honestiores* and *humiliores*<sup>5</sup>. Thus, from the perspective of this paper, it is worth noting that the distinctive feature of citizenship under Roman law was that it was deeply embedded in private law.

The fall of Roman empire and rise of feudalism caused that the notion of citizenship ceased to be a key term to categorise members of population. However, starting from twelfth century, we can observe re-emergence of this notion in the political, theological, and legal writings<sup>6</sup>. The primary concern was related to public rights and duties of a given person due to his or her citizenship status, in particular

---

<sup>3</sup> W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Berier, *Prawo rzymskie u podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2009, pp. 189–190. What is important, for many inhabitants the Roman citizenship was dual – i.e. they kept the initial citizenship of, for instance, their municipality. P. Gumieła, *Διδομι πολιτειαν Ρωμαίων: treść i zakres nadania obywatelstwa w “Constitutio Antoniniana”*, “Zeszyty Prawnicze” 2016, vol. 10, no. 1, p. 144.

<sup>4</sup> K. Trzeciński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006, pp. 61–62.

<sup>5</sup> R. Mathisen, *Peregrini, Barbari, and Cives Romani: Concepts of Citizenship and the Legal Identity of Barbarians in the Later Roman Empire*, “The American Historical Review” 2006, vol. 111, no. 4, pp. 1015–1016.

<sup>6</sup> K. Trzeciński, *Obywatelstwo w Europie...*, p. 84.

in relation between a given person and ruler. This way of thinking gave grounds to reflection on citizenship in following centuries. It is particularly visible when looking at conceptions of i) Jean Jacques Rousseau, who stressed that all citizens must be equal before the law and must be entitled to participate in exercising authority; and ii) Montesquieu, who perceived the citizenship as a status guarantying the fundamental rights<sup>7</sup>. Nevertheless, Montesquieu as well as Rousseau used the term “citizen” to denominate all persons being subject to a given state. Those views are reflected in the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen of 1789. The equality before law is confirmed in Art. I, the entitlement to participate in exercising authority is declared in, inter alia, Art. VI and the protection against public authorities abusing their powers is stipulated in Art. IX and X.

The Declaration and the ideas it represented had significant impact on creation of modern understanding what “citizenship” should be. In particular, the concept of same laws for all persons belonging to a given state made the notion of “citizenship” meaningful for the rise of nation states. Since all persons belonging to a given state (i.e. citizens) were equal before law, the other factors determining legal status and legal rights of a given person (e.g. confession, belonging to a given estate of the realm, feudal bonds) lost its significance. The citizenship became more important as a factor allowing to distinguish people of one state from another. Thus, citizenship became an important term from the perspective of building of nation states.

This is the reason why contemporary scholars’ primary focus is on international and public aspect of citizenship. Even though there is no uniform and commonly accepted definition of “citizenship”<sup>8</sup>, the most definition of “citizenship” explains it as a legal relationship between state and individual owing allegiance and in turn entitled to state’s protection<sup>9</sup>. This protection is often perceived as a guarantee of personal, social, and political rights<sup>10</sup>.

This short historical summary was necessary to show why the current discussions on nature and the content of citizenship are oriented on public and international laws but also to show that those discussions do not constitute the whole picture. The idea of citizenship was, from its Roman beginnings, closely related to private law as well, because Roman citizens had access to other legal institutions than non-citizens. In addition, the ideology of the Enlightenment era by spreading the ideas of equality and guaranteed rights gave grounds to creation of universal law (including private law) for all persons subject to a given state.

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 134–139.

<sup>8</sup> D. Pudzianowska, *O istocie instytucji prawnej obywatelstwa*, “Studia BAS” 2015, no. 4(44), p. 10, 35.

<sup>9</sup> The term: *citizenship* in Encyclopedia Britannica, 3 Sep. 2020, <https://www.britannica.com/topic/citizenship> (30.07.2022).

<sup>10</sup> T. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge 1950, pp. 10–11.

This was reflected in the codification movement of eighteenth to early twentieth century. For those reasons, in this paper I understand “citizenship” in a bit different way than as a special public/international-law status of individuals that indicates his/her rights and duties towards the state. For me, citizen denominates a person that is subject to the universal private law of a given state and regardless of his/her other personal statuses (e.g. religion, ethnicity). In other words, I focus on private law aspect of the citizenship as well.

Consequently, in my opinion, private law regulations can become important tools for replacing the society of individual subject to different legal orders with the modern society (i.e. the society of citizens). I believe that the history of Ottoman Empire and its successor, the Republic of Turkey, shows how this process works and how it can contribute to popularisation of the idea of “citizenship” in a given society.

### Millet system

The social order of the Ottoman Empire has been subject to multiple changes during the history. This cannot be surprising since the country of Ottomans developed from minor borderland beylik (thirteenth and fourteenth century), ruled by warring tribal elite into multinational empire spread across three continents. Thus, the organisation of the society had to evolve in order to enable incorporation into society new religion, ethnic and language groups. The need for creating the new social framework appeared to be particularly important after the conquer of cosmopolitical Constantinople in 1453 AD being the seat not only of Byzantine emperors but also of one of its highest religious authority – ecumenical patriarch of Constantinople. In addition, the Islamic tradition<sup>11</sup> approved tolerance towards people of the book (i.e. Christians, and Jews) given that they paid special tax for non-Muslims<sup>12</sup>.

For these reasons, the Ottoman Empire developed the institution of *millet*. It was a rule granting independent court of law for every non-Muslim member of society. The law applicable to a given non-Muslim depended on his/her confession

---

<sup>11</sup> In particular the so-called Pact of Umar (634–644 AD) which was believed to guarantee basic personal autonomy and protection for the Peoples of the Books, but for a price of additional public burdens. See: K. Barkey, *Aspects of Legal Pluralism in the Ottoman Empire* [in:] *Legal Pluralism and Empires, 1500–1800*, eds. L. Benton, R. Ross, New York 2013, pp. 84–85.

<sup>12</sup> It is not clear-cut whether the millet system had been functioning since the beginning of Ottoman empire or whether it was properly shaped in the nineteenth century in order to reflect some earlier traditions. However, indeed, the notion itself appeared in 19th century – the term: *Millet* [in:] *Encyclopedia of the Ottoman Empire*, eds. G. Ágoston, B. Masters, 2009, p. 383. What is important from the perspective of this paper, in the final decades of the Ottoman Empire, the millet system was functioning.



and the jurisdiction was executed by the religious hierarchy of a given religion<sup>13</sup>. Thus, for example, Jews were subject to Halakha and their disputes were resolved by a local chief rabbi. The same applied to the majority of Orthodox Christians, since they were subject to the jurisdiction of the Greek Orthodox Patriarchate<sup>14</sup>. What is important – legal status of a given person was formerly linked to his/her religion, so – to much extent and as long as it did not interfere with legal situation of Islamic subjects – there were no universal private law in the Ottoman Empire. Nevertheless, they were subject to Ottoman public law and had to observe some special restrictions for non-Muslims (e.g. wearing dress distinguishing them from Muslims, abstaining from participation in army and public administration)<sup>15</sup>.

In addition, the autonomy given to a millet was wide – millets could promulgate their own laws and collect their own taxes. The main duty of millets was to remain loyal towards the Ottoman Empire and to pay special taxes for non-Muslims.

In addition, in the Ottoman Empire, there was an additional population of non-Muslims enjoying special status – i.e. foreigners, such as Frenchmen, Englishmen, subject to legal system and jurisdiction of their local consuls under the special sultan privileges called “capitulations”<sup>16</sup>. This was another factor contributing to traditional legal pluralism of the Ottoman Empire.

The nineteenth century brought important changes in the legal order of Ottoman Empire. The period of reorganisation (*tanzimat*) lasted less than 50 years (1839–1876) but was distinctive in the Ottoman history since it was an attempt to modernise the Ottoman Empire not only in the area of military organisation and technology, but also in the field of legal order. At that time the Ottoman government carried out the series of reforms including in particular the complex reform of judiciary system by introduction of special *Nizamiye* courts combining jurisdiction over *Sharia* and selected aspects of non-religious civil law<sup>17</sup>, issuing *Edict of Islahat* declaring equality between Muslims and non-Muslims which was then confirmed by issuing the first modern constitution of the Ottoman Em-

---

<sup>13</sup> Ottomans, at the later stages, used this system to sow dissents between different nations of the same religion. For this reason, e.g. Bulgarians became grouped in a separate millet with limited jurisdiction of the orthodox ecumenical patriarch in Constantinople because of creation of the Bulgarian exarchate in 1870. See: C. Jelavich, B. Jelavich *The Establishment of the Balkan National States, 1804–1920*, 1986, p. 132.

<sup>14</sup> K. Barkey, *Aspects of Legal...*, p. 93.

<sup>15</sup> G. Bozkurt, *The Reception of Western European Law in Turkey (from the Tanzimat to the Turkish Republic, 1839–1939)*, „Islam – Zeitschrift für Geschichte und Kultur des Islamischen Orients” 1998, vol. 75 issue 2, pp. 283–284.

<sup>16</sup> M. van den Boogert, *The Capitulations and the Ottoman Legal System*, Leiden 2020; D.G. Nadolski, *Ottoman and Secular Civil Law*, „International Journal of Middle East Studies” 1977, vol. 8, issue 4, pp. 525–526. The first capitulations were granted to France nationals in sixteenth century, due to vivid and anti-Habsburg cooperation between France and Ottoman Empire.

<sup>17</sup> A. Rubin, *Legal borrowing and its impact on Ottoman legal culture in the late nineteenth century*, „Continuity and Change” 2007, vol. 22, issue 2.

pire in 1876. The formal equality – in due course – resulted in opening of Ottoman non-religious schools for non-Muslims, (periodical) revocation of special *ciziy*e tax and also obligatory military service for non-Muslims (previously for Muslims only). Nevertheless, the reforms of *tanzimat* period did not intend to delete the millet system. Instead, the legislation and political declarations – related mainly to financial and administration issues – aimed for attracting non-Muslims to more progressive agenda<sup>18</sup>.

The period of *tanzimat* also brought proclamation of selected legal codes such as Commercial Code. What is more important from the perspective of private law, the well-known *Mecelle* was announced (coming into force in parts between 1868 and 1876). This legal act can be described as a pre-civil code, since it was an attempt to codify legal rules arising from *Sharia* according to a Hanafi legal school interpretation. Such an option was chosen at that time, although there was an important faction preferring to implement translated French Civil Code instead<sup>19</sup>.

The *Mecelle* was structured in sixteen chapters combining material as well as procedural law. The text of the *Mecelle* is quite lengthy, it contains multiple examples and repetitions. It does not regulate all typical fields of private law (e.g. family law)<sup>20</sup>. For this reason, it lacks the level of generality and completeness expected from typical legal codes<sup>21</sup>. Thus, the *Mecelle* can be viewed as a rather unsuccessful, but unique attempt to put the *Sharia* – based legal rules in a code-like form associated with the European trend of codification. Nevertheless, the *Mecelle* should not be treated as a change of the form of law only. From wider perspective, the *Mecelle* was important because of common legal framework in the area of private law it created. Although *Mecelle* was based on *Sharia*, it could be used as a source of law when resolving disputes between Muslims and non-Muslims. In addition, the *Mecelle* was important as a next step of confirming state's (i.e. sultan's) power to affect the private-law sphere even though it was regulated by Shariah<sup>22</sup>.

There were multiple reasons behind the reforms (e.g. military defeats, poor “steerability” of the state, external international pressure), but the need to reinvent the legal order in order to address increasing national awareness of non-Muslims

---

<sup>18</sup> S. Shaw, E. Shaw, *Historia Imperium Tureckiego i Republiki Tureckiej*, vol. II, Warszawa 2021, pp. 208–209.

<sup>19</sup> G. Bozkurt, *The Reception...*, p. 282.

<sup>20</sup> The main Ottoman attempt to regulate family law was ephemeral act on family law of 1917 – for more information see: K. Dannies, S. Hock, *A Prolonged Abrogation? The Capitulations, the 1917 Law of Family Rights, and the Ottoman Quest for Sovereignty during World War I*, „International Journal of Middle East Studies” 2020, vol. 52, issue 2, pp. 247–249.

<sup>21</sup> More about characteristics of “proper” legal codes, see: J. Rudnicki, *Dekodyfikacja prawa cywilnego w Polsce*, Bielsko-Biała 2018, p. 28.

<sup>22</sup> A. Rubin, *Modernity as a Code: The Ottoman Empire and the Global Movement of Codification*, „Journal of the Economic and Social History of the Orient” 2016, vol. 59, issue 5, pp. 851–852.

and their separationism is often emphasised as a key factor<sup>23</sup>. The *Mecelle* should be seen as a small step forward in the process of this reinvention – it prepared the ground for creation of the common civil law for all subjects of the Ottoman Empire. Nonetheless, the main aim of the reforms in the area of equality of all subjects of the sultan was never met. The compromise reforms did not appease appetites of non-Muslims (mainly Christian ones), as they started to treat foreign powers as protectors against the Ottoman Empire that were able to effectively carry out military intervention. On the other hand, Muslims regarded reforms as one-sided privileges towards non-Muslims<sup>24</sup>. The experiment with the constitutional government (provided in the constitution of 1876) accepting limited form of parliamentarism as a form of “safety valve”<sup>25</sup> only strengthened those sentiments. Despite the growing tensions the millet system existed to the very end of the Ottoman Empire.

### **The fall of Ottoman Empire and the Civil Code**

The I World War brought the change – the war’s aftermath was the elimination of the Ottoman Empire. The process was not as quick as in the case of Austrian-Hungarian Empire, because it took place within couple of years starting from 1918. The treaty of Sevres de facto dismantling the Ottoman Empire was signed in 1920. The alternative, unlinked to *Entente* government under influence of Mustafa Kemal Atatürk was active in Anatolia and did not accept the treaty and managed to win the war with Greece what allowed to sign more beneficial treaty of Lausanne in the middle of 1923. In the meantime, the military victory allowed to consolidate power and announce formal end of the Ottoman Empire and birth of the Republic of Turkey in the end of 1922. The last element of the formal empire – the office of caliph held by the head of Ottoman dynasty was cancelled in 1924. The Ottomans were forced to exile.

Replacement of the Ottoman Empire by the Republic of Turkey was a significant change, from the perspective of the system organising ethnical groups within the state, for two reasons. First – the ideology of the new entity was based – inter alia – on the principle of nationalism<sup>26</sup>. It was understood rather in inclusive than exclusive way<sup>27</sup> – i.e. it did not deny right to be member of the Turkish

---

<sup>23</sup> G. Bozkurt, *The Reception...*, p. 284.

<sup>24</sup> S. Shaw, E. Shaw, *Historia Imperium...*, p. 214.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 220.

<sup>26</sup> Other principles – named as arrows of Kemalism – were: republicanism, populism, laicism, statism (etatism), and revolutionism.

<sup>27</sup> T. Alaranta, *The Enlightenment Idea of History as a Legitimation Tool of Kemalism in Turkey*, Helsinki 2011, pp. 27–28.

nation because of not being genetic Turk<sup>28</sup>. It was more focused on ties arising from Turkish language, common values and identification with the common history. However, the main idea was that the Republic of Turkey is a state of the Turkish people and there is no place for distinguishing other groups (e.g. millets) subject to special set of laws and their own jurisdiction. In the eyes of Atatürk and ruling elite – even if a given group did not identify themselves as ethnic Turks – it was in fact the part of the one unified Turkish nation<sup>29</sup>.

Second, the Republic of Turkey was much smaller than the Ottoman Empire and contained mainly areas that were inhabited by Turks (and other non-Arabic Muslims). Moreover, wars-related<sup>30</sup> flees and re-locations combined with massacres of civils also contributed to disappearance of some ethnic groups, in particular Greeks and Armenians. So, the Republic of Turkey was much more homogeneous country from that perspective and thus, there were no need to maintain the millet system whose aim was to manage multi-ethnic empire.

Consequently, there was no place for millet system and for millet-typical legal pluralism in the Republic of Turkey.

What is also worth noting, the another system of legal pluralism – the capitulation disappeared in similar time. They were cancelled at the beginning of the I World War (i.e. at the end of 1914)<sup>31</sup>.

Apart from those socio-political factors behind the cessation of millet system, there was also a more legal one. Namely, the treaty of Lausanne, factually superseding the treaty of Sevres, in Art. 39 says:

*All the inhabitants of Turkey, without distinction of religion, shall be equal before the law.*

*Differences of religion, creed or confession shall not prejudice any Turkish national in matters relating to the enjoyment of civil or political rights, as, for instance, admission to public employments, functions and honours, or the exercise of professions and industries<sup>32</sup>.*

Thus, the government of Turkey was formally obliged to resign from any legal solutions that could lead to differentiation of legal status because of religion. As a result, the very core of the millet system, i.e. rule that multiple ethno-religious

---

<sup>28</sup> As a side note, “Turk” was rather insulting term used to describe people of rural areas in the Ottoman period – see: S. Shaw, E. Shaw, *Historia Imperium...*, s. 565; T. Alaranta, *The Enlightenment...*, p. 26. Thus, the well-known Atatürk’s saying: *How happy is the one who says I am a Turk* (tur: *Ne mutlu Türküm diyene!*) could be also an attempt to disenchant this offensiveness of this notion.

<sup>29</sup> For a sample of Atatürk’s speech in this respect see: A. Mango, *Atatürk and the Kurds*, “Middle Eastern Studies” 1999, vol. 35, no.4, p. 20.

<sup>30</sup> As a side note, the major relocations were related rather to Greek-Turkish war than the I World War itself.

<sup>31</sup> K. Dannies, S. Hock, *A Prolonged Abrogation...*, p. 247.

<sup>32</sup> [https://wwi.lib.byu.edu/index.php/Treaty\\_of\\_Lausanne](https://wwi.lib.byu.edu/index.php/Treaty_of_Lausanne) (30.07.2022).

groups are partially subject to different jurisdictions. The state-wide, universal law became a necessary to effectively implement the peace treaty arrangements. It required not only multiple legislative works, but also *de facto* the creation of the new legal language given that the new government of Turkey aimed for superseding the old Ottoman language (being a mix of Turkish, Arabic and Persian) with the truly Turkish language. In addition, Atatürk himself believed that the legal reform can be an effective tool of civilising Turkey<sup>33</sup>. Thus, it should not be surprising that the Turkish government and parliament took extensive efforts to implement multiple legal acts in the very early years of the Republic. By 1929, Turkey promulgated i.a. the Criminal Code (1926), the Code of Civil Procedure (1927), the Code of Criminal Procedure (1929), The Enforcement and Bankruptcy Law (1929) and the Civil Code together with the Code of Obligations (1926)<sup>34</sup>.

The Civil Code and the Code of Obligations were based on the Swiss Civil Code (including the Code of Obligations) to the extent that many authors describe them as “a translation”<sup>35</sup>. The Turkish Civil Code contained multiple revolutionary changes, at least at the level of letter of law, since it did not recognise polygamy or marriages concluded before imam and differentiation between sexes in the field of inheritance and divorce law. Article 8 of the Turkish Civil Code of 1926 guaranteed the same legal capacity for everyone.

*Every person uses his/her civil rights.*

*Hence, within the limits of law, everyone is equal when it comes to being entities possessing rights and duties*<sup>36</sup>.

Moreover, the code was one universal law for every person subject to the jurisdiction of the Republic of Turkey. In Article 1, we can see the wording confirming that the same law applies to all regulated aspects without any differentiation related to socio-legal status of a given person.

*The law applies to all matters with which it's letter or spirit relate to*<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> G. Bozkurt, *The Reception...*, s. 294.

<sup>34</sup> More on reforms and the background of the civil code – see: A. Adamczyk, M. Adamczyk, *Recepcja szwajcarskiego kodeksu cywilnego w Turcji. Rewolucja czy kontynuacja?*, “Roczniki Nauk Prawnych” 2006, vol. 9.

<sup>35</sup> See e.g. U. Özsu, ‘Receiving’ the Swiss Civil Code: translating authority in early republican Turkey, “International Journal of Law in Context” 2010, vol. 6, no. 1, p. 63, G. Bozkurt, *The Reception...*, s. 294; A. Adamczyk, M. Adamczyk, *Recepcja szwajcarskiego...*, pp. 167–168. The opposite view in relation to the personal and family law parts of the code is presented by R. Miller. R. Miller, *The Ottoman and Islamic Substratum of Turkey's Swiss Civil Code*, “Journal of Islamic Studies” 2004, vol. 11, issue 3.

<sup>36</sup> This is my own translation. The original text (transcripted): *Her şahıs medeni haklardan istifade eder. Binaenaleyh kanun dairesinde haklara ve borçlara ehil olmakta herkes müsavidir.*

<sup>37</sup> The original text: *Kanun, lafziyle veya ruhiyle temas ettiği bütün meselelerde mer'idir.*

Thus, the solution applied in the code allowed to comply with the obligation imposed by the Treaty of Lausanne.

From the perspective of legal history of Turkey, the civil code of 1926 can be perceived as a culmination of the century-long process of modernizing legal reforms that were started in XIX century. However, the truth is that this regulation changed the status of the inhabitants of Turkey. They ceased to be millet members and instead they became the members of the society of a nation-state, subject to its universal private law and being under territory-related jurisdiction. Namely, they acquired citizenship from the private-law-oriented meaning discussed in the beginning of this paper.

The mechanism was to some extent similar to the one applied in Rome. The private law legislation was used to add new members to the already existing political society.

At the symbolical level, this new law could be treated as a joining to the society of civilised nations. It can be observed from the linguistical perspective. The Turkish name of the code (*Türk Kanunu Medinisi*) refers to the adjective *medeni* meaning “civil”, but also being part of the word *medeniyet* meaning “civilisation”. Many influential Turkish thinkers of the early XX century explored the difference between the “civilisation” and “culture”<sup>38</sup>. Kemalism tended to align to “civilisation” as a placeholder for rationalistic and universalistic set of values and solutions typical for modern European countries. ‘

### Concluding remarks

My aim was not to present the view that the creation of the notion of citizenship was introduced in Turkey due to the introduction of the civil code only. This legal act did not create the idea of citizenship directly. It does not use the term of *vatandaşlık* which denominates the citizenship in its dominant public-law-related perspective. Instead, I hoped was to depict that the regulation of private law (e.g. the civil code) providing universal law for all persons, irrespective of their personal status, contributes to the functioning of the *sensu largo* citizenship. The Turkish example seems to prove that providing the same legal framework for every inhabitant can be an effective way to coin the idea of belonging to one legal and political community.

As such, the Turkish civil code seems to fulfil its function. Despite the new code coming into force in 2001, the stabilising role of the civil code remained the same. It still provides all persons with the equality in terms of their legal capacity without distinction related to personal status (e.g. religion). This unify-

---

<sup>38</sup> U. Özsu, ‘Receiving’ the Swiss..., pp. 66–69.

ing effect has never been seriously doubted – the conference held in Istanbul in 1956 and shortly later summarised in the *Annales de la Faculté de Droit d’Istanbul* (vol. 5 no. 6, 1956) did not indicate that the universal nature of the code posed any problem from the sociological perspective<sup>39</sup>. Also, some later examinations confirm that despite the non-religious nature of the Civil Code, the traditionalistic population of rural areas did not challenge code’s binding force<sup>40</sup>.

It appears that the Civil Code (and other legal acts) managed to convince at least significant part of society and legal pluralism that legal pluralism is not the solution. The Code seems to have passed some stress-tests in this regard. The creation of *Refah partisi* – a political party that aimed for creation of some religion-dependent form of legal pluralism especially for Muslims. This posed a threat for the legal future of the Republic of Turkey. Consequently, the party was banned, and the ban was not challenged by the European Court of Human Rights<sup>41</sup>.

This shows that despite passage of time legal elite (and political decision-makers) do not decide to undermine the universal legal framework contributing to the idea of Turkish citizens instead of Ottoman millet members.

## Bibliography

- Adamczyk A., Adamczyk M., *Recepcja szwajcarskiego kodeksu cywilnego w Turcji. Rewolucja czy kontynuacja?*, “Roczniki Nauk Prawnych” 2009, vol. 9.
- Alaranta T., *The Enlightenment Idea of History as a Legitimation Tool of Kemalism in Turkey*, Helsinki 2011.
- Barkey K., *Aspects of Legal Pluralism in the Ottoman Empire* [in:] *Legal Pluralism and Empires, 1500–1800*, eds. L. Benton, R. Ross, New York, 2013.
- Boogert van den M., *The Capitulations and the Ottoman Legal System*, Leiden 2020.
- Bozkurt G., *The Reception of Western European Law in Turkey (from the Tanzimat to the Turkish Republic, 1839–1939)*, “Islam – Zeitschrift für Geschichte und Kultur des Islamischen Orients” 1998, vol. 75, issue 2.
- Dajczak W., Giaro T., Longchamps de Berier F., *Prawo rzymskie u podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2009.

---

<sup>39</sup> A. Izveren, *The Reception of the Swiss Civil Code in Turkey and the Fundamental Problems Arising in the Practice of Turkish Courts out of this Reception of a Foreign Civil Law*, “Annales de la Faculté de Droit d’Istanbul” 1956, vol. 5, issue 6, pp. 150–154; B. Davran, *Bericht über die Aenderungen im Türkischen ZGB gegenüber schweizerischen, verbunden mit einigen Bemerkungen über den Sinn der Rezeption*, “Annales de la Faculté de Droit d’Istanbul” 1956, vol. 5, issue 6, pp. 124–130.

<sup>40</sup> J. Starr, J. Pool, *The Impact of a Legal Revolution in Rural Turkey*, “Law & Society Review” 1974, vol. 8, issue 4.

<sup>41</sup> M. Tutaj, *Między mieszanym systemem prawnym a pluralizmem systemów prawnych na przykładzie późnego Imperium Osmańskiego*, “Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego” 2020, vol. 1, pp. 149–152.

- Dannies K., Hock S., *A Prolonged Abrogation? The Capitulations, the 1917 Law of Family Rights, and the Ottoman Quest for Sovereignty during World War I*, "International Journal of Middle East Studies" 2020, vol. 52, issue 2.
- Davran B., *Bericht über die Aenderungen im Türkischen ZGB gegenüber schweizerischen, verbunden mit einigen Bemerkungen über den Sinn der Rezeption*, "Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul" 1956, vol. 5, issue 6.
- Encyclopedia Britannica*, <https://www.britannica.com/topic/citizenship> (30.07.2022).
- Encyclopedia of the Ottoman Empire*, eds. G. Ágoston, B. Masters, 2009.
- Gumiela P., *Διδομι πολιτειαν Πρωμαιων: treść i zakres nadania obywatelstwa w "Constitutio Antoniniana"*, "Zeszyty Prawnicze" 2016, vol. 10, no. 1.
- Jelavich C., Jelavich B., *The Establishment of the Balkan National States, 1804–1920*, 1986.
- Mango A., *Atatürk and the Kurds*, "Middle Eastern Studies" 1999, vol. 35, no. 4.
- Marshall T., *Citizenship and Social Class*, Cambridge 1950.
- Mathisen R., *Peregrini, Barbari, and Cives Romani: Concepts of Citizenship and the Legal Identity of Barbarians in the Later Roman Empire*, "The American Historical Review" 2006, vol. 111, issue 4.
- Miller R., *The Ottoman and Islamic Substratum of Turkey's Swiss Civil Code*, "Journal of Islamic Studies" 2004, vol. 11, issue 3.
- Nadolski D.G., *Ottoman and Secular Civil Law*, "International Journal of Middle East Studies" 1977, vol. 8, issue 4.
- Özsu U., *'Receiving' the Swiss Civil Code: translating authority in early republican Turkey*, "International Journal of Law in Context" 2010, vol. 6, no. 1.
- Pudzianowska D., *O istocie instytucji prawnej obywatelstwa*, "Studia BAS" 2015, no. 4(44).
- Rubin A., *Legal borrowing and its impact on Ottoman legal culture in the late nineteenth century*, "Continuity and Change" 2007, vol. 22, issue 2.
- Rubin A., *Modernity as a Code: The Ottoman Empire and the Global Movement of Codification*, "Journal of the Economic and Social History of the Orient" 2016, vol. 59, issue 5.
- Rudnicki J., *Dekodifikacja prawa cywilnego w Polsce*, Bielsko-Biała 2018.
- Starr J., Pool J., *The Impact of a Legal Revolution in Rural Turkey*, "Law & Society Review" 1974, vol. 8, issue 4.
- Trzcziński K., *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006.
- Tutaj M., *Między mieszanym system prawnym a pluralizmem systemów prawnych na przykładzie późnego Imperium Osmańskiego*, "Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego" 2020, vol. 1.
- Shaw S., Shaw E., *Historia Imperium Tureckiego i Republiki Tureckiej*, vol. II, Warsaw 2021.

## Summary

This paper depicts how the changes taking place in the Ottoman Empire in its last years and the establishment of the Republic of Turkey gave grounds to creation of the notion of the nation-state citizen. This category replaced the category of millet member meaning in those circumstances, the member of a given ethno-religious group. The millet members benefited from law attributed to a given millet and thus, in the field of private law, their rights depended mainly on their personal status.

The Turkish codification of the civil law, based on the Swiss Civil Code (i.e. the ZGB) played important role in the process of creation of the category of citizen. The codification brought – in the field of private law – the idea of equality of legal capacity of entities. Consequently, it eliminated legal pluralism and the principle of legal personalism.

*Keywords:* Turkey, millet, ZGB, codification



# OD CZŁONKÓW MILLETÓW DO OBYWATELI. TURECKI KODEKS CYWILNY I KSZTAŁTOWANIE SIĘ KONCEPCJI OBYWATELSTWA W TURCJI

## Streszczenie

Artykuł prezentuje to, jak przemiany dotyczące Imperium Osmańskie pod koniec jego istnienia i powstanie Republiki Tureckiej dały podstawy do tworzenia się koncepcji obywatela państwa narodowego. Zastąpiła ona kategorię członka danej społeczności etniczno-religijnej określonej w tamtych realiach jako *millet*. Członkowie milletów korzystali z prawa przypisanego do danego milletu, a tym samym można stwierdzić, że w dziedzinie prawa prywatnego ich prawa zależały przede wszystkim od ich statusu osobistego.

Istotną rolę w procesie tworzenia się kategorii obywateli odgrywała turecka kodyfikacja prawa cywilnego oparta na szwajcarskim Kodeksie cywilnym (tj. ZGB). Wprowadzała ona w dziedzinie prawa prywatnego równość uczestników obrotu pod kątem zdolności prawnej i tym samym wyeliminowała istniejący wcześniej pluralizm prawny i zasadę prawnego personalizmu.

*Słowa kluczowe:* Turcja, kodyfikacja, ZGB, millet

**Franco Vallocchia**

Sapienza University of Rome  
ORCID: 0000-0003-2910-1481

**HUMAN AND DIVINE IN THE DIALECTIC OF POWERS  
IN ANCIENT ROME****Definition of the relationship between human and divine**

The relationship between human and divine, i.e. between priesthood and empire, is one of the central themes of human history. This theme had many developments, both in the Roman and Greco-Roman subject matters. This theme had many developments, in the Roman and in the Greco-Roman world. In ancient Rome, from the age of the reign to the age of the republic and up to the constitutions of the Emperor Justinian in the new Rome, the relationship between human and divine is always in the middle of the institutional arrangements, whether internal to the city or shared among different populations.

**The issue of human and divine powers at the origins  
of the Roman legal system**

Various are the concepts that emerge in the works of those who, in the contemporary age, have worked on qualifying the relationship between human and divine, with particular reference to the legal system of powers: they range from “separation” (Fustel de Coulanges and Mommsen)<sup>1</sup> to the “intersection” (Pais)<sup>2</sup>, from “isolation” (Schulz)<sup>3</sup> to “distinction” (Catalano)<sup>4</sup>.

Which of these concepts best represent this kind of relationship?

Let's have a look to the sources.

---

<sup>1</sup> N.-D. Fustel de Coulanges, *La cité antique*, rep. Paris 1908 (I ed. 1864), p. 293; Th. Mommsen, *Römisches Staatsrecht*, II-1, Leipzig 1874, p. 18 (*Le droit public romain*, III, Paris 1893, p. 19).

<sup>2</sup> E. Pais, *Le relazioni fra i sacerdoti e le magistrature civili nella repubblica romana* [in:] *Ricerche sulla storia e sul diritto pubblico di Roma*, I, Roma 1915, p. 271.

<sup>3</sup> F. Schulz, *Prinzipien des römischen Rechts*, München–Leipzig 1934, p. 18

<sup>4</sup> P. Catalano, *Contributi allo studio del diritto augurale*, I, Torino 1960, p. 237.

In Livy's text on the "growing city", new powers and new priesthoods are continuously instituted, although within a complex unity, such as the city-*res publica*<sup>5</sup>.

In a well-known passage of the oration dedicated to his own house, Cicero describes the relationship between human and divine within the same system, based on *mores*, whose singularity comes through the accessibility by the same people to the government of the republic and the interpretation of religion; these are two conceptually distinct activities, in the sense that they are carried out by the same people, but in distinct fields: empire and priesthood, indeed<sup>6</sup>.

Distinct are those fields, then, and this is clear in another passage of the same oration, where Cicero describes the relationship between pontiffs and laws<sup>7</sup>. In order to better understand this passage, we should think to the consecration of a temple, carried out by the pontiff on the basis of a law voted by the people, which is usually followed by a dedication, that it is carried out by the magistrate<sup>8</sup> instead.

In that moment we are at one of the epochal moments in Republican history: the dedication of the Capitoline temple to Jupiter. Epochal, as it is full of significance from a juridical-religious point of view because that dedication was made by a consul the year after the expulsion of the kings<sup>9</sup>. The temple of Jupiter symbolically stands above the republic by the priesthood (that consecrates it) and the empire (that dedicates it).

---

<sup>5</sup> Liv. 4, 4: *Quis dubitat quin in aeternum urbe condita, in immensum crescente nova imperia, sacerdotia, iura gentium hominumque instituantur?* [Who can question that in a city founded for eternity and of incalculable growth new powers, priesthoods, and rights of families and individuals, must be established? (trans. *The Loeb Classical Library*, 1976)].

<sup>6</sup> Cic. *dom.* 1, 1: *cum multa divinitus, pontifices, a maioribus nostris inventa atque instituta sunt, tum nihil praeclarius quam quod eosdem et religionibus deorum immortalium et summae rei publicae praeesse voluerunt, ut amplissimi et clarissimi cives rem publicam bene gerendo religiones, religiones sapienter interpretando rem publicam conservarent* [Gentlemen of the Pontifical College: among the many divinely-inspired expedients of government established by our ancestors, there is none more striking than that whereby they expressed their intention that the worship of the gods and the vital interest of the state should be entrusted to the direction of the same individuals, to the end that citizens of the highest distinction and the brightest fame might achieve the welfare of religion by a wise administration of the state, and of the state by a sage interpretation of religion (trans. *The Loeb Classical Library*, 1979)].

<sup>7</sup> Cic. *dom.* 136: *pontifices semper non solum ad suas caerimonias sed etiam ad populi iussa adcommodaverunt* [But let me return to the official rules that govern dedicatory ceremonies, rules which the pontiffs themselves have invariably adapted not merely to their own ritual, but also to the decrees of the people (trans. *The Loeb Classical Library*, 1979)].

<sup>8</sup> Gai. 2, 5: *quod ex auctoritate populi Romani consecratum est, ueluti lege de ea re lata* [That alone is considered *sacrum* which has been consecrated under the authority of the Roman people, for instance by *lex* (trans. F. De Zulueta, *The Institutes of Gaius*, Oxford 1958)].

<sup>9</sup> Liv. 2, 8: *nondum dedicata erat in Capitolio Iovis aedes; Valerius Horatiusque consules sortiti uter dedicaret. Horatio sorte evenit* [The temple of Jupiter in the Capitol had not yet been dedicated. Valerius and Horatius the consuls drew lots to determine which should do it. Horatius received the lot (trans. *The Loeb Classical Library*, 1976)].

Even in the centuries-old plebeian struggles, it is possible to see signs of the relationship between magistrates' power and the priesthood and, more generally, between the human plan and divine plans. It is possible to make reference to Sacred Mount's consecration, necessary from a juridical-religious point of view, to end the secession and to recompose the unity of the Roman people and, therefore, of the *res publica*<sup>10</sup>. Let us think about the *sacrosanctitas* of the tribunes and to the oath in sacred laws, in opposition to the auspicious power of patrician magistrates<sup>11</sup>. And auspicious power is one of the cruxes of matters involving the relationship between empire and priesthood.

This power, common to magistrates and priests, could lead to the idea of "intersection". However, examining the republican system from a juridical and not just a historical perspective, it is necessary to point out the right value to the methods of choosing magistrates and priests, such as to make us better understand their distinction. The choice of magistrates, managed through the electoral power of the Roman people and, at the other side, the choice of priests managed through the 'elective' power of the priests themselves; all of that continued, even when the comitial electoral principle was introduced, in the choice of the pontiff maximum, and then even in the choice of some priests organized in colleges<sup>12</sup>. This distinction, concerning the methods of choosing magistrates and priests, is reflected on the foundations of their own powers: human (with a divine contribution), concerning the magistrates; divine (with partial, conditioned, but not conditioning human contribution), concerning the priests<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Fest., *De verb. sign.*, v. *Sacer mons*, 422 e 424 – ed. Lindsay: *sacer mons appellatur trans Anienem, paullo ultra tertium miliarum: quod eum plebes, cum secessisset a patribus, creatis tribunis plebis, qui sibi essent auxilio, descendentes Iovi consecraverunt* [The mountain beyond the Aniene river, right after the third mile, is defined sacred, because when the plebeians seceded from the patricians and created the tribunes in order to protect themselves, consecrated it to Jupiter, while they were descending from it].

<sup>11</sup> Liv. 3, 55, 10: *tribunos vetere iure iurando plebis, cum primum eam potestatem creavit, sacrosanctos esse* [Whereas the tribunes are sacrosanct in consequence of the ancient oath taken by the plebs, when they first created this magistracy (trans. *The Loeb Classical Library*, 1967)].

<sup>12</sup> See my book *Collegi sacerdotali ed assemblee popolari nella repubblica romana*, Torino 2008, *passim*.

<sup>13</sup> A text by Cicero explains this distinction. Cic. *de leg. agr.* 2, 7, 17–18: *maiores nostros tam fuisse popularis ut, quem per populum creari fas non erat propter religionem sacrorum, in eo tamen propter amplitudinem sacerdoti uoluerint populo supplicari. Atque hoc idem de ceteris sacerdotiis Cn. Domitius, tribunus plebis, uir clarissimus, tulit, quod populus per religionem sacerdotia mandare non poterat, ut minor pars populi uocaretur; ab ea parte qui esset factus, is a conlegio cooptaretur* [Our ancestors had such regard for the people that, because on religious grounds it was considered unlawful for it to confer such an office, they nevertheless decided in his case, considering the importance of the priesthood, that candidates should humbly beg the people to grant them the office. And Gnaeus Domitius, tribune of the people, a man of distinguished family, passed a similar law with regard to the other priesthoods, which provided that, because the people, on religious grounds, could not confer the priesthood, the smaller half of them should be invited to attend, and the candidate chosen by that half should be co-opted in the college (trans. *The Loeb Classical Library*, 1984)].

On the base of these considerations, the structure of the Roman republic takes on a clearer profile, legally defined under the concept of “distinction”. From this perspective, we have to examine all those cases in which human and divine, as regards as the powers of priests and magistrates, seem to ‘intersect’, but actually they do not. In this context, just to mention a few cases, we can find the census of humans and the (juridical-religious) ceremony of *lustratio*; the dictatorship and its limitation over times as a guarantee towards the divine prohibition represented by *nefas*<sup>14</sup>; juridical science and its first protagonists, the pontiffs<sup>15</sup>; the priestly interpretation of the Sibylline Books and the related activities of magistrates and the senate, aimed at initiating and later giving effect to that interpretation<sup>16</sup>.

### **Distinction between human and divine powers, from the synthesis of the jurist Ulpian to the rejection of the Emperor Gratian**

The perspective remained essentially the same even when Augustus began to hold the republic. It is well known that all emperors, from Augustus onwards, assumed the office of pontiff maximum, as well as, with rare exceptions, the role of priests organized in colleges<sup>17</sup>. It was thus replicated the republican model, which the same people could hold magistracies and priesthoods for. The question, however, had developed partially different characters: the emperors assumed, according to modalities that came from republican schemes, a various number of

---

<sup>14</sup> Pomponius, D. 1, 2, 2, 18: *dictatores prodicti sunt... Hunc magistratum, quoniam summam potestatem habebat, non erat fas ultra sextum mensem* [(Accordingly) dictators were put in office ... It was not lawful for this magistrate to be kept in office longer than six months, since he had sovereign power (trans. *The Digest of Justinian*, Philadelphia 1985)].

<sup>15</sup> Pomponius, D. 1, 2, 2, 6: *interpretandi scientia et actiones apud collegium pontificum erant* [knowledge of their authoritative interpretation and conduct of the actions at law belonged to the College of Priests (trans. *The Digest of Justinian*, Philadelphia 1985)].

<sup>16</sup> See, for example, the event described by Frontinus (*aq.* 7, 5), which occurred in the years 144–143 BC: *eo tempore decemviri, dum aliis ex causis libros Sibyllinos inspiciunt, invenisse dicuntur, non esse <fas> aquam Marciam... in Capitolium perduci, deque ea re in senatu... actum* [It is said that, in that time the *decemviri*, while they were consulting Sibylline Books for other reasons, they found out that it was not admitted by Gods to bring the Marcio aqueduct to the Capitol... this issue was discussed in Senate ... it was then that the aqueduct Marcio was brought until the Capitol].

<sup>17</sup> See the lists of priests in J. Rüpke, A. Glock, *Fasti sacerdotum: die Mitglieder der Priesterschaften und das sakrale Funktionspersonal römischer, griechischer, orientalischer und judischchristlicher Kulte in der Stadt Rom von 300 v. Chr. bis 499 n. Chr.*, II, Stuttgart 2005. Among the titles of the emperors, since Augustus, the maximum pontificate immediately appeared; see, for example, the dedicatory inscription on the arch of Augustus in Susa-Turin (dating back to 9–8 BC), in CIL V.2, 7231: *IMP(eratori) CAESARI AUGUSTO DIVI F(ilio) PONTIFICI MAXIMO TRIBUNIC(ia) POTESTATE XV IMP(eratori) XIII*.

priesthoods, obviously perpetual, and a various number of magistracies, obviously not perpetual; they also assumed powers, such as the power of tribunes and the proconsular empire, which were not only disconnected from magistrate offices, but they were perpetual also. This was in strong contrast with the constitutional structure of the free *res publica*; not for foundations and contents of the powers<sup>18</sup>, but because of their common life-long feature. This character had the prerequisites for undermining the distinctive model of relationship between empire and priesthood.

Here is the theorization of Ulpian about the tripartition of public law into institutes of sacred law, magistrates and priests<sup>19</sup>. Magistrates and priests (with their own powers) are parts of a unitary system, the public law which, in Ulpian's synthesis, is part of the legal system, to be understood as "the art of goodness and fairness"<sup>20</sup>. Magistrates and priests contribute to the formation of the (living) organism which is the structure of Roman *res (publica)*, such as the priestly power and magistrates that reside in the living emperor.

Almost one hundred and fifty years after Ulpian's reflections (perhaps in 376), the irreparable happened; the crisis of the distinctive model of the relationship between empire and priesthood concretely realized: the (Christian) Emperor Gratian refused to impersonate the role of the pontiff<sup>21</sup>. The separation between priests and emperor represented the premise for the "separation" between priesthood and em-

---

<sup>18</sup> Gaius and Ulpian indicated the basis of imperial power in a public law. Gai. 1, 5: *cum ipse imperator per legem imperium accipiat* [seeing that the emperor himself receives his *imperium* (sovereign power) through a *lex* (trans. F. De Zulueta, *The Institutes of Gaius*, Oxford, 1958)]; Ulpian, D. 1, 4, 1 (by first book of Institutions): *cum lege regia, quae de imperio eius lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat* [the populace commits to him and into him its own entire authority and power, doing this by *lex regia* which is passed anent his authority (trans. *The Digest of Justinian*, Philadelphia, 1985)]. As regards the priestly powers, Augustus was elected pontiff maximum by the *comitium*, following the legally formed tradition since the third century BC (see *Res Gestae Monum. Ancyranum*, 6, 10, 2–4), and also his successors were elected to the maximum pontificate, also accessing the priestly colleges through co-optation (*Acta Arv.*, Galba Otho Vitellius, 1, 68–75).

<sup>19</sup> Ulpian, D. 1, 1, 1, 2 (by first book of Institutions): *publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat ... Publicum ius in sacris, in sacerdotibus, in magistratibus consistit* [Public law is that which respects the establishment of the Roman commonwealth ... Public law covers religious affairs, the priesthood, and office of state (trans. *The Digest of Justinian*, Philadelphia, 1985)]. On the exegesis of the text, see F. Vallocchia, *Qualche riflessione su publicum-privatum in diritto romano*, "RISG" 2016, no. 7, p. 415.

<sup>20</sup> From Celsus to Ulpian, law is the art of goodness and fairness: (D. 1, 1, 1, 1 by first book of Ulpian's Institutions) *ut eleganter Celsus definit, ius est ars boni et aequi* [For, in terms of Celsus elegant definition, the law is the art of goodness and fairness (trans. *The Digest of Justinian*, Philadelphia 1985)].

<sup>21</sup> It is probable that this refusal occurred as early as 376, shortly after the death of his father, Valentinian I, as Zosimo recounts (*Storia nuova*, 4, 36). A few years later, Graziano removed from the Senatorial Curia the *ara Victoriae*.

pire. It is not by chance that a few years later, in an imperial constitution, a Pope was called pontiff; it was the so-called Edict of Thessalonica (380), where the relationship between human (i.e. the population) and divine (i.e. the God of Christians) was mediated by two separate figures: the prince of the apostles and the prince of the Romans<sup>22</sup>.

### **The separation between priesthood and empire, from Epistle VIII of Pope Gelasius to Novella 6 of Emperor Justinian**

A considerable confirmation of this separation comes from Epistle VIII, addressed by Pope Gelasius to Emperor Anastasius in the year 494<sup>23</sup>. Authority and *potestas* are the powers given by God, respectively, to the priest and the emperor, who, however, is subject to the priest, as in the project of Augustus where the imperial authority is above all kind of powers<sup>24</sup>.

On April 17 of the year 535, forty-one years after the Epistle VIII of Pope Gelasius, the Emperor Justinian issued a constitution addressed to Epiphanius, Archbishop of Constantinople; it will be later collected in the Novellas under number 6<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> C.Th. 16, 1, 2 pr. This is the constitution with which, in 380, the *Augusti* Gratian, Valentinian and Theodosius had established that all the peoples of the empire followed the religion transmitted to the Romans by the Apostle Peter.

<sup>23</sup> Epistola VIII, A–B: *duo quippe sunt, imperator Auguste, quibus principaliter mundus hic regitur: auctoritas sacra pontificum, et regalis potestas ... subdi te debere cognoscis religionis ordine potius quam praeesse ... imperium tibi superna dispositione collatum* [Two are the powers that mainly hold this world: the holy authority to the pontiffs and the power of the king ... You know you are supposed to submit to the roles of religious order rather than exercising the command ... The imperial power has been given to you by order of God].

<sup>24</sup> *Res gestae Divi Augusti* (34, 3): *auctoritate omnibus praestiti, potestatis autem nihilo amplius habui quam ceteri qui mihi quoque in magistratu conlegae fuerunt* [After this time, I excelled all in influence (*auctoritas*), although I possessed no more official power (*potestas*) than others who were my colleagues in the several magistracies].

<sup>25</sup> Nov. 6, praef.: *maxima quidem in hominibus sunt dona dei a superna collata clementia sacerdotium et imperium, illud quidem divinis ministrans, hoc autem humanis praesidens ac diligentiam exhibens; ex uno eodemque principio utraque procedentia humanam exornant vitam. Ideoque nihil sic erit studiosum imperatoribus, sicut sacerdotum honestas, cum utique et pro illis ipsis semper deo supplicent. Nam si hoc quidem inculpabile sit undique et apud deum fiducia plenum, imperium autem recte et competenter exornet traditam sibi rempublicam, erit consonantia quaedam bona, omne quicquid utile est humano conferens generi* [The sovereign power and the *sacerdotium* are the highest gifts given to humans by the infinite mercy of God, the second one (*sacerdotium*) is at the service of divine matters, the first one rules human matter and takes care of them; they both come from an identical principle, they make better human life. As a consequence of that, priests' dignity is what the emperors will care more, due to the fact that they (the priests) pray even in favour of the emperors themselves. Indeed, if the *sacerdotium* will be

The path to follow in the reconstruction of the human-divine relationship, connected to the idea of power, after the affirmation of Christian monotheism, was differently traced by Justinian compared to the previous statements of Pope Gelasius. The *consonantia* (συμφωνία, in the Greek version of Novella 6) appears to be the principle of connection between the concepts of “separation” and “distinction”.

According to the concepts expressed in Novella 6, the two powers have in common origin and general purpose. Their distinction can be recognized: in instrumental actions, in characteristic and in the specific and exclusive purpose of the empire. And this leads to separation between people who exercise the priesthood and people who exercise the empire<sup>26</sup>.

This made feel the need to reconstruct a single organized system of powers, based on the same ‘principle’ (divine), but different in terms of their (specific) purpose, activities and characteristics, and even more in terms of persons who exercised them. A system structured on the ‘(bona) consonantia’, which could recompose priesthood and empire as parts of the same legal system, even in front of a new concept produced by Christianity: the separation.

From Justinian’s Novella 6, the differences (and divisions) between Ancient Rome and New Rome increased, till the Great Schism, traditionally located in the year 1054.

But this is another story.

## Bibliography

- Catalano P., *Contributi allo studio del diritto augurale*, I, Torino 1960.  
Fustel de Coulanges N.-D., *La cité antique*, rep. Paris 1908 (I ed. 1864).  
Mommsen Th., *Römisches Staatsrecht*, II-1, Leipzig 1874, (*Le droit public romain*, III, Paris 1893).  
Pais E., *Le relazioni fra i sacerdoti e le magistrature civili nella repubblica romana* [in:] *Ricerche sulla storia e sul diritto pubblico di Roma*, I, Roma 1915.  
Rüpke J., Glock A., *Fasti sacerdotum: die Mitglieder der Priesterschaften und das sakrale Funktionspersonal römischer, griechischer, orientalischer und judischchristlicher Kulte in der Stadt Rom von 300 v. Chr. bis 499 n. Chr.*, II, Stuttgart 2005.  
Schulz F., *Prinzipien des römischen Rechts*, München–Leipzig 1934.  
Vallocchia F., *Collegi sacerdotali ed assemblee popolari nella repubblica romana*, Torino 2008.  
Vallocchia F., *Sul concetto giuridico di ‘consonantia’*, “BIDR” 2011, no. 105.  
Vallocchia F., *Qualche riflessione su publicum-privatum in diritto romano*, “RISG” 2016, no. 7.

---

without fault and full of faith in God, and the sovereign power will govern the *res publica* which has been assigned to it with probity and competence, then there will be the harmony between them, capable of giving to the humans everything may be useful for them].

<sup>26</sup> See some reflections on the legal contents of Nov. 6, into my article *Sul concetto giuridico di ‘consonantia’*, “BIDR” 2011, no. 105, p. 306.



## Summary

The relationship between human and divine, i.e. between priesthood and empire, is one of the central themes of human history. In ancient Rome, from the age of the reign to the age of the republic and up to the constitutions of the Emperor Justinian in the new Rome, the relationship between human and divine is always in the middle of the institutional arrangements, whether internal to the city or shared among different populations.

*Keywords:* Roman law, human, divine, powers, priesthood, empire

## **BOSKIE I LUDZKIE SPRAWY W JĘZYKU WŁADZY W ANTYCZNYM RZYMIE**

### Streszczenie

Relacja między tym, co jest ludzkie, a tym, co jest boskie, czyli między kapłaństwem a władzą, jest jednym z głównych tematów historii ludzkości. W starożytnym Rzymie, od epoki królewskiej do epoki republikańskiej i aż do konstytucji cesarza Justyniana wydanych w nowym Rzymie, relacja między człowiekiem a boskością zawsze była istotnym elementem układów instytucjonalnych, czy to we wnętrzu władz miasta, czy też w relacjach między różnymi narodami żyjącymi w ramach Imperium.

*Słowa kluczowe:* prawo rzymskie, człowiek, boskość, władza, kapłaństwo, cesarstwo



# GLOS Y



**Tomasz Szczygiel**

Uniwersytet Śląski w Katowicach

ORCID: 0000-0002-7017-0000

**GŁOSA DO POSTANOWIENIA SĄDU NAJWYŻSZEGO  
Z DNIA 15 STYCZNIA 2020 R., SYGN. I KZP 10/19<sup>1</sup>**

Sąd Okręgowy w Krakowie w trybie art. 441 § 1 k.p.k. zadał Sądowi Najwyższemu następujące pytanie: „Czy po nowelizacji art. 233 k.k., tj. po dodaniu nowelą z 11 marca 2016 r. przepisu art. 233 § 1a k.k. zmianie uległ zakres podmiotowy tego typu czynu zabronionego, i czy zmianie uległy zasady odpowiedzialności za ów występki przedstawione m.in. w uchwale Sądu Najwyższego z 20 września 2007 r., sygn. akt I KZP 26/07”. Sąd Najwyższy postanowił odmówić podjęcia uchwały z przyczyn formalnych, jednak w uzasadnieniu odniósł się „na marginesie” (s. 6–18) do przedstawionego problemu. To ważny fakt, ponieważ dotychczas brakowało jakiegokolwiek orzeczenia Sądu Najwyższego w tym zakresie.

\* \* \*

W analizowanym orzeczeniu Sąd Najwyższy przedstawił dotychczasowe zapatrywania literatury i orzecznictwa na kwestie odpowiedzialności karnej z art. 233 k.k. w kontekście prawa do obrony. Mając na względzie wprowadzenie art. 233 § 1a k.k., zwrócił uwagę na następujące zagadnienia problemowe:

1. Czy zmiana ta – nowelizacja z 11 marca 2016 r. – zdezaktualizowała wyrażone w orzecznictwie stanowiska, według których nie popełnia przestępstwa fałszywych zeznań ten, kto umyślnie składa fałszywe zeznania dotyczące okoliczności mających znaczenie dla realizacji jego prawa do obrony nawet wtedy, gdy został pouczone o prawie odmowy odpowiedzi na pytania, jeżeli jej udzielenie mogłoby narazić go na odpowiedzialność karną?
2. Czy tego rodzaju rozwiązanie – zawężenie konstytucyjnego prawa do obrony na mocy ustawy zwykłej wprowadzającej art. 233 § 1a k.k. – jest zgodne z Konstytucją RP?

---

<sup>1</sup> Między złożeniem niniejszego tekstu do druku a jego publikacją Sąd Najwyższy odstąpił od kwestionowanej w niniejszej glosie praktyki. Zob. uchwała 7 sędziów SN z dnia 9 listopada 2021 r., sygn. I KZP 5/21.

3. Czy istnieje hipotetyczne niebezpieczeństwo nadużywania przez organy ścigania możliwości przesłuchiwania określonych osób w charakterze świadków zamiast w charakterze podejrzanych, aby uzyskać jakąkolwiek wskazówkę co do pożądanego kierunku prowadzonego postępowania?<sup>2</sup>

Odnosnie pierwszego zagadnienia Sąd Najwyższy podzielił stanowisko ustawodawcy, stwierdzając, że skoro ten zdecydował się potraktować składanie fałszywych zeznań w obawie przed odpowiedzialnością karną za uprzywilejowany typ przestępstwa z art. 233 k.k., to „oczywiste jest, że działanie sprawcy składającego fałszywe zeznania w obawie przed grożącą mu odpowiedzialnością karną, nie może być już rozumiane jako działanie w omawianych okolicznościach [uchwały SN I KZP 12/91; I KZP 4/07; I KZP 26/07<sup>3</sup> – przyp. T.S.] wyłączających bezprawność takiego zachowania”<sup>4</sup>. Sąd Najwyższy uznał zatem, że dotychczasowe orzecznictwo w tym zakresie straciło na aktualności. Co więcej, na poparcie swojego poglądu podkreślił – zdając się stosować *argumentum a maiori ad minus*, który zastosował również projektodawca – że odpowiedzialność karna za składanie fałszywych zeznań w obawie przed odpowiedzialnością karną nie powinna być kontestowana, skoro dopuszcza się nawet stosowanie środków przymusu bezpośredniego wobec osób podejrzanych w celu pobrania krwi, odcisków palców, wymazu ze śluzówki policzków lub innych wydzielin organizmu (art. 74 § 3a k.p.k.), a okoliczności w ten sposób stwierdzone bardzo często stanowią jedyny dowód winy<sup>5</sup>. Ponadto zauważył, że choć odmowa odpowiedzi na pytania w trybie art. 183 § 1 k.p.k. może zwrócić uwagę organów ścigania na okoliczności lub osoby, o których świadek nie chciałby zeznawać, to jednak nie oznacza to jeszcze dostarczenia jakiegokolwiek dowodu przeciwko zeznającemu. Sąd Najwyższy zaznaczył, że nawet jeżeli w efekcie tego zwrócenia uwagi

<sup>2</sup> Postanowienie SN z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. I KZP 10/19, <http://www.sn.pl/sprawy/SitePages/e-Sprawa.aspx?ItemSID=8495-7f5a1ca6-6b2d-4876-8dea-8e4526802be1&ListName=esprawa2019&Search=I%20KZP%2010/19> (10.02.2020).

<sup>3</sup> W uchwale SN z dnia 20 czerwca 1991 r. (sygn. I KZP 12/91, Lex nr 20459) sąd wyraził pogląd, iż nie jest dopuszczalne skazanie sprawcy fałszywych zeznań za przestępstwo określone w art. 247 § 1 k.k. (obecnie art. 233 § 1 k.k.), jeżeli w postępowaniu karnym, w którym występował jako oskarżony, złożył je uprzednio w charakterze świadka co do okoliczności związanych z zarzucanym mu czynem. W uchwale z dnia 26 kwietnia 2007 r. (sygn. I KZP 4/07, Lex nr 244459) Sąd Najwyższy wyjaśnił, że nie ponosi odpowiedzialności karnej na podstawie art. 233 § 1 k.k. osoba, która przesłuchana została w charakterze świadka wbrew wynikającemu z art. 313 § 1 k.p.k. nakazowi przesłuchania jej jako podejrzanej. W uchwale z dnia 20 września 2007 r. (sygn. I KZP 26/07, Lex nr 298949) Sąd Najwyższy stwierdził, że nie popełnia przestępstwa fałszywych zeznań (art. 233 § 1 k.k.), kto umyślnie składa nieprawdziwe zeznania dotyczące okoliczności mających znaczenie dla realizacji jego prawa do obrony (art. 6 k.p.k.).

<sup>4</sup> Postanowienie SN z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. I KZP 10/19, s. 15.

<sup>5</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, VIII kadencja, druk nr 207, <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=207> (29.01.2020), s. 20.

organy ścigania takie dowody rzeczywiście znajdują, to dzięki temu zostanie zrealizowany podstawowy cel procesu karnego, czyli wykrycie sprawcy przestępstwa i pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej (art. 2 § 1 pkt 1 k.p.k.)<sup>6</sup>.

Jeśli chodzi o zgodność omawianej nowelizacji z konstytucją, Sąd Najwyższy z jednej strony zauważył, że nie jest to przedmiotem jego postępowania, a z drugiej podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny odmówił nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej, w której podnoszono, że nakazanie osobie przesłuchiwanej jako świadek mówić prawdę pod groźbą odpowiedzialności karnej może naruszać art. 42 ust. 2 Konstytucji RP<sup>7</sup>.

Jeśli chodzi z kolei o niebezpieczeństwo nieodpowiednich praktyk organów ścigania na gruncie art. 233 § 1a k.k., Sąd Najwyższy dostrzegł taką możliwość, ale jak stwierdził: „przy rozstrzygnięciu przedstawionego zagadnienia ograniczył się do strony prawnej zagadnienia, a nie do analizy możliwej praktyki w stosowaniu przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania”<sup>8</sup>. I chociaż odmówił zasadniczej wykładni ustawy, to jednak zasugerował sądowi okręgowemu, że pouczenie z art. 233 § 2 k.k. powinno obejmować nie tylko § 1, ale również § 1a<sup>9</sup>.

Odnosząc się do powyższych argumentów, nie sposób uznać je za przekonujące i akceptowalne. Trudno bowiem nie zauważyć, że z jednej strony Sąd Najwyższy podziela stanowisko ustawodawcy odnośnie do potrzeby zapewnienia prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości poprzez wprowadzenie art. 233 § 1a k.k., a z drugiej dostrzega „hipotetyczne niebezpieczeństwo nadużywania przez organy ścigania możliwości przesłuchiwania określonych osób w charakterze świadków, zamiast w charakterze podejrzanych, aby uzyskać jakkolwiek wskazówkę co do pożądanego kierunku prowadzonego postępowania”<sup>10</sup>. Co istotniejsze, Sąd Najwyższy uznaje, że ustawodawca, ustanawiając omawiany przepis, wprowadził zasadę, zgodnie z którą świadek – niezależnie od tego, czy powinien uzyskać w danej sprawie status podejrzanego – ma prawo jedynie do milczenia<sup>11</sup>.

Sąd Najwyższy również jako argument przemawiający za akceptacją art. 233 § 1a k.k. wskazał za ustawodawcą na odstępstwo od obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść w postaci art. 74 § 2 k.p.k. Nie można podzielić tego rodzaju argumentu, art. 74 § 2 k.p.k. stanowi bowiem wyjątek, a czynności, którym może być poddana osoba podejrzana na tej podstawie prawnej (art. 74 § 3 i § 3a), mają charakter „nieodzownych” i polegają nie tyle na zmuszeniu osoby podejrzanego do samooskarżania się, co na utrwaleniu stanu faktycznego w postaci odcisków

---

<sup>6</sup> Postanowienie SN z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. I KZP 10/19, s. 16.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 12.

palców, zawartości alkoholu we krwi itp., których występowanie jest niezależny od woli osoby podejrzanej. Nie można wyjątków z art. 74 § 2 k.p.k. zestawiać ze zmuszaniem do zeznawania przeciwko sobie pod groźbą odpowiedzialności karnej.

Zaakceptowanie argumentu Sądu Najwyższego oznaczałoby przyjęcie, że zmuszanie do zeznawania przeciwko sobie jest tak samo „nieodzowne” dla realizacji celu procesu karnego jak utrwalenie zawartości alkoholu we krwi czy pobranie odcisków palców w rozumieniu art. 74 § 2 k.p.k. Faktów z art. 74 § 2 k.p.k. nie można ustalić w inny sposób, czego nie można powiedzieć o ewentualnych okolicznościach wyjawionych podczas zeznań przez osobę podejznaną. Mówiąc inaczej, wedle Sądu Najwyższego i ustawodawcy zeznania samooskarżające są „nieodzowne” dla dobra wymiaru sprawiedliwości. Trudno się z tym zgodzić, tym bardziej że takie podejście może w przyszłości przerodzić się w „potrzebę” wprowadzenia odpowiedzialności karnej z powodu fałszywych wyjaśnień, które też mogą być uznane za „nieodzowne” w sprawach poszlakowych, złożonych podmiotowo itp. Należy też wyrazić wątpliwość co do wykorzystania argumentu *a maiori ad minus*, ponieważ zmuszenie przesłuchiwanego do samooskarżania się wcale nie musi być uznane za mniejszą ingerencję w jego wolność niż przymusowe pobranie odcisków palców czy krwi.

Z powyższego wyłania się dość niepokojący obraz, zwłaszcza jeśli chodzi o pozycję procesową osób podejrzanych. Oto bowiem w trosce o wymiar sprawiedliwości osoby te – przesłuchiwane w charakterze świadka – nie mogą się bronić, podając nieprawdę lub ją zatajając, a jednocześnie organy ścigania nie muszą ich przesłuchiwać w charakterze podejrzanych, aby zapewnić im prawo do odmowy składania wyjaśnień, a nawet kłamstwa, ponieważ cel procesu (art. 2 k.p.k.) rzekomo uświęca środki (art. 233 § 1a k.k.). Co więcej, z argumentacji Sądu Najwyższego wynika, że niezależnie od tego, czy organy ścigania naruszają art. 313 k.p.k., to i tak zeznający fałszywie lub ukrywający prawdę poniesie odpowiedzialność z art. 233 § 1a k.k., ponieważ przysługuje mu jedynie prawo do milczenia. To z kolei oznacza, że nawet uchwała z dnia 26 kwietnia 2007 r. (sygn. I KZP 4/07, Lex nr 244459), w której Sąd Najwyższy wyjaśnił, że nie ponosi odpowiedzialności karnej na podstawie art. 233 § 1 k.k. osoba, która została przesłuchana w charakterze świadka wbrew wynikającemu z art. 313 § 1 k.p.k. nakazowi przesłuchania jej jako podejznanego, straciła na aktualności<sup>12</sup>. Z takim stanowiskiem nie można się zgodzić.

---

<sup>12</sup> „W świetle wprowadzenia art. 233 § 1a k.k., wydają się tracić aktualność wyrażane w orzecnictwie poglądy, że nie ponosi odpowiedzialności karnej na podstawie art. 233 § 1 k.k., osoba, która przesłuchana została w charakterze świadka wbrew wynikającemu z art. 313 § 1 k.p.k., nakazowi przesłuchania jej jako podejznanego (...). Podobnie wątpliwe może stać się stanowisko Sądu Najwyższego, że nie popełnia przestępstwa fałszywych zeznań (art. 233 § 1 k.k.), kto umyślnie składa nieprawdziwe zeznania dotyczące okoliczności mających znaczenie dla realizacji jego prawa do obrony (art. 6 k.p.k.)”. A. Herzog [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2018, s. 1582.



Można bowiem jeszcze zrozumieć krytyczne odniesienia do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2007 r. (sygn. I KZP 26/07) określającej bardzo szeroki zakres bezkarności fałszywych zeznań, choć autor niniejszej glosy podziela stanowisko w niej wyrażone – to jednak trudno racjonalnie kwestionować wykładnię, której dokonał Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 26 kwietnia 2007 r., i to niezależnie od treści art. 233 § 1a k.k. i intencji ustawodawcy. Wyrażony w niej pogląd stanowi wyraz gwarancyjnego podejścia do sytuacji prawnej każdego uczestnika postępowania niezależnie od statusu procesowego<sup>13</sup>. W państwie praworządnym nie może być bowiem sytuacji, że stanowiące naruszenie przepisów prawa postępowanie organów ścigania może skutkować odpowiedzialnością karną obywatela za fałszywe zeznania tylko dlatego, że pozbawiając go formalnie statusu podejrzanego, dąży się do tego aby – jak to stwierdził Sąd Najwyższy w komentowanym orzeczeniu – „uzyskać jakąkolwiek wskazówkę co do pożądanego kierunku prowadzonego postępowania”<sup>14</sup>. Prowadząca do tego wykładnia językowa i autentyczna art. 233 § 1a k.k., dokonana przez Sąd Najwyższy, niewątpliwie godzi w art. 2, art. 42 ust. 2 Konstytucji RP. I choć Sąd Najwyższy zastrzega, że poddał analizie art. 233 § 1a k.k. tylko z punktu widzenia teoretycznego, to jednak powinien dostrzec, że efekty wykładni językowej wspartej wykładnią autentyczną prowadzą do rezultatu trudnego do zaakceptowania z punktu widzenia wykładni systemowej właśnie w odniesieniu do rozwiązań procesowych i konstytucyjnych<sup>15</sup>. Nawet zwolennicy nowelizacji k.k. z 11 marca 2016 r. podkreślają, że nie może być mowy o odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania w sytuacji naruszenia obowiązku przedstawienia

---

<sup>13</sup> Cytując fragment komentarza M. Szewczyk: „W uchwale z 26.04.2007 r., I KZP 4/07 – dokonując zasadniczej wykładni ustawy, w odpowiedzi na zapytanie prawne sądu, «czy osobie, której zachowanie jest przedmiotem postępowania przygotowawczego zakończonego w fazie *in rem*, przysługuje prawo do obrony w tym postępowaniu polegające na możliwości składania fałszywych zeznań na okoliczności tego zachowania wyłączające odpowiedzialność karną z art. 233 § 1, czy też prawo do obrony na tym etapie postępowania karnego może być realizowane jedynie w wyniku skorzystania z uprawnienia określonego w art. 183 k.p.k.» – Sąd Najwyższy uchwalił, że: «Nie ponosi odpowiedzialności karnej na podstawie art. 233 § 1 osoba, która przesłuchana została w charakterze świadka wbrew wynikającemu z art. 313 § 1 k.p.k. nakazowi przesłuchania jej jako podejrzanego». W uzasadnieniu cytowanej uchwały Sąd Najwyższy podkreślił, że prawo do obrony wynikające z art. 42 ust. 2 Konstytucji RP dotyczy wszystkich stadiów postępowania, a zawarty w tym przepisie zwrot: «każdy, przeciwko komu» nie musi oznaczać, że prawo to przysługuje wyłącznie od fazy *in personam* postępowania przygotowawczego, bo proces karny posługuje się nie tylko pojęciem podejrzanego, lecz także pojęciem osoby podejrzaney. Jeżeli więc konstytucyjne prawo do obrony dotyczy wszystkich stadiów postępowania, to prawo to powinno służyć również osobie faktycznie – a nie tylko formalnie – podejrzaney. Do tego poglądu Sądu Najwyższego należy się przyłączyć”. M. Szewczyk, komentarz do art. 233 Kodeksu karnego, Lex (28.01.2020).

<sup>14</sup> Postanowienie SN z dnia 15 stycznia 2020 r., sygn. I KZP 10/19, s. 17.

<sup>15</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006, s. 69–71.

zarzutów<sup>16</sup>. Inne stanowisko oznaczałoby, że podział postępowania na fazę *in rem* i *in personam* nie ma znaczenia, a status podejrzanego i wynikające z niego prawa zależą od konkretnej sytuacji i decyzji organu procesowego.

Jednocześnie przez pryzmat komentowanego orzeczenia przebrzmiewa dość zachowawcza postawa Sądu Najwyższego, jeżeli chodzi o ewentualną sprzeczność art. 233 § 1a k.k. z art. 42 ust. 2 Konstytucji RP. I chociaż sąd ten wyraźnie stwierdził, że nie jest kompetentny do dokonywania oceny zgodności art. 233 § 1a k.k. z Konstytucją RP, to jednak trudno zaakceptować brak podjęcia próby dokonania wykładni w zgodzie z aktem najwyższej rangi. Wykładnia tego rodzaju jest obowiązkiem każdego organu dokonującego interpretacji prawa<sup>17</sup>. To w konsekwencji oznaczałoby konieczność zajęcia stanowiska w zakresie aktualności uchwały I KZP 4/07.

Warto wskazać, że sądy niższego szczebla tego rodzaju zahamowań co do niekonstytucyjności językowego rozumienia art. 233 § 1a k.k. nie przejawiają, uznając przesłuchanie w charakterze świadka w warunkach spełnienia przesłanek z art. 313 k.p.k. oraz pociąganie następnie do odpowiedzialności za złożone w tej sytuacji fałszywe zeznania za niedopuszczalne jako „swoiste sprawdzenie prawdomówności, a nawet prowokowanie do podania informacji (...), które w przyszłości będą mogły stanowić podstawę do przedstawienia zarzutów z art. 233 § 1a k.k.”, oraz „nadużycie przepisów prawa”<sup>18</sup>. Co więcej, w najnowszej literaturze i orzecznictwie występuje wyraźne stanowisko, że wprowadzenie art. 233 § 1a k.k. nie wpłynęło w ogóle na dotychczasowe – konstytucyjnie gwarantowane – rozumienie prawa do obrony w kontekście odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> „Wydaje się, że regulacja co do zasady nie narusza norm konstytucyjnych, jak i konwencyjnych. Za sprzeczne z obowiązującymi standardami w dalszym ciągu uznać jednak należy przesłuchanie sprawcy przestępstwa w charakterze świadka, mimo że zgromadzony materiał dowodowy uzasadnia przedstawienie mu zarzutu”. M.J. Szewczyk, *Zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą sprawcy lub jego najbliższym (art. 233 § 1a KK)*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 9, s. 154.

<sup>17</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni...*, s. 114.

<sup>18</sup> Wyrok SR w Skarżysku-Kamiennej z dnia 7 lipca 2017 r., sygn. II K 82/17, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/152005350001006\\_II\\_K\\_000082\\_2017\\_Uz\\_2017-07-25\\_002](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/152005350001006_II_K_000082_2017_Uz_2017-07-25_002) (29.01.2020); wyrok SR w Kętrzynie II Wydział Karny z dnia 14 marca 2019 r., sygn. II K 229/18, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/150515150001006\\_II\\_K\\_000229\\_2018\\_Uz\\_2019-03-14\\_002](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/150515150001006_II_K_000229_2018_Uz_2019-03-14_002) (29.01.2020); wyrok SO w Kielcach IX Wydział Karny Odwoławczy z dnia 10 grudnia 2018 r., sygn. IX Ka 1677/18, Legalis nr 2050548, [http://www.orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/152005000004506\\_IX\\_Ka\\_001677\\_2018\\_Uz\\_2018-12-10\\_002](http://www.orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/152005000004506_IX_Ka_001677_2018_Uz_2018-12-10_002) (29.01.2020), s. 1–5; wyrok SO w Poznaniu IV Wydział Karny Odwoławczy z dnia 22 maja 2018 r., sygn. IV Ka 358/18, Legalis nr 2111424, [www.orzeczenia.ms.gov.pl](http://www.orzeczenia.ms.gov.pl) (29.01.2020), s. 3.

<sup>19</sup> Wyrok SA w Gdańsku II Wydział Karny z dnia 21 kwietnia 2017 r., sygn. II AKa 66/17, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/151000000001006\\_II\\_AKa\\_000066\\_2017\\_Uz\\_2017-04-21\\_002](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/151000000001006_II_AKa_000066_2017_Uz_2017-04-21_002) (29.01.2020); wyrok SR w Giżycku z dnia 21 marca 2019 r., sygn. V K 110/18, <http://orzeczenia.ms.gov.pl>

Wskazówka Sądu Najwyższego, że dla przyjęcia odpowiedzialności z art. 233 § 1a k.k. niezbędne jest także pouczenie o treści tego przepisu, nie rozwiązuje zatem problemu. Wciąż jednak wątpliwe jest, czy wprowadzając art. 233 § 1a k.k., ustawodawca miał w ogóle taką możliwość, aby tak dalece wpłynąć na zakres konstytucyjnie gwarantowanego każdemu prawa do obrony, aby wręcz pozbawiać go prawa do statusu podejrzanego. Konkretnie jednak pytanie brzmi: Jak zdaniem Sądu Najwyższego kształtuje się odpowiedzialność karna zeznającego nieprawdę lub zatajającego prawdę świadka – pouczonego o treści art. 233 § 1a k.k., art. 182 k.p.k. i art. 183 k.p.k, któremu w świetle materiałów sprawy przysługiwało prawo do statusu podejrzanego (art. 313 k.p.k.)? Czy nadal, zeznając nieprawdę lub zatajając prawdę, taki świadek znajduje się w sytuacji kontratypowej, czy nie? Jaka jest podstawa prawna prawa do milczenia oraz z jakiego przepisu wynika obowiązek pouczenia o tym prawie?

Należy postulować, aby Sąd Najwyższy zajął zdecydowane stanowisko odnośnie do tej kwestii. Brak wiążącej uchwały może pogłębiać niejednorodność w podejściu do postrzegania zakresu prawa do obrony w kontekście odpowiedzialności z art. 233 § 1a k.k.

## Bibliografia

- Herzog A. [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2018.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2006.
- Szewczyk M., komentarz do art. 233 Kodeksu karnego, Lex (28.01.2020).
- Szewczyk M.J., *Zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą sprawcy lub jego najbliższemu (art. 233 § 1a KK)*, „Prokuratura i Prawo” 2018, nr 9.
- Tarapata S., Zakrzewski P., *Czy to koniec sporu dotyczącego kwestii ponoszenia odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań przez sprawcę uprzednio popełnionego przestępstwa? Rzecz o wykładni znamion typu czynu zabronionego z art. 233 § 1a k.k.* [w:] *Zmodyfikowane typy przestępstwa w teorii i praktyce sądowej*, red. J. Giezek, J. Brzezińska, Warszawa 2017.
- Zagiczek P., *Nowe typy uprzywilejowane przestępstw składania fałszywych zeznań i fałszywych opinii* [w:] *Zmodyfikowane typy przestępstwa w teorii i praktyce sądowej*, red. J. Giezek, J. Brzezińska, Warszawa 2017.

---

ms.gov.pl/content/\$N/150515100522506\_V\_K\_000110\_2018\_Uz\_2019-03-21\_001 (29.01.2020); wyrok SR w Giżycku z dnia 18 kwietnia 2019 r., sygn. VK 159/19, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/150515100522506\\_V\\_K\\_000159\\_2018\\_Uz\\_2019-04-18\\_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/150515100522506_V_K_000159_2018_Uz_2019-04-18_001) (28.01.2020). Zob. szerzej: S. Tarapata, P. Zakrzewski, *Czy to koniec sporu dotyczącego kwestii ponoszenia odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań przez sprawcę uprzednio popełnionego przestępstwa? Rzecz o wykładni znamion typu czynu zabronionego z art. 233 § 1a k.k.* [w:] *Zmodyfikowane typy przestępstwa w teorii i praktyce sądowej*, red. J. Giezek, J. Brzezińska, Warszawa 2017, s. 417; P. Zagiczek, *Nowe typy uprzywilejowane przestępstw składania fałszywych zeznań i fałszywych opinii* [w:] *Zmodyfikowane typy przestępstwa w teorii i praktyce sądowej*, red. J. Giezek, J. Brzezińska, Warszawa 2017, s. 444.

## Streszczenie

Postanowienie dotyczy kwestii odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania z art. 233 § 1a k.k. w kontekście jego wpływu na rozumienie prawa do obrony. Autor glosy krytycznie odnosi się do stanowiska, że wprowadzony nowelizacją z 11 marca 2016 r. art. 233 § 1a k.k. nie budzi wątpliwości jako wprowadzający „jedynie uprzywilejowany typ przestępstwa fałszywych zeznań”. Istniejące wątpliwości co do charakteru i zakresu nowego uregulowania mogą bowiem nie tylko wpływać na treść prawa do obrony, ale co ważniejsze – skutkować negatywną praktyką organów ścigania przekonanych o „instrukcyjnym” charakterze art. 313 k.p.k.

*Słowa kluczowe:* postanowienie, fałszywe zeznania, prawo do obrony

## **GLOSS TO THE DECISION OF THE SUPREME COURT OF 15 JANUARY 2020, I KZP 10/19**

### Summary

The commented judgment concerns the issue of criminal liability for false testimony under Art. 233 § 1a of the Penal Code, in the context of its impact on the understanding of the rights of the defence. The author of the gloss is critical of the position that the amendment of 11 March 2016, Art. 233 § 1a of the Criminal Code, does not raise any doubts as introducing “only the privileged type of the crime of perjury”.

Existing doubts about the nature and scope of the new regulation may not only affect the content of the rights of the defence but, more importantly, result in a harmful practice of law enforcement agencies convinced of the “instructional” nature of the Civil Procedure Code Art. 313.

*Keywords:* decision, false testimony, right of defence

**AFILIACJE**

Marcin Burdzik – Uniwersytet Śląski w Katowicach, ORCID: 0000-0001-6607-6663

Jaime Clemente Martínez – Universitat Jaume I De Castellón, ORCID: 0000-0002-3092-0401

Szymon Dubis – Uniwersytet Rzeszowski, ORCID: 0000-0001-9234-8066

Małgorzata Eysymontt – SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie, ORCID: 0000-0002-0030-2645

Andrzej Fellner – Politechnika Śląska, ORCID: 0000-0001-5634-5516

Radosław Fellner – Szkoła Główna Służby Pożarniczej, ORCID: 0000-0002-9095-4996

Stefan Marek Grochalski – Uniwersytet Opolski, ORCID: 0000-0003-4812-7441

Bogdan Jaworski – Uniwersytet Rzeszowski, ORCID: 0000-0001-7372-2803

Renata Kamińska – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID: 0000-0003-3357-1734

Konrad Kędzierski – Uniwersytet Rzeszowski, ORCID: 0000-0002-2952-3505

Anna Magdalena Kosińska – Uniwersytet Szczeciński, ORCID: 0000-0002-0915-874X

Ewa Kubas – Uniwersytet Rzeszowski, ORCID: 0000-0003-1952-3875

Stanisław Ludwikowski – Uniwersytet Rzeszowski, ORCID: 0000-0003-4563-5969

Grzegorz Łaskawski – Uniwersytet Rzeszowski, ORCID: 0000-0003-3640-1300

Weronika Macokina – Uniwersytet Jagielloński, ORCID: 0000-0002-8202-6292

Telesfor Marek Markiewicz – Akademia Sztuki Wojennej, ORCID: 0000-0001-6085-5906

Artur Mazurkiewicz – Uniwersytet Rzeszowski, ORCID: 0000-0003-4921-4969

Łukasz Mroczyński-Szmaj – Uniwersytet Rzeszowski, ORCID: 0000-0002-4256-5136

Monika Nowikowska – Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie, ORCID: 0000-0001-5166-8375

Magdalena Ossowska – Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0001-7255-2590

Dolores Gracja Piwek – Akademia Sztuki Wojennej, ORCID: 0000-0003-0735-9326

Helena Pérez-Beltrán – University Jaume I, ORCID: 0000-0003-2609-8600

Małgorzata Polkowska – Akademia Sztuki Wojennej, ORCID: 0000-0002-6633-2222

Paweł Romaniuk – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ORCID: 0000-0002-7217-956X

Anna Natalia Siwiec – Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie, ORCID: 0000-0001-8014-7042

Joanna Skuza – Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ORCID: 0000-0001-6450-6922

Mariusz Sokołowski – Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0002-8198-7550

Tomasz Szczygieł – Uniwersytet Śląski w Katowicach, ORCID: 0000-0002-7017-0000

Michał Tutaj – Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0000-0002-4904-7876

Elżbieta Ura – Uniwersytet Rzeszowski, ORCID: 0000-0001-6896-6790

Franco Vallocchia – Sapienza-University of Rome, ORCID: 0000-0003-2910-1481



