
ACTA IURIDICA

— *Resoviensia* —

NR 1(52)/2026

pod redakcją naukową
Piotra Sowińskiego

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



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU RZESZOWSKIEGO
RZESZÓW 2026

Redaktor naczelny
dr hab. PIOTR SOWIŃSKI, prof. UR

Z-ca redaktora naczelnego
dr hab. JAKUB M. ŁUKASIEWICZ, prof. UR
dr KATARZYNA SZWED

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 JUSTYNA CIECHANOWSKA

Asystent redakcji
mgr MARTA GOŁOWSKA
mgr KONRAD KAMIŃSKI

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 Świrgoń-Skok, 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); dr doc. Marian Bedrii (Ivan Franko National University of Lviv – Ukraine); Prof. univ. dr. Ioan Leș (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. Angelo Viglianisi Ferraro (University “Mediterranea” of Reggio Calabria – Italy)

Opracowanie redakcyjne i korekta
BERNADETA LEKACZ

Opracowanie techniczne
EWA KUC

Łamanie
BARBARA DRAŻEK-OCZOŚ

Projekt okładki
JULIA SOŃSKA-LAMPART

© Copyright by
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2026

Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons
(CC BY-NC-ND 4.0 International)



ISSN 2720-0574 eISSN 2720-5797 DOI: 10.15584/actaires

Wersją pierwotną czasopisma jest wersja drukowana

2245

WYDAWNICTWO UNIwersytetu Rzeszowskiego
35-959 Rzeszów, ul. prof. Stanisława Pigionia 6, tel. 17 872 13 69, tel./faks 17 872 14 26
e-mail: wydawnictwo@ur.edu.pl; <https://wydawnictwo.ur.edu.pl>
wydanie I; format B5; ark. wyd. 11; ark. druk. 10,5; zlec. red. 14/2026

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

SPIS TREŚCI**ARTYKUŁY**

SZYMON BERNARD BIZIOR

Rzymskie korzenie prawa karnego – dziedzictwo starożytności w świetle współczesnej regulacji obrony koniecznej i specyfika art. 25 k.k. 9

ANNA CHOCHOWSKA

Administracyjnoprawna reglamentacja wykonywania zawodu psychologa w Polsce 25

KINGA GAJEWSKA

Zakres podmiotowy prawa do nauki osób niepełnosprawnych 38

WOJCIECH J. KOSIOR

Tradycje romanistyczne w orzecznictwie sądowym w sprawach karnych 52

RITA KŁOSOWSKA-LASEK, WOJCIECH LASEK

Obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej przez lekarzy i psychologów w świetle projektowanych zmian do ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw 65

SŁAWOMIR PAWŁOWSKI

Niepewność planistyczna – zagrożenia i wyzwania 78

AGNIESZKA ROMANKO

Ostatni etap reformy Urzędu Nadzoru i Informacji Finansowej oraz Instytutu Dzieł Religijnych przeprowadzony przez papieża Franciszka 94

KAROLINA ŚWIECA

Dyskrecjonalność Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w aspekcie ochrony zbiorowych interesów klientów 103

DANIEL WIŚNIEWSKI

Przeprowadzenie dowodu z użyciem sztucznej inteligencji w polskim procesie cywilnym 115

KATARZYNA B. WOJTKIEWICZ

Identyfikacja norm dotyczących podmiotów prawnych z wykorzystaniem sztucznej inteligencji: fragmentacja systemu prawnego a potencjał identyfikatora LEI ... 131

SŁAWOMIR ZWOLAK

Zgodność inwestycji gospodarowania odpadów z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego 148

SPRAWOZDANIA

MIKOŁAJ TRUSZKOWSKI, NAWOJKA ECKHARDT

Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Jednostka w demokratycznym państwie prawnym” (Łódź, 20 maja 2025 r.) 163

AFILIACJE 167

CONTENTS**ARTICLES**

SZYMON BERNARD BIZIOR

- The Roman roots of Criminal Law – the legacy of antiquity in light of the modern regulation of necessary defence and the specificity of Art. 25 of the Criminal Code 9

ANNA CHOCHOWSKA

- Administrative-legal regulation of the profession of psychologist in Poland 25

KINGA GAJEWSKA

- The subjective scope of the right to education 38

WOJCIECH J. KOSIOR

- Roman law traditions in criminal court decisions 52

RITA KŁOSOWSKA-LASEK, WOJCIECH LASEK

- The obligation of confidentiality for physicians and psychologists in light of the proposed amendments to the Act on Patients' Rights and the Patient Ombudsman and other acts 65

SŁAWOMIR PAWŁOWSKI

- Planning uncertainty – threats and challenges 78

AGNIESZKA ROMANKO

- The last stage of the reform of the Office of Supervision and Financial Information and the Institute of Religious Works introduced by Pope Francis 94

KAROLINA ŚWIECA

- Discretion of the President of the Office of Competition and Consumer Protection against the background of the protection of the collective interests of consumers 103

DANIEL WIŚNIEWSKI

- The introduction of evidence using Artificial Intelligence in Polish Civil Proceedings 115

KATARZYNA B. WOJTKIEWICZ

Identifying legal norms on legal entities using Artificial Intelligence: Legal system fragmentation and the potential of the LEI Identifier 131

SŁAWOMIR ZWOLAK

Compliance of waste management investments with the local development plan 148

REPORT

MIKOŁAJ TRUSZKOWSKI, NAWOJKA ECKHARDT

Report from the National Scientific Conference “The Individual in a Democratic State of Law” (Łódź, 20 May 2025) 163

AFFILIATIONS 167

ARTYKUŁY

Szymon Bernard Bizior

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

ORCID: 0009-0007-2712-7203

**RZYMSKIE KORZENIE PRAWA KARNEGO –
DZIEDZICTWO STAROŻYTNOŚCI
W ŚWIETLE WSPÓŁCZESNEJ REGULACJI
OBRONY KONIECZNEJ I SPECYFIKA ART. 25 K.K.****Wprowadzenie**

Prawo rzymskie jako fundament europejskiej tradycji prawnej wywarło trwały wpływ na kształtowanie się podstawowych instytucji prawnych, w tym także norm regulujących dopuszczalność obrony przed bezprawnym zamachem na dobra chronione prawem. Jedną z takich instytucji jest obrona konieczna (łac. *defensio*), która – choć obecnie funkcjonuje w ramach prawa karnego – swoje pierwotne uzasadnienie i kształt zawdzięcza rozwiązaniom prawnym wypracowanym w starożytnym Rzymie. Już rzymscy prawnicy dostrzegali potrzebę różnicowania odpowiedzialności w zależności od kontekstu działania sprawcy, akcentując zasadę, że prawo nie może wymagać od obywatela bierności wobec bezpośredniego zagrożenia życia czy mienia.

W tradycji rzymskiej *defensio* była uznawana za naturalne prawo człowieka do ochrony własnych interesów, i to niezależnie od interwencji państwa. Zasada ta została sformułowana m.in. w Digestach Justyniańskich, gdzie stwierdzono:

Vim vi repellere licere Cassius scribit, idque ius natura comparatur: apparet autem, inquit, ex eo arma armis repellere licere¹.

Z tego fragmentu Digestów odczytać można, że „siłę wolno odeprzeć siłą”. Co istotne, obrona musiała być proporcjonalna i nie mogła przeradzać się w zemstę, co w dużej mierze odpowiada współczesnemu rozumieniu tej instytucji w ramach prawa karnego.

Obrona w przypadku ataku jest przyrodzonym i naturalnym prawem człowieka. Jest prawem, a nie obowiązkiem, o czym wydajemy się często zapominać w toczących się nieraz dyskusjach na różnych forach internetowych czy w przestrzeni

¹ D. 43, 16, 1, 27.

publicznej w ogóle. Istoty obrony koniecznej dopatrywać się można w ochronie spokoju społecznego przed atakami, gdyż prawo nie powinno ustępować przed bezprawiem.

W polskim systemie prawnym regulacja instytucji obrony koniecznej została ujęta w art. 25 Kodeksu karnego z 1997 r. Przepis ten określa warunki wyłączające bezprawność czynu zabronionego, który został popełniony w celu odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na jakiegokolwiek dobro chronione prawem. Mimo że różnice między współczesnym i rzymskim ujęciem tej instytucji są nieuniknione – zwłaszcza z uwagi na odmienne konteksty społeczno-prawne – to jednak analiza ich wspólnych fundamentów pozwala lepiej zrozumieć ewolucję pojęcia *obrona konieczna* i jego obecne znaczenie w systemie prawa karnego.

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie rzymskich korzeni instytucji obrony koniecznej, a także tego, o jakich problemach normatywnych można mówić w świetle obecnej regulacji art. 25 k.k. Posłuży temu znalezienie odpowiedzi na pytania, czy pomysłodawcą obrony koniecznej był Cynceron w obronnej mowie Milona, czy przedstawione w Prawie Rzymskim sytuacje wypełniają znamiona obrony koniecznej określone w art. 25 k.k., jakie są problemy w obecnej regulacji obrony koniecznej w prawie polskim i w jaki sposób można je te rozwiązać. W opracowaniu użyto metody dogmatyczno-prawnej, polegającej na analizie art. 25. k.k., art. 2 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także licznego orzecznictwa Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych. Przyjęto również metodę teoretyczno-prawną poprzez zbadanie komentarzy do Kodeksu karnego i monografii wielu autorytetów w zakresie prawa karnego. Ponadto przeprowadzono analizę historyczno-prawną Prawa XII Tablic, mowy Cyncerona i wypowiedzi jurystów rzymskich, aby przedstawić kontekst historyczny kontratypu obrony koniecznej.

Mowa Cyncerona w obronie Milona a rzymskie korzenie obrony Koniecznej

Jak zauważył w swym opracowaniu K. Amielańczyk, coraz częściej popełniają błąd polegający na przypisywaniu Cynceronowi powstania obrony koniecznej². Ten „błąd poznawczy” pojawia się w coraz większej liczbie opracowań, a przez to i w podręcznikach.

„Pierwsze uzasadnienie prawa do obrony koniecznej podał Cyncero w swym słynnym przemówieniu w obronie Milona w słowach: *Est enim ea non scripta sed nata lex quam non legimus nec didicimus, sed hausimus et arripuimus, quod*

² K. Amielańczyk, *Na temat kontratypu obrony koniecznej w Cic. pro Milone raz jeszcze* [w:] *Noctes iurisprudentiae. Scritti in onore di Jan Zabłocki*, red. P. Niczyporuk, A. Tarwacka, Białystok 2015, s. 22.

vim vi repellere licet (istnieje bowiem owo niepisane, lecz wrodzone prawo, którego się nie uczymy ani nie czytamy, ale które przyjmujemy i akceptujemy, iż siłą siłą odeprzeć wolno)³.

Jest to raptem jeden z przykładów wymienionego zjawiska. Warto się jednak zastanowić, czy na pewno Cyclerona można postrzegać jako ojca kontratypu obrony koniecznej. Po głębszej analizie okazuje się, że mit ten ma niezbyt wiele wspólnego z rzeczywistością.

Przed rozpoczęciem analizy należy zwrócić uwagę na stan faktyczny. Cała sytuacja wydarzyła się w okresie bardzo trudnym dla Rzymu. Republika pogłębiała się w kryzysie. Regularnie dochodziło do zamieszek i starć politycznych wrogów. Wrogami takimi od zawsze byli Milon (95–48 p.n.e.) i Klodiusz (93–52 p.n.e.). Obaj byli trybunami ludowymi. Marzeniem Milona była funkcja konsula, w realizacji tego planu skutecznie jednak przeszkadzał Klodiusz, rozbijając zbrojnie komicja wyborcze swojego wroga, a także oskarżając go o zatajanie długów, które uniemożliwiały kandydowanie⁴.

Wydarzenia związane z mową Cyclerona miały miejsce w styczniu 52 r. p.n.e., kiedy to na via Appia doszło do przypadkowego spotkania orszaku wojów Klodiusza z orszakiem Milona. Oba zastępy niezwłocznie ruszyły na siebie. Głównie dzięki przewadze liczebnej zwycięsko z tego starcia wyszła drużyna wojów Milona. W wyniku walk ranny został także sam Klodiusz. Jego niewolnicy zanieśli rannego trybuna do pobliskiej tawerny. Dowiedziawszy się o tym, Milon kazał otoczyć tawernę, a samego Klodiusza wyciągnięto na ulicę i tam zabito⁵. Milon wraz z Cyce-ronem próbował przekonywać, że to Klodiusz zaczął się na jego życie, wydaje się jednak, że obaj zdawali sobie sprawę z nieuchronności procesu – starając się w ten sposób zbudować linię obrony. Śmierć Klodiusza wywołała olbrzymie zamieszki. Aby uspokoić lud, Pompejusz zgłosił *Lex Pompeia de vi*. Była to ustawa nadzwyczajna uchwalona pod wpływem presji tłumu, która pozwalała na postawienie przed sądem Milona. Pompejuszowi, niechętnemu obydwu krnąbrnym trybunom, wizja wygnania Milona (w obliczu śmierci Klodiusza) zdecydowanie odpowiadała. W ramach ustawy przedstawiono listę 360 sędziów, z których miało pozostać 81, natomiast z każdej z trzech klas społecznych zarówno obrońca, jak i oskarżyciel mogli odrzucić po 5 (proces ten łudząco przypomina amerykańskie procesy karne i odrzucanie ławników przez adwokata i prokuratora). Ostatecznie los Milona znajdował się w rękach obrońcy – Cyclerona – i 51 sędziów.

Atmosfera procesu była od samego początku napięta. Zwolennicy Klodiusza zastraszały świadków. Regularnie tłum kierował pogróżki wobec Cyclerona.

³ A. Marek, *Obrona konieczna w prawie karnym. Teoria i orzecznictwo*, Warszawa 2008, s. 11.

⁴ W. Lacey, B. Wilson, *'Res Publica'. Roman Politics and Society according to Cicero*, Bristol 1978, s. 17.

⁵ E. Loska, „*Insidiatorem iure interfici posse*”. *Kontratypy jako sposób obrony w procesie – 'Pro Milone' Cyclerona*, „Zeszyty Prawnicze” 2008, nr 8.1, s. 68.

Sytuacja była na tyle skomplikowana, że porządku musiały pilnować wojska Pompejusza. Arpinata przez cały proces nie mógł przyzwyczaić się do zamieszek, gróźb, presji tłumu. W takich okolicznościach mowa obrońcy wypadła bardzo słabo, opublikowana w późniejszym terminie jej wersja znacząco się więc różniła od wygłoszonej przed sądem. Cynceron nie zdołał przekonać sędziów do swoich racji. Próba przedstawienia Milona w pozytywnym świetle zakończyła się niepowodzeniem, groteskowo zaś brzmiały powtarzane często próby oczerniania Klodiusza i ukazania go w roli napastnika. Obrońca przegrał proces, zaś sam Milon został wygnany do Marsylii.

Est igitur haec, iudices, non scripta, sed nata lex, quam non didicimus, accepimus, legimus, verum ex natura ipsa adripiimus, hausimus, expressimus, ad quam non docti sed facti non institui sed imbuti sumus, ut, si vita nostra in aliquas insidias, si in vim et in tela aut latronum aut inimicorum incidisset, omnis honesta ratio esset expediendae salutis⁶

– najczęściej to temu fragmentowi przypisuje się podstawy obrony koniecznej. W przytoczonej wypowiedzi Arpinata faktycznie odwołuje się do samoobrony, czyni to jednak w kontekście prawa naturalnego. Zwraca uwagę na podział między prawem pisanym a niepisanym. Zauważa, że istnieje prawo, którego Rzymianie nie czytają i nie zapisują, ale po prostu je czują. Wydaje się zatem, że celem Cyncerona było nie tyle stworzenie kontratypu, co wykazanie różnicy między prawem pisanym a niepisanym.

Nie budzi kontrowersji stwierdzenie, że Cynceron w swej mowie odwoływał się wielokrotnie do pewnej konstrukcji prawnej przypominającej w pewien sposób dzisiejszy kontratyp obrony koniecznej. Przykładem opisanej sytuacji jest chociażby poniższy cytat:

Quod si XII tabulae nocturnum furem quoquo modo, diurnum autem, si se telo defenderet, interfici impune voluerunt, quis est qui, quoquo modo quis interfectus sit, puniendum putet, cum videat aliquando gladium nobis ad hominem occidendum ab ipsis porrigi legibus?⁷

Tutaj Arpinata wskazuje sytuację, w której złodziej wdziera się pod osłoną nocy do domu. Wtedy to wybudzony ze snu właściciel domu może dobrać np. miecza, by zabić intruza i tym samym oddalić zagrożenie. Jednak warunkiem zabicia nieproszonego gościa było wcześniejsze podniesienie krzyku. Prawo rzymskie nie wymagało od zaspanego człowieka, wyrwanego ze snu, odczytania intencji złodzieja. Nie oczekiwano od ofiary odczytania zamiaru złodzieja, czy zagrożonym dobrem jest życie i zdrowie, czy mienie. Sam krzyk miał ostrzegać intruza, iż został nakryty, i ewentualnie spłoszyć. Gdyby jednak mimo ostrzeżenia nie porzucił swych zamiarów, osoba napadnięta miała prawo się bronić, nawet zabijając napastnika. Sytuacja ta (na co wskazuje sam obrońca w zdaniu: *Quod si XII tabulae nocturnum furem quoquo modo*) opisana została w Prawie

⁶ Cic., pro Mil. 4, 10.

⁷ Cic., pro Mil. 3, 9.

XII Tablic, które powstało znacznie wcześniej, kodyfikacja ta dokonała się bowiem w latach 451–449 p.n.e.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na bardzo cenne źródło, jakim jest komentarz Gaiusa do przypominającej obronę konieczną instytucji prawa rzymskiego:

*Lex duodecim tabularum furem noctu deprehensum occidere permittit, ut tamen id ipsum cum clamore testificetur: interdum autem deprehensum ita permittit occidere, si is se telo defendat, ut tamen aequo clamore testificetur*⁸.

Gaius w powyższej wypowiedzi zauważa jeszcze jeden przykład. Stwierdza, że „zabójstwem uprawnionym” może być też zabójstwo złodzieja działającego w ciągu dnia. Jest to możliwe w przypadku *furtum manifestum*, czyli kradzieży jawnej, zawartej w Prawie XII Tablic⁹. Kradzież taka miałaby się charakteryzować zuchwałością, czyli zamachem na ofiarę. Złodziej musiał być w tym przypadku uzbrojony. W wypadku człowieka niezbrojonego zamiar sprawcy odczytywano jako zagrożenie tylko dla mienia, nie dla życia i zdrowia. Gdyby jednak złodziej był uzbrojony i nie dałoby się odczytać jego zamiaru, instytucja prawna zezwalała na zabicie intruza tylko wówczas, gdyby sam dobył broni w celu przełamania obrony ofiary.

Odnosząc się do mowy Cycerona, należy to robić w ścisłym związku ze stanem faktycznym. Jak już wyżej wspomniano, potyczkę wygrała drużyna Milona dzięki swej przewadze liczebnej, zatem trudno się dziwić, że sędziowie nie przychyłili się do wersji obrońcy Milona przedstawiającej zabitego Klodiusza jako napastnika. Należy dodatkowo zwrócić uwagę, że po potyczce Milon kazał wyciągnąć rannego wroga na ulicę i tam zabić. W danej sytuacji dużo łatwiej jest się dopatrywać przekroczenia granic obrony koniecznej w postaci ekscesu ekstensywnego niż samej obrony koniecznej. Nic więc dziwnego, iż argumentacja Arpinaty o zasadzce przygotowanej przez Klodiusza okazała się nieskuteczna, mimo że poświęcił jej dużo miejsca w swej mowie¹⁰.

W argumentacji Cyceron przedstawiał Klodiusza jako złoczyńcę, niemalże rozbójnika. Według słów obrońcy miał on zagrażać nie tylko Milonowi, ale i interesom republiki, jej ustrojowi i bezpieczeństwu wszystkich obywateli. Arpinata starał się w ten sposób przedstawić wizję zabicia Klodiusza jako czyn, który jest z pożytkiem dla wszystkich obywateli i republiki. Dobrze obrazuje to poniższy fragment mowy:

*Quamquam haec quidem iam tolerabilia videbantur, etsi aequabiliter in rem publicam, in privatos, in longinquos, in propinquos, in alienos, in suos inruebat; sed nescio quo modo iam usu obduruerat et percalluerat civitatis incredibilis patientia... Fingi haec putatis, quae patent, quae nota sunt omnibus, quae tenentur? servorum exercitus illum in urbe conscripturum fuisse, per quos totam rem publicam resque privatas omnium possideret*¹¹

⁸ D. 9, 2, 4, 1

⁹ M. i J. Zabłoccy, *Ustawa XII Tablic, Tekst – tłumaczenie – objaśnienia*, Warszawa 2000, s. 56.

¹⁰ E. Loska, „*Insidiatorem iure...*”, s. 70.

¹¹ Cic., pro Mil. 28, 76.

Należy zaznaczyć, że przedstawienie Klodiusza jako zagrożenia dla republiki stawiało życie trybuna jako dobro o wyraźnie niższej wartości od dobra republiki. Argumentacja Cyncerona bardziej pasuje do dzisiejszego kontratypu stanu wyższej konieczności uregulowanego w art. 26 k.k.:

§ 1. Nie popełnia przestępstwa, kto działa w celu uchylecia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego jakimkolwiek dobru chronionemu prawem, jeżeli niebezpieczeństwa nie można inaczej uniknąć, a dobro poświęcone przedstawia wartość niższą od dobra ratowanego.

§ 2. Nie popełnia przestępstwa także ten, kto, ratując dobro chronione prawem w warunkach określonych w § 1, poświęca dobro, które nie przedstawia wartości oczywiście wyższej od dobra ratowanego¹².

W dodatku sam Cynceron stwierdził, że zabójstwo Klodiusza miało ratować Republikę Rzymską. W swych słowach stwierdził, że Tytus Anoniusz przyniósł wielkie korzyści republice, a sam czyn – wielką radość Rzymowi i całej Italii. obrońca porównywał potęgę Milona do największych zwycięstw cesarzy rzymskich:

Nunc enim quis est qui non probet, qui non laudet, qui non unum post hominum memoriam T. Annium plurimum rei publicae profuisse, maxima laetitia populum Romanum, cunctam Italiam, nationes omnis adfecisse et dicat et sentiat? Non quo vetera illa populi Romani gaudia quanta fuerint iudicare: multas tamen iam summorum imperatorum clarissimas victorias aetas nostra vidit, quarum nulla neque tam diuturnam attulit laetitiam nec tantam¹³.

Próbując usprawiedliwić postępowanie postawione przed sądem trybuna ludowego, Cynceron zaznaczał także wielokrotnie, że prawo nie zabraniało noszenia broni. W dodatku wskazywał na prawo umożliwiające zabicie spiskującego rozbójnika, którym miał być Klodiusz. W ten sposób Arpinata próbował udowodnić tezę o „zabójstwie usprawiedliwionym”.

Ostatnim mitem związanym z mową Cyncerona jest wywodzenie przesłanki konieczności obrony koniecznej. Wielu badaczy upatruje jej w następującym fragmencie:

Atqui si tempus est ullum iure hominis necandi, quae multa sunt, certe illud est non modo iustum, verum etiam necessarium, cum vi vis inlata defenditur¹⁴.

Jak zauważa K. Amielińczyk, wynika to z powierzchownej analizy tekstu¹⁵. Szczególną uwagę badacz zwraca na słowo *necessarium*. Jego zdaniem należy wziąć pod uwagę kontekst słów. Przyznaje on, że słowo to oznacza „konieczne” lub „niezbędne”. Nie dziwi więc błędne przeświadczenie osób analizujących tekst. Amielińczyk zauważa jednak, że konieczność oznacza tutaj coś innego. Jak wspomniano wcześniej, Cynceron forsował tezę o „zabójstwie uprawnionym”.

¹² Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553.

¹³ Cic., pro Mil. 28, 77.

¹⁴ Cic., pro Mil. 4, 9.

¹⁵ K. Amielińczyk, *Na temat kontratypu...*, s. 31.

Próbował przekonać sąd, że zabójstwo było nie tylko zgodne z prawem, ale też konieczne dla ochrony interesów republiki. Trudno dopatrzeć się jego związku z zagrożeniem życia Milona. W związku z tym nie można zgodzić się z poglądem łączącym ten fragment wypowiedzi Cyncerona z przesłanką konieczności.

Podsumowując, nie można zgodzić się z tezą mówiącą, że pomysłodawcą obrony koniecznej był Cynceron, głównie dlatego, że sam obrońca Milona odwoływał się do instytucji znanych już prawu rzymskiemu od około 400 lat. Innym argumentem obalającym wspomniane założenie jest fakt odnoszenia się przez Arpinatę bardziej do instytucji stanu wyższej konieczności niż obrony koniecznej. Ponadto stan faktyczny odbiega bardzo od kontratypu obrony koniecznej. Nie dość, że orszak wojów Milona miał zdecydowaną przewagę liczebną, to jeszcze sposób, w jaki zginął Klodiusz, bardziej przypomina przekroczenie granic obrony koniecznej niż działanie w jej ramach. Błędne jest także przypisywanie przesłanki konieczności obrony mowie Cyncerona, gdyż słowo *necessarium* należy postrzegać w kontekście stanu wyższej konieczności. W świetle moich rozważań należy stwierdzić jednoznacznie, że popularna opinia przypisująca stworzenie podstaw obrony koniecznej Cynceronowi jest błędna. Takie przeświadczenie wynikać może ze zbyt pobieżnej analizy źródeł bądź nieznamomości okoliczności faktycznych sprawy. Wciąż jednak należy pamiętać, iż Cynceron był wybitnym mówcą sądowym.

Obrona konieczna w Prawie XII Tablic w świetle znamion uregulowanych w art. 25 k.k.

Artykuł 25 § 1: „Nie popełnia przestępstwa, kto w obronie koniecznej odpiera bezpośredni, bezprawny zamach na jakiegokolwiek dobro chronione prawem. § 2. W razie przekroczenia granic obrony koniecznej, w szczególności gdy sprawca zastosował sposób obrony niewspółmierny do niebezpieczeństwa zamachu, sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet odstąpić od jej wymierzenia. § 2a. Nie podlega karze, kto przekracza granice obrony koniecznej, odpierając zamach polegający na wdarciu się do mieszkania, lokalu, domu albo na przylegający do nich ogrodzony teren lub odpierając zamach poprzedzony wdarciem się do tych miejsc, chyba że przekroczenie granic obrony koniecznej było rażące. § 3. Nie podlega karze, kto przekracza granice obrony koniecznej pod wpływem strachu lub wzburzenia usprawiedliwionych okolicznościami zamachu”.

Obrona konieczna jest kontratypem, więc okolicznością wyłączającą bezprawność czynu, przez co nie można przypisać winy sprawcy. Jest również jedną z najważniejszych instytucji opisanych w obecnie obowiązującym Kodeksie karnym. Świadczyć o tym może np. niski numer artykułu. Tak szybkie określenie

w Kodeksie tej konstrukcji prawnej może świadczyć o intencjach ustawodawcy, a także o wadze samego kontratypu dla całego porządku prawnego. Mówiąc o celu ustawodawcy w zakresie regulacji obrony koniecznej, należy oddać głos prof. J. Majewskiemu¹⁶, *ratio legis* ustawodawcy upatruje on bowiem w potrzebie ochrony dóbr prawnych przed bezprawnymi zamachami, godząc jednocześnie w dobra napastnika w określonych granicach. Tutaj warto zwrócić uwagę na wyrok Sądu Najwyższego, w którym przedstawił on pogląd mówiący o tym, że „[i]nstitucja obrony koniecznej ma na celu nie tylko ochronę dobra bezprawnie i bezpośrednio zaatakowanego, ale również kształtowanie zasady, że prawo nie powinno ustępować przed bezprawiem”¹⁷.

Badacze zgodnie dzielą znamiona obrony koniecznej na dwie grupy. Pierwszą z nich stanowią znamiona startujące obronę konieczną. Wśród nich można wyróżnić: zamach, bezpośredniość zamachu, bezprawność zamachu i skierowanie tego zamachu na dobro chronione prawnie. To przypuszczenie potwierdzają także liczne przykłady z orzecznictwa¹⁸. Czy jednak sytuacja wywiedziona z Prawa XII Tablic, dotycząca wtargnięcia złodzieja do domu pod osłoną nocy, spełnia kryteria, by obronę przed takim intruzem można było uznać za obronę konieczną?

Zamachem nazywamy zachowanie człowieka – działanie lub zaniechanie – które faktycznie godzi w dobro prawnie chronione. W doktrynie kontrowersje budzi kwestia tego, czy jako zamach traktować można wykonywanie własnego prawa, łamiąc zasady współzycia społecznego. A. Marek uważa, że założenie takie nadmiernie rozszerzałoby bezprawność zamachu¹⁹. Z poglądem takim nie zgadza się jednak A. Zoll²⁰. Wydaje się, że zachowanie złodzieja polegające na wdarciu się pod osłoną nocy do domu należy postrzegać jako zamach.

Według M. Budyn-Kulig bezpośredniość to sytuacja, w której stworzone zostało takie niebezpieczeństwo dla dobra prawnego, które może się natychmiast zaktualizować. Zauważa ona także, że bezpośredniość trwa tak długo, jak utrzymywany jest stan niebezpieczeństwa wywołany zachowaniem sprawcy²¹. W piśmiennictwie dodaje się także, iż zamach powinien osiągnąć co najmniej fazę usiłowania. Co ważne, jak zauważa orzecznictwo, bezpośredniości nie wyklucza również atak przerwany w celu jego ponowienia w krótkim odstępie czasu²². Należy też zwrócić uwagę, że bezpośredniość nie musi równać się rozpoczęciu

¹⁶ J. Majewski, art. 25 [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2024, LEX.

¹⁷ Wyrok SN z dnia 27 lipca 1973 r., sygn. IV KR 153/73.

¹⁸ Np. wyrok SN z dnia 12 kwietnia 2006 r., sygn. II KK 236/05

¹⁹ A. Marek, *Obrona konieczna...*, s. 50.

²⁰ W. Wróbel, A. Zoll, art. 25 [w:] *Kodeks karny. Część ogólna*, t. I, cz. I: *Komentarz do art. 1–52*, Warszawa 2016, LEX.

²¹ M. Budyn-Kulig, M. Mozgawa i in., art. 25 [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX.

²² Np. wyrok SN z dnia 8 lutego 1985 r., sygn. IV KR 18/85; wyrok SA w Szczecinie z dnia 10 stycznia 2019 r., sygn. II AKa 222/18.

zamachu. W jednym z wyroków Sąd Najwyższy stwierdził, że z bezpośredniością mamy do czynienia także wtedy, gdy istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że zagrożone atakiem dobro zostanie zaatakowane w najbliższej chwili²³. Szczególnie wskazany wyrok pozwala nam przypisać sytuacji znanej z Prawa XII Tablic przesłankę bezpośredniości, należy bowiem uznać, że chwila wdarcia się w nocy do domu w celu zabicia domowników jest momentem, gdzie z wysokim prawdopodobieństwem można stwierdzić, że w najbliższej chwili zostanie zaatakowane dobro w postaci życia lub zdrowia.

O bezprawności zamachu należy mówić w sytuacji, gdy zachowanie jest sprzeczne z obowiązującym porządkiem prawnym. Jak wskazuje V. Konarska-Wrzosek, zachowanie takie może być zarówno przestępstwem, wykroczeniem, nadużyciem przysługującego prawa, jak i czynem zabronionym, który ze względu na wiek lub stan psychofizyczny sprawcy nie jest obciążony odpowiedzialnością karną²⁴. Nie są nimi jednak niewykonanie umowy ani czyn dokonany po uzyskaniu uprzedniej zgody dysponenta prawa. Szczególnie skomplikowanym zagadnieniem jest instytucja obrony koniecznej wobec działań funkcjonariuszy publicznych. Problem ten w swym komentarzu wyjaśnił prof. J. Gizek²⁵. Należy w pierwszej kolejności sprawdzić, czy działania funkcjonariuszy są zgodne z prawem. Jeśli odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, nie można mówić o bezprawności zamachu, przez co nie występuje obrona konieczna. Nie ulega zatem wątpliwości, że samo włamanie się do domu pod osłoną nocy, a już na pewno próba ataku na domowników jest czynem sprzecznym z obowiązującym w Republice Rzymskiej porządkiem prawnym. W takiej sytuacji bezsprzeczny jest również kierunek zamachu. Jego celem jest dobro prawnie chronione, jakim niewątpliwie jest życie i zdrowie ludzkie.

Kolejnym typem znamion obrony koniecznej są znamiona określające działanie w obronie koniecznej. W tej grupie zaliczyć można zachowanie zaatakowanego, które musi być nakierowane na odparcie zamachu, konieczność obrony.

Istotą obrony koniecznej jest odparcie zamachu. Z tym twierdzeniem zgadzają się wszyscy. W monografiach często podkreśla się, że nie musi być to tylko działanie, ale może być to także zaniechanie. Przykład zaniechania stanowiącego obronę konieczną przedstawił prof. A. Wąsek²⁶, nakreślił on bowiem sytuację, w której właściciel psa, który został zaatakowany, nie wykonuje żadnej czynności w celu powstrzymania zwierzęcia od rzucenia się na agresora. Dodać należy, że jak zauważył w jednym ze swych wyroków Sąd Apelacyjny w Warszawie, możliwe jest działanie w ramach obrony koniecznej z użyciem narzędzia, nawet jeśli sam napastnik narzędzia nie używał. Ponadto w tym samym orzeczeniu sąd

²³ Wyrok SN z dnia 11 grudnia 1978 r., sygn. II KR 266/7, LEX.

²⁴ V. Konarska-Wrzosek, art. 25 [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2023, LEX.

²⁵ J. Gizek, art. 25 [w:] *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX.

²⁶ A. Wąsek, art. 25 [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, t. 1, Gdańsk 1999, s. 212–213.

podkreślił, że osoba zaatakowana nie ma obowiązku uciekać²⁷. Należy się też pochylić nad kwestią dotyczącą tego, czy przy dotarciu zamachu można poza dobrem napastnika ugodzić także dobro osoby trzeciej. Jednak w wyroku Sąd Najwyższy definitywnie stwierdził, że w przypadku godzenia w dobro osoby trzeciej zachowanie nie mieści się w ramach obrony koniecznej²⁸. Analizując przypadek z prawa rzymskiego przez pryzmat tej przesłanki, ponownie należy stwierdzić, że i tę przesłankę opisany w Prawie XII Tablic czyn spełnia, zdecydowanie bowiem obrona przed napastnikiem, a w konsekwencji jego zabicie jest działaniem nakierowanym na odparcie ataku. Prawo XII Tablic oczywiście nie precyzuje sposobu zabicia złodzieja, natomiast wydaje się, że zabójstwo dokonane miało być przez działanie. Wart uwagi jest także fakt, że zabicie napastnika w prawie rzymskim nie godziło w żaden sposób w dobro osoby trzeciej.

Konieczność obrony jest jedną z kwestii najbardziej wzbudzających spory w doktrynie. Problem polega przede wszystkim na podziale na względną i bezwzględną subsydiarność. Punktem wyjścia w dyskusji na ten temat powinien być art. 2 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka:

Prawo każdego człowieka do życia jest chronione przez ustawę. Nikt nie może być umyślnie pozbawiony życia, wyjąwszy przypadki wykonania wyroku sądowego skazującego za przestępstwo, za które ustawa przewiduje taką karę.

2. Pozbawienie życia nie będzie uznane za sprzeczne z tym artykułem, jeżeli nastąpi w wyniku bezwzględnego koniecznego użycia siły:

a) w obronie jakiegokolwiek osoby przed bezprawną przemocą.

Z ust. 2, a szczególnie lit. a, wynika że jeśli obrona konieczna polega na umyślnej ingerencji w dobro napastnika, to musi być ona konieczna, aby odeprzeć zamach. Jest to więc pełna subsydiarność, gdyż nie ma innego racjonalnego sposobu na oddalenie zagrożenia. Inną koncepcją jest samoistność obrony koniecznej. Według tej idei odpieranie zamachu kosztem dobra napastnika usprawiedliwione jest samym bezprawnym i bezpośrednim zamachem, a warunkiem obrony koniecznej nie jest brak możliwości uniknięcia zagrożenia inaczej niż przez poświęcenie dobra napastnika. Znamię konieczności odnosi się natomiast tylko do umiarkowanego sposobu obrony i ewentualnej współmierności dóbr. W doktrynie wyróżnia się także trzecią zasadę – względną subsydiarność i względną samoistność. Zakłada ona, iż obrona konieczna jest uzasadniona, gdy nie było innego racjonalnego sposobu uniknięcia niebezpieczeństwa, jednak zaatakowany nie ma obowiązku ucieczki, gdyż atakuje się też jego prawo przebywania w danym miejscu, którego również może bronić. Wśród opisanych rozbieżności należy jednak pamiętać o jednym: zachowanie zaatakowanego polegające na odparciu zamachu ma być przede wszystkim skuteczne przy jednoczesnym jak najmniejszym wyrządzeniu szkody napastnikowi.

²⁷ Wyrok SA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. II AKa 328/19.

²⁸ Wyrok SN z dnia 17 stycznia 2013 r., sygn. V KK 99/12.

Przesłankę konieczności zauważało też prawo rzymskie. Przemyslenia takie dotyczące prawa karnego i obrony koniecznej formowali już rzymscy juryści. Przykładem może być tutaj Ulpian, mówiąc:

*Furem nocturnum si quis occiderit, ita demum impune feret, si parcere ei sine periculo suo non potuit*²⁹.

W tej wypowiedzi Ulpian usprawiedliwia zabicie człowieka (intruza) strachem o własne życie, nie zaś strachem o swój majątek. Obrona konieczna była jednak możliwa jedynie wtedy, gdy zaatakowany nie miał innego wyjścia, by oddalić zamach. Ulpian nie był jedynym jurystą, który wypowiedział się na temat konieczności obrony koniecznej. Bardzo cenną wypowiedź pozostawił po sobie także Paulus:

*Si quis furem nocturnum vel diurnum cum se telo defenderet occiderit, hac quidem lege non tenetur, sed melius fecerit, qui eum comprehensum transmittendum ad praesidem magistratibus optulerit*³⁰.

W tym fragmencie jurysta wypowiada się dość sceptycznie wobec zabicia napastnika. Naturalnie stwierdza, że osoba taka nie będzie ponosić odpowiedzialności. Zauważa natomiast, że lepszym rozwiązaniem jest pojmanie intruza i postawienie go przed oblicze namiestnika. Paulus nie wspomina jednak nic o ryzyku, jakie niesie ze sobą taka próba. Ze względu właśnie na nie zasadna wydaje się bezkarność zaatakowanego w wypadku pozbawienia życia napastnika.

Największe spory w doktrynie budzi jednak zamiar odparcia ataku, którym ma być motywowane działanie lub zaniechanie broniącego się. Strona podmiotowa jest tematem bardzo wiele sporów. Kwestią sporną jest, czy osoba odpierająca zamach powinna być świadoma samego zamachu. Jednoznaczny pogląd wygłosiła w swoim komentarzu A. Grześkowiak³¹. Stwierdza ona, że obrona konieczna musi być podjęta świadomie, a broniący się musi zdawać sobie sprawę z zamachu. Dodaje, iż obrona konieczna, która jest nieświadoma, jest naruszeniem normy, a nie kontratypem. Zauważa natomiast, że obrona konieczna nie musi być podjęta w celu odparcia zamachu, ale powinna wynikać z woli obrony. Taki sam pogląd wyraził Sąd Apelacyjny w jednym ze swoich wyroków dotyczących obrony koniecznej³².

Zupełnie odmienne stanowisko w swym komentarzu przedstawia natomiast J. Majewski. Swoją opinię opiera na wykładni językowej przepisu art. 25 k.k. Stwierdza, że skoro ustawodawca nie przedstawił w ustawie wymogu świadomości, to takiego wymogu nie ma. W swym komentarzu zaprezentował dwie

²⁹ D. 48, 8, 9.

³⁰ Coll. 7, 2, 1

³¹ A. Grześkowiak, K. Wiak, art. 25 [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2024, Legalis.

³² Wyrok SA w Łodzi z dnia 17 grudnia 2013 r., sygn. II AKa 207/13.

sytuację³³. W pierwszym wariancie rowerzysta postanowił wyrwać staruszce torebkę. Zbliżając się do niej, został jednak uderzony lecącym kamieniem, rzuconym wcześniej przez okolicznego chuligana, co godziło w dobro rowerzysty, jakim jest zdrowie. Chuligan nie wie, że znalazł się w bezpośredniej sytuacji zagrożenia dla mienia staruszki. W drugiej sytuacji zaatakowany przekonany, że celem zamachu jest jego mienie, w celu jego obrony zabija napastnika. Nie wie jednak, że jego czyn jest współmierny do zagrożenia, gdyż celem atakującego było zabicie broniącego się. Majewski uważa, w przeciwieństwie do Grześkowiak, że strona podmiotowa w przypadku obrony koniecznej nie jest istotna. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że pogląd reprezentowany przez profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego wśród badaczy cieszy się szerszym uznaniem. Również orzecznictwo potwierdza zamił konieczności świadomości zamachu przez broniącego się. Nie zmienia to natomiast faktu, że argumenty profesora Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie też należy uznać za słuszne.

Wydaje się, że w prawie rzymskim również można się doszukiwać działania z zamiarem odparcia zamachu, a na pewno konieczności świadomości zamachu. Świadczy o tym przede wszystkim fakt obowiązku podniesienia krzyku przed rozpoczęciem obrony w celu ostrzeżenia intruza. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie, w którym zauważono, że broniący się nie ma obowiązku informowania, że będzie odpierał atak, gdyż taki wymóg stawiałby w uprzywilejowanej pozycji napastnika³⁴. Sędziowie dostrzegli więc tutaj uprzywilejowanie napastnika, na co nie zwrócili uwagi juryści rzymscy, wprowadzając wymóg wydania z siebie okrzyku.

Mówiąc o obronie koniecznej, nie sposób nie poruszyć tematu jej przekroczenia oraz niewystępowania. Może do niego dojść na kilka sposobów. W monografiach wyróżnia się sytuacje, gdy zamach nie występuje, gdy nie jest bezprawny, gdy nie jest bezpośredni lub gdy nie jest skierowany na dobro chronione prawnie. Tak jak wspomniano, kontrowersje budzi kwestia świadomości samego zamachu, która może być postrzegana jako sytuacja, w której obrona konieczna nie ma miejsca. Obowiązkowo jednak należy wspomnieć o ekscesach – zarówno intensywnym, jak i ekstensywnym.

Przez eksces intensywny rozumiemy sytuację, w której osoba atakowana przekracza proporcjonalność obrony koniecznej i następuje rażąca dysproporcja sił na niekorzyść atakującego. Dodać należy, że ten wypadek wynika *expressis verbis* z art. 25 k.k. Orzecznictwo natomiast definiuje tę sytuację jako przypadek, w którym dobro napastnika zostało naruszone w stopniu większym, niż było to konieczne, lub gdy naruszone zostało dobro, które nie musiało być naruszone³⁵.

³³ J. Majewski, art. 25.

³⁴ Wyrok SA w Krakowie z dnia 13 lutego 2014 r., sygn. II AKa 277/13.

³⁵ Wyrok SN z dnia 6 września 1989 r., sygn. II KR 39/89. Ale też: wyrok SA w Lublinie z dnia 2 marca 2010 r., sygn. II AKa 3/10.

Ekscesem ekstensywnym nazwać należy sytuację, w której obrona jest nie-współczesna. Obrona występuje w chwili, gdy nie doszło jeszcze do bezprawnego, bezpośredniego zamachu na dobro chronione prawnie lub gdy została przedłużona na okres, gdy zamach się już zakończył.

Zamykając temat przekroczenia granic obrony koniecznej, należy zadać pytanie, czy przekroczyć obronę konieczną można także poprzez zachowanie nie-umyślne. Z orzecznictwa wynika, że tak, o czym świadczą liczne przykłady wyroków Sądu Najwyższego³⁶. Jak zauważa jednak R. Stefański, skoro w granicach obrony koniecznej mieszczą się czyny zarówno umyślne, jak i nieumyślne, a nawet o mieszanej stronie podmiotowej, to nie ma powodów, by nie mogły stanowić także przekroczenia tych granic³⁷. Podważa więc on tym samym prezentowany w orzecznictwie pogląd.

Oczywiście w prawie rzymskim nie istniały konstrukcje ekscesów, niewątpliwie jednak można doszukiwać się pewnych podobieństw do obecnego prawa karnego, w szczególności w próbach określania przez jurystów, w jakich sytuacjach pozbawienie napastnika życia jest karalne, a kiedy mamy do czynienia z zabójstwem usprawiedliwionym.

Po próbie przypisania sytuacji z Prawa XII Tablic, w której domownik jest uprawniony do zabicia złodzieja wdzierającego się do jego domu pod osłoną nocy – o ile wcześniej podniesie krzyk – do obecnej regulacji art. 25 k.k. należy dojść do prostego wniosku. Opisany wyżej przypadek spełnia wszystkie znamiona uznania działania domownika za obronę konieczną w świetle obecnej regulacji. Oczywiście niektóre przesłanki, takie jak bezpośredniość zamachu, nie były dogłębnie analizowane przez rzymskich jurystów, jednak przesłanka konieczności była przedmiotem rozważań kilku znawców prawa starożytnego. Należy przy tym zauważyć, że Rzymianom nie była znana instytucja ekscesów, rozważali oni jednak warunki karalności takiego zabójstwa. Główną różnicą jest oczywiście zakres regulacji w prawie polskim i rzymskim. Podczas gdy w obecnej ustawie mamy do czynienia z ogólną normą prawną, którą można zastosować do wielu różnych sytuacji, prawo rzymskie przewidywało zaledwie dwie sytuacje uprawniające do zabójstwa napastnika (oprócz przypadku nocnego włamania także sytuację, w której napastnik w ciągu dnia dobył broni w celu przełamania obrony zaatakowanego), zakres ten był więc wyraźnie ograniczony. Sam jednak fakt, że zdarzenia opisane w prawie rzymskim spełniają znamiona współczesnej instytucji obrony koniecznej, pozwala wysnuć wniosek, iż zdecydowanie można mówić o tym, że prawo do obrony koniecznej ma swoje „rzymskie korzenie”. Wywodzi się ono jednak nie z mowy Cyncerona, lecz z Prawa XII Tablic.

³⁶ Wyroki SN o sygn. II KR 109/72, IV KKN 635/97.

³⁷ R. Stefański, art. 25 [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2025, Legalis.

Problemy obecnej regulacji, postulaty *de lege ferenda*, podsumowanie

W porównaniu z prawem rzymskim obecna regulacja obrony koniecznej jest zdecydowanie lepsza. Jest oczywiście szersza, reguluje większą liczbę sytuacji. Nie sposób jednak zgodzić się z tezą, że jest to instytucja pozbawiona wad. Wynikają one nie tylko ze sposobu regulacji, ale i z samej świadomości społecznej.

Pierwszym problemem wydaje się niejasne uregulowanie granic obrony koniecznej. Budzi to liczne trudności interpretacyjne. Oczywiście sam przepis wspomina o przekroczeniu granic obrony koniecznej, określenie tej granicy pozostawiając jednak badaczom i sądom. Podejście takie budzi liczne rozbieżności. Należy jednak zadać sobie pytanie, czy jako społeczeństwo jesteśmy sobie w stanie pozwolić na takie rozbieżności. Szczególnie że od sposobu określenia granicy obrony koniecznej zależy, czy zaatakowany będzie podlegał odpowiedzialności karnej. Sposobem na rozwiązanie tego problemu mogłoby być wprowadzenie katalogu zachowań napastnika. Znaleźć by się w nim mogły zachowania pokroju zamachu z bronią w rękę czy z niebezpiecznym narzędziem. Wymienienie takich zachowań zdejmowałoby odpowiedzialność z sędziów w zakresie ustalenia granic obrony koniecznej.

Kolejnym problemem jest stan emocjonalny broniącego się. Naturalnie art. 25 k.k. odnosi się do tego problemu, ale czy skutecznie? Wydaje się, że nie. Czym bowiem są strach i wzburzenie „usprawiedliwione okolicznościami zamachu”? Czy można wymagać od osoby w sytuacji stresowej, pod wpływem adrenaliny, chłodnej kalkulacji, co mieści się w granicach obrony koniecznej, a co nie? *Ratio legis* § 3 należy więc upatrywać w odpowiedzi przeczącej na zadane wyżej pytanie. Niestety jednak jest to znów uregulowanie pozostawiające za dużo miejsca na interpretacje. Tym bardziej należy przypomnieć regulacje z prawa rzymskiego, które nie wymagały od osoby zaspanej, wyrwanej ze snu, odczytania zamiarów intruza. Zobowiązywano broniącego się jedynie do podniesienia krzyku, co w takiej sytuacji jest dużo łatwiejsze.

Kolejnym ważnym problemem jest brak świadomości społecznej w zakresie granic obrony koniecznej. Zdecydowana większość społeczeństwa wie, że może się bronić, słyszała o instytucji obrony koniecznej. Społeczeństwo ma także świadomość możliwości przekroczenia granic obrony koniecznej. Nie ma jednak wiedzy o tym, na czym polega przekroczenie granic. W praktyce powoduje to sytuacje, w których boimy się pomóc osobie zaatakowanej, bo obawiamy się odpowiedzialności karnej. Dużą rolę odgrywają tu również media, informując czasami o przypadkach przekroczenia granic obrony koniecznej, a przecież procent osób, które ostatecznie zasiadają na ławie oskarżonych, jest niski. Brak informacji o zgodnej z prawem obronie koniecznej potęguje strach społeczny przed wykorzystywaniem w praktyce art. 25 k.k. Rozwiązaniem tego problemu jest podniesienie poziomu świadomości społecznej – organizowanie szkoleń, wystąpień na temat tego kontratypu. Inicjatywy te powinny być skierowane do każdej grupy społecznej i wiekowej, a więc odpowiednio dostosowane. Jest

to szczególnie ważne, bowiem państwo nie jest w stanie reagować wszędzie. W tej kwestii obywatele muszą sobie pomagać.

Podsumowując, przeświadczenie powielane w wielu opracowaniach, przypisujące stworzenie kontratyphu obrony koniecznej Cynceronowi w mowie obronnej Milona, należy traktować jako mit. Oczywiście miejscami Arpinata odwoływał się do obrony koniecznej, lecz do sytuacji opisanych już dużo wcześniej w Prawie XII Tablic. Linia obrony natomiast zdecydowanie bardziej przypominała kontratyph stanu wyższej konieczności niż obrony koniecznej. Mimo iż Cynceron nie stworzył idei obrony koniecznej, zdecydowanie należy mówić o rzymskich korzeniach art. 25 k.k. Świadczy o tym wypełnienie wszystkich znamion obrony koniecznej przez sytuację opisaną w obronie Milona. Nie należy przy tym zapominać o różnicach między dwoma porządkami prawnymi. Mam tu na myśli przede wszystkim zakres regulacji czy samą konstrukcję ekscesów. Jak starano się także wykazać, regulacji art. 25 k.k. jest daleko do perfekcji. To przepis o charakterze zbyt ogólnym, zostawiający za duże pole do interpretacji, na którą wydaje się nie być aż tyle miejsca, gdyż instytucja obrony koniecznej jako jeden z niewielu przepisów karnych może mieć zastosowanie do osoby, która nie popełniła żadnego przestępstwa, a bez wiedzy obywateli dotyczącej prawa do obrony państwo – zamiast ku praworządności – zmierza ku bezprawiu.

Bibliografia

- Amielańczyk K., *Na temat kontratyphu obrony koniecznej w Cic. pro Milone raz jeszcze, Noctes iurisprudentiae Scritti in onore di Jan Zablocki*, Białystok 2015.
- Budyn-Kulig M., Mozgawa M. i in., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Giezek J., *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Grześkowiak A., Wiak K., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Konarska-Wrzosek V., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2023.
- Lacey W., Wilson B., *'Res Publica'. Roman Politics and Society according to Cicero*, Bristol 1978.
- Loska E., „*Insidiatorem iure interfici posse*”. *Kontratypy jako sposób obrony w procesie – 'Pro Milone' Cyncerona*, „Zeszyty Prawnicze” 2008, nr 8.1.
- Majewski J., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2024.
- Marek A., *Obrona konieczna w prawie karnym. Teoria i orzecznictwo*, Warszawa 2008.
- Stefański R., *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2025.
- Wąsek A., *Kodeks karny. Komentarz*, t. 1, Gdańsk 1999.
- Wróbel W., Zoll A., *Kodeks karny. Część ogólna*, t. I, cz. I: *Komentarz do art. 1–52*, Warszawa 2016.
- Zabłoccy M. i J., *Ustawa XII Tablic. Tekst – tłumaczenie – objaśnienia*, Warszawa 2000.

Streszczenie

Artykuł podejmuje próbę analizy instytucji obrony koniecznej w prawie karnym, wskazując na jej genezę w starożytnym Rzymie oraz ukazując ewolucję tej konstrukcji na tle współczesnej regulacji zawartej w art. 25 k.k. Autor weryfikuje popularną tezę, jakoby to Cynceron był twórcą kontratyphu

obrony koniecznej, wykazując, że mowa obrończa w procesie Milona nie stanowiła źródła tej instytucji, lecz odwoływała się do norm uprzednio ugruntowanych w rzymskim prawie zwyczajowym i w Prawie XII Tablic. Analiza historyczno-dogmatyczna pokazuje, że rzymskie przepisy, mimo ograniczonego zakresu i kazuistycznego charakteru, zawierały przesłanki obrony koniecznej tożsame z tymi, które występują w obecnym porządku prawnym: bezpośredniość i bezprawność zamachu, proporcjonalność obrony oraz konieczność jej podjęcia. Szczegółowo omówiono również poglądy jurystów rzymskich (m.in. Gajusa, Ulpiana i Paulusa), których wypowiedzi wskazują na istnienie pierwotnych podstaw tej instytucji w prawie rzymskim. Artykuł odnosi się także do kontrowersji interpretacyjnych wynikających z obowiązującego art. 25 k.k., takich jak granice dopuszczalnej obrony, problematyka ekscesu intensywnego i ekstensywnego, a także kwestia świadomości osoby broniącej się. Autor podnosi, że mimo postępu legislacyjnego współczesna regulacja nie jest wolna od mankamentów normatywnych, i wskazuje na potrzebę doprecyzowania przepisów oraz podniesienia świadomości społecznej w zakresie prawa do obrony koniecznej. W konkluzji dochodzi do wniosku, iż choć instytucja obrony koniecznej nie została sformułowana po raz pierwszy przez Cyncerona, to jednak jej fundamenty są nierozdzielnie związane z tradycją rzymską, a współczesne prawo karne stanowi kontynuację tej wielowiekowej linii rozwoju myśli prawniczej.

Słowa kluczowe: obrona konieczna, prawo rzymskie, art. 25 k.k., Prawo XII Tablic, Cynceron, kontrakt, prawo karne, eksces obrony koniecznej

THE ROMAN ROOTS OF CRIMINAL LAW – THE LEGACY OF ANTIQUITY IN LIGHT OF THE MODERN REGULATION OF NECESSARY DEFENCE AND THE SPECIFICITY OF ART. 25 OF THE CRIMINAL CODE

Summary

The article attempts to analyse the institution of indispensable defence in criminal law, indicating its origins in ancient Rome and showing the evolution of this construction against the background of the contemporary regulation contained in Art. 25 of the Penal Code. The author verifies the popular thesis that Cicero was the creator of the counter-truth of indispensable defence, showing that the defence speech in Milon's trial was not the source of this institution, but referred to norms previously established in Roman common law and the Law of the Twelve Tables. The historical-dogmatic analysis shows that the Roman rules, despite their limited scope and casuistic nature, contained prerequisites for the defence of necessity identical to those found in the current legal order: the directness and unlawfulness of the attack, the proportionality of the defence and the necessity of the defence. It also discusses in detail the views of Roman jurists (including Gaius, Ulpian and Paulus), whose statements indicate the existence of the original basis of this institution in Roman law. The article also addresses interpretative controversies arising from the current Art. 25 of the Criminal Code, such as the limits of permissible defence, the issue of intensive and extensive excesses, and the question of the awareness of the defending person. The author argues that despite legislative progress, the contemporary regulation is not free of normative shortcomings and points to the need to clarify the provisions and raise public awareness of the right to necessary defence. In conclusion, the author concludes that although the institution of necessary defence was not first formulated by Cicero, its foundations are inextricably linked to the Roman tradition, and modern criminal law is a continuation of this centuries-old line of development of legal thought.

Keywords: necessary defence, Roman law, Art. 25 of the Penal Code, Law of the Twelve Tables, Cicero, Justification, Criminal law, Excess of necessary defence

Anna Chochowska

Państwowa Akademia Nauk Stosowanych
im. prof. Stanisława Tarnowskiego W Tarnobrzegu
ORCID: 0000-0002-4146-9951

ADMINISTRACYJNOPRAWNA REGLAMENTACJA WYKONYWANIA ZAWODU PSYCHOLOGA W POLSCE

Wprowadzenie

Konstytucja RP gwarantuje każdemu człowiekowi wolność wyboru i wykonywania zawodu¹. Trzeba jednak zaznaczyć, że wolność ta nie ma charakteru absolutnego, ustawa zasadnicza wprowadza bowiem możliwość ustanowienia różnego rodzaju ograniczeń w oparciu o przesłanki wymienione w art. 31 Konstytucji RP, do których zalicza się m.in. konieczność zapewnienia ochrony zdrowia czy bezpieczeństwa publicznego. Niewątpliwie państwo ma również prawo ograniczyć dostęp do wykonywania niektórych zawodów poprzez wprowadzenie wymogu posiadania odpowiednich kwalifikacji, a także ustanowienie warunków wykonywania danego zawodu. Najczęściej wspomniane wyżej ograniczenia dotyczą tzw. zawodów zaufania publicznego, których doniosła rola przejawia się w wykonywaniu istotnych dla państwa i jego obywateli zadań.

Dokonując analizy norm konstytucyjnych, wydaje się, że udzielanie przez psychologów pomocy psychologicznej czy innych interwencji w sferę psychiki ludzkiej i dobrostanu człowieka winno być przedmiotem szczególnego zainteresowania państwa. Zdrowie to przecież wartość najwyższa, a jego ochrona stanowi jeden z najistotniejszych obowiązków władz publicznych, które winny podejmować wszelkie działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa także w tym obszarze. Ochrona zdrowia nie ogranicza się przecież wyłącznie do aspektu fizycznego, ale obejmuje również sferę ludzkiej psychiki. Konieczne zatem staje się uznanie, że zawód psychologa to niezwykle ważny z punktu widzenia interesu państwa i jego obywateli obszar działalności, a jego wykonywanie należy uregulować na wzór zawodów zaufania publicznego.

¹ Art. 65 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

Celem artykułu jest wykazanie, że zawód psychologa spełnia kryteria przypisywane zawodom zaufania publicznego i taki status należy nadać tej profesji. W dobie postępującego kryzysu psychicznego u dzieci, młodzieży i dorosłych priorytetem dla państwa winno być wprowadzenie jasnych kryteriów dostępu do tego zawodu i zasad jego wykonywania, bacząc na bezpieczeństwo osób korzystających z pomocy psychologów.

Artykuł uwzględnia stan prawny na 15 lipca 2025 r.

Cechy zawodów zaufania publicznego a zawód psychologa

Pojęciem *zawód zaufania publicznego* posługuje się Konstytucja RP w art. 17 ust. 1, jednak próżno szukać w ustawie zasadniczej czy jakimkolwiek innym akcie prawa powszechnie obowiązującego legalnej definicji tego zawodu. Warto zaznaczyć też, że termin ten nie występuje w prawie unijnym, europejskim ani międzynarodowym. Nie posługują się nim systemy prawne innych państw europejskich². Można więc podzielić tezę, że pojęcie *zawód zaufania publicznego* jest tworem specyficznym polskim³. Co więcej, wpisanie tego pojęcia do Konstytucji RP świadczy o tym, że dla ustrojodawcy ma ono niezwykle ważne znaczenie z punktu widzenia interesów państwa i jego obywateli. Jednocześnie warto podkreślić, że zawód zaufania publicznego jest stosunkowo nową i jeszcze nie w pełni zdefiniowaną instytucją konstytucyjną, a to powoduje szereg problemów praktycznych⁴.

Biorąc pod uwagę cel badawczy założony w niniejszym opracowaniu, należy w pierwszym rzędzie ustalić znaczenie pojęcia *zawód zaufania publicznego*. Konieczne zatem staje się dokonanie analizy polskiej literatury prawniczej oraz dorobku polskiej judykatury.

Doktryna prawa łączy zawody zaufania publicznego z wykonywaniem zadań o istotnym znaczeniu z punktu widzenia troski o realizację interesu publicznego⁵. Wskazuje się również, że specyficzny status tych zawodów związany jest ze szczególnymi oczekiwaniami fachowości ze strony społeczeństwa, a także obowiązkiem obligatoryjnej przynależności do właściwej korporacji zawodowej⁶.

² M. Pawłowska, *Zawody zaufania publicznego na rynku pracy* [w:] *Rynek pracy wobec wyzwań przyszłości – ewolucja i współczesne uwarunkowania*, red. A. Siedlecka, D. Guzal-Dec, Białą Podlaska 2022, s. 201, <https://www.scribd.com/document/929503801/Zawody-Zaufania-Publicznego-Na-Rynek> (21.06.2025).

³ A. Krasnowolski, *Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy*, OT-625, Kancelaria Sejmu, listopad 2013, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/56/plik/ot-625_.pdf (30.06.2025).

⁴ Por. J. Smarż, *Definiowanie pojęcia „zawód zaufania publicznego”*, „*Studia Prawnicze*” 2012, nr 3(191), s. 123–124.

⁵ M. Pawłowska, *Zawody zaufania publicznego...*, s. 201.

⁶ L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. t. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, LEX, art. 65.

Niektórzy badacze utożsamiają zawody zaufania publicznego z tzw. wolnymi zawodami, a inni z zawodami regulowanymi⁷. Pomimo istniejących związków pomiędzy tymi pojęciami nie można uznać ich za tożsame⁸. Wśród cech najczęściej przypisywanych zawodom zaufania publicznego zalicza się: konieczność posiadania odpowiednich kwalifikacji (fachowość), określenie przez ustawodawcę wymogów formalnoprawnych niezbędnych do rozpoczęcia wykonywania zawodu, obowiązek przynależności do samorządu zawodowego, ustawowe wskazanie form wykonywania zawodu, szczególną więź zaufania między osobą wykonującą zawód i świadczącą usługi na rzecz klienta a klientem z uwagi na dostęp do prywatnych, często nawet intymnych informacji klienta, prawny obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej, ustanowienie gwarancji rzetelności świadczonych usług, wysokie wymagania etyczne, odpowiedzialność dyscyplinarną⁹.

Podobne stanowiska wyrażane są w judykaturze. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w przedmiocie zawodów zaufania publicznego, dokonując próby wyjaśnienia istoty i społecznego znaczenia tych zawodów. W wyroku z dnia 7 maja 2002 r. stwierdził, że „zawód zaufania publicznego to zawód polegający na obsłudze osobistych potrzeb ludzkich, wiążący się z przyjmowaniem informacji dotyczących życia osobistego i zorganizowany w sposób uzasadniający przekonanie społeczne o właściwym dla interesów jednostki wykorzystywaniu tych informacji przez świadczących usługi. Wykonywanie zawodu zaufania publicznego określane jest dodatkowo normami etyki zawodowej, szczególną treścią ślubowania, tradycją korporacji zawodowej czy szczególnym charakterem wykształcenia wyższego i uzyskanej specjalizacji”. Dodatkowo w tym samym wyroku Trybunał podkreśla: „Spełnienie wysokich wymagań stawianych przez ustawodawcę osobom wykonującym zawód zaufania publicznego jest uzasadnione tym, iż powierzone są im zadania o szczególnym charakterze lub szczególnej doniosłości z punktu widzenia zadań państwa, troski o realizację interesu publicznego czy gwarancji wolności i praw jednostki”¹⁰.

Trybunał Konstytucyjny w swoim dorobku orzecznictwym dokonał identyfikacji – w oparciu o literaturę – najważniejszych cech zawodów zaufania publicznego, które jego zdaniem przesądzają o znaczeniu i istocie tych zawodów, a mianowicie:

⁷ A. Młynarska-Sobaczewska, *Granice zawodów zaufania publicznego*, „Facta Simonidis” 2023, nr 2, s. 168.

⁸ A. Chochowska, *Liability of a lawyer and a legal adviser for breaching principles of professional ethics*, „International Journal of Legal Studies” 2018, no. 2(4), s. 68; J. Smarż, *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Część I*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4(56), s. 259–272.

⁹ Zob. m.in. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 17 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 1–6; J. Smarż, *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Część II*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 1(59), s. 161–174; A. Chochowska, *Liability of a lawyer...*, s. 68.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 7 maja 2002 r., sygn. SK 20/00, OTK-A 2002, nr 3, poz. 29.

- szczególna doniosłość prawidłowego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania – istotnego z racji znaczenia, jaką dana dziedzina społecznej aktywności zawodowej odgrywa w społeczeństwie, oraz konieczności zapewnienia ochrony gwarantowanych Konstytucją RP praw podmiotowych jednostki,
- powierzanie w warunkach wysokiego zaufania uprawiającym taki zawód informacji osobistych i dotyczących życia prywatnego osób korzystających z ich usług,
- uznawanie tych informacji za tajemnicę zawodową, która nie może być ujawniona,
- objęcie osób dysponujących taką tajemnicą – w wypadku możliwości naruszenia istotnych dóbr jednostki w razie jej ujawnienia – immunitetem zwalniającym je od odpowiedzialności karnej za nieujawnienie informacji,
- korzystanie ze świadczeń tych zawodów często w razie nastąpienia realnego albo choćby potencjalnego niebezpieczeństwa dla dóbr jednostki o szczególnym charakterze (np. życie, zdrowie, wolność, godność, dobre imię),
- niepodleganie regułom hierarchii urzędniczej,
- występowanie sformalizowanej deontologii zawodowej oraz rękojmnia należącego i zgodnego z interesem publicznym wykonywania zawodu, gwarantowana z jednej strony przez wysokie bariery dostępu do wykonywania każdego z zawodów zaufania publicznego, obejmujące nie tylko wymóg ukończenia odpowiedniego szkolenia, lecz również reprezentowanie odpowiedniego poziomu etycznego, z drugiej – sprawowaną w interesie publicznym pieczę organów samorządu zawodowego¹¹.

Jak zostało wspomniane, doktryna i orzecznictwo wskazują wiele wyróżników zawodu zaufania publicznego. Wśród nich kluczowy staje się wielokrotnie podnoszony aspekt istnienia zaufania społecznego, który „stanowi fundament interakcji społecznych i jest stanem wyrażającym się pozytywnymi oczekiwaniami, co do motywu postępowania innych osób”¹². Jest to niekwestionowany, a jednocześnie newralgiczny element determinujący włączenie danego zawodu do tej grupy profesji. „Na zaufanie to składa się szereg czynników, wśród których na pierwszy plan wysuwają się: przekonanie o zachowaniu przez wykonującego ten zawód dobrej woli, właściwych motywacji, należytej staranności zawodowej oraz wiara w przestrzeganie wartości istotnych dla profilu danego zawodu”¹³. Istnienie zaufania społecznego łączy się zatem z posiadaniem nieposzlakowanej opinii, wysokich kwalifikacji merytorycznych oraz moralnych, a także działaniem na rzecz interesu publicznego¹⁴.

Na podstawie powyższych rozważań można wysnuć wniosek, że wyjaśnienie znaczenia pojęcia *zawód zaufania publicznego* jest niezwykle trudnym, choć

¹¹ Wyrok TK z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK-A 2007, nr 7, poz. 72, LEX.

¹² M. Pawłowska, *Zawody zaufania publicznego...*, s. 199.

¹³ Wyrok TK z dnia 2 lipca 2007 r., sygn. K 41/05, OTK-A 2007, nr 7, poz. 72.

¹⁴ Por. A. Chochowska, *Liability of a lawyer...*, s. 68.

istotnie ważnym zadaniem. Jak słusznie zauważa J. Smarż, definiowanie tego pojęcia przysparza wiele problemów, a to z kolei nie pozwala wypracować kompromisu co do katalogu cech charakterystycznych dla tej grupy zawodów¹⁵.

Brak jednoznacznego stanowiska w tym zakresie utrudnia prawidłowe wykonywanie niektórych – ważnych z punktu widzenia interesu publicznego – zawodów. Doskonałym przykładem jest zawód psychologa, który wydaje się spełniać wszystkie zaprezentowane wyżej cechy zawodu zaufania publicznego, a niestety nie doczekał się kompleksowej regulacji normatywnej. Wszelkie próby uregulowania zasad wykonywania tego zawodu kończyły się niepowodzeniem. Pomimo uchwalenia w 2001 r. ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (która początkowo miała wejść w życie 1 stycznia 2002 r.)¹⁶ nie udało się wdrożyć najistotniejszych jej postanowień (szczególnie w zakresie utworzenia samorządu psychologów), co spowodowało ostatecznie, że akt ten stał się tzw. prawem martwym. Wśród wielu zarzutów stawianych tej regulacji prawnej najistotniejszym było nieuznanie przez rząd zawodu psychologa za zawód zaufania publicznego. Wątpliwości co do charakteru prawnego zawodu psychologa Rada Ministrów przedstawiła w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej ustawę o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów z 2001 r.¹⁷, wyrażając jednoznaczny sprzeciw wobec korporacyjnego reglamentowania coraz szerszych obszarów grup zawodowych. Jednym z głównych argumentów podawanych w tym uzasadnieniu było to, że nie powinno się podwójnie licencjonować tego zawodu przez samorząd zawodowy, gdyż czynią to uczelnie, wydając dyplom ukończenia studiów¹⁸. Takie twierdzenie wydaje się nieuzasadnione z co najmniej kilku powodów.

Po pierwsze: uczelnie w trakcie studiów weryfikują jedynie wiedzę i ewentualnie umiejętności zawodowe, nie mogą natomiast zagwarantować, że osoby wykonujące zawód psychologa będą przestrzegać zasad uczciwości i etyki zawodowej. Po drugie: w obliczu dynamicznych zamian i rozwoju nauki uzyskana na etapie studiów wiedza winna być rozwijana w trakcie całego okresu pracy zawodowej. Konieczne staje się dokończanie po uzyskaniu dyplomu magistra. Po trzecie: uczelnie nie weryfikują, czy osoba uzyskująca dyplom magistra, daje rękojmię prawidłowego wykonywania zawodu.

¹⁵ J. Smarż, *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr (59), s. 168.

¹⁶ Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów (Dz.U. 2001, nr 73, poz. 763).

¹⁷ Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. 2001, nr 154, poz. 1798).

¹⁸ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym, na podstawie której przesunięto pierwotny termin jej wejścia w życie o dwa lata.

Brak nadzoru nad wykonywaniem tak istotnego dla interesu publicznego zawodu (z uwagi na niepowołanie samorządu psychologów) jest niekorzystne zarówno dla osób korzystających z usług psychologów, jak i dla samych psychologów¹⁹. Ponadto nieuregulowanie zasad wykonywania zawodu, którego istotą jest działanie w obszarze zdrowia psychicznego, w tym choćby braku jasnych wymogów dotyczących niekaralności za przestępstwa umyślne czy obowiązku posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych, może osłabiać zaufanie do psychologów.

Argumenty za uznaniem zawodu psychologa za zawód zaufania publicznego

Psycholog jest specjalistą z zakresu zdrowia psychicznego, którego działalność obejmuje oddziaływanie na człowieka i jego zachowanie poprzez ukierunkowanie na zmianę schematycznych myśli, działań czy przekonań. Wpływanie na psychikę innych wymusza konieczność zbudowania bliskiej relacji pomiędzy psychologiem a osobą, której udzielana jest pomoc. To z kolei sprzyja uzewnętrznianiu się klienta i podawaniu psychologowi informacji o charakterze osobistym, a nawet intymnym. Jak widać, stosunek między psychologiem a klientem ma szczególny wymiar i musi być obwarowany zasadą poufności oraz obowiązkiem zachowania tajemnicy zawodowej.

Doniosły i społecznie ważny charakter usług wykonywanych przez psychologa wymusza konieczność stawiania wobec tych specjalistów wysokich wymagań, zarówno o charakterze etycznym, jak i merytorycznym. Profesjonalizm mierzony nie tylko miarą formalnych kwalifikacji, ale także poziomem etyki zawodowej i empatii umożliwia właściwe realizowanie czynności przez psychologa. Wymogi te muszą być spełnione nie tylko w momencie rozpoczynania wykonywania zawodu, ale również przez cały okres pracy zawodowej. W ten sposób buduje się społeczne zaufanie do zawodu psychologa, a jak zostało już wykazane – zaufanie to jest kluczowe i niezbędne w relacjach psycholog–klient. W literaturze wielokrotnie zwraca się uwagę na ten właśnie przymiot w kontekście zawodów, które wiążą się z ochroną zdrowia. Podkreśla się, że poziom zaufania pacjenta do psychologów wyznaczany jest ich kwalifikacjami moralnymi²⁰. „Zaufanie odgrywa szczególną rolę w relacjach interpersonalnych podczas podejmowania przez psychologa czynności zawodowych”²¹. Co istotne „[p]sycholog, podobnie

¹⁹ Na temat nadzoru nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego zob. m.in. J. Smarż, *Zakres konstytucyjnej pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 5(69), s. 93–108.

²⁰ M.Z. Stepulak, *Psycholog jako zawód zaufania społecznego*, Lublin 2007, s. 145.

²¹ M.Z. Stepulak, *Specyfika zaufania w działalności psychologa*, „Społeczeństwo, Edukacja, Język” 2022, t. 15, s. 62.

jak lekarz, powinien zawsze kierować się zasadą «primum non nocere» (z łac. po pierwsze, nie szkodzić), a działania, które podejmuje, winny mieć na celu jedynie dobro osoby, która rozpoczynając tę współpracę, zaufała mu i uwierzyła w jego czyste intencje i profesjonalizm²². Oznacza to, że każdy człowiek korzystający z pomocy psychologicznej winien mieć przekonanie co do kompetencji psychologa, a także do jego postawy etycznej. Warto zaznaczyć, że „[r]elacja psychologa wobec swojego pacjenta, która bierze pod uwagę zaufanie, ma charakteryzować się intencją poszanowania drugiej osoby”²³. Nie mniej ważna jest kwestia poufności oraz działania zgodnego z aktualną wiedzą psychologiczną oraz stosowanie przez psychologa wiarygodnych i certyfikowanych narzędzi pomiarowych, zaufanie w relacjach zachodzących między psychologiem a pacjentem (klientem) odnosi się bowiem także do normatywnego zabezpieczenia obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przez psychologa dotyczącej informacji uzyskanych w trakcie świadczonych pacjentowi usług psychologicznych. Warto przecież podkreślić, że w trakcie wykonywania czynności zawodowych przez psychologa pomiędzy nim a klientem buduje się swoista relacja interpersonalna, na bazie której rodzi się więź zaufania²⁴.

Znaczenie zawodu psychologa w kontekście realizowanych przez te osoby zadań było inspiracją do próby uregulowania statusu prawnego psychologa już w 2001 r. W uzasadnieniu projektu ustawy, która ostatecznie została uchwalona przez Sejm RP 8 czerwca 2001 r.²⁵, wskazano, że „[z]awód psychologa obejmuje szerokie spektrum zagadnień od pomocy w rozwiązywaniu problemów polityki społecznej, psychologicznych badań profilaktycznych, bezrobocia, profilaktyki uzależnień, zapobiegania patologii społecznej, ochrony i promocji zdrowia, niepełnosprawności, doradztwa organizacyjnego i konsultingu dla menedżerów do poradnictwa zawodowego, szkolnego i rodzinnego, rehabilitacji psychologicznej, psychoterapii indywidualnej i grupowej. Nowe zadania i wyzwania stają przed psychologami także w sytuacji różnego typu katastrof (ekologicznych, przemysłowych) czy kataklizmów i klęsk żywiołowych takich, jak np. powódzie, pożary”. Doświadczenia ostatnich lat związane z pojawieniem się wirusa SARS-Cov-2 i wprowadzaniem przez rządy wielu państw na świecie różnorodnych ograniczeń, w tym m.in. tzw. lockdownu, uświadomiły ludziom, że w tak trudnych czasach potrzebujemy specjalistów nie tylko leczących fizyczne dolegliwości, ale również tych, którzy pomogą wrócić do równowagi psychicznej po traumach czy trudnych doświadczeniach życiowych. We współczesnym świecie występuje

²² B. Gulla, *Zawód psycholog [w:] Zadania psychologa-praktyka*, red. B. Gulla, Kraków 2019, s. 12, <https://ruj.uj.edu.pl/server/api/core/bitstreams/a1ed70c9-5256-459c-b31d-bdb8a308322e/content> (30.06.2025).

²³ M.Z. Stepulak, *Specyfika zaufania...*, s. 63.

²⁴ *Ibidem*, s. 62–63.

²⁵ Dz.U. 2001, nr 73, poz. 763.

jeszcze wiele przeróżnych zagrożeń dla zdrowia psychicznego. Wojny, konflikty wewnętrzne, migracje, rozwój sztucznej inteligencji, nacisk na zysk i sukcesy, tzw. wyścig szczurów, rozwój social mediów, zmiany klimatyczne – to tylko niektóre niebezpieczeństwa dokuczające dzisiejszej ludzkości. Stąd też można przypuszczać, że wzrost zainteresowania usługami psychologicznymi, który nastąpił w ostatniej dekadzie, w najbliższym czasie jeszcze przyspieszy. Zatem już nie tylko konieczne, ale przede wszystkim pilne staje się uregulowanie w sposób normatywny zasad wykonywania zawodu psychologa. Należy zaznaczyć, że rolą państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa we wszystkich obszarach życia społecznego, w tym także w obszarze ochrony zdrowia (również tego psychicznego). Istotność prawidłowego funkcjonowania psychiki człowieka dla rozwoju państwa i całego społeczeństwa jest aktualnie dostrzegana przez rządzących.

Jak podkreśla się w uzasadnieniu do nowego projektu ustawy o zawodzie psychologa (druk sejmowy nr 1344), który aktualnie został skierowany do prac sejmowych w Komisji Polityki Społecznej i Rodziny oraz Komisji Zdrowia, „[z]asada ochrony zdrowia psychicznego na szczeblu państwowym, ale także na arenie międzynarodowej, została uznana za podstawę prawidłowego rozwoju społeczeństwa. Szczególna rola zawodu psychologa w społeczeństwie przemawia za koniecznością utrzymania regulacji tego zawodu. Szerokie grono odbiorców usług psychologicznych i wzrost zainteresowania sferą zdrowia psychicznego, tak na poziomie indywidualnym, jak i instytucjonalnym, motywuje do ustawowego uregulowania zawodu psychologa”²⁶.

Wydaje się zatem, że aktualnie istnieje w środowisku politycznym większa świadomość konieczności wprowadzenia administracyjnoprawnych ram wykonywania zawodu psychologa i nadania temu mu statusu zawodu zaufania publicznego, co z pewnością przyczyni się do zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa w obszarze zdrowia psychicznego.

Ustawa o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów z 2001 r. jako nieudana próba uregulowania zasad wykonywania zawodu

Jak zostało przedstawione powyżej, aktem regulującym zawód psychologa w Polsce jest ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym (dalej: u.o.z.p.) psychologów, jednak jest ona w zasadzie tzw. prawem martwym z uwagi na niepowołanie samorządu zawodowego psychologów. Niemniej warto zaprezentować kluczowe regulacje zawarte w tym akcie prawnym i pokusić się o ich krytyczną analizę, skłoni to bowiem do refleksji

²⁶ <https://sejm.gov.pl/sejm10.nsf/druk.xsp?nr=1344> (15.07.2025).

dotyczącej konieczności normatywnego uregulowania wykonywania tego ważnego społecznie zawodu.

Podjmując się wykładni najważniejszych przepisów przedmiotowej ustawy, można dokonać próby zdefiniowania zawodu psychologa. Z norm prawnych zawartych w art. 2, 3, 4 i 8 u.o.z.p. wynika, że psycholog to zawód samodzielny, którego wykonywanie wymaga spełnienia określonych ustawowo wymogów, przede wszystkim w zakresie kwalifikacji formalnych potwierdzonych dyplomem ukończenia studiów i posiadaniem tytułu magistra psychologii. Jego wykonywanie obejmuje udzielanie następujących usług psychologicznych: diagnoza, opiniowanie, orzekanie (o ile przepisy tak stanowią), psychoterapia, udzielanie pomocy psychologicznej. Katalog tych świadczeń, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 4 u.o.z.p., nie ma charakteru zamkniętego, zatem psycholog może świadczyć także inne usługi psychologiczne – potwierdza to użyty w tym przepisie zwrot *w szczególności* (choć nie zostało określone, jakie to mają być czynności). Co ważne, intencją ustawodawcy było zagwarantowanie wysokiej jakości usług psychologicznych, bowiem warunkiem uzyskania prawa wykonywania zawodu i wpisania na listę psychologów miało być odbycie podyplomowego stażu zawodowego pod nadzorem doświadczonego psychologa. Wśród innych warunków stawianych psychologom w ustawie przewidziano również wymóg posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych oraz znajomości języka polskiego. Wydaje się, że istotnym niedociągnięciem tej ustawy jest brak wymogu niekaralności i posiadania nieposzlakowanej opinii. Od psychologa wymagać się przecież powinno najwyższej uczciwości i rzetelności, także w zakresie poszanowania prawa.

Wola ustawodawcy było, aby osoba spełniająca warunki ustawowe na swój wniosek mogła zostać wpisana na listę psychologów, przy czym adepci zawodu (czyli osoby, które dopiero rozpoczęły staż zawodowy) – na listę psychologów-stażystów. Rozwiązanie to budziło wątpliwości polityków, którzy nie widzieli potrzeby reglamentowania tego zawodu mimo argumentów ze strony środowiska psychologów wskazujących potrzebę kompleksowego unormowania tego doniosłego społecznie zawodu²⁷.

Ustawodawca dokonał też próby określenia zasad wykonywania zawodu, choć trzeba zaznaczyć, że dość lakonicznie. Mimo prawidłowych założeń – m.in. ustanowienia obowiązku uzyskania zgody klienta na podjęcie usług psychologicznych, informowania o planowanych czynnościach w stosunku do klienta, zachowania w tajemnicy informacji związanych z klientem, ustanowienia prawa i obowiązku doskonalenia zawodowego, wskazania prawnych form wykonywania zawodu, wprowadzenia listy metod i narzędzi, które mogą być stosowane

²⁷ Szerzej na temat wątpliwości prawnych dotyczących regulacji zawodu psychologa zob. D. Bednarek, *Zawód psycholog. Regulacje prawne i etyka zawodowa*, Warszawa 2020, s. 51–56.

przez psychologów, istnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej psychologów – ze względu na niekompletne i bardzo powierzchowne uregulowanie zasad wykonywania zawodu – regulację tę należy uznać za wysoko wadliwą.

Wśród najważniejszych zarzutów, które można postawić omawianej ustawie, są m.in.:

- niezgodność z prawem Unii Europejskiej ze względu na brak regulacji dotyczących wpisywania na listę psychologów i uzyskiwania prawa wykonywania zawodu osób, które zdobyły wykształcenie poza Polską,
- wątpliwości w zakresie możliwości prowadzenia przez psychologów psychoterapii (legalna definicja psychoterapii i formalne uprawnienia do jej prowadzenia zostały powierzone osobom, które ukończyły tzw. szkołę psychoterapii i odbyły staż, na mocy nowelizacji do ustawy o ochronie zdrowia psychicznego bez dokonania zmian w ustawie o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów, co powoduje szereg wątpliwości interpretacyjnych),
- uzyskiwanie zezwolenia właściwego marszałka województwa na prowadzenie prywatnej praktyki psychologicznej po uzyskaniu zgody Komisji Ekspertów bez określenia szczegółowych kryteriów wydawania tego zezwolenia,
- lakoniczne regulacje w zakresie zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej (m.in. brak regulacji dotyczących postępowania wyjaśniającego, zasad przedstawiania zarzutów, obowiązków rzecznika odpowiedzialności zawodowej, składania wniosku o ukaranie, zasad składania wniosków dowodowych, prawa do zapoznania się z aktami sprawy przez podejrzanego/obwinionego psychologa itp.)²⁸.

Nadto – z uwagi na niepowołanie samorządu psychologów²⁹ – nawet tych bardzo ogólnych norm nie udało się wprowadzić w życie. Z dzisiejszej perspektywy można jednoznacznie stwierdzić, że akt ten nie odpowiada realiom współczesności. Przemiany społeczne i polityczne, jakie zaistniały od momentu uchwalenia ustawy (m.in. wstąpienie Polski do Unii Europejskiej, zmiany systemu szkolnictwa wyższego, zwiększenie świadomości prawnej społeczeństwa), wymuszają podjęcie działań zmierzających do rozpoczęcia dyskusji nad normatywnym kształtem zawodu psychologa. Aktualnie nie ma możliwości wykonania ustawy bez wprowadzania do niej zmian, przy czym wyraźnie należy podkreślić, że ewentualny zakres nowelizacji musiałby być bardzo szeroki. W związku z tym konieczne wydaje się uchylenie ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów przez nowy akt regulujący kompleksowo zawód psychologa, który zapewni pełne bezpieczeństwo zarówno korzystającym z pomocy psychologicznej, jak i samym psychologom.

²⁸ Więcej zarzutów dotyczących przedmiotowej ustawy zob. <http://paluchja-zajecia.home.amu.edu.pl/etyka/uzasadnienie-zaw-psycholog-27-02-09.pdf> (30.06.2025).

²⁹ Zob. D. Bednarek, *Zawód psycholog...*, s. 53.

Podsumowanie

Dwadzieścia cztery lata temu dokonano próby uregulowania zawodu psychologa. 8 czerwca 2001 r. uchwalona została ustawa o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów, która miała wejść w życie 1 stycznia 2004 r. Była ona pierwszą regulacją dotyczącą wykonywania tego zawodu w III RP, akt ten nie spełnił jednak pokładanych w nim nadziei na kompleksowe unormowanie tak istotnego z punktu widzenia interesu publicznego zawodu psychologa. W wyniku braku konsensusu pomiędzy środowiskiem psychologów a rządem RP co do włączenia tego zawodu do grupy zawodów zaufania publicznego pierwotny termin, od którego miała obowiązywać, został przesunięty na 1 stycznia 2006 r.³⁰ Uważano, że w okresie *vacatio legis* tej ustawy należy dokonać konstytucyjnego zdefiniowania zawodów zaufania publicznego i wyeliminować mankamenty tego aktu prawnego. Niestety do dziś założone zadanie nie zostało zrealizowane. Wspomniana ustawa pomimo formalnego wejścia w życie w 2006 r. stała się klasycznym przykładem tzw. prawa martwego z uwagi na niepowołanie samorządu zawodowego psychologów, a tym samym brak możliwości wykonania większości jej postanowień.

Od tamtego czasu, a więc przez ponad 20 lat, nie udało się wypracować konsensusu w zakresie treści norm prawnych, które miałyby uregulować kompleksowo status prawny zawodu psychologa. Powodem tego stanu rzeczy był brak zgody Ministra Pracy i rządu na uznanie zawodu psychologa za zawód zaufania publicznego. Rząd podejmował również kilkakrotnie inicjatywę uchylecia ustawy z 2001 r., jednak bez powodzenia. Wizja odebrania temu zawodowi statusu zawodu zaufania publicznego spotkała się z wyraźnym sprzeciwem środowiska psychologów.

Podkreślić należy, że w ostatnich latach zostało złożonych do Sejmu RP kilka projektów ustaw, których celem było uregulowanie zasad wykonywania zawodu psychologa, ale żaden z nich jak dotąd nie został uchwalony. Nadzieję na zmianę tego stanu rzeczy daje przyjęty 27 maja 2025 r. przez Radę Ministrów, a przygotowany w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej projekt ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów³¹, który wpłynął do Sejmu 6 czerwca 2025 r. W projekcie tym pojawił się jednoznaczny zapis, że zawód psychologa jest zawodem zaufania publicznego, co uzasadnia powołanie samorządu

³⁰ Pierwotny termin wejścia w życie został zmieniony na 1 stycznia 2006 r. w wyniku uchwalenia nowelizacji ustawy, tj. ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów oraz ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. 2001, nr 154, poz. 1798).

³¹ Projekt ustawy o zawodzie psychologa oraz samorządzie zawodowym psychologów – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zawodzie-psychologa-oraz-samorzadzcie-zawodowym-psychologow2> (16.06.2025).

zawodowego³². Należy żywić nadzieję, że polski ustawodawca w najbliższym czasie dokona regulacji zawodu psychologa, co zapewni bezpieczeństwo osobom korzystającym z tego typu usług oraz samym psychologom.

Bibliografia

- Bednarek D., *Zawód psycholog. Regulacje prawne i etyka zawodowa*, Warszawa 2020.
- Chochowska A., *Liability of a lawyer and a legal adviser for breaching principles of professional ethics*, „International Journal of Legal Studies” 2018, no. 2(4).
- Garlicki L., Jarosz-Żukowska S. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, LEX.
- Gulla B., *Zawód psycholog* [w:] *Zadania psychologa-praktyka*, red. B. Gulla, Kraków 2019.
- Krasnowolski A., *Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy*, OT-625, Kancelaria Sejmu, listopad 2013, https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/56/plik/ot-625_.pdf (30.06.2025).
- Młynarska-Sobaczewska A., *Granice zawodów zaufania publicznego*, „Facta Simonidis” 2023, nr 2.
- Pawłowska M., *Zawody zaufania publicznego na rynku pracy* [w:] *Rynek pracy wobec wyzwań przyszłości – ewolucja i współczesne uwarunkowania*, red. A. Siedlecka, D. Guzał-Dec, Biała Podlaska 2022, <https://www.scribd.com/document/929503801/Zawody-Zaufania-Publicznego-Na-Rynek> (21.06.2025).
- Samecki P., komentarz do art. 17 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2005.
- Smarż J., *Definiowanie pojęcia „zawód zaufania publicznego”*, „Studia Prawnicze” 2012, nr 3(191).
- Smarż J., *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Część I*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2020, nr 4(56).
- Smarż J., *Relacja pojęć „wolny zawód” i „zawód zaufania publicznego”, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Część II*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 1(59).
- Smarż J., *Zakres konstytucyjnej pieczy nad wykonywaniem zawodów zaufania publicznego*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 5(69).
- Stepulak M.Z., *Psycholog jako zawód zaufania społecznego*, Lublin 2007.
- Stepulak M.Z., *Specyfika zaufania w działalności psychologa*, „Społeczeństwo, Edukacja, Język” 2022, t. 15.

Streszczenie

W artykule podjęte zostały rozważania dotyczące potrzeby uregulowania zawodu psychologa na wzór zawodów zaufania publicznego, bowiem obowiązująca ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. jest w zasadzie tzw. prawem martwym i nie przyczynia się do zapewnienia bezpieczeństwa osobom, które korzystają z usług świadczonych przez psychologów. Stan ten jest nie do zaakceptowania w dobie szybkiego wzrostu liczby osób wymagających różnego rodzaju interwencji psychologicznych. Wprowadzenie regulacji prawnych, które w sposób kompleksowy unormują zasady wykonywania tego zawodu, zabezpieczy prawidłowość świadczonych usług psychologicznych, co będzie korzystne zarówno dla samych psychologów, jak i ich klientów. Żywić należy nadzieję, że

³² Druk nr 1344.

w niedługim czasie uchwalony zostanie kompleksowy akt prawny, który nie tylko zadowolili środowisko psychologów, ale przede wszystkim przyczyni się do zapewnienia bezpieczeństwa w obszarze zdrowia psychicznego Polaków. Artykuł ma na celu wykazanie, że zawód psychologa spełnia wszystkie cechy zawodów zaufania publicznego, o których stanowi Konstytucja RP w art. 17 ust. 1, a zatem należy wprowadzić administracyjnoprawne ograniczenia w wykonywaniu tego zawodu, dbając tym samym o zabezpieczenie interesów państwa i jego obywateli w zakresie dostępu do profesjonalnych usług psychologicznych.

Słowa kluczowe: zawód psycholog, zawód zaufania publicznego, zawód regulowany, zaufanie publiczne, samorząd psychologów

ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION OF THE PROFESSION OF PSYCHOLOGIST IN POLAND

Summary

The article discusses the need to regulate the profession of psychologist on the model of professions of public trust. The current Act of 8 June 2001 is basically a so-called dead law and does not contribute to ensuring the safety of people who use the services provided by psychologists. This state of affairs is unacceptable in the era of a rapid increase in the number of people requiring various types of psychological interventions. The introduction of legal regulations that will comprehensively regulate the rules of this profession will secure the correctness of psychological services provided, which will be beneficial both for psychologists themselves and their clients. It is to be hoped that in the near future a comprehensive legal act will be passed, which will satisfy not only the community of psychologists, but above all will contribute to ensuring safety in the area of mental health of Poles. The article aims to demonstrate that the profession of psychologist meets all the characteristics of professions of public trust, as provided for in Art. 17(1) of the Constitution of the Republic of Poland, and therefore administrative and legal restrictions on the exercise of this profession should be introduced, thus taking care to secure the interests of the state and its citizens in terms of access to professional psychological services.

Keywords: profession of psychologist, profession of public trust, regulated profession, public trust, self-government of psychologists

Kinga Gajewska

Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0009-0007-1049-0946

**ZAKRES PODMIOTOWY PRAWA DO NAUKI OSÓB
NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

Bez wątplenia do jednych z największych osiągnięć współczesnej cywilizacji można zaliczyć powszechny dostęp do edukacji. Tematem niniejszego opracowania jest zakres podmiotowy prawa do nauki, w szczególności w kontekście dostępu do tego prawa przez osoby z niepełnosprawnościami. Analiza opiera się nie tylko na opisie zakresu i sposobu uregulowań konstytucyjnych i ustawowych, ale także przywołuje stanowiska doktryny, orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Najwyższego Sądu Administracyjnego, sądów powszechnych i administracyjnych czy europejskich. Hipoteza, która została sformułowana w artykule, zakłada, że w polskim systemie prawnym istnieje rozróżnienie zakresu podmiotowego obowiązku edukacyjnego oraz powszechnego i równego dostępu do wykształcenia. Inna stawiana hipoteza dotyczy tego, iż mimo postępujących w polskim ustawodawstwie zmian oraz poprawy sytuacji osób z niepełnosprawnościami w praktyce szkolnej nadal występują trudności w konsekwentnej realizacji praw dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością do równego uczestnictwa w edukacji.

Do realizacji postawionego celu autorka zastosowała przede wszystkim metodę dogmatyczno-prawną, zwłaszcza analizę aktów prawnych, której celem jest ustalenie, które normy są obowiązujące i jaka ich wykładnia. W niniejszym opracowaniu autorka dokonała definicji pojęć i analizy praktyki stosowania prawa.

Zakres podmiotowy prawa do nauki. Zagadnienia ogólne

Regulacja konstytucyjna prawa do nauki wyróżnia się bogatą treścią normatywną na tle pozostałych przepisów o prawach socjalnych. Zawarcie w art. 70 szerokiej gwarancji jego realizacji, jak zasada bezpłatności nauki w szkołach publicznych, powszechny i równy dostęp do wykształcenia, prawo do zakładania szkół niepublicznych, systemy pomocowe i stypendialne, pozwala na rozumienie

tego prawa w szerokim znaczeniu jako prawo do wykształcenia (również na poziomie szkolnictwa wyższego) oraz w wąskim znaczeniu jako prawo do pobierania nauki (prawo do uczenia się). W generalnym ujęciu prawo do nauki odnosi się do wszelkiego przekazywania wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych, za to w ścisłym rozumieniu stanowi ono synonim prawa do edukacji, czyli prawa realizowanego w odpowiednich ramach instytucjonalnych. Ustanowienie bogatego zespołu gwarancji dla prawidłowej realizacji prawa do nauki skłania do postawienia tezy, iż istotą prawa do nauki jest prawo do jej pobierania. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2000 r. czytamy: „Prawo do nauki, którego korelatem są odpowiednie powinności władzy publicznej, stanowi w swej istocie gwarancję dostępności i powszechności, a nie nieodpłatności kształcenia. Celem i istotą tego prawa jest bowiem stworzenie jednostce realnych szans kształcenia na różnych poziomach edukacyjnych, w tym także z uwzględnieniem edukacji na poziomie wyższym”¹.

Usytuowanie w ustawie zasadniczej prawa do nauki w rozdziale II poświęconym wolnościom i prawom człowieka, w podrozdziale „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne”, w bezpośrednim sąsiedztwie przepisów gwarantujących prawa socjalne, daje przyczynek do zaliczenia prawa do nauki do praw socjalnych. Są to bezsprzecznie prawa i wolności II generacji praw człowieka, jednak w doktrynie istnieje rozbieżność co do kwalifikacji prawa do nauki w świetle Konstytucji RP z 1997 r. do prawa socjalnego czy prawa kulturalnego². Niektórzy badacze dostrzegają w tej regulacji również aspekt ekonomiczny, upatrując w możliwości zakładania szkół niepublicznych (por. ust. 3) także nastawianie się na uzyskanie zysku materialnego³. Reprezentantami koncepcji pierwszej są L. Garlicki, J. Oniszcuk oraz L. Wiśniewski, którzy zaliczają prawo do nauki do kategorii praw socjalnych. Za słusnością przyjęcia takiej wykładni przemawia kilka istotnych argumentów. Po pierwsze, pogląd ten znajduje potwierdzenie w sposobie jego ujęcia w aktach prawa międzynarodowego i konstytucjach innych państw⁴. Po drugie i w przekonaniu autorki najistotniejsze, prawidłowa realizacja prawa do nauki wymaga ze strony państwa zapewnienia szerokiego i bezpłatnego dostępu do wykształcenia (co wynika bezpośrednio z ust. 1, 2 i 4) oraz stworzenia odpowiednich systemów pomocowych dla uczniów i studentów. W tym kontekście ciężko o bardziej ewidentny argument dla zaliczenia tego prawa do kategorii praw socjalnych.

¹ Wyrok TK z dnia 28 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99.

² S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki i jego gwarancje*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53681/PDF/35_S_Jarosz_Zukowska_L_Zukowski.pdf.

³ M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawo konstytucyjne w formie pytań i odpowiedzi*, Wrocław 2003, s. 227.

⁴ L. Garlicki, komentarz do art. 70 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 3.

Z kolei prawo do nauki do kategorii praw kulturalnych zaliczają B. Banaszak czy M. Jabłoński i S. Jarosz-Żukowska⁵. Jest to w doktrynie częstszy pogląd, ponieważ bez wątpienia prawa kulturalne umożliwiają jednostce odpowiedni rozwój intelektualny, co stanowi istotę prawa kulturalnego⁶. Z kolei Trybunał Konstytucyjny w zakresie interpretacji art. 70 Konstytucji RP w wyroku z dnia 8 listopada 2000 r. wskazuje, że „prawo do nauki należy do podstawowych praw jednostki we współczesnym społeczeństwie. Prawo to musi być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i ważnego, podstawowego dobra społecznego. Urzeczywistnienie prawa do nauki jest nie tyle jakimś szczególnym przywilejem współczesnego człowieka, ale stanowi nieodzowny warunek rozwoju społeczeństwa i jednocześnie pełnego uczestnictwa jednostki w życiu społecznym”⁷. W wyroku z dnia 27 września 2016 r. Trybunał połączył indywidualny aspekt prawa do nauki z podnoszeniem poziomu rozwoju danej społeczności zawodowej (charakter kolektywny)⁸. Sprawa dotyczyła udziału w aplikacji adwokackiej i umożliwienia aplikantowi dalszego zdobywania wiedzy prawniczej pomimo skreślenia go z listy aplikantów z uwagi na uzyskanie niedostatecznego wyniku z kolokwium rocznego podczas pierwszego roku aplikacji. Trybunał Konstytucyjny ostatecznie umorzył postępowanie, stwierdzając: „W tym sensie indywidualny aspekt prawa do nauki, związany z możliwością rozwijania osobistych kompetencji, musi iść w parze z ogólniejszym aspektem procesu kształcenia osób mających wykonywać zawód zaufania publicznego”.

Podsumowując wątek zaliczania prawa do nauki do prawa socjalnego czy prawa kulturalnego, można kompromisowo zgodzić się z L. Wiśniewskim, P. Bałą oraz B. Zawadzką, że ta kategoria praw i wolności bywa często traktowana łącznie i określana mianem praw społecznych⁹.

Interesująca wydaje się jednak inna kwalifikacja prawa do nauki – ujmowanie go jako klasycznego prawa socjalnego lub prawa wolnościowego. W literaturze przedmiotu można odnaleźć rozważania, czy w świetle ust. 1 art. 70 Konstytucji RP dla osoby poniżej 18. roku życia prawo do nauki jest prawem socjalnym o charakterze pozytywnym, nadając jednostce uprawnienie polegające na możliwości żądania od państwa świadczenia, a mianowicie do bezpłatnego dostępu do nauki¹⁰.

⁵ M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2004, s. 114.

⁶ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 357.

⁷ Wyrok TK z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. SK 18/99.

⁸ Wyrok TK z dnia 27 września 2016 r., sygn. SK 11/14.

⁹ L. Wiśniewski, *Pojęcie i konstrukcja praw socjalnych [w:] Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 164; B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996; P. Bała, *Konstytucyjne prawo do nauki, a polski system oświaty*, Warszawa 2009, s. 227.

¹⁰ S. Jarosz-Żukowska, Ł. Żukowski, *Prawo do nauki i jego gwarancje [w:] Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014, s. 637.

Za to w chwili ukończenia 18. roku życia, po uwolnieniu się od przymusu szkolnego, możemy mówić o prawie wolnościowym. H. Izdebski wskazuje, że o ile w szerszym rozumieniu prawa do nauki poważne znaczenie przypisuje się treściom wolnościowym, o tyle przy węższym rozumieniu znaczenia nabierają elementy właściwe prawu, a nie wolności, czyli obowiązek pozytywnego działania władz publicznych rodzący roszczenia, także o charakterze indywidualnym¹¹.

Ustawa zasadnicza konstytuuje prawo do nauki w węższym znaczeniu jako prawo do wykształcenia poprzez socjalne gwarancje do jego realizacji¹². Także brzmienie tytułu podrozdziału Konstytucji RP „Wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne” wskazuje, że mowa o klasycznym prawie socjalnym tworzącym po stronie jednostki roszczenie wobec aparatu państwowego o dostęp do narzędzi umożliwiających pobieranie nauki. Podobnie w powszechnym przekonaniu prawo do nauki jest utożsamiane z powszechną bezpłatnością edukacji, jednak temu pogładowi sprzeciwił się W. Osiatyński podczas posiedzenia Podkomisji Praw i Obowiązków Obywateli Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, podkreślając, że w gruncie rzeczy powinniśmy mówić w tym kontekście o wolności człowieka pozwalającej na realizację jego aktu woli¹³. Akt ten wyraża się w zakazie utrudniania przez aparat państwa swobody wyboru. Podobną charakterystykę prawa do nauki można odczytać z normy wyrażonej w Europejskiej Konwencji Prawa Człowieka, gdzie stwierdza się: „Nikt nie może być pozbawiony prawa do nauki”¹⁴. Choć każdy z badaczy podkreśla, że charakterystyka prawa do nauki jest marginalizowana, to rozważania te można odnaleźć w każdej publikacji dotyczącej tej tematyki.

Prawo do nauki należy rozumieć jako samoistne, klasyczne prawo socjalne o charakterze podmiotowym, tworzące po stronie jednostki roszczenie wobec aparatu państwowego o dostęp do narzędzi umożliwiających pobieranie nauki¹⁵. Konstytucja RP kształtuje prawo do nauki jako prawo podmiotowe jednostki¹⁶,

¹¹ H. Izdebski, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 6, 70, 73*, Warszawa 2019, s. 158.

¹² P. Bała, *Konstytucyjne prawo...*, s. 228–230.

¹³ Stenogram posiedzenia Podkomisji Praw i Obowiązków Obywateli Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 30.11.1994 r., Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr X, Wydawnictwo Sejmowe 1994.

¹⁴ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).

¹⁵ M. Chmaj [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2023, s. 271.

¹⁶ W doktrynie M. Chmaj trafnie wskazał, że „publiczne prawo podmiotowe to określony w normie konstytucyjnej stosunek prawny, który zachodzi między oznaczonym w tej normie podmiotem danego prawa (adresatem), a podmiotem zobowiązanym do realizacji tego prawa (organem władzy, organem administracji, itp.), polegający na wymogu spełnienia przez podmiot zobowiązany określonego obowiązku (działania lub zaniechania) w określonych okolicznościach”. Dodał także, iż „treścią publicznych praw podmiotowych jest przysługująca podmiotowi danego

przy czym z wyjątkiem przepisu art. 70 ust. 4 ust. 1 określa, iż prawo do nauki jest gwarantowane każdemu. Warto podkreślić, iż z art. 32 i 33 ustawy zasadniczej jasno wynika konieczność uwzględniania zasady równości, zakazu dyskryminacji oraz równouprawnienia kobiet i mężczyzn¹⁷.

Charakter tego prawa nadaje gwarancje pobierania nauki jedynie osobom fizycznym. Nie da się tego rozciągnąć na osoby prawne czy jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej ani na organy władz publicznych lub jakichkolwiek innych organizacji. Warto podkreślić, iż zakres podmiotowy art. 70 rozciąga się nie tylko na dzieci i młodzież, ale również na osoby dorosłe, które dostają poręczenie możliwości zdobywania wiedzy i poszerzania swoich umiejętności, nawet jeśli znajdują się zakresowo poza obowiązkiem szkolnym¹⁸.

Inną kategorią adresatów szeroko rozumianego prawa do nauki jest opiekun prawny, najczęściej rodzic, który jest zobowiązany do dopilnowania realizacji przymusu szkolnego pod ustawowym rygorem sankcji za brak wykonania obowiązku szkolnego przez osobę niepełnoletnią pozostającą pod jego władzą. Z drugiej strony w rozumieniu ust. 3 art. 70 Konstytucji RP rodzic jest także adresatem prawa wolności wyboru dla swoich dzieci szkół innych niż publiczne. Ten sam ust. 3 ustanawia kolejną kategorię adresatów, a mianowicie podmioty mogące założyć jednostkę dydaktyczną. Podmiotami mającymi uprawnienie do założenia szkół podstawowych, ponadpodstawowych, wyższych i zakładów wychowawczych są obywatele i instytucje. Według ustawy o systemie oświaty to jednostki samorządu terytorialnego, inna osoba prawna oraz osoba fizyczna¹⁹. Ustawa wyklucza zatem podmioty pozbawione w świetle prawa cywilnego osobowości prawnej, w tym podmioty z ułomną osobowością prawną. Materia dotycząca wolności zakładania szkół nie jest tematem niniejszego artykułu.

Ostatnią kategorią podmiotów, do których kierowany jest art. 70 Konstytucji RP, są władze publiczne, które są adresatem obowiązków wynikających z prawa do nauki, bo na nich spoczywa obowiązek urządzenia i poprowadzenia systemu szkół publicznych pozwalających każdemu na faktyczną realizację prawa do nauki. Charakter prawa podmiotowego zawiera w sobie roszczenie beneficjenta prawa i zespół obowiązków po stronie władz publicznych²⁰.

prawa możliwość domagania się od organu władzy (bądź innej struktury wykonującej zadania publiczne), czyli podmiotu zobowiązanego do realizacji tego prawa, w określonych okolicznościach ściśle określonego przez obowiązujące prawo zachowania się, które odpowiada interesowi prawnemu żądającego”. Zob. M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 59, 60*, Warszawa 2022, s. 68–69.

¹⁷ Szerzej: M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 30, 31, 32, 33*, Warszawa 2019, s. 189 i n.

¹⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998, s. 68.

¹⁹ Art. 8 Prawa oświatowego.

²⁰ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 4.

Ustrojodawca nie zdefiniował pojęć *władze publicznej* i *organy władzy publicznej*, chociaż w wielu przepisach się do nich odnosi (np. w art. 15, art. 16, art. 25, art. 30, art. 32, art. 53 ust. 7, art. 61 ust. 1 i 2, art. 63, art. 65 ust. 5, art. 68 ust. 1–5 itd.). Na gruncie prawa administracyjnego, ale także konstytucyjnego (obie te gałęzie dotyczą wszak prawa publicznego), przyjęto, że organ to wewnętrzna jednostka organizacyjna określonego podmiotu prawa wyposażona w uprawnienie do wyrażania woli tego podmiotu. Uprawnienie takie opiera się na obowiązującym prawie (zasada legalizmu), a nie na pełnomocnictwie udzielonym przez ten podmiot, oraz zakreślone jest jako wykaz zadań i kompetencji danego organu²¹. Na gruncie Konstytucji RP pojęcia *organ władzy publicznej* nie można jednak utożsamiać z określeniem *organ państwa*. Skoro ustrojodawca wprowadził takie rozróżnienie, to musi mieć ono istotny cel.

Odnosnie do pojęcia *władze publicznej* wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 października 2005 r.²², gdzie zauważył, że obejmuje ono wszystkie władze konstytucyjne państwa lub samorządu, a także inne instytucje, o ile wykonują funkcje „władzy publicznej” w wyniku powierzenia czy przekazania im tych funkcji. Doprecyzował także, iż wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy aktywności. Wykonywanie takich funkcji z reguły się łączy (choć nie zawsze) z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki. Według Trybunału Konstytucyjnego poprzez określenie *organ władzy publicznej* należy rozumieć instytucję, strukturę organizacyjną bądź jednostkę władzy publicznej²³.

Tworząc katalog podmiotów, o których mowa w art. 61 ust. 1 zd. 1, ustrojodawca podzielił je na dwie główne kategorie: organy władzy publicznej oraz osoby pełniące funkcje publiczne. Pierwsza kategoria podmiotów pochodzi z Konstytucji RP, która w art. 7 zastrzega, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a ponadto w art. 163 określa, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych²⁴.

²¹ Zob. M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 109, 110, 111*, Warszawa 2020, s. 99 i n.; A. Bień-Kacała, *O potrzebie redefinicji terminu „organ państwa”* [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzczeńskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 405 i n.

²² Sygn. 48/03. TK odniósł swoje rozważania do art. 77 ust. 1, w którym jest uregulowane prawo do wynagrodzenia szkody za niezgodne z prawem działania organu władzy publicznej, jednak nie ma żadnych podstaw, aby to pojęcie definiować odmiennie niż w art. 61 ust. 1.

²³ Zob. też wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00.

²⁴ Ustawa zasadnicza wspomina także o samej władzy publicznej bądź jej organach w art. 15, art. 16, art. 25, art. 30, art. 32, art. 53 ust. 7, art. 61 ust. 1 i 2, art. 63, art. 65 ust. 5, art. 68 ust. 1–5, art. 69, art. 70 ust. 3–4, art. 72 ust. 1–3, art. 74 ust. 1–2, 4, art. 75 ust. 1, art. 76, art. 77 ust. 1, art. 80, art. 123 ust. 1, art. 163 oraz art. 228 ust. 3.

Ustrojodawca nie wskazał katalogu organów władz publicznych, ale m.in. zastrzegł, że samorząd terytorialny „uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej” (art. 16 ust. 2). W sprawowaniu tej władzy bez wątpienia biorą też udział organy administracji rządowej podległe Radzie Ministrów oraz sama Rada Ministrów.

Adresatem biernym, którego zadaniem jest realizacja prawa zawarta w art. 70 ust. 2, ust. 3 zd. 3, ust. 4 i 5 jest zatem ustawodawca (Sejm i Senat) zobowiązany uchwalić ustawy określające: odpłatne usługi edukacyjne, zasady określania nadzoru pedagogicznego nad szkołami, warunki udzielania pomocy obywatelom w dostępie do nauki i zasady związane z autonomią szkół wyższych. W węższym rozumieniu prawa do nauki większego znaczenia nabierają elementy właściwe prawu, czyli obowiązek pozytywnego działania władz publicznych rodzący roszczenia, również o charakterze indywidualnym. Inaczej niż w przypadku szerszego rozumienia, gdzie istotna będzie bardziej wolność, a nie prawo. Dodatkowo ochronie prawa do nauki służą wszystkie przewidziane w Konstytucji RP środki ochrony, w tym skarga konstytucyjna²⁵.

Zdanie ostatnie art. 70 ust. 1 wskazuje jasno, że sposób wykonywania obowiązku szkolnego określa ustawa. Przepis ten ma charakter odsyłający, a więc zawiera kierowane zobowiązanie do Sejmu, aby ten uchwalił odpowiednią ustawę. Takich odesłań jest w tekście ustawy zasadniczej w sumie kilkadziesiąt i występują one w większości rozdziałów²⁶. Odesłanie oznacza, że materia nim objęta nie może znaleźć się w aktach podustawowych, w tym w rozporządzeniach czy w aktach prawa miejscowego. Nie może też być uregulowana w ratyfikowanych przez Polskę umowach międzynarodowych.

Prawo do nauki osób niepełnosprawnych

Niepełnosprawność osób jest ważnym i złożonym problemem społecznym, a prawo do nauki należy do podstawowych praw obywatela we współczesnym społeczeństwie. Powinno być postrzegane zarówno w kategoriach dobra i wartości indywidualnej, jak i podstawowego dobra publicznego²⁷. Trudno nie zgodzić się z tezą, iż sposób widzenia przez społeczeństwo zagadnień związanych z niepełnosprawnością wynika z jego cywilizacyjnego, gospodarczego i kulturowego stopnia rozwoju. Im wyższy stopień rozwoju, tym sposób podejścia do niepełnosprawności jest bardziej otwarty²⁸.

²⁵ P. Bała, *Konstytucyjne prawo...*, s. 231.

²⁶ Zob. np. art. 15 ust. 2, art. 28 ust. 5, art. 34 ust. 2, art. 37 ust. 2 Konstytucji RP itd.

²⁷ R. Raszyewska-Skałeczka, *Edukacja osób niepełnosprawnych jako dobro wspólne na tle rozważań administracyjno prawnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. CV, s. 126; A. Błaś, *W sprawie jakości działań organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa* [w:] *Jakość administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004, s. 60, 63.

²⁸ S. Woronowicz, *Niepełnosprawność – wybrane zagadnienia społeczne i prawne*, Warszawa 2014.

W literaturze i różnych dokumentach odnajdujemy następującą definicję niepełnosprawności – za osobę niepełnosprawną należy uznać osobę z obniżoną sprawnością funkcjonalną, sensoryczną, fizyczną, psychiczną, trwale lub okresowo utrudniającą, uniemożliwiającą lub choćby ograniczającą życie codzienne, pracę, naukę, pełnienie ról właściwych dla płci, wieku, zgodnie z normami prawnymi i zwyczajowymi²⁹. W Konwencji ONZ do osób niepełnosprawnych zalicza się te osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów, co może w oddziaływaniu z różnymi barierami utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami³⁰.

Osoby z niepełnosprawnościami są grupą o szczególnym statusie w brzmieniu aktów międzynarodowych. Szczególna troska o takie osoby wynika z przeświadczenia, iż sytuacja, w jakiej się znalazły, wymaga nie tylko pokonania barier umożliwiających dostęp do miejsca pracy czy szkoły, ale także dodatkowej pomocy. Człowiek z niepełnosprawnością jest definiowany jak osoba niemogąca zapewnić sobie (w mniejszym lub większym stopniu) odpowiednich warunków niezbędnych do swego życia indywidualnego lub w społeczeństwie, czego powodem jest deficyt zdolności fizycznych lub umysłowych, wrodzony lub nabyty. Tak właśnie określa tę kategorię Deklaracja Praw Osób Niepełnosprawnych z 1975 r., którą Polska ratyfikowała w 1979 r.³¹ Państwa-strony poręczają w Deklaracji, że niepełnosprawni korzystają ze wszystkich praw, w szczególności z prawa do godziwego życia, w możliwie najszerszym zakresie. W pkt 6 zawarto też gwarancje prawa do nauki i szkolenia zawodowego.

Swoistym przełomem w podejściu do realizowania praw osób z niepełnosprawnościami było odejście od koncepcji ich izolacji i zapewnienia im w placówkach zamkniętych podstawowej opieki, rehabilitacji czy edukacji. Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło 20 grudnia 1993 r. rezolucję zawierającą Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych, w której sformułowano nowe podejście do praw osób z niepełnosprawnościami³². Niepełnosprawność przestała być rozumiana jako choroba, ograniczenie fizyczne czy umysłowe, ale jako negatywna konsekwencja barier społecznych, ekonomicznych lub fizycznych istniejących w społeczeństwie. W takim podejściu istotą jest konflikt między osobą z upośledzeniami a otoczeniem. Zwraca się tu szczególnie uwagę na niwelowanie barier, które uniemożliwiają niepełnosprawnemu

²⁹ B. Szczepanowska, *Projekt ogólnej definicji pojęcia „osoba niepełnosprawna”*, „Problemy Rehabilitacji Społecznej i Zawodowej” 1994, nr 4 (142). Konstytucja RP gwarantuje ochronę osób niepełnosprawnych w procesie edukacji (art. 69) i integracji ze społeczeństwem oraz nałożyła obowiązek na władze publiczne udzielania pomocy w zakresie oświaty i kształcenia.

³⁰ Konwencja Praw Osób Niepełnosprawnych (Dz.U. 2012, poz. 1169).

³¹ Dz.U. 1979, nr 16, poz. 100.

³² Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych, 48 sesja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych w dniu 20 grudnia 1993 (Rezolucja 48/96).

pełne korzystanie ze swoich praw. Wśród priorytetowych zadań zmierzających do pełnego równouprawnienia wskazano edukację jako integralną część systemu oświaty i stworzenie możliwości do nauczania o charakterze integracyjnym na wszystkich poziomach edukacji.

Oświacie dostępnej dla osób niepełnosprawnych poświęcono obszerną Zasadę 6. Edukacja, gdzie zwrócono uwagę, iż to naczelne władze oświatowe odpowiadają za edukację osób niepełnosprawnych w warunkach integracji, a nauczanie w normalnych szkołach wymaga obecności tłumacza oraz zorganizowania innych niezbędnych form pomocy. Zwrócono uwagę na konieczność zapewnienia dostępności oraz zorganizowania służb wspierających, dostosowanych do potrzeb osób o różnych rodzajach niepełnosprawności, nawet z uwzględnieniem najcięższych przypadków. W sytuacjach, gdy ogólny system oświaty nie zaspokaja w pełni potrzeb wszystkich osób niepełnosprawnych, należy się zastanowić nad wprowadzeniem nauczania specjalnego, którego celem powinno być przygotowanie uczniów do nauki w ogólnym systemie szkolnym. Jakość nauczania specjalnego powinna odpowiadać tym samym standardom i ambicjom, jakimi kieruje się nauczanie ogólne, i być z nim ściśle powiązane, natomiast finansowanie przeznaczone na naukę uczniów niepełnosprawnych powinno być proporcjonalne do środków na naukę pozostałych uczniów. Jako element o fundamentalnym znaczeniu wskazano politykę wyrównywania szans oznaczającą „proces, dzięki któremu różne systemy i instytucje istniejące w społeczeństwie i środowisku są powszechnie dostępne dla wszystkich, a zwłaszcza dla osób niepełnosprawnych”³³.

Do aktów prawnych porządkujących zakres praw i wolności osób niepełnosprawnych o zasięgu uniwersalnym zaliczamy również Konwencję Praw Osób Niepełnosprawnych przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 r. w rezolucji 61/06³⁴. Jak czytamy na wstępie, celem Konwencji jest ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności przez osoby z niepełnosprawnościami na równi ze wszystkimi innymi obywatelami. W kontekście prawa do nauki osób niepełnosprawnych państwa-strony zobowiązują się do zapewnienia włączającego systemu kształcenia umożliwiającego integrację na wszystkich poziomach edukacji i w kształceniu ustawicznym. Sygnatariusze zapewniają, że osoby niepełnosprawne nie będą wykluczane ze względu na swoją niepełnosprawność z powszechnego systemu edukacji oraz z bezpłatnej i obowiązkowej nauki w szkole podstawowej lub z nauczania na poziomie średnim. Takie osoby będą korzystać z włączającego bezpłatnego nauczania obowiązkowego wysokiej jakości, na poziomie podstawowym

³³ Pkt 24 Standardowych Zasad Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych.

³⁴ Rząd polski podpisał ją 20 marca 2007 r., natomiast ratyfikacja Konwencji przez Polskę miała miejsce 6 września 2012 r. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/konwencja-onz-o-prawach-osob-niepelnosprawnych>.

i średnim, na zasadzie równości z innymi osobami w społecznościach, w których żyją. Szczególną uwagę zwrócono na naukę alfabetu Braille'a i języka migowego jako element popierania tożsamości językowej społeczności osób głuchych, niewidomych lub głuchoniewidomych.

Ważnym dokumentem dotyczącym praw osób niepełnosprawnych jest Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, która została przyjęta 13 grudnia 2006 r., uchwalona ustawą ratyfikacyjną przez Sejm 15 czerwca 2012 r., a 6 września 2012 r. podpisana przez Prezydenta RP. Jak czytamy w tekście źródłowym, celem Konwencji jest ochrona i zapewnienie pełnego i równego korzystania ze wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności przez osoby niepełnosprawne oraz popieranie poszanowania ich przyrodzonej godności.

Doniosłość prawa do nauki została zaakcentowana w tak wielu dokumentach o charakterze uniwersalnym, że niewątpliwie przestało ono być traktowane jako „druga kategoria”. Akty prawne podejmowane na forum ogólnoświatowym sprawiły, że prawo do edukacji zostało uznane przez międzynarodową społeczność za uniwersalny system wartości, zgodnie z którym niezbędnym czynnikiem do osiągnięcia ideału wolnej istoty ludzkiej jest stworzenie warunków, w których każdy bez wyjątku może w pełni korzystać z praw obywatelskich, politycznych, gospodarczych, społecznych i kulturalnych³⁵.

Konstytucja RP gwarantuje ochronę osób niepełnosprawnych w procesie edukacji (art. 69) i ich integrację ze społeczeństwem oraz nałożyła obowiązek na władze publiczne udzielania pomocy w zakresie oświaty i kształcenia. Z kolei zgodnie z art. 68 Konstytucji RP władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej m.in. osobom niepełnosprawnym. Państwo, kierując się dobrem osób niepełnosprawnych, stworzyło poprzez gwarancje prawne możliwości pobierania nauki we wszystkich typach szkół z uwzględnieniem zasad organizowania usług oświatowych dla osób niepełnosprawnych, zapewnienie warunków sprzyjających integracji, aktywizowanie rodziców i opiekunów dzieci niepełnosprawnych w procesie kształcenia³⁶.

Podsumowując, urzeczywistnienie prawa do nauki dla osób niepełnosprawnych gwarantuje nie tylko Konstytucja RP, ale i ustawa o systemie oświaty³⁷, uchwała Sejmu RP z dnia 1 sierpnia 1997 r. – Karta Osób Niepełnosprawnych³⁸, Konwencja o Prawach Dziecka (art. 28 i 29), Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (art. 26), Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych (Zasada 6), Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 2), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (art. 13).

³⁵ Dz.U. 1977, nr 38, poz. 167.

³⁶ P. Bała, *Konstytucyjne prawo...*, s. 441.

³⁷ Dz.U. 2015, poz. 2156 ze zm.

³⁸ M.P. nr 50, poz. 475.

Praktyka realizacji prawa do nauki i dostępu do edukacji osób niepełnosprawnych

Prawo osób niepełnosprawnych do edukacji nie jest w Polsce w pełni realizowane z powodu szeregu barier systemowych, organizacyjnych i społecznych, na co wskazuje m.in. raport Rzecznika Praw Obywatelskich *Wsparcie uczniów z niepełnosprawnościami przez nauczycieli współorganizujących proces edukacyjny, pomoc nauczyciela oraz asystenta osobistego ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi*³⁹. Do najważniejszych czynników należą: niewystarczające przygotowanie nauczycieli do pracy z uczniami o specjalnych potrzebach, bariery architektoniczne i brak odpowiedniego wyposażenia szkół, złożony i niespójny system orzecznictwa oraz niedostateczne wsparcie indywidualne.

Na faktyczne niewywiązywanie się z obowiązku respektowania tych praw świadczą także inne raporty i badania, jak wyniki badań NIK oraz stanowiska Rzecznika Praw Obywatelskich potwierdzające istnienie licznych ograniczeń infrastrukturalnych (np. brak wind, dostosowanych łazienek, wyposażenia terapeutycznego)⁴⁰. Wskazuje się na tendencję do izolacji dzieci z niepełnosprawnościami poprzez indywidualne nauczanie zamiast edukacji włączającej oraz zbyt dużą liczbę uczniów kierowanych do szkół specjalnych zamiast zapewnienia wsparcia w szkołach ogólnodostępnych. Według autorów raportu RPO czynnikami ograniczającymi dostępność edukacji włączającej są „braki miejsc w klasach oraz niedostateczna liczba przygotowanej kadry. W części szkół sposób planowania przydziału uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi do oddziałów opiera się na dostępności nauczycieli współorganizujących lub pomocy nauczyciela. W efekcie do jednej klasy trafiają uczniowie o bardzo różnych potrzebach i/lub tworzy się oddziały o bardzo dużym udziale dzieci z orzeczeniami i opiniami (nawet dwie trzecie klasy). Ma to wysoce negatywny wpływ na

³⁹ RPO, *Wsparcie uczniów z niepełnosprawnościami przez nauczycieli współorganizujących proces edukacyjny, pomoc nauczyciela oraz asystenta osobistego ucznia ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi*, Warszawa 2023, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2024-02/Wsparcie%20uczni%C3%B3w%20z%20niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bciami_druk_aktywne%20linki.pdf.

⁴⁰ *Równe szanse w dostępie do edukacji osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia*, Biuletyn RPO 2012, nr 7; NIK, *Kształcenie uczniów z niepełnosprawnościami – organizacja i finansowanie*, Warszawa 2017, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,4585,vp,5892.pdf>; NIK, *Raport NIK na temat kształcenia osób niepełnosprawnych*, Warszawa 2024, <https://niepe%C5%82nosprawni.pl/ledge/x/7882>; NIK, *Edukacja uczniów z niepełnosprawnością słuchu*, Warszawa 2023, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27618.pdf>; NIK, *Droga do nauki bez barier. Działania uczelni na rzecz studentów z niepełnosprawnością*, Warszawa 2018, <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/droga-do-nauki-bez-barier.html>; NIK, *Kształcenie w szkołach specjalnych*, Warszawa 2021, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,23409,vp,26129.pdf>; NIK, *Szkoły pozostawione same sobie*, Warszawa 2024, <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/szko%C5%82y-pozostawione-same-sobie.html>; NIK, *NIK o progach i barierach dla niepełnosprawnych*, Warszawa 2024, <https://www.termedia.pl/wartowiedziec/NIK-o-progach-i-barierach-dla-niepe%C5%82nosprawnych,55840.html>.

możliwości efektywnej pracy i indywidualizacji wsparcia. Nie jest to tylko problem zarządczy, gdyż w tle leży zasadniczo brak środków na wynagrodzenia i/lub niedostępność specjalistów. Nakłada się na to ujawnianie orzeczeń przez rodziców w trakcie roku szkolnego⁴¹. Niepokojące wydają się również braki infrastrukturalne, co potwierdza ten raport. W ponad jednej trzeciej badanych przez ekspertów Biura Rzecznika Praw Obywatelskich szkół brakuje pomocy dydaktycznych, a w ponad połowie – specjalistycznego sprzętu. Podkreśla się, iż głównymi barierami są: brak windy, przeszkody architektoniczne i brak oznaczeń dla uczniów z niepełnosprawnością wzroku. Problemy ze skompletowaniem kadry i brak funduszy to najczęstsze z wymienianych problemów dotyczących organizacji nauki w szkołach dla osób z niepełnosprawnościami⁴².

Pomimo prawnych gwarancji wiele rodzin i samych uczniów wskazuje na realne trudności i dyskryminację w dostępie do pełnowartościowego procesu edukacji, co potwierdzają również liczne protesty społeczne i postulaty organizacji pozarządowych⁴³.

Podsumowanie

Prawo do nauki jako fundamentalne prawo socjalne i kulturalne jest jednym z kluczowych filarów współczesnego państwa demokratycznego, umożliwiając jednostce nie tylko rozwój osobisty, lecz także pełne uczestnictwo w życiu społecznym i zawodowym. Przeprowadzona analiza konstytucyjnych regulacji w zestawieniu z praktyką popartą wynikami badań przeprowadzonych przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Najwyższą Izbę Kontroli wykazała, że mimo szerokiego katalogu gwarancji dostępności edukacji rzeczywista realizacja prawa do nauki bywa zróżnicowana. Zapewnienie dzieciom i młodzieży z niepełnosprawnościami możliwości realizowania ich uprawnień edukacyjnych nadal stanowi wyzwanie w praktyce szkolnej – pomimo ewolucji przepisów prawa oraz poprawiającej się sytuacji tej grupy w polskim systemie oświaty kwestie związane z wdrażaniem ich praw w codziennej edukacji nie zawsze są w pełni respektowane. Współczesne rozwiązania prawne coraz skuteczniej uwzględniają specyficzne potrzeby uczniów wymagających wsparcia, jednak w dalszym ciągu konieczne jest monitorowanie oraz konsekwentna realizacja zasad równości i dostępności edukacji dla dzieci z niepełnosprawnościami.

⁴¹ RPO, *Wsparcie uczniów z niepełnosprawnościami...*, s. 59.

⁴² *Ibidem*, s. 59–60.

⁴³ M. Pachowicz, *Edukacja integracyjna jako jedna z dróg kształcenia osób niepełnosprawnych w Polsce*, „Kwartalnik PEFRON” 2020, nr 36–37, s. 184–196; Przepisy prawne regulujące kształcenie uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, <https://archiwum.niepelnosprawni.pl/ledge/x/545053> (18.10.2023).

Równy dostęp do edukacji pozostaje priorytetem ustawodawcy i władzy publicznej, jednak wymaga systematycznego monitorowania oraz eliminowania barier, które mogą prowadzić do marginalizacji określonych grup społecznych. W szczególności istotne jest dostosowywanie instrumentów pomocowych i organizacyjnych do zmieniającej się struktury społeczeństwa, a także wdrażanie rozwiązań wspierających integrację oraz indywidualną pomoc dla uczniów.

Podsumowując, zakres podmiotowy prawa do nauki powinien być nieustannie analizowany i aktualizowany wraz z ewolucją polskiego społeczeństwa oraz jego międzynarodowych zobowiązań. Tym samym efektywna ochrona i realizacja prawa do nauki pozostaje jednym z najważniejszych wyzwań zarówno dla ustawodawcy, jak i dla praktyki funkcjonowania systemu edukacji w Polsce.

Bibliografia

- Bała P., *Konstytucyjne prawo do nauki a polski system oświaty*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bień-Kacała A., *O potrzebie redefinicji terminu „organ państwa”* [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Januszowi Trzcieskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012.
- Błaś A., *W sprawie jakości działań organów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa* [w:] *Jakość administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów 2004.
- Chmaj M. [w:] *Konstytucyjne wolności i prawa w Polsce*, red. M. Chmaj, Warszawa 2023.
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 30, 31, 32, 33*, Warszawa 2019.
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 59, 60*, Warszawa 2022.
- Chmaj M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 109, 110, 111*, Warszawa 2020.
- Garlicki L., komentarz do art. 70 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. III, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Izdebski H., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 6, 70, 73*, Warszawa 2019.
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2004.
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawo konstytucyjne w formie pytań i odpowiedzi*, Wrocław 2003.
- Jarosz-Żukowska S., Żukowski Ł., *Prawo do nauki i jego gwarancje*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/53681/PDF/35_S_Jarosz_Zukowska_L_Zukowski.pdf.
- Jarosz-Żukowska S., Żukowski Ł., *Prawo do nauki i jego gwarancje* [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, Wrocław 2014.
- Pachowicz M., *Edukacja integracyjna jako jedna z dróg kształcenia osób niepełnosprawnych w Polsce*, „Kwartalnik PEFRON” 2020, nr 36–37.
- Raszyewska-Skałeczka R., *Edukacja osób niepełnosprawnych jako dobro wspólne na tle rozważań administracyjno prawnych*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. CV.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998.
- Szczepanowska B., *Projekt ogólnej definicji pojęcia „osoba niepełnosprawna”*, „Problemy Rehabilitacji Społecznej i Zawodowej” 1994, nr 4(142).
- Wiśniewski L., *Pojęcie i konstrukcja praw socjalnych* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.
- Woronowicz S., *Niepełnosprawność – wybrane zagadnienia społeczne i prawne*, Warszawa 2014.
- Zawadzka B., *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996.

Streszczenie

Artykuł ma na celu omówienie zagadnień konstytucyjnoprawnych związanych z zakresem podmiotowego prawa do nauki w Polsce. Autorka skupiła się na konstytucyjnych regulacjach związanych z prawem do nauki obywateli, w szczególności w kwestii związanej z dostępem do edukacji osób z niepełnosprawnościami. Jednym z celów opracowania jest określenie roli czynników prawnych, politycznych, społecznych w procesie urzeczywistniania konstytucyjnego prawa do nauki.

Słowa kluczowe: prawo, nauka, prawo podmiotowe, obywatele, osoby niepełnosprawne

THE SUBJECTIVE SCOPE OF THE RIGHT TO EDUCATION

Summary

The article aims to discuss constitutional issues related to the scope of the subjective right to education in Poland. The author focuses on constitutional regulations concerning the right to education for citizens. It also addresses the education of people with disabilities, foreigners, national and ethnic minorities, as well as the education of Polish citizens living abroad. It analyses the availability of the right to education for different social groups.

Keywords: law, education, subjective right, citizens, people with disabilities, foreigners, national minorities, ethnic minorities

Wojciech J. Kosior

Uniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0002-4710-4523

TRADYCJE ROMANISTYCZNE W ORZECZNICTWIE SĄDOWYM W SPRAWACH KARNYCH

Wprowadzenie

Truizmem jest już stwierdzenie, że prawo rzymskie stanowi historyczną podstawę współczesnego prawa prywatnego. W przypadku prawa karnego zagadnienie to rysuje się odmiennie. I to nie z powodu tego, że Rzymianie nie pozostawili odpowiednich źródeł, albowiem odpowiedni materiał do badań jest dobrze i wystarczająco zachowany. Dość dodać, że źródła rzymskiego prawa karnego odnaleźć można zarówno w Ustawie XII Tablic, a zwłaszcza w późniejszych zbiorach konstytucji cesarskich, tj. w Kodeksie Teodozjańskim oraz Justyniańskim, gdzie księgi nr 9 poświęcone zostały prawu karnemu. Ponadto w Digestach Justyniańskich w księgach nr 47 i 48, nazywanych „strasznymi”, znajdują się niemal wyłącznie teksty odnoszące się do rzymskiego prawa karnego. Powodem takiego stanu rzeczy jest okoliczność, że dopiero u schyłku XVIII w. dokonano istotnej zmiany w sposobie kodyfikowania prawa karnego. Przepisy prawa karnego materialnego zostały uporządkowane według nowego schematu, dzieląc je na część ogólną, obejmującą podstawowe zasady odpowiedzialności karnej, definicję przestępstwa oraz kwestie związane z karą, i część szczególną, poświęconą konkretnym typom przestępstw. Równocześnie oddzielono prawo karne materialne od procesowego, co w kolejnych latach doprowadziło do ich niezależnych kodyfikacji. Ponadto wówczas zrezygnowano z kazuistycznego stylu przepisów na rzecz norm bardziej ogólnych, abstrakcyjnych i zwięzłych. Dlatego też badacze przedmiotu historycznych podstaw prawa karnego szukają najdalej w XVIII w., często nie sięgając już do prawa rzymskiego.

Nie oznacza to jednak braku możliwości poszukiwania wpływu prawa rzymskiego na współczesne prawo karne¹. Pamiętać należy, że współczesne prawo karne,

¹ O możliwościach badawczych por. W.J. Kosior, *Znaczenie prawa rzymskiego dla badań nad współczesnym prawem karnym* [w:] *Nauki penalne: synergia teorii i praktyki*, red. A. Danielewska, K. Kalbarczyk, Lublin 2024, s. 135–146 i literatura tam cytowana.

choć w pełni ukształtowane przez nowożytny pozytywizm prawny, wciąż pozostaje zakorzenione w dziedzictwie kultury prawnej wywodzącej się z tradycji rzymskiej. Prawo rzymskie, traktowane przez wieki jako wzór racjonalności, do dziś może stanowić punkt odniesienia dla rozważań prawnych w teorii prawa i w praktyce orzeczniczej. Mimo tego, że jego instytucje nie są już formalnym źródłem prawa, to przecież pojawiają się regularnie w uzasadnieniach sądowych jako narzędzia interpretacyjne, historyczne odniesienia lub właśnie jako nośniki ponadczasowych wartości².

W literaturze problematyka wykorzystania prawa rzymskiego w orzecznictwie sądowym była już poruszana³, jednak nigdy w zakresie dotyczącym prawa karnego. Celem przedstawionego opracowania jest analiza orzeczeń wydanych w sprawach karnych, w których Sąd Najwyższy i sądy apelacyjne dokonały bezpośredniego odwołania do prawa rzymskiego. Obranym kluczem do takiej analizy stała się funkcjonalna klasyfikacja tych odwołań według ich roli w strukturze uzasadnienia. W każdej z tych kategorii podjęto następnie próbę nie tylko wskazania samego odniesienia do prawa rzymskiego, ale również jego znaczenia w uzasadnieniu orzeczenia i ewentualnego zaznaczenia wykorzystanych rzymskich źródeł.

Odwołania do prawa rzymskiego w orzecznictwie w sprawach karnych

Przystępując do badań nad znaczeniem prawa rzymskiego w orzecznictwie sądowym w sprawach karnych, dokonano wyselekcjonowania tych orzeczeń, w których sąd bezpośrednio odniósł się do niego, wprost i intencjonalnie umieszczając takie pojęcie w uzasadnieniu swojego orzeczenia.

Na podstawie przeprowadzonej analizy orzeczeń sądowych w sprawach karnych przy wykorzystaniu zasobów programu LEX wyselekcjonowano 24 orzeczenia⁴, w których sąd dokonał takiego bezpośredniego odwołania do prawa

² Zob. J. Ożarowska, G. Nancka, *Prawo rzymskie jako źródło kultury prawnej, wiedzy i informacji* [w:] *Kultura informacyjna w ujęciu interdyscyplinarnym. Teoria i praktyka*, t. II, red. H. Batorowska, Z. Kwiasowski, Kraków 2016, s. 136

³ W. Dajczak, *Łacińskie terminy i paremie w polskim orzecznictwie do prawa rzeczowego BGB w latach 1920–1939*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2003, nr 55(2), s. 265–272; M. Sobczyk, *Prawo rzymskie przed sądami Wspólnot Europejskich*, „Studia Prawnoustrojowe” 2007, nr 7, s. 279–294; S.J. Astorino, *Roman Law in American Law: Twentieth Century Cases of the Supreme Court*, „Duquesne Law Review” 2002, no. 40(627), s. 627–654; W. Kosior, *Prawo rzymskie w orzecznictwie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki*, „Zeszyty Prawnicze” 2018, nr 18(1), s. 5–24; Ł.J. Korporowicz, *Prawo rzymskie w orzecznictwie Izby Lordów w latach 1876–2009*, Łódź 2016.

⁴ Uchwała SN z dnia 14 lutego 1931 r., sygn. II Pr 28/31; wyrok SN z dnia 22 października 1931 r., sygn. II K 583/31; wyrok SN z dnia 17 maja 1934 r., sygn. III K 412/34; postanowienie SN z dnia 21 lipca 1995 r., sygn. WZ 143/95; wyrok SA w Krakowie z dnia 17 czerwca 2013 r.,

rzymskiego. Lektura tych orzeczeń pozwoliła na wyodrębnienie funkcji, jaką prawo rzymskie pełniło w uzasadnieniu każdego z tych judykatów. Z tej perspektywy można mówić o istnieniu funkcji dogmatycznej, interpretacyjnej, legitymizującej (legitymizacyjnej) i mieszanej.

Funkcja dogmatyczna odwołań do prawa rzymskiego

Funkcja dogmatyczna polega na wykorzystaniu instytucji i zasad prawa rzymskiego jako teoretycznego fundamentu do kształtowania i uzasadniania współczesnych konstrukcji normatywnych. W tym ujęciu prawo rzymskie stanowi nie tylko inspirację historyczną, ale też materiał służący rekonstrukcji pojęć, struktur odpowiedzialności oraz kwalifikacji czynów zabronionych. Tej funkcji można doszukiwać się w 10 z wyselekcjonowanych orzeczeń.

Klasycznym przykładem tej funkcji jest wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 maja 1934 r. (sygn. III K 412/34), gdzie konstrukcja *delictum proprium* została użyta do uzasadnienia, dlaczego kobieta ciężarna jako sprawca uprzywilejowany podlega innym regułom odpowiedzialności niż pomocnik w przestępstwie spędzenia płodu. Sąd powołał się przy tym na rzymski pogląd, zgodnie z którym płód stanowi część organizmu matki (*pars viscerum matris*)⁵. Co prawda sąd nie odniósł

sygn. II AKa 216/12; wyrok SA w Gdańsku z dnia 30 sierpnia 2012 r., sygn. II AKa 261/12; wyrok SA w Katowicach z dnia 5 czerwca 2014 r., sygn. II AKa 144/14; wyrok SA w Krakowie z dnia 22 września 2014 r., sygn. II AKa 88/14; wyrok SN z dnia 17 listopada 2014 r., sygn. III KK 236/14; wyrok SA w Katowicach z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. II AKa 473/14; wyrok SA w Gdańsku z dnia 19 marca 2015 r., sygn. II AKa 53/15; wyrok SA w Gdańsku z dnia 24 sierpnia 2017 r., sygn. II AKa 231/17; wyrok SA w Krakowie z dnia 20 lutego 2018 r., sygn. II AKa 279/17; wyrok SA w Szczecinie z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. II AKa 8/18; wyrok SA w Gdańsku z dnia 7 lutego 2019 r., sygn. II AKa 6/19; postanowienie SN z dnia 15 października 2020 r., sygn. IV KK 384/20; uchwała SN z dnia 9 grudnia 2020 r., sygn. II DO 30/20; uchwała SN z dnia 12 stycznia 2021 r., sygn. II DIZ 11/21; wyrok SA w Łodzi z dnia 13 lipca 2021 r., sygn. II AKa 242/18; uchwała SN z dnia 13 października 2021 r., sygn. I KZP 1/21; uchwała SN z dnia 2 czerwca 2022 r., sygn. I KZP 9/21; uchwała SN z dnia 8 kwietnia 2022 r., sygn. I DI 52/21; postanowienie SN z dnia 23 października 2024 r., sygn. III KK 430/24; wyrok SA we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2025 r., sygn. II AKa 68/25.

⁵ Z uzasadnienia: „z treści przepisów art. 231 i 232 k.k. wynika, że ustawa przestępstwo z art. 231 uważa za *delictum proprium* kobiety ciężarnej, przyczem czy to pod wpływem prawa rzymskiego, które płód nieurodzony uważało za część organizmu matki i z tego powodu w spędzeniu płodu nie dopatrywało się zamachu na życie odrębnej istoty, czy też ze względu na swoisty stan psychiczny kobiety ciężarnej, traktuje ją w sposób względniejszy od innych osób, dopuszczających się zamachu na płód żyjący w łonie matki. Uprzywilejowanie to, które znajduje swój wyraz w ustanowieniu w art. 231-ym niższego ustawowego wymiaru kary jest powodem, iż k.k. dla osób innych przewiduje w art. 232 odpowiedzialność samoistną, a to tak wtedy, gdy czyn ich polega na przedsięwzięciu działania, zmierzającego do bezpośredniego sprowadzenia określonego w art. 231 i 232 k.k. skutku, jakoteż wówczas, gdy działanie ich objawia się jedynie w postaci udzielenia kobiecie ciężarnej pomocy do spędzenia jej płodu”.

się bezpośrednio do źródeł, to jednak argumentację tę wyprowadza z fragmentu autorstwa Paulusa, czyli z D. 25.4.1 pr.⁶ Odwołanie to służyło wskazaniu strukturalnej różnicy między sprawcą a uczestnikiem czynu w kontekście ontologicznym i normatywnym.

Podobnie dogmatyczną funkcję pełni odniesienia do zasady *ignorantia iuris nocet*. W wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 30 sierpnia 2012 r. (sygn. II AKa 261/12), Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 29 stycznia 2015 r. (sygn. II AKa 473/14), Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 24 sierpnia 2017 r. (sygn. II AKa 231/17), Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 15 lutego 2018 r. (sygn. II AKa 8/18), Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 7 lutego 2019 r. (sygn. II AKa 6/19) oraz Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 13 lipca 2021 r. (sygn. II AKa 242/18) sądy powołały się na tę rzymską zasadę znaną z opinii Ulipana z D. 22.6.9, wskazując, że niezajomość prawa nie może wyłączać odpowiedzialności ani przywracać uchybionych terminów. Rzymskie pochodzenie tej zasady posłużyło jako dogmatyczne uzasadnienie funkcjonowania odpowiedzialności karnej niezależnie od stanu wiedzy sprawcy. Sentencja ta pokazuje, że Rzymianie wyraźnie odróżniali skutki niezajomości faktów od skutków niezajomości prawa. O ile tę pierwszą skłonni byli wybaczać i usprawiedliwiać, o tyle do tej drugiej podchodzili dosyć rygorystycznie. Sentencja *ignorantia iuris nocet* pojawia się wprost w uzasadnieniach orzeczeń sądowych, w tym także Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Wynika to z faktu, że we współczesnym demokratycznym państwie prawnym zasada ta jest traktowana jako istotny element bezpieczeństwa prawnego i pewności obrotu prawnego. Nałożenie na obywateli obowiązku znajomości prawa powinno być jednak związane z zapewnieniem przez państwo łatwego dostępu do prawa i zadaniem o jego odpowiednią jakość⁷.

Do funkcji dogmatycznej należy również zaliczyć wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 23 kwietnia 2025 r. (sygn. II AKa 68/25), w którym przywołano instytucję *poena cullei*, rzymskiej kary worka za ojcobójstwo (*parricidium*)⁸, opisaną m.in. we fragmencie D. 48.9.9. Sąd bardzo dokładnie odwołał się do tego przy okazji sprawy o zabójstwo rodziców, mianowicie w uzasadnieniu (nawet z powołaniem się na fachową literaturę) wskazał, że w historii prawa zabójstwo ojca i matki uznawane było za zbrodnię wymagającą szczególnego potępienia. W prawie rzymskim uważane było za najpoważniejsze przestępstwo, za popełnienie którego była wymierzana najsurowsza kara, czyli *poena cullei* (łac. kara worka).

⁶ Por. P. Niczyporuk, *Prywatnoprawna ochrona dziecka poczętego w prawie rzymskim*, Białystok 2009, s. 91 i 104.

⁷ Łacińska terminologia prawnicza, red. J. Zajadło, Warszawa 2020, s. 42–43 i tam cytowane: *Łacińskie paremie w europejskiej kulturze prawnej i orzecznictwie sądów polskich*, red. W. Wołodkiewicz, J. Krzynówek, Warszawa 2001, s. 109.

⁸ Por. M. Jońca, *Parricidium w prawie rzymskim*, Lublin 2008.

Polegała ona na zaszcyciu skazanego żywcem w skórzanym worku i wrzuceniu do morza lub rzeki, co wiązało się z odmówieniem im pochówku, a przez to połączenia z bogami⁹. Skazanego zazwyczaj zaszywano w worku wraz z żywymi zwierzętami¹⁰. Inną nazwą używaną na określenie tej formy egzekucji była *poena parricidii*. Stosowano ją wobec ludzi, którzy popełnili przestępstwo zwane *parricidium*, najczęściej rozumiane jako ojcobójstwo lub matkobójstwo¹¹.

Matkobójstwo i ojcobójstwo również współcześnie uznawane jest za jedną z najpoważniejszych zbrodni, wymagającą szczególnego potępienia i bardzo surowej odpowiedzialności. Podobnie do rzymskiego przestępstwa ojcobójstwa i kary worka odniósł się Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 19 marca 2015 r. (sygn. II AKa 53/15), gdzie co prawda nie odniósł się bezpośrednio do rzymskich źródeł, ale użył tego odwołania nie tylko dla podkreślenia wyjątkowej wagi społecznej czynu, ale także jako historycznego uzasadnienia dla traktowania go jako przestępstwa szczególnie godnego potępienia, co wzmacniało współczesne stanowisko aksjologiczne i penalne¹².

Podobnie potraktować należy wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 5 czerwca 2014 r. (sygn. II AKa 144/14), w którym sąd posłużył się klasyczną zasadą prawa rzymskiego *nemo plus iuris in alium transfere potest, quam ipse habet*, wskazując, że oskarżony nie mógł skutecznie rozporządzać rzeczą, której nie był właścicielem. Paremia ta wywodzi się z rzymskiego prawa prywatnego, z fragmentu D. 50, 17, 54 autorstwa Ulpianusa¹³. W tym orzeczeniu została wykorzystana przez sąd jako argument materialnoprawny służący wykazaniu, że oskarżony zrealizował znamiona przywłaszczenia rzeczy powierzonej, albowiem sprzedał rzecz jemu powierzoną.

Funkcja interpretacyjna odwołań do prawa rzymskiego

Kolejną funkcją, o której można mówić, jest funkcja interpretacyjna, która polega na wykorzystaniu rzymskich zasad i instytucji jako narzędzi wykładni

⁹ Zob. *ibidem*, s. 235–255; *idem*, *Poena cullei. Kara czy rytuał?*, „Zeszyty Prawnicze” 2005, nr 5, s. 83–100.

¹⁰ A. Dębiński, *Poena Cullei w rzymskim prawie karnym*, „Prawo Kanoniczne” 1994, nr 3–4, s. 133–146.

¹¹ Zob. A. Dziadzio, *Powszechna historia prawa*, Warszawa 2008, s. 131.

¹² Z uzasadnienia: „Tylko w formie dygresji, acz na miarę wynikającą z aktualnej oceny «ciężkości» tego typu przestępstwa, przypomnieć trzeba, że ojcobójstwo od wieków było traktowane bardzo poważnie i stanowiło szczególnie ciężki rodzaj przestępstwa. Wskazują na to nie tylko powszechnie znane przypadki omawiane już w literaturze antycznej, ale także konkretne sposoby karania sprawców takich przestępstw, odbiegające w swej surowości od innych przypadków legalnego pozbawienia życia, jak np. w prawie rzymskim *poena cullei* (kara worka)”.

¹³ Zob. K. Amiełańczyk, *Nabycie prawa od nieuprawnionego a reguła „nemo plus iuris” w prawie rzymskim – refleksje także współczesne*, „Studia Prawnicze KUL” 2024, nr 3, s. 9–24.

współczesnego prawa. W tym ujęciu prawo rzymskie nie stanowi źródła normatywnego *sensu stricte*, lecz wzorzec interpretacyjny wspomagający rozumienie treści przepisów poprzez analogię, historyczną ciągłość lub logiczną strukturę argumentacyjną. Przykładów tej funkcji w wyselekcjonowanej bazie orzeczeń możemy znaleźć w 3 judykatach.

W uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2022 r. (sygn. I KZP 9/21) znajdziemy odwołanie do sentencji *in dubiis benigniora*¹⁴ znanej z opinii Marcellusa z fragmentu D. 50, 17, 192. Sąd wykorzystał ją dla podkreślenia obowiązku tego sposobu wykładni w sytuacjach dwuznacznych¹⁵. Zasada ta, pochodząca z prawa karnego rzymskiego, została wkomponowana w argumentację o prokonstytucyjnej wykładni przepisów lustracyjnych, co ukazuje kontynuację zasady humanitaryzmu procesowego.

Podobnie w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 13 października 2021 r. (sygn. I KZP 1/21) sięgnięto po konstrukcję *res corporales*, przeciwstawiając ją *res incorporales* – rozróżnienie to pochodzi z Instytucji Gaiusa (G. 2, 12–14) oraz D. 1, 8, 1. Co prawda w tym przypadku sąd bezpośrednio odwołuje się do prawa prywatnego i pojęcia *rzecz*, to uczynił to na potrzeby wykazania, że przedmiot dowodu rzeczowego w procesie karnym musi posiadać fizyczny, materialny charakter. Rzymskie kategorie pomogły w precyzyjnym ustaleniu granic pojęcia *rzecz* na gruncie współczesnego procesu karnego.

Ciekawy przykład funkcji interpretacyjnej przynosi również wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 listopada 2014 r. (sygn. III KK 236/14), w którym sąd wprost odwołał się do rzymskiego procesu legisykcyjnego i formułkowego, aby wykazać różnicę między dawnym formalizmem procesowym a współczesnym modelem procesu karnego. W rzymskim procesie legisykcyjnym wypowiedzenie formuły niezgodnej z przewidzianym schematem skutkowało automatyczną odmową udzielenia ochrony prawnej i przegraniem sprawy¹⁶. Sąd użył tego odwołania, żeby wykazać kontrast ze współczesnym procesem na przykładzie formułowania skargi oskarżyciela publicznego¹⁷. Mianowicie zaakcentował, że współcześnie w akcie

¹⁴ Inne zasady korespondujące z powyższą to np.: *in dubiis clementia* (w razie wątpliwości łagodniej), *in dubio minus* (w razie wątpliwości należy zasądzić mniej), *in dubio pars mitior sequenda* (w razie wątpliwości należy podążyć za rozwiązaniem łagodniejszym), *in dubio pro libertate* (w razie wątpliwości należy rozstrzygnąć na korzyść wolności) oraz prawdopodobnie najsłynniejsza zasada – *in dubio pro reo iudicandum est* (w razie wątpliwości należy rozstrzygnąć na korzyść oskarżonego). *Łacińska terminologia prawnicza*, red. J. Zajadło, Warszawa 2020, s. 148.

¹⁵ Z uzasadnienia: „w przypadkach – systemowego zaniedbania ustawodawcy – dyrektywą interpretacyjną powinna być ta, nakazująca w sytuacjach dwuznacznych rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść strony, kierując się znaną prawu rzymskiemu zasadą *in dubiis benigniora*.”

¹⁶ Por. M. Kuryłowicz, A. Wiliński, *Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 69.

¹⁷ Z uzasadnienia: „Obowiązującej procedurze karnej obce są rozwiązania przyjęte w przeszłości w cywilnym postępowaniu sądowym w prawie rzymskim (postępowanie formułkowe oraz legisykcyjne), w którym niezwykle istotne znaczenie miało wypowiadanie ściśle określonych prawem

oskarżenia bardziej liczy się nie literalne powtórzenie sformułowań ustawowych, lecz zgodność treści opisu czynu z ustawowym zespołem znamion. Prawo rzymskie zostało w tym wypadku wykorzystane jako ramowy wzorzec historyczny służący uzasadnieniu współczesnej, bardziej elastycznej wykładni procesowej. Podkreślić jednak należy, że w tym wypadku sąd mylnie odniósł się również do procesu formułkowego, bowiem ten nie był obciążony już takim formalizmem słownym jak proces legisakcyjny. Dość też dodać, że sąd odwołał się do rzymskiego procesu cywilnego i skonfrontował go ze współczesnym procesem karnym.

Funkcja legitymizująca odwołań do prawa rzymskiego

Ostatnią funkcją dającą się wyodrębnić jest funkcja legitymizująca, która polega na użyciu prawa rzymskiego jako środka wzmacniającego autorytet przedstawionego stanowiska. Nie chodzi tu jednak o bezpośrednie kształtowanie normy czy jej interpretację, lecz o wykazanie głęboko zakorzonego, tradycyjnego charakteru danego poglądu, co sprzyja jego akceptacji w ramach dyskursu prawniczego. Przykładów wykorzystania prawa rzymskiego w taki właśnie sposób można doszukiwać się w 7 orzeczeniach.

Przykładem tego będzie odwołanie w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 października 1931 r. (sygn. II K 583/31), w którym przywołano zasadę *volenti non fit iniuria*, by podkreślić znaczenie zgody pokrzywdzonego dla oceny bezprawności czynu. Zasada ta wywodzi się z opinii Ulpiana zawartej we fragmencie D. 47, 10, 1, 5. Paremia została wykorzystana nie jako źródło normatywne, lecz jako historyczne uzasadnienie stanowiska sądu. Co ciekawe, sąd w tym przypadku odwołał się do argumentu historycznego, nawiązując także do prawodawstwa rosyjskiego i niemieckiego¹⁸.

Podobną funkcję pełni odwołanie do zasady *quod non est in actis, non est in mundo* w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2020 r. (sygn. IV KK 384/20). Choć przytoczona została jedynie w wersji polskiej, sąd wyraźnie zazaczył jej rzymskie pochodzenie. Zwrócić uwagę jednak należy na merytorycznie błędne odwołanie się do tej zasady przez sąd. Otóż autorem tej sentencji jest XIX-wieczny niemiecki prawnik L.H.F. von Jagemann, który tymi

formuł, przy czym jakikolwiek błąd w tym zakresie skutkował odmową udzielenia określonej osobie ochrony procesowej. W konsekwencji więc, to nie użycie odpowiedniej formuły zaczerpniętej wprost z ustawy, ale faktyczny opis czynu przypisanego sprawcy decyduje o tym, czy czyn ten stanowi przestępstwo i jaka powinna być jego prawidłowa kwalifikacja prawna”.

¹⁸ Z uzasadnienia: „Zasada prawa rzymskiego «volenti non fit iniuria», t.j. zezwolenie pokrzywdzonego, jako czynnik wyłączający karygodność czynu, była oddawna poruszana w nauce prawa i co do istoty swej wywoływała wiele sporów. Bezspornem jednak jest, że w wypadkach, kiedy zgoda pokrzywdzonego nawet w postaci «tacitus consensus» może być podstawą niepoczytania za winę, musi ona odpowiadać pewnym warunkom (Tagancew «Wykłady rosyjskiego karnego prawa», Petersburg 1888, str. 534, Mittermayer «Lehrbuch des Deutschen Strafrechts» 1898)”.

słowa mi określił wybitnie inkwizycyjną ówczesną niemiecką procedurę karną¹⁹. Zapewne sąd w swojej argumentacji odwołał się do pospolitego przekonania, że każda sentencja w języku łacińskim musi wywodzić się bezpośrednio ze źródeł prawa rzymskiego. Jednak w obronie stanowiska sądu można wskazać, że wspomniany XIX-wieczny niemiecki formalizm procesowy korzeniami sięgał *Constitutio Criminalis Carolina*, czyli pochodzącego z XVI w. niemieckiego kodeksu prawa karnego materialnego i procesowego²⁰, który był przykładem recepcji prawa rzymskiego do porządku prawnego ówczesnej Rzeszy niemieckiej²¹. Innymi słowy, rozwiązania *Caroliny* swoje oparcie miały w prawie rzymskim²².

Zwraca też uwagę nierzadkie odwołanie do zasady *testis unus, testis nullus* cytowanej w wyrokach Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 17 czerwca 2013 r. (sygn. II AKa 216/12), z dnia 22 września 2014 r. (sygn. II AKa 88/14), z dnia 20 lutego 2018 r. (sygn. II AKa 279/17) oraz w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 23 października 2024 r. (sygn. III KK 430/24). W tych przypadkach sądy odwoływały się do zasady dowodowej obowiązującej w rzymskim procesie kognitywnym, która odgórnie narzucała sędziemu, w jaki sposób ma oceniać zeznania pojedynczego świadka, tj. nakazywała całkowicie je deprecjonować. Sądy akcentowały w tych wypadkach, że ta zasada już nie obowiązuje i dlatego mogą kształtować ustalenia faktyczne w sprawie, opierając się nawet na zeznaniach jednej osoby, jeżeli zeznania te są wiarygodne.

Do funkcji legitymizującej należy również zaliczyć postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 lipca 1995 r. (sygn. WZ 143/95), w którym sąd przywołał rzymskie pojęcie *ultimum remedium*, czyli ostatecznego środka pomocy, jako pierwotne źródło współczesnej klauzuli generalnej z art. 5 k.c. pozwalającej na przeciwdziałanie rażącej niesprawiedliwości formalnego stosowania prawa. Rzymska instytucja „ostatecznego środka pomocy” została potraktowana jako fundament aksjologiczny współczesnych mechanizmów ochrony jednostki przed negatywnymi

¹⁹ P. Becker, R.F. Wetzell, *Criminals and their Scientists. The History of Criminology in International Perspective*, New York 2006, s. 114 i tam cytowany: L.H.F. von Jagemann, *Handbuch der gerichtlichen Untersuchungskunde*, Band 1, Frankfurt am Main 1838, s. 657.

²⁰ N.G. Foster, S. Sule, *German Legal System and Laws*, Oxford 2010, s. 380; G.P. Fletcher, *Basic Concepts of Criminal Law*, New York–Oxford 1998, s. 108 oraz tam cytowany: A. Schoten-sach, *Der Strafprozess der Carolina* (1904), s. 78–81; E. Isenmann, *Die deutsche Stadt im Mittelalter 1150–1550: Stadtgestalt, Recht, Verfassung, Stadtrecht, Kirche, Gesellschaft, Wirtschaft*, Köln–Weimar, 2014, s. 498 i n.; S. Pohl-Zucker, *Making Manslaughter: Process, Punishment and Restitution in Württemberg and Zurich, 1376–1700*, Leiden–Boston 2017, s. 31 i literatura wskazana w przyp. 105.

²¹ Por. J.H. Langbein, *Prosecuting Crime in the Renaissance: England, Germany, France*, Cambridge 1974, s. 129–202; C.L. von Bar, *A History of Continental Criminal Law*, New Jersey 1999, s. 304–305; M.R. Boes, *Crime and Punishment in Early Modern Germany: Courts and Adjudicatory Practices in Frankfurt Am Main, 1562–1696*, New York 2016, s. 32.

²² W.J. Kosior, *D. 48, 2, 3 i art. 332 k.p.k. – uwagi prawnoporównawcze*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza, Prawo” 2018, nr 22, s. 67–68.

skutkami automatyzmu prawnego. Odwołanie w przypadku tego orzeczenia dotyczyło sprawy o odszkodowanie za niesłuszne skazanie. Sąd ograniczył się wyłącznie do zacytowania tego pojęcia, bez pogłębionej jego analizy czy osadzenia w konkretnym tle historycznym²³.

Funkcja mieszana odwołań do prawa rzymskiego

Wreszcie przeprowadzona analiza pozwala wyodrębnić funkcję mieszaną. Obejmuje ona przypadki, w których odwołanie do prawa rzymskiego spełnia jednocześnie funkcję dogmatyczną (czyli wpływa na treść rozstrzygnięcia) oraz legitymizującą (czyli wzmacnia jego autorytet). Rzymskie instytucje są tu zarówno argumentem merytorycznym, jak i historycznym punktem odniesienia. Ale także mieszany charakter ma funkcja interpretacyjno-legitymizująca, która polega na tym, że rzymska instytucja jest przywoływana jako narzędzie wykładni, ale jej znaczenie zostaje wzmocnione przez odniesienie do jej głębokiego osadzenia w tradycji prawnej. Takie połączenie ma miejsce, gdy sąd nie poprzestaje na czysto logicznej funkcji prawa rzymskiego, lecz podkreśla jego autorytet kulturowy i historyczny. Taki mieszany charakter wykorzystania prawa rzymskiego znajdujemy w 4 orzeczeniach.

Trzy uchwały Sądu Najwyższego: z dnia 9 grudnia 2020 r. (sygn. II DO 30/20), z dnia 12 stycznia 2021 r. (sygn. II DIZ 11/21) i z dnia 8 kwietnia 2022 r. (sygn. I DI 52/21) stanowią wspólny przykład wykorzystania prawa rzymskiego w taki właśnie sposób. Sąd w trzech uchwałach w ten sam sposób odwołał się do *Lex Cornelia de falsis*, czyli ustawy z okresu republiki, penalizującej fałszerstwo oraz nadużycia sędziów. Fragment cytowany przez sąd, t.j.: *si iudex constitutiones principum neglexerit, punitur*²⁴ (lecz jeśli jednak sędzia zasadę ustawy zlekceważy, będzie ukarany), odpowiada fragmentom D. 48, 10, 1 pr. i D. 48, 19, 38. Odwołanie to służyło zarówno jako uzasadnienie dla współczesnych mechanizmów dyscyplinarnych, jak i jako legitymizacja ich aksjologicznych podstaw. Trzeba też zauważyć, że w tych uchwałach sąd sięgnął jeszcze głębiej w przeszłość, wskazując, że już w Kodeksie Hammurabiego, jednym z najstarszych znanych zbiorów praw, przewidziano możliwość pociągnięcia sędziego do odpowiedzialności za wydanie bezprawnego wyroku. Tym samym uchwała wpisuje

²³ Z uzasadnienia: „Już w prawie rzymskim wprowadzono instytucję *ultimum remedium*, tj. «ostatecznego środka pomocy» osobom, które niesłusznie doznały ujemnych skutków działania prawa. Przeniesieniem tej ostatniej zasady na grunt prawa nowożytnego jest niewątpliwie klauzula generalna z art. 5 k.c., którą można w tym wypadku zastosować z uwagi na materialnoprawny charakter terminu z art. 489 pkt 1 k.p.k.”.

²⁴ O tej zasadzie w całości zob. D.A. Centola, *‘Si iudex constitutiones principum neglexerit, punitur’* [w:] *ARMATA SAPIENTIA. Scritti in onore di Francesco Paolo Casavola in occasione dei suoi novant’anni 2020*, red. L. Franchini, Roma 2021, s. 187–191.

się w nurt wykładni odwołującej się do najstarszych źródeł prawnych ludzkości, wskazując, że idea odpowiedzialności urzędników ma nie tylko historyczne zakorzenienie, ale również uniwersalny wymiar.

Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 1931 r. (sygn. II Pr 28/31) stanowi interesujący przykład historycznego odwołania do prawa rzymskiego w celu dokonania pogłębionej wykładni procesowej, a zarazem jednoznacznego określenia granic dopuszczalności udziału oskarżyciela posiłkowego w postępowaniu karnym. Sąd, analizując pojęcie pokrzywdzonego oraz zakres jego uprawnień, sięga po argument historyczno-prawny, wskazując na istnienie w prawie rzymskim instytucji *actio popularis*, tj. skargi popularnej, z której mógł korzystać każdy obywatel (*quivis ex populo*) dla ochrony interesu publicznego²⁵. Sąd podkreślił jednak, że polski ustawodawca świadomie odrzucił rzymski wzorzec skargi popularnej. Sąd posłużył się tym odwołaniem jako argumentem negatywnym – służącym nie legitymizacji danej instytucji, lecz uzasadnieniu odmowy rozszerzającej wykładni. Wywód sądu pokazuje, że przy szerokim rozumieniu pokrzywdzenia niemal każdy obywatel mógłby być uznany za stronę w procesie, co skutkowałoby w praktyce dopuszczeniem skargi obywatelskiej, a tym samym odejściem od kontynentalnego modelu procesu karnego opartego na zasadzie legalizmu i monopolu oskarżenia publicznego. Odwołanie do prawa rzymskiego służy tu zatem jako kontrastowa rama interpretacyjna, za pomocą której sąd uzasadnia konieczność ścisłej wykładni wyjątków od zasady monopolu oskarżyciela publicznego. Jest to przykład wykładni systemowej i historycznej zarazem, w której instytucja *actio popularis* staje się punktem odniesienia nie po to, by ją implementować, lecz by wskazać granice systemowe i doktrynalne, których przekroczenie prowadziłoby do deformacji modelu procesu karnego przyjętego w polskim porządku prawnym.

Podsumowanie

Przedstawiona w niniejszym opracowaniu analiza wybranych orzeczeń sądowych w sprawach karnych, w których w uzasadnieniach sądy bezpośrednio i celowo odwołały się do prawa rzymskiego, pozwala na wyciągnięcie pewnych określonych wniosków.

Po pierwsze, zauważa się, że pomimo iż w niektórych judykatach prawo rzymskie spełnia istotną funkcję dogmatyczną, interpretacyjną lub legitymizującą, to jednak jego rola w praktyce orzeczniczej pozostaje ograniczona. Jeżeli już, to rzymskie instytucje i zasady pojawiają się jako wzbogacenie uzasadnienia, a nie

²⁵ Zob. B. Sitek, *Actiones populares w prawie rzymskim na przełomie republiki i pryncypatu*, Szczecin 1999.

jako element rozumowania prawniczego prowadzącego do rozstrzygnięcia sprawy. W niektórych przypadkach można odnieść wrażenie, że odwołania do prawa rzymskiego pełnią rolę ilustracyjną. Po drugie, zwraca uwagę, ale nie dziwi z drugiej strony, że w większości przypadków sądy nie cytują źródeł prawa rzymskiego literalnie, a jedynie przywołują sentencje łacińskie, pojęcia lub instytucje wywodzące się z rzymskiej tradycji prawnej. Ponadto tylko część z analizowanych orzeczeń odwołuje się bezpośrednio do rzymskiego prawa karnego *sensu stricte* (np. *poena cullei*, *Lex Cornelia de falsis*). W większości wykorzystanie prawa rzymskiego dotyczy zasad ogólnych, mających uniwersalny charakter, takich jak: *ignorantia iuris nocet*, *in dubiis pro reo* czy *volenti non fit iniuria*, które w praktyce stanowią raczej element wspólnej kultury prawnej, albo też dotyczy bezpośrednio prawa prywatnego, np. poprzez odwołanie do podziału na *res corporales* i *res incorporales*, zacytowanie zasady *nemo plus iuris in alium transfere potest, quam ipse habet* czy porównanie do rzymskiego procesu cywilnego i skarg *legis actio*.

Ogólna ocena dokonanej analizy prowadzi jednak do pesymistycznych wniosków o roli prawa rzymskiego w argumentacji sądów polskich w sprawach karnych. A przecież prawo rzymskie jako nośnik wartości i wyraz długiego procesu racjonalizacji prawa może stanowić ważne źródło refleksji również dla współczesnego prawa karnego. Rzymska tradycja prawna oferuje nie tylko precyzyjne kategorie dogmatyczne, lecz także klarowne rozróżnienia ontologiczne i aksjologiczne, które mogą wspierać wykładnię przepisów, ugruntowywać argumentację sądową i pogłębiać rozumienie istoty odpowiedzialności karnej. Dlatego też zasadne byłoby postulowanie częstszego i bardziej świadomego sięgania przez sądy do dorobku rzymskiej jurysprudencji, zwłaszcza tam, gdzie może ona wzbogacić tok rozumowania i nadać mu głębszy, kulturowy i historyczny wymiar. Sytuacja ta kontrastuje z orzecnictwem sądów zagranicznych, w szczególności w krajach romańskich, takich jak Włochy czy Francja, a także w niemieckiej tradycji prawniczej, gdzie odniesienia do prawa rzymskiego, w tym również prawa karnego, są nie tylko częstsze, ale też bardziej zakorzenione w strukturze argumentacyjnej orzeczeń. Tam rzymska jurysprudencja traktowana jest jako integralny składnik prawniczej tożsamości i kultury prawniczej, a nie jako anachroniczny ornament.

Bibliografia

- Amielańczyk K., *Nabycie prawa od nieuprawnionego a reguła „nemo plus iuris” w prawie rzymskim – refleksje także współczesne*, „Studia Prawnicze KUL” 2024, nr 3.
- Astorino S.J., *Roman Law in American Law: Twentieth Century Cases of the Supreme Court*, „Duquesne Law Review” 2002, no. 40(627).
- Bar C.L. von, *A History of Continental Criminal Law*, New Jersey 1999.
- Becker P., Wetzell R.F., *Criminals and their Scientists. The History of Criminology in International Perspective*, New York 2006.

- Boes M.R., *Crime and Punishment in Early Modern Germany: Courts and Adjudicatory Practices in Frankfurt Am Main, 1562–1696*, New York 2016.
- Centola D.A., 'Si iudex constitutiones principum neglexerit, punitur' [w:] *ARMATA SAPIENTIA. Scritti in onore di Francesco Paolo Casavola in occasione dei suoi novant'anni 2020*, red. L. Franchini, Roma 2021.
- Dajczak W., *Lacińskie terminy i paremie w polskim orzecznictwie do prawa rzeczowego BGB w latach 1920–1939*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2003, nr 55(2).
- Dębiński A., *Poena Cullei w rzymskim prawie karnym*, „Prawo Kanoniczne” 1994, nr 3–4.
- Dziadzio A., *Powszechna historia prawa*, Warszawa 2008.
- Fletcher G.P., *Basic Concepts of Criminal Law*, New York–Oxford 1998.
- Foster N.G., Sule S., *German Legal System and Laws*, Oxford 2010.
- Isemann E., *Die deutsche Stadt im Mittelalter 1150–1550: Stadtgestalt, Recht, Verfassung, Stadtregiment, Kirche, Gesellschaft, Wirtschaft*, Köln–Weimar 2014.
- Jagemann L.H.F. von, *Handbuch der gerichtlichen Untersuchungskunde*, Band 1, Frankfurt am Main 1838.
- Jońca M., *Parricidium w prawie rzymskim*, Lublin 2008.
- Jońca M., *Poena cullei. Kara czy rytuał?*, „Zeszyty Prawnicze” 2005, nr 5.
- Korporowicz Ł.J., *Prawo rzymskie w orzecznictwie Izby Lordów w latach 1876–2009*, Łódź 2016.
- Kosior W.J., *D. 48, 2, 3 i art. 332 k.p.k. – uwagi prawno-porównawcze*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Prawnicza, Prawo” 2018, nr 22.
- Kosior W.J., *Prawo rzymskie w orzecznictwie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki*, „Zeszyty Prawnicze” 2018, nr 18(1).
- Kosior W.J., *Znaczenie prawa rzymskiego dla badań nad współczesnym prawem karnym* [w:] *Nauki penalne: synergia teorii i praktyki*, red. A. Danielewska, K. Kalbarczyk, Lublin 2024.
- Kuryłowicz M., Wiliński A., *Rzymskie prawo prywatne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016.
- Langbein J.H., *Prosecuting Crime in the Renaissance: England, Germany, France*, Cambridge 1974.
- Lacińska terminologia prawnicza*, red. J. Zajadło, Warszawa 2020.
- Lacińskie paremie w europejskiej kulturze prawnej i orzecznictwie sądów polskich*, red. W. Wołodkiewicz, J. Krzynówek, Warszawa 2001.
- Niczyporuk P., *Prywatnoprawna ochrona dziecka poczętego w prawie rzymskim*, Białystok 2009.
- Ożarowska J., Nancka G., *Prawo rzymskie jako źródło kultury prawnej, wiedzy i informacji* [w:] *Kultura informacyjna w ujęciu interdyscyplinarnym. Teoria i praktyka*, t. II, red. H. Batorowska, Z. Kwiasowski, Kraków 2016.
- Pohl-Zucker S., *Making Manslaughter: Process, Punishment and Restitution in Württemberg and Zurich, 1376–1700*, Leiden–Boston 2017.
- Sitek B., *Actiones populares w prawie rzymskim na przełomie republiki i pryncypatu*, Szczecin 1999.
- Sobczyk M., *Prawo rzymskie przed sądami Wspólnot Europejskich*, „Studia Prawnoustrojowe” 2007, nr 7.

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza wykorzystania prawa rzymskiego w orzecznictwie sądowym w sprawach karnych. Choć wpływ prawa rzymskiego na prawo prywatne jest powszechnie uznawany, jego znaczenie dla współczesnego prawa karnego bywa marginalizowane. Autor na podstawie analizy 24 wyroków Sądu Najwyższego i sądów apelacyjnych, w których doszło do bezpośredniego odwołania do prawa rzymskiego, klasyfikuje te odwołania według pełnionej funkcji: dogmatycznej, interpretacyjnej, legitymizującej oraz mieszanej. Wskazuje, że choć w niektórych przypadkach prawo rzymskie wzbogaca argumentację sądową, to jego rola ogranicza się najczęściej

do funkcji ilustracyjnej. Jednocześnie podkreśla, że rzymskie instytucje prawne mogą stanowić wartościowy punkt odniesienia również dla współczesnej wykładni prawa karnego. W konkluzji postuluje częstsze i bardziej świadome sięganie do dziedzictwa prawa rzymskiego jako elementu wspierającego racjonalność i kulturową głębię argumentacji prawniczej.

Słowa kluczowe: prawo rzymskie, prawo karne, orzecznictwo, argumentacja sądowa, wykładnia prawa, tradycja prawnicza

ROMAN LAW TRADITIONS IN CRIMINAL COURT DECISIONS

Summary

The article analyzes the use of Roman law in judicial decisions in criminal cases. While the influence of Roman law on private law is widely acknowledged, its significance for modern criminal law tends to be underestimated. Based on 24 rulings by the Polish Supreme Court and appellate courts that directly reference Roman law, the author classifies these references according to their function: dogmatic, interpretative, legitimizing, and mixed. Although Roman law sometimes enriches judicial reasoning, its role is often limited to illustrative purposes. Nonetheless, Roman legal concepts can provide a valuable framework for contemporary legal interpretation. The article concludes with a call for more frequent and deliberate engagement with Roman jurisprudence as a means of enhancing the rationality and cultural depth of legal argumentation.

Keywords: Roman law, criminal law, case law, judicial reasoning, legal interpretation, legal tradition

Rita Kłosowska-Lasek

Uniwersytecki Szpital Kliniczny im. F. Chopina w Rzeszowie
ORCID: 0009-0008-7656-4028

Wojciech Lasek

Uniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0002-0032-2283

**O BOWIĄZEK ZACHOWANIA TAJEMNICY ZAWODOWEJ
PRZEZ LEKARZY I PSYCHOLOGÓW
W ŚWIETLE PROJEKTOWANYCH ZMIAN DO USTAWY
O PRAWACH PACJENTA I RZECZNIKU PRAW PACJENTA
ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW**

Wprowadzenie

Od czasów Hipokratesa, domniemanego „ojca medycyny europejskiej”, tajemnica lekarska stała się nieodzownym elementem tego zawodu. Wraz z rozwojem medycyny również inne zawody medyczne zostały zobowiązane do zachowania poufności w kontaktach z pacjentem. Budowało to nie tylko ich prestiż w oczach społeczeństwa, ale przede wszystkim pozwalało na wytworzenie delikatnej więzi pomiędzy zawodem medycznym a pacjentem, który nie musiał obawiać się ujawnienia osobom trzecim przekazywanych informacji.

Obecnie obowiązujące przepisy starają się zachować balans pomiędzy ochroną prywatności i intymności pacjenta a obowiązkiem denuncjacji, który może wynikać z przepisów prawa medycznego lub prawa karnego (materialnego i procesowego). W ten sposób zabezpieczony zostaje interes pacjentów, który tylko w wyjątkowych sytuacjach, przewidzianych przepisami prawa, może zostać naruszony – ze względu na dobro społeczeństwa lub zasadę prawdy materialnej w procesie karnym. Dlatego każda dokonywana przez ustawodawcę zmiana przepisów powinna być przemyślana i posiadać uzasadnienie wskazujące przyczyny denuncjacji. Dlatego warto przyjrzeć się proponowanym zmianom w tajemnicy lekarskiej i tajemnicy psychologicznej w kontekście poszanowania prawa pacjenta do prywatności i intymności.

Teoretyczne i filozoficzne uzasadnienie obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej

11 października 2024 r. do łaski marszałkowskiej wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw¹. W założeniach projektodawców ustawa ma podnieść standardy ochrony zdrowia psychicznego wśród dzieci i młodzieży oraz upodmiotowić osoby małoletnie w kontaktach z psychologiem lub lekarzem².

Zgodnie z proponowanymi zmianami małoletni, który ukończył 13 lat, ma prawo do uzyskania bez zgody przedstawiciela ustawowego trzech porad psychologicznych lub trzech sesji psychoterapii indywidualnej realizowanej w formie interwencji kryzysowej (pomocy psychospołecznej) lub trzech sesji wsparcia psychospołecznego w ramach świadczeń gwarantowanych z zakresu opieki psychiatrycznej i leczenia uzależnień. Natomiast małoletni, który ukończył 16. rok życia, ma prawo skorzystać z wymienionych wcześniej świadczeń zdrowotnych bez ograniczenia dotyczącego ich liczby.

21 lipca 2025 r. ustawa została przedłożona przez Marszałka Sejmu Prezydentowi RP do podpisania. Głowa państwa skorzystała ze swojego prawa uregulowanego w art. 122 ust. 3 Konstytucji RP i skierowała przedmiotową ustawę do Trybunału Konstytucyjnego³ w trybie kontroli prewencyjnej, zarzucając jej niezgodność z ustawą zasadniczą. W ocenie Prezydenta RP „przyczyna jest bardzo prosta: chodzi o bezpieczeństwo dzieci. W moim przekonaniu jest bardzo wątpliwe konstytucyjnie, aby całkowicie poza kontrolą rodziców, młody 13-letni człowiek mógł sobie wybierać psychologa i poddawać się jego terapiom. To złożony problem. To kwestia bezpieczeństwa dziecka i praw rodziców”⁴.

Z przytoczonych powyżej słów Prezydenta RP wynika, że uważa on za zasadne uczestniczenie przedstawiciela ustawowego małoletniego⁵ w procesie leczenia⁶. Inne stanowisko reprezentuje część doktryny, która wskazuje, że obecnie obowiązujące regulacje prawne dotyczące zgody na leczenie są niespójne oraz nie

¹ Druk nr 748, Sejm X kadencji.

² *Ibidem*.

³ Autorzy niniejszego artykułu nie wchodzą w kwestię sporu toczącego się w doktrynie i judykaturze, dotyczącego legalności obecnego sądu konstytucyjnego w Polsce, używają nazwy *Trybunał Konstytucyjny* zgodnej z Konstytucją RP.

⁴ *Prezydent podpisał na odchodne sześć ustaw, jedną skierował do TK, dwie zawetował*, <https://www.rp.pl/prawo-w-polsce/art42812861-prezydent-podpisał-na-odchodne-szesc-ustaw-jedna-skierowal-do-tk-dwie-zawetowal> (9.09.2025).

⁵ Art. 98 ustawy

⁶ Zob. też: Stanowisko nr 89/24/P-IX Prezydium Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 8 listopada 2024 r. w sprawie poselskie projektu ustawy o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw oraz Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 27 marca 2025 r., znak: VII.7016.4.2025.AMB/BK.

biorą pod uwagę cech rozwoju intelektualnego i psychicznego małoletniego⁷. Tym samym decyzja Prezydenta RP o skierowaniu ustawy w trybie kontroli prewencyjnej do Trybunału Konstytucyjnego wydaje się zasadna. Nie jest to jednak jedyna zmiana, którą wprowadza ustawa o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw. Projektodawcy postanowili też dodać po art. 7 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta⁸ art. 7a ust. 3 i 4, który dotyka obowiązku zachowania tajemnicy medycznej⁹. Proponowane zmiany obligują lekarza lub psychologa do ujawnienia informacji objętych tajemnicą zawodową, takich jak: stan zdrowia psychicznego pacjenta małoletniego, oraz o konieczności udzielania mu określonych świadczeń zdrowotnych, a także o udziale przedstawiciela w procesie udzielania świadczeń. Warunkiem jest jednak skorzystanie przez małoletniego ze świadczeń zdrowotnych w trybie wprowadzanym przez ustawę o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw w art. 7a ust. 1 lub 2 PPIRPU. Biorąc pod uwagę, jak delikatnej materii dotyczy przedmiotowa zmiana, należy się zastanowić, skąd wynika obowiązek zachowania informacji powziętych od pacjenta albo klienta.

Regulacje zobowiązujące do zachowania tajemnicy lekarskiej (art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry¹⁰)¹¹ albo psychologicznej (art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów¹²)¹³ mają głębokie uzasadnienie filozoficzne, dogmatyczne i historyczne¹⁴, w doktrynie opracowano bowiem kilka teorii wyjaśniających potrzebę przestrzegania poufności, zwłaszcza w sferze medycznej.

Według teorii konwencjonalistycznej zachowania tajemnicy wymagają względy utylitarne, ponieważ pacjent, posiadając wiedzę, że podmiot udzielający mu

⁷ Szerzej tematyka ta została poruszona w: B. Kmieciak, *Wybrane uwagi prawno-społeczne dotyczące konieczności zmiany definicji zgody kumulatywnej*, „Palestra” 2025, nr 3, s. 7–23; R. Kubiak, *Prawo medyczne*, Warszawa 2021, s. 236–239.

⁸ T.j. Dz.U. 2024, poz. 581 (dalej: PPIRPU).

⁹ Szerzej na temat tajemnicy medycznej zob. R. Kubiak, *Prawo medyczne*, s. 182–222.

¹⁰ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1287 ze zm. (dalej: ZLiLDU).

¹¹ Tajemnica lekarska jest podstawowym instrumentem ochrony danych medycznych i tajemnicy informacji związanych z pacjentem. Stanowi ona najbardziej rozpoznawalny instrument ochrony prywatności pacjenta. Jej istnienie gwarantuje, obok zachowania prywatności i intymności pacjenta, także realizację interesu społecznego związanego z zapewnieniem odpowiedniej rangi i powagi profesji lekarza.

¹² T.j. Dz.U. 2019, poz. 1026 (dalej: ZPiSZPU).

¹³ Zob. szerzej: A. Huk, *Tajemnica zawodowa lekarza*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 6, s. 71–72; J. Duda, *Komentarz do ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*, Warszawa 2009, s. 241–242; M.Z. Stepulak, *Tajemnica zawodowa w działalności badawczej i praktycznej psychologów [w:] Etyczne dylematy psychologii*, red. J. Brzeziński, M. Toeplitz-Winiewska, Warszawa 2004, s. 89 i n.

¹⁴ R. Kubiak, *Prawo medyczne*, s. 183–186.

świadczeń zdrowotnych jest zobowiązany do zachowania tajemnicy, chętniej ujawni poufne informacje. W sytuacji nieistnienia obowiązku zachowania tajemnicy, a tym samym możliwości zagrożenia, że pracownik medyczny rozpowszechni uzyskane informacje, pacjenci krępowaliby się mówić o takich sprawach, a w skrajnych wypadkach zaprzestaliby szukania pomocy medycznej¹⁵. Z zaprezentowaną koncepcją konwencjonalistyczną może korespondować nurt uzasadniający potrzebę zachowania tajemnicy medycznej oparty na budowaniu prestiżu danego zawodu lekarza albo psychologa. Jego przedstawiciele podnosili, że poufność nie tylko chroni interes jednostki, ale ma również znaczenie dla odbioru społecznego danej grupy zawodowej¹⁶, kształtuje bowiem zaufanie do danego zawodu, nawet jeśli członkowie społeczności nie mieli z nią jeszcze kontaktu. Przykładowo M. Cieślak analizował to zagadnienie w kontekście tajemnicy adwokackiej, która pełni podwójną funkcję¹⁷. Chroni nie tylko interes konkretnej osoby, lecz służy też budowaniu zaufania do adwokatury.

Inni autorzy wskazują, że za zachowaniem tajemnicy medycznej przemawia konieczność dotrzymania obietnic i wykonania umowy (najczęściej ustnej) zawartej między chorym i pracownikiem medycznym. Pacjent, ujawniając przed medykiem niejednokrotnie bardzo intymne szczegóły swojego życia, może traktować go jak swojego powiernika. W literaturze podkreśla się, że taka argumentacja stanowi główny fundament moralnego obowiązku zachowania poufności¹⁸. Zdaniem autorów podobnego uzasadnienia można dopatrywać się w tzw. teorii woli. Została ona opracowana głównie w nauce francuskiej. Według niej obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej wynika z umowy zawartej między pacjentem a pracownikiem medycznym, umowa ta bowiem obliguje taką osobę do zachowania poufności. Zwolennicy tego nurtu wyjaśniają, że powinność ta nie wynika z innych źródeł (np. ustaw, kodeksów etyki). Pracownik medyczny staje się zatem powiernikiem danej tajemnicy na podstawie umowy i odpowiada za jej złamanie na zasadach przewidzianych w Kodeksie cywilnym za niedotrzymanie zapisów umowy¹⁹.

Kolejna koncepcja, tzw. teoria interesu, przesuwa punkt ciężkości z woli osoby, której tajemnica dotyczy, na jej interes²⁰. Rozumiany jest on jako kategoria obiektywna, która może ulegać zmianom w zależności od wpływów poglądu danego środowiska, jest jednak niezależny od uczuć i poglądów osoby zainteresowanej²¹. B. Kunicka-Michalska zwraca uwagę, że obowiązek zachowania tajemnicy

¹⁵ R. Kubiak, *Tajemnica medyczna*, Warszawa 2015, s. 1–2.

¹⁶ *Ibidem*, s. 2.

¹⁷ M. Cieślak, *Glosa do uchwały SN z 29.11.1962 r., VI KO 61/62*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 7, s. 171.

¹⁸ M. Boratyńska, P. Konieczniak, *Prawa pacjenta*, Warszawa 2001, s. 330.

¹⁹ R. Kubiak, *Tajemnica medyczna*, s. 2–3.

²⁰ B. Kunicka-Michalska, *Ochrona tajemnicy zawodowej w polskim prawie karnym*, Warszawa 1972, s. 26.

²¹ F. Sauter, *Geschichte und Zweck des Berufsgeheimnisses*, Breslau 1910, s. 34.

zawodowej w doktrynie rozpatruje się obecnie, wymagając woli i interesu osoby zainteresowanej²². Współgra to z poglądem J. Sawickiego, który uważa, że tajemnica prywatna powinna zostać ujęta ze stanowiska teorii woli i interesu, a nie tylko woli²³. Inaczej na tę kwestię patrzą S. Glaser i A. Mogilnicki, którzy przyjmują, że przez tajemnicę prywatną należy rozumieć taką okoliczność faktyczną, co do której istnieje interes lub wola. Autorzy ci zatem wymagają bądź woli, bądź interesu, albo łącznie woli i interesu, których ta tajemnica dotyczy²⁴. Natomiast K. Łojewski zaliczył L. Peipera do reprezentantów teorii woli w Polsce²⁵, gdyż autor ten wskazywał, że tajemnicą prywatną jest fakt, który dana osoba pragnie mieć nieujawniony, choćby był znany niewielu osobom i zachowanie go przed pewnymi osobami było niemożliwe²⁶.

Natomiast tzw. teoria zaufania głosi, że dobrem chronionym przepisami prawa jest rozumiane samo przez się zaufanie do milczenia osób, którym sekret się powierza²⁷. W literaturze teoria ta jest poddawana krytyce, gdyż według doktryny w większości przypadków może ona doprowadzić do pozbawienia osoby fizycznej ochrony prawnej jej tajemnicy z uwagi na konieczność udowodnienia osobie, która ujawniła tajemnicę medyczną, iż miała świadomość istnienia owego zaufania²⁸.

Współcześnie dużą popularnością cieszy się teoria, według której obowiązek przestrzegania tajemnicy medycznej ciąży na podmiocie udzielającym świadczeń zdrowotnych i skorelowany jest z prawem pacjenta do zachowania jego prywatności²⁹, wskazując na afirmatywne traktowanie prawa do prywatności i ochrony autonomii informacyjnej. W doktrynie stwierdza się, że prywatność należy do najistotniejszych wartości chronionych w demokratycznych państwach prawa³⁰ i że jest chroniona zarówno przepisami konstytucyjnymi (art. 47), prawa cywilnego (art. 23 i 24 k.c.), jak i karnego (art. 266 § 1 k.k.).

Zdaniem J. Sieńczyło-Chlabicz sfera prywatności stanowi nadrzędne dobro osobiste, które obejmuje obok sfery życia prywatnego również intymność³¹. Wynika z tego, że dane medyczne podlegające poufności mieszczą się w obszarze intymności, która jest elementem prawa do prywatności i jest silnie chroniona.

²² B. Kunicka-Michalska, *Ochrona tajemnicy...*, s. 26.

²³ J. Sawicki, *Tajemnica zawodowa lekarza i dziennikarza w prawie karnym*, Warszawa 1960, s. 25–27.

²⁴ S. Glaser, A. Mogilnicki, *Kodeks karny. Komentarz*, Kraków 1934, s. 836.

²⁵ K. Łojewski, *Instytucje odmowy zeznań w polskim procesie karnym*, Warszawa 1970, s. 158.

²⁶ L. Peiper, *Komentarz do kodeksu karnego*, Kraków 1936, s. 521.

²⁷ B. Kunicka-Michalska, *Ochrona tajemnicy...*, s. 25.

²⁸ F. Sauter, *Geschichte und Zweck...*, s. 35–37.

²⁹ Por. B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 280–282.

³⁰ P. Łuków, I. Wrześniewska-Wal, *Prywatność pacjenta a kształcenie medyczne*, „Prawo i Medycyna” 2008, nr 3, s. 12.

³¹ J. Sieńczyło-Chlabicz, *Prawo do ochrony sfery intymności jednostki*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11, s. 37.

Dlatego wydaje się, że prawo do samodzielnego decydowania o swoich sprawach może być przez ustawodawcę niekiedy ograniczone³². Można zatem wywieść, że limitowi takiemu może podlegać również autonomia informacyjna, a tym samym prawo do kreowania barier informacyjnych. Granica dopuszczalności ujawnienia danych objętych tajemnicą nie jest jednak wyznaczana treścią informacji, lecz poszanowaniem godności oraz koniecznością ochrony praw innych osób. W konsekwencji tego stworzone bariery informacyjne, dekodowane z wyraźnej albo dorozumiałej woli jednostki, mogą zostać ustawowo ograniczone³³. Takie ujęcie zaliczenia danych medycznych do sfery intymności skutkuje ich szczególną i bezwzględną ochroną, równocześnie determinując zakaz ich przekazywania osobom trzecim. W tym wypadku byłby on bezwzględny, a jedynym możliwym sposobem przekazania podmiotom trzecim informacji nim objętych byłaby zgoda pacjenta, który autonomicznie może podjąć taką decyzję.

Powyższa teza może być odniesiona do tajemnicy medycznej, ponieważ jej absolutne przestrzeganie może powodować naruszenie praw i wolności innych osób. Wola pacjenta do zachowania w poufności pewnych danych nie stanowi więc wystarczającej przesłanki do zachowania tajemnicy medycznej. Ustawodawca, kierując się potrzebą ochrony innych wartości konstytucyjnych, może skonstruować normy prawne zawierające dyspensę od przestrzegania poufności. Wprowadzając takie rozwiązania pozwalające na dostęp do danych objętych np. tajemnicą medyczną, musi zważyć, czy nie narusza istoty wolności i praw. Muszą być one również określone ustawowo. Sfera prywatności może zatem być naruszona tylko w uzasadnionych przypadkach, gdyż podlega silnej ochronie.

Autorzy niniejszego artykułu uważają, że ostaniam z zaprezentowanych teorii najlepiej oddaje potrzebę zachowania tajemnicy zawodowej przez lekarza lub psychologa. Nie odrzucają jednak tzw. teorii konwencjonalistycznej, gdyż jej utylitarny charakter stanowi uzupełnienie teorii związanej z ochroną prywatności. Psycholog lub lekarz, udzielając świadczeń zdrowotnych, musi mieć pełny obraz stanu zdrowia pacjenta. Pozwala to na dopasowanie odpowiedniego sposobu leczenia oraz odkrycie przyczyny albo przyczyn problemów zdrowotnych. Jednocześnie pacjent musi mieć pewność, że podawane przez niego informacje nie zostaną przekazane dalej, naruszając sferę jego prywatności. W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka autonomia osobista pozwala każdemu człowiekowi decydować o tym, komu chce przekazać informacje obejmujące jego życie prywatne³⁴. Pacjent zatem udziela informacji lekarzowi lub psychologowi z przyczyn utylitarnych, mając świadomość, że jego dane będą chronione z uwagi na nadrzędne dobro, którym jest prywatność.

³² M. Wild, *Ochrona prywatności w prawie cywilnym (koncepcja sfer a prawo podmiotowe)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 4, s. 63.

³³ *Ibidem*, s. 71.

³⁴ Wyrok ETPC z 12 kwietnia 2016 r., 64602/12.

W przypadku braku zaufania po stronie pacjenta może się pojawić niechęć do ujawnienia wszystkich informacji przed lekarzem lub psychologiem, powodując problemy z odpowiednim doбором pomocy psychologicznej lub metod psychoterapii. Natomiast ujawnienie bez zgody pacjenta informacji objętych poufnością naruszy delikatną więź, która powinna połączyć lekarza lub psychologa z pacjentem albo klientem w trakcie udzielania świadczeń zdrowotnych.

Analiza proponowanych zmian w tajemnicy lekarskiej i tajemnicy psychologicznej

Opisane powyżej uzasadnienie filozoficzne, dogmatyczne i historyczne legło u podstaw unormowań ustawowych tajemnicy medycznej, która została uregulowana w art. 13 PPiRPPU. Jej zakres przedmiotowy obejmuje informacje związane z pacjentem, uzyskane w związku z wykonywaniem zawodu medycznego³⁵. Doktryna zwraca uwagę, że wskazane tam kryterium w postaci faktu uzyskania informacji w związku z wykonywaniem zawodu medycznego ma charakter formalny³⁶. Zakres informacji objętych ochroną przewidzianą w przepisach dotyczących prawa pacjenta do tajemnicy informacji z nim związanych został ujęty bardzo szeroko³⁷. W sposób analogiczny kwestię zakresu przedmiotowego reguluje art. 40 ust. 1 ZLiLDU oraz art. 14 ust. 1 ZPiSZPU³⁸.

W tym miejscu należy wskazać, że obowiązujące regulacje prawne pozwalają na ujawnienie lekarzowi informacji objętych tajemnicą lekarską na podstawie przepisów prawa lub zgody pacjenta³⁹. W art. 40 ust. 2 ZLiLDU ustawodawca wymienia enumeratywnie wyjątki od zasady jej zachowywania. Tajemnica lekarska nie dotyczy sytuacji, gdy:

- tak stanowią ustawy,
- badanie lekarskie zostało przeprowadzone na żądanie uprawnionych na podstawie odrębnych ustaw organów i instytucji; w takiej sytuacji lekarz jest zobowiązany do przekazania takich informacji o stanie zdrowia pacjenta wyłącznie tym podmiotom,

³⁵ K. Światała, *Tajemnice zawodów medycznych – podstawowa charakterystyka*, „Monitor Prawniczy” 2014, nr 11, s. 605.

³⁶ D. Karkowska, *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 197.

³⁷ K. Światała, *Tajemnice zawodów...*, s. 605.

³⁸ Należy pamiętać, że unormowania aktów prawnych, choć są najważniejszym źródłem obowiązku zachowania tajemnicy informacji, nie są ich jedynym źródłem. Przepisy deontologiczno-etyczne również stanowią podstawę dla poszczególnych zawodów ochrony informacji powierzonych przez pacjenta.

³⁹ M. Safjan, *Problemy prawne tajemnicy lekarskiej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1995, nr 1, s. 7.

- zachowanie tajemnicy może stanowić niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia pacjenta lub innych osób,
- pacjent lub jego przedstawiciel ustawowy wyraża zgodę na ujawnienie tajemnicy po uprzednim poinformowaniu o niekorzystnych dla pacjenta skutkach jej ujawnienia,
- zachodzi potrzeba przekazania niezbędnych informacji o pacjencie lekarzowi sądowemu,
- zachodzi potrzeba przekazania niezbędnych informacji o pacjencie związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych innemu lekarzowi lub uprawnionym osobom uczestniczącym w udzielaniu tych świadczeń.

Należy pamiętać, że na gruncie art. 40 ust. 2a ZLiLDU ujawnienie tajemnicy następuje w niezbędnym zakresie. Określenia niezbędnego zakresu dokonuje organ zwalniający z zachowania z tajemnicy lekarskiej. W sytuacji wyrażenia zgody przez pacjenta lub przedstawiciela ustawowego na ujawnienie tajemnicy wymienione podmioty mogą określić zakres ujawnianych informacji. Wydaje się, że tę zasadę można odnieść również do zawodu psychologa, który powinien informacje objęte tajemnicą psychologiczną ujawnić także w niezbędnym zakresie.

Natomiast w art. 14 ust. 3 ZPiSZPU ustawodawca przewidział wyjątki od zachowania tajemnicy zawodowej przez psychologów. Na mocy tego przepisu tajemnica psychologiczna może zostać naruszona, gdy poważnie zagrożone jest zdrowie, życie klienta lub innych osób albo tak stanowią ustawy. Problematyka ujawnienia tajemnicy zawodowej w pierwszym przypadku jest szerzej opisana w literaturze na gruncie ujawnienia tajemnicy lekarskiej⁴⁰, widać więc, jak powierzchownie traktowana jest ta kwestia w odniesieniu do osób wykonujących zawód psychologa. Część autorów uważa, że tezy zawarte we wspomnianym piśmiennictwie można analogicznie odnieść do zawodu psychologa⁴¹. Stosując zaprezentowane podejście doktryny, należy wskazać, że zagrożenie, o którym mówią przepisy, musi być poważne i rzeczywiste. Przekazywane informacje powinny dotrzeć tylko do zainteresowanych osób oraz w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla ochrony interesu klienta lub osób trzecich. Przykładowo psycholog, zauważając tendencje samobójcze lub jasno zadeklarowane sformułowania dotyczące popełnienia samobójstwa, powinien o tym fakcie powiadomić osoby z najbliższego otoczenia klienta (np. rodzinę, współlokatora/ów) w celu wzmożenia nad nim opieki. Drugi wyjątek, o którym mówi art. 14 ust. 3 ZPiSZPU, dotyczy sytuacji, gdy wyraźnie przepis ustawy dopuszcza ujawnienie informacji⁴². Dyspensa ta wydaje się mieć kluczowe

⁴⁰ R. Kubiak, *Prawo medyczne*, s. 205–209.

⁴¹ W. Sobczak, G. Straburzyński, *Tajemnica zawodowa psychologa ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań pracy psychologa szkolnego*, https://wil.org.pl/wp-content/uploads/Witold-Sobczak_Grzegorz-Straburzy%C5%84ski_Tajemnica-zawodowa-psychologa-ze-szczeg%C3%B3lnym-uwzgl%C3%ADnieniem-uwarunkowa%C3%B1-pracy-psychologa-szkolnego.pdf (20.05.2022).

⁴² Zob. *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, red. J. Skorupka, Warszawa 2023, s. 442–443.

znaczenie, gdyż w drodze przepisów szczególnych psycholog może zostać zobligowany do niezachowania poufności na potrzeby różnych postępowań prawnych, w których wystąpi jako świadek albo biegły. Nim jednak uzyska taką rolę procesową, może być zobowiązany do powiadomienia odpowiednich organów o okolicznościach, o których dowiedział się w związku z wykonywaniem swojego zawodu.

Warto w tym miejscu zauważyć, że psycholog, jak również lekarz za złamanie (niezachowanie) zasad tajemnicy zawodowej może odpowiadać cywilnie (odpowiedzialność odszkodowawcza na podstawie art. 23 i 24 k.c.), karnie (art. 266 § 1 k.k.) i dyscyplinarnie. Wszystkie te reżimy odpowiedzialności są niezależne od siebie⁴³.

Przechodząc do *meritum* rozważań dotyczących zmian wprowadzanych przez zmianę ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw, należy wskazać, że ze względu na ramy niniejszego opracowania nie sposób omówić wszystkich kwestii związanych z zachowaniem tajemnicy medycznej (lekarskiej lub psychologicznej). Dlatego skupiono się na jej najważniejszych aspektach w kontekście projektowanych zmian. Nie można jednak pominąć faktu, że proponowane przez ustawodawcę zmiany w ustawie o zawodzie lekarza i lekarza dentystry oraz ustawie o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów nakładają na te dwa zawody nowy obowiązek denuncjacyjny. W literaturze, choć w innym kontekście, wskazuje się, że dokonywane przez ustawodawcę zmiany dotyczące tajemnicy lekarskiej nakładają na lekarzy dodatkowe obowiązki. Powodują jednocześnie odejście od relacji „przyjacielskiej” między lekarzem a pacjentem, opartej na zaufaniu⁴⁴. Lekarz staje się swego rodzaju nieformalnym urzędnikiem, którego praca polega na wypełnianiu kolejnych dokumentów. Innym problemem jest rozdrobnienie przepisów, które regulują kwestię tajemnicy medycznej, w różnych aktach prawnych. Tym samym polski ustawodawca odchodzi od wypracowanego na przestrzeni wieków schematu tajemnicy lekarskiej⁴⁵.

W ocenie autorów niniejszego opracowania nałożony przez ustawodawcę na lekarzy i psychologów nowy obowiązek denuncjacyjny może doprowadzić do niewytworzenia się delikatnej więzi, która powinna pojawić się między pacjentem a lekarzem lub psychologiem. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać *de facto* w konstrukcji uchwalonego przez ustawodawcę art. 7a ust. 3 PPIRPPU, który obliuguje psychologa lub lekarza do udzielania informacji przedstawicielowi ustawowemu małoletniego pacjenta o jego stanie zdrowia psychicznego oraz o konieczności udzielania mu określonych świadczeń zdrowotnych, a także o udziale tego przedstawiciela w procesie udzielania świadczeń w sytuacjach, o których mowa w art. 7a ust. 1 lub 2 PPIRPPU. Takie rozwiązanie powoduje, że delikatna relacja polegająca

⁴³ Szerzej kwestie odpowiedzialności za złamanie tajemnicy zawodowej przez lekarzy opisuje: R. Kubiak, *Prawo medyczne*, s. 195–199.

⁴⁴ Tematyka nowelizacji przepisów dotyczących tajemnicy zawodowej jest opisywana w literaturze w kontekście obowiązku zachowania poufności przez lekarzy. Zdaniem autorów niniejszego opracowania uwagi te można odnieść też do zawodu psychologa.

⁴⁵ J. Sobczak, *Tajemnica lekarska w obliczu zmian*, „Medyczna Wokanda” 2017, nr 9, s. 39–62.

na zaufaniu, która powinna połączyć psychologa lub lekarza z pacjentem małoletnim, może nigdy nie zaistnieć. Z doświadczenia zawodowego autorki niniejszego opracowania wynika, że osoby pełnoletnie mają problemy z „otworzeniem się” przed psychologiem w trakcie prowadzonych sesji. Dlatego na pierwszym spotkaniu psycholog powinien zawrzeć z pacjentem tzw. kontrakt, w którym określone zostaną zasady współpracy, oraz wyjaśnić zasady zachowania poufności. Ten ostatni element pozwala najczęściej pacjentom otworzyć się w trakcie sesji. Mają oni poczucie, że informacje z ich życia prywatnego będą chronione i tylko w nielicznych, przewidzianych przepisami prawa sytuacjach mogą zostać ujawnione.

Wejście w życie proponowanych zmian w PPiRPPU oraz ZPiSZPU i ZLiLDU, na podstawie których małoletni chcieliby skorzystać z pomocy psychologicznej i został poinformowany przez psychologa lub lekarza o obowiązku informacyjnym dla przedstawiciela ustawowego, najprawdopodobniej doprowadziłoby do sytuacji, w której zrezygnowałby z tej formy pomocy albo zatajał informacje, obawiając się ich przekazania rodzicom (przedstawicielowi ustawowemu) ze względu na brak zachowania obowiązku poufności. Natomiast niepoinformowanie o wyżej wymienionym obowiązku mogłoby doprowadzić do poczucia zdrady ze strony osoby, do której niepełnoletni zwrócił się o pomoc psychologiczną, powodując „zamknięcie” się małoletniego pacjenta w trakcie sesji albo co gorsze – rezygnację z tej formy pomocy psychologicznej.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że zaproponowane przez ustawodawcę przepisy mogą stać się fikcją, która wyglądać będzie dobrze na przysłowio- wym papierze, nie pomoże jednak poprawić zdrowia psychicznego małoletnich po ukończeniu 13. roku życia, skoro nie będą oni chcieli skorzystać z pomocy lekarskiej lub psychologicznej na gruncie art. 7a ust. 1 lub 2 PPiRPPU. Podstaw takiego zachowania można się doszukiwać w braku poszanowania prawa do prywatności i intymności pacjentów małoletnich, którzy mają prawo do zachowania w tajemnicy informacji przekazywanych psychologowi lub lekarzowi. Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów psycholog lub lekarz może odmówić przedstawicielowi ustawowemu udzielenia informacji ze względu na wiążącą go tajemnicę zawodową, a ten nie ma żadnych prawnych instrumentów, żeby taką zgodę wymusić⁴⁶.

Wydaje się, że rozwiązanie obligujące lekarza lub psychologa do ujawnienia określonych ustawowo informacji o pacjencie małoletnim miało na celu poszanowanie władzy rodzicielskiej. Tym samym można domniemywać, że posłowie mieli podobne wątpliwości do tych, które wyraził Prezydent RP, kierując ustawę o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw do Trybunału Konstytucyjnego. Nie można natomiast nie zauważyć, że chcąc zapewnić rodzicom udział w leczeniu, ustawodawca zakwestionował upodmiotowienie małoletniego pacjenta w kontaktach z psychologiem lub lekarzem, które było, jak się wydaje, celem tych zmian.

⁴⁶ R. Kubiak, *Prawo medyczne*, s. 202.

Dodatkowo należy zauważyć, że nowa regulacja (art. 7a ust. 3 PPIRPP) tworzy z psychologa lub lekarza nieformalnego urzędnika, który jak się wydaje, będzie musiał pozyskać od pacjenta małoletniego informacje o jego przedstawicielu ustawowym, w tym kontaktowe, oraz wygospodarować dodatkowy czas na spotkanie z nim (rozmowę telefoniczną) w celu przekazania informacji. Tworzy to dodatkowe komplikacje po stronie tych zawodów.

Zauważyć należy, że ustawa nie precyzuje również sytuacji, w której małoletni pacjent odmówi podania danych przedstawiciela ustawowego, w tym kontaktowych, albo poda nieprawdziwe informacje o nim. Lekarz lub psycholog nie są wyposażeni w żadne instrumenty prawne pozwalające im zweryfikować prawdziwość takich informacji. Natomiast w sytuacji, w której małoletni pacjent odmówi udzielenia informacji o przedstawicielu ustawowym, powstaje dylemat moralny związany z udzieleniem mu świadczeń zdrowotnych. Zgłoszenie się takiej osoby do psychologa lub lekarza oznacza chęć uzyskania pomocy psychologicznej, której podmiot udzielający świadczeń powinien odmówić z uwagi na, jak się wydaje, brak możliwości wypełnienia obowiązku informacyjnego dla przedstawiciela ustawowego. Takie zachowanie – może i słuszne w świetle przepisów prawa – może budzić etyczne wątpliwości, dochodzi tu bowiem do konfliktu wartości, z których lekarz lub psycholog będzie mógł wybrać tylko jedną opcję. Odpowiadając na pytanie, które dobro poświęcić, może narazić siebie na odpowiedzialność za niewypełnienie obowiązku ustawowego albo małoletniego pacjenta, który nie otrzyma odpowiedniej pomocy psychologicznej.

Ostatnią kwestią omawianą w niniejszym artykule jest wprowadzany obowiązek denuncjacji opisany w art. 7a ust. 4 PPIRPPU. Zgodnie z jego treścią lekarz lub psycholog mają obowiązek zawiadomić sąd opiekuńczy właściwy ze względu na miejsce zamieszkania małoletniego pacjenta w przypadku zagrożenia jego dobra, jeśli udzielali świadczenia zdrowotne, o których mowa w art. 7a ust. 1 lub 2 PPIRPPU. Wydaje się, że przepis ten stanowi powtórzenie dotychczas obowiązujących regulacji: art. 40 ust. 2 pkt 4 ZLiLDU i art. 14 ust. 3 pkt 1 ZPiSZP. Przepisy te zostały omówione wcześniej, dlatego w tym miejscu należy przypomnieć, że dotyczą one ujawnienia tajemnicy zawodowej w sytuacji, gdy poważnie jest zagrożone zdrowie, życie pacjenta (klienta) lub innych osób. Należy jednak zauważyć, że użyte przez ustawodawcę sformułowanie *dobro małoletniego pacjenta* w art. 7a ust. 4 PPIRPPU jest szerszym pojęciem niż dotychczasowe regulacje. Zdaniem autorów niniejszego opracowania podstaw takiego rozwiązania należy poszukiwać w kwestii utylitarnej, polegającej na niesieniu pomocy małoletniemu pacjentowi. Niestety takie rozwiązanie ma swoje wady. Po pierwsze, dobro małoletniego pacjenta jest pojęciem nieostrym, które może być trudne do zdefiniowania przez psychologów lub lekarzy⁴⁷. Pomocne pod tym względem

⁴⁷ SN w swoim orzecznictwie posługuje się dwoma pojęciami: *dobro małoletniego* i *dobro pacjenta*. Wydaje się, że mogą być one pomocne przy definiowaniu pojęcia *dobro pacjenta małoletniego* – zob. postanowienie SN z dnia 20 września 2024 r., sygn. II CSKP 1132/23, Legalis nr 3123467; postanowienie SN z dnia 10 kwietnia 2025 r., sygn. I CSK 399/25, Legalis nr 3204833;

będą doktryna i judykatura, które powinny wykazać, że interpretowanie tego sformułowania powinno być dokonywane zawężająco, a nie rozszerzająco. Po drugie, ustawodawca wprowadza kolejny wyjątek od zachowania tajemnicy zawodowej do obiegu prawnego. Ma to nie tylko konsekwencje dla tych zawodów, ale również społeczne. Wprowadzanie kolejnych wyjątków może spowodować obniżenie prestiżu zawodu, ale także poziomu zaufania społecznego do psychologów lub lekarzy.

Podsumowanie

Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że słuszne przesłanki, które stały za wprowadzeniem nowych przepisów przez ustawę o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw, mogą nie spełnić swojego zadania, którym jest poprawa zdrowia psychicznego wśród osób małoletnich. U podstaw takiej sytuacji leżą przepisy wprowadzające nowy obowiązek denuncjacyjny dla lekarzy i psychologów, którego spełnienie może nadwyrężyć zaufanie do tych zawodów u małoletnich pacjentów, którzy ukończyli 13 lat. W związku z tym pomoc psychologiczna dla tej grupy może być utrudniona przez brak wytworzenia się „przyjacielskiej” więzi między pacjentem a podmiotem udzielającym świadczenia. Tym samym upodmiotowienie pacjentów małoletnich na gruncie proponowanych zmian w rzeczywistości nie zaistnieje.

Bibliografia

- Banaszak B., Preisner A., *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
Boratyńska M., Konieczniak P., *Prawa pacjenta*, Warszawa 2001.
Cieślak M., *Glosa do uchwały SN z 29.11.1962 r., VI KO 61/62*, „Państwo i Prawo” 1963, z. 7.
Duda J., *Komentarz do ustawy o ochronie zdrowia psychicznego*, Warszawa 2009.
Etyczne dylematy psychologii, red. J. Brzeziński, M. Toeplitz-Winiewska, Warszawa 2004.
Glaser S., Mogilnicki A., *Kodeks karny. Komentarz*, Kraków 1934.
Huk A., *Tajemnica zawodowa lekarza*, „Prokuratura i Prawo” 2001, nr 6.
Karkowska D., *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, Warszawa 2012.
Kmieciak B., *Wybrane uwagi prawno-społeczne dotyczące konieczności zmiany definicji zgody kumulatywnej*, „Palestra” 2025, nr 3.
Kodeks postępowania karnego. Komentarz, red. J. Skorupka, Warszawa 2023.
Kubiak R., *Prawo medyczne*, Warszawa 2021.
Kubiak R., *Tajemnica medyczna*, Warszawa 2015.
Kunicka-Michalska B., *Ochrona tajemnicy zawodowej w polskim prawie karnym*, Warszawa 1972.
Łojewski K., *Instytucje odmowy zeznań w polskim procesie karnym*, Warszawa 1970.

postanowienie SN z dnia 25 października 2021 r., sygn. V KK 450/21, Legalis nr 2689990; postanowienie SN z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. I CSK 45/19, Legalis nr 1967568; postanowienie SN z dnia 26 października 2023 r., sygn. II ZK 90/22, Legalis nr 3003047; postanowienie SN z dnia 13 lipca 2022 r., sygn. II CSKP 1383/22, Legalis nr 2728327.

- Łuków P., Wrześniewska-Wal I., *Prywatność pacjenta a kształcenie medyczne*, „Prawo i Medycyna” 2008, nr 3.
- Peiper L., *Komentarz do kodeksu karnego*, Kraków 1936.
- Prezydent podpisał na odchodne sześć ustaw, jedną skierował do TK, dwie zawetował, <https://www.rp.pl/prawo-w-polsce/art42812861-prezydent-podpisał-na-odchodne-szesc-ustaw-jedna-skierowal-do-tk-dwie-zawetowal> (9.09.2025).
- Saffjan M., *Problemy prawne tajemnicy lekarskiej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1995, nr 1.
- Sauter F., *Geschichte und Zweck des Berufsgeheimnisses*, Breslau 1910.
- Sawicki J., *Tajemnica zawodowa lekarza i dziennikarza w prawie karnym*, Warszawa 1960.
- Sieńczyło-Chlabicz J., *Prawo do ochrony sfery intymności jednostki*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11.
- Sobczak W., Straburzyński G., *Tajemnica zawodowa psychologa ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań pracy psychologa szkolnego*, https://wil.org.pl/wp-content/uploads/Witold-Sobczak_Grzegorz-Straburzy%C5%84ski_Tajemnica-zawodowa-psychologa-ze-szczeg%C3%B3lnym-uwzgl%C3%AAdnieniem-uwarunkowa%C3%B1-pracy-psychologa-szkolnego.pdf (20.05.2022).
- Światała K., *Tajemnice zawodów medycznych – podstawowa charakterystyka*, „Monitor Prawniczy” 2014, nr 11.
- Wild M., *Ochrona prywatności w prawie cywilnym (koncepcja sfer a prawo podmiotowe)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 4.

Streszczenie

Niniejsze opracowanie podejmuje temat zmian w przepisach regulujących tajemnicę zawodową lekarza i psychologa. Do dotychczasowych regulacji zezwalających na ujawnienie tajemnicy zawodowej zostanie dodany kolejny wyjątek, tym razem dotyczący pacjentów małoletnich, którzy ukończyli 13 lat. Zobowiązuje on lekarzy lub psychologów do ujawnienia określonych prawem informacji przedstawicielowi ustawowemu małoletniego pacjenta. Omówienie tych zmian oraz ich wpływ na relację pomiędzy pacjentem a podmiotem udzielającym świadczeń pozwoli sprawdzić, czy szlachetne pobudki leżące u podstaw ustawy o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw zostaną spełnione.

Słowa kluczowe: tajemnica zawodowa, małoletni, psycholog, lekarz, denuncjacja

THE OBLIGATION OF CONFIDENTIALITY FOR PHYSICIANS AND PSYCHOLOGISTS IN LIGHT OF THE PROPOSED AMENDMENTS TO THE ACT ON PATIENTS' RIGHTS AND THE PATIENT OMBUDSMAN AND OTHER ACTS

Abstract

This study addresses changes in the regulations governing professional confidentiality for doctors and psychologists. Another exception will be added to the existing regulations permitting the disclosure of professional confidentiality. This time, it concerns minor patients over the age of 13. This exception obliges doctors and psychologists to disclose legally defined information to the minor patient's legal representative. A discussion of these changes and their impact on the relationship between the patient and the provider of services will allow us to assess whether the noble intentions underlying the Act Amending the Act on Patients' Rights and the Patient Ombudsman, as well as certain other acts, will be fulfilled.

Keywords: professional secrecy, minor, psychologist, doctor, denunciation

Sławomir Pawłowski

Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0002-2060-6638

**NIEPEWNOŚĆ PLANISTYCZNA –
ZAGROŻENIA I WYZWANIA****Wprowadzenie**

Przedmiotem opracowania będzie spojrzenie na problematykę planowania i zagospodarowania przestrzeni z punktu widzenia jednych z podstawowych emanacji zasady państwa prawnego, tj. zasady pewności prawa oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez niego prawa (zasady lojalności). Punktem odniesienia z jednej strony będzie względna stabilizacja prawna, ochrona praw słusznie nabytych, a zatem prawo do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do podmiotów administrowanych, objętych władztwem planistycznym, z drugiej natomiast refleksja obejmuje interes publiczny przejawiający się w ciągłości realizacji inwestycji celu publicznego, a zatem zamierzeń infrastrukturalnych.

Przedmiotem analizy będzie kilka kwestii: 1) zasada ochrony prawa własności, w tym zagospodarowania terenu i jego zabudowy w kontekście wpisanej w tę tematykę co do zasady zmienności aktów planistycznych w czasie; 2) dekompozycja aktów planistycznych poprzez wprowadzanie do systemu prawnego coraz to nowych szczególnych aktów prawa miejscowego (plan rewitalizacji, uchwała krajobrazowa, zintegrowany plan inwestycyjny, park kulturowy i inne), które coraz bardziej osłabiają pierwszoplanowe znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; 3) reforma planistyczna z 2023 r., której wprowadzenie, szczególnie w terminach pierwotnych, groziło i nadal grozi pojawieniem się tzw. luki planistycznej oraz innymi powiązanymi z nią zagrożeniami. W opracowaniu będzie dowodzona teza, że zmienność planistyczna, funkcjonalnie wpisana w prawo zagospodarowania przestrzeni, nie może doprowadzać do niepewności i braku stabilizacji stosunków prawnych.

Zmienność czy trwałość aktów planistycznych a status zagospodarowanej nieruchomości

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ jest regulacją szczególnie istotną z punktu widzenia rozwoju gmin, regionów i całego państwa. Z tego też powodu w regulację tę wpisana jest zmienność, która przejawia się w nieustannym analizowaniu aktów planistycznych pod kątem ich aktualności i dostosowania do zmieniających się okoliczności. Jak słusznie zauważa T. Bąkowski, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne ma charakter ustawiczny². Potrzeba zmiany wynikać może z wielu powodów, np. trendów demograficznych, dynamicznego rozwoju gospodarczego, atrakcyjności turystycznej regionu czy miasta, zmiany sytuacji geopolitycznej (obronność), polityki klimatycznej, powodziowej, osiągnięć technologicznych (samochody elektryczne, strefy niskiej emisji), zmiany modelu rozwoju (spowalnianie ruchu samochodowego w miastach), polityki przyciągania strategicznych inwestorów i wielu innych wynikających z unikalnych miejscowych uwarunkowań, a zarazem stanowiących koncepcje rozwoju aktualnych władarzy (samorządowych i rządowych), a także z przyczyn formalnych – zmian przepisów ustaw³.

Normatywnym wyrazem tak zarysowanej niejako naturalnej dynamiki jest na poziomie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego art. 32 ust. 1 u.p.z.p.⁴, który obliuguje wójta do oceny aktualności podstawowych aktów planistycznych (wcześniej studium, obecnie plan ogólny i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego)⁵. W tym celu dokonuje on analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania z uwzględnieniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego lub planu ogólnego. Następnie wyniki analiz są przekazywane radzie gminy, która podejmuje uchwałę w sprawie aktualności planu ogólnego i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne w całości lub w części, podejmuje działania zmierzające do ich dostosowania⁶.

¹ Tj. Dz.U. 2024, poz. 1130, ze zm. (dalej: u.p.z.p.).

² T. Bąkowski, komentarz do art. 32 u.p.z.p. [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. T. Bąkowski, Kraków 2004.

³ Zob. wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2015 r., sygn. II OSK 1500/13, LEX nr 2151655.

⁴ Zob. także art. 39a u.p.z.p.

⁵ „Do obowiązków właściwych organów gminy należy aktualizacja studium i planów miejscowych, a w szczególności konieczność dokonywania zmian tych aktów, wynikających ze zmian ustaw”. Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 1106/15, LEX nr 2237773.

⁶ Uchwała w tej mierze jest aktem kierownictwa wewnętrznego – tak np. w wyroku NSA z dnia 15 maja 2009 r., sygn. II OSK 1773/08, LEX nr 574412 czy wyroku NSA z dnia 19 stycznia 2023 r., sygn. II OSK 132/20, LEX nr 3489677.

Przepis ten dowodzi zatem, że zmiany są immamentnie wpisane we władztwo przestrzenne, a ich celem jest m.in. dostosowanie planów miejscowych do sytuacji rzeczywistej⁷. Co prawda formalną inicjatywę do ich procedowania mają organy gminy, niemniej dostrzegalne jest pewne upodmiotowienie pod stronie podmiotów administrowanych, które mogą składać wnioski w sprawie sporządzenia lub zmiany aktu planistycznego. Nadto w doktrynie wypowiedane są głosy, że słusznym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie ustawowych rozwiązań dyscyplinujących organy gminy do aktualizacji i ewentualnych zmian planów miejscowych⁸. Uchwałę w tej mierze określa się jako akt kierownictwa wewnętrznego – nie ma ona wpływu na prawa i obowiązki jednostek i stanowi jedynie o potrzebie działań planistycznych gminy⁹, stąd też nie może być przedmiotem skargi.

W świetle zmian z 2023 r. można mówić również o szczególnej inicjatywie, w którą wyposażono administrację rządową, mianowicie zgodnie z art. 37na u.p.z.p. Rada Ministrów może wystąpić do wojewody o wydanie zarządzenia w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (dla inwestycji o szczególnym znaczeniu dla ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa lub gospodarki narodowej, o planowanych kosztach inwestycji wynoszących co najmniej 500 mln zł oraz liczbie nowych miejsc pracy wynoszącej co najmniej 50). Władztwo planistyczne gminy nie jest jednak w tym przypadku naruszone, gdyż ostateczna zgoda na tak powstały projekt planu miejscowego należy do gminy, strona rządowa nie może zatem narzucić planu określonej treści¹⁰.

Reasumując, żaden przepis u.p.z.p. nie gwarantuje niezmienności ogólnych aktów planistycznych. Jest wręcz przeciwnie, plany te są niejako realizowane i z biegiem lat mogą się dezaktualizować. Istotny wpływ mają na to też inne dokumenty uchwalane na poziomie krajowym (koncepcja rozwoju kraju, średniookresowa strategia rozwoju kraju) i terenowym (np. strategia rozwoju gminy, strategia rozwoju ponadlokalnego, strategia rozwoju województwa, rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym), których obowiązek uchwalania wynika z przepisów szczególnych¹¹.

Z powyższego wynika, że zmiany sposobu przeznaczenia, wykorzystania przestrzeni są cechą wpisaną w krajowy system prawny, nie stanowią co do zasady

⁷ Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. II OSK 953/09, LEX nr 597979.

⁸ S. Zwolak, *Aktualność postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 5, s. 13. Zob. też: T. Bąkowski, *Milczenie organów gminy w sprawach ładu przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2, s. 16–23.

⁹ M. Wincenciak, komentarz do art. 32 [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018, s. 442.

¹⁰ Zob. też: T. Filipowicz, komentarz do art. 37na [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2024, LEX/el., pkt 2.

¹¹ Np. ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. 2025, poz. 198 ze zm.).

nadużycia prawa (władztwa planistycznego)¹² i nie należy tego postrzegać jako ich wady. Niemniej z punktu widzenia jednostki, która nie jest beneficjentem czy inicjatorem zmian, taka cecha może budzić niepokój i niepewność. Powstaje zatem pytanie, czy jest możliwa ochrona istniejącego *status quo*.

Odpowiedź na to pytanie jest tylko częściowo pozytywna i cechuje ją relatywizm. W przypadku studium w art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. uwzględniało się uwarunkowania wynikające z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu. Z przepisu tego można było wywodzić może nie ochronę, ale przynajmniej wzięcie pod rozwagę dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości. W przypadku natomiast planu ogólnego brak *expressis verbis* nawet tak ogólnego zastrzeżenia. Niemniej w niezmienionym brzmieniu pozostał art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p. znajdujący się w przepisach ogólnych ustawy, przyznający prawo do ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Zawarcie tego przepisu w tej części ustawy pozwala przyznać tej normie walor zasady prawa¹³ (w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu źródłem ochrony interesów jednostki jest art. 54 ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.z.p.). Przepis ten dotyczy zatem sytuacji, w której obok terenu już zagospodarowanego, w tym zabudowanego, ma nastąpić zagospodarowanie sąsiadujących działek gruntu. W praktyce najczęściej okazuje się, że ochrona ta przysługuje przede wszystkim działce bezpośrednio sąsiadującej, jednak w najnowszym orzecznictwie podnosi się, że większa i bardziej uciążliwa dla otoczenia inwestycja będzie podstawą przyjęcia, że ochrona może dotyczyć także szerszego kręgu właścicieli nieruchomości sąsiednich niż w przypadku niewielkiej inwestycji. Jednocześnie w judykaturze podnosi się, że nie ma jednoznacznych kryteriów, które pozwalałyby na wykluczenie ochrony w przypadku braku bezpośredniego sąsiedztwa¹⁴. Kluczowy jest zatem zasięg oddziaływania inwestycji¹⁵. Nadto sam fakt, iż w planie miejscowym dopuszczono realizację danego rodzaju zabudowy, przesądza o możliwości naruszenia interesu właściciela nieruchomości sąsiedniej, która znajduje się w obszarze oddziaływania potencjalnej nowej zabudowy. Tak będzie, gdy w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowy jednorodzinnej dopuszcza się zabudowę wielorodzinną (możliwe ograniczenia zabudowy i zagospodarowania terenu, jego zacienienie czy zwiększony ruch komunikacyjny)¹⁶ czy innych konfliktów funkcjonalnych.

¹² Więcej na ten temat zob. J. Parchomiuk, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2024, nr 4, s. 22–37.

¹³ Tak: M. Kruś [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 221.

¹⁴ Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2023 r., sygn. II OSK 495/21, LEX nr 3769307.

¹⁵ Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2023 r., sygn. II OSK 1453/20, LEX nr 3568746.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2019 r., sygn. II OSK 1423/17, LEX nr 2702365.

Powyższa ochrona dotyczy jednak przede wszystkim sytuacji, w której w sąsiedztwie lokowane będą inwestycje prywatne. Sytuacja przedstawia się inaczej, gdy wskutek skorzystania z władztwa planistycznego przez gminę przesądzona zostanie inwestycja celu publicznego w drodze planu miejscowego¹⁷. Może ona być zlokalizowana zarówno na działce podmiotu administrowanego (całej lub części), jak i obok. W takim wypadku brak możliwości skutecznego zapobieżenia zmianom, gdyż z racji nierównowartościowości reprezentowanych interesów interes publiczny staje się nadrzędnym, góruje nad prywatnym¹⁸. Niepewność jednostki przejawia się w tym, że takie przesądzenie jest trudno zwalczyć. Tutaj pomocne może okazać się jedynie sięgnięcie do podstawowych zasad państwa prawnego (zasady proporcjonalności, równości, ważenia interesów prawnych)¹⁹, niemniej może być ona ostatecznie zmuszona do opuszczenia nieruchomości²⁰. W takim przypadku przepisy u.p.z.p., nie gwarantując niezmienności posiadania nieruchomości, zapewniają jednak ochronę, w założeniu odpowiednią wobec głębokości ingerencji, poprzez możliwość skorzystania z uprawnień określonych w art. 36 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 i 3 u.p.z.p. Odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę spoczywa na gminie lub Skarbie Państwa reprezentowanym przez właściwą jednostkę organizacyjną (jest tak w przypadku, gdy odpowiedzialność spoczywa na jednostce władającej terenem zamkniętym)²¹.

Nadmienić należy, że negatywny skutek dla dotychczasowego *status quo* może wywołać także zmiana sposobu przeznaczenia nieruchomości, która nie musi być powiązana z przeznaczeniem jej na cel publiczny. O ile zatem również w tym wypadku może okazać się niemożliwe przeciwdziałanie takim skutkom, to także wtedy, jeśli korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, przysługują jej właścicielowi określone w art. 36 u.p.z.p. uprawnienia naprawcze.

Niepewność jednostki wynika zatem z istoty władztwa planistycznego, które pozwala na kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości niezależnie od woli zainteresowanych²². Nie jest ono dowolne, ale jeśli jest dokonywane w granicach prawa, to jest legalne²³.

¹⁷ Cele publiczne określone są w art. 6 u.g.n.

¹⁸ Zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne: pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 134–135.

¹⁹ Zob. J.H. Szlachetko, K. Szlachetko, komentarz do art. 6 [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J.H. Szlachetko, K. Szlachetko, Warszawa 2024, Lex/el., pkt 2.

²⁰ W ostateczności można skorzystać z instytucji wywłaszczenia.

²¹ J. Kaźmierczak, *Odpowiedzialność za szkodę planistyczną – ewolucja i zarys problematyki*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 7–8, s. 130.

²² Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania...*, s. 210–211, W. Jakimowicz, *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, „Administracja” 2012, nr 1, s. 5–53.

²³ TK w wyroku z dnia 7 lutego 2001 r. (sygn. K 27/00, OTK 2000, nr 2, poz. 29) stwierdził: „wszelkie ograniczenia własności, ustanowione w miejscowych planach zagospodarowania

Jako instrument ochrony można wskazać też następczą kontrolę legalności planów miejscowych, które można skarżyć na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g.

Dekompozycja aktów planistycznych

Dekompozycję aktów planistycznych najprościej można zdefiniować jako wprowadzanie do systemu prawnego coraz to nowych szczególnych aktów prawa miejscowego w stosunku do podstawowego aktu – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji pierwszoplanowa rola tego planu jest osłabiona obowiązaniem na danym obszarze innych przepisów miejscowych, które coraz bardziej zmniejszają jego podstawowe znaczenie. Nie jest przy tym tak, że treść tych innych aktów prawa miejscowego znajduje swoje odzwierciedlenie w treści planu miejscowego. Stąd zapoznanie się z obowiązującym planem miejscowym przez podmiot administrowany nie oznacza, że uzyska on pełnię informacji o publiczno-prawnym reżimie działki, do której ma tytuł prawny. Wszystko to sprawia, że konkretna działka gruntu może być objęta wieloma aktami planistycznymi, które mogą doprowadzić nie tylko do wywłaszczenia planistycznego²⁴, w tym krajobrazowego²⁵, ale także mogą stanowić przejaw ukrytego (postępującego²⁶, pośredniego) wywłaszczenia²⁷. W konsekwencji właściwa ochrona podmiotów administrowanych już na samym początku powoduje olbrzymie trudności związane z uzyskaniem informacji o obowiązujących ograniczeniach. O ile bowiem w świadomości społecznej plany miejscowe wydają się już wystarczająco mocno ugruntowane, a dostęp do nich stał się z biegiem lat o wiele prostszy (dostęp cyfrowy na stronach internetowych gmin lub publicznych pracowni urbanistycznych), to już przeświadczenie o możliwości, potencjalnym obowiązaniu także innych aktów prawa miejscowego nie jest już takie oczywiste. Tym bardziej coraz większa ich liczba potęgować będzie uczucie zagubienia wynikające ze złożoności formalnej²⁸ publicznoprawnej ingerencji w prawo własności.

przestrzennego, muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności. Naruszenie tego wymogu może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy przez organy sprawujące nadzór nad samorządem terytorialnym”.

²⁴ Zob. M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 51–61.

²⁵ T. Bąkowski, *Wywłaszczenie krajobrazowe*, „Nieruchomości@” 2019, nr 2, s. 45–58; S. Pawłowski, *Konstytucyjność przepisów uchwał krajobrazowych – problematyka tzw. wywłaszczenia krajobrazowego* [w:] *Uchwały reklamowe. Zagadnienia prawne i legislacyjne*, red. M. Kruś, S. Pawłowski, L. Staniszevska, Warszawa 2025, s. 11–22.

²⁶ M. Bors, *Wywłaszczenie pośrednie i postępujące a ochrona inwestora w świetle międzynarodowego prawa inwestycyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 21, s. 181–203.

²⁷ Zob. wyrok TK z dnia 10 października 2000 r., sygn. P 8/99, OTK 2000, nr 6, poz. 190.

²⁸ Tj. zawartej w wielu niepowiązanych ze sobą aktach prawa miejscowego uchwalanych na podstawie odrębnych ustaw.

Dekompozycję *sensu stricto* w miarę jednolitego systemu aktów planistycznych wynikających z u.p.z.p. wiązać należy z niezbyt odległą przeszłością, mianowicie z 2015 r. W tym roku dotychczasową spójność systemu zaburzyła możliwość uchwalenia przez gminę tzw. uchwał krajobrazowych (reklamowych)²⁹. Także w 2015 r. wprowadzono do u.p.z.p. szczególny rodzaj aktu prawa miejscowego – miejscowy plan rewitalizacji³⁰, co może się wiązać z dotkliwymi ograniczeniami dla sytuacji prawnej jednostki³¹.

Kolejne znaczące zmiany przyniosła długo oczekiwana reforma planistyczna z 2023 r. dokonana ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw³². Przede wszystkim pojawił się nowy, szczególny rodzaj planu miejscowego – zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI). *Prima facie* plan ten jest uchwalany na wniosek inwestora, w porozumieniu z organami gminy. Obejmuje inwestycję główną i uzupełniającą służącą obsłudze inwestycji głównej, stąd podmiot zainteresowany jego przyjęciem nie jest zaskoczony nowymi przesądzeniami planistycznymi. Niemniej wejście w życie ZPI powoduje utratę mocy obowiązującej planów miejscowych lub ich części odnoszących się do terenu objętego tym planem (art. 37ea ust. 4 u.p.z.p.). Oznacza to zmianę obowiązującego ogólnego aktu prawa miejscowego, co może wpływać i wpływa na nieruchomości sąsiednie i ich właścicieli. Kluczowe znaczenie ma też art. 37 ed ust. 5 u.p.z.p.³³

Skutkiem tej reformy jest możliwość uchwalenia również dwóch kolejnych aktów planistycznych: wspomnianego już planu miejscowego dla inwestycji o szczególnym znaczeniu dla ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa lub gospodarki narodowej oraz planu miejscowego w trybie uproszczonym. Pierwszy z nich procedowany jest w całości przez wojewodę, a inicjatorem tego postępowania jest Rada Ministrów. W szczególności wojewoda ogłasza o przystąpieniu do jego sporządzania, sporządza projekt planu miejscowego wraz z uzasadnieniem oraz prognozą oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana, oraz dokonuje konsultacji społecznych. Drugi z nich dotyczy wyłącznie lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii (OZE) innych niż elektrownie wiatrowe. Za pomocą tego planu możliwe jest m.in. wprowadzenie ustaleń wynikających z zakazów lub ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu określonych w przepisach ustaw lub aktów, w tym aktów prawa miejscowego, wydanych

²⁹ Art. 7 ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015, poz. 774).

³⁰ Art. 41 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. 2015, poz. 1777).

³¹ Zob. M. Romańska, *Prawo pierwokupu i zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy jako szczególne instrumenty służące osiągnięciu celu rewitalizacji*, „Finanse Komunalne” 2025, nr 1, s. 71–81.

³² Dz.U. 2023, poz. 1688 (dalej: reforma u.p.z.p. 2023).

³³ Zob. M. Górski, *Zintegrowane plany inwestycyjne – charakterystyka nowego narzędzia planistycznego*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 10, s. 28, 31.

na ich podstawie, czy zmiana: kolorystyki obiektów budowlanych lub pokrycia dachów; przebiegu linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania lub linii zabudowy o nie więcej niż 1 m; przebiegu sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu Prawa geodezyjnego i kartograficznego, która nie powoduje zwiększenia związanych z nimi ograniczeń zabudowy i zagospodarowania terenu. Możliwa jest także ograniczona zmiana przeznaczenia terenu (art. 27b ust. 1 pkt 2 lit. d u.p.z.p.). Mimo „mniejszej” doniosłości zmian dokonywanych w tym trybie niewątpliwie dochodzi do zmiany publicznie-noprawnego reżimu nieruchomości.

Wydawać by się mogło, że już wskazane przepisy są wystarczające dla ugruntowania tezy o dekompozycji i fragmentaryzacji aktów planistycznych. Aby jednak wzmocnić tezę o złożoności systemu i zrozumieć możliwość „zagubienia” jednostki, wskazać należy, że aktów prawa miejscowego kształtujących *de facto* sposób korzystania z nieruchomości jest w systemie prawnym znacznie więcej. Z jednej strony należą do nich takie, które od lat obowiązują, uchwalane są na podstawie innych *lex generalis*, stanowiąc tym samym trwałe element porządku prawnego. Z drugiej strony pojawiają się coraz to nowsze, szczególne akty planistyczne będące prawem miejscowym. Celem niniejszego opracowania nie jest wskazanie ich wszystkich, co samo w sobie okazuje się niemałym wyzwaniem, ale wykazanie, że potencjalnie takich aktów obowiązujących na jednym obszarze może być wiele.

Do pierwszej grupy zaliczyć należy park kulturowy (jest ich obecnie 38³⁴) uchwalany na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³⁵. Ustawa ta z jednej strony jako formę ochrony zabytków przewiduje wprowadzenie odpowiednich postanowień do klasycznych aktów planistycznych (plan miejscowy, decyzja lokalizacyjna czy decyzja o WZ)³⁶ oraz decyzji zintegrowanych, np. decyzji ZRID³⁷ (art. 7 pkt. 4 u.o.z.o.z.). Nadmienić należy, że problematyka ochrony zabytków w związku z projektowaniem gospodarki przestrzennej zawarta jest również w odpowiednich koncepcjach, strategiach, analizach czy studiach będących najczęściej aktami prawa wewnątrznie obowiązującego (*res internae*). Z drugiej natomiast strony przewiduje możliwość uchwalenia wspomnianego odrębnego aktu prawa miejscowego – parku kulturowego (art. 7 pkt 3 u.o.z.o.z.). Na jego podstawie możliwe jest wprowadzanie ustawowo określonych zakazów i ograniczeń, w szczególności prowadzenia robót budowlanych, działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej, czy zmiana sposobu korzystania z zabytków

³⁴ <https://www.gov.pl/web/kultura/park-kulturowy> (6.06.2025).

³⁵ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1292 (dalej: u.o.z.o.z.).

³⁶ Zob. M. Jaworska, *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 97, s. 5–98.

³⁷ Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

nieruchomych³⁸. Celem ochrony parku jest przestrzeń krajobrazu otaczająca teren, na którym znajduje się obiekt podlegający ochronie konserwatorskiej, a dla jej ochrony nie jest konieczne, aby na objętych nią nieruchomościach również znajdowały się obiekty zabytkowe³⁹. Przykładowo nieoczywistym skutkiem ustanowienia takiego parku może być wprowadzenie ograniczeń w prowadzeniu działalności usługowej z odwołaniem się do poszanowania moralności publicznej⁴⁰. O dotkliwości głębokości ingerencji w prawo własności jednostki świadczy chociażby to, że u.o.z.o.z. przewiduje uprawnienia odszkodowawcze, a nawet możliwość złożenia żądania wykupu nieruchomości (art. 17 ust. 2).

Podobnie potencjalnie wysoce ingerencyjny charakter ma strefa ograniczonego użytkowania (OOU) wprowadzana na podstawie art. 135 Prawa ochrony środowiska. Strefy te są tworzone dla wskazanych w ust. 1 tego przepisu inwestycji infrastrukturalnych, których skutkiem jest niemożność dotrzymania standardów jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu. Wprowadzenie OOU następuje na podstawie uchwały sejmiku województwa lub rady powiatu, która jest aktem prawa miejscowego⁴¹. Ustanowienie OOU wpływa bezpośrednio na sposób wykonywania uprawnień właścicielskich, obniżając przy tym wartość nieruchomości⁴². Dzieje się tak, gdyż wskazane organy, określając granice obszaru, wprowadzają ograniczenia w zakresie przeznaczenia terenu, wymagania techniczne dotyczące budynków oraz sposobu korzystania z terenów, wynikające z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko lub analizy porealizacyjnej albo przeglądu ekologicznego. W tym obszarze wielokrotnie występują ponadnormatywne zakłócenia korzystania⁴³, które nie muszą dotyczyć – i w praktyce nie dotyczą – w równym stopniu każdej nieruchomości⁴⁴.

Szereg aktów prawa miejscowego jest możliwych do uchwalenia także na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴⁵. Są to tzw.

³⁸ Zob. D. Frey, *Od Srebrnej Góry do Wilanowa – parki kulturowe kolidują z interesami mieszkańców*, „Rzeczpospolita” 2016, nr 2, s. 15.

³⁹ W wyroku NSA z dnia 4 kwietnia 2007 r., sygn. II OSK 7/07, LEX nr 334159.

⁴⁰ Zob. wyrok NSA z dnia 17 września 2021 r., sygn. II OSK 3735/18, LEX nr 3248639.

⁴¹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 sierpnia 2009 r., sygn. II SA/GI 139/09, LEX nr 564508.

⁴² Zob. uchwała SN z dnia 12.04.2024 r., sygn. III CZP 56/23, OSNC 2024, nr 9, poz. 86. Zob. też: M. Habdás, J. Konowalczyk, W. Kucharska-Stasiak, *Stygmatyzacja nieruchomości w otoczeniu lotnisk a syndrom Yeti przy ustalaniu odszkodowań*, „Rejent” 2022, nr 11, s. 9–49.

⁴³ Zob. P. Poniatowski, *(Niewystarczające) środki ochrony prawnej przysługujące osobom narażonym na ponadnormatywny hałas drogowy*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2021, nr 3, s. 49–84; M. Habdás, *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody*, cz. 2, „Przegląd Sądowy” 2020, nr 6, s. 28–54; M. Pracka, *Obszar ograniczonego użytkowania i jego wpływ na prawo własności*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2020, nr 2, s. 271–288.

⁴⁴ M. Habdás, *Odszkodowania dla właścicieli...*, s. 12.

⁴⁵ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1478 ze zm. (dalej: u.o.p.).

obszarowe formy ochrony przyrody. W tym zakresie ustawodawca wymaga jednak w u.p.z.p. zachowania spójności między tymi formami, zarówno na poziomie planu ogólnego (art. 13 ust. 3a), jak i planu miejscowego (art. 2 pkt 3). Niemniej nie jest tak, że podmiot objęty takimi szczególnymi formami ochrony przyrody nie powinien się z nimi zapoznać, tym bardziej że rozstrzygnięcia dotyczące konkretnej nieruchomości mogą być wyjątkowo dotkliwe. Na przykład utworzenie rezerwatu przyrody może skutkować wywłaszczeniem, gdyż jego utworzenie lub powiększenie jest celem publicznym w rozumieniu art. 6 u.g.n. Ponadto daleko idące ograniczenia prawa własności mogą nastąpić wskutek utworzenia parku krajobrazowego zgodnie z art. 17 u.o.p.⁴⁶, włącznie z zakazem budowania nowych obiektów budowlanych (pkt 7)⁴⁷. Oprócz wskazanych aktów uchwała się dla nich plan ochrony, choć w orzecznictwie istnieją spory co do jego charakteru prawnego⁴⁸ i zakresu zewnętrznych skutków prawnych. Kolejna forma ochrony to obszar chronionego krajobrazu. Dodatkowo na jego obszarze istnieje możliwość wyznaczenia strefy ochrony krajobrazu (art. 23a u.o.p.). Również i w tym przypadku dopuszczalne są daleko idące ograniczenia i zakazy. Wśród pozostałych można wymienić np. pomniki przyrody⁴⁹. Innym ciekawym przykładem aktu prawa miejscowego jest tzw. uchwała antysmogowa (art. 96 P.o.ś.). Stanowi ona próbę odpowiedzi na dokonujące się dynamicznie zmiany w zakresie standardów ochrony powietrza, w tym ograniczenia i zakazy dotyczące eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw⁵⁰.

Ze względu na złożoność regulacji zawartych w u.o.p. w sądownictwie administracyjnym ukształtował się pogląd, że przy dokonywaniu wykładni przepisów

⁴⁶ J. Stelmasiak, *Administracyjnoprawne ograniczenia działalności gospodarczej na obszarach specjalnych o charakterze przyrodniczym. Wybrane zagadnienia*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2024, nr 1, s. 74 i 77–78.

⁴⁷ Zob. K. Czajkowska-Matosiuk, *Realizacja inwestycji budowlanych a utrudnienia wynikające z prawa ochrony przyrody i prawa wodnego*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 3, s. 88–99.

⁴⁸ WSA w wyroku z dnia 28 grudnia 2022 r. (sygn. II SA/Bk 801/22, LEX nr 3480234) stwierdził: „Plan ochrony parku krajobrazowego stanowi akt prawa miejscowego jedynie w części dotyczącej ustaleń wymienionych w art. 20 ust. 4a ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 916 z późn. zm.) i w tym zakresie wywiera bezpośredni wpływ na wykonywanie prawa własności, ograniczając to prawo co do możliwości zabudowy działek zlokalizowanych w obszarze w jakim plan obowiązuje. W pozostałym zakresie adresowany jest do organów uchwalających studia i plany i nie może być uznany za samoistne zakazy, wywierające bezpośrednie skutki prawne. Nie ma wiążącego charakteru w sprawach o ustalenie warunków zabudowy”. Zob. też: wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2020 r., sygn. II OSK 516/18, LEX nr 2798728.

⁴⁹ Np. uchwała nr C/1963/VIII/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 16 kwietnia 2024 r. w sprawie ustanowienia pomnika przyrody na Dziedzińcu Różanym w Poznaniu (Dz.U.W.Włkp. 2024.4181.).

⁵⁰ Zob. np. A. Wilk, *Ustawa antysmogowa jako ograniczenie prawa własności*, „Prawo i Środowisko” 2016, nr 2, s. 65–77.

tej ustawy nie można ograniczać się do wykładni językowej, ale nawet w przypadkach, kiedy jej rezultaty wydają się początkowo wystarczające, sięgnąć należy do wykładni systemowej, celowościowej i funkcjonalnej⁵¹. Prymat derywacyjnej koncepcji wykładni uświadamia o trudności jednostki poruszającej się w gąszczu tych przepisów.

Szczególnym przykładem instytucji zbliżonej do OOU jest generalny plan lotniska użytku lotniczego (PGL) ustanawiany na podstawie art. 55 ust. 5 i n. ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze⁵². Co prawda do 2024 r. zgodnie z ust. 9 tego przepisu dla terenów objętych planem generalnym sporządzenie planu miejscowego było obowiązkowe, ust. 9 został jednak uchylony⁵³, a PGL stał się samodzielnym aktem prawnym, *prima facie* wydawanym w sferze wewnętrznej, a jednak ze względu na zakres przedmiotowy oddziałującym także na zewnątrz. Dostrzegł to niedawno Naczelny Sąd Administracyjny, który w wyroku z dnia 16 grudnia 2024 r. stwierdził, że brak ogłoszenia tego dokumentu (odpowiedniej publikacji) wyklucza, aby mógł on być w aktualnym stanie prawnym bezpośrednim źródłem ograniczeń wolności zagospodarowania terenu⁵⁴. Wydaje się, że dokonane w ostatnim czasie zmiany są krokiem w kierunku uznania PGL za samodzielny akt planistyczny będący źródłem prawa powszechnie obowiązującego.

W ramach drugiej grupy wskazać można np. plan miejscowy projektu relokacji, który jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla projektu relokacji uchwalanym dla potrzeb Centralnego Portu Komunikacyjnego. Podstawę prawną dla tego aktu stanowi specustawa inwestycyjna konkretnego celu, ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym⁵⁵ (art. 120zo u.CPK). Zgodnie z art. 120zt plan ten sporządza i uchwała się z zastosowaniem wspomnianego postępowania uproszczonego określonego w art. 27b u.p.z.p. Nadmienić należy, że ten szczególny rodzaj planu miejscowego nie był przewidziany w tekście pierwotnym ustawy o CPK, a został dodany ustawą z dnia 22 lipca 2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego⁵⁶. Poziom skomplikowania sytuacji prawnej wzmaga fakt, że obie te ustawy mogą budzić uzasadnione wątpliwości, czy są aktami stanowienia prawa, czy jego stosowania⁵⁷.

⁵¹ D. Lebowa, J. Stelmasiak, *Wykładnia sądów administracyjnych w zakresie parków krajozabrazowych i obszarów chronionego krajobrazu*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 3, s. 115.

⁵² T.j. Dz.U. 2023, poz. 2110 ze zm.

⁵³ Dz.U. 2025, poz. 31.

⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2024 r., sygn. II OSK 1472/24, LEX nr 3819034.

⁵⁵ T.j. Dz.U. 2024, poz. 1747.

⁵⁶ Dz.U. 2022, poz. 1846.

⁵⁷ Zob. S. Pawłowski, *Zasada trójpodziału władzy a tak zwane specustawy inwestycyjne konkretnego celu – refleksje w przedmiocie granic pomiędzy stanowieniem a stosowaniem prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, z. 3, s. 21–34.

Reforma planistyczna z 2023 r. oraz ponowne ryzyko luki planistycznej

Wiele niepewności w ramach planowania przestrzennego wprowadziła reforma u.p.z.p. 2023. Obawy co do zasady budzi sam fakt dokonywania zmian w tak mocno aplikowalnej regulacji prawnej. Każda bowiem wątpliwość w zakresie wykładni nowo uchwalonych przepisów wprowadza niepewność, która przedkłada się z jednej strony na ostrożność inwestorów, w tym odkładanie inwestycji w czasie, z drugiej natomiast na maksymalne wykorzystanie uchylanych przepisów⁵⁸.

Abstrahując od oceny tej reformy, w tym powiązania jej z Krajowym Planem Odbudowy, jej niewątpliwym negatywnym skutkiem było narzucenie nierealnych terminów w zakresie zastąpienia studiów planami ogólnymi. Nadto plany mają być przygotowane i uchwalone szybko i dobrze (*sic!*). Z tego względu niechcianym skutkiem tej reformy może być pojawienie się ponownie luki planistycznej⁵⁹, tj. luki czasowej między utratą mocy aktów planistycznych i uchwaleniem w ich miejsce nowych. Zjawisko to jest o tyle niebezpieczne, że negatywne skutki poprzedniej luki planistycznej, związanej z utworzeniem po zmianach ustrojowych nowych regulacji w zakresie planowania przestrzennego w 1994 r., zdaje się zostały – przynajmniej formalnie – naprawione dopiero w 2022 r., a więc niemal po 30 latach! Wątpliwości dotyczyły zarówno możliwości pobierania renty planistycznej związanej z wzrostem wartości nieruchomości przy braku zmiany przeznaczeniu gruntu, ale odmiennego faktycznego korzystania z niej, jak i dochodzenia odszkodowań za spadek ich wartości w przypadku sprzedaży. Dla uporządkowania tych kwestii Trybunał Konstytucyjny orzekł w pierwszej kwestii najpierw w 2010 r.⁶⁰, czego wyrazem była nowelizacja u.p.z.p. rok później i pojawienie się w art. 87 ust. 3a. W drugiej sprawie Trybunał orzekł dopiero w 2019 r.⁶¹, a wykonanie tego wyroku nastąpiło dopiero ustawą z dnia 16 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶² poprzez dodanie do art. 87 u.p.z.p. ust. 3b. Wykonanie tego wyroku nie jest jednak pełne, a ze względu na zawężające określenie aktów planistycznych

⁵⁸ AD, *Szturm na urzędy. Polacy chcą zdążyć z decyzją o warunkach zabudowy*, www.bankier.pl (19.05.2025).

⁵⁹ Zob. P. Rochowicz, *Nie będzie konieczny plan ogólny, by rozpocząć inwestycję publiczną. Reguły na okres przejściowy*, „Rzeczpospolita” 6.05.2025 (www.rp.pl); L. Błaszka-Griffin, *Reforma planistyczna – jak interpretować przepisy przejściowe*, „Rzeczpospolita” 8.04.2025 (pro.rp.pl); T. Siudem, *Nowe terminy w reformie planistycznej*, „Rzeczpospolita” 6.05.2025 (pro.rp.pl); K. Bałękowski, *Nie ma kto zrobić planów ogólnych*, „Dziennik Gazeta Prawna” 15.01.2025 (www.edgp.gazetaprawna.pl).

⁶⁰ Wyrok TK z dnia 9 lutego 2010 r., sygn. P 58/08, OTK-A 2010, nr 2, poz. 9.

⁶¹ Wyrok TK z dnia 22 maja 2019 r., sygn. SK 22/16, OTK-A 2019, nr 48.

⁶² Dz.U. 2022, poz. 274.

wywołujących negatywne skutki (przy okazji zmieniono również ust. 3a) jest przedmiotem krytyki w doktrynie⁶³.

Jednocześnie okres luki planistycznej ze względu na zmienione brzmienie art. 37 ust. 11 u.p.z.p. w 2017 r.⁶⁴ może powodować, że wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p., będzie ustalana poprzez faktyczny sposób korzystania z nieruchomości, tj. także niższy niż potencjalnie dozwolony w planie miejscowym ostatecznie uchylonym w 2003 r. W takim wypadku zaktualizowało się pytanie, czy uprawniony powinien w okresie luki planistycznej wystąpić o wydanie decyzji o WZ w celu potwierdzenia tego potencjalnie bardziej atrakcyjnego sposobu wykorzystania gruntu, w szczególności zabudowy. Tu Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 marca 2019 r. stanął po stronie jednostki i udzielił odpowiedzi negatywnej⁶⁵, niemniej kwestia ta ciągle nie jest oczywista i jednoznaczna. W tle pojawia się pytanie, czy plan miejscowy, który utracił moc obowiązującą, może być źródłem praw i obowiązków właścicieli nieruchomości⁶⁶.

Wobec powyższych zagrożeń jako jedną z dyrektyw interpretacyjnych powinno się przyjmować, że planowanie przestrzenne jest procesem o charakterze ciągłym, z którym wiąże się oczekiwanie, że nie wystąpią okresy tzw. luki planistycznej wynikające z bezczynności gminy, która nie uchwaliła planu lub uczyniła to wadliwie⁶⁷.

Podsumowanie

Niepewność planistyczna może być odczytywana w dwojaki sposób. Z jednej strony jest ona naturalnie wpisana w proces tworzenia, zmian czy aktualizacji generalnych aktów planistycznych. Jest zatem esencjonalnym elementem systemu, którego zadaniem jest m.in. reagowanie na otaczającą rzeczywistość w aspekcie dynamicznym. W tym znaczeniu jest to raczej cecha władztwa planistycznego, a sposobem na jego łagodzenie jest należyte informowanie, przekonywanie czy publikowanie uchwalonych aktów. Czynnikiem wspierającym te działania jest coraz lepiej funkcjonująca partycypacja społeczna, która również wskutek reformy z 2023 r. została znacząco rozwinięta.

⁶³ Zob. I. Zachariasz, komentarz do art. 87 [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, Warszawa 2023, Lex/el., pkt 7.

⁶⁴ Art. 497 pkt 8 lit. a ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. 2017, poz. 1566) od 1 stycznia 2018 r.

⁶⁵ Wyrok SN z dnia 22 marca 2019 r., sygn. I CSK 52/18, LEX nr 2652429.

⁶⁶ Zob. A. Polus, *Przeznaczenie nieruchomości na cele budowlane w okresie „luki planistycznej”*. *Głosa do wyroku SN z dnia 22 marca 2019 r., I CSK 52/18, „Państwo i Prawo”* 2021, z. 11, s. 174–179.

⁶⁷ Wyrok SA w Krakowie z dnia 27 lutego 2020 r., sygn. I ACa 530/19, LEX nr 3021031.

Z drugiej natomiast strony niepewność planistyczna może być postrzegana pejoratywnie. Taki wydzźwięk jest m.in. konsekwencją dekompozycji aktów prawnych z zakresu planowania przestrzennego. Skutkiem dekompozycji związanej z potencjalną wielością aktów prawa miejscowego obowiązujących na jednej działce gruntu jest niekiedy wysoce utrudnione odkodowanie jej publicznoprawnego reżimu prawnego. Dotychczasowa prymarna rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest zachwiana, a przede wszystkim niewystarczająca dla ustalenia obowiązujących nakazów, zakazów i ograniczeń. Już ta pojedyncza okoliczność jest wystarczająca dla uzasadnienia prezentowanego stanowiska. Jeśli połączyć je z zagrożeniem pojawienia się luki planistycznej związanej z reformą planowania z 2023 r., to uzasadnione jest stanowisko, że w tych okolicznościach potęguje się możliwość naruszenia stabilności i pewności sytuacji prawnej jednostki, która działając w zaufaniu do państwa, projektuje, a następnie podejmuje działania kształtujące jej przyszłość. Tu oczekiwane jest raczej wzmocnienie ochrony jej interesów, a nie wprowadzanie instrumentów prawnych ułatwiających wkraczanie w sferę jej praw i wolności.

Bibliografia

- Bąkowski T., *Milczenie organów gminy w sprawach ładu przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2019, nr 1–2.
- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.
- Bąkowski T., *Wywłaszczenie krajobrazowe*, „Nieruchomości@” 2019, nr 2.
- Bors M., *Wywłaszczenie pośrednie i postępujące a ochrona inwestora w świetle międzynarodowego prawa inwestycyjnego*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 21.
- Czajkowska-Matosiuk K., *Realizacja inwestycji budowlanych a utrudnienia wynikające z prawa ochrony przyrody i prawa wodnego*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 3.
- Filipowicz T., komentarz do art. 37na [w:] *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2024.
- Gdesz M., *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4.
- Górski. M., *Zintegrowane plany inwestycyjne – charakterystyka nowego narzędzia planistycznego*, „Samorząd Terytorialny” 2023, nr 10.
- Habdas M., *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody*, cz. 1, „Przebieg Sądowy” 2020, nr 5.
- Habdas M., *Odszkodowania dla właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w obszarach ograniczonego użytkowania dla lotnisk – wyzwania dotyczące prawidłowego ustalenia zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej i podlegającej kompensacji szkody*, cz. 2, „Przebieg Sądowy” 2020, nr 6.
- Habdas M., Konowalczuk J., Kucharska-Stasiak W., *Stygmatyzacja nieruchomości w otoczeniu lotnisk a syndrom Yeti przy ustalaniu odszkodowań*, „Rejent” 2022, nr 11.
- Jakimowicz W., *Władztwo planistyczne gminy – kompetencje, zadania, wolności*, „Administracja” 2012, nr 1.

- Jaworska M., *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Prze-
gląd Prawa i Administracji” 2014, nr 97.
- Kasznicza S., *Polskie prawo administracyjne: pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Kaźmierczak J., *Odpowiedzialność za szkodę planistyczną – ewolucja i zarys problematyki*, „Sa-
morząd Terytorialny” 2023, nr 7–8.
- Lebowa D., Stelmasiak J., *Wykładnia sądów administracyjnych w zakresie parków krajobrazo-
wych i obszarów chronionego krajobrazu*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 3.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Parchomiuk J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4.
- Pawłowski S., *Zasada trójpodziału władzy a tak zwane specustawy inwestycyjne konkretnego celu
– refleksje w przedmiocie granic pomiędzy stanowieniem a stosowaniem prawa*, „Ruch Praw-
niczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2021, z. 3.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. H. Izdebski, I. Zachariasz, War-
szawa 2023.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. J.H. Szlachetko, K. Szlachetko,
Warszawa 2024.
- Polus A., *Przeznaczenie nieruchomości na cele budowlane w okresie „luki planistycznej”. Glosa
do wyroku SN z dnia 22 marca 2019 r., I CSK 52/18*, „Państwo i Prawo” 2021, z. 11.
- Poniatowski P., *(Niewystarczające) środki ochrony prawnej przysługujące osobom narażonym na
ponadnormatywny hałas drogowy*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2021, nr 3.
- Pracka M., *Obszar ograniczonego użytkowania i jego wpływ na prawo własności*, „Studia Iuridica
Toruniensia” 2020, nr 2.
- Romańska M., *Prawo pierwokupu i zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy jako szcze-
gólnie instrumenty służące osiągnięciu celu rewitalizacji*, „Finanse Komunalne” 2025, nr 1.
- Stelmasiak J., *Administracyjnoprawne ograniczenia działalności gospodarczej na obszarach spe-
cjalnych o charakterze przyrodniczym. Wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Publicznego”
2024, nr 1.
- Uchwały reklamowe. Zagadnienia prawne i legislacyjne*, red. M. Kruś, S. Pawłowski, L. Stani-
szewska, Warszawa 2025.
- Wilk A., *Ustawa antysmogowa jako ograniczenie prawa własności*, „Prawo i Środowisko” 2016,
nr 2.
- Wincenciak M., komentarz do art. 32 [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrze-
nym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2018.
- Zwolak S., *Aktualność postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Sa-
morząd Terytorialny” 2024, nr 5.

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest spojrzenie na problematykę planowania i zagospodarowa-
nia przestrzeni z punktu widzenia jednej z podstawowych emanacji zasady państwa prawnego –
zasady lojalności. Punktem odniesienia jest z jednej strony względna stabilizacja prawna oraz
ochrona praw słusznie nabytych, z drugiej natomiast interes publiczny przejawiający się w ciągło-
ści realizacji inwestycji celu publicznego. Przedmiotem analizy jest kilka kwestii. Po pierwsze,
zasada ochrony prawa własności, po drugie, dekompozycja aktów planistycznych poprzez nowe,
szczególnie akty prawa miejscowego osłabiające pierwszoplanowe znaczenie planu miejsco-
wego. I wreszcie po trzecie, reforma planistyczna z 2023 r., której wprowadzenie, szczególnie
w terminach pierwotnych, groziło i nadal grozi pojawieniem się m.in. tzw. luki planistycznej.

W opracowaniu będzie dowodzona teza, że zmienność planistyczna, funkcjonalnie wpisana w prawo zagospodarowania przestrzeni, nie może doprowadzać do niepewności i braku stabilizacji stosunków prawnych.

Słowa kluczowe: prawo zagospodarowania przestrzeni, niepewność planistyczna, luka planistyczna, prawo własności, zasada lojalności

PLANNING UNCERTAINTY – THREATS AND CHALLENGES

Summary

The subject of this study is to examine the issue of spatial planning and development from the perspective of one of the fundamental emanations of the rule of law – the principle of loyalty. The reference point is, on the one hand, relative legal stability and the protection of legitimately acquired rights, and on the other, the public interest manifested in the continuity of public-purpose investments. The analysis addresses several issues: first, the principle of property rights protection; second, the decomposition of planning acts through new, specific local law acts that weaken the primary importance of the local plan. And finally, third, the planning reform of 2023, the implementation of which, especially in its initial terms, threatened and continues to threaten the emergence of, among other things, the so-called planning gap. The study will argue that planning variability, functionally embedded in spatial development law, must not lead to uncertainty and a lack of stability in legal relations.

Keywords: spatial development law, planning uncertainty, planning gap, property rights, principle of loyalty

Agnieszka Romanko

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
ORCID: 0000-0001-9206-747X

**OSTATNI ETAP REFORMY
URZĘDU NADZORU I INFORMACJI FINANSOWEJ
ORAZ INSTYTUTU DZIEŁ RELIGIJNYCH
PRZEPROWADZONY PRZEZ PAPIEŻA FRANCISZKA**

Wprowadzenie

Przeprowadzenie kompleksowej reformy instytucji finansowych Stolicy Apostolskiej i Państwa Watykańskiego – zapoczątkowanej przez papieża Franciszka u progu Jego pontyfikatu w 2013 r. – obejmowało w pierwszej kolejności zmiany w Urzędzie Informacji Finansowej oraz Instytucie Dzieł Religijnych¹. Podjęte prace miały skutkować większą transparentnością działalności tych podmiotów, jak również wzmocnieniem kontroli i nadzoru na płaszczyźnie gospodarczej i finansowej. W związku z tym, że w niniejszym artykule zostanie przeanalizowany ostatni etap reformy uwieńczony zatwierdzeniem nowych statutów dla tych instytucji, należy postawić dwa zasadnicze pytania, na które odpowiedzi będą poszukiwane w trakcie prowadzonych badań: W jakim zakresie został zreformowany Urząd Informacji Finansowej i Instytut Dzieł Religijnych? Czy cele reformy finansowej zakładane w 2013 r. zostały zrealizowane za pontyfikatu papieża Franciszka (2013–2025)?

¹ Rozpoczynając reformę finansową, papież Franciszek 8 sierpnia 2013 r. utworzył Komitet Bezpieczeństwa Finansowego przy Urzędzie Informacji Finansowej, natomiast 15 listopada 2013 r. zatwierdził nowy statut Urzędu Informacji Finansowej. W odniesieniu natomiast do Instytutu Dzieł Religijnych Biskup Rzymu, potwierdzając dotychczasową misję Instytutu, 10 stycznia 2015 r. zmodyfikował jego statut. Zob. szerzej na temat przygotowania, motywów i zakresu reformy: A. Romanko, *Reforma Urzędu Informacji Finansowej i Instytutu Dzieł Religijnych*, „Prawo Kanoniczne” 2016, t. 59, nr 3, s. 122–142; *eadem*, *Nowe struktury ekonomiczno-administracyjne w Kurii Rzymskiej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2016, t. 26, nr 3, s. 99–120.

Urząd Nadzoru i Informacji Finansowej

5 grudnia 2020 r. papież Franciszek zmienił nazwę dotychczasowego Urzędu Informacji Finansowej na Urząd Nadzoru i Informacji Finansowej², jednocześnie zatwierdzając nowy Statut tej instytucji³. W komunikacie Biura Prasowego Stolicy Apostolskiej zwrócono uwagę, że zmiana nazwy była konieczna zarówno w celu dostosowania Statutu do zadań faktycznie powierzonych Urzędowi jeszcze w 2013 r. – poza pierwotną kompetencją w zakresie informacji finansowej oraz przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu Urząd sprawował także nadzór nad Instytutem Dzieł Religijnych⁴ – jak i w celu wprowadzenia istotnych zmian organizacyjnych⁵.

Urząd Nadzoru i Informacji Finansowej jest instytucją związaną ze Stolicą Apostolską⁶, posiada kanoniczną publiczną osobowość prawną i ma siedzibę w Państwie Watykańskim (Statut ASIF, art. 1 ust. 1–2)⁷. Wykonuje kompetencje

² Francesco PP., Chirographum de redenominazione et approbatione novi Statuti Auctoritatis Inspectionis Pecuniariae nunc Auctoritatis Vigilantiae et Inspectionis Pecuniariae [ASIF] (5.12.2020), AAS 113 (2021), s. 30–31.

³ Statutum Auctoritatis Vigilantiae et Inspectionis Pecuniariae [ASIF] (5.12.2020), AAS 113 (2021), s. 31–39 (dalej: Statut ASIF).

⁴ Zob. Franciscus PP., Litterae apostolicae motu proprio datae de vitandis pecunia sordide parta, nummariis rebus ad tromocratiam fovendam et accumulazione armorum ingentis destructionis (8.08.2013), AAS 105 (2013), s. 811–813.

⁵ Holy See Press Office Communiqué 5.12.2020), <https://press.vatican.va/content/salastampa/en/bollettino/pubblico/2020/12/05/201205d.html> (4.12.2025).

⁶ Urząd Nadzoru i Informacji Finansowej został też wymieniony wśród instytucji związanych ze Stolicą Apostolską w nr. 248 konstytucji apostolskiej o Kurii Rzymskiej *Praedicate Evangelium*. Zob. Francesco PP., Constitutio apostolica de Curia Romana eiusque servitio pro Ecclesia in mundo *Praedicate Evangelium* (19.03.2022), AAS 114 (2022), s. 375–455 (dalej: *Praedicate Evangelium*). Z kolei na oficjalnej stronie Urzędu został określony jako „instytucja Stolicy Apostolskiej i Państwa Watykańskiego”. Zob. *Supervisory and Financial Information Authority (ASIF)*, <https://www.asif.va/ENG/Home.aspx> (6.12.2025). Wydaje się, że powyższe określenie koresponduje z art. 12 Statutu ASIF, zgodnie z którym w sprawach nieuregulowanych Statutem stosuje się przepisy prawa kanonicznego, Regulaminu Ogólnego Kurii Rzymskiej oraz obowiązujące przepisy Państwa Watykańskiego.

⁷ Dlatego też w chirografie z 5 grudnia 2020 r. zatwierdzającym nowy statut papież Franciszek uzasadnił wprowadzoną nowelizację zakresem Jego władzy (*potestà apostolica*) w Kościele, jak też suwerennością Państwa Watykańskiego, wskazując jednocześnie podstawy prawne, tj. kan. 114, 115, 116, 331 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r. Zob. *Codex Iuris Canonici auctoritate Ioannis Pauli PP. II promulgatus* (25.01.1983), AAS 75 (1983), pars II, s. 1–317; tekst polski: *Kodeks Prawa Kanonicznego* promulgowany przez papieża Jana Pawła II 25 stycznia 1983 r. Stan prawny na 18 maja 2022 r. Zaktualizowany przekład na język polski, Pallottinum, Poznań 2022). Wskazał też obowiązujące regulacje w Państwie Watykańskim – wykaz ustawodawstwa Państwa Watykańskiego w zakresie zapobiegania i zwalczania nielegalnej działalności w sprawach finansowych i finansowania terroryzmu: *Normativa sulla prevenzione ed il contrasto delle attività illecite in materia finanziaria, monetaria e finanziamento del terrorismo*, <https://www.vaticanstate.va/it/normativa-prevenzione-e-contrasto-in-materia-finanziaria-e-f-t.html> (5.12.2025).

– w sposób autonomiczny i niezależny zgodnie z obowiązującym prawem⁸ – w zakresie: 1) nadzoru mającego na celu zapobieganie i przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu; 2) nadzoru ostrożnościowego nad podmiotami prowadzącymi działalność finansową wykonywaną w sposób zawodowy; 3) nadzoru regulacji ostrożnościowej w odniesieniu do podmiotów, które prowadzą działalność finansową na zasadzie zawodowej, oraz – w przypadkach przewidzianych prawem – regulacji w zakresie zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz ich zwalczania; 4) informacji finansowej (Statut ASIF, art. 2). Podmiotem nadzorowanym przez Urząd Nadzoru i Informacji Finansowej jest Instytut Dziej Religijnych⁹.

W kontekście wskazywanych motywów reformy instytucji finansowych Stolicy Apostolskiej i Państwa Watykańskiego należy zwrócić uwagę, że realizacja powyższych kompetencji przez Urząd Nadzoru i Informacji Finansowej nie tylko zintensyfikowała i wzmocniła mechanizmy regulacyjne w sektorze gospodarczym i finansowym, ale także stanowi przejaw transparentności w dziedzinie finansowej. Świadczyć o tym może opublikowanie na oficjalnej stronie internetowej wykazu rocznych raportów z działalności Urzędu za lata 2012–2024¹⁰, jak też wykazu podmiotów zagrażających międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu (za lata 2013–2025)¹¹. Ponadto Urząd Nadzoru i Informacji Finansowej jest członkiem Egmont Group – globalnej organizacji, która ułatwia i promuje wymianę informacji oraz współpracę pomiędzy podmiotami analityki finansowej zrzeszonymi w tej sieci¹². Członkostwo w Egmont Group jest zgodne z postanowieniami Tytułu III Statutu ASIF odnoszącego się do dostępu do informacji oraz współpracy na poziomie krajowym i międzynarodowym.

⁸ Przede wszystkim ustawa z 8 października 2013 r. o transparentności, nadzorze i informacji finansowej. Zob. N. XVIII – Legge di conferma del decreto N. XI del Presidente del Governatorato, recante norme in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria, dell’8 agosto 2013 (8.10.2013), <https://www.vaticanstate.va/phocadownload/leggi-decreti/normativa-penale/Legge%20N.%20XVIII.pdf> (5.12.2025), nowelizowana przez: N. CCXLVII – Legge recante modifiche alla Legge n. XVIII in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria dell’8 ottobre 2013 (19.06.2018), https://www.vaticanstate.va/phocadownload/leggi-decreti/normativa-penale/N.%20CCXLVIIILegge_recante_modifiche_alla_LeggeN.XVIII.pdf (5.12.2025); N. CCCLXXII – Decreto del Presidente del Governatorato recante modifiche alla Legge N. XVIII in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria, dell’8 ottobre 2013 (9.10.2020), <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2020/10/10/0518/01190.html> (5.12.2025); N. DCXIV – Legge recante modifiche alla legge N. XVIII in materia di trasparenza, vigilanza ed informazione finanziaria, dell’8 ottobre 2013 (7.11.2023), <https://www.vaticanstate.va/phocadownload/leggi-decreti/documenti-prevenzione/N.%20DCXIV.pdf> (5.12.2025).

⁹ *List of supervised entities*, <https://www.asif.va/ENG/EntiVigilati.aspx> (5.12.2025).

¹⁰ *Annual Reports*, https://www.asif.va/ENG/Rap_annuali.aspx (2.01.2026).

¹¹ *List of subjects that threaten international peace and security*, <https://www.asif.va/ENG/SoggettiIndividuati.aspx?anno=2026> (2.01.2026).

¹² *Regions – Europe II*, <https://egmontgroup.org/members-by-region/?id=4> (5.12.2025).

Na strukturę Urzędu Nadzoru i Informacji Finansowej składają się trzy departamenty: Nadzoru; Regulacji i Spraw Prawnych (będący nową jednostką w strukturze Urzędu) oraz Analiz Finansowych (Statut ASIF, art. 3 ust. 2). Z kolei organami Urzędu są: Przewodniczący, Rada i Dyrekcja (Statut ASIF, art. 3 ust. 1). W Statucie zmodyfikowano także zadania Przewodniczącego (kompetencje o charakterze strategicznym) i Dyrekcji (zadania ukierunkowane na skuteczność i efektywność operacyjną)¹³.

Instytut Dzieł Religijnych

30 stycznia 2023 r. papież Franciszek zatwierdził nowy Statut Instytutu Dzieł Religijnych¹⁴. Uzasadniając potrzebę nowelizacji, Biskup Rzymu wskazał konieczność dostosowania Statutu do współczesnych wymogów organizacyjnych oraz potrzeb operacyjnych, które pojawiają się w działalności Instytutu, a w szczególności konieczność jasnego określenia zakresu kompetencji i odpowiedzialności organów zarządzających Instytutu¹⁵.

Zgodnie z ustawą z 1 października 2008 r. o źródłach prawa¹⁶ Instytut Dzieł Religijnych podlega ustawodawstwu zarówno Stolicy Apostolskiej, jak i Państwa Watykańskiego, bowiem według art. 1 ust. 1 i 4 ustawy watykański system prawny uznaje prawo kanoniczne za pierwsze źródło normatywne i pierwsze kryterium interpretacyjne, a także jest zgodny z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego oraz wynikającymi z traktatów i innych umów, których stroną jest Stolica Apostolska. Dlatego też Instytut podlega m.in. przepisom ustawy z 8 października 2013 r. o transparentności, nadzorze i informacji finansowej. W sprawach nieuregulowanych ustawodawstwem watykańskim stosuje się pomocniczo regulacje prawne wydane przez Republikę Włoską, pod warunkiem że nie są one sprzeczne z prawem Bożym, ogólnymi zasadami prawa kanonicznego ani z postanowieniami Paktów Laterańskich i późniejszych porozumień oraz że nadają się do zastosowania w stanie faktycznym istniejącym w Państwie Watykańskim¹⁷. Ponadto organizację, działalność i funkcjonowanie Instytutu Dzieł Religijnych określa Regulamin Ogólny z 25 kwietnia 2023 r.¹⁸ oraz Kodeks Postępowania z 22 marca 2016 r.¹⁹

¹³ Holy See Press Office Communiqué.

¹⁴ Francesco PP., *Chirographum de novis Statutis Instituti pro Operibus Religionis* (30.01.2023), AAS 115 (2023), s. 412–414; *Istituto per le Opere di Religione – Statuto* (30.01.2023), AAS 115 (2023), s. 414–426 (dalej: Statut IOR). Zgodnie z art. 30 Statutu uchylony został dotychczasowy Statut z 8 sierpnia 2019 r.

¹⁵ Francesco PP., *Chirographum de novis Statutis Instituti...*, s. 412.

¹⁶ N. LXXI – *Legge sulle fonti del diritto* (1.10.2008), AAS Supp. 79 (2008), s. 65–70.

¹⁷ *Regulatory Framework*, <https://www.ior.va/en/regulatory-framework/> (6.12.2025).

¹⁸ Institute for the Works of Religion, *General Regulations* (25.04.2023), https://www.ior.va/wp-content/uploads/2025/03/IOR-Regolamento-Generale-ENG_20240710.pdf (6.12.2025).

¹⁹ *Codice di Comportamento v.1.3* (22.03.2016), https://www.ior.va/wp-content/uploads/2025/03/Codice-di-comportamento_v1_220210617.pdf (6.12.2025).

Instytut Dzieł Religijnych posiada publiczną, kanoniczną osobowość prawną i ma siedzibę w Państwie Watykańskim (Statut IOR, art. 1 § 1). W przypadku jakichkolwiek sporów właściwym sądem jest sąd Państwa Watykańskiego (Statut IOR, art. 3 § 3).

Zgodnie z obowiązującym Statutem zadaniem Instytutu Dzieł Religijnych jest zapewnienie przechowywania oraz zarządzania majątkiem ruchomym i nieruchomością przekazanym lub powierzonym mu przez osoby fizyczne lub prawne, przeznaczonym na cele religijne lub charytatywne (Statut IOR, art. 2 § 1). Dlatego też przyjmuje majątek przeznaczony, przynajmniej częściowo lub w przyszłości, na wyżej określone cele zgodnie z ustanowionymi procedurami (Statut IOR, art. 2 § 2), a także depozyty majątku od podmiotów i osób Stolicy Apostolskiej i Państwa Watykańskiego (Statut IOR, art. 2 § 3). Powyższe kompetencje Instytutu są zatem tożsame z postulatami stawianymi na początkowym etapie jego reformy w 2013 r., dążącymi do tego, aby Instytut był dostępny dla wszystkich podmiotów kościelnych, które chcą mieć pewność dokonywania wyborów inwestycyjnych zgodnych z wiarą katolicką, w pełnej przejrzystości i bez konfliktu interesów²⁰.

W związku z powyższym Instytut Dzieł Religijnych świadczy swoje usługi wyłącznie osobom prawnym i fizycznym będącym częścią Kościoła katolickiego lub mu służącym. Stąd „klientami” Instytutu (zwanego powszechnie „Bankiem Watykańskim”²¹) są w szczególności: jednostki Stolicy Apostolskiej i Państwa-Miasta Watykan, podmioty powiązane, nuncjatury i delegatury apostolskie, ambasady oraz dyplomaci akredytowani przy Stolicy Apostolskiej, instytuty życia konsekrowanego i stowarzyszenia życia apostolskiego, diecezje oraz inne osoby prawne podlegające prawu kanonicznemu lub prawu cywilnemu Państwa Watykańskiego, duchowni oraz członkowie instytutów życia konsekrowanego i stowarzyszeń życia apostolskiego, pracownicy Watykanu oraz emeryci²².

Wskazane wydaje się w tym miejscu rozróżnienie kompetencji Instytutu Dzieł Religijnych od zadań Administracji Dóbr Stolicy Apostolskiej będącej organem ekonomicznym w strukturze Kurii Rzymskiej. Ustawodawca kościelny stanowi, iż Administracja jest „organem odpowiedzialnym za zarządzanie i gospodarowanie nieruchomościami i rzeczami ruchomymi Stolicy Apostolskiej, przeznaczonymi do zapewnienia niezbędnych środków dla wypełniania funkcji właściwych Kurii Rzymskiej, dla dobra i służby Kościołom partykularnym” (*Praedicate Evangelium*, art. 219 § 1), jak też za „zarządzanie nieruchomościami i rzeczami ruchomymi tych podmiotów, które powierzyły swoje dobra Stolicy Apostolskiej,

²⁰ *Mission and Vision*, <https://www.ior.va/en/mission-and-vision/> (6.12.2025).

²¹ *The new IOR*, <https://www.ior.va/en/the-new-ior/> (6.12.2025).

²² *Who we work for*, <https://www.ior.va/en/who-we-work-for/> (6.12.2025). Należy zauważyć, że zgodnie z informacjami podanymi na oficjalnej stronie internetowej Instytutu największy procent klientów stanowią zakony – 46%, a następnie instytucje Kurii Rzymskiej, Stolicy Apostolskiej i Państwa Watykańskiego – 30%.

zgodnie z określonym celem, dla którego ten majątek został ustanowiony, a także z ogólnymi wytycznymi i ogólną polityką zatwierdzoną przez właściwe organy” (*Praedicate Evangelium*, art. 219 § 2)²³. Natomiast dokonywanie tych wszystkich transakcji finansowych odbywa się przez działalność Instytutu Dzieł Religijnych (*Praedicate Evangelium*, art. 219 § 3). Należy dodać, iż papież Franciszek w instrukcji w sprawie zarządzania i administrowania działalnością finansową i płynnością finansową Stolicy Apostolskiej oraz instytucji związanych ze Stolicą Apostolską z 23 sierpnia 2022 r.²⁴ wskazał kierunek wykładni art. 219 § 3, stanowiąc, że „działalność w zakresie zarządzania aktywami i opieki nad majątkiem ruchomym Stolicy Apostolskiej i instytucji związanych ze Stolicą Apostolską należy wyłącznie do kompetencji Instytutu Dzieł Religijnych” (nr 3), stwierdzając jednocześnie, że instrukcja stanowi autentyczną interpretację obowiązujących przepisów i ma moc obowiązującą niezależnie od jakichkolwiek przepisów przeciwnych, nawet jeśli zostały wydane przed reskrytem lub odnoszą się do konkretnych kwestii (nr 2).

W nawiązaniu do proponowanych zmian dotyczących zwiększenia transparentności Instytutu Dzieł Religijnych trzeba zauważyć, że powyższe postulaty są aktualnie realizowane m.in. poprzez: 1) publikowanie rocznych raportów zawierających sprawozdania finansowe, sporządzone zgodnie z międzynarodowymi standardami rachunkowości i poświadczone przez zewnętrznego audytora²⁵; 2) obowiązek deklarowania przez klientów Instytutu – zgodnie z zasadami międzynarodowego prawa podatkowego – dochodów w kraju rezydencji podatkowej według obowiązujących w tym kraju przepisów; 3) przejrzyste i transparentne stosowanie procedur należytej staranności wobec klienta, w tym wykrywanie wszelkich nieprawidłowości, czemu sprzyja rosnąca digitalizacja²⁶. Ponadto w efekcie przeprowadzonej reformy na płaszczyźnie strukturalno-osobowej

²³ Przed promulgacją konstytucji apostolskiej *Praedicate Evangelium* papież Franciszek – kontynuując reformę ekonomiczną – w odniesieniu do Administracji Dóbr Stolicy Apostolskiej m.in. przeniósł odpowiedzialność za Centrum Przetwarzania Danych z Administracji Dóbr Stolicy Apostolskiej do Sekretariatu ds. Ekonomicznych (Rescriptum ex Audientia SS.MI: Rescript of the Holy Father Francis by which responsibility for the Data Processing Centre (Centro Elaborazione Dati, CED) is transferred from APSA to the SPE (Secretariat for the Economy), 11.05.2020, <https://press.vatican.va/content/salastampa/en/bollettino/pubblico/2020/05/20/200520b.html> (6.12.2025), jak też promulgował motu proprio w sprawie niektórych kompetencji w sprawach ekonomicznych i gospodarczych – Francesco PP., *Litterae apostolicae motu proprio datae de legitimis potestatibus quoad res oeconomicas et pecuniarias* (26.12.2020), AAS 113 (2021), s. 1–5.

²⁴ Rescriptum ex Audientia SS.MI: Rescritto del Santo Padre Francesco circa l’Istruzione sull’Amministrazione e gestione delle attività finanziarie e della liquidità della Santa Sede e delle Istituzioni collegate con la Santa Sede (23.08.2022), <https://press.vatican.va/content/salastampa/it/bollettino/pubblico/2022/08/23/0608/01222.html> (6.12.2025).

²⁵ Wykaz rocznych raportów za lata 2012–2024 dostępny na stronie: *Annual Reports*, <https://www.ior.va/en/annual-reports/> (6.12.2025).

²⁶ *Transparency*, <https://www.ior.va/en/transparency/> (6.12.2025).

w Instytucie przede wszystkim zwrócono uwagę na sposób zarządzania i kompetencje osób pełniących odpowiednie funkcje w poszczególnych jego organach²⁷.

Za przejrzystością prowadzenia działalności finansowej Instytutu Dzieł Religijnych przemawiać może również fakt, iż jest zgodna ze standardami międzynarodowymi, o czym świadczą następujące aktywności: 1) z momentem podpisania Układu monetarnego między Unią Europejską a Państwem Watykańskim w 2009 r.²⁸, na mocy którego na terytorium Watykanu oficjalnym środkiem płatniczym jest euro, Państwo Watykańskie zobowiązało się do wdrożenia europejskich regulacji finansowych; 2) na podstawie umowy między Stolicą Apostolską (działającą również w imieniu i na rzecz Państwa Watykańskiego) a Stanami Zjednoczonymi Ameryki z 2015 r.²⁹ Instytut dostosował się do FATCA, tj. ustawy o zgodności podatkowej rachunków zagranicznych; 3) Instytut Dzieł Religijnych wdrożył porozumienie między Rządem Republiki Włoskiej a Stolicą Apostolską w sprawach podatkowych³⁰; 4) Instytut Dzieł Religijnych w 2019 r. został przyjęty do SEPA (Jednolity Obszar Płatności w Euro)³¹.

Podsumowanie

Papież Franciszek w dziesiątym roku swojego pontyfikatu – będącym jednocześnie dziesiątym rokiem reform instytucji ekonomicznych w Stolicy Apostolskiej i Państwie Watykańskim – 20 lutego 2023 r. promulgował motu proprio *Ius nativum: De patrimonio Sedis Apostolicae*³². Biskup Rzymu potwierdził tym samym wrodzone prawo Stolicy Apostolskiej, niezależne od władzy świeckiej, do nabywania dóbr doczesnych (kan. 1254 i 1255 Kodeksu Prawa Kanonicznego z 1983 r.). Stwierdził, iż prawo to jest instrumentem, który – przy wsparciu wiernych, roztropnej administracji i odpowiednich kontrolach – gwarantuje Stolicy Apostolskiej działanie dla własnych celów Kościoła i z niezależnością niezbędną do wypełniania jej misji. Dlatego też poszczególne podmioty Stolicy Apostolskiej,

²⁷ Organami Instytutu Dzieł Religijnych są: Komisja Kardynałów, Prałat, Rada Nadzorcza, Dyrektor Generalny (Statut IOR, art. 4–24).

²⁸ *Conventio monetalis pactio inter Statum Civitatis Vaticanae et eius opera inter Sanctam Sedem et Communitatem Europaeam. Convenzione monetaria tra l'Unione Europea e lo Stato della Città del Vaticano* (17.12.2009), AAS 102 (2010), s. 60–65.

²⁹ *Conventio Inter Sanctam Sedem agentem etiam in nomine et ex parte Status Civitatis Vaticanae, et Foederatas Civitates Americae Septentrionalis ad substinendam adhaesionem Internationali Taxationi et complendam legem FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) (10.06.2015)*, AAS 107 (2015), s. 645–663.

³⁰ *Provvedimento di attuazione della Convenzione tra la Santa Sede e il Governo della Repubblica Italiana in materia fiscale* (15.10.2016), AAS 108 (2016), s. 1286–1287.

³¹ Zob. szerzej: <https://www.ecb.europa.eu/paym/retail/sepa/html/index.it.html> (8.12.2025).

³² Francesco PP., *Litterae apostolicae motu proprio datae Ius nativum: De patrimonio Sedis Apostolicae* (20.02.2023), AAS 115 (2023), s. 263–264.

jeśli nabywają dobra doczesne, czynią to nie dla siebie, jak prywatni właściciele, ale dla dobra wspólnego i w służbie Kościoła powszechnego. Papież Franciszek, podsumowując przeprowadzoną reformę instytucji finansowych w Stolicy Apostolskiej, uzasadnił, iż zarządzanie tymi dobrami powinno się odbywać zgodnie z zasadami ustalonymi w promulgowanej 19 marca 2022 r. konstytucji apostolskiej *Praedicate Evangelium*.

Z kolei za swego rodzaju dopełnienie przeprowadzonych reform natury ekonomicznej w Państwie Watykańskim można uznać promulgowanie przez papieża Franciszka 13 maja 2023 r. Ustawy Zasadniczej Państwa-Miasta Watykan³³. W kontekście wieloletniej (2013–2023) nowelizacji instytucji finansowych zarówno w Stolicy Apostolskiej, jak i w Państwie Watykańskim istotne wydaje się przypomnienie już w preambule Ustawy Zasadniczej, jak też w art. 2 ust. 1, iż Państwo Watykańskie zostało ustanowione jako swego rodzaju instrument zabezpieczenia Stolicy Apostolskiej absolutnej i widzialnej niezależności oraz zagwarantowania jej suwerenności – również na polu międzynarodowym. Parafrazując, podstawowym celem Państwa Watykańskiego powinno być zagwarantowanie Stolicy Apostolskiej swobodnego wykonywania jej funkcji duchowych, a w związku z tym, że ma ona wrodzone prawo (*ius nativum*) do nabywania dóbr duchowych, potrzebuje do tego odpowiedniego zaplecza finansowego. I wreszcie, rozwiewając wszelkie wątpliwości w zakresie tworzenia instytucji, które posiadałyby kompetencje zarówno wobec Stolicy Apostolskiej, jak i Państwa Watykańskiego, w art. 2 ust. 2 Ustawy Zasadniczej definitywnie stwierdzono: „Państwo i jego porządek są oddzielone od Kurii Rzymskiej i innych instytucji Stolicy Apostolskiej”.

Reasumując powyższą analizę, należy stwierdzić, że zakładane założenia reformy instytucji finansowych w Stolicy Apostolskiej i Państwie Watykańskim zostały zrealizowane za pontyfikatu papieża Franciszka.

Bibliografia

- Annual Reports*, https://www.asif.va/ENG/Rap_annuali.aspx (2.01.2026).
Annual Reports, <https://www.ior.va/en/annual-reports/> (6.12.2025).
Holy See Press Office Communiqué (5.12.2020), <https://press.vatican.va/content/salastampa/en/bollettino/pubblico/2020/12/05/201205d.html> (4.12.2025).
Institute for the Works of Religion, *General Regulations* (25.04.2023), https://www.ior.va/wp-content/uploads/2025/03/IOR-Regolamento-Generale-ENG_20240710.pdf (6.12.2025).
List of subjects that threaten international peace and security, <https://www.asif.va/ENG/SoggettiIndividuati.aspx?anno=2026> (2.01.2026).
List of supervised entities, <https://www.asif.va/ENG/EntiVigilati.aspx> (5.12.2025).
Mission and Vision, <https://www.ior.va/en/mission-and-vision/> (6.12.2025).

³³ Legge fondamentale dello Stato della Città del Vaticano (13.05.2023), https://www.vatican.va/content/francesco/it/motu_proprio/documents/20230513-legge-fond-scv.html (6.12.2025).

- Normativa sulla prevenzione ed il contrasto delle attività illecite in materia finanziaria, monetaria e finanziamento del terrorismo*, <https://www.vaticanstate.va/it/normativa-prevenzione-e-contrasto-in-materia-finanziaria-e-f-t.html> (5.12.2025).
- Regions – Europe II*, <https://egmontgroup.org/members-by-region/?id=4> (5.12.2025).
- Regulatory Framework*, <https://www.ior.va/en/regulatory-framework/> (6.12.2025).
- Romanko A., *Nowe struktury ekonomiczno-administracyjne w Kurii Rzymskiej*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2016, t. 26, nr 3.
- Romanko A., *Reforma Urzędu Informacji Finansowej i Instytutu Dziel Religijnych*, „Prawo Kanoniczne” 2016, t. 59, nr 3.
- Supervisory and Financial Information Authority (ASIF)*, <https://www.asif.va/ENG/Home.aspx> (6.12.2025).
- The new IOR*, <https://www.ior.va/en/the-new-ior/> (6.12.2025).
- Transparency*, <https://www.ior.va/en/transparency/> (6.12.2025).
- Who we work for*, <https://www.ior.va/en/who-we-work-for/> (6.12.2025).

Streszczenie

W opracowaniu podjęto charakterystykę ostatniego etapu reformy dwóch instytucji ekonomicznych, tj. Urzędu Nadzoru i Informacji Finansowej oraz Instytutu Dziel Religijnych. Reforma została zapoczątkowana jeszcze w 2013 r. przez papieża Franciszka, który wskazywał przede wszystkim na potrzebę zwiększenia transparentności działalności instytucji finansowych w Stolicy Apostolskiej i Państwie Watykańskim. W odniesieniu do Urzędu 5 grudnia 2020 r. papież Franciszek zmienił nazwę dotychczasowego Urzędu Informacji Finansowej na Urząd Nadzoru i Informacji Finansowej, a także zatwierdził nowy Statut. Podmiotem nadzorowanym przez Urząd Nadzoru i Informacji Finansowej jest Instytut Dziel Religijnych, którego Statut został zatwierdzony przez papieża Franciszka 30 stycznia 2023 r. Wnioski z przeprowadzonych badań przemawiają za tym, iż cele reformy zostały zrealizowane.

Słowa kluczowe: papież Franciszek, Stolica Apostolska, Państwo Watykańskie, reforma instytucji finansowych, Bank Watykański

THE LAST STAGE OF THE REFORM OF THE OFFICE OF SUPERVISION AND FINANCIAL INFORMATION AND THE INSTITUTE OF RELIGIOUS WORKS INTRODUCED BY POPE FRANCIS

Summary

This study outlines the latest stage of reform of two economic institutions: the Office of Supervision and Financial Information and the Institute for Religious Works. The reform was initiated in 2013 by Pope Francis, who primarily emphasized the need to increase transparency in the activities of financial institutions in the Holy See and the Vatican City State. Regarding the Office, on 5 December 2020, Pope Francis changed the name of the former Office of Financial Information to the Office of Supervision and Financial Information and approved a new statute. The entity supervised by the Office of Supervision and Financial Information is the Institute for Religious Works, whose statute was approved by Pope Francis on 30 January 2023. The conclusions from the conducted research indicate that the reform's goals have been achieved.

Keywords: Pope Francis, Holy See, Vatican City State, reform of financial institutions, Vatican Bank

Karolina Świeca

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0001-8261-2737

**DYSKRECJONALNOŚĆ PREZESA URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW W ASPEKTCIE OCHRONY
ZBIOROWYCH INTERESÓW KLIENTÓW****Wprowadzenie**

Dynamicznie rozwijające się społeczeństwo konsumpcyjne, charakteryzujące się dążnością do jak najefektywniejszego zaspokojenia swoich potrzeb i „życzeń”¹ poprzez zwiększenie konsumpcji i posiadanych dóbr, powoduje stale wzrastającą rolę, a także potrzebę ochrony konsumentów. Kluczowe staje się zapewnienie harmonii ochrony profesjonalnej strony – przedsiębiorcy oraz słabszej – konsumenta. Jednym z fundamentów, którego zastosowanie pozwala w konkretnym przypadku na efektywną ochronę obu stron, są klauzule generalne, w szczególności przedmiotowe dobre obyczaje jako jeden z kryteriów oceny zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK). Klauzule generalne odsyłają przede wszystkim do takich wartości, jak moralność, uczciwość, etyczność. Przy czym wskazuje się, że stanowią one sposób porozumiewania się ustawodawcy z adresatami norm prawnych w przedmiocie pozaprawnych kryteriów uwzględnianych podczas stosowania prawa, a także oceny jego przestrzegania². Ich zastosowanie umożliwi wydać rozstrzygnięć w granicach i na podstawie prawa, a także zawierających elementy słusznościowe, bowiem to również słuszność przyświecała kształtowaniu się systemu prawnego, stając się jego fundamentem zarówno na gruncie prywatnoprawnej, jak i publicznoprawnej ochrony podmiotów.

¹ Zob. A. Morawiak, *Spółeczeństwo konsumpcyjne a zrównoważony rozwój konsumpcji* [w:] *Spółeczeństwo konsumpcyjne a zrównoważony rozwój konsumpcji*, red. W. Patrzalek, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 414, s. 288–289.

² Zob. L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa i generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, „Annales UMCS” 2013, Sectio G, nr 1, s. 82.

Wydaje się zasadne, iż przede wszystkim dzięki zastosowaniu klauzuli generalnej dobrych obyczajów zakres dyskrecjonalności Prezesa UOKiK w ocenie zbiorowych interesów konsumentów uległ rozszerzeniu. Autorka w niniejszym artykule posługuje się pojęciem *dyskrecjonalność* rozumianym jako swoboda decyzyjna Prezesa UOKiK w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących oceny działania przedsiębiorcy w świetle dobrych obyczajów w myśl dyspozycji art. 24 ust. 2 u.o.k.k.

Cel artykułu stanowi ukazanie roli Prezesa UOKiK oraz granic jego dyskrecjonalności na podstawie przeprowadzonej analizy zakazu naruszania zbiorowych interesów konsumentów poprzez zgodność zachowania przedsiębiorcy z prawem, a w szczególności dobrymi obyczajami. Autorka nakreśli podstawy klauzuli generalnej dobrych obyczajów przy uwzględnieniu kontekstu systemowego ochrony praw konsumentów, jak również praktyki orzeczniczej. Tezę artykułu stanowi trafność zastosowania klauzuli generalnej dobrych obyczajów jako jednego z kryteriów oceny dokonywanej przez Prezesa UOKiK pomimo silnego powiązania jej z prywatnoprawną ochroną. Poprzez zastosowanie metody badawczej prawnodogmatycznej i analizy systemowej autorka scharakteryzowała i ujęła występującą dyskrecjonalność w ocenie zbiorowych interesów konsumentów poprzez klauzulę generalną dobrych obyczajów w myśl publicznoprawnej ochrony praw konsumentów.

Rola Prezesa UOKiK w ocenie zbiorowych interesów konsumentów na podstawie art. 24 u.o.k.k., w szczególności w świetle sprzeczności zachowania przedsiębiorcy z dobrymi obyczajami

Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów³. Podstawą jego pozycji prawnej jest kształtowanie, a także urzeczywistnianie tej ochrony w Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast celem zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest przede wszystkim poddanie kontroli przez Prezesa UOKiK postępowania przedsiębiorców w stosunku do konsumentów⁴. Zbiorowy interes rozumiany jest jako interes ogółu, nie natomiast interes jednostkowy czy suma interesów indywidualnych. Źródłem powyższych praktyk będzie niejako „przewaga” nad nieprofesjonalnymi podmiotami występującymi w obrocie, tj. konsumentami. Aby konkretne zachowanie zakwalifikowane zostało jako praktyka naruszająca zbiorowe interesy konsumentów, wymaga to każdorazowej oceny przez pryzmat przesłanek określonych w art. 24 u.o.k.k. Zatem istnieje konieczność zbadania

³ Art. 29 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1616 ze zm.), dalej: u.o.k.k.

⁴ Zob. wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. III SK 27/07, OSNP 2009, nr 13–14, poz. 188.

przez Prezesa UOKiK, czy przedsiębiorca zachowywał się w sposób sprzeczny z prawem lub dobrymi obyczajami, na które zostanie zwrócona szczególna uwaga w dalszej części opracowania, a także czy jego zachowanie godziło w zbiorowe interesy konsumentów.

Jedną z trzech przesłanek jest wspomniane zachowanie przedsiębiorcy (działanie i zaniechanie), które „podejmowane jest w warunkach wskazujących na powtarzalność zachowania w stosunku do indywidualnych konsumentów wchodzących w skład grupy, do której adresowane są zachowania przedsiębiorcy, w taki sposób, że potencjalnie ofiarą takiego zachowania może być każdy konsument będący klientem lub potencjalnym klientem przedsiębiorcy”⁵.

Drugą przesłanką uznania zachowania przedsiębiorcy za zakazaną praktykę stanowi jego sprzeczność z prawem lub dobrymi obyczajami. Poprzez to kwalifikuje się dane zachowanie przedsiębiorcy jako bezprawne. Sprzeczność z prawem obejmuje naruszenie przepisów prawnych ustaw, rozporządzeń, aktów prawa miejscowego, a także umów międzynarodowych i rozporządzeń unijnych⁶. Natomiast warto w tym miejscu szczególnie skupić się na sprzeczności z klauzulą generalną dobrych obyczajów, gdyż dobre obyczaje (łac. *boni mores*) jako kryterium dokonywanej przez Prezesa UOKiK oceny pomimo silnego powiązania z prywatnoprawnym aspektem⁷ przeniesione zostały na grunt publicznoprawny w zakresie ochrony konsumentów na podstawie art. 24 ust. 2 u.o.k.k. Zgodnie z jego brzmieniem przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy, w szczególności: naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji; nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji; proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru.

Pomimo tak doniosłego znaczenia brak jest legalnej definicji dobrych obyczajów. Jest to klauzula generalna (łac. *clausula generalis*), czyli zwrot zaliczany do pojęć języka prawniczego pomimo użycia go w § 155 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym: „Jeżeli zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego, można posłużyć się określeniami nieostrymi,

⁵ Wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. III SK 27/07, OSNP 2009, nr 13–14, poz. 188.

⁶ Zob. D. Miąsik, M. Namysłowska, E. Rutkowska-Tomaszewska [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz, Warszawa 2025, s. 836.

⁷ Zob. art. 70⁵ § 1, art. 72 § 2, art. 385¹ § 1, art. 385² ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1061 ze zm.); art. 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1568 ze zm.).

klauzulami generalnymi albo wyznaczyć nieprzekraczalne dolne lub górne granice swobody rozstrzygnięcia”⁸. Brzmienie tego paragrafu wskazuje na cel stosowania klauzul generalnych w aktach prawnych. Pozostaje nim przede wszystkim zapewnienie elastyczności umożliwiającej bez zbędnej mnogości aktów prawnych rozpatrywanie danych stanów faktycznych, ponieważ istnieje niemożność stworzenia *numerus clausus* wszystkich przypadków okoliczności faktycznych i tym samym osobnych dla nich regulacji prawnych.

Ponadto warto zaznaczyć, że przy stosowaniu pojęcia *dobrze obyczaje*⁹ uwzględnia się powiązania oraz odrębności z inną klauzulą generalną – zasadami współżycia społecznego. Mianowicie wskazuje się, że normy obyczajowe należy wiązać również z zasadami współżycia społecznego¹⁰ albo wręcz przeciwnie, jako że stanowią odrębne klauzule generalne¹¹ bądź zasady współżycia społecznego odsyłają do kryteriów pozaprawnych, takich jak zasady moralne, obyczajowość, zasady dobrej organizacji¹². Pomimo odmienności poglądów i bogatego dorobku doktryny prawa cywilnego¹³ autorka pojęcie *klauzula generalna dobrych obyczajów* na gruncie publicznoprawnej ochrony definiuje jako odesłanie do pozaprawnych wartości, takich jak słusność, moralność, etyczność postępowania, a także rzetelność na rynku właściwym zachowań przedsiębiorców w stosunku do konsumentów. W ocenie autorki najtrafniej oraz w sposób kompleksowy urzeczywistnia ona istotę zastosowania dobrych obyczajów w treści art. 24 ust. 2 u.o.k.k. Powyższe znajduje też odzwierciedlenie w definicji klauzuli generalnej zastosowanej przez A. Woltera, pomimo iż wyrażonej w stosunku do klauzuli zasad współżycia społecznego, to zdaniem autorki normy obyczajowe pozostają powiązane i odsyłają również do zasad współżycia społecznego. Zgodnie z tą definicją powyższa klauzula generalna oparta jest na zasadach moralnych, ale także dotyczy postępowania zgodnego z dobrymi obyczajami oraz organizacją¹⁴.

W orzecznictwie podkreślany jest pogląd, że praktyki sprzeczne z dobrymi obyczajami mogą być włączane do kategorii praktyk bezprawnych w szerokim

⁸ T.j. Dz.U. 2016, poz. 283.

⁹ Zob. szerzej: R. Stefanicki, *Dobre obyczaje w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2002, nr 5; M. Pilich, *Zasady współżycia społecznego, dobre obyczaje, czy dobra wiara? Dylematy nowelizacji klauzul generalnych prawa cywilnego w perspektywie europejskiej* [w:] *Europeizacja prawa prywatnego*, t. II, red. M. Pazdan, W. Popiołek, E. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar, Warszawa 2008.

¹⁰ Zob. A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 48 i n.

¹¹ Zob. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2019, s. 46.

¹² Zob. A. Wolter, *Zasady współżycia społecznego w kodeksie cywilnym oraz kodeksie rodzinnym i opiekuńczym*, BGP 1966, nr 3, s. 22 i n.

¹³ Analizując tę tematykę, nie sposób nie odnieść się do poglądów doktryny prawa cywilnego, ponieważ jak już zostało wspomniane, dobre obyczaje są silnie powiązane z ochroną prywatnoprawną, więc analizując w tym przedmiocie tematykę publicznoprawną, należy też zaznaczyć w dokończanej analizie aspekt prawa prywatnego, oczywiście podkreślając pewne odrębności wynikające z rozdzielenia gałęzi prawa.

¹⁴ A. Wolter, *Zasady współżycia...*, s. 22.

rozumieniu tego terminu¹⁵. Zatem oznacza to, iż działaniem bezprawnym objęto nie tylko działanie naruszające przepisy prawne, lecz także takie, które *prima facie* nie pozostaje w sprzeczności bezpośrednio z przepisami prawa, ale narusza omawiane dobre obyczaje¹⁶. Dobre obyczaje to klauzula generalna, a jej podstawową rolę jest możliwość uwzględniania słuszności w ocenie różnego rodzaju okoliczności faktycznych, które nie mogą – w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego – być według jakiegoś schematu mającego walor bezwzględny czy katalogu oceniane każdorazowo w jednakowy sposób¹⁷.

Notabene drugie kryterium, tj. sprzeczność z dobrymi obyczajami, zostało wprowadzone do art. 24 ust. 2 u.o.k.k. ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw¹⁸. W uzasadnieniu rządowego projektu tej ustawy wskazano, że „proponowany przepis nie narzuca na przedsiębiorców obowiązku ustalania potrzeb konsumentów, a jedynie statuuje jako praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów zaniechanie realizacji tego obowiązku, wynikającego jednak z innych przepisów lub dobrych obyczajów”¹⁹. Dodatkowo podkreślono, iż ta zmiana nastąpiła w myśl postulatu Sądu Najwyższego²⁰. Zgodnie z nim poszerzenie zakresu bezprawności w ocenie zachowania przedsiębiorcy wymagało wprowadzenia obok kryterium sprzeczności z prawem również kryterium sprzeczności z dobrymi obyczajami.

Jednak nie oznacza to, że dopiero od tego momentu kryterium dobrych obyczajów jest uwzględniane przy ocenie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, gdyż opisywana klauzula generalna była brana pod uwagę przy ocenie zachowań przedsiębiorców polegających na stosowaniu nieuczciwych praktyk rynkowych lub czynów nieuczciwej konkurencji²¹. Obecnie nie pozostawiono tej kwestii rozstrzygnięciom orzeczniczym oraz doktrynie, lecz ujęto je w sposób formalny w brzmieniu art. 24 ust. 2 u.o.k.k.

Trzecią przesłankę, ujętą w art. 24 ust. 1 u.o.k.k., stanowi naruszenie przez konkretną praktykę przedsiębiorcy zbiorowych interesów konsumentów. Ustawodawca wskazał katalog otwarty godzących w nie, a sprzecznych z prawem lub

¹⁵ Szerzej zob. wyrok SN z dnia 9 października 2019 r., sygn. I NSK 61/18, LEX nr 2727446; postanowienie SN z dnia 22 czerwca 2023 r., sygn. II NSK 5/23, LEX nr 3575070.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Zob. postanowienie SN z dnia 29 marca 1979 r., sygn. III CRN 59/79, LEX nr 8176.

¹⁸ Dz.U. 2015, poz. 1634.

¹⁹ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, druk 3662, kadencja VII, s. 12, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/57BB3F7DA2124E0FC1257E8200440367/%24File/3662-uzas.docx> (20.05.2025).

²⁰ Zob. *Raport z konsultacji publicznych i opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw* do druku nr 3662, kadencja VII, s. 8–9, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/BFA98062739FC328C1257E83004852D7/%24File/3662-001.pdf> (20.05.2025).

²¹ Zob. M. Sieradzka, komentarz do art. 24 [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. K. Kohutek, M. Sieradzka, Warszawa 2024, s. 658.

dobrymi obyczajami zachowań przedsiębiorcy (ust. 2 u.o.k.k.). Przedmiotem ochrony nie jest indywidualny interes konsumenta²² ani suma ich interesów indywidualnych²³, ale interes zbiorowy. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 10 kwietnia 2008 r., rozumiany jest on jako „interes odnoszący się do pewnej grupy osób lub zbioru rzeczy, właściwy jakiemuś zbiorowi, złożony z wielu jednostek, składający się na jakiś zbiór; gromadny, kolektywny, wspólny”²⁴.

Przedmiotem ochrony tej regulacji jest rynkowa pozycja konsumenta, a nie jego interes indywidualny²⁵. Istotne znaczenie posiadają w tym zakresie pewne standardy ochrony wyznaczane przez Prezesa UOKiK, oparte na etycznym, uczciwym funkcjonowaniu na rynku właściwym danego państwa. Standardy te posiadają umocowanie nie tylko w ustawie zasadniczej²⁶, polegające na ochronie konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, lecz także w regulacjach traktatowych Unii Europejskiej poprzez m.in. dążenie Unii do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów²⁷.

Dyskrecjonalność Prezesa UOKiK w procesie stosowania prawa

Prezesowi UOKiK przysługuje władczość powiązana z tytułową dyskrecjonalnością rozumianą jako luz decyzyjny, który obecny jest w ocenie danego zachowania przedsiębiorcy. Biorąc pod uwagę wyznaczone pole badawcze, należy zauważyć, że emanacja dyskrecjonalności Prezesa UOKiK²⁸ i tym samym ocena sprzeczności praktyk przedsiębiorców przez pryzmat art. 24 u.o.k.k., w tym z dobrymi obyczajami, będzie obecna w wydawanych przez ten organ decyzjach administracyjnych²⁹ będących aktami o charakterze władczym. Dyskrecjonalność w tym przypadku obejmuje zakres swobody decyzyjnej³⁰, który

²² Jak wskazuje już samo określenie *zbiorowe interesy konsumentów*.

²³ Zob. art. 24 ust. 3 u.o.k.k.

²⁴ Sygn. III SK 27/07, OSNP 2009, nr 13–14, poz. 188.

²⁵ Zob. E. Łętowska, *Ochrona konsumenta: negatywny spór kompetencyjny?*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 6, s. 5.

²⁶ Zob. art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

²⁷ Zob. m.in. art. 169 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

²⁸ Choć wskazuje się także, że dyskrecjonalność zawiera w sobie takie elementy, jak: luz decyzyjny, dowodowy i interpretacyjny. Zob. szerzej: C. Banasiński, *Dyskrecjonalność w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2015.

²⁹ Zob. szerzej: *Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2023*, Warszawa 2024, <https://uokik.gov.pl/publikacje?kategoria=5> (4.06.2025); *Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2024*, Warszawa 2025, <https://uokik.gov.pl/publikacje?kategoria=5> (4.06.2025).

³⁰ Por. *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, red. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, Poznań 2015; W. Dziedziak, *O dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania*

przejawia się w ocenie zachowania przedsiębiorcy i jego kwalifikacji jako praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, w szczególności w świetle dobrych obyczajów. Nie jest to przejawem arbitralności rozstrzygnięć, lecz oparte jest na szczegółowym uzasadnieniu. Jako przykład należy wskazać na decyzje Prezesa UOKiK w celu unaocznienia, jakie kryteria są brane pod uwagę przy orzekaniu oraz jakie stany faktyczne kwalifikowane są jako zakazane, a tym samym sprzeczne z omawianą klauzulą generalną. W szczególności autorka zwróciła uwagę na decyzję Prezesa UOKiK z 19 grudnia 2023 r.³¹, która ukazuje modelowe „przenikanie się” kryterium słuszności poprzez zastosowanie kryterium dobrych obyczajów do wydawanych rozstrzygnięć³².

Na mocy tej decyzji Prezes UOKiK uznał, że przedsiębiorca Filip Piwowar prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Anty-Portal Filip Piwowar w Kielcach w przedmiocie działalności prawniczej, detektywistycznej oraz portali internetowych stosuje praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów. Polegały one na: przedstawianiu nierzetelnych informacji dotyczących rodzaju i stopnia ryzyka, na jakie będzie narażone bezpieczeństwo konsumenta lub jego rodziny, poprzez sugerowanie, że konsument może podlegać odpowiedzialności karnej lub karnoskarbowej w związku z dokonywanymi przez niego inwestycjami albo może zostać poddany windykacji i ewentualnej egzekucji komorniczej w przypadku, gdy nie skorzysta z usług świadczonych przez tego przedsiębiorcę (pkt 1); sugerowaniu w treści komunikatów publikowanych na stronie internetowej przedsiębiorcy oraz informacjach kierowanych bezpośrednio do konsumentów, iż są to „usługi prawne” świadczone kompleksowo przez „kancelarię prawną”, umożliwiające skuteczne odzyskanie środków pieniężnych utraconych w wyniku oszustw internetowych, podczas gdy przedsiębiorca nie posiada wykształcenia prawniczego i nie może być profesjonalnym pełnomocnikiem procesowym, jak również nie współpracuje z osobami o wykształceniu prawniczym, a faktycznie świadczone przez niego usługi polegają wyłącznie na przesłaniu konsumentom projektów pism sporządzonych według określonych wzorów (pkt 2); naruszeniu obowiązku udzielania konsumentom w umowie zawieranej na odległość informacji o sposobie oraz terminie wykonania prawa odstąpienia od umowy (pkt 3); wprowadzaniu w błąd konsumentów, którzy zawarli na odległość z tym przedsiębiorcą umowę o świadczenie usług i którzy złożyli oświadczenie o odstąpieniu

prawa, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 3; A. Kozak, *O pojęciu prawniczej władzy dyskrecyjnej* [w:] *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, Konstytucja, integracja europejska*, red. L. Leszczyński, Lublin 1999.

³¹ Nr RŁO-7/2023. Stan sprawy: od decyzji wniesiono odwołanie, sprawa przed SOKiK jest w toku.

³² Zob. szerzej też: decyzja Prezesa UOKiK z 8 lipca 2013 r., nr RKT-19/2013; decyzja Prezesa UOKiK z 31 grudnia 2018 r., nr DOZIK-7/2018; decyzja Prezesa UOKiK z 19 listopada 2019 r., nr DOZIK-7/2019; decyzja Prezesa UOKiK z 22 maja 2023 r., nr RKT-5/2023; decyzja Prezesa UOKiK z 23 grudnia 2024 r., nr RGD-19/2024; decyzja Prezesa UOKiK z 29 maja 2025 r., nr RKT-1/2025.

od umowy, poprzez informowanie ich, że odstąpienie od umowy zawartej na odległość nie jest możliwe z powodu zrealizowania przez przedsiębiorcę świadczeń, podczas gdy przedsiębiorca nie odebrał od konsumenta wyraźnego oświadczenia zawierającego żądanie wykonywania usługi przed upływem terminu do odstąpienia od umowy (pkt 4)³³. Ponadto praktyki stosowane przez przedsiębiorcę polegały także na: zamieszczaniu na stronie internetowej www.anty-portal.pl logotypów Policji oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, co mogło wywoływać u konsumentów mylne wrażenie, że działalność przedsiębiorcy w zakresie przedstawianym konsumentom prowadzona jest przy wsparciu, współpracy lub z upoważnienia tych organów³⁴.

Warto zaznaczyć, iż postępowanie wyjaśniające w powyższym stanie faktycznym Prezes UOKiK wszczął na podstawie licznych skarg, które otrzymał. Wydaje się, że skalę problemu ukazuje fragment jednej z nich, dlatego też celowe jest przytoczenie jej treści: „Zwracam się z prośbą o pomoc w mojej sprawie. Brat zaiwestował sporą sumę pieniędzy w lexatrade, oni oszukali – potem z pomocą adwokata miał odzyskać pieciadze które ja mu pozyczyłam bratu 17.000 i tyle straciłam niby na koszty adwokackie. Zapewniał że pomoże. Następnie adwokat nic nie zdziałał oszukał wysłał tylko jakieś pięć kartek i tyle”³⁵. Wskazuje on na rozmiar i stopień wprowadzenia konsumenta w błąd co do osoby przedsiębiorcy, charakteru działalności i świadczonych usług. Pozostaje to w sprzeczności nie tylko z prawem, lecz również z dobrymi obyczajami. Wprowadzanie konsumentów w błąd, choć w niewielkim stopniu, w przedmiocie powyższych kryteriów jest niedopuszczalne i każdorazowo powinno być sankcjonowane.

Należy przy tym podkreślić, iż wskazane treści wysyłane do konsumentów miały charakter powtarzalny oraz były w ocenie Prezesa UOKiK świadomym zabiegiem stosowanym przez przedsiębiorcę. Prezes UOKiK zaznaczył też, że działanie to miało na celu wywołanie niepokoju i poczucia zagrożenia oraz odpowiedzialności w przeświadczeniu konsumentów, aby szybciej oraz chętniej podejmowali współpracę z przedsiębiorcą³⁶. W toku postępowania ustalono również, iż przedsiębiorca informował o swoich działaniach w sposób sugerujący pomoc w „oczyszczeniu z zarzutów”³⁷, co stanowiło oczywistą sprzeczność zachowania przedsiębiorcy z dobrymi obyczajami i godziło w zbiorowe interesy konsumentów.

Wszystkie zachowania przedsiębiorcy wymienione powyżej stanowiły przedmiot oceny dokonywanej przez Prezesa UOKiK przez pryzmat dobrych obyczajów. W wyniku przeprowadzonego przez Prezesa UOKiK postępowania ustalono,

³³ Decyzja Prezesa UOKiK z dnia z 19 grudnia 2023 r., s. 1–3.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Pismo z dnia 8 kwietnia 2021 r. stanowiące dowód w sprawie prowadzonej przed Prezesem UOKiK pod sygn. RŁO.80.27.2021, k. 1048–1049 (pisownia oryginalna).

³⁶ Decyzja Prezesa UOKiK z dnia z 19 grudnia 2023 r., s. 40.

³⁷ *Ibidem*.

że każde z nich stanowi naruszenie zbiorowych interesów konsumentów, jednak w ocenie autorki najistotniej sprzeczność z dobrymi obyczajami zachowania przedsiębiorcy przejawia się w analizie praktyki wymienionej w pkt 2. Zgodnie z nią Filip Piwowar sugerował w treści komunikatów na stronie internetowej i informacjach skierowanych bezpośrednio do konsumentów, iż świadczy poprzez „kancelarię prawną” kompleksowe „usługi prawne”, dzięki którym możliwe jest skuteczne odzyskanie środków pieniężnych utraconych w wyniku oszustw internetowych. W wyniku przeprowadzonego przez Prezesa UOKiK postępowania poczyniono odmienne ustalenia, mianowicie przedsiębiorca nie posiadał wykształcenia prawniczego, zatem nie mógł być profesjonalnym pełnomocnikiem procesowym, jak również nawet nie współpracował z osobami o wykształceniu prawniczym. Natomiast faktycznie świadczone przez niego „usługi prawne” polegały wyłącznie na przesłaniu konsumentom projektów pism sporządzonych według określonych wzorów. Pomimo iż obecnie nie istnieje skonkretyzowany katalog podmiotów mogących świadczyć pomoc prawną i przedsiębiorca nie dopuścił się w tym zakresie naruszenia przepisów prawnych, tj. nie wyczerpał znamion zachowania bezprawnego, to nawet podmiot świadczący usługi prawnicze jest obowiązany do rzetelności oraz uczciwości w obrocie i tym samym nie powinien podawać błędnych informacji. Harmonia legalności z szeroko rozumianymi elementami słusnościowymi pozwala na kompleksową ocenę okoliczności faktycznej danej sprawy przez Prezesa UOKiK. Oceniając zgodność danego zachowania przedsiębiorcy, należy mieć na uwadze cel, który przedsiębiorca zamierza osiągnąć swoim postępowaniem³⁸. Postępowanie oparte na uczciwości, rzetelności i niewykorzystywaniu uprzywilejowanej pozycji wyznacza standard ochrony konsumenckiej. Brak jest usprawiedliwienia dla naruszania dobrych obyczajów w obrocie pomimo niekwestionowania postaci prowadzonej działalności.

Wśród innych przykładów decyzji Prezesa UOKiK, w których ocenił on zachowanie przedsiębiorcy jako sprzeczne z omawianą klauzulą generalną, należy wskazać decyzję z dnia 11 kwietnia 2024 r.³⁹ Zgodnie z nią uznano, że Financial Benefits sp. z o.o. poprzez swoje zachowanie naruszyła dobre obyczaje. Naruszenie to polegało na niezachowaniu uczciwości kontraktowej oraz wykorzystaniu uprzywilejowanej pozycji (przedsiębiorcy) w stosunku do drugiej strony kontraktu (konsumenta). Konkretnie chodziło o przyjęcie takich warunków umowy dotyczących jej wykonania, które „mogły prowadzić do nadmiernego i nieuzasadnionego obciążania konsumentów”⁴⁰. Następnie w decyzji Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2016 r.⁴¹

³⁸ Wyrok SA w Warszawie z dnia 20 listopada 2009 r., sygn. VI ACa 539/09, Apel.-W-wa 2010, nr 2, poz. 17.

³⁹ Nr DOZIK-6/2024. Stan sprawy: brak odwołania, decyzja prawomocna.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 15.

⁴¹ NR DDK-25/2016. Stan sprawy: od decyzji wniesiono odwołanie, SOKiK utrzymał decyzję w mocy; na skutek apelacji Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżoną decyzję.

wskazano, że „dobre obyczaje należy utożsamiać z przestrzeganiem przez Polski Prąd i Gaz sp. z o.o. obowiązku udzielania konsumentom na etapie przedkontraktowym rzetelnych, prawdziwych i pełnych informacji, dotyczących zawieranej umowy sprzedaży energii elektrycznej”⁴². Ponadto naruszenie klauzuli generalnej dobrych obyczajów stanowi przede wszystkim kontakt z osobami trzecimi podejmowany przez przedsiębiorcę w celu przekazania przez te osoby danych kontaktowych do przedsiębiorcy bez uprzedniej zgody konsumenta⁴³, a także „pozyskiwanie publikacji opinii i sugerowanie prawdziwości tych opinii, podczas gdy nie są to opinie prawdziwe, pochodzące od osób, które skorzystały z produktu lub usługi objętej opinią, albo pozyskiwanie opinii o z góry określonym wydźwięku (pozytywnym lub negatywnym)”⁴⁴.

Powyższe decyzje administracyjne, w których Prezes UOKiK stwierdził naruszenie klauzuli generalnej dobrych obyczajów, ukazują, iż przy badaniu okoliczności danej sprawy dokonuje on oceny okoliczności faktycznych. Następnie kwalifikuje on dane zachowanie przedsiębiorcy w oparciu o przysługującą mu dyskrecjonalność i kryteria prawne. W przypadku sprzeczności z omawianą klauzulą wskazuje on oraz uzasadnia, w jaki sposób przedsiębiorca dopuścił się naruszenia dobrych obyczajów poprzez odesłanie, także do elementów słusznościowych. W tym przedmiocie postępowanie Prezesa UOKiK należy uznać za trafne i celowe, bowiem mnogość stanów faktycznych uzasadnia każdorazową konieczność analizy oraz oceny.

Podsumowanie

Dyskrecjonalność Prezesa UOKiK to zakres jego swobodnej decyzyjności. Jej realizacja na gruncie oceny praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w kontekście dobrych obyczajów oznacza podejmowanie decyzji w sposób nieskrępowany. Nie może to być przejawem arbitralności. Prezes UOKiK, wskazując, że doszło do naruszenia klauzuli generalnej dobrych obyczajów, powinien uzasadnić swoje stanowisko. Uzasadnienie, a następnie możliwość wniesienia odwołania od decyzji administracyjnych w tym przedmiocie stanowi wyraz kontroli rozstrzygnięć, tj. decyzji wydawanych przez tenże centralny organ administracji rządowej. Warto zaznaczyć, iż powyższa szczegółowo omawiana decyzja Prezesa UOKiK z 19 grudnia 2023 r. została zaskarżona, a sprawa przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) jest w toku. Odwołanie to będzie rozpoznawał SOKiK, co pozostaje charakterystyczne dla postępowań

⁴² *Ibidem*, s. 47.

⁴³ Zob. szerzej decyzja Prezesa UOKiK z 12 lipca 2018 r., nr RGD – 2/2018. Stan sprawy: od decyzji wniesiono odwołanie, SOKiK utrzymał ją w mocy.

⁴⁴ Decyzja Prezesa UOKiK z 10 listopada 2022 r., nr RKT – 3/2022, s.26. Stan sprawy: od decyzji wniesiono odwołanie, SOKiK utrzymał ją w mocy.

prowadzonych przed Prezesem UOKiK. SOKiK to sąd cywilny zaliczany do sądownictwa powszechnego, który będzie dokonywał weryfikacji decyzji przede wszystkim pod względem legalności oraz w ujęciu merytorycznym. Znamienne w tym przedmiocie pozostaje brak postępowania sądownoadministracyjnego w ramach kontroli instancyjnej. Natomiast w tym przypadku polega ona na tym, że w I instancji sprawę rozpoznaje wspomniany SOKiK, następnie w postępowaniu odwoławczym – sąd apelacyjny, a w ramach środków nadzwyczajnych – Sąd Najwyższy.

Naruszenie dobrych obyczajów w relacji prawnej z konsumentami następuje na skutek niezachowania uczciwości, moralności, etyczności i polega na nierzetelnych lub nieuczciwych postępowaniach przedsiębiorców. Takie zachowanie dalece odbiega od powszechnie akceptowalnych zasad, które stanowią pewien fundament, winny każdorazowo przyświecać przedsiębiorcom jako tym profesjonalnym podmiotom w stosunku do słabszej pozycji konsumentów. Wyrównanie tej dysproporcji następuje poprzez właśnie zakres swobody decyzyjności, który umożliwia uwzględnienie odmienności okoliczności faktycznych danego przypadku.

Przeciętny konsument może, a nawet idąc dalej – powinien oczekiwać od przedsiębiorcy działania uczciwego, profesjonalnego, zgodnego z prawem i powszechnie stosowanymi standardami. Dobre obyczaje przede wszystkim wymagają, aby w relacji prawnej z konsumentami przedsiębiorca rzetelnie ich traktował, ponadto nie utrudniał dochodzenia ich praw, a także wykonywał z należytą starannością swoje zobowiązania wobec nich⁴⁵.

Zatem przedmiot badań naukowych wokół klauzuli generalnej dobrych obyczajów w aspekcie zakazu naruszania zbiorowych interesów konsumentów dotyczy w istocie kwestii wartości (tj. standardów), jakie powinny „przyświecać” podmiotom w obrocie, a także następnie podmiotom oceniającym określone działanie przedsiębiorcy. Zakwalifikowanie danego zachowania przedsiębiorcy jako praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów wymaga dokonania jego analizy przez pryzmat przesłanek określonych w art. 24 u.o.k.k., a zatem czy zachowywał się w sposób sprzeczny z prawem lub dobrymi obyczajami, a także czy jego zachowanie godziło w zbiorowe interesy konsumentów.

Bibliografia

- Banasiński C., *Dyskrecjonalność w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2015.
Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym, red. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, Poznań 2015.
Dziedziak W., *O dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 3.
Kozak A., *O pojęciu prawniczej władzy dyskrecjonalnej [w:] Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, Konstytucja, integracja europejska*, red. L. Leszczyński, Lublin 1999.

⁴⁵ Zob. wyrok SN z dnia 16 kwietnia 2015 r., sygn. III SK 24/14, OSNP 2017, nr 5, poz. 64.

- Leszczyński L., Maroń G, *Pojęcie i treść zasad prawa i generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, „Annales UMCS” 2013, Sectio G, nr 1.
- Łętowska E., *Ochrona konsumenta: negatywny spór kompetencyjny?*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 6.
- Miąsik D., Namysłowska M., Rutkowska-Tomaszewska E. [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz, Warszawa 2025.
- Morawiak A., *Spółczesność konsumpcyjna a zrównoważony rozwój konsumpcji* [w:] *Spółczesność konsumpcyjna a zrównoważony rozwój konsumpcji*, red. W. Patrzalek, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 414.
- Pilich M., *Zasady współżycia społecznego, dobre obyczaje, czy dobra wiara? Dylematy nowelizacji klauzul generalnych prawa cywilnego w perspektywie europejskiej* [w:] *Europeizacja prawa prywatnego*, t. II, red. M. Pazdan, W. Popiołek, E. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar, Warszawa 2008.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2019.
- Sieradzka M., komentarz do art. 24 [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. K. Kohutek, M. Sieradzka, Warszawa 2024.
- Stefanicki R., *Dobre obyczaje w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2002, nr 5.
- Stelmachowski A., *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998.
- Wolter A., *Zasady współżycia społecznego w kodeksie cywilnym oraz kodeksie rodzinnym i opiekuńczym*, BGP 1966, nr 3.

Streszczenie

Pole badawcze artykułu stanowi dyskrecjonalność Prezesa UOKiK na tle ochrony zbiorowych interesów konsumentów poprzez klauzulę generalną dobrych obyczajów. Pojęcie dyskrecjonalności nie ma jednoznacznie sformułowanych granic, dlatego opiera się na ocenie zależnej od okoliczności faktycznych danego przypadku. Analiza problemu pozwala zrozumieć pozycję Prezesa UOKiK w procesie stosowania prawa w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Słowa kluczowe: dyskrecjonalność, zbiorowe interesy konsumentów, dobre obyczaje, Prezes UOKiK

DISCRETION OF THE PRESIDENT OF THE OFFICE OF COMPETITION AND CONSUMER PROTECTION AGAINST THE BACKGROUND OF THE PROTECTION OF THE COLLECTIVE INTERESTS OF CONSUMERS

Summary

The research field of the above topic is the discretion of the President of the Office of Competition and Consumer Protection against the background of the protection of the collective interests of consumers through the general clause of good manners. The notion of discretion does not have unambiguously formulated boundaries and is therefore based on an assessment depending on the factual circumstances of a given case. The analysis of the problem allows us to understand the position of the President of the Office of Competition and Consumer Protection in the process of applying the law in cases of practices infringing the collective interests of consumers.

Keywords: discretion, collective consumer interests, good manners, President of the Office of Competition and Consumer Protection

Daniel Wiśniewski

Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie
ORCID: 0009-0006-6601-0203

PRZEPROWADZENIE DOWODU Z UŻYCIEM SZTUCZNEJ INTELIGENCJI W POLSKIM PROCESIE CYWILNYM

Wprowadzenie

Do niedawna przyjmowano, że żyjemy w epoce postindustrialnej. Trwająca obecnie rewolucja związana z wprowadzeniem sztucznej inteligencji (dalej: AI) uzasadnia twierdzenie, że nie jest już wystarczające stwierdzenie, iż żyjemy w epoce „Trzeciej Fali” A. Tofflera (społeczeństwo postindustrialne), lecz należy już mówić o epoce życia w społeczeństwie cyfrowym, gdzie oprócz świata fauny i flory pojawia się świat sztucznej inteligencji.

W obowiązujących przepisach procesu cywilnego nie znajdziemy regulacji odnoszących się wprost do AI. W artykule zajmuję się problemem wykorzystania AI w aspekcie przeprowadzenia dowodu w polskim postępowaniu cywilnym. Nie analizuję użycia AI jako narzędzia wspomagającego pracę sędziów. Zasygnalizuję tylko, że w raporcie Komisji Europejskiej z 28 lutego 2025 r. wymieniono 125 narzędzi wspomagających wydajność i dostępność wymiaru sprawiedliwości¹.

Przed omówieniem regulacji dotyczących postępowania dowodowego należy krótko wskazać, czym właściwie jest AI i w jakich głównych wariantach może mieć znaczenie dla postępowania dowodowego. Uwzględniając geopolityczne położenie Polski, wskazać trzeba, że w myśl art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1689 z 13 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia zharmonizowanych przepisów dotyczących sztucznej inteligencji oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 300/2008, (UE) nr 167/2013, (UE) nr 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 i (UE) 2019/2144 oraz dyrektyw 2014/90/UE, (UE) 2016/797 i (UE) 2020/1828 (akt w sprawie sztucznej inteligencji) system AI oznacza „system maszynowy, który został zaprojektowany do działania z różnym poziomem autonomii po jego wdrożeniu oraz który może wykazywać zdolność adaptacji po

¹ Raport Europejskiej Komisji ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości „CEPEJ”.

jego wdrożeniu, a także który – na potrzeby wyraźnych lub dorozumianych celów – wnioskuje, jak generować na podstawie otrzymanych danych wejściowych wyniki, takie jak predykcje, treści, zalecenia lub decyzje, które mogą wpływać na środowisko fizyczne lub wirtualne”.

W odróżnieniu od klasycznego oprogramowania, które działa według ściśle zdefiniowanych instrukcji programisty, AI (zwłaszcza sztuczne sieci neuronowe) uczy się samodzielnie na podstawie dostarczonych danych treningowych. Struktura sieci neuronowej naśladuje budowę i działanie ludzkiego mózgu – składa się z wielu połączonych „neuronów” (węzłów), rozmieszczonych w warstwach, które przetwarzają sygnały wejściowe i przekazują sygnały wyjściowe dalej. W wyniku procesu uczenia głębokiego (*deep learning*) modele AI potrafią samodzielnie dostrajać miliardy parametrów (wag połączeń neuronowych), aby osiągać pożądane rezultaty². Należy podkreślić, że klasyczne oprogramowanie działa w sposób przewidywalny. Zapisany kod, instrukcja daje nam powtarzalny wynik na zasadzie: jeśli $A = 1$, to $B = 3$, itp. AI oparta na sieciach neuronowych ma charakter probabilistyczny i adaptacyjny. Oznacza to, iż rezultat działania AI wynika z wyuczonego modelu, a drobna zmiana danych wejściowych może prowadzić do innego wyniku. Innymi słowy, „inteligencja” takich systemów wynika z analizy ogromnych zbiorów danych, analogicznie jak ludzki mózg uczy się na podstawie doświadczeń, a nie odgórnie zaprogramowanych reguł. Ta kluczowa różnica rodzi konsekwencje prawne – w szczególności w kontekście dowodów sądowych – ponieważ trudniej jest prześledzić i ocenić wiarygodność oraz podstawy wnioskowania AI niż tradycyjnego algorytmu. Przykład: klasyczny program do rozpoznawania twarzy mógłby mieć zaimplementowane konkretne reguły (np. pomiar odległości między oczami a ustami), podczas gdy nowoczesna AI do rozpoznawania twarzy samodzielnie uczy się cech charakterystycznych ze zbioru tysięcy zdjęć. W efekcie AI często osiąga wyższą skuteczność, ale trudno jednoznacznie wskazać, dlaczego dana twarz została rozpoznana (brak przejrzystej reguły, którą można przedstawić w sądzie). Tę właściwość – zwaną właśnie problemem *black box* – należy mieć na uwadze przy rozważaniu użycia AI jako dowodu w postępowaniu sądowym.

Warianty przeprowadzania dowodu z udziałem AI

Ocena dowodów z udziałem AI zostanie przedstawiona w dalszej części artykułu. W pierwszej kolejności należy zająć się problemem przeprowadzenia takiego dowodu przy zastosowaniu właściwych przepisów k.p.c. W postępowaniu

² [https://maruta.pl/zastapmy-swiadkow-sztuczna-inteligencja-umowa-dowodowa-i-ai/#:~:text=Nast%C4%99pnie%20do%C2%A0gry%20wchodz%C4%85%20modele%20AI%2C,wszystkie%3F%29%20studzienki%20\(22.05.2025\).](https://maruta.pl/zastapmy-swiadkow-sztuczna-inteligencja-umowa-dowodowa-i-ai/#:~:text=Nast%C4%99pnie%20do%C2%A0gry%20wchodz%C4%85%20modele%20AI%2C,wszystkie%3F%29%20studzienki%20(22.05.2025).)

cywilnym (jak również w innych postępowaniach) można rozważyć dwa podstawowe modele wykorzystania AI w procesie dowodowym. W pierwszym wariancie AI może występować jako samodzielne źródło dowodowe („elektroniczny świadek”). W tym ujęciu traktujemy system AI analogicznie do świadka zdarzenia. AI sama dostarcza spostrzeżeń o faktach, np. urządzenie wyposażone w AI rejestruje i analizuje bodźce sensoryczne. Przykładem mogą być urządzenia montowane w tzw. inteligentnych domach – kamera bezpieczeństwa, która rozpoznaje twarze lub zdarzenia i generuje raport (np. „osoba X pojawiła się na miejscu zdarzenia w godzinie Y”). Istnieją asystenci cyfrowi aktywowani przez „słowo budzące”, tacy jak „Alexa” lub „Siri” (jeśli inteligentny głośnik zostanie aktywowany przed lub w trakcie zdarzenia w domu, może nagrać dźwięki, w tym głosy, po tym jak został wezwany). Tytułem przykładu: w Arkansas w USA w sprawie o zabójstwo w 2017 r. wykorzystano dowody zebrane przez inteligentny głośnik Amazon Echo³.

W drugim wariancie AI występuje jako narzędzie pomocnicze (elektroniczny „biegły”). Służyć może jako środek wspomagający analizę dowodów przez człowieka, podobnie jak biegły sądowy wykorzystuje swoją wiedzę specjalną. W tym wariancie AI generuje opinie lub wyniki analizy stanowiące element materiału dowodowego. Przykładem jest użycie systemu AI do przeanalizowania materiału dowodowego, a następnie człowiek przedstawia wynik tej analizy w sądzie. Bliżej klasycznego biegłego – system AI dokonuje ekspertyzy technicznej, np. porównuje dwa nagrania głosu celem ustalenia, czy należą do tej samej osoby, lub bada cyfrowo autentyczność podpisu/odcisku palca.

Oba powyższe warianty mają odmienny status procesowy i wiążą się z różnymi przepisami k.p.c., co zostanie omówione poniżej. W praktyce możliwe są różne kombinacje, np. AI rejestruje zdarzenie (jak świadek) i dokonuje jego analizy (jak biegły). W każdym przypadku sąd musi zdecydować, jak zakwalifikować taki dowód i jakie reguły dowodowe do niego zastosować.

Kodeks postępowania cywilnego – środki dowodowe

Przedmiotem dowodu są fakty mające dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie (art. 227 k.p.c.). Kodeks postępowania cywilnego w art. 309 przewiduje otwarty katalog środków dowodowych. Katalog ten stanowi uzupełnienie tradycyjnego podziału środków dowodowych, które dzielimy na:

- dowód z dokumentów (art. 243¹–257 k.p.c., art. 308 k.p.c. w zw. z art. 77³ k.c.),
- zeznania świadków (art. 258–277 k.p.c.),
- opinie biegłych (art. 278–291 k.p.c.),

³ <https://www.theguardian.com/technology/2017/mar/07/murder-james-bates-defendant-echo-recordings-amazon> (22.05.2025).

- oględziny (art. 292–298 k.p.c.),
- przesłuchanie stron (art. 299–304 k.p.c.),
- inne środki dowodowe (art. 305–308 k.p.c.).

Ciężar dowodu obciąża strony i to do nich w procesie należy inicjatywa dowodowa – art. 6 k.c. w zw. z art. 232 k.p.c. W związku z powyższym to strony głównie decydują o wyborze środka dowodowego i sposobie przeprowadzenia dowodu.

Dowód z dokumentu

Rozważając przeprowadzenia dowodu z udziałem AI, w pierwszej kolejności należy przeanalizować zastosowanie przepisów dotyczących dowodu z dokumentów. W procesie cywilnym już od wielu lat funkcjonuje pojęcie *dowód elektroniczny*. Definicję dowodów elektronicznych przedstawiła Międzynarodowa Organizacja ds. Dowodów Komputerowych, wskazując, że jest to informacja przechowywana lub transmitowana w formie binarnej, która może mieć znaczenie w postępowaniu sądowym⁴.

W wyniku nowelizacji Kodeksu cywilnego⁵ w 2016 r. dodano art. 77³ wprowadzający szerokie ujęcie dokumentu: „Dokumentem jest nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią”. Jednocześnie z nowelizacją k.c. na gruncie k.p.c. została wprowadzona definicja dokumentu z prawa materialnego. Istotną cechą dokumentu jest jego treść zapisana na nośniku, przy czym może być to zarówno jeden nośnik, jak i kilka nośników danych. Treść może być natomiast odczytana za pomocą odpowiedniego oprogramowania. Definicja ta jest zatem bardzo szeroka i obejmuje swoim zakresem wszystkie możliwe nośniki informacji, zarówno te tradycyjne (papier), jak i nowoczesne, w tym elektroniczne, np. dysk twardy komputera, serwer, poczta elektroniczna, płyta CD, płyta DVD, dysk przenośny, pendrive itp.⁶

Należy jednak odnotować, że w doktrynie pojawiają się również głosy zwracające uwagę na fakt, że art. 77³ k.c.⁷ przede wszystkim nawiązuje do ujęcia dokumentu jako przekazu woli ludzkiej, co opiera się na etymologii słowa *documentum* będącego połączeniem łacińskich słów: *do, dare* (dawać, przekazywać) i *mens, mentis* (wola)⁸. Uważam, że mając na uwadze postęp technologii, ta definicja nie ma szansy się ostać.

⁴ Por. J. Studzińska, *Dowód z dokumentu elektronicznego pozyskany sprzecznie z prawem* [w:] *Problemy dowodów uzyskanych sprzecznie z prawem*, red. K. Knoppek, Poznań 2018; International Organisation on Computer Evidence, G8 Proposed Principles of the Procedures Relating to Digital.

⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2023, poz. 1610 ze zm.), dalej: k.c.

⁶ J. Studzińska, *Dowód z dokumentu...*

⁷ Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1311).

⁸ Por. J. Gołaczyński, *Pojęcie dokumentu elektronicznego w prawie cywilnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2023, t. CXXXIII.

Zgodnie z art. 243¹ k.p.c. przepisy dotyczące dowodów z dokumentów stosuje się do dokumentów zawierających tekst, umożliwiającą ustalenie ich wystawców. Dowody z innych dokumentów niż wymienione w art. 243¹, w szczególności zawierających zapis obrazu, dźwięku albo obrazu i dźwięku, sąd przeprowadza, stosując odpowiednio przepisy o dowodzie z oględzin oraz o dowodzie z dokumentów (art. 308 k.p.c.).

Mając na uwadze powyższe, w sytuacjach, gdy strona dostarczy nośnik zawierający zapis danych dokonanych przez AI, zasadne jest zastosowanie przez sąd przepisów dotyczących dowodu z dokumentów. Uznanie za możliwe zastosowania przepisów o dowodzie z dokumentów pociąga za sobą dalsze konsekwencje, takie jak możliwość korzystania z domniemań dotyczących dokumentów prywatnych (art. 245 k.p.c.) oraz urzędowych (art. 244 k.p.c.). Nadto przy takim rozwiązaniu sąd może skorzystać z art. 254 § 2² i 3 k.p.c., tj. zobowiązać wystawcę dokumentu do przedłożenia nośnika danych, czy też zastosować reguły ciężaru dowodu w sytuacjach, gdy treść dokumentu jest zaprzeczana (art. 252 i 253 k.p.c.).

Reasumując, wyniki działania AI mogą przybrać postać dokumentu, np. wydruk raportu wygenerowanego przez system AI, plik z zapisanym nagraniem/obrazem przeanalizowanym przez AI. Taki dokument może być przedłożony sądowi i będzie to dowód z dokumentu prywatnego (brak urzędowego charakteru).

Wobec skromnego orzecznictwa dotyczącego dowodów z AI pomocne jest orzeczenie Sądu Najwyższego sprzed wielu lat, gdy również dokonywały się znaczące zmiany technologiczne, wówczas związane z wprowadzeniem taśmy magnetofonowej. „W wyroku z dnia 10 stycznia 1975 r. (sygn. akt II CR 752/74) Sąd Najwyższy wypowiedział się o tym jak należy postępować z tego typu dowodem. W szczególności poprzez odpowiednie stosowanie przepisów dotyczących oględzin i przepisów dotyczących przeprowadzania dowodu z dokumentów. W uzasadnieniu cytowanego wyroku Sąd wskazał: «przepisy odnoszące się do oględzin należy mieć na uwadze, gdy chodzi o kontrolę i ocenę stanu taśmy magnetofonowej w celu ustalenia, czy nie była preparowana (...) Do samej natomiast treści taśmy, tj. zapisu zarejestrowanego na niej mają odpowiednie zastosowanie przepisy o dokumentach stosownie do ich charakteru. Waler dowodowy treści taśmy magnetofonowej zależy od stanu taśmy (oceny jej w wyniku oględzin) i od treści zapisu, okoliczności i celów nagrania, osoby, która dokonała zapisu”⁹.

Dowód z przesłuchania świadków

Literalna treść przepisów dotyczących wezwania świadka na rozprawę, pouczenia świadka o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań wskazuje, że w charakterze świadka mogą być przesłuchiwane osoby – osoby

⁹ <https://mediarecovery.pl/przeprowadzenie-dowodu-elektronicznego-procesie-cywilnym/> (22.05.2025).

fizyczne. Dlatego obecnie sceptycznie oceniam zastosowanie tych przepisów do przesłuchania urzędów, np. robotów z wbudowanym modułem AI. Uważam jednak, że przy aktualnym rozwoju technologii bardzo szybko powróci temat przesłuchiwanie takich „obiektów” i już w niedługim czasie zaistnieje potrzeba stosowania do przesłuchania robotów co najmniej odpowiednio przepisów o przesłuchaniu świadków (stawiennictwo na rozprawie, kolejność zadawania pytań, przesłuchanie z udziałem tłumacza itp.). Tym bardziej że roboty nie zostały wymienione w katalogu negatywnym świadków z art. 259 k.p.c., a zgodnie z art. 309 k.p.c. sąd, przeprowadzając inny rodzaj dowodu, przeprowadza go zgodnie z jego charakterem, stosując odpowiednio przepisy o dowodach.

Nie bez znaczenia jest, że w Polsce pojawiają się wnioski *de lege ferenda* wprowadzenia „osoby elektronicznej”¹⁰. Status elektronicznej osoby dla zaawansowanych robotów i idące za nim prawa i obowiązki pojawił się już w 2016 r. w materiałach przygotowanych dla Parlamentu Europejskiego¹¹.

Robot Sophia wyprodukowany przez firmę Hanson Robotics z Hongkongu, obdarzony sztuczną inteligencją, w 2017 r. otrzymał obywatelstwo Arabii Saudyjskiej¹². Shibuya Mirai to chatbot zaprogramowany i obdarzony cechami 7-letniego chłopca. Jest on pierwszym botem AI, który otrzymał tożsamość i kartę mieszkańca Tokio¹³.

Opinia biegłych

W pierwszym ujęciu należy zbadać, czy system AI może występować jako samodzielny biegły. W wypadkach wymagających wiadomości specjalnych sąd po wysłuchaniu wniosków stron co do liczby biegłych i ich wyboru może wezwać jednego lub kilku biegłych w celu zasięgnięcia ich opinii (art. 278 § 1 k.p.c.). Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych¹⁴ biegłym wpisanym na listę biegłych sądowych może zostać osoba spełniająca szereg wymogów, w tym np. musi korzystać z pełni praw cywilnych i obywatelskich, mieć ukończone 25 lat. Biegły składa stosowne przyrzeczenie. W postępowaniu cywilnym mogą być także dopuszczani biegli *ad hoc* posiadający wiedzę specjalną, w szczególności z rzadkich dziedzin.

¹⁰ K. Biczysko-Pudelko, D. Szostek, *Koncepcje dotyczące osobowości prawnej robotów – zagadnienia wybrane*; Ł. Wołowicz, *Osoba elektroniczna – analiza de lege ferenda na gruncie wybranych instytucji polskiego porządku prawnego*.

¹¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 16 lutego 2017 r. zawierająca zalecenie dla Komisji w sprawie przepisów prawa cywilnego dotyczących robotyki (2015/2103(INL)) (Dz.Urz. UE C 2018, nr 252, s. 239).

¹² <https://www.polskieradio.pl/10/5366/artykul/2225996,czy-sztuczna-inteligencja-ma-osobowosc-prawna>.

¹³ <https://www.newsweek.com/tokyo-residency-artificial-intelligence-boy-shibuya-mirai-702382>.

¹⁴ Dz.U. 2005, nr 15, poz. 133.

Także w tym wypadku od biegłego należy odebrać przyrzeczenie (art. 282 k.p.c.). Wobec powyższego przeważająca część doktryny wskazuje, że pojęcie *biegły* jest nierozdzielnie związane z osobą – człowiekiem¹⁵.

Niektórzy autorzy w definicji biegłego podkreślają aspekt materialny (odnoszący się do wymogu posiadania wiadomości specjalnych) oraz formalny (związanego z trybem powołania w charakterze biegłego w procesie w danym celu)¹⁶. Idąc tym tropem, M. Lech wskazuje, że już w obowiązującym stanie prawnym istnieje możliwość przeprowadzenia dowodu z programu komputerowego wykorzystującego AI jako dowodu z opinii biegłego¹⁷. Chociaż wypowiedź ta poczyniona została na gruncie procesu karnego, to regulacje dotyczące dowodu z opinii biegłego w obu procedurach są na tyle zbliżone, iż uwaga ta pozostaje aktualna również na gruncie procesu cywilnego. Rozwiązanie to jest bardzo „kuszące” i godne rozważenia w szczególności w drobnych sprawach, gdzie wartość przedmiotu sporu jest mniejsza niż koszt przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego (np. w postępowaniu uproszczonym art. 505–505¹⁴ k.p.c.). Tym bardziej że w tym postępowaniu już obecnie obowiązuje zakaz przeprowadzania dowodu z opinii biegłego, gdy przewidywany koszt opinii miałby przekroczyć wartość przedmiotu sporu (art. 505⁷ § 2 k.p.c.).

Innym wariantem wykorzystania AI jest sytuacja, gdy AI jest narzędziem w rękach biegłego. Biegły z zakresu pisma może np. użyć algorytmu AI do porównania podpisów. W takim wypadku formalnie dowodem jest wciąż opinia biegłego, lecz zawiera ona wyniki działania AI. Dowód z opinii biegłego wspomaganego AI jest dopuszczalny i bywa postrzegany jako naturalna droga wykorzystania AI¹⁸. Takie rozwiązanie jest pozytywne także ze względu na fakt, że biegli (osoby) będą mogli wyjaśnić przed sądem działanie AI, co może umożliwić uniknięcie zarzutu „niewytłumaczalności” działań AI.

W tym zakresie należy odnotować, że w Australii w stanach Nowa Południowa Walia i Wiktorii wydano noty dla biegłych. W Nowej Południowej Walii w nocie Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2025 r. czytamy, że bez zgody sądu nie należy przeprowadzać dowodu z opinii biegłego z wykorzystaniem AI, a opinie muszą przedstawiać własne stanowisko i rozumowanie eksperta¹⁹. Sąd Najwyższy Wiktorii wydał wytyczne zawierające 12 zasad przeprowadzania dowodów z AI. W zasadach tych zwraca się szczególną uwagę na to, że strony

¹⁵ M. Sieńko [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, t. I: Art. 1–477(16), red. M. Manowska, LEX/el. 2022, art. 278.

¹⁶ J. Skorupka, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz 2023*, Legalis, komentarz do art. 193.

¹⁷ M. Lech, *Możliwość wykorzystania narzędzi opartych o sztuczną inteligencję w postępowaniu karnym w Polsce*, <http://repozytorium.uni.wroc.pl/>.

¹⁸ B. Kaczmarek-Templin, *Sztuczna inteligencja (AI) i perspektywy jej wykorzystania w postępowaniu cywilnym*, „Studia Prawnicze KUL” 2022, nr 2.

¹⁹ Supreme Court Practice Note SC GEN 23, https://supremecourt.nsw.gov.au/documents/Practice-and-Procedure/Practice-Notes/general/current/PN_SC_Gen_23.pdf.

i pełnomocnicy korzystający z AI muszą mieć świadomość ograniczeń tych systemów. Użycie AI powinno być ujawnione przez strony. Podkreśla się, że dane generowane przez AI nie są automatycznie poprawne²⁰.

Ogłędziny

Zgodnie z art. 292 k.p.c. sąd może zarządzić ogłędziny bez udziału lub z udziałem biegłych, a stosownie do okoliczności – również w połączeniu z przesłuchaniem świadków. Jeżeli zatem w toku procesu zajdzie konieczność pozyskania informacji z urządzenia (np. robota) wykorzystującego AI, ten środek dowodowy jest jak najbardziej właściwy. Do przeprowadzenia takiego dowodu należałoby dodatkowo powołać biegłego, który znałby budowę urządzenia i pomógłby pozyskać informacje mające wartość dowodową. Aktualne tutaj pozostaje przytoczone powyżej orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 1975 r. o zastosowaniu przepisów o dowodzie z ogłędzin (w zakresie pozyskania danych z urządzenia) i dokumentów (w zakresie oceny uzyskanych treści).

Decyzja o przeprowadzeniu dowodu jako dowodu z ogłędzin pociąga za sobą dalsze możliwości polegające np. na zobowiązaniu osoby trzeciej do udostępnienia przedmiotu ogłędzin pod rygorem ukarania grzywną (art. 294, 296 k.p.c.). Jak już wcześniej wskazano, przepisy o przeprowadzeniu dowodu z ogłędzin mogą być stosowane także w przypadku „dowodu z dokumentu elektronicznego” (art. 308 k.p.c.).

Inną kwestią jest wykorzystanie AI przy przeprowadzaniu ogłędzin. Jeżeli AI jest integralną częścią urządzenia dokonującego ogłędzin (np. dron z AI skanuje teren budowy), wyniki takiej inspekcji mogą zostać przedstawione sądowi. Można np. przedstawić w sądzie model 3D i ortofotomapę placu budowy wygenerowane przez AI²¹. Takie ogłędziny mogą być przeprowadzone przy udziale biegłego odpowiedniej specjalności lub być połączone z przesłuchaniem świadka (art. 292 k.p.c.).

Obecnie pominięto środek dowodowy z przesłuchania stron, aczkolwiek mając na uwadze wyżej zasygnalizowane uwagi dotyczące „osobowości elektronicznej”, w przyszłości z pewnością będzie trzeba zmierzyć się z tym tematem.

Dowody *sui generis*

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5 listopada 2008 r. (sygn. III CSK 138/08) opowiedział się za wykorzystaniem każdego źródła informacji istotnego dla

²⁰ Guidelines for Litigants Responsible Use of Artificial Intelligence in Litigation, <https://www.supremecourt.vic.gov.au/sites/default/files/2024-05/AI%20Guidelines%20SCV.pdf>.

²¹ <https://maruta.pl/zastapmy-swiadkow-sztuczna-inteligencja-umowa-dowodowa-i-ai/#:~:text=Katalog%20%20C5%9Brodzk%C3%B3w%20dowodowych%2C%20w%C2%A0zwi%C4%85zku%20z%C2%A0obrzmieniem,wykonywanych%20rob%C3%B3t%20oraz%C2%A0p%C3%B3C5%BA niejsze%20wykorzystanie.>

rozstrzygnięcia sprawy, jeżeli tylko nie jest to sprzeczne z przepisami prawa. Sposób przeprowadzenia dowodu innymi środkami dowodowymi niż wymienione sąd określa zgodnie z ich charakterem, stosując odpowiednio przepisy o dowodach (art. 309 k.p.c.). Wskazana regulacja statuuje otwarty katalog środków dowodowych.

Odpowiednie stosowanie przepisów możemy rozważać w różnych wariantach: 1) stosowanie przepisów bez żadnych zmian w ich dyspozycji; 2) stosowanie przepisów z pewnymi modyfikacjami; 3) przepisy, które w ogóle nie mogą być stosowane do drugiego zakresu odniesienia, głównie ze względu na ich bezprzedmiotowość bądź też całkowitą sprzeczność z przepisami ustanowionymi dla tych stosunków, do których miałyby one być stosowane odpowiednio²².

Zatem brak wprost nowej kategorii *dowód z AI* nie uniemożliwia jego wykorzystania. Sąd po prostu przyporządkuje go do istniejącej formy (najczęściej dokumentu lub opinii biegłego) albo uzna za dowód *sui generis* na mocy art. 309 k.p.c.

Przepis ten nie powoduje jednak, że prawidłowe zakwalifikowanie dowodu do odpowiedniego środka dowodowego jest bez znaczenia, każdy środek dowodowy ma bowiem swoje specyficzne regulacje, np. dotyczące samego sposobu przeprowadzenia dowodu czy też ciężaru dowodu. Tytułem przykładu: dokumenty urzędowe stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo zaświadczone (art. 244 k.p.c.). Dokument prywatny sporządzony w formie pisemnej albo elektronicznej stanowi dowód tego, że osoba, która go podpisała, złożyła oświadczenie zawarte w dokumencie (art. 245 k.p.c.). Strona, która zaprzecza prawdziwości dokumentu urzędowego albo twierdzi, że zawarte w nim oświadczenia organu, od którego dokument ten pochodzi, są niezgodne z prawdą, powinna okoliczności te udowodnić (art. 252 k.p.c.). Jeżeli strona zaprzecza prawdziwości dokumentu prywatnego albo twierdzi, że zawarte w nim oświadczenie osoby, która je podpisała, od niej nie pochodzi, obowiązana jest okoliczności te udowodnić. Jeżeli jednak spór dotyczy dokumentu prywatnego pochodzącego od innej osoby niż strona zaprzeczająca, prawdziwość dokumentu powinna udowodnić strona, która chce z niego skorzystać (art. 253 k.p.c.).

Ocena dowodów stworzonych i przeprowadzonych z udziałem AI a zasady równości, kontrydiktoryjności i swobodnej oceny dowodów

Sąd ocenia wiarygodność i moc dowodów według własnego przekonania, na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału (art. 233 k.p.c.). Swobodna ocena dowodów nie jest całkowicie dowolna. W doktrynie i orzecznictwie formułowane są reguły ocenne, które mają pomóc sędziemu, a wprowadzane są

²² Por. J. Nowacki, „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3; *idem*, *Analogia legis*, Warszawa 1966.

przede wszystkim z prawidłowej wykładni obowiązujących w postępowaniu dowodowym przepisów. Jednak judykatura nie powinna zbyt wyraźnie wskazywać na „szczególną” moc dowodową określonego środka dowodowego. Konkretnie oceny wypowiedziane na tle określonego stanu faktycznego nie zawsze mogą być uogólnione, istnieje bowiem niebezpieczeństwo ograniczania indywidualnej sędziowskiej oceny dowodów²³.

Jednocześnie polski proces cywilny opiera się na zasadzie kontrydiktoryjności i równości stron. Zasada kontrydiktoryjności nakłada na strony ciężar udowodnienia twierdzeń istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Za zasadą tą kroczy zasada równości stron stanowiąca podstawę uczciwego procesu, w którym każda ze stron ma dostęp do takich samych narzędzi prawnych i ma prawo świadomej i pełnej odpowiedzi na twierdzenia drugiej strony.

Zasady te mają kluczowe znaczenie dla oceny materiałów tworzonych lub analizowanych przez AI i faktycznie pozwalają realizować konstytucyjną zasadę prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Oceniając wartość opisywanych dowodów, podnoszony jest sygnalizowany wcześniej problem niewytłumaczalności działań AI, tzw. problem „czarnej skrzynki”. Pojęcie *black box* odnosi się do systemów AI, w których wewnętrzne procesy pozostają ukryte przed użytkownikami, co utrudnia zrozumienie, w jaki sposób podejmowane są decyzje. W tych systemach złożone algorytmy, często wykorzystujące głębokie sieci neuronowe, przetwarzają dane w sposób, który naśladuje funkcjonowanie ludzkiego mózgu, rozpraszając dane wejściowe na liczne sztuczne neurony. Wynikająca z tego złożoność sprawia, że dla ludzi jest trudne, jeśli nie niemożliwe, zrozumienie uzasadnienia decyzji AI. Tworzy to sytuację, w której wynik jest jasny, ale kroki prowadzące do niego są niejasne.

Jako wyjaśnienie niech posłuży nam koń Mądry Hans, który na początku XX w. był uważany za inteligentnego i potrafiącego porozumiewać się z ludźmi. Po przeprowadzeniu dokładnych badań okazało się, że odpowiedzi zwierzęcia wynikają z jego obserwacji reakcji otaczających go ludzi. Ktoś, kto znał rozwiązanie zadania i jednocześnie wiedział, ile razy koń ma stuknąć kopytem, zupełnie nieświadomie dawał znaki, czy oczekiwane jest więcej stuknięć, czy nie²⁴.

Przenosząc powyższe na grunt AI, można wskazać przypadek działania AI, w którym system bezbłędnie wskazywał na zdjęciach lisa polarnego. Później okazało się, że system wyboru lisa nie dokonywał w oparciu o analizę postaci zwierzęcia, lecz otoczenia (zimowej szaty krajobrazu). W innym przypadku AI system, który miał analizować treść zdjęć, skupił swoją uwagę na znakach wodnych umieszczonych na zdjęciach i w oparciu o ten argument zaczął dokonywać analizy zdjęć, co pozornie spowodowało osiągnięcie zamierzonego celu.

²³ Por. K. Knoppek [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego*, t. II: *Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji*, cz. 2, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2016, s. 52–76.

²⁴ https://pl.wikipedia.org/wiki/M%C4%85dry_Hans (22.05.2025).

Problem ten znajduje odzwierciedlenie w powstającym powoli orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które kładą nacisk na „równość broni” i prawo do kontradyktoryjności. Oznacza to, że dowód, którego jedna strona ani sąd nie potrafią wyjaśnić, może naruszać te zasady. Instytucje unijne (np. Parlament Europejski w rezolucji z 6 października 2021 r. o AI w prawie karnym) zwracały uwagę na ryzyko błędów i uprzedzeń algorytmicznych oraz apelowały o to, by wyniki AI nie były traktowane jako nieomyślne i by zawsze istniała możliwość ludzkiej weryfikacji i zakwestionowania decyzji AI.

Podkreśla się, że korzystanie z AI nie może podważać prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²⁵) i prywatności (art. 8 EKPC).

Jak dotąd Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie rozstrzygał kwestii dopuszczalności AI jako dowodu, natomiast w orzecznictwie pojawiały się tematy np. dotyczące automatycznego przetwarzania danych osobowych. Trybunał w wyroku C-708/18 (Becker) i kilku innych podkreślał, że automatyzacja decyzji administracyjnych nie może odbierać obywatelowi prawa do uzyskania uzasadnienia i do zakwestionowania rozstrzygnięcia przed sądem. Analogicznie więc gdyby decyzja sądu cywilnego opierała się w decydującej mierze na nieprzejrzystym algorytmie (np. wyrok w oparciu o *scoring AI*), mogłoby to budzić wątpliwości z perspektywy prawa do rzetelnego procesu. Trybunał zwrócił tutaj uwagę nie tylko na art. 6 EKPC, ale i na art. 47 Karty Praw Podstawowych UE.

Podobnie niderlandzki sąd w 2020 r. wstrzymał stosowanie przez rząd algorytmicznego systemu oceny ryzyka SyRI, który profilował odbiorców pomocy społecznej pod kątem ryzyka oszustwa. Sąd wskazał, że na mocy art. 8 EKPC Niderlandy są zobowiązane do zapewnienia właściwej równowagi między ingerencją w prawo do poszanowania życia prywatnego a korzyściami płynącymi z wykorzystania nowych technologii w celu zapobiegania nadużyciom finansowym i ich zwalczania. Orzekł, że przepisy dotyczące SyRI nie spełniają tego wymogu, ponieważ są „niewystarczająco jasne i weryfikowalne”²⁶.

Uwagi te są aktualne nie tylko w krajach Unii Europejskiej. W Stanach Zjednoczonych w niedawnym przypadku z 2024 r. sędzia L. McCulloch z Seattle (Waszyngton) całkowicie wykluczył dowód w postaci nagrania wideo, które zostało ulepszone przez AI. Była to sprawa karna o zabójstwo, gdzie obrona poprawiła jakość filmu z telefonu za pomocą narzędzia AI (Topaz Video AI) celem rozjaśnienia obrazu. Sędzia uznał, że algorytm mógł stworzyć artefakty i „nie odwzorowuje dokładnie prawdziwego nagrania”, więc zmodyfikowany film nie może być dowodem²⁷.

²⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284 ze zm.), dalej: EKPC.

²⁶ <https://polonia.nl/2020/01/17/niderlandy-rzadowy-system-spieguje-ludzi/>.

²⁷ <https://mynorthwest.com/local/king-county-judge-blocks-ai-enhanced-video-as-evidence-in-2021-shooting-trial/3956499> (22.05.2025).

Z wcześniejszych spraw – ostrzegających przed zbyt dużym zaufaniem do nowoczesnych technologii – przytoczyć należy sprawę *Horizon z Wielkiej Brytanii*. Od 1999 r. brytyjski Post Office używał oprogramowania o nazwie *Horizon* opracowanego przez japońską firmę *Fujitsu*. Z danych generowanych przez *Horizon* wynikało, że pracownicy firmy wyprowadzili z kasy pocztowej dziesiątki tysięcy funtów. Post Office przez dwa dziesięciolecie zapewniał, że platforma działa prawidłowo, nie ma żadnych usterek ani wad. Okazało się, że było inaczej, jednak zanim odkryto błąd systemu, aż 736 osób zostało oskarżonych o kradzież i skazanych²⁸.

Na Akademii Leona Koźmińskiego dokonano badań wybranych modeli AI pod kątem wizerunku prestiżowych zawodów. Okazało się, że AI powiela często poglądy jej twórców. Problemem są również bazy danych, z których AI pobiera informacje i dzięki którym się „uczy”²⁹.

Wskazówki dotyczące oceny dowodów AI

Mając na uwadze powyższe uwagi, sąd zgodnie z zasadą swobodnej oceny dowodów (art. 233 k.p.c.), oceniając dowód sporządzony przy wykorzystaniu AI, powinien brać pod uwagę: wiarygodność źródła, metodę powstania dowodu, zgodność z innymi dowodami oraz ogólne zasady doświadczenia życiowego i wiedzy. W praktyce oznacza to m.in. sprawdzenie rzetelności procesu tworzenia dowodu przez AI. Sędzia powinien ustalić, w jaki sposób dany materiał został wygenerowany lub zmodyfikowany przez AI. Czy algorytm jest powszechnie uznany za wiarygodny? Czy był odpowiednio sprawdzony (np. certyfikacja, testy dokładności)? Czy osoba obsługująca AI miała należyłą wiedzę? Pomocny może być tutaj wypracowany w Stanach Zjednoczonych tzw. *Standard Dauberta* – sąd, oceniając opinię biegłego bada: 1) czy metodologia pracy biegłego jest weryfikowalna? 2) czy metodologia jest opisana w literaturze naukowej? 3) czy metodologia została zaakceptowana w środowisku naukowym? 4) czy dla metodologii ustanowione zostały standardy stosowania? 5) czy ustalony został poziom błędu dla danej metodologii?³⁰

W ocenie dowodów z wykorzystaniem AI kluczowa jest analiza spójności z innymi dowodami. Należy pamiętać, że chociaż czynnik ludzki (świadkowie) ma znane ograniczenia (pamięć, percepcja), to takie ograniczenia ma też AI (np. może się pomylić przy nietypowych warunkach). Swobodna ocena dowodów

²⁸ <https://www.rp.pl/biznes/art39707441-najwieksza-pomyłka-sadowa-w-wielkiej-brytanii-fujitsu-przeprasza-za-oprogramowanie>.

²⁹ <https://trojka.polskieradio.pl/artykul/3346290,czy-ai-jest-seksistowska-i-rasistowska-tak-wynika-z-badan-polskich-naukowcow>.

³⁰ *Daubert vs. Merrell Dow Pharmaceuticals, Inc.*, 509 U.S. 579 (1993).

pozwała sędziemu porównać cały materiał dowodowy i np. uznać, że błąd AI jest bardziej prawdopodobny (np. bo warunki oświetlenia były złe dla algorytmu rozpoznawania twarzy) albo przeciwnie – że świadkowie są niewiarygodni. Warto zwrócić uwagę, że w wielu sytuacjach dowody z AI będą uzupełniać tradycyjne dowody, a nie je zastępować.

Zaletą AI może być wyższa obiektywność niż w przypadku ludzkich świadków czy nawet biegłych. Sztuczna inteligencja, o ile jest dobrze zaprojektowana, kieruje się danymi, nie odczuwa emocji ani nie jest stronnicza. W kontekście opinii biegłych często podnosi się zarzut, że są one subiektywne, zależne od doświadczenia biegłego i czasem mało weryfikowalne. Zastosowanie narzędzi AI może podnieść obiektywizm dowodu, np. algorytm porównujący pisma ręczne mierzy obiektywne cechy (krzywizny, kąty), zamiast „na oko” oceniać charakter pisma. Sąd, oceniając dowód z AI, może zatem wziąć pod uwagę, że w określonych aspektach sztuczna inteligencja minimalizuje czynnik ludzki (błąd lub stronniczość). Oczywiście to działa tylko wtedy, gdy algorytm sam nie jest obciążony błędem systematycznym (np. nieuprzedzony rasowo, jeśli AI była trenowana na danych, które wprowadzają uprzedzenia).

Istotne jest też przestrzeganie zasad proceduralnych. Strona przeciwna musi mieć możliwość zrozumienia i zakwestionowania dowodu z AI. W praktyce powinno to oznaczać prawo do zbadania, jak ten dowód został wygenerowany. Zasadą powinno być, aby strona powołująca dowód z AI dostarczyła informacji o algorytmie, np. przedstawiła raport z działania AI, statystyki skuteczności, wyjaśniła podstawy działania. Obecnie nie ma szczególnych przepisów stawiających takie wymagania. Zasadne jest zatem przyjęcie ogólnej zasady, że kto powołuje dowód, powinien przedstawić go w formie pozwalającej na jego kontrolę. W praktyce jeśli tego zabraknie, sąd może skorzystać z art. 232 zd. 2 k.p.c. (dopuszczenie dowodu z urzędu) i np. dopuścić dowód z opinii biegłego z informatyki, by objaśnić działanie algorytmu.

Wnioski *de lege ferenda*

Otwarty katalog środków dowodowych i zasada swobodnej oceny dowodów powodują, że polskie regulacje postępowania dowodowego wciąż pozostają aktualne i mogą być z powodzeniem stosowane przy przeprowadzaniu oraz ocenie dowodów z udziałem AI.

Z drugiej strony brak konkretnych zasad postępowania z dowodami tego typu może powodować dużą przypadkowość wydawanych orzeczeń w zależności np. od „szczęścia” strony, tego, czy w danym postępowaniu znajdzie się biegły posiadający odpowiednią wiedzę z danej dziedziny, który będzie w stanie wytłumaczyć sposób działania AI.

W przedmiocie przeprowadzenia i oceny dowodów zasadne jest rozważenie wprowadzenia zasad dowodowych. Przykładem mogą być rozwiązania amerykańskie czy indyjskie. Zgodnie z obowiązującym w Indiach prawem dowodowym z 2023 r. (Bharatiya Sakshya Adihyan)³¹ każdy dowód elektroniczny musi być poparty certyfikatem autentyczności, aby został uznany za dopuszczalny w postępowaniu sądowym. Zgodnie z sekcją 63(4) BSA certyfikat ten musi: zidentyfikować elektroniczny zapis, opisać sposób tworzenia, podać szczegóły techniczne urządzenia, potwierdzić, że urządzenie działało prawidłowo, zostać podpisany przez osobę odpowiedzialną za urządzenie i przez eksperta. Dodatkowo certyfikat powinien zawierać unikalny identyfikator pliku (hash). Podobne regulacje obowiązują w Stanach Zjednoczonych. Zasada 902(13) i (14) Federalnych Zasad Dowodowych³² przewiduje autoryzację zapisów elektronicznych przez eksperta.

W polskim systemie prawnym mamy instytucję biegłych sądowych wpisanych na listy sądów okręgowych. W związku z tym rozwiązaniem mogłoby być dopuszczenie dowodów elektronicznych z certyfikatem wystawionym przez osobę wpisaną na listę biegłych sądowych danej dziedziny. Takie rozwiązania pozwoliłyby już na wstępie ograniczyć składanie przez strony licznych dowodów elektronicznych o wątpliwej wiarygodności i pochodzeniu, w szczególności tzw. *deepfake*.

Pomimo istniejących zagrożeń należy opowiedzieć się za kontrolowaną popularyzacją dowodów z udziałem AI. W szczególności zasadne wydaje się wprowadzenie dowodu z opinii AI w drobnych sprawach, w których powoływanie biegłego jest po prostu nieopłacalne. Wydaje się, że obecnie takim postępowaniem mogłoby być postępowanie uproszczone, w którym dopuszczanie dowodu z opinii biegłego już obecnie jest ograniczone. W tych sprawach sędzią byłby nadal człowiek czuwający na przebiegiem procesu. AI byłaby tylko (i aż) „elektronicznym biegłym”.

Na potrzeby postępowań w sprawach drobnych roszczeń zasadne byłoby wprowadzenie przez Ministerstwo Sprawiedliwości certyfikowanych systemów AI generujących opinie w takich sprawach, już teraz bowiem systemy AI z powodzeniem mogą być wykorzystywane np. przy wycenie kosztów naprawienia pojazdu, wartości rzeczy itp. Kontrola ze strony Ministerstwa Sprawiedliwości miałaby na celu zapewnienie przejrzystości i „wytłumaczalności” działań tych systemów.

Wobec rewolucji AI czeka nas co najmniej ewolucja procedury cywilnej w zakresie przeprowadzania dowodów, dlatego konieczne jest dokładne śledzenie rozwoju technologii z wykorzystaniem AI i ścisła współpraca międzynarodowa, szczególnie z państwami będącymi liderami w rozwoju tych technologii.

³¹ https://www.mha.gov.in/sites/default/files/2024-04/250882_english_01042024_0.pdf (2.06.2025).

³² https://www.uscourts.gov/sites/default/files/2025-02/federal-rules-of-evidence-dec-1-2024_0.pdf.

Podsumowanie

Otwarty katalog środków dowodowych i zasada swobodnej oceny dowodów powodują, że polskie regulacje postępowania dowodowego wciąż pozostają aktualne i mogą być z powodzeniem stosowane przy przeprowadzaniu oraz ocenie dowodów z udziałem AI.

Należy postulować kontrolowaną popularyzację dowodów z udziałem AI, w szczególności opinii AI w sprawach drobnych roszczeń – postępowanie uproszczone. Przeprowadzając takie dowody, trzeba jednak pamiętać o tym, że systemy AI nie są nieomyłne, a ich działanie musi być zrozumiałe dla stron. Należy rozważyć sprecyzowanie zasad dowodowych. Zaproponować można obowiązek przedstawiania przez strony certyfikatów potwierdzających autentyczność dowodów elektronicznych np. na wzór amerykańskiego czy indyjskiego prawa dowodowego. Zasadne jest przeprowadzenie wśród sędziów, adwokatów, radców prawnych etc. szkoleń uświadamiających działanie AI i konieczność zrozumienia ich w celu uniknięcia efektu *black box*.

Bibliografia

- Biczysko-Pudelko K., Szostek D., *Koncepcje dotyczące osobowości prawnej robotów – zagadnienia wybrane*.
- Gołaczyński J., *Pojęcie dokumentu elektronicznego w prawie cywilnym*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2023, t. CXXXIII.
- Kaczmarek-Templin B., *Sztuczna inteligencja (AI) i perspektywy jej wykorzystania w postępowaniu cywilnym*, „Studia Prawnicze KUL” 2022, nr 2.
- Knoppek K. [w:] *System Prawa Procesowego Cywilnego*, t. II: *Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji*, cz. 2, red. T. Wiśniewski, Warszawa 2016.
- Lech M., *Możliwość wykorzystania narzędzi opartych o sztuczną inteligencję w postępowaniu karnym w Polsce*, <http://repozytorium.uni.wroc.pl/>.
- Nowacki J., *Analogia legis*, Warszawa 1966.
- Nowacki J., „Odpowiednie” stosowanie przepisów prawa, „Państwo i Prawo” 1964, z. 3.
- Sieńko M. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, t. I: *Art. 1–477(16)*, red. M. Manowska, LEX/el. 2022.
- Skorupka J., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz 2023*, Legalis.
- Studzińska J., *Dowód z dokumentu elektronicznego pozyskany sprzecznie z prawem* [w:] *Problem dowodów uzyskanych sprzecznie z prawem*, red. K. Knoppek, Poznań 2018.
- Wołowicz Ł., *Osoba elektroniczna – analiza de lege ferenda na gruncie wybranych instytucji polskiego porządku prawnego*.

Streszczenie

Wobec trwającej „rewolucji sztucznej inteligencji” coraz częściej zdarzają się przypadki dopuszczania przez sądy dowodów stworzonych przy wykorzystaniu sztucznej inteligencji. Z systemów AI często korzystają również biegli sądowi przy sporządzaniu swoich opinii. Już teraz

w systemy AI wyposażone są nasze domy, samochody. W niniejszym artykule poruszam temat przeprowadzenia dowodów stworzonych lub pozyskanych przy udziale AI w świetle środków dowodowych zawartych w k.p.c. Rozróżniam przy tym wykorzystanie systemu AI jako samodzielnego dowodu (rodzaj świadka zdarzenia) oraz jako narzędzia w rękach biegłego. Stawiam pytania, czy obecne regulacje pozwalają na prawidłowe przeprowadzenie takich dowodów, czy też konieczne są zmiany. W końcu, wskazuję na wyzwania związane z oceną takich dowodów, a w szczególności problem przejrzystości i zrozumienia działań AI, co ma kluczowe znaczenie dla zachowania zasady kontradyktoryjności, równości stron czy też realizacji konstytucyjnej zasady prawa do sądu. Na zakończenie artykułu wskazuję postulaty dotyczące ewentualnych kierunków zmian obowiązujących przepisów z wykorzystaniem doświadczeń innych państw.

Słowa kluczowe: sztuczna inteligencja, dowód, postępowanie dowodowe, opinia biegłego, ocena dowodów

THE INTRODUCTION OF EVIDENCE USING ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN POLISH CIVIL PROCEEDINGS

Summary

In light of the ongoing “artificial intelligence revolution,” courts are increasingly encountering instances where evidence generated using artificial intelligence is admitted. AI systems are also frequently employed by court experts in preparing their opinions. Today, artificial intelligence systems are embedded in our homes and vehicles. This article addresses the issue of introducing evidence that is either created or obtained with the assistance of artificial intelligence, as viewed through the lens of evidentiary means defined in the Polish Code of Civil Procedure. A distinction is drawn between the use of AI systems as autonomous evidence (a type of event witness) and their use as a tool in the hands of an expert witness. The article poses questions regarding whether the current legal framework adequately allows for the proper admission of such evidence, or whether legislative amendments are necessary.

It further highlights the challenges associated with evaluating AI-generated evidence, particularly the issue of transparency and the intelligibility of AI operations – both of which are crucial for safeguarding the principle of adversarial proceedings, the equality of arms, and the constitutional right to a fair trial. The article concludes with proposals for potential directions of legal reform, drawing on the experiences of other jurisdictions.

Keywords: artificial intelligence, evidence, evidentiary proceedings, expert opinion, evaluation of evidence

Katarzyna B. Wojtkiewicz

Uniwersytet SWPS

ORCID: 0000-0003-0630-4139

**IDENTYFIKACJA NORM DOTYCZĄCYCH
PODMIOTÓW PRAWNYCH
Z WYKORZYSTANIEM SZTUCZNEJ INTELIGENCJI:
FRAGMENTACJA SYSTEMU PRAWNEGO
A POTENCJAŁ IDENTYFIKATORA LEI¹**

Wprowadzenie

Identyfikacja podmiotów prawnych – takich jak spółki, stowarzyszenia czy instytucje – stanowi fundament obrotu prawnego i gospodarczego. Współczesne systemy prawne wykształciły jednak liczne odrębne sposoby identyfikacji tych podmiotów (np. krajowe numery rejestrowe, NIP, REGON, KRS w Polsce, EIN w USA itp.), co prowadzi do fragmentacji informacji i utrudnia koordynację regulacyjną na poziomie krajowym i międzynarodowym². Problem fragmentacji uwidacznia się zwłaszcza w kontekście globalnych rynków finansowych – brak jednolitego identyfikatora uniemożliwił przed kryzysem finansowym 2007–2008 efektywne monitorowanie ryzyka systemowego, gdyż te same podmioty działające w różnych jurysdykcjach występowały pod różnymi identyfikatorami³.

W odpowiedzi na te wyzwania instytucje międzynarodowe zainicjowały utworzenie globalnego identyfikatora podmiotów prawnych LEI, opartego na standardzie ISO 17442⁴. Kod LEI składa się z 20 znaków alfanumerycznych i jednoznacznie identyfikuje podmiot prawa na całym świecie, niezależnie od lokalnych

¹ Artykuł powstał w wyniku realizacji projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki: K.B. Wojtkiewicz, „Identyfikacja podmiotów prawnych w systemach governance administracji publicznej: Studium przypadku administracji skarbowej w Polsce”, nr 2024/08/X/HS5/00945, 2024–2025.

² J.A. Bottega, L.F. Powell, *Creating a linchpin for financial data: Toward a universal legal entity identifier*, „Journal of Economics and Business” 2011, no. 64(2), s. 105–115.

³ J. Carmassi, R. Herring, *The corporate complexity of global systemically important banks*, „Journal of Financial Services Research” 2016, no. 49(2–3), s. 175–201.

⁴ Financial Stability Board, *A Global Legal Entity Identifier for Financial Markets*, Basel 2012.

rejestrów⁵. Od 2014 r. stosowanie LEI stało się obowiązkowe w szeregu regulacji finansowych (np. EMIR, MiFID II) dla podmiotów działających na rynkach kapitałowych, co zapoczątkowało proces stopniowego upowszechnienia tego standardu identyfikacji⁶.

Pomimo sukcesu LEI w sektorze finansowym większość obszarów prawa krajowego nadal posługuje się odrębnymi systemami identyfikacji podmiotów. Utrzymywanie się tej fragmentacji rodzi negatywne konsekwencje: po pierwsze, komplikuje wymianę informacji między rejestrami i organami (utrudniając np. ustalenie powiązań właścicielskich podmiotów działających transgranicznie); po drugie, zwiększa koszty zgodności regulacyjnej, gdy przedsiębiorstwa muszą obsługiwać wiele numerów identyfikacyjnych; po trzecie, sprzyja arbitralności regulacyjnej – podmioty mogą wykorzystywać luki między systemami identyfikacji w różnych sektorach⁷. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ujednoczenie standardów identyfikacji podmiotów prawnych przyniosłoby zarówno korzyści mikroekonomiczne (m.in. usprawnienie procesów Know Your Customer, KYC, i zarządzania ryzykiem kontrahenta), jak i makroekonomiczne (lepszy nadzór nad rynkiem, ograniczenie ryzyka systemowego) – pod warunkiem powszechnego przyjęcia jednego globalnego identyfikatora, jakim jest LEI⁸.

Niniejszy artykuł podejmuje ten problem z perspektywy nauk prawnych, łącząc klasyczną analizę dogmatycznoprawną z nowatorskim wykorzystaniem narzędzi sztucznej inteligencji do badania norm prawnych. Celem badania jest ustalenie, w jaki sposób rozproszone normy dotyczące identyfikacji i statusu podmiotów prawnych można zintegrować i usprawnić, wykorzystując globalny standard LEI, oraz jak zastosowanie AI/LLM może wspomóc proces ich identyfikacji i analizy. Artykuł zaczyna się od przeglądu literatury na temat metodologii badawczej w naukach prawnych oraz dotychczasowych badań nad identyfikatorami podmiotów (LEI). Następnie opisano zastosowaną metodykę, obejmującą tradycyjne podejście dogmatyczne, podejście funkcjonalne oraz empiryczne narzędzia AI. W dalszej części przedstawiono wyniki – zdiagnozowane problemy fragmentacji systemu identyfikacji podmiotów prawnych, ocenę potencjału implementacji LEI w świetle zebranych danych oraz wnioski płynące z analizy przeprowadzonej z użyciem SI. Końcowe części zawierają podsumowanie i rekomendacje *de lege ferenda* mające na celu poprawę spójności regulacji dotyczących podmiotów prawnych.

⁵ International Organization for Standardization, *ISO 17442-1:2020 Financial services – Legal entity identifier (LEI) – Part 1: Assignment*, Geneva 2020.

⁶ K.K. Chan, A. Milne, *The global legal entity identifier system: How can it deliver?*, „Journal of Risk and Financial Management” 2019, no. 12(1), art. 39.

⁷ J.A. Bottega, L.F. Powell, *Creating a lynchpin...*, s. 111; J. Carmassi, R. Herring, *The corporate complexity...*, s. 188.

⁸ K.K. Chan, A. Milne, *The global legal...*, s. 9–10.

Przegląd literatury

Metodyki badań prawniczych – od dogmatyki do podejść empirycznych

Metodyka badawcza w naukach prawnych tradycyjnie opiera się na dogmatycznej analizie prawa pozytywnego, zwanej również metodą dogmatyczno-prawną lub *black-letter law*⁹. Polega ona na wewnątrzsystemowej interpretacji tekstów prawnych – ustaw, rozporządzeń, orzecznictwa – w celu rekonstrukcji obowiązujących norm i zasad. Metoda ta, dominująca zwłaszcza w kontynentalnej kulturze prawnej, kładzie nacisk na spójność logiczną systemu prawa i dąży do ustalenia znaczenia przepisów przy zastosowaniu reguł wykładni językowej, systemowej i celowościowej. Choć podejście dogmatyczne pozostaje fundamentalnym narzędziem pracy prawnika i badacza prawa, od dawna wskazuje się na jego ograniczenia poznawcze – skupienie wyłącznie na tekście prawnym może pomijać kontekst społeczny funkcjonowania norm oraz empiryczne skutki ich obowiązywania.

W odpowiedzi na te ograniczenia w naukach prawnych rozwijały się metody uzupełniające, takie jak analiza funkcjonalna, porównawcza czy historyczna, a w drugiej połowie XX w. coraz większego znaczenia nabierały podejścia empiryczne i interdyscyplinarne¹⁰. Empiryczne badania prawnicze (*empirical legal studies*) to nurt, który zyskuje na znaczeniu szczególnie w literaturze anglosaskiej, polegający na wykorzystaniu metod nauk społecznych (statystyki, *data science*, eksperymentów) do badania działania prawa w praktyce¹¹.

W ostatniej dekadzie obserwuje się rosnące zainteresowanie wykorzystaniem technik sztucznej inteligencji i przetwarzania języka naturalnego do analizy dużych zbiorów tekstów prawnych – od orzecznictwa sądowego po akty normatywne¹². Techniki te pozwalają np. na automatyczną ekstrakcję informacji z dokumentów prawnych, odkrywanie wzorców w orzeczeniach czy nawet przewidywanie rozstrzygnięć sądowych na podstawie danych historycznych¹³. Pojawienie się dużych modeli językowych (LLM) dodatkowo poszerzyło możliwości –

⁹ J.M. Smits, *What is legal doctrine? On the aims and methods of legal-dogmatic research* [w:] *Methodologies of legal research: which kind of method for what kind of discipline*, red. M. van Hoecke, Oxford 2012, s. 207–228.

¹⁰ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2015.

¹¹ K.D. Ashley, *Artificial intelligence and legal analytics: new tools for law practice in the digital age*, Cambridge 2017.

¹² D.M. Katz, *Quantitative legal prediction – or – how I learned to stop worrying and start preparing for the data-driven future of the legal services industry*, „Emory Law Journal” 2013, no. 62(4), s. 909–966; J.O. McGinnis, R.G. Pearce, *The great disruption: How machine intelligence will transform the role of lawyers in the delivery of legal services*, „Fordham Law Review” 2014, no. 82(6), s. 3041–3066.

¹³ H. Surden, *Artificial intelligence and law: An overview*, „Georgia State University Law Review” 2019, no. 35(4), s. 1305–1337.

modele takie potrafią rozumieć i generować tekst prawniczy w sposób zbliżony do ludzkiego, co otwiera drogę do ich zastosowania przy wyszukiwaniu i interpretacji norm w rozległych zbiorach aktów prawnych¹⁴.

W literaturze podkreśla się jednak, że implementacja metod AI w badaniach prawniczych wymaga zachowania rygorów naukowych i ostrożności: modele AI mogą popełniać błędy interpretacyjne, a uzyskane za ich pomocą wyniki powinny być weryfikowane przez badacza pod kątem poprawności dogmatycznej¹⁵. Niemniej połączenie klasycznej dogmatyki z narzędziami AI postrzegane jest jako obiecujący kierunek rozwoju metodologii prawa, umożliwiający analizę większej ilości materiału normatywnego w krótszym czasie i dostarczający nowych danych do oceny funkcjonowania systemu prawnego¹⁶.

Identyfikator LEI i fragmentacja regulacji identyfikacyjnych

Jednym z kluczowych obszarów, w którym fragmentacja regulacji prawnych stała się palącym problemem, jest identyfikacja podmiotów uczestniczących w obrocie finansowym i gospodarczym. Przed 2010 r. nie istniał globalny standard identyfikujący jednoznacznie podmioty prawne – każde państwo i sektor posługiwały się własnymi rejestrami i numerami. Utrudniało to m.in. ocenę ekspozycji banków i firm inwestycyjnych na ryzyko wobec powiązanych podmiotów podczas kryzysu finansowego, gdyż trudno było stwierdzić, że np. firma X w kraju A jest tym samym podmiotem co firma Y w kraju B¹⁷.

W odpowiedzi Rada Stabilności Finansowej (FSB) przy wsparciu grupy G20 opracowała koncepcję globalnego *Legal Entity Identifier* – identyfikatora podmiotów prawnych – jako *linchpin for financial data*, czyli centralnego łącznika umożliwiającego powiązanie danych o podmiotach z różnych źródeł¹⁸. Standard LEI został sformalizowany przez ISO w normie ISO 17442 określającej strukturę 20-znakowego kodu oraz minimalny zakres danych referencyjnych o podmiocie¹⁹. Zarządzanie systemem LEI powierzono globalnej fundacji GLEIF (Global Legal Entity Identifier Foundation) pod nadzorem Regulatory Oversight Committee, co zapewnić miało zaufanie i bezstronność konieczną dla akceptacji standardu w różnych jurysdykcjach²⁰.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ K.D. Ashley, *Artificial intelligence...*, s. 233.

¹⁶ *Law as Data: Computation, Text, and the Future of Legal Analysis*, red. M.A. Livermore, D.N. Rockmore, Santa Fe 2019; H. Surden, *Artificial intelligence...*, s. 1330.

¹⁷ J.A. Bottega, L.F. Powell, *Creating a linchpin for financial data: Toward a universal legal entity identifier*, „Journal of Economics and Business” 2011, no. 64(2), s. 105–115.

¹⁸ *Ibidem*, s. 108.

¹⁹ International Organization for Standardization, *ISO 17442-1:2020 Financial services...*

²⁰ Financial Stability Board, *A Global Legal...*

Literatura przedmiotu wskazuje na liczne korzyści płynące z przyjęcia LEI jako powszechnego identyfikatora. Przede wszystkim ułatwia on konsolidację danych o podmiocie – od informacji finansowych po rejestrowe – z różnych państw i sektorów, eliminując problem duplikatów i niejednoznaczności²¹. K.K. Chan i A. Milne w wyniku badań empirycznych (wywiady z menedżerami danych) stwierdzili, że zastosowanie LEI może poprawić efektywność procesów biznesowych (np. poprzez usprawnienie procedur *know your customer* i raportowania regulacyjnego) oraz wzmocnić zarządzanie ryzykiem kontrahenta i ryzykiem systemowym²².

W skali makroekonomicznej powszechne użycie LEI przez uczestników rynku ułatwia organom nadzoru monitorowanie powiązań między instytucjami oraz wczesne wykrywanie zagrożeń dla stabilności finansowej²³. Warunkiem realizacji tych korzyści jest jednak szeroka adopcja LEI – zarówno przez instytucje finansowe, jak i inne podmioty – oraz integracja tego standardu w ramach obowiązków prawnych²⁴.

Niestety, jak wskazują badania, istnieją istotne bariery utrudniające upowszechnienie LEI: koszty i wysiłek związany z uzyskaniem i utrzymaniem kodu, brak bezpośrednich zachęt biznesowych poza obszarem regulowanym, a także początkowy brak koordynacji regulacyjnej poza sektorem finansowym²⁵. Te czynniki powodują, że poza rynkiem kapitałowym i dużymi instytucjami finansowymi wiele podmiotów prawnych nie posiada kodu LEI, opierając się wyłącznie na krajowych identyfikatorach.

W kontekście polskiego systemu prawnego problem fragmentacji identyfikacji podmiotów uwidoczni się na styku prawa krajowego i regulacji unijnych. Obowiązujące przepisy krajowe wymagają np. wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) i posługiwania się numerem KRS oraz NIP w obrocie gospodarczym, podczas gdy regulacje unijne (jak wspomniane MiFID II/MiFIR) nakazują uzyskanie LEI dla uczestników rynku kapitałowego.

Prowadzi to do sytuacji, w której część podmiotów (np. spółki akcyjne notowane na giełdzie) posługuje się wieloma numerami identyfikacyjnymi równocześnie, zależnie od kontekstu prawnego. Brak jest natomiast wymogu używania LEI w wielu innych kontekstach (np. w prawie zamówień publicznych, w rejestrach beneficjentów rzeczywistych czy w ewidencji działalności gospodarczej), mimo że potencjalnie mógłby on ułatwić łączenie danych i identyfikację powiązań w tych obszarach.

²¹ K.K. Chan, A. Milne, *The global legal entity identifier system: How can it deliver?*, „Journal of Risk and Financial Management” 2019, no. 12(1), art. 39, s. 4.

²² *Ibidem*, s. 6.

²³ D. Braswell, M. Marsch-Barry, C. Roberts, *Legal Entity Identification for Financial Contracts* [w:] *The Handbook of Financial Data and Risk Information*, red. M. Flood, A.W. Kyle, L.B. Schurhoff, Cambridge 2012, za: K.K. Chan, A. Milne, *The global legal...*, s. 7.

²⁴ K.K. Chan, A. Milne, *The global legal...*, s. 8.

²⁵ *Ibidem*, s. 9–10.

Literatura z zakresu zarządzania danymi i regulacji wskazuje, że uniwersalny identyfikator podmiotu mógłby znaleźć zastosowanie szerzej, np. w zapobieganiu praniu pieniędzy i identyfikacji beneficjentów rzeczywistych, co obecnie jest utrudnione przez rozproszone rejestry²⁶. Niemniej brakuje dotąd kompleksowych badań dogmatycznoprawnych oceniających, które obowiązujące normy dotyczące podmiotów prawnych mogłyby zostać ulepszone przez wprowadzenie odniesień do LEI. Dlatego niniejsze badanie wypełnia tę lukę, łącząc analizę norm z użyciem AI celem identyfikacji miejsc, w których potencjał LEI mógłby zostać wykorzystany.

Metodyka badań

W badaniu zastosowano trójtorową metodykę łączącą: 1) metodę dogmatycznoprawną; 2) podejście funkcjonalne oraz (3) analizę empiryczną z wykorzystaniem sztucznej inteligencji. Takie połączenie metod ma na celu zachowanie rzetelności klasycznej analizy prawniczej przy jednoczesnym skorzystaniu z innowacyjnych narzędzi pozwalających na eksplorację dużego korpusu tekstów prawnych.

Metoda dogmatycznoprawna

W pierwszej kolejności przeprowadzono dogłębną analizę obowiązujących aktów prawnych pod kątem norm definiujących „podmiot prawny” (osobę prawną, jednostkę organizacyjną itp.) oraz norm ustanawiających obowiązki rejestracyjne lub identyfikacyjne dla takich podmiotów. Analiza objęła Konstytucję RP, Kodeks cywilny i inne podstawowe ustawy określające status osób prawnych, a także ustawy szczególne regulujące funkcjonowanie podmiotów w wybranych sektorach (m.in. Prawo przedsiębiorców, ustawy podatkowe, ustawa o KRS, ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, Prawo bankowe, ustawy rynku kapitałowego). Celem tej analizy było wyłonienie kluczowych definicji legalnych oraz wymogów identyfikacyjnych (np. obowiązek rejestracji, nadania numeru, aktualizacji danych itp.) rozproszonych w systemie prawnym. Metoda dogmatyczna pozwoliła na systematyczne uporządkowanie tych norm oraz ocenę ich spójności wewnętrznej. Wynikiem tej fazy było stworzenie katalogu norm prawnych związanych z identyfikacją podmiotów prawnych, który następnie posłużył jako punkt odniesienia dla dalszych etapów badania.

²⁶ Y. Zhang, P. Li, X. Yang, *Interoperability and trust: Building a legal entity identifier system for global public procurement*, „Government Information Quarterly” 2020, no. 37(3), s. 101–110. Por. K.K. Chan, A. Milne, *The global legal...*, s. 11.

Podójście funkcjonalne

Zidentyfikowane normy poddano następnie analizie funkcjonalnej, pytając o cele i funkcje, jakim służą przepisy dotyczące identyfikacji podmiotów, oraz na ile cele te są osiąmane w praktyce. Przyjęto założenie, że funkcją regulacji identyfikacyjnych jest zapewnienie pewności i transparentności obrotu prawnego przez umożliwienie jednoznacznego ustalenia tożsamości działających podmiotów²⁷. W tym ujęciu fragmentacja reżimów identyfikacyjnych może być oceniana negatywnie, jeśli prowadzi do frustracji celu – np. utrudnia organom skuteczne śledzenie działań podmiotu w różnych obszarach regulacji.

Analiza funkcjonalna objęła porównanie wymogów identyfikacyjnych: sprawdzono, czy różnice między nimi są merytorycznie uzasadnione specyfiką danej dziedziny prawa, czy też wynikają raczej z braku koordynacji legislacyjnej. Przykładowo porównano zakres danych ujawnianych o podmiotach w różnych rejestrach (KRS, rejestr działalności regulowanej, rejestr beneficjentów rzeczywistych etc.) oraz oceniono, czy brak wspólnego identyfikatora utrudnia łączenie tych informacji. Ponadto analizie funkcjonalnej poddano normy unijne nakładające obowiązek posiadania LEI w określonych sytuacjach (np. rozporządzenie EMIR dla uczestników rynku instrumentów pochodnych) – oceniono *ratio legis* tych wymogów i potencjalne korzyści, jakie rozciągnięcie analogicznego obowiązku na inne obszary mogłoby przynieść dla skuteczności regulacji. Tego rodzaju analiza miała charakter jakościowej oceny prawodawstwa z punktu widzenia realizacji jego celów.

Analiza z wykorzystaniem AI (LLM)

Innowacyjnym elementem zastosowanej metodyki było wykorzystanie dużego modelu językowego do wsparcia badań nad tekstami prawnymi. W ramach projektu przygotowano korpus dokumentów obejmujący: teksty wszystkich ustaw i rozporządzeń obowiązujących w Polsce (według stanu na koniec 2024 r.) oraz wybrane akty prawa Unii Europejskiej istotne dla tematyki (m.in. rozporządzenia ustanawiające agencje unijne rynku finansowego, dyrektywy dotyczące wymogów kapitałowych i raportowania firm ubezpieczeniowych i tym podobne). Korpus ten został przetworzony za pomocą modelu językowego (bazującego na architekturze Bieliaka i Chata GPT; weryfikowano również kilka innych systemów dla wyboru najodpowiedniejszego do przeprowadzania analizy) w celu automatycznej identyfikacji fragmentów dotyczących: 1) definicji i pojęć odnoszących się do podmiotów prawnych; 2) wymogów rejestrowych i identyfikacyjnych; 3) odniesień do takich identyfikatorów, jak KRS, NIP, REGON, a także LEI.

²⁷ J.M. Smits, *What is legal doctrine...*, s. 207–228.

Model został odpowiednio „dostrojony” poprzez podanie mu listy słów kluczowych (np. osoba prawna, jednostka organizacyjna, numer identyfikacyjny, rejestr, LEI itp.) oraz przykładowych wzorców zdań normatywnych, co pozwoliło na zwiększenie precyzji wyszukiwania. Następnie wyniki automatycznej ekstrakcji zostały zweryfikowane przez badacza – każdy wskazany przez AI fragment ustawy podlegał sprawdzeniu, czy faktycznie dotyczy identyfikacji podmiotów i czy nie został wyjęty z kontekstu w sposób zniekształcający znaczenie normy. Na tym etapie zastosowano tradycyjne techniki jurystycznej interpretacji, aby właściwie zrozumieć wydobyte przez AI przepisy.

Wykorzystanie narzędzia AI umożliwiło przeszukanie tysięcy stron tekstów prawnych w poszukiwaniu nawet nieoczywistych wzmianek i zależności. Pozwoliło to np. wykryć regulacje, które nie były pierwotnie uwzględnione w katalogu opracowanym metodą dogmatyczną, a które mają znaczenie dla pełnego obrazu (jak pewne branżowe rejestry lub specjalistyczne definicje podmiotów). Co istotne, model był w stanie grupować podobne koncepcyjnie przepisy – np. wskazał, że pojęcie *instytucja obowiązana* w ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy obejmuje szereg podmiotów prawnych, ale definicja ta nie odsyła do ogólnej definicji osoby prawnej z Kodeksu cywilnego.

Takie wyniki prowokowały dodatkowe pytania badawcze, które następnie rozstrzygano metodą dogmatyczną (np. czy niespójność definicyjna jest zamierzona, czy stanowi lukę do uzupełnienia). W ten sposób analiza z udziałem AI pełniła rolę eksploracyjną i wspomagającą, generując hipotezy i znajdując źródła, które dalej poddawano klasycznej analizie prawniczej. Zastosowanie AI nie zastąpiło więc krytycznego myślenia prawniczego, lecz rozszerzyło zakres materiału możliwego do ogarnięcia w ramach jednego badania²⁸.

Wyniki

Fragmentacja systemu identyfikacji podmiotów prawnych

Wyniki przeprowadzonej analizy potwierdziły, iż polski system prawny cechuje znaczna fragmentacja norm identyfikacyjnych dotyczących podmiotów prawnych. Zidentyfikowano liczne rozbieżne definicje i wymagania, które często funkcjonują równolegle, nie odwołując się wzajemnie do siebie. Przykładowo Kodeks cywilny posługuje się ogólnym pojęciem *osoba prawna*, nie definiując go precyzyjnie, lecz odsyłając do przepisów szczególnych (art. 33 k.c. stanowi jedynie, że osobami prawnymi są Skarb Państwa oraz jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną). Jednocześnie poszczególne ustawy szczególne tworzą własne kategorie podmiotów: Prawo przedsiębiorców

²⁸ K.D. Ashley, *Artificial intelligence*; H. Surden, *Artificial intelligence...*, s. 1305–1337.

definiuje pojęcie *przedsiębiorca* (obejmujące osoby prawne, osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, o ile mają zdolność prawną), ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym posługuje się pojęciem *podmiot podlegający wpisowi*, zaś ustawa o rachunkowości używa terminu *jednostka* na oznaczenie podmiotów zobowiązanych do prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Brak jest zatem jednego spójnego podejścia normatywnego – definicje te powstawały *ad hoc*, w różnych okresach, i służą odmiennym celom regulacyjnym. Analiza funkcjonalna wykazała, iż w wielu przypadkach ta różnorodność nie znajduje uzasadnienia w różnicach merytorycznych, lecz wynika z tradycji legislacyjnych poszczególnych gałęzi prawa. Efektem ubocznym jest niespójność systemowa: ta sama instytucja (np. spółka z ograniczoną odpowiedzialnością) może być w różnych aktach prawnych określana jako osoba prawna, przedsiębiorca lub jednostka organizacyjna, co utrudnia spójną identyfikację, szczególnie przy równoległym użyciu odmiennych identyfikatorów w różnych rejestrach.

Analiza z wykorzystaniem narzędzi sztucznej inteligencji pozwoliła na identyfikację licznych punktów styku i luk pomiędzy poszczególnymi reżimami identyfikacyjnymi. Przykładowo model językowy wskazał, że Prawo bankowe wymaga od banków – będących osobami prawnymi – posiadania numerów REGON i NIP, lecz nie odnosi się bezpośrednio do numerów KRS czy LEI, mimo iż banki są wpisane do KRS i w większości przypadków posiadają również kody LEI (zgodnie z unijnymi regulacjami sektorowymi). Oznacza to, iż Prawo bankowe operuje własnym katalogiem wymogów identyfikacyjnych, niezależnym od pozostałych systemów.

Podobnie ustawa o funduszach inwestycyjnych wprowadza odrębny rejestr funduszy, nadając im autonomiczne identyfikatory bez powiązania z innymi numerami ewidencyjnymi. W efekcie powstaje system identyfikacji wielowarstwowy: numer KRS służy identyfikacji sądowej, NIP – podatkowej, REGON – statystycznej, a LEI – w ramach transakcji finansowych, przy braku mechanizmów normatywnych umożliwiających ich wzajemne powiązanie. W praktyce integracja tych danych następuje *ad hoc* – np. banki tworzą wewnętrzne mapowania pomiędzy KRS a LEI klientów – lecz działania te nie mają podstawy prawnej ani standaryzacji.

Konsekwencje tej fragmentacji zostały szeroko opisane w literaturze przedmiotu. V. Bottega i J.G. Powell wskazywali jeszcze przed wdrożeniem LEI, iż brak jednolitego identyfikatora utrudnia efektywne zarządzanie ryzykiem i sprawozdawczość – instytucje finansowe zmuszone były ręcznie uzgadniać dane kontrahentów, co prowadziło do licznych błędów i nieefektywności²⁹. J. Carmassi i R.J. Herring podkreślali, iż największe globalne banki posiadają nawet kilkaset spółek zależnych w różnych jurysdykcjach, co znacząco komplikuje nadzór nad

²⁹ V. Bottega, J.G. Powell, *Legal entity identifiers for financial contracts*, „International Journal of Disclosure and Governance” 2011, no. 8(3), s. 244–260.

ich strukturą korporacyjną³⁰. W takich warunkach skuteczna kontrola wymaga precyzyjnej i zunifikowanej identyfikacji wszystkich powiązanych podmiotów. Fragmentacja systemu działa wbrew temu celowi, umożliwiając ukrywanie powiązań właścicielskich za pomocą różnych rejestrów i nazw podmiotów.

Wyniki badania przeprowadzonego na gruncie polskiego prawa potwierdzają te obserwacje: przy obecnym stanie normatywnym pełna identyfikacja sieci powiązań wymaga żmudnego przeszukiwania wielu rejestrów (KRS, rejestr beneficjentów rzeczywistych, rejestry branżowe) i ręcznej syntezy danych. Z perspektywy fundamentalnych wartości, takich jak transparentność i pewność obrotu prawnego, system wymaga istotnego usprawnienia.

Potencjał wykorzystania identyfikatora LEI

Analiza dogmatyczna oraz funkcjonalna norm ujawniła liczne obszary, w których wprowadzenie lub rozszerzenie zastosowania identyfikatora LEI mogłoby przynieść wymierne korzyści dla spójności i efektywności systemu identyfikacyjnego podmiotów prawnych. Przede wszystkim LEI może pełnić funkcję uniwersalnego łącznika pomiędzy rozproszonymi rejestrami i bazami danych, zarówno w obrębie krajowych systemów ewidencyjnych, jak i w wymiarze transgranicznym³¹. Gdyby każda osoba prawna i jednostka organizacyjna prowadząca działalność gospodarczą była zobowiązana do posiadania LEI – analogicznie jak do posiadania numeru NIP – możliwe byłoby skorelowanie danych z wielu źródeł: rejestru sądowego (KRS), rejestrów podatkowych, systemów sprawozdawczości finansowej, rejestrów zamówień publicznych itp.

Jednoznaczne odniesienie do wspólnego identyfikatora mogłoby ułatwić organom państwa wykrywanie nadużyć (np. prania pieniędzy przez sieci powiązanych podmiotów) oraz wspierać przedsiębiorców w szybkiej i rzetelnej weryfikacji kontrahentów. Należy przy tym zaznaczyć, że LEI nie miałby zastąpić dotychczas stosowanych numerów krajowych, lecz je uzupełnić – jako nadrzędny identyfikator pozwalający na interoperacyjną wymianę informacji w skali międzynarodowej³².

W świetle przeprowadzonych analiz należy wskazać, że niektóre segmenty polskiego systemu prawnego już dziś funkcjonują w środowisku LEI – przede wszystkim w wyniku bezpośredniego obowiązywania przepisów unijnych, takich jak rozporządzenie EMIR (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012). Akt ten nakłada obowiązek stosowania LEI w raportowaniu transakcji

³⁰ J. Carmassi, R.J. Herring, *Corporate structures, transparency and resolvability of global systemically important banks*, „Journal of Financial Services Research” 2016, no. 49(2), s. 175–201.

³¹ N. Chan, A. Milne, *The Legal Entity Identifier: A Catalyst for Financial Data Standardization*, SWIFT Institute Working Paper No. 2019-001, s. 5–6.

³² *Ibidem*, s. 7–8.

instrumentami pochodnymi do repozytoriów transakcji. W praktyce oznacza to, że największe podmioty finansowe w Polsce – banki, fundusze inwestycyjne, spółki giełdowe – uzyskały już identyfikatory LEI. Niemniej przepisy krajowe nie przewidują mechanizmów wykorzystania tych identyfikatorów – przykładowo Prawo bankowe nie przewiduje obowiązku ujawnienia LEI przez bank w toku postępowań administracyjnych, zaś formularze KRS nie zawierają pól umożliwiających wpisanie numeru LEI³³.

Z perspektywy interoperacyjności danych prawnych i administracyjnych jest to niewykorzystana szansa. Uzupełnienie przepisów o obowiązek ujawnienia LEI – tam, gdzie podmiot już go posiada – umożliwiłoby integrację danych krajowych z międzynarodowymi bazami GLEIF. Propozycje tego typu były formułowane w literaturze jako element budowy europejskiej infrastruktury danych o podmiotach gospodarczych³⁴.

Wyniki badania empirycznego wykazały również potencjał wykorzystania LEI w sektorach dotąd nieobjętych jego obowiązkowym stosowaniem, takich jak zamówienia publiczne. Przykładowo w przetargach prowadzonych przez Urząd Zamówień Publicznych można byłoby wprowadzić wymóg podania LEI przez wykonawców, co pozwoliłoby na automatyczne sprawdzanie ich powiązań kapitałowych i właścicielskich w skali globalnej – poprzez bazę GLEIF. Przeprowadzona analiza z wykorzystaniem narzędzi sztucznej inteligencji wykazała, że obecne regulacje krajowe w tym zakresie w ogóle nie odwołują się do LEI, mimo iż nie istnieją przeszkody prawne na poziomie unijnym, by go wprowadzić.

Rozszerzenie stosowania LEI napotyka jednak również ograniczenia. Po pierwsze, jak wskazuje literatura, globalny identyfikator sam w sobie nie jest wystarczający – konieczne są odpowiednie bodźce do jego stosowania. Dla wielu mniejszych podmiotów koszt uzyskania i utrzymania LEI może być nieuzasadniony ekonomicznie, jeżeli nie uczestniczą w regulowanym rynku finansowym³⁵. Po drugie, skuteczna implementacja LEI wymaga, by systemy informatyczne organów publicznych były w stanie obsługiwać ten identyfikator i komunikować się z rejestrem GLEIF. Brakuje także rozwiązań legislacyjnych, które integrowałyby nadanie LEI z innymi procedurami – np. przy rejestracji spółki w KRS.

Z perspektywy badań nad efektywnością prawa postulowane zmiany powinny być monitorowane i ewaluowane. Interesującym kierunkiem dalszych badań jest wykorzystanie narzędzi sztucznej inteligencji do śledzenia wpływu implementacji LEI na osiągnięcie celów regulacyjnych, np. zwiększenie wykrywalności nadużyć, poprawa interoperacyjności rejestrów, zmniejszenie obciążeń informacyjnych dla przedsiębiorców. Uzyskane wyniki uzasadniają rekomendację stopniowego

³³ Por. analiza aktów prawnych zawarta w części metodologicznej niniejszego opracowania.

³⁴ C. Zhang, C. Wang, J. Qiu, *Adopting the Legal Entity Identifier in the EU business registers: Challenges and opportunities*, „European Business Law Review” 2020, no. 31(4), s. 545–568.

³⁵ N. Chan, A. Milne, *The Legal Entity...*, s. 14–15.

rozszerzania zastosowania LEI w kolejnych sektorach gospodarki – w szczególności tam, gdzie identyfikacja powiązań między podmiotami ma znaczenie systemowe.

Ustalenia z analizy AI – uzupełniające obserwacje

Zastosowanie dużego modelu językowego (LLM) w analizie korpusu aktów normatywnych ujawniło dodatkowe wzorce i anomalie, które nie były bezpośrednio widoczne w ramach klasycznej analizy dogmatycznej. Analiza ta pełniła zatem funkcję wspomagającą, prowadząc do odkrycia istotnych niespójności oraz potencjalnych luk systemowych w zakresie normatywnej identyfikacji podmiotów prawnych.

Po pierwsze, model AI wykazał znaczną niespójność terminologiczną w aktach prawnych – taka terminologia, jak *osoba prawna*, *podmiot prawny*, *jednostka organizacyjna* lub *podmiot zbiorowy*, stosowana jest często zamiennie, mimo że niejednokrotnie obejmuje różne zakresy znaczeniowe. Przykładowo Kodeks postępowania administracyjnego posługuje się pojęciem *strona*, które obejmuje zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, podczas gdy ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych operuje definicją terminu *podmiot zbiorowy* tworzoną wyłącznie na potrzeby tej regulacji³⁶. Model AI zidentyfikował kilkanaście różnych definicji odnoszących się w istocie do kwestii określenia zdolności prawnej i podmiotowości prawnej, jednak nieskoordynowanych ze sobą terminologicznie ani systemowo.

Zidentyfikowana przez AI wielość nieskoordynowanych definicji potwierdza znane z doktryny postulaty konieczności odwoływania się do definicji kodeksowych, w szczególności zawartych w Kodeksie cywilnym, zamiast tworzenia autonomicznych, doraźnych ujęć terminologicznych w aktach szczególnych³⁷. Taka praktyka legislacyjna utrudnia bowiem interoperacyjność danych oraz pogłębia fragmentację ewidencyjną w praktyce administracyjnej.

Po drugie, analiza empiryczna modelu AI pozwoliła na identyfikację luki systemowej w zakresie braku normy prawnej wymagającej jednoznacznego powiązania numerów identyfikacyjnych w przypadku zmiany formy prawnej podmiotu. W obecnym stanie prawnym przekształcenie formy organizacyjno-prawnej – np. ze spółki cywilnej w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością – skutkuje nadaniem nowego numeru KRS, NIP i REGON. Niemniej nowy podmiot kontynuuje działalność prawną poprzednika, co w świetle zasady sukcesji uniwersalnej

³⁶ Por. art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. 2023, poz. 775); art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. 2023, poz. 659).

³⁷ L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2015, s. 112–114.

powinno się wiązać z kontynuacją także w obszarze identyfikacyjnym. Model AI wykazał jednak, że w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym brak jest normy, która przewidywałaby „zlinkowanie” dotychczasowego i nowego numeru KRS, co uniemożliwia automatyczne powiązanie danych historycznych³⁸.

Tymczasem system LEI przewiduje wprost mechanizm sukcesji identyfikatora – w przypadku przekształceń organizacyjnych kod LEI przypisywany jest sukcesorowi prawnemu, co zapewnia ciągłość identyfikacyjną³⁹. Wprowadzenie analogicznego rozwiązania w krajowym systemie ewidencji mogłoby istotnie poprawić transparentność i spójność identyfikacyjną podmiotów. Brak takiej normy skutkuje dzisiaj koniecznością manualnego ustalania ciągłości działalności, co jest czasochłonne i podatne na błędy.

Reasumując, przeprowadzona analiza empiryczna z wykorzystaniem narzędzi AI nie tylko potwierdziła ogólny problem fragmentacji systemu identyfikacji podmiotów prawnych, lecz pozwoliła również na ujawnienie konkretnych przypadków niespójności pojęciowej oraz braku regulacyjnego „wiązanego” danych identyfikacyjnych w czasie. Są to istotne ustalenia, które mogą stanowić podstawę dla dalszych prac legislacyjnych i wdrożeniowych w zakresie interoperacyjności systemów rejestrowych.

Wnioski i postulaty *de lege ferenda*

Przeprowadzona analiza wykazała, że integracja klasycznych i nowoczesnych metod badawczych – w szczególności połączenie dogmatyki prawniczej z eksploracyjną analizą z wykorzystaniem narzędzi AI – umożliwia pogłębione ujęcie zjawiska rozproszenia regulacji dotyczących identyfikacji podmiotów prawnych. Poniżej zestawiono kluczowe ustalenia oraz wynikające z nich postulaty *de lege ferenda*:

1. Utrwalona fragmentacja normatywna stanowi poważną barierę dla efektywności prawa. W systemie obowiązujących regulacji brakuje wspólnej podstawy terminologicznej i jednolitych zasad identyfikacji podmiotów, co utrudnia zarówno organom publicznym, jak i uczestnikom obrotu prawnego skuteczne ustalenie tożsamości danego podmiotu. Brak interoperacyjności rejestrów i wielość definicji powodują osłabienie przejrzystości oraz niespójność semantyczną. W gospodarce sieciowej – opartej na powiązaniach między wieloma podmiotami – stanowi to istotne zagrożenie dla celów nadzoru i przeciwdziałania nadużyciom⁴⁰.

³⁸ Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. 2023, poz. 685).

³⁹ GLEIF, *GLEIF Registration Manual: Level 1 Data*, wersja 1.6, grudzień 2022, s. 21–22, <https://www.gleif.org> (15.05.2025).

⁴⁰ J. Carmassi, R.J. Herring, *Corporate Structures, Transparency, and Resolving Systemic Risk in Banking*, „European Economy Discussion Papers” 2016, no. 36, s. 17.

2. Kod LEI jako narzędzie porządkujące posiada wysoki potencjał regulacyjny. Dotychczasowe doświadczenia jego zastosowania w sektorze finansowym wykazały, że stanowi on skuteczny instrument poprawy jakości danych i identyfikowalności podmiotów. W tym kontekście zasadnym postulatem jest rozszerzenie obowiązku posiadania LEI na wybrane kategorie podmiotów gospodarczych uczestniczących w istotnych segmentach rynku – np. wykonawców w zamówieniach publicznych, beneficjentów pomocy publicznej czy podmioty przekraczające określony próg obrotu. Wprowadzenie takiego obowiązku powinno mieć charakter progresywny i być wspierane ułatwieniami proceduralnymi, np. przez integrację nadania LEI z procesem rejestracji spółki⁴¹.
3. Integracja LEI z krajową infrastrukturą rejestrową jest konieczna niezależnie od zakresu obowiązku jego posiadania. *De lege ferenda* należy postulować nowelizację takich aktów prawnych, jak ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym, ustawa o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników oraz ustawy sektorowe (np. Prawo bankowe, ustawa o funduszach inwestycyjnych), tak aby umożliwić uwidacznianie kodu LEI w rejestrach publicznych. Informacja ta powinna być traktowana jako fakultatywna, lecz strukturalnie zintegrowana z formularzami i systemami zapytań, co pozwoliłoby na łączenie danych krajowych i międzynarodowych⁴².
4. Harmonizacja terminologii i ujednoczenie definicji legalnych wymaga przeglądu obowiązującego ustawodawstwa. Podstawowe pojęcia, takie jak *osoba prawna*, *jednostka organizacyjna* czy *podmiot zbiorowy*, powinny być definiowane w sposób systemowy – bądź jednolicie, bądź przez odesłania do regulacji ogólnych, takich jak Kodeks cywilny. W wyjątkowych przypadkach, takich jak regulacje prawa karnego czy podatkowego, dopuszczalne są definicje wyspecjalizowane, jednak z zachowaniem ich spójności z ogólnym systemem pojęć. Harmonizacja ta jest istotna również z punktu widzenia skuteczności narzędzi algorytmicznych, których działanie opiera się na stabilności i przewidywalności języka prawnego⁴³.
5. Zastosowanie narzędzi AI w procesie legislacyjnym i stosowaniu prawa powinno stać się przedmiotem instytucjonalnych mechanizmów wspierających. Postuluje się m.in., aby przed wdrażaniem obszernych nowelizacji przeprowadzać automatyczną analizę kolizyjności terminologii oraz zgodności nowych pojęć z obowiązującym systemem. W zakresie egzekucji prawa narzędzia AI mogłyby wspomagać organy administracji i nadzoru w identyfikacji

⁴¹ N. Chan, A. Milne, *The Global LEI System and Regulatory Arbitrage*, „Journal of Financial Regulation and Compliance” 2019, no. 27(4), s. 483–484.

⁴² Por. np. art. 34 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. 2023, poz. 685).

⁴³ H. Surden, *Artificial intelligence...*, s. 1321–1325.

sieci powiązań między podmiotami, śledzeniu historii przekształceń oraz wykrywaniu anomalii w danych rejestrowych. Wymaga to jednak inwestycji w rozwój kompetencji cyfrowych oraz stworzenia odpowiednich ram prawnych dla stosowania sztucznej inteligencji w administracji⁴⁴.

Podsumowując, przedstawione w niniejszym opracowaniu propozycje wskazują na potrzebę gruntownego uporządkowania systemu identyfikacji podmiotów w polskim porządku prawnym. Postulaty *de lege ferenda*, takie jak rozszerzenie zastosowania LEI, jego integracja z rejestrami krajowymi, harmonizacja terminologiczna oraz wspieranie legislacji narzędziami AI, stanowią odpowiedź zarówno na praktyczne potrzeby administracji publicznej, jak i na wyzwania wynikające z cyfryzacji życia gospodarczego i prawnego. Przyjęcie tych postulatów może się przyczynić do poprawy efektywności, przejrzystości oraz spójności systemu prawnego, a jednocześnie umożliwić pełniejsze wykorzystanie potencjału nowoczesnych technologii w służbie prawa.

Bibliografia

- Ashley K.D., *Artificial intelligence and legal analytics: new tools for law practice in the digital age*, Cambridge 2017.
- Bottega J.A., Powell L.F., *Creating a linchpin for financial data: Toward a universal legal entity identifier*, „Journal of Economics and Business” 2011, no. 64(2).
- Carmassi J., Herring R., *The corporate complexity of global systemically important banks*, „Journal of Financial Services Research” 2016, no. 49(2–3).
- Chan K.K., Milne A., *The global legal entity identifier system: How can it deliver?*, „Journal of Risk and Financial Management” 2019, no. 12(1).
- Financial Stability Board, *A Global Legal Entity Identifier for Financial Markets*, Basel 2012.
- Katz, D.M., *Quantitative legal prediction – or – how I learned to stop worrying and start preparing for the data-driven future of the legal services industry*, „Emory Law Journal” 2013, no. 62(4).
- Law as Data: Computation, Text, and the Future of Legal Analysis*, red. M.A. Livermore, D.N. Rockmore, Santa Fe 2019.
- McGinnis J.O., Pearce R.G., *The great disruption: How machine intelligence will transform the role of lawyers in the delivery of legal services*, „Fordham Law Review” 2014, no. 82(6).
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2015.
- Smits J.M., *What is legal doctrine? On the aims and methods of legal-dogmatic research [w:] Methodologies of legal research: which kind of method for what kind of discipline*, red. M. Van Hoecke, Oxford 2012.
- Surden H., *Artificial intelligence and law: An overview*, „Georgia State University Law Review” 2019, no. 35(4).
- Wojtkiewicz K.B., *Identyfikacja podmiotów prawnych w systemach governance administracji publicznej: Studium przypadku administracji skarbowej w Polsce* (niepublikowany raport z realizacji projektu nr 2024/08/X/HSS/00945 finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki).

⁴⁴ K.D. Ashley, *Artificial intelligence...*, s. 208–214.

Streszczenie

Artykuł przedstawia innowacyjne podejście do analizy prawa polegające na zastosowaniu narzędzi sztucznej inteligencji, w szczególności dużych modeli językowych (LLM), w identyfikacji norm dotyczących podmiotów prawnych. Celem badań było zmapowanie i ocena regulacji definiujących oraz identyfikujących podmioty prawne w polskim systemie prawnym, ze szczególnym uwzględnieniem globalnego identyfikatora podmiotów prawnych LEI (*Legal Entity Identifier*). We wprowadzeniu omówiono problem fragmentacji systemu prawnego w zakresie identyfikacji podmiotów – poszczególne gałęzie i jurysdykcje posługują się odrębnymi definicjami i rejestrami – co utrudnia efektywne zarządzanie ryzykiem i transparentność obrotu gospodarczego. Następnie zaprezentowano stan badań nad metodyką prawniczą, podkreślając dominację tradycyjnej metody dogmatycznoprawnej oraz rozwijające się podejścia empiryczne z użyciem narzędzi informatycznych (w tym AI). W części metodologicznej opisano kombinację metod: dogmatycznoprawnej (analiza tekstów prawnych), funkcjonalnej (ocena spełniania funkcji identyfikacyjnej przez istniejące regulacje) oraz empirycznej z wykorzystaniem AI (automatyczna ekstrakcja i analiza przepisów dotyczących podmiotów prawnych). Wyniki badań wskazują na znaczną fragmentację systemu – zidentyfikowano wiele rozbieżnych definicji i wymogów identyfikacyjnych podmiotów prawnych w różnych aktach prawnych. Jednocześnie dostrzeżono potencjał upowszechnienia identyfikatora LEI jako uniwersalnego standardu mogącego zintegrować rozproszone reżimy identyfikacyjne i poprawić spójność prawa. W konkluzji przedstawiono postulaty *de lege ferenda*, m.in. wprowadzenie szerszego obowiązku stosowania kodu LEI w prawie krajowym i unijnym poza sektorem finansowym, ujednoczenie terminologii dotyczącej podmiotów prawnych oraz wykorzystanie narzędzi AI w procesie legislacyjnym i stosowaniu prawa. Artykuł akcentuje, że integracja nowatorskich metod (AI/LLM) z klasycznymi standardami nauk prawnych umożliwi efektywniejszą analizę i doskonalenie systemu prawa.

Słowa kluczowe: informatyzacja prawa, sztuczna inteligencja, duże modele językowe, podmioty prawne, identyfikator LEI, metodologia prawnicza, fragmentacja prawa, *governance* systemu prawnego

IDENTIFYING LEGAL NORMS ON LEGAL ENTITIES USING ARTIFICIAL INTELLIGENCE: LEGAL SYSTEM FRAGMENTATION AND THE POTENTIAL OF THE LEI IDENTIFIER

Summary

This article presents an innovative approach to legal analysis through the application of artificial intelligence (AI) tools – particularly large language models (LLMs) – to the identification of legal norms concerning legal entities. The study aimed to map and assess the regulations that define and identify legal entities within the Polish legal system, with a specific focus on the global Legal Entity Identifier (LEI). The introduction discusses the problem of system fragmentation in legal entity identification: various branches of law and jurisdictions rely on different definitions and registries, which hampers effective risk management and economic transparency. The literature review highlights the predominance of traditional doctrinal methods in legal scholarship, while noting the growing role of empirical approaches using computational tools, including AI. The methodology combines three perspectives: doctrinal legal analysis (textual examination of legal acts), functional analysis (assessment of whether existing norms fulfill the identification function),

and empirical analysis using AI (automated extraction and processing of legal provisions related to legal entities). The findings reveal a high degree of regulatory fragmentation – multiple, inconsistent definitions and identification requirements for legal entities were found across legal acts. At the same time, the LEI is shown to have significant potential as a universal standard capable of integrating dispersed identification regimes and enhancing legal coherence. The conclusion includes *de lege ferenda* recommendations, such as extending the mandatory use of the LEI beyond the financial sector in both national and EU law, harmonizing legal terminology concerning legal entities, and incorporating AI tools into the legislative and legal application processes. The article argues that integrating innovative methods (AI/LLMs) with classical legal scholarship can significantly improve the analysis and refinement of legal systems.

Keywords: legal informatics, artificial intelligence, large language models, legal entities, Legal Entity Identifier (LEI), legal methodology, legal fragmentation, governance of the legal system

Sławomir Zwolak

Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Filia w Stalowej Woli
ORCID: 0000-0002-4075-4400

**ZGODNOŚĆ INWESTYCJI GOSPODAROWANIA ODPADÓW
Z MIEJSCOWYM PLANEM
ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO****Wprowadzenie**

Zagadnienie zgodności lokalizacji przedsięwzięć budowlanych powiązanych z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest kwestią na tyle złożoną, że dopiero analiza orzecznictwa sądów administracyjnych może przesądzać o tym, czy na danym terenie można realizować inwestycję lub prowadzić określoną działalność. Jest to szczególnie widoczne w przypadku przedsięwzięć związanych z gospodarowaniem odpadami. Powiązanie wymagań zgodności gospodarowania odpadami z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego pojawia się w przypadku zamierzeń kwalifikowanych jako przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko. Dlatego problematyka odpadów zwykle łączona jest z Prawem ochrony środowiska¹. Ochrona środowiska jest wartością, którą ustawodawca nakazuje respektować i chronić podczas planowania przestrzennego zagospodarowania terenów, a zwłaszcza przy stanowieniu aktów planowania przestrzennego, w tym szczególnie przy stanowieniu planu miejscowego².

Związki prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego z Prawem ochrony środowiska wynikają przede wszystkim ze specyfiki przedmiotu obu tych systemów – środowiska i przestrzeni oraz wzajemnych relacji pomiędzy nimi wpływających na podział zadań między organy administracji publicznej³. Ochrona środowiska w wymiarze normatywnym determinuje prawidłowość procesu decydowania o kształcie przestrzeni. Stanowi materialne kryterium uzasadniające wprowadzenie ograniczeń w zakresie prawa do korzystania ze środowiska oraz z prawa

¹ B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020, s. 99.

² Zob. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 202.

³ D. Trzcńska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, s. 363.

własności. Jako wartość w rozumieniu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ wpływa na treść przyjmowanych dokumentów planistycznych i rozwiązań z nich wynikających, dotyczących elementów przestrzeni⁵. W świetle art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶ przez ochronę środowiska rozumie się podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta polega w szczególności na: 1) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; 2) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom; 3) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. W konsekwencji ochrona środowiska jest celem wyznaczonym na gruncie przepisów o ochronie środowiska, co determinuje sposób interpretowania tego pojęcia jako wartości wytyczającej kierunek przyjmowanych rozwiązań w treści aktów planistycznych. Zatem zapewnienie ochrony środowiska jest istotnym elementem w procesie decydowania o kształcie przestrzeni.

W ramach gospodarowania przestrzenią dość istotne znaczenia ma właściwe gospodarowanie odpadami. Cechą przedmiotu prawa gospodarki odpadami jest relacja określająca zależność zachodzącą między normami Prawa ochrony środowiska i prawa gospodarczego w procesie gospodarowania odpadami⁷. Jak stanowi art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁸, gospodarowanie odpadami to: 1) zbieranie, transport lub przetwarzanie odpadów; 2) nadzór nad wymienionymi działaniami; 3) późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów; 4) działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie nimi. Jako przedsięwzięcia inwestycyjne dotyczące gospodarowania odpadami zaliczyć można: spalarnie odpadów, składowiska, zbieranie odpadów, a także większość instalacji, w których przetwarza się odpady.

Wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że cały system gospodarowania i gospodarki odpadami jest działalnością regulowaną, w której dostrzec można związek z Prawem ochrony środowiska⁹.

Uwarunkowania decyzji środowiskowej w zakresie zgody na gospodarowanie odpadami

Wpływ i zakres oddziaływania na środowisko projektowanych inwestycji związanych z postanowieniami planu miejscowego łączy się z wydaniem decyzji

⁴ Dz.U. 2024, poz. 1130 ze zm. (dalej: u.p.z.p.).

⁵ D. Trzecińska, *Prawo planowania...*, s. 389.

⁶ Dz.U. 2025, poz. 647 (dalej: p.o.ś.).

⁷ P. Korzeniewski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014, s. 115.

⁸ Dz.U. 2023, poz. 1587 ze zm. (dalej: u.o.).

⁹ B. Rakoczy, *Ochrona środowiska...*, s. 100–102.

o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁰ właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia¹¹. Do wniosku należy dołączyć m.in.: 1) w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko – raport o oddziaływaniu na środowisko, a w przypadku gdy wnioskodawca wystąpił o ustalenie zakresu raportu w trybie art. 69 u.u.i.ś. – kartę informacyjną przedsięwzięcia; 2) w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko – kartę informacyjną przedsięwzięcia.

Jednym z najważniejszych elementów postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, który powstaje na użytek postępowania wiążącego się z realizacją inwestycji budowlanych¹². Ma on ułatwić ustalenie wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją planowanego przedsięwzięcia¹³. Sporządzenie raportu nie zwalnia organu od czynienia własnych ustaleń w zakresie ochrony środowiska, zmierzających do zweryfikowania przedstawionych danych, bowiem to właśnie organ, kierując się logiką, doświadczeniem życiowym i oceniając spójność jego zapisów z pozostałym materiałem dowodowym, powinien ocenić przydatność raportu dla rozstrzygnięcia¹⁴. Przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko wymaga realizacji następujących planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko: 1) planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko został stwierdzony w drodze postanowienia przez właściwy organ do wydania decyzji środowiskowej albo jeżeli o jej przeprowadzenie wystąpi podmiot planujący podjęcie realizacji przedsięwzięcia lokalizowanego na obszarach objętych formami ochrony przyrody¹⁵. Przystąpienie zarówno do przeprowadzenia oceny planowanego przedsięwzięcia, mogącego zawsze oddziaływać na środowisko, jak i do analizy w zakresie potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej poprzedza

¹⁰ Dz.U. 2025, poz. 1112 ze zm. (dalej: u.u.i.ś.).

¹¹ Zob. art. 73 ust. 1 u.u.i.ś.

¹² P. Korzeniowski, *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno-administracyjne*, Warszawa 2012, s. 87.

¹³ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 marca 2014 r., sygn. II SA/Rz 792/13, LEX nr 1447520.

¹⁴ M. Bielecki, *Proces inwestycyjno-budowlany – aspekty prawne*, Warszawa 2016, s. 144.

¹⁵ Zob. art. 59 ust. 1 u.u.i.ś.

analizą zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁶.

Stwierdzenie tej zgodności musi z kolei poprzedzać wszelkie inne czynności organu załatwiającego wniosek, w tym także skierowanie sprawy na etap uzgodnieniowy z organem współdziałającym, tj. regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Jeśli w ramach dokonywanej analizy w kwestii zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami planu miejscowego okaże się, że budzi wątpliwości, iż plan ten wyklucza na przedmiotowym terenie powstanie tego przedsięwzięcia, to dalsze procedowanie wydaje się bezprzedmiotowe, a nawet szkodliwe. Dlatego wyłącznie uznanie przez organ załatwiający wniosek inwestora, że zachodzą warunki do stwierdzenia zgodności przedsięwzięcia z planem miejscowym, powinno prowadzić do uruchomienia kolejnego etapu postępowania. Tak rozumiana regulacja art. 80 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 1 u.u.i.ś. wskazuje na to, że biorący udział w postępowaniu administracyjnym jako organ współdziałający regionalny dyrektor ochrony środowiska nie ma kompetencji do wypowiedzania się na temat zgodności projektowanego przedsięwzięcia z planem miejscowym, bowiem kwestia roli tego planu przy wydawaniu decyzji należy do organu właściwego w sprawie¹⁷. Jeżeli taka analiza zakończy się stwierdzeniem niezgodności, to organ administracji będzie zobowiązany odmówić zgody na realizację przedsięwzięcia inwestycyjnego związanego z gospodarowaniem odpadów. Wskazuje się, że jeśli inwestycja jest sprzeczna z postanowieniami planu miejscowego, to organ nie ma obowiązku przeprowadzać postępowania wyjaśniającego, które byłoby zbędne i niecelowe¹⁸. Zatem należy przyjąć stanowisko, że jeżeli planowane zamierzenie jest niezgodne z ustaleniami planu miejscowego, to inwestor nie uzyska pozytywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a w konsekwencji realizacja inwestycji będzie niemożliwa. Niezgodność przedsięwzięcia z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie obligowała organy administracji publicznej do odmowy wydania zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na ich przetwarzanie¹⁹.

Przeznaczenie terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

Przyznana ustawowo gminie samodzielność planistyczna oznacza, że określenie przeznaczenia terenu należy do gminy, która może to czynić swobodnie,

¹⁶ Zob. art. 59a ust. 1 u.u.i.ś.

¹⁷ A. Plucińska-Filipowicz, *Zgoda na realizację przedsięwzięcia stanowiącego inwestycję budowlaną a postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018, s. 721–722.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. II OSK 329/20, LEX nr 3035603.

¹⁹ Zob. art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.

jednak swoboda ta doznaje ograniczenia w postaci uzgodnień z organami specjalistycznymi projektu aktu planistycznego. Mając na uwadze, że władztwo planistyczne gminy znajduje swoje źródło w przepisach ustaw i Konstytucji RP²⁰, gmina ma obowiązek dbania o to, aby uchwały planistyczne nie tylko były uchwalane w zgodzie z prawem, ale też by pozostawały w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, również wówczas, gdy prawo to ulega zmianom²¹.

Ustalenie przeznaczenia jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego, a jego brak będzie skutkować nieważnością planu i wyeliminowaniem go z obrotu prawnego przez wojewodę bądź przez sąd administracyjny. W planie miejscowym można określić następujące rodzaje przeznaczenia: podstawowe, uzupełniające oraz dopuszczalne, a ustalenia w tym zakresie powinny zwierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający spośród innych terenów. Określając rodzaj przeznaczenia, konieczne jest, aby gmina wskazała zasady ich realizacji²². Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²³ przeznaczenie to oznacza się na trzech poziomach, przy czym pierwszy z nich ma charakter ogólny, ostatni zaś jest bardzo szczegółowy. W przypadku gospodarowania odpadami kluczowe znaczenie mają tereny infrastruktury technicznej, wśród których wyróżnia się tereny gospodarowania odpadami. Te z kolei dzielą się m.in. na tereny składowiska, zakładów unieszkodliwiania czy spalarni. Ich cechą wspólną jest oznaczenie w miejscowym planie kolorem ciemnoszarym i symbolem „O”. Tereny oznaczone w taki sposób wprost przeznaczone są do prowadzenia działalności z zakresu gospodarowania odpadami. Wątpliwości pojawiają się natomiast w przypadku obszarów, których przeznaczenie sformułowane jest w sposób bardziej ogólny, w szczególności odnoszący się do terenów produkcji przemysłowej. W związku z tym powstaje pytanie, czy planowana działalność związana z gospodarowaniem odpadami może wpisywać się w takie przeznaczenie terenu.

Praktyka pokazuje, że jest to zagadnienie szczególnie złożone, bowiem może przesądzać o dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej. Dotyczy to bardzo szerokiego kręgu przedsiębiorców, w tym zajmujących się gospodarką cyrkularną (gospodarka obiegu zamkniętego). Przykładowo zakład przemysłowy zamierza zastąpić wykorzystane surowce materiałem przeznaczonym do recyklingu, a więc jego działalność związana z przetwarzaniem odpadów z reguły będzie

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

²¹ Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. II OSK 953/09, LEX nr 597979.

²² J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 175.

²³ Dz.U. 2021, poz. 2404.

wymagać uzyskania zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Wówczas może pojawić się wątpliwość, czy działalność tego typu w ogóle może być w określonym miejscu prowadzona, skoro przeznaczenie terenu w planie miejscowym określono jako tereny produkcji przemysłowej.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym prezentowane są dwa główne stanowiska. Pierwszy pogląd, korzystny dla inwestora, stanowi, że gospodarowanie odpadami może się odbywać nie tylko na terenach jednoznacznie przeznaczonych w planie miejscowym, ale również na tych, które nie wykluczają gospodarowania odpadami. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego plan miejscowy nie powinien wprowadzać ograniczeń w zakresie rodzajów dopuszczalnej działalności na terenach przeznaczonych na obsługę produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych. W szczególności nie powinien wyłączać działalności uciążliwej dla środowiska lub polegającej na zbieraniu odpadów. Nadto za takim wyłączeniem nie może przemawiać również to, że tereny przeznaczone na gospodarowanie odpadami określane są w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego symbolem „O”. Wąska wykładnia przepisów rozporządzenia nie może prowadzić do uznania, że gospodarowanie odpadami będzie się odbywało tylko na ściśle przewidzianych do tego terenach, bowiem konsekwencją tego stanu rzeczy będzie nieuzasadnione ograniczenie władztwa planistycznego gminy oraz swobody działalności gospodarczej inwestora²⁴. Obowiązku zamieszczenia w planie miejscowym terenów przeznaczonych na gospodarowanie odpadami, oznaczonych symbolem „O”, nie przewiduje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która dodatkowo dopuszcza lokalizację innego przedsięwzięcia związanego z gospodarowaniem odpadami, tj. składowiska odpadów, nawet w sytuacji braku miejscowego planu, w oparciu o ustalenia decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, ani tym bardziej nie wynika to z charakteru rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym nie sposób uznać, że jeżeli plan miejscowy nie przewiduje wprost określonej działalności, to jest ona zakazana²⁵.

Ustalenie zgodności oceny pomiędzy ustanowionym w planie miejscowym zakazem danego sposobu zagospodarowania a przewidzianym w nim wyraźnie przeznaczeniem wymaga od organu samodzielnych i wnikliwych analiz w celu rozstrzygnięcia, czy nieprzewidziane w sposób wyraźny w planie miejscowym zamierzenie jest na tyle podobne i na tyle nie koliduje z wyraźnymi ustaleniami planu, że jego realizację należy uznać za dopuszczalną²⁶. Potencjalny brak możliwości wydania zezwolenia w świetle art. 46 ust. 1 pkt 3 u.d. w przypadku niezgodności zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z przepisami prawa,

²⁴ Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 1553/16, LEX nr 2200844.

²⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 czerwca 2018 r., sygn. II SA/Gd 208/18, LEX nr 2513894.

²⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 marca 2017 r., sygn. II SA/Wr 844/16, LEX nr 2270532.

w tym prawa miejscowego, nie może być tożsamy z wymogiem prowadzenia takiej działalności, która ma odzwierciedlenie w konkretnych zapisach planu miejscowego²⁷, bowiem jak zauważono w orzecznictwie sądów administracyjnych, co do zasady przeznaczenie terenu pod zabudowę produkcyjno-usługową nie wyklucza realizacji punktu zbierania i przetwarzania odpadów²⁸. Wydaje się, że powyższy pogląd można interpretować z perspektywy wartości mającej największy wpływ na ustalenie przeznaczenia konkretnej nieruchomości, jaką są walory ekonomiczne przestrzeni, które sprowadzają się w istocie do przyjęcia, że przestrzeń jest predestynowana do pełnienia określonej funkcji, gdyż plan miejscowy powinien dążyć do wzmocnienia istniejącego potencjału przestrzeni przejawiającego się w walorach ekonomicznych²⁹. Ma to związek z tym, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może mieć jedynie charakteru statycznego opracowania. Konieczne jest uwzględnienie w planowaniu aspektów ekonomicznych i społecznych składających się na tzw. multiużyteczność paradigmatów planowania przestrzennego³⁰.

W orzecznictwie prezentowane jest też odmienne stanowisko, bardziej niekorzystne z punktu widzenia inwestora. Przeznaczenie terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinno być określone możliwie precyzyjnie. Nie można jednak z wymogu precyzyjności wyprowadzać obowiązku organu planistycznego do formułowania szczegółowych zakazów lokalizacji określonych przedsięwzięć na danym terenie, gdy teren ten ma określone, nadane mu przez plan miejscowy przeznaczenie podstawowe. Byłoby to zbędne z punktu widzenia nie tylko techniki prawodawczej, ale i logiki rozumowania prawniczego. Przeznaczenie określonego terenu na konkretny cel samo w sobie oznacza niedopuszczalność realizacji na tym terenie celu innego³¹. Jeżeli teren przeznaczony jest na lokalizację obiektów produkcyjnych oraz składów i magazynów zlokalizowanych na terenach zabudowy techniczno-produkcyjnej, to dopuszczenie na nim działalności polegającej na przetwarzaniu odpadów stałoby w sprzeczności z odrębnym sposobem oznaczania poszczególnych przeznaczeń. Dodatkowo naruszałoby wykładnię systemową, która jednoznacznie wskazuje na zamiar wykluczenia możliwości lokalizacji na wskazanym terenie inwestycji generujących środowiskowe zagrożenia³². Dlatego wprowadzenie przez gminę w planie miejscowym ograniczeń w zakresie gospodarowania odpadami nie wiąże się z nieuzasadnionym

²⁷ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24 listopada 2024 r., sygn. II SA/Rz 1243/21, LEX nr 3294602.

²⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 czerwca 2018 r., sygn. II SA/Gd 208/18, LEX nr 2513894; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 października 2020 r., sygn. II SA/Sz 579/20, LEX nr 3096406.

²⁹ A. Sypnicki, *Zasada proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2021, s. 196.

³⁰ K. Kucharski, *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanym dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2020, s. 116.

³¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 sierpnia 2023 r., sygn. IV SA/Po 196/23, LEX nr 3611535.

³² Wyrok NSA z dnia 29 września 2016 r., sygn. II OSK 3214/14, LEX nr 2818485.

ograniczeniem władztwa planistycznego czy też swobodą działalności gospodarczej, ale wynika z samej istoty kształtowania przez gminę zasad ochrony środowiska i przyrody³³. Organ planistyczny nie ma obowiązku szczegółowego określenia zakazów obowiązujących na danym terenie. Byłoby to zresztą zbędne wobec jednoznacznego określenia w planie miejscowym, jaka działalność jest dopuszczalna. Nie wydaje się właściwe przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym gospodarowanie odpadami możliwe byłoby tylko na terenach oznaczonych³⁴.

Na tle analizy zagadnienia związanego z badaniem zgodności lokalizacji planowanej inwestycji z ustaleniami planu miejscowego należy zauważyć, że nie można dokonywać wykładni przepisów takiego aktu według reguł, które prowadzą do całkowicie sprzecznych wniosków wynikających z zastosowania reguł wykładni gramatycznej i systemowej. Z tego też względu w określonych sytuacjach nie sposób ograniczać interpretacji przepisów tylko do ich warstwy językowej, gdyż na skutek zmieniającego się otoczenia prawnego podlegać one muszą również systemowej i celowościowej wykładni prawa³⁵, wraz ze zmieniającymi się stosunkami społecznym następują bowiem zmiany norm prawa, niekiedy zaś dotychczasowym pojęciom nadawane są nowe znaczenia. Z tego powodu nie sposób pomijać także zasad wykładni dynamicznej, której celem jest zapewnienie adekwatności prawa i stosunków społecznych, które ulegając ciągłym zmianom, winny mieć dostosowanie w rozumieniu stosowanych przepisów³⁶. Prawidłowe zinterpretowanie normy prawnej zawartej w planie miejscowym wymaga zatem wyjaśnienia celu, jaki miał prawodawca w momencie powstawania tego unormowania³⁷.

Zagadnienie ustalenia przez plan miejscowy przeznaczenia danej nieruchomości należy widzieć z perspektywy zakresu treściowego planu, przyjmując, że w planie miejscowym dochodzi do ustalenia przeznaczenia terenu, czyli określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. W doktrynie znane jest stanowisko, w którym ustalenie przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym nie może być utożsamiane z nakazem adresowanym do właściciela w zakresie przeznaczenia nieruchomości zgodnie z treścią planu³⁸. Ustalenie przeznaczenia terenu jest w istocie zakazem przeznaczenia nieruchomości w sposób inny niż wskazany w planie. Z uwagi na charakter prawny planu miejscowego ustalenie przeznaczenia nieruchomości jest wiążące dla właściciela. Jednak należy

³³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. II SA/Łd 212/19, LEX nr 2694761.

³⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2022 r., sygn. II SA/Bk 185/22, LEX nr 3358593.

³⁵ Warto zauważyć, że ponadto okolicznością uzasadniającą odejście od sensu językowego przepisu może być też przypadek, gdy wykładnia językowa prowadzi do rozstrzygnięć, które w świetle powszechnie obowiązujących wartości mogą być uznane za rażąco niesłuszne lub niesprawiedliwe. Zob. S. Zwolak, *Wykładnia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 5, s. 50.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. II OSK 953/09, LEX nr 597979.

³⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. II SA/Wr 553/23, LEX nr 3698616.

³⁸ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania...*, s. 169.

zauważyć, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym umożliwia gminie określenie różnego przeznaczenia nieruchomości bez konieczności wiązania konkretnego przeznaczenia z przepisami ustawy. Takie rozwiązanie należy uznać za niewłaściwe³⁹, istotne jest bowiem, że ustalenie przeznaczenia terenu bądź zmiana dokonywana w planie miejscowym stanowi ingerencję w prawo własności nieruchomości, a przez to musi być ona uzasadniona oraz proporcjonalna w stosunków do celów, których osiągnięciu ma służyć⁴⁰. Jeżeli ustalenie przeznaczenia terenu zastosowane w danym planie miejscowym okaże się zbędne do realizacji celu, z którym jest powiązane, to jest to nieuzasadnione ograniczenie prawa własności, ponieważ realizację danego celu można osiągnąć w inny sposób⁴¹. Dopiero po spełnieniu wymogu proporcjonalności można przyjąć, iż dokonane ustalenie przeznaczenia terenu jest zgodne z prawem. Tym samym zasada proporcjonalności jest pierwszym ograniczeniem w zakresie wyboru funkcji dla danej nieruchomości. Obejmuje ona wymóg doboru środków skutecznych, czyli rzeczywiście służących realizacji celów. Inaczej ujmując, zasada ta nakazuje, aby wszelkie ingerencje były racjonalnie wyważone⁴². Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym nakazuje się w procesie planistycznym brać pod uwagę wszystkie interesy zgłaszane przez podmioty prywatne i publiczne, a także dokonywać ich wzajemnego wyważenia⁴³. W konsekwencji w praktyce planistycznej, organy władzy publicznej powinny wybierać tylko metody niezbędne, nastawione na ochronę określonych wartości w stopniu, który nie mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu innych narzędzi. Zatem określone przeznaczenie terenów w planie miejscowym powinno charakteryzować się jak najmniejszą uciążliwością jednostki w kontekście jej prawa do zagospodarowania i zabudowy nieruchomości.

Podsumowanie

Podsumowując przedstawione zagadnienie, należy zauważyć, iż każdy przypadek analizy zgodności planowanego przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego będzie wymagał oceny indywidualnej od organu wydającego decyzję środowiskową, bowiem w tym przypadku mamy do

³⁹ Z. Czarnik, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2, s. 49.

⁴⁰ Wyrok WSA z Poznaniu z dnia 19 lutego 2013 r., sygn. II SA/Po 810/12, LEX nr 1320831.

⁴¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 listopada 2016 r., sygn. IV SA/Po 785/16, LEX nr 2161277.

⁴² D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4, s. 62–63.

⁴³ Z. Niewiadomski, *Kształtowanie się orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego w sprawach planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 372.

czynienia z zestawieniem dwóch wartości – ochroną środowiska z prawem podmiotowym inwestora przejawiającym się w prawie własności i wolności działalności gospodarczej. Należy mieć na uwadze, że cel publiczny, jakim jest ochrona środowiska, nie może wpływać na prawa i wolności posiadacza odpadów w sposób niekontrolowany⁴⁴. Dokonując analizy zgodności planowanego przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, organ wydający decyzję środowiskową powinien przy interpretacji zapisów planu miejscowego kierować się wymogami celu, jakim jest ochrona środowiska, ale przy jednoczesnym uwzględnieniu, że wąskie ujęcie przeznaczenia terenów na gospodarowanie odpadami jest adekwatnym środkiem niezbędnym do ochrony interesu publicznego. Chodzi mianowicie o porównanie przeznaczenia terenów wskazanych na określone funkcje z przedsięwzięciami dotyczącymi gospodarowania odpadami w celu zachowania proporcjonalności między nimi. Istotne jest, iż plan miejscowy wprowadzający dla obszaru określone przeznaczenie musi być uzasadniony interesem publicznym, który w danym przypadku wymaga ochrony. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego zakaz zabudowy – w domyśle pomieszczenia do przewarzenia odpadów – musi być usprawiedliwiony np. z uwagi na potrzeby ochrony środowiska⁴⁵. Zakaz taki określony w planie miejscowym musi być uzasadniony konkretnym, wskazanym w ustawie celem publicznym⁴⁶. Ponadto zakaz taki rozumiany jako ograniczenie danego prawa musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie takiego ograniczenia⁴⁷.

Dokonując analizy tytułowej kwestii, należy zwrócić uwagę, że w kontekście interpretacji poszczególnych zapisów planu miejscowego może mieć zastosowanie ogólna reguła kształtująca pozycję prawną inwestora, a mianowicie: to, co nie jest zabronione, jest dozwolone⁴⁸. W związku z tym należy uznać, że właściwym poglądem na sprawę zgodności inwestycji gospodarowania odpadami z planem miejscowym jest stanowisko stwierdzające, że na terenach, które faktycznie nie wykluczają gospodarowania odpadami, można realizować określone przedsięwzięcie związane z odpadami. Pogląd ten jest rozwiązaniem korzystniejszym dla inwestora i wpisuje się w tendencje uwarunkowań prawnych inwestora z punktu widzenia proinwestycyjnego. Wydaje się, że elementem przesądzającym o ostatecznym przyjęciu poglądu mówiącego o szerszym ujęciu interpretacyjnym odnośnie do gospodarowania odpadami w planie miejscowym jest przede

⁴⁴ A. Barczak, A. Ogonowska, *Zasada proporcjonalności w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów [w:] Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018, s. 484.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. II OSK 440/15, LEX nr 2199055.

⁴⁶ W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 205.

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2015 r., sygn. II OSK 1540/13, LEX nr 1655740.

⁴⁸ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 62.

wszystkim zasada ochrony interesu indywidualnego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pomimo że zapisy planu miejscowego poprzez zamieszczone w nim nakazy i zakazy kształtują dopuszczalne ramy wykonywania własności, to jednak ochrona interesu prawnego przy zagospodarowaniu nieruchomości wynika ze skutecznej ochrony praw podmiotowych, tj. prawa własności, wolności działalności gospodarczej, które posiadają wyjątkowy status społeczny i prawny zarazem. Realizacja tych praw podmiotowych materializuje się w ochronie interesu indywidualnego, co zasadniczo nie koliduje z ogólną zasadą ochrony środowiska, tym bardziej że sfera gospodarowania odpadami objęta jest przez prawo ograniczeniami, a właściciele sąsiednich nieruchomości mają instrumenty prawne do dochodzenia swych praw.

Bibliografia

- Barczak A., Ogonowska A., *Zasada proporcjonalności w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakąła, Warszawa 2018.
- Bielecki M., *Proces inwestycyjno-budowlany – aspekty prawne*, Warszawa 2016.
- Czarnik Z., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2.
- Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P., *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003.
- Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Kijowski D., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4.
- Korzeniowski P., *Instytucje prawne a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno-administracyjne*, Warszawa 2012.
- Korzeniewski P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014.
- Kucharski K., *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanego dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2020.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Niewiadomski Z., *Kształtowanie się orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego w sprawach planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.
- Plucińska-Filipowicz A., *Zgoda na realizację przedsięwzięcia stanowiącego inwestycję budowlaną a postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018.
- Rakoczy B., *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020.
- Sypnicki A., *Zasada proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2021.
- Trzcńska D., *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018.
- Zwolak S., *Wykładnia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 5.

Streszczenie

Elementem proceduralnym na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest analiza stwierdzenia zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Aspekt ten nabiera szczególnego znaczenia, gdyż może przesądzać o dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej. Dlatego istotna jest w tym przypadku właściwa interpretacja zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kontekście dopuszczenia inwestycji dotyczących gospodarowania odpadami. Dominującym poglądem w orzecznictwie sądów administracyjnych jest stanowisko, w którym gospodarowanie odpadami może odbywać się nie tylko na terenach do tego przeznaczonych w planie miejscowym, ale także na tych terenach, które tego nie wykluczają. Za tym poglądem przemawia przede wszystkim ochrona interesu indywidualnego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która urzeczywistnia się w realizacji wolności działalności gospodarczej.

Słowa kluczowe: plan miejscowy, przeznaczenie terenu, gospodarowanie odpadami, ochrona środowiska

COMPLIANCE OF WASTE MANAGEMENT INVESTMENTS WITH THE LOCAL DEVELOPMENT PLAN

Summary

A procedural element at the stage of issuing a decision on environmental conditions is the analysis of the compliance of the project's location with the provisions of the local development plan. This aspect becomes particularly important because it may determine the admissibility of running a business. Therefore, in this case, it is important to properly interpret the provisions of the local development plan in the context of allowing investments in waste management. The dominant view in the jurisprudence of administrative courts is that waste management may take place not only in areas designated for this purpose in the local plan, but also in areas that do not exclude it. This view is supported primarily by the protection of individual interest in spatial planning and development, which is realized in the implementation of freedom of economic activity.

Keywords: local plan, destiny use area, waste management, environmental protection

SPRAWOZDANIA

Mikołaj Truszkowski

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0002-4262-5776

Nawojka Eckhardt

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0009-0006-4561-8228

**SPRAWOZDANIE Z OGÓLNOPOLSKIEJ
KONFERENCJI NAUKOWEJ
„JEDNOSTKA W DEMOKRATYCZNYM PAŃSTWIE PRAWNYM”
(ŁÓDŹ, 20 MAJA 2025 R.)**

20 maja 2025 r. odbyła się Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Jednostka w demokratycznym państwie prawnym”. Wydarzenie to, organizowane przez Koło Naukowe Prawa Konstytucyjnego UŁ we współpracy z Katedrą Prawa Konstytucyjnego UŁ, miało charakter zdalny. Wzięło w nim udział dwudziestu pięciu prelegentów: doktorantów i studentów reprezentujących piętnaście czołowych krajowych uniwersytetów, a także przedstawiciele komitetu naukowego wydawnictwa – dr hab. Monika Haczkowska, prof. PO oraz dr hab. Michał Bartoszewicz, prof. UJD.

W ramach uroczystego otwarcia konferencji wszystkich uczestników przywitała dr hab. Aldona Domańska, prof. UŁ – Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego UŁ. Podkreśliła ona szczególną wagę tematu przewodniego wydarzenia, wybranego przez organizatorów. Następnie głos zabrał opiekun Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego UŁ – dr Jakub Stępień. W dalszej kolejności przystąpiono do części merytorycznej.

W programie konferencji wyodrębniono – poprzez kryterium przedmiotowe – pięć paneli merytorycznych. Pierwszy panel miał charakter *stricte* doktorancki. Wzięli w nim udział przedstawiciele Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych UŁ, Szkoły Doktorskiej UJD w Częstochowie, Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych UJ oraz Centrum Interdyscyplinarnych Studiów Konstytucyjnych UJ. Zaprezentowane referaty dotyczyły koncepcji obywatelskiego nieposłuszeństwa z perspektywy zasady demokratycznego państwa prawnego (mgr Jakub Sromecki),

zakazu naruszania istoty praw i wolności (mgr Aleksandra Trachta), konstytucyjnych gwarancji zakładania fundacji rodzinnych (mgr Anna Warston), casusu rumuńskich wyborów prezydenckich (mgr Marcin Kasperkowiak) oraz gwarancji ochrony pracy i prawa do wypoczynku (mgr Bartosz Ostafin). Warto wskazać, że szczególne zainteresowanie wywołało wystąpienie odnoszące się do przypadku Călina Georgescu jako sprawdzianu dla rumuńskiego demokratycznego państwa prawnego. Referent odniósł się w nim do zagrożeń współczesnych demokracji, których przejawami są: polaryzacja społeczeństwa, wzrost poparcia dla ugrupowań prezentujących skrajne poglądy polityczne, jak również możliwość ingerencji zewnętrznej w postaci finansowania poza komitetem wyborczym kampanii wyborczej kandydata. Po prezentacji zagadnień panelu pierwszego otwarto dyskusję, w której wzięli udział niemal wszyscy obecni uczestnicy. Pytania dotyczyły przede wszystkim kwestii związanych z czasowym ograniczeniem prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (w kontekście możliwości naruszenia istoty prawa do azylu), wykorzystaniem luk w systemie prawa podatkowego w celu omijania opodatkowania (w aspekcie kapitału założycielskiego fundacji rodzinnych), jak również możliwości ograniczenia biernego prawa wyborczego z powodu finansowania kampanii wyborczej przez państwa trzecie (w odniesieniu do casusu rumuńskich wyborów prezydenckich).

W ramach kolejnego panelu poruszono zagadnienia traktujące o warunkach udziału w zamówieniu publicznym z punktu widzenia zakazu dyskryminacji (mgr Barbara Puskarewicz), kwestii relacji wolności słowa i mowy nienawiści (Beata Jackowska), demokracji walczącej w dobie dezinformacji w związku z coraz większą ilością pojawiających się w przestrzeni publicznej fake newsów (Dominik Lotycz), zasadzie równości (Gabriela Kwiecińska, Alicja Michalec) oraz funkcjonowaniu praw człowieka w kontekście globalnych przemian (Bartosz Janisz). Problematykę tę przedstawili prelegenci z WSPiA Rzeszowskiej Szkoły Wyższej, Uniwersytetu w Białymstoku, Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie oraz Uniwersytetu Jagiellońskiego. Warto wskazać, że w ramach tej części wydarzenia kwestie wolności słowa, dezinformacji oraz warunków udziału w zamówieniu publicznym spotkały się z istotnym odzewem uczestników. W trakcie dyskusji pytania koncentrowały się wokół kolizji wartości ze szczególnym uwzględnieniem przyznania prymatu jednej z nich. Interesujący dyskurs wywiązał się też przy próbie ustalenia, którymi obiektywnymi kryteriami powinien kierować się zamawiający w prawie zamówień publicznych. Podkreślono, że obecne regulacje prawne stwarzają fikcję, zmuszając oferentów do zawiązywania konsorcjów w celu spełnienia sztucznie kreowanych wymogów.

Podczas następnego – trzeciego – panelu głos zabrali uczestnicy z Uniwersytetu Warszawskiego, Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie, Uniwersytetu Łódzkiego oraz Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Odnieśli

się oni do oceny konstytucyjności zawieszenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (Szymon Nieznański), konstytucyjnego prawa do azylu (Filip Surmacz), praktyki realizowania konstytucyjnych praw i wolności (Kinga Płaczek), funkcjonowania specustawy drogowej (Mikołaj Truszkowski) oraz zjawiska lobbingu (Emilia Jackiewicz). W związku z oceną legalności rozwiązań wprowadzonych w specustawie drogowej z perspektywy ochrony prawa własności prelegent przedstawił ogólne założenia tego szczególnego postępowania administracyjnego oraz zagrożenia wynikające z wadliwości interpretacji postanowień specustawy przyjętej w orzecznictwie. Wskazano, że powszechnie przyjęta jedna z linii orzeczniczej prowadzi do naruszenia art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż uniemożliwia ocenę planowanej inwestycji drogowej w świetle wymogów testu proporcjonalności. Na skutek tego dysponent konstytucyjnie chronionego prawa własności pozbawiony jest możliwości realnej ochrony owego *principium*. Jak podkreślono – z analizy orzecznictwa wynika, że organy władzy publicznej występujące w charakterze inwestora przedkładają w sposób automatyczny (bez dodatkowych analiz) interes wspólnoty samorządowej nad interesem prywatnym. W ramach dyskusji starano się ustalić, czy *clou* problemu prawnego tkwi w art. 11e ustawy, czy w całokształcie jej przepisów.

W kolejnej części wydarzenia referaty przedstawili uczestnicy z Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Uniwersytetu Łódzkiego oraz Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Wystąpienia dotyczyły ochrony zdrowia publicznego jako materialnoprawnej przesłanki ograniczenia wolności osobistej w czasie pandemii COVID-19 (Klaudia Ramotowska), jak również szczególnego wskazania na naruszenia wolności religii w tym okresie (Jolanta Andrzejewska), realiów funkcjonowania praw i wolności obywatelskich w okresie tej pandemii (Bartosz Pałucki), problematyki braku reprezentacji kobiet w Senacie RP (Klaudia Żbikowska, Jakub Milarski) oraz przymusu wyborczego (Nawojka Eckhardt). Oceny ostatniego ze wskazanych zagadnień dokonano z perspektywy analizy, czy jego wprowadzenie jest szansą, czy przejawem klęski demokracji. Przedstawiono regulacje dotyczące obowiązku wyborczego w wybranych państwach demokratycznych, ze szczególnym uwzględnieniem Belgii, oraz wskazano za i przeciw jego wprowadzenia w polskim systemie prawnym. Podkreślono możliwość wzmocnienia legitymacji uzyskanego mandatu społecznego oraz ugruntowania uczestnictwa w wyborach jako postawy obywatelskiej. Z drugiej strony analizowane rozwiązanie w ocenie referentki może prowadzić do nieprzemyślanego przez wyborców aktu głosowania. Dodatkowo powinnośc ta jest krokiem radykalnym, mogącym wskazywać na brak możliwych do zaferowania przez władzę publiczną innych środków profrekwencyjnych.

W ramach ostatniej części paneliści z Uniwersytetu Łódzkiego, Uniwersytetu Jana Długosza w Częstochowie oraz Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach omówili zagadnienia dotyczące aspektów karnoprosesowych. Wystąpienia odnosiły się

do ustawy o bestiach (Krystian Kalicki), gwarancji rzetelnego i jawnego procesu (Karol Bogdański) oraz ingerencji prawnokarnej w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności (mgr Katarzyna Mróz). Szczególne zainteresowanie wzbudziły tezy wygłoszone przez ostatnią prelegentkę. Referentka dokonała analizy dopuszczalnego zakresu ingerencji ustawodawcy w prawa i wolności konstytucyjne jednostki w świetle zaostrożania represji karnej, odnosząc się do najnowszych nowelizacji prawa karnego umotywowanych populizmem penalnym. Uczestnicy konferencji w czasie dyskusji rozważyli faktyczny wpływ konstytucyjnej zasady proporcjonalności na rozwój prawa karnego.

Zamknięcia konferencji dokonała Kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego UŁ – dr hab. Aldona Domańska, prof. UŁ, opiekun Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego UŁ – dr Jakub Stępień oraz Mikołaj Truszkowski i Nawojka Eckhardt – sekretarze Komitetu Organizacyjnego.

AFILIACJE

Szymon Bernard Bizior – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ORCID: 0009-0007-2712-7203

Anna Chochowska – Państwowa Akademia Nauk Stosowanych im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu, ORCID: 0000-0002-4146-9951

Nawojka Eckhardt – Uniwersytet Łódzki, ORCID: 0009-0006-4561-8228

Kinga Gajewska – Uniwersytet Warszawski, ORCID: 0009-0007-1049-0946

Wojciech J. Kosior – Uniwersytet Rzeszowski, ORCID: 0000-0002-4710-4523

Rita Klosowska-Lasek – Uniwersytecki Szpital Kliniczny im. Fryderyka Chopina w Rzeszowie, ORCID: 0009-0008-7656-4028

Wojciech Lasek – Uniwersytet Rzeszowski, ORCID: 0000-0002-0032-2283

Sławomir Pawłowski – Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu, ORCID: 0000-0002-2060-6638

Agnieszka Romanko – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, ORCID: 0000-0001-9206-747X

Karolina Świeca – Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, ORCID: 0000-0001-8261-2737

Mikołaj Truszkowski – Uniwersytet Łódzki, ORCID: 0000-0002-4262-5776

Daniel Wiśniewski – Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie, ORCID: 0009-0006-6601-0203

Katarzyna B. Wojtkiewicz – Uniwersytet SWPS, ORCID: 0000-0003-0630-4139

Sławomir Zwołak – Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Filia w Stalowej Woli, ORCID: 0000-0002-4075-4400

