

---

# ACTA IURIDICA

---

## *Resoviensia*

---

NR 2(53)/2026

pod redakcją naukową  
Jakuba M. Łukasiewicza

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



WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU RZESZOWSKIEGO  
RZESZÓW 2026

Redaktor naczelny  
dr hab. JAKUB M. ŁUKASIEWICZ, prof. UR

Z-ca redaktora naczelnego  
dr KATARZYNA SZWED

Redaktorzy tematyczni  
dr hab. ROMAN ULIASZ, prof. UR ; dr hab. ELŻBIETA FERET, prof. UR;  
dr hab. ANETA ARKUSZEWSKA, prof. UR; dr. hab. ANNA KOŚCIÓŁEK, prof. UR;  
dr hab. DAGMARA KUŹNIAR-KWIATEK, prof. UR; dr hab. ARTUR ŁUSZCZYŃSKI, prof. UR;  
dr hab. AGATA BARCZEWSKA-DZIOBEK, prof. UR

Redaktor statystyczny  
AGATA JANAS  
Sekretarz redakcji  
dr JUSTYNA CIECHANOWSKA

Asystent redakcji  
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 Vigliani Ferraro (University “Mediterranea” of Reggio Calabria – Italy)

Opracowanie redakcyjne i korekta  
BERNADETA LEKACZ

Opracowanie techniczne  
EWA KUC

Łamanie  
BARBARA DRAŹEK-OCZOŚ

Projekt okładki  
JULIA SOŃSKA-LAMPART

© 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

2256

WYDAWNICTWO UNIwersytetu Rzeszowskiego

35-959 Rzeszów, ul. prof. Stanisława Pignonia 6

tel.: 17 872 13 69 (kolportaż), 17 872 14 26 (sekretariat)

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

wydanie I; format B5; ark. wyd. 14; ark. druk. 12,75; zlec. red. 26/2026

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

**SPIS TREŚCI****ARTYKUŁY**

MAREK ANTAS

Problem utraty przez Krajową Radę Sądownictwa tożsamości konstytucyjnej ... 9

KRZYSZTOF CHMIELARZ

Przestępstwo publicznego znieważenia Prezydenta RP (art. 135 § 2 k.k.) a granice wolności wypowiedzi ..... 33

LIDIA LIJEWSKA

Znaczenie zasady *fair balance* dla prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego w orzecznictwie ETPC ..... 52

WOJCIECH J. KOSIOR

Tradycje romanistyczne w orzecznictwie sądowym w sprawach cywilnych ..... 71

AGNIESZKA NAROŻNIAK

O wartościach w polskim prawie migracyjnym w zmieniającej się rzeczywistości ..... 92

PATRYCJA PIASECKA

Konstytucyjne ograniczenia wykorzystywania nielegalnie pozyskanych dowodów w postępowaniu podatkowym ..... 107

WOJCIECH SARNIK

Prawo przeciw propagandzie – polskie i łotewskie przepisy zakazujące używania symboli nawiązujących do rosyjskiej agresji na Ukrainę ..... 122

DOMINIKA SKOCZYLAS

Prawo do cyberbezpieczeństwa w kontekście prawa do dobrej administracji (e-administracji) ..... 133

MATEUSZ STAWOWSKI

Systemowe konsekwencje orzecznictwa w sprawach frankowych ..... 145

DOMINIK SYPNIEWSKI

Informatyzacja procesu budowlanego. Od założeń reformy do wniosków *ex-post* ... 165

JOANNA ULIASZ

Wpływ szczepień na ochronę zdrowia publicznego w następstwie kryzysu uchodźczego i migracyjnego – aspekty konstytucyjne ..... 175

## SPRAWOZDANIA

IGNACY BUCZYŃSKI

Konferencja naukowa pt. „W Przemyśle o Rafale Taubenschlagu”, Klasztor Franciszkanów św. Marii Magdaleny, Przemyśl 16 stycznia 2026 r. .... 191

**AFILIACJE** ..... 200

**CONTENTS****ARTICLES****MAREK ANTAS**

The problem of losing constitutional identity by the National Council of the Judiciary ..... 9

**KRZYSZTOF CHMIELARZ**

The criminal offence of publicly insulting the President of the Republic of Poland (Art. 135(2) of the Polish Criminal Code) and the limits of freedom of expression ..... 33

**LIDIA LIJEWSKA**

The significance of the principle of fair balance for the right to respect for private and family life in the case law of the ECtHR ..... 52

**WOJCIECH J. KOSIOR**

Roman law traditions in civil court decisions ..... 71

**AGNIESZKA NAROŻNIAK**

Values in Polish migration law in a changing reality ..... 92

**PATRYCJA PIASECKA**

Constitutional restrictions on the use of illegally obtained evidence in tax proceedings ..... 107

**WOJCIECH SARNIK**

Law against propaganda – Polish and Latvian regulations prohibiting the use of symbols referring to Russian aggression of Ukraine ..... 122

**DOMINIKA SKOCZYLAS**

The right to “cybersecurity” in the context of the right to good administration (e-government) ..... 133

**MATEUSZ STAWOWSKI**

Systemic consequences of the rulings on Swiss franc cases ..... 145

DOMINIK SYPNIEWSKI

Digitalisation of the construction process. From the assumptions of the reform  
to ex-post conclusions ..... 165

JOANNA ULIASZ

The impact of vaccination on public health in the context of refugees and the  
migration crisis ..... 175

## **REPORT**

IGNACY BUCZYŃSKI

Academic conference: “Rafał Taubenschlag in Przemyśl” St. Mary’s Francis-  
can Monastery ..... 191

**AFFILIATIONS** ..... 200

# ARTYKUŁY



**Marek Antas**

Sąd Rejonowy w Przemyślu

ORCID: 0000-0002-0753-6137

**PROBLEM UTRATY  
PRZEZ KRAJOWĄ RADĘ SĄDOWNICTWA  
TOŻSAMOŚCI KONSTYTUCYJNEJ<sup>1</sup>**

Komisja Kodyfikacyjna Ustroju Sądów i Prokuratury (dalej: KKUSiP) przygotowała dwa projekty ustaw o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2025 oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>2</sup>. 24 kwietnia 2025 r. opublikowano również zbliżony do nich projekt firmowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości<sup>3</sup>. Preambuła wszystkich tych projektów ustaw wskazuje, że wśród celów regulacji istotne miejsce zajmuje m.in. odbudowa konstytucyjnego stanu praworządności i zaufania obywateli do sędziów i sądów. Wartości te, jak wskazuje się w preambule projektów, zostały podważone wskutek „pozbawienia Krajowej Rady Sądownictwa w latach 2018–2025 tożsamości konstytucyjnej”.

<sup>1</sup> Niniejszy artykuł stanowi rozwinięcie tez sformułowanych przez autora w opinii Stowarzyszenia Absolwentów i Aplikantów KSSiP VOTUM z 25 października 2025 r. Opinia Stowarzyszenia Absolwentów i Aplikantów KSSiP VOTUM do projektu ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018-2025 z dnia 7.10.2025 r., <https://svotum.pl/wp-content/uploads/2025/10/VOTUM-opinia-do-projektu-ustawy-praworzadnosciowej-pazdziernik-2025-p2.pdf>. Tezy te znalazły się w części opinii stanowiącej wyłączny wkład autora niniejszego artykułu (por. s. 94 opinii).

<sup>2</sup> Projekt ustaw o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2025 oraz o zmianie niektórych innych ustaw – wariant z mocy uchwał KRS, <https://www.gov.pl/attachment/211dfcdf-6e99-4e88-b618-fd2cd824b592> (7.05.2025); Projekt ustaw o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018-2025 oraz o zmianie niektórych innych ustaw – wariant z mocy ustawy, <https://www.gov.pl/attachment/c8fba51e-b306-4d29-bb52-57b05bf1c062> (7.05.2025).

<sup>3</sup> Projekt ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2025, <https://www.gov.pl/attachment/7c639c42-9ffe-4b7f-a561-015842957216> (7.05.2025).

Ponadto fundamentalne założenie projektów, iż Krajowa Rada Sądownictwa utraciła swą konstytucyjną tożsamość bezpośrednio, przekłada się na ocenę, iż powołania sędziów na wniosek KRS nie wywołują skutków prawnych przewidzianych w Konstytucji RP. Uzasadnienie projektów KKSUSiP oraz Ministerstwa Sprawiedliwości stwierdza, że „utrata przez obecną Radę tożsamości konstytucyjnej zarówno w zakresie jej składu osobowego, jak i zdolności do stania na straży niezależności i niezawisłości sędziów powoduje, że uchwały w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP wniosków o powołanie sędziego są pozbawione skutków prawnych. (...) Jeżeli mimo to Prezydent RP uwzględni wniosek pochodzący od organu, który nie jest Krajową Radą Sądownictwa w rozumieniu art. 186 ust. 1 Konstytucji RP, to taki wniosek ma podstawę wyłącznie w przepisach rangi ustawowej, a dokonany na jego podstawie akt powołania sędziego przez Prezydenta RP nie jest powołaniem w rozumieniu art. 179 Konstytucji RP”<sup>4</sup>. Osoba poddana takiej procedurze nie jest zatem zdaniem KKUSiP i Ministerstwa Sprawiedliwości sędzią w rozumieniu Konstytucji RP, a jedynie „sędzią ustawowym”, którego *voitum* orzecznicze oraz gwarancje niezawisłości mają swe źródło wyłącznie w ustawie zwykłej<sup>5</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest ocena powyższych twierdzeń odnoszących się do statusu prawnego Krajowej Rady Sądownictwa po 6 marca 2018 r. Aby tego dokonać, należy najpierw jednak ustalić, czy istnieją w ogóle podstawy do stosowania pojęcia *utrata tożsamości konstytucyjnej organu*, a jeżeli tak, to jakie są kryteria służące do określenia, czy utrata tej tożsamości nastąpiła, oraz czy zostały one spełnione w wypadku Krajowej Rady Sądownictwa funkcjonującej po 6 marca 2018 r.

Zadanie to jest w wysokim stopniu utrudnione, w literaturze prawniczej twierdzenie o utracie przez Krajową Radę Sądownictwa tożsamości konstytucyjnej nie zostało bowiem szerzej przedstawione ani uzasadnione. Należy zatem najpierw prześledzić źródła tej koncepcji w judykaturze sądów.

## **Źródła tezy o utracie przez Krajową Radę Sądownictwa tożsamości konstytucyjnej**

Orzeczeniem kluczowym dla problematyki skutków wadliwości sędziowskiej części składu Krajowej Rady Sądownictwa jest uchwała pełnego składu Sądu

---

<sup>4</sup> Zasadnicze motywy projektu ustawy o przywróceniu prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego na podstawie prawa przez uregulowanie skutków uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w latach 2018–2025 oraz o zmianie niektórych innych ustaw, <https://www.gov.pl/attachment/65885526-c3c5-493b-878a-9a858c68e276> (7.05.2025), s. 13. Podobnie: B. Naleziński, M. Pach, P. Tuleja, M. Krzemiński, *Opinia o zgodności z Konstytucją projektów ustaw: Prawo o ustroju sądów powszechnych, Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o uregulowaniu skutków uchwał KRS przygotowanych przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA (15.1.2024 r.)*, „Iustitia” 2024, nr 1–2, s. 64–65.

<sup>5</sup> Zasadnicze motywy projektu..., s. 5.

Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20<sup>6</sup>. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu tego orzeczenia wskazał, że sposób ukształtowania wyboru sędziowskiej części Krajowej Rady Sądownictwa przewidziany w ustawie z dnia 8 grudnia 2017 r. spowodował, iż „w wyniku politycznego wyboru sędziowie nie uzyskali w taki sposób mandatu do reprezentowania środowiska sędziowskiego, które to zadanie powierzone powinno być osobom cieszącym się autorytetem i niezależnością od politycznych wpływów; spowodowało to zasadnicze osłabienie roli KRS jako patrona niezależności sądów i niezawisłości sędziów”<sup>7</sup>. Podobną ocenę sformułował również Trybunał Sprawiedliwości<sup>8</sup> oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka<sup>9</sup>. W nawiązaniu do tych twierdzeń w uchwale składu 7 sędziów Izby Karnej z dnia 2 czerwca 2022 r. (sygn. I KZP 2/22) stwierdzono, że „Krajowa Rada Sądownictwa ukształtowana w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. (...) nie jest organem tożsamym z organem konstytucyjnym, którego skład i sposób wyłaniania reguluje Konstytucja RP, w szczególności w art. 187 ust. 1”<sup>10</sup>. Twierdzenie to powtarza i rozwija uzasadnienie projektów, w którym stwierdza się, że Krajowa Rada Sądownictwa utraciła również „zdolność do wskazywania Prezydentowi RP kandydatów na urząd sędziego w sposób gwarantujący ich bezstronność i niezależność w wymierzaniu sprawiedliwości”<sup>11</sup>.

Warto w tym momencie podjąć próbę uchwycenia znaczenia utraty tożsamości przez Krajową Radę Sądownictwa zgodnie z przytoczonymi wyżej wypowiedziami. Wydaje się, że pojęcie to oznacza utratę bytu przez KRS jako organ konstytucyjny, co otwiera możliwość traktowania jej uchwał jako nieistniejących oraz ignorowania ich treści. Jak jednak ma się to do treści uzasadnienia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2022 r.?

Należy zauważyć, że z twierdzenia o utracie konstytucyjnej tożsamości przez Krajową Radę Sądownictwa Sąd Najwyższy nie wyciągnął wniosków spójnych z wnioskami KKUSiP oraz Ministerstwem Sprawiedliwości, a mianowicie – jak się wydaje – nie przyjmuje, aby KRS utraciła zdolność wskazywania Prezydentowi RP kandydatów na urząd sędziego w ogóle, a także w sposób gwarantujący ich bezstronność i niezależność w wymierzaniu sprawiedliwości. Sąd Najwyższy w sposób wyraźny przesądził bowiem, iż „brak podstaw do przyjęcia *a priori*, że każdy sędzia sądu powszechnego, który uzyskał nominację w następstwie brania udziału w konkursie przed KRS po 6 marca 2018 r., nie spełnia minimalnego

---

<sup>6</sup> LEX nr 3046694.

<sup>7</sup> Pkt 31 uzasadnienia uchwały.

<sup>8</sup> Zob. m.in. wyrok TSUE z 19 listopada 2019 r., C-585/18, pkt 143, LEX nr 2741129.

<sup>9</sup> Zob. m.in. wyrok ETPC 22 lipca 2021 r., skarga nr 43447/19, *Reczkowicz przeciwko Polsce*, pkt 262, [www.hudoc.echr.coe.int](http://www.hudoc.echr.coe.int).

<sup>10</sup> OSNK 2022, nr 6, poz. 22.

<sup>11</sup> Zasadnicze motywy..., s. 2.

standardu bezstronności i każdorazowo sąd z jego udziałem jest nienależycie obsadzony w rozumieniu art. 439 §1 pkt 2 k.p.k. Taka sytuacja zachodzi jedynie w stosunku do sędziów Sądu Najwyższego, którzy otrzymali nominacje w takich warunkach” (pkt 2 uchwały).

Po pierwsze zatem, Sąd Najwyższy wyraźnie potwierdził, że osoby, które uzyskały nominację w następstwie brania udziału w konkursie przed Krajową Radą Sądownictwa po 6 marca 2018 r., nabyły w ten sposób status ustrojowy sędziów, tylko bowiem wówczas aktualna jest ocena, czy spełniają one minimalny standard bezstronności wymagany od osób piastujących urząd sędziego. Pomijając fakt, że teza 2 uchwały oraz jej uzasadnienie w sposób wyraźny mówi o tych osobach jako o sędziach, wniosek taki koreluje z częścią uzasadnienia uchwały, w której Sąd Najwyższy stwierdza, iż „w krajowym obrocie prawnym nie funkcjonuje ogólny mechanizm kontroli zgodności z prawem decyzji Prezydenta RP o powołaniu na urząd sędziego”, zaś „kontrola skutków takich decyzji (a nie samego prawa do ich podjęcia) może odbywać się tylko na gruncie poszczególnych procedur sądowych, tak jak miało to już w przeszłości miejsce w odniesieniu do prawa łaski”<sup>12</sup>.

Uzasadnienie uchwały z dnia 2 czerwca 2022 r. dotknięte jest wewnętrzną sprzecznością. Z jednej strony kategorycznie twierdzi się, że „od dnia 17 stycznia 2018 r. (data wejścia w życie nowej ustawy o KRS) mamy do czynienia z sytuacją funkcjonowania ułomnego procesu powoływania sędziów (immanentny brak niezależności KRS, który nieodwracalnie cały proces nominacyjny). Niewątpliwie powołania dokonuje organ do tego uprawniony, lecz czyni to na wniosek organu nieuprawnionego (nie będącego organem wyłonionym w sposób uregulowany w Konstytucji RP)”<sup>13</sup>. Z drugiej strony Sąd Najwyższy nie tłumaczy, dlaczego zatem nieodwracalne skażenie procesu nominacyjnego przekłada się na wyłączenie spełniania minimalnego standardu niezawisłości i bezstronności jedynie w wypadku sędziów Sądu Najwyższego<sup>14</sup>.

Z wywodów Sądu Najwyższego można wyprowadzić wniosek, że Krajowa Rada Sądownictwa posiada – co do zasady w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych – w dalszym ciągu zdolność wyłaniania kandydatów na urząd sędziego w sposób zapewniający ich bezstronność i niezależność w wymierzaniu sprawiedliwości, a odstępstwa od tej prawidłowości powinny być badane przez sąd *a casu ad casum*. Potwierdza to chociażby J. Roszkiewicz, który wskazuje, iż „jeśli (...) KRS przeprowadzi rzetelne postępowanie i wyłoni kandydata na

---

<sup>12</sup> Uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów Izby Karnej z dnia 2 czerwca 2022 r., sygn. I KZP 2/22, OSNK 2022, nr 6, poz. 22.

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

<sup>14</sup> Zob. K. Lipiński, *Konsekwencje wątpliwości co do instytucjonalnej bezstronności sędziego. Głosa do uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2022 r.*, I KZP 2/22, OSP 2023, nr 2, s. 62–63.

sędziego wyłącznie w oparciu o kryteria merytoryczne, to wówczas będzie on spełniał minimalne wymogi prawa UE w zakresie niezawisłości”<sup>15</sup>. Skoro zaś Krajowa Rada Sądownictwa ma taką zdolność, to tym bardziej ma zdolność wskazywania Prezydentowi RP kandydatów na urząd sędziego jako takich. Taka konkluzja jest trudna do pogodzenia z założeniem utraty przez Krajową Radę Sądownictwa tożsamości konstytucyjnej.

To właśnie z tego założenia KKUSiP oraz Ministerstwo Sprawiedliwości wy-prowadzają następujące rozumowanie: skoro Krajowa Rada Sądownictwa pozbawiona jest tożsamości konstytucyjnej, to nie ma również zdolności wyłaniania kandydatów na urząd sędziego w sposób zapewniający ich bezstronność i niezależność. Z tego powodu w procedurze powołania sędziów brakuje jednego koniecznego elementu – wniosku KRS. Dlatego projekty KKUSiP i Ministerstwa Sprawiedliwości uznają sędziów powołanych w procedurze z udziałem KRS po 6 marca 2018 r. za sędziów niższej kategorii, tj. „sędziów ustawowych”, których nie obejmują konstytucyjne gwarancje niezawisłości sędziowskiej, a zwłaszcza zasada nieusuwalności wynikająca z art. 180 Konstytucji RP.

### **Doktrynalne i orzecznicze podstawy tezy o utracie przez Krajową Radę Sądownictwa tożsamości konstytucyjnej**

Z dużym ciężarem gatunkowym skutków założenia o utracie przez Krajową Radę Sądownictwa tożsamości konstytucyjnej kontrastuje szczątkowa reprezentacja tego założenia w orzecznictwie sądów i trybunałów, a także w doktrynie prawa ustrojowego. Zwolennicy tego założenia nie opublikowali dotychczas artykułu naukowego, który w pełni zaprezentowałby opinii publicznej tę teorię, omówił wyczerpująco jej założenia oraz praktyczne konsekwencje<sup>16</sup>. Jak wspomniano wyżej, doszukiwanie się podstaw tej teorii w uchwale Sądu Najwyższego w sprawie o sygn. I KZP 2/22 nie znajduje dostatecznego uzasadnienia. Uchwała ta w sposób wyraźny określa osoby powołane na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa po 6 marca 2018 r. jako sędziów bez żadnych dalszych zastrzeżeń co do rzekomo niepełnego ich statusu, wyrażającego się w pozbawieniu ich konstytucyjnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Tymczasem wydaje się, że jedynym

---

<sup>15</sup> J. Roszkiewicz, *Indywidualny test niezawisłości sędziego powołanego z naruszeniem prawa – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2022, nr 11–12, s. 85.

<sup>16</sup> Trudno za takie opracowanie uznać artykuł opublikowany przez prof. W. Wróbla: *O sędziach i sądach w rozumieniu Konstytucji i w rozumieniu ustawy*, <https://konstytucyjny.pl/wlodzimierz-wrobel-o-sedziach-i-sadach-w-rozumieniu-konstytucji-i-w-rozumieniu-ustawy/> (23.04.2025), na stronie tej nie ma bowiem informacji, aby tekst przeszedł procedurę recenzji naukowej.

zgodnym z zasadami logiki skutkiem braku wniosku Krajowej Rady Sądownictwa jest nieważność aktu nominacji<sup>17</sup>, choć wniosek taki nie znajduje żadnego oparcia w judykaturze sądów i trybunałów. Ponadto uzasadnienie uchwały, poza argumentem o upolitycznieniu Rady oraz wskazaniem, że art. 187 ust. 1 Konstytucji RP wyraźnie reguluje kwestię liczby członków KRS wybieranych przez Sejm, nie motywuje szerzej tezy o utracie przez Krajową Radę Sądownictwa tożsamości konstytucyjnej.

Dotychczasowy dorobek orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz nauki prawa odwoływał się do pojęcia *tożsamość* w kontekście integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską. Judykatura Trybunału Konstytucyjnego przyjęła, iż tożsamość konstytucyjna jest pojęciem wyznaczającym zakres „wyłączenia spod kompetencji przekazania materii należących do «twardego jądra», kardynalnych dla podstaw ustroju danego państwa, których przekazanie nie byłoby możliwe na podstawie art. 90 Konstytucji”. Za części składowe polskiej tożsamości konstytucyjnej Trybunał Konstytucyjny uznał „postanowienia określające zasady naczelne Konstytucji oraz postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji”<sup>18</sup>. Pojęciu temu poświęcono też wiele opracowań doktrynalnych<sup>19</sup>, brakuje jednak prac naukowych odnoszących się do istoty pojęcia *tożsamość konstytucyjna organu*.

---

<sup>17</sup> M. Wrzolek-Romańczuk, *Status prawny osoby formalnie powołanej na urząd sędziego na skutek rekomendacji udzielonej przez Krajową Radę Sądownictwa w obecnym składzie – uwagi na tle wyroku TSUE z 19.11.2019 r. oraz orzeczeń Sądu Najwyższego będących konsekwencją tego rozstrzygnięcia*, „Palestra” 2020, nr 5, s. 82–83; *eadem*, *Glosa do wyroku z 1.12.2020 r. wydanego przez Wielką Izbę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (skarga nr 26374/18)*, „Iustitia” 2020, nr 1, s. 44. Zob. A. Kappes, J. Skrzydło, *Czy wyroki neo-sędziów są ważne? – rozważania na tle uchwały trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r. (BSA I-4110-1/20)*, „Palestra” 2020, nr 5, s. 125.

<sup>18</sup> Uzasadnienie wyroku TK z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 108, pkt 2.1. Por. też: wyrok TK z dnia 14 lipca 2021 r., sygn. P 7/20, OTK-A 2021, poz. 49.

<sup>19</sup> Zob. np. K. Popławski, *Tożsamość konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. i jej relacji do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2023; A. Śledzińska-Simon, M. Ziółkowski, *Pojęcie „tożsamości konstytucyjnej” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego [w:] O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, red. G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Grabias, A. Hernandez-Polczyńska, K. Sękowska-Kozłowska, Warszawa 2017; *iidem*, *Constitutional Identity of Poland: Is the Emperor Putting On the Old Clothes of Sovereignty?*, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2997407](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2997407) (23.04.25); *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, M. Ziółkowski, Warszawa 2021; A. Kotowski, *Argumentacja z tożsamości*

Mimo to nie można powiedzieć, aby pojęcie takie było zupełnie obce judykaturze Trybunału Konstytucyjnego, organ ten stwierdził bowiem, że tożsamość konstytucyjna sądu (wymiaru sprawiedliwości) jest wyznaczona i ukształtowana przez zastane pojęcie władzy sądowniczej, którym posługuje się Konstytucja RP. W ocenie Trybunału na tożsamość konstytucyjną sądu (wymiaru sprawiedliwości), oprócz wymogów niezależności, bezstronności i niezawisłości, składają się m.in. odrzucenie dowolności i arbitralności, zapewnienie udziału zainteresowanych podmiotów w postępowaniu, traktowanie jawności jako zasady oraz wydawanie rozstrzygnięć zawierających rzetelne, weryfikowalne uzasadnienia<sup>20</sup>.

Podążając za wywodami Trybunału Konstytucyjnego, należałoby zatem stwierdzić, że **tożsamością konstytucyjną organu jest zestaw niezbywalnych cech danego organu oraz postępowania prowadzonego przed tym organem, wskazanych wyraźnie w Konstytucji RP lub w sposób konieczny wynikających z jej treści, których brak wyklucza uznanie go za organ opisany w ustawie zasadniczej. Skutkiem jej utraty jest niemożność uznania danego organu za tożsamy z organem opisany w Konstytucji RP oraz otwarcie możliwości ignorowania rozstrzygnięć tego organu jako aktów nieistniejących (nieaktów)**. Wydaje się, że w powyższym znaczeniu wspomina się niekiedy w nauce prawa ustrojowego o tożsamości konstytucyjnej organu<sup>21</sup>. W tym znaczeniu również – jak się wydaje – R. Piotrowski mówi o utracie przez Krajową Radę Sądownictwa jej tożsamości ustrojowej wskutek przerwania w 2018 r. jej kadencji, a tym samym odejściu od jej niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej<sup>22</sup>.

Powyższe nasuwa pewne refleksje. Po pierwsze, w sposób oczywisty utrata tożsamości konstytucyjnej nie może dotyczyć organów, które nie są opisane w Konstytucji RP. Nie miałyby żadnego sensu stosowanie tego pojęcia np. do organów prokuratury, z wyłączeniem Prokuratora Generalnego. Po drugie, skoro

---

*konstytucyjnej – celem podsumowania* [w:] *Argumentacja konstytucyjna w orzecznictwie sądowym*, red. A. Kotowski, E. Maniewska, Warszawa 2017; *Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej*, red. M. Florczak-Wątor, M. Krzemiński, Kraków 2022; M. Muszyński, *Tożsamość konstytucyjna jako granica lojalności państwa wobec UE*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 1.

<sup>20</sup> Zob. uzasadnienie wyroku TK z dnia 31 marca 2005 r., sygn. SK 26/02, OTK-A 2005, nr 3, poz. 29, pkt 4.4. Por. też uzasadnienia wyroków TK: z dnia 22 października 2013 r., sygn. SK 14/13, OTK-A 2013, nr 7, poz. 100; z dnia 31 marca 2009 r., sygn. SK 19/08, OTK-A 2009, nr 3, poz. 29; z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. SK 40/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 101; z dnia 20 maja 2008 r., sygn. P 18/07, OTK-A 2008, nr 4, poz. 61; z dnia 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK-A 2008, nr 1, poz. 7; z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK-A 2006, nr 1, poz. 2.

<sup>21</sup> Zob. A. Śledzińska-Simon, M. Ziółkowski, *Pojęcie „tożsamości konstytucyjnej”...*, s. 64; M. Ziółkowski, *Tożsamość konstytucyjna jako wzorzec i kryterium kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (uwagi na marginesie wyroków K 32/09 i P 7/20)* [w:] *Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej*, red. M. Florczak-Wątor, M. Krzemiński, Kraków 2022, s. 109.

<sup>22</sup> R. Piotrowski, *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017, nr 2, s. 16.

nie została przewidziana prawem żadna procedura stwierdzenia utraty konstytucyjnej organu, zaś jego nieistnienie ma skutki dla wszystkich uczestników obrotu prawnego, to każdy z tych uczestników mógłby podnosić ten zarzut zarówno w postępowaniach sądowych i sądownoadministracyjnych, jak i w każdej innej sytuacji, gdyby przemawiał za tym jego interes prawny. W tym sensie utrata tożsamości konstytucyjnej wywoływałaby „skutki *erga omnes*”, co istotnie różniłoby uwarunkowania prawne powoływania się na ten skutek od przesłanek wykazania sprzeczności przepisu rangi ustawowej z Konstytucją RP, co wymaga – pomijając kontrowersje dotyczące tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw – wdrożenia odpowiedniej procedury przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Nasuwa się jednak pytanie, jakie kryteria miałyby przesądzać o tym, że organ konstytucyjny, jaki stanowi Krajowa Rada Sądownictwa, traci swą tożsamość wynikającą z ustawy zasadniczej. Trybunał Konstytucyjny, przedstawiając *in concreto* swój pogląd odnośnie do tożsamości konstytucyjnej sądu (wymiaru sprawiedliwości), nie przedstawił żadnych kryteriów delimitacji cech organu przesądzających *in abstracto* o utracie przez dany organ tożsamości konstytucyjnej. Generalizacji takiej, a także ogólnej refleksji nad istotą tożsamości konstytucyjnej organu brak również w doktrynie prawa ustrojowego.

### Próba sformułowania kryteriów

Należy zatem zadać pytanie: jakie kryterium graniczne powinno być stosowane do oddzielenia sytuacji, w której organ (lub postępowanie przed organem) został ukształtowany przez ustawodawcę w sposób wadliwy, niezgodny z Konstytucją RP, ale mimo to wciąż zachowuje swą tożsamość konstytucyjną, od sytuacji, w których wskutek wadliwego ukształtowania organu lub procedury można mówić o utracie przez organ swej tożsamości konstytucyjnej. Jest to o tyle istotne, że w przeszłości Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie stwierdzał sprzeczność procedury postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa z Konstytucją RP<sup>23</sup>. Przyjęcie skrajnego poglądu, zgodnie z którym każde sprzeczne z Konstytucją RP ukształtowanie ustroju Krajowej Rady Sądownictwa lub postępowania przed tym organem skutkuje utratą przez KRS tożsamości konstytucyjnej, sprawiłoby, że nie byłoby w zasadzie żadnej nominacji sędziowskiej w Polsce, której nie dałoby się na tej podstawie podważyć. Pogląd ten należy w sposób zdecydowany odrzucić.

Wydaje się, że bez większych wątpliwości można przyjąć, iż z utratą tożsamości konstytucyjnej mamy do czynienia w razie powołania organu w sposób

---

<sup>23</sup> Zob. wyroki TK: z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, OTK-A 2007, nr 7, poz. 80; z dnia 27 maja 2008 r., sygn. SK 57/06, OTK-A 2008, nr 4, poz. 63; z dnia 19 listopada 2009 r., sygn. K 62/07, OTK-A 2009, nr 10, poz. 149; z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 44; z dnia 29 listopada 2007 r., sygn. SK 43/06, OTK-A 2007, nr 10, poz. 130.

lub w kształcie wprost sprzecznym z treścią ustawy zasadniczej. Przykładowo miałyby to miejsce wówczas, gdy ustawa zwykła przewidywałaby wybór do Krajowej Rady Sądownictwa 7 posłów, 3 senatorów oraz 11 sędziów w miejsce 4 posłów, 2 senatorów i 15 sędziów (art. 187 ust. 1 pkt 2 i 3 Konstytucji RP). Wątpliwości pojawiają się jednak również na etapie tej – wydawałoby się bezspornej – koncepcji, art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP wymaga bowiem, aby 15 sędziowskich członków wybranych zostało spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych. Przed 6 marca 2018 r. nie należały zaś do rzadkości sytuacje, w który w skład Rady nie wchodził żaden sędzia sądu rejonowego<sup>24</sup>, obecnie zaś brak w jej składzie sędziego sądów wojskowych. Przyjęcie zatem, że każde ukształtowanie składu Krajowej Rady Sądownictwa w sposób spreczny z Konstytucją RP skutkuje utratą jej tożsamości konstytucyjnej, rodziłoby ponownie zagrożenie podważenia niemal każdej nominacji sędziowskiej. Należy zatem dokonać rozróżnienia mankamentów kompozycji organu, które skutkują utratą przezeń tożsamości konstytucyjnej, od wad niemających tego skutku.

Jedną z propozycji jest rozróżnienie nienaruszalnych wymogów liczbowych określonych w art. 187 ust. 1 Konstytucji RP, tj. wskazania, że w skład Krajowej Rady Sądownictwa powinno wchodzić 4 posłów, 2 senatorów i 15 sędziów, od postulatu reprezentatywności poszczególnych rodzajów i szczebli sądów wynikającego z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, który nie stanowi reguły konstrukcyjnej statuującej niezbędną cechę KRS. W tym kierunku zmierza – jak się wydaje – argumentacja P. Mikulego, który stwierdza, że „ustawodawca może (...) ustalić preferencję dla sędziów wyższych instancji sądowych (a więc w tym przypadku sądów apelacyjnych) kosztem reprezentacji sądów okręgowych i rejonowych. Moim zdaniem nie można z Konstytucji RP wyprowadzać nakazu ustalenia proporcjonalnej reprezentacji wszystkich rodzajów sądów (również w obrębie poszczególnych struktur)”<sup>25</sup>.

Jednak nawet powyższe rozróżnienie nie usuwa wątpliwości, które mogą powstać – i powstały – na gruncie jednoznacznie określonych liczbowo wymogów dotyczących reprezentacji poszczególnych gałęzi władzy w Krajowej Radzie Sądownictwa. W myśl art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP w skład KRS wchodzi m.in. osoba powołana przez PR. W związku ze śmiercią prezydenta L. Kaczyńskiego 10 kwietnia 2010 r. i zakończeniem jego kadencji w tym dniu (art. 131 ust. 2 pkt 1 Konstytucji RP) na podstawie przepisu art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca

---

<sup>24</sup> Ściśle rzecz biorąc, w ciągu pierwszych niemal 30 lat funkcjonowania KRS w jej skład wchodziło w sumie dwóch sędziów sądu rejonowego.

<sup>25</sup> P. Mikuli, *Konstytucyjność trybu wyboru sędziów sądów powszechnych do KRS. Opinia w przedmiocie zgodności art. 11 ust. 3 i 4 oraz art. 13 ust. 1, 2 i 3 ustawy z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 4, s. 10.

2001 r. o KRS (obecnie art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o KRS) kadencja przedstawiciela Prezydenta RP w Radzie zakończyła się najpóźniej 10 lipca 2010 r., a więc 3 miesiące po zakończeniu kadencji Prezydenta RP. Sędzia wyznaczona przez prezydenta L. Kaczyńskiego brała jednak udział w pracach Krajowej Rady Sądownictwa do czasu powołania do KRS przedstawiciela prezydenta B. Komorowskiego, czyli do 21 września 2010 r. Wskutek powyższego uchynienia można było uznać, że w okresie od 11 lipca 2010 r. do 20 września 2010 r. skład Krajowej Rady Sądownictwa był niepełny, bowiem brakowało w nim przedstawiciela Prezydenta RP<sup>26</sup>. Podnoszono wówczas zarzuty nieważności uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w nieprawidłowym składzie. W nauce prawa wyrażono jednak słuszny pogląd, że uchwały KRS w sprawie przedstawienia Prezydentowi RP wniosków o powołanie na urząd sędziego – mimo opisanej wyżej wady prawnej w postaci niepełnego składu Rady – wskutek upływu terminu do złożenia odwołania do Sądu Najwyższego obowiązują, wywołując powiązane z nimi skutki prawne<sup>27</sup>. Odmienne stanowisko w przedmiocie mandatu przedstawiciela Prezydenta RP zajął Sąd Najwyższy wskutek odwołania się od jednej z uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w okresie pomiędzy 11 lipca 2010 r. a 20 września 2010 r. Organ ten stwierdził, że mandat osoby powołanej przez Prezydenta RP nie wygasa z upływem 3 miesięcy od jego śmierci, ponieważ „do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej obowiązki Prezydenta wykonywał tymczasowo Marszałek Sejmu (art. 131 ust. 2 pkt 1 Konstytucji). Dopiero po upływie owego «tymczasowego zastępstwa» można mówić o «zakończeniu kadencji», w rozumieniu art. 5 ust. 2 ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa”<sup>28</sup>.

Praktyka ustrojowa dostarcza dalszych przykładów wadliwości składu Krajowej Rady Sądownictwa pozostającej w literalnej sprzeczności z jednoznacznie określonymi liczbowo wymogami dotyczącymi reprezentacji poszczególnych gałęzi władzy w Radzie. Problem dotyczy ponownie przedstawiciela Prezydenta RP w KRS. Począwszy od A. Kwaśniewskiego, kolejni Prezydenci RP powoływali tych przedstawicieli bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, mimo iż tego rodzaju akt urzędowy Prezydenta RP nie jest ujęty w katalogu prerogatyw sformułowanym w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP<sup>29</sup>. Oznacza to, że w pracach

---

<sup>26</sup> Zob. K. Grajewski, M. Pułło, *Skutki wadliwości uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w kontekście wygaśnięcia mandatu jednego z jej członków w związku z opróżnieniem urzędu Prezydenta RP*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2011, nr 1, s. 9–10.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 17.

<sup>28</sup> Uzasadnienie wyroku SN z dnia 15 marca 2011 r., sygn. III KRS 1/11, OSNP 2012, nr 9–10, poz. 131.

<sup>29</sup> B. Szczerowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, LEX/el. 2016, podrozdział 3.2.4.5. Rozwiązanie to jest krytykowane w nauce prawa ustrojowego. Por. B. Opaliński, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Kontrasygnata w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Część II*, „Ius Novum” 2011, nr 3, s. 146.

Krajowej Rady Sądownictwa od blisko 30 lat biorą udział osoby *de iure* nieuprawnione<sup>30</sup>. Ponownie jednak wyraża się słuszny pogląd, że „ta konstatacja w żadnym wypadku nie oznacza jednak automatycznego uznania uchwał Rady za nieważne. Funkcjonują one tak długo, jak długo zostaną wyeliminowane z obrotu prawnego aktem organu właściwego do weryfikacji uchwał KRS. Tym bardziej nie mogą one zostać uznane za akty nieistniejące (nieakty)”<sup>31</sup>.

Powyższe przykłady skłaniają do postawienia pytania, czy opisane w nich wadliwości składu Krajowej Rady Sądownictwa, polegające na niepełnym – z uwagi na brak przedstawiciela Prezydenta RP – składzie Rady, a także na zasiadaniu w jej składzie osób do tego nieuprawnionych, powodują utratę tożsamości konstytucyjnej KRS jako pozbawiające Radę niezbywalnej cechy w postaci reprezentatywności władzy wykonawczej, która to cecha została wyrażona w sposób jednoznaczny i liczbowy w art. 187 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP. Pytanie to należy pozostawić jako otwarte, mając na względzie ograniczoną przestrzeń niniejszego artykułu, a także brak opracowań naukowych, które w sposób wyczerpujący zajęłyby się gruntownie problematyką utraty tożsamości konstytucyjnej organu. Należy jednak zalecić ostrożność w kreowaniu kryteriów wspomnianej tożsamości, ponieważ przedstawione wyżej rozważania w sposób jasny ukazują potencjalne konsekwencje rygorystycznego ujęcia takich kryteriów. Mogłoby się bowiem wówczas okazać, iż począwszy od 1996 r. w ogóle nie funkcjonował konstytucyjny organ, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa. Od takich wniosków należy jednak stanowczo się zdystansować.

## **Alternatywne ujęcie kryteriów konstytucyjnej tożsamości organu**

Powyższym próbom zdefiniowania tożsamości konstytucyjnej organu na podstawie jednoznacznych wymogów konstrukcyjnych sformułowanych w ustawie zasadniczej można przeciwstawić próbę oparcia kryteriów tożsamości na przesłankach o charakterze ocennym. W tym kierunku zmierza argumentacja W. Wróbla, który twierdzi, że utrata tożsamości konstytucyjnej organu konstytucyjnego następuje wskutek osiągnięcia pewnego stopnia naruszeń Konstytucji RP w sposobie

---

<sup>30</sup> Oczywiście kwestia określenia katalogu prerogatyw prezydenckich jest skomplikowana i wykracza poza literalne brzmienie art. 144 ust. 3 Konstytucji RP, natomiast nie ma podstaw do rekonstrukcji prerogatywy w odniesieniu do kompetencji powoływania przez Prezydenta RP członka KRS. Por. J. Roszkiewicz, *Zakaz domniemywania kompetencji i wyjątki od tego zakazu. Studium publicznoprawne*, Legalis/el. 2022, rozdział V, § 3, podrozdział IV.

<sup>31</sup> K. Grajewski, *Prezydencka kompetencja do powoływania członka Krajowej Rady Sądownictwa – prerogatywa czy uprawnienie zwykłe?* [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. K. Skotnicki, K. Składowski, A. Michalak, Łódź 2016, s. 178–179.

uregulowania organizacji lub funkcjonowania tego organu<sup>32</sup>. Podaje on następujący przykład: „wcześniej wspomniałem już o możliwej do wyobrażenia ustawie uchwalonej przez Sejm, która stworzy urząd Prezydenta powoływanego przez większość parlamentarną. Czy ktokolwiek o zdrowych zmysłach skłonny byłby twierdzić, że byłby to Prezydent w rozumieniu konstytucji? Tylko dlatego, że użyto nazwy «Prezydent»?».

Ten skrajny przykład wydaje się być – niezależnie od braku w aktualnym stanie nauki prawa ustrojowego podstaw teoretycznych oraz kryteriów przyjęcia dekonstytucjonalizacji organu – wskazaniem na możliwą formę uzurpacji konstytucyjnej tożsamości organu. W jaki jednak sposób autor ten stosuje formułowane przez siebie kryteria do oceny charakteru prawnego Krajowej Rady Sądownictwa? Otóż uzasadnia on utratę przez Radę tożsamości konstytucyjnej faktem, iż sędziowską część KRS wybiera Sejm RP. Zdaniem tego autora regulacja art. 9a ustawy o KRS jest sprzeczna z Konstytucją RP, zaś sytuacja, w której ponad połowa członków organu kolegialnego wybierana jest wbrew ustawie zasadniczej, skutkuje pozbawieniem organu tożsamości konstytucyjnej<sup>33</sup>.

Stanowisko takie rodzi szereg zastrzeżeń. Podzielając wątpliwości formułowane wobec aktualnego sposobu wyboru sędziowskiej części Krajowej Rady Sądownictwa w uzasadnieniu uchwały pełnego składu Sądu Najwyższego z 23 stycznia 2020 r., a także w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nie można jednak przychylić się do tezy, że po 6 marca 2018 r. Krajowa Rada Sądownictwa nie jest organem opisanym w art. 187 Konstytucji RP. Przemawiają za tym poniższe argumenty.

Po pierwsze, twierdzenie o utracie tożsamości konstytucyjnej przez Krajową Radę Sądownictwa z powodów wskazanych przez W. Wróbla pomija problem skutków prawnych wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca dnia 2019 r. (sygn. K 12/18)<sup>34</sup>. Orzeczeniem tym stwierdzono, że „art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 84) jest zgodny z art. 187 ust. 1 pkt 2 i ust. 4 w związku z art. 2, art. 10 ust. 1 i art. 173 oraz z art. 186 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. Stosownie do treści art. 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o KRS Sejm wybiera spośród sędziów Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów administracyjnych i sądów wojskowych 15 członków Rady na wspólną 4-letnią kadencję. Wyrok ten jest niejednokrotnie pomijany w dyskursie prawniczym z tego powodu, że w jego wydaniu brał udział jeden z nieprawidłowo wybranych sędziów Trybunału

---

<sup>32</sup> *O sędziach i sądach w rozumieniu Konstytucji i w rozumieniu ustawy*, <https://konstytucyjny.pl/wlodzimirz-wrobel-o-sedziach-i-sadach-w-rozumieniu-konstytucji-i-w-rozumieniu-ustawy/> (23.05.2025).

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

<sup>34</sup> Dz.U. 2019, poz. 609.

Konstytucyjnego<sup>35</sup>, tj. J. Piskorski. W świetle poglądów wyrażonych w nauce prawa konstytucyjnego problem jest jednak złożony i status prawny wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych w nieprawidłowym składzie nie pozwala na ich zignorowanie i odmowę przypisania im jakichkolwiek skutków prawnych.

Słusznie zauważono, że w świetle art. 36 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>36</sup> „odpowiednie zastosowanie powinien znaleźć (...) art. 379 pkt 4 k.p.c. stanowiący, że jeżeli skład sądu orzekającego jest sprzeczny z przepisami prawa, to zachodzi nieważność postępowania”<sup>37</sup>. W związku z tym postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym dotknięte jest nieważnością ze względu na sprzeczność składu orzekającego z przepisami prawa. „Nie oznacza to jednak, że w postępowaniu nieważnym nie doszło do wydania wyroku. Tę ostatnią kwestię odrębnie rozstrzyga bowiem art. 386 § 2 k.p.c., z którego wynika, że w razie stwierdzenia nieważności postępowania sąd drugiej instancji uchyla zaskarżony wyrok, znosi postępowanie w zakresie dotkniętym nieważnością i przekazuje sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. W obecnym stanie prawnym nie ma jednak możliwości odpowiedniego zastosowania art. 386 § 2 k.p.c. w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, gdyż przepisy nie przewidują drugiej instancji w tym postępowaniu”<sup>38</sup>.

Podnosi się także, iż nie jest dopuszczalne uznanie za nieistniejące orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego uzyskujących status ustawy wskutek publikacji w Dzienniku Ustaw<sup>39</sup>. Ponieważ zaś *de lege lata* brak jakiegokolwiek trybu podważenia wyroków Trybunału Konstytucyjnego, należy wykluczyć również możliwości stwierdzenia nieważności czy nieistnienia opublikowanego w Dzienniku Ustaw RP wyroku Trybunału. Takie stanowisko prezentują np. S. Biernat<sup>40</sup>, M. Szwed<sup>41</sup>

---

<sup>35</sup> Status trójki sędziów TK wybranych na uprzednio zajęte stanowiska przesądził w sposób przekonujący wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., sygn. K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185.

<sup>36</sup> Dz.U. 2016, poz. 2072.

<sup>37</sup> M. Florczak-Wątor, *Glosa do wyroku TK z 16 marca .2017 r., Kp 1/17*, LEX/el. 2017; *eadem*, *O skutkach prawnych orzeczeń TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania* [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Warszawa 2018, s. 299–313; *eadem*, *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21. Ocena znaczenia orzeczenia z perspektywy prawa konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12, s. 10.

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

<sup>39</sup> M. Gutowski, P. Kardas, *Spory ustrojowe a kompetencje sądów (Granice bezpośredniego stosowania konstytucji)*, „Palestra” 2017, nr 12, s. 42. Podobne stanowisko zajął SN w uzasadnieniu postanowienia z dnia 28 marca 2019 r., sygn. III KO 154/18, OSNK 2023, nr 9, poz. 42.

<sup>40</sup> *Prof. Biernat: Jest chaos i nie wiadomo, co zrobią sądy*, <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/sedziowie-dublerzy-w-tk-powoduja-chaos-opinia-prof-stanislaw>, 295120.html (7.05.2025).

<sup>41</sup> *Zob. M. Szwed, Orzekanie przez wadliwie powołanych sędziów jako naruszenie prawa do sądu w świetle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 12 marca 2019 r., 26374/18, Guðmundur Andri Astráðsson przeciwko Islandii*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 7, s. 49.

oraz P. Radziewicz<sup>42</sup>. Ten ostatni stwierdza wprost: „na gruncie obowiązującej Konstytucji RP kategoria wadliwych, nieważnych lub nieistniejących orzeczeń Trybunału nie ma po prostu racji bytu”<sup>43</sup>. Kwestia ta ma niezwykle istotny walor praktyczny, ponieważ w okresie po 2015 r. sądy wiele razy stosowały orzeczenia „dublerów”, gdy orzeczenia te kreowały stan prawny korzystny dla obywateli<sup>44</sup>. Nie byłoby to możliwe przy przyjęciu poglądu o nieważności lub nieistnieniu wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych w nieprawidłowym składzie.

Nie oznacza to absolutnego związania sądów takimi wyrokami, słusznie uważa się bowiem, że „sądy mogą samodzielnie i na podstawie bezpośrednio stosowanych przepisów konstytucyjnych dokonywać oceny oznak niezależności TK we wszystkich sprawach, w których ocena taka jest istotna dla rozstrzygnięcia zawłej sprawy”<sup>45</sup>. Do podobnych wniosków prowadzi analiza judykatury Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich. W tym zakresie szczególnie doniosły wymiar ma wyrok ETPC z 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce*<sup>46</sup>, w której Trybunał orzekł, iż „doszło do naruszenia podstawowej zasady mającej zastosowanie do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w szczególności przez Sejm VIII kadencji i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskie (...). W dniu 2 grudnia 2015 r. Sejm VIII kadencji dokonał wyboru trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w tym M.M., mimo że stanowiska były już obsadzone przez trzech sędziów wybranych przez poprzedni Sejm. Prezydent RP odmówił przyjęcia ślubowania od trzech sędziów wybranych przez poprzedni Sejm, jednocześnie odbierając ślubowanie od trzech sędziów wybranych w dniu 2 grudnia 2015 r.” (pkt 289); „Trybunał zatem stwierdza, że w tym zakresie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji” (pkt 291).

Znaczenie normatywne powyższego orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wyraża się w potwierdzeniu możliwości pominięcia wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych w składzie nieprawidłowym w sytuacji, gdy sąd rozstrzyga o prawach i obowiązkach obywateli RP o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonych przeciwko nim sprawach karnych (por. art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych

---

<sup>42</sup> Zob. P. Radziewicz, *On Legal Consequences of Judgements of the Polish Constitutional Tribunal Passed by an Irregular Panel*, „Review of Comparative Law” 2017, vol. XXXI, s. 59.

<sup>43</sup> *O skutkach prawnych orzeczeń polskiego Trybunału Konstytucyjnego wydanych w składzie niewłaściwie obsadzonym (Piotr Radziewicz)*, <https://konstytucyjny.pl/o-skutkach-prawnych-orzeczen-polskiego-trybunalu-konstytucyjnego-wydanych-w-skladzie-niewlasciwie-obsadzonym-piotr-radziewicz/> (7.05.2025). Odmienny pogląd jest niekiedy prezentowany – bez szerszego dogmatycznego uzasadnienia – w orzecznictwie SN. Por. np. uzasadnienie postanowienia SN z dnia 13 grudnia 2023 r., sygn. I KZP 5/23, LEX nr 3644320.

<sup>44</sup> Zob. np. wyrok NSA z dnia 11 września 2018 r., sygn. I FSK 158/18, LEX nr 2585324.

<sup>45</sup> M. Ziółkowski, *Konstytucyjna kompetencja sądu do ochrony własnej niezależności (uwagi na marginesie uchwały SN z 23.01.2020 r.)*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 10, s. 91.

<sup>46</sup> Skarga nr 4907/18, [www.hudoc.echr.coe.int](http://www.hudoc.echr.coe.int).

wolności; dalej: EKPC). Wyrok ETPC nie przesądza jednak o sprzeczności art. 9a ustawy o KRS z Konstytucją RP. Potwierdza jedynie naruszenie przez Rzeczpospolitą Polską wiążących ją zobowiązań traktatowych. Jak słusznie przypomina Komisja Wenecka i DGI w opinii z 14 października 2024 r.: „orzeczenia ETPC nie mają bezpośredniego skutku w systemie prawnym państw członkowskich. Są one wiążące na mocy artykułu 46 EKPC i muszą zostać wdrożone przez państwo pozwane, ale za pośrednictwem procedury, która ma zostać ustalona przez to państwo”<sup>47</sup>. Z powyższych względów nie sposób – wobec płynącego z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP obowiązku respektowania skutków prawnych wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 12/18 – zrekonstruować podstawy normatywne twierdzenia o sprzeczności aktualnego sposobu ukształtowania Krajowej Rady Sądownictwa z ustawą zasadniczą.

Nawet jednak przyjęcie poglądu przeciwnego, prowadzącego do odmowy uznania mocy wiążącej wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 12/18, w dalszym ciągu nie otwiera furtki do uznania, iż od 6 marca 2018 r. nastąpiła „utrata przez KRS jej tożsamości konstytucyjnej”, art. 9a ustawy o KRS posiada bowiem moc obowiązującą, a zatem regulacja ta objęta jest domniemaniem konstytucyjności. Domniemanie to nie zostało przełamane żadnym wyrokiem jedyne go organu do tego władnego, a zatem Trybunału Konstytucyjnego.

Nasuwa się w związku z tym pytanie, czy nie jest mimo wszystko możliwe uznanie regulacji art. 9a ustawy o KRS za akt prawny nieważny z uwagi na sprzeczność z Konstytucją RP z pominięciem procedury mającej miejsce przed Trybunałem Konstytucyjnym. W nauce prawa podnosi się jednak, że regulując kontrolę konstytucyjności ustaw zwykłych, polski ustrojodawca nawiązał do austriackiej konstrukcji wzruszalności norm, nie zaś ich bezwzględnej nieważności<sup>48</sup>. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na regulację art. 190 ust. 4 Konstytucji RP. Przepis ten przewiduje, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności z Konstytucją RP, umową międzynarodową lub ustawą aktu normatywnego, na podstawie którego zostało wydane prawomocne orzeczenie sądowe, ostateczna decyzja administracyjna lub rozstrzygnięcie w innych sprawach, stanowi podstawę do wznowienia postępowania, uchylenia decyzji lub innego rozstrzygnięcia na zasadach i w trybie określonych w przepisach właściwych dla danego postępowania. Z treści art. 190 ust. 4 Konstytucji RP wynika niezbicie, że ustawa zasadnicza nie zna kategorii nieważności przepisów rangi ustawowej z powodu jej sprzeczności z normami konstytucyjnymi, indywidualne rozstrzygnięcia

---

<sup>47</sup> Poland – Joint Opinion of the Venice Commission and the Directorate General Human Rights and Rule of Law on European standards regulating the status of judges, adopted by the Venice Commission at its 140th Plenary Session (Venice, 11–12 October 2024), <https://www.coe.int/en/web/venice-commission/-/cdl-ad-2024-029-e> (7.05.2025), s. 7.

<sup>48</sup> J. Podkowik, Czy „istnieją” akty normatywne „nieistniejące” (nieakty)?, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 4, s. 11.

oparte na zakwestionowanych przez Trybunał Konstytucyjny przepisach ustawowych nie tracą bowiem mocy prawnej. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego kreuje jedynie możliwość wznowienia tych postępowań we właściwej procedurze, o ile Trybunał możliwości takiej nie wyłączy<sup>49</sup>. Podobne stanowisko wyrażono w nauce prawa konstytucyjnego, gdzie podnosi się, że „dla skuteczności ustanowienia aktu normatywnego jego treść jest irrelevantna. Uważam, że rażąco pogwałcenie praw jednostki czy arbitralne ich zniesienie, jakkolwiek wysoce uchybia zasadom państwa prawa, samo przez się nie przesądza, że mamy do czynienia z nieaktem”<sup>50</sup>. Nieistnienie aktu prawnego może być bowiem jedynie wynikiem poważnego pogwałcenia reguł kompetencyjnych bądź dotyczących procedury legislacyjnej. Takie naruszenia nie miały jednak miejsca w ramach procedowania noweli ustawy o KRS, która weszła w życie 17 stycznia 2018 r.<sup>51</sup>

Idąc dalej, można się odwołać do argumentów porównawczych. Oczywiście, takie rozumowanie ma charakter pomocniczy w stosunku do argumentów dogmatycznych wywiedzionych z polskiego ustawodawstwa, natomiast funkcją tego rozumowania jest zarysowanie pewnego tła, na którym możliwa jest rzetelna ocena rozwiązań i argumentów formułowanych na gruncie prawa krajowego. W tym kontekście należy przypomnieć, że zidentyfikowana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Trybunał Praw Człowieka, Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny wadliwość sposobu powołania sędziowskiej części Krajowej Rady Sądownictwa polega na jej wyborze przez organ władzy ustawodawczej, co powoduje ryzyko politycznego wpływu na przebieg procesu nominacji. Co jednak istotne, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozpoznał już sprawę, w której podobny problem prawny występował na gruncie prawodawstwa Republiki Federalnej Niemiec. W wyroku z 9 lipca 2020 r. w sprawie *VQ przeciwko Land Hessen*<sup>52</sup> ustosunkował się do zastrzeżeń sądu pytającego, który podawał w wątpliwość swą własną niezależności z uwagi na sposób ukształtowania rady oceniał kandydatury na stanowiska sędziowskie. Orzekł, że sąd pytający jest bezstronny i niezawisły w sytuacji, gdy mianowanie, ocena i awans sędziów, w tym sędziów tworzących sąd odsyłający, należą do ministra sprawiedliwości kraju związkowego Hesja, zaś w komisji ds. wyboru sędziów większość mają przedstawiciele wybrani przez władzę ustawodawczą. Okoliczność ta nie może sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezawisłości sądu odsyłającego<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Zob. M. Wiącek, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r. (sygn. akt SK 7/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2, s. 226.

<sup>50</sup> J. Podkowik, *Czy „istnieją...”, s. 16.*

<sup>51</sup> *Ibidem.* Zob. M. Szwed, *Fixing the Problem of Unlawfully Appointed Judges in Poland in the Light of the ECHR*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2023, no. 4, s. 365.

<sup>52</sup> C-272/19, LEX nr 3027775.

<sup>53</sup> Pkt 32, 55, 56 i 60 uzasadnienia wyroku.

Taka, a nie inna regulacja w krajach związkowych wynika z art. 98 ust. 4 Ustawy Zasadniczej RFN, zgodnie z którym kraje związkowe mogą określić, że o mianowaniu sędziów krajowych decyduje krajowy minister sprawiedliwości wspólnie z Komisją ds. powoływania sędziów<sup>54</sup>. Podobnie jak w Konstytucji RP, w Ustawie Zasadniczej RFN znajdują się również przepisy ustanawiające zasadę niezawisłości sędziowskiej. W myśl art. 97 ust. 1 Ustawy Zasadniczej RFN sędziowie są niezawiśli i podlegają jedynie ustawie, zaś art. 101 ust. 1 zd. 2 przewiduje, że nikogo nie można pozbawić jego ustawowego sędziego. Pojęcie to oznacza sędziego, który spełnia wszystkie wymogi konstytucyjne, przede wszystkim zaś wymóg niezawisłości wobec pozostałych władz<sup>55</sup>. Ustawa Zasadnicza RFN zawiera też uregulowanie procedury przeniesienia sędziego na inny urząd lub w stan spoczynku albo jego zwolnienia (art. 98 ust. 2). Wydaje się zatem, że przy zbliżonym ukształtowaniu wartości konstytucyjnych dotyczących niezależności sądownictwa oraz niezawisłości sędziów w Rzeczypospolitej Polskiej i Republice Federalnej Niemiec można przyjąć, że podobne ukształtowanie rady sądowniczej w Polsce nie stanowi argumentu za przyjęciem utraty jej tożsamości konstytucyjnej.

Powyższy wniosek wzmacnia obserwacja sposobu ukształtowania krajowych rad sądowniczych w pozostałych państwach europejskich. W większości z nich sędziów do rad wybierają sami sędziowie, ale są kraje, w których w wyborze tym bierze udział władza ustawodawcza (np. Hiszpania, Rumunia) lub władza wykonawcza (np. Holandia). Nie ma możliwości wypracowania w tej kwestii systemu jednolicie akceptowanego przez polityków wszystkich tych krajów, a nawet przez naukowców specjalizujących się w tej dziedzinie<sup>56</sup>. Dodatkowo wszystkie te kraje są stronami EKPC, a zatem łączy je wspólnota wartości dotyczących niezależności sądownictwa, niezawisłości i bezstronności sędziów. Wątpliwe w tym kontekście wydaje się twierdzenie, że obecne ukształtowanie sposobu wyboru sędziowskiej części Krajowej Rady Sądownictwa prowadzi do utraty tożsamości konstytucyjnej tego organu.

Szczególnie jest to widoczne w kontekście brzmienia art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP, który nie określa sposobu wyboru sędziowskiej części Krajowej Rady Sądownictwa, a także ust. 4 tego artykułu, który w zakresie sposobu wyboru członków KRS odsyła do regulacji ustawy zwykłej. Wydaje się istotny fakt, że

---

<sup>54</sup> Tłumaczenia przepisów Ustawy Zasadniczej RFN podają za: *Konstytucja Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008, <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html> (25.04.2025).

<sup>55</sup> Zob. P. Tuleja, *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 10, s. 62 i literatura tam cytowana.

<sup>56</sup> Zob. W. Piątek, *Restoring the Rule of Law in Poland: Towards the Most Appropriate Way to Put an End to the Systemic Violation of Judicial Independence*, „European Constitutional Law Review” 2025, no. 21(1), s. 13–14.

zasada wyboru sędziowskiej części Krajowej Rady Sądownictwa przez sędziów nie została wprost wysłowiona w tym artykule. Wbrew twierdzeniom części komentatorów wydaje się zatem, że pominięcie regulacji sposobu wyboru sędziowskiej części Krajowej Rady Sądownictwa było zabiegiem celowym<sup>57</sup>. Wskazuje na to także przebieg prac legislacyjnych poprzedzających uchwalenie Konstytucji RP.

Przykładowo w stenogramie posiedzenia Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z września 1995 r. J. Taylor z Unii Wolności wypowiedział się w następujący sposób: „jestem głęboko przekonany, że sprawa składu i szczegółowego zakresu działania KRS nie stanowi materii konstytucyjnej. Wnoszę więc o skreślenie diskutowanego artykułu niezależnie od tego, czy zawiera rozwiązania słuszne, czy też nie. Uważam, że materia art. 167 powinna być art. 166 ust. 3 i mieć treść: skład i zakres działania Krajowej Rady Sądownictwa określa ustawa”<sup>58</sup>. Ponadto należy wskazać, że regulacje przewidujące wprowadzenie do ustawy zasadniczej zasady wyboru sędziowskiej części Krajowej Rady Sądownictwa przez sędziów zawierał jeden z projektów Konstytucji przedłożonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r. Projekt ten złożył prezydent L. Wałęsa, zaś zawarta w nim regulacja art. 116 ust. 1 pkt 2 wskazywała nawet wprost, jaki organ miał tego dokonywać (zgromadzenia ogólne sędziów)<sup>59</sup>. W świetle dokumentacji prac przygotowawczych poprzedzających uchwalenie Konstytucji RP z 1997 r. nie ulega zatem wątpliwości, że Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego musiała znać projekty legislacyjne zmierzające do wyniesienia zasady wyboru sędziowskiej części Krajowej Rady Sądownictwa przez sędziów do rangi zasady konstytucyjnej, lecz świadomie rozwiązanie takie porzuciła.

Oczywiście w jednym z uzasadnień wyroków Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że „konstytucja w art. 187 ust. 1 pkt 2 reguluje bezpośrednio zasadę wybieralności sędziów do KRS, decydując w ten sposób o strukturze osobowej Rady; wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie, wybierani przez sędziów”<sup>60</sup>. Słusznie jednak zauważył sędzia K. Wojtyczek w opinii zbieżnej do wyroku ETPC w sprawie *Reczkowicz przeciwko Polsce*, że pogląd ten stanowił *obiter dictum* Trybunału Konstytucyjnego, nie przedstawiono argumentacji na jego poparcie, zaś atrybuty ostateczności i mocy obowiązującej nie odnoszą się do uzasadnień wyroków Trybunału<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Nie oznacza to oczywiście absolutnej dowolności ustawodawcy w zakresie sposobu wyboru członków KRS, ponieważ podlega on ocenie z punktu widzenia wpływu na realizację innych zasad i wartości konstytucyjnych, np. odrębności władzy sądowniczej (art. 173 Konstytucji RP).

<sup>58</sup> „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1996, nr XXIV, s. 22.

<sup>59</sup> „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” 1993, Projekty Konstytucji, s. 78.

<sup>60</sup> Uzasadnienie wyroku TK z dnia 18 lipca 2007 r., sygn. K 25/07, OTK-A 2007, nr 7, poz. 80.

<sup>61</sup> Uzasadnienie wyroku ETPC z 22 lipca 2021 r., skarga nr 43447/19, *Reczkowicz przeciwko Polsce*, pkt 1 opinii zbieżnej sędziego K. Wojtyczka, [www.hudoc.echr.coe.int](http://www.hudoc.echr.coe.int).

W tym miejscu należy podkreślić, że przyjęcie poglądu o mocy obowiązującej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 marca 2019 r. (sygn. K 12/18) w sposób oczywisty nie wyklucza kwestionowania argumentacji jego uzasadnienia i oceny, że Trybunał w sposób błędny uznał zgodność art. 9a z wymienionymi w sentencji wyroku przepisami Konstytucji RP. Pogląd taki jest bliski autorowi niniejszego opracowania, ma jednak jedynie walor twórczości glosatorskiej. Oznacza to, że musi on ustąpić skutkom płynącym z treści art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto uzasadnienie poglądu autora wymagałoby w istocie stworzenia osobnego artykułu naukowego.

Warte rozważenia jest też odwołanie się do konstytucyjnej funkcji Krajowej Rady Sądownictwa i jej swoistego charakteru. W judykaturze Trybunału Konstytucyjnego KRS określa się jako swoisty, samodzielny, centralny organ państwowy, którego funkcje powiązane są z władzą sądowniczą<sup>62</sup>, konstytucyjny, kolegialny organ państwa, którego zadania statuuje go w bezpośredniej bliskości władzy sądowniczej<sup>63</sup>, a nawet jako organ pozajudycyjnny, należący jednak do organów władzy sądowniczej<sup>64</sup>. Konstytucyjne zadania Krajowej Rady Sądownictwa obejmują stanie na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji RP). Należy się zatem zastanowić, jak powyższe cechy i zadania Krajowej Rady Sądownictwa mają się do kryteriów zachowania przez nią konstytucyjnej tożsamości. W szczególności interesujące jest pytanie, czy uzależnienie Krajowej Rady Sądownictwa od władzy ustawodawczej poprzez przyznanie jej prawa wyboru sędziowskiej części Rady nie przekreśla możliwości stania przez nią na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz – w konsekwencji – jej tożsamości z organem opisanym w Konstytucji RP.

Niewątpliwie takie uzależnienie w sposób negatywny rzutuje na sposób wywiązywania się przez Radę z zadań powierzonych jej w art. 186 ust. 1 Konstytucji RP. Należy jednak odróżnić praktykę ustrojową organu, wyrażającą się w jakości jego funkcjonowania i w stopniu, w jakim spełnia postawione przed nim zadania, od jego tożsamości konstytucyjnej. W nauce prawa konstytucyjnego wyróżniono trzy grupy organów zdeformowanych:

- organy popsute (choć prawnie nietknięte),
- organy zdeformowane zmianami prawnymi, które nie przekreśliły ich konstytucyjnej tożsamości (przy czym autor rozróżnienia nie definiuje, czym owa tożsamość jest),

---

<sup>62</sup> Uzasadnienie wyroku TK z dnia 15 grudnia 1999 r., sygn. P 6/99, OTK 1999, nr 7, poz. 164.

<sup>63</sup> Uzasadnienie wyroku TK z dnia 16 kwietnia 2008 r., sygn. K 40/07, OTK-A 2008, nr 3, poz. 44.

<sup>64</sup> Uzasadnienie wyroku TK z dnia 18 lutego 2004 r., sygn. K 12/03, OTK-A 2004, nr 2, poz. 8. Odmiennie: uzasadnienie wyroku TK z dnia 25 marca 2019 r., sygn. K 12/18, OTK-A 2019, poz. 17.

– organy „przeistoczone w *sui generis* neowersję organu niegdyś istniejącego”, których tożsamość konstytucyjna została zniszczona (zdaniem autora rozróżnienia taka sytuacja występuje w odniesieniu do Krajowej Rady Sądownictwa)<sup>65</sup>.

W odniesieniu do pierwszej grupy wskazuje się, że organy te „są dotknięte zepsuciem, wynikającym z bilansu ich działań praktycznych, wykazujących systematyczne naruszenia przepisów obowiązującej Konstytucji RP”. Jednocześnie „usunięcie stanu popsucia wymaga dokonania zmiany stylu i sposobu wykonywania kompetencji”, nie zaś zmian stanu prawnego. Wydaje się zatem, że – abstrahując od zasadności tego rozróżnienia – trafna jest intuicja, iż sama negatywna ocena jakości wywiązywania się przez organ z jego konstytucyjnych zadań nie może przekreślać jego tożsamości konstytucyjnej. Również zatem w wypadku tego rodzaju próby odnalezienia kryteriów zastosowania omawianego pojęcia napotyka się trudne do pokonania trudności.

Należy na koniec zauważyć, że pogląd, iż obecna Krajowa Rada Sądownictwa nie jest już organem określonym w Konstytucji RP, ponieważ „utraciła tożsamość konstytucyjną”, pozostaje w sprzeczności z dyrektywą wymagającą dokonywania takiej interpretacji ustawodawstwa zwykłego, by w jak największym stopniu realizowało ono zasady i wartości konstytucyjne (wykładnia prokonstytucyjna). Przyjęcie, że od 6 marca 2018 r., a zatem już od ponad 7 lat, Rzeczpospolita Polska pozbawiona jest organu konstytucyjnego, jakim jest Krajowa Rada Sądownictwa, jest w sposób oczywisty sprzeczne z zasadą ciągłości władzy państwowej wynikającą z art. 126 ust. 1 Konstytucji RP.

## Podsumowanie

Z judykatury Trybunału Konstytucyjnego wynika, że tożsamość konstytucyjna organu to zestaw niezbywalnych cech danego organu oraz postępowania prowadzonego przed tym organem, wskazanych wyraźnie w Konstytucji RP lub w sposób konieczny wynikający z jej treści, których brak wyklucza uznanie go za organ opisany w ustawie zasadniczej. Sformułowanie zestawu takich cech Krajowej Rady Sądownictwa napotyka jednak poważne trudności, biorąc pod uwagę szczątkowy charakter refleksji nad problematyką tożsamości konstytucyjnej organu. Ponadto jak wykazano wyżej, nie dają zadowolających rezultatów nawet próby poszukiwania tej tożsamości w sztywnych wymogach liczbowych wynikających z Konstytucji RP. Z jednej strony można przyjąć, że nie byłaby organem opisanym w Konstytucji RP Rada, w skład której wchodziłoby 7 posłów, 3 senatorów oraz 11 sędziów w miejsce 4 posłów, 2 senatorów i 15 sędziów (art. 187 ust. 1 pkt 2 i 3 Konstytucji RP). Jest to jednak przykład typowo

---

<sup>65</sup> Por. L. Garlicki, *Co pozostało z Konstytucji RP? Diagnoza i terapia*, „Przegląd Konstytucyjny” 2024, nr 3, s. 45.

akademicki, który z prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością nie zaistnieje w rzeczywistości, zaś wszelkie dalsze próby odnalezienia kryteriów granicznych w obszarze nienaruszalnych wymogów liczbowych okazują się wątpliwe. Tym bardziej nie znajduje uzasadnienia poszukiwanie kryteriów dekonstytucjonalizacji organu w ocenie stopnia naruszeń Konstytucji RP w sposobie uregulowania organizacji lub funkcjonowania tego organu. Wszystkie powyższe uwagi niechybnie prowadzą do wniosku o nieprzydatności koncepcji „utrąty tożsamości konstytucyjnej” do racjonalnej oceny skutków naruszeń prawa dla statusu prawnego organu.

Nie umniejsza to w żadnym stopniu aktualności zastrzeżeń wobec podniesionych wobec sposobu ukształtowania Krajowej Rady Sądownictwa w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Brak jednak podstaw prawnych do przyjęcia, że kompozycja sędziowskiej części Krajowej Rady Sądownictwa narusza reguły wyrażone w Konstytucji RP. Jak wspomniano wcześniej – pogląd przeciwny, choć bliski autorowi – musi ustąpić skutkom płynącym z treści art. 190 ust. 1 Konstytucji RP. Mamy do czynienia z paradoksalną sytuacją, w której konstrukcja tego samego organu jednocześnie narusza zobowiązania międzynarodowe ciążące na Rzeczypospolitej Polskiej, choć nie ma podstaw do uznania regulacji art. 9a ustawy o KRS za sprzeczną z ustawą zasadniczą. Mając na uwadze stan badań nad tytułowym problemem niniejszego artykułu, nie można uznać, aby Krajowa Rada Sądownictwa utraciła swą tożsamość konstytucyjną, a zatem aby przestała być organem opisanym w art. 187 Konstytucji RP. Tezę taką przyjął – bez dostatecznego uzasadnienia – Sąd Najwyższy w uchwale składu 7 sędziów Izby Karnej z dnia 2 czerwca 2022 r. (sygn. I KZP 2/22). Nawet jednak Sąd Najwyższy nie wyciągnął z tej tezy jedynek możliwych na gruncie logiki wniosków, wyrażających się w odmowie osobom powołanym na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa po 6 marca 2018 r. statusu sędziów. Należy zatem skonkludować, że KRS – pomimo potwierdzonej orzeczeniami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wadliwości prawnej sposobu ukształtowania jej sędziowskiej części pozostaje w dalszym ciągu organem konstytucyjnym.

## Bibliografia

- Florczak-Wątor M., *Glosa do wyroku TK z 16 marca .2017 r., Kp 1/17*, LEX/el. 2017.
- Florczak-Wątor M., *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21. Ocena znaczenia orzeczenia z perspektywy prawa konstytucyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 12.
- Florczak-Wątor M., *O skutkach prawnych orzeczeń TK wydanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania* [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Warszawa 2018.

- Garlicki L., *Co pozostało z Konstytucji RP? Diagnoza i terapia*, „Przegląd Konstytucyjny” 2024, nr 3.
- Grajewski K., *Prezydencka kompetencja do powoływania członka Krajowej Rady Sądownictwa – prerogatywa czy uprawnienie zwykłe?* [w:] *Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Polskie i zagraniczne rozwiązania ustrojowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Dariuszowi Góreckiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. K. Skotnicki, K. Składowski, A. Michalak, Łódź 2016.
- Grajewski K., Pułło M., *Skutki wadliwości uchwał Krajowej Rady Sądownictwa w kontekście wygaśnięcia mandatu jednego z jej członków w związku z opróżnieniem urzędu Prezydenta RP*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2011, nr 1.
- Gutowski M., Kardas P., *Spory ustrojowe a kompetencje sądów (Granice bezpośredniego stosowania konstytucji)*, „Palestra” 2017, nr 12.
- Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej*, red. M. Florczak-Wątor, M. Krzemiński, Kraków 2022.
- Kappes A., Skrzydło J., *Czy wyroki neo-sędziów są ważne? – rozważania na tle uchwały trzech połączonych Izb Sądu Najwyższego z 23.01.2020 r. (BSA I-4110-1/20)*, „Palestra” 2020, nr 5.
- Kotowski A., *Argumentacja z tożsamości konstytucyjnej – celem podsumowania* [w:] *Argumentacja konstytucyjna w orzecznictwie sądowym*, red. A. Kotowski, E. Maniewska, Warszawa 2017.
- Lipiński K., *Konsekwencje wątpliwości co do instytucjonalnej bezstronności sędziego. Głosa do uchwały składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2022 r.*, I KZP 2/22, OSP 2023, nr 2.
- Mikuli P., *Konstytucyjność trybu wyboru sędziów sądów powszechnych do KRS. Opinia w przedmiocie zgodności art. 11 ust. 3 i 4 oraz art. 13 ust. 1, 2 i 3 ustawy z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa z art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2014, nr 4.
- Muszyński M., *Tożsamość konstytucyjna jako granica lojalności państwa wobec UE*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 1.
- Naleziński B., Pach M., Tuleja P., Krzemiński M., *Opinia o zgodności z Konstytucją projektów ustaw: Prawo o ustroju sądów powszechnych, Krajowej Radzie Sądownictwa oraz o uregulowaniu skutków uchwał KRS przygotowanych przez Stowarzyszenie Sędziów Polskich IUSTITIA (15.1.2024 r.)*, „Iustitia” 2024, nr 1–2.
- Opaliński B., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w polskim konstytucjonalizmie. Kontrasygnata w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Część II*, „Ius Novum” 2011, nr 3.
- Piątek W., *Restoring the Rule of Law in Poland: Towards the Most Appropriate Way to Put an End to the Systemic Violation of Judicial Independence*, „European Constitutional Law Review” 2025, no. 21(1).
- Piotrowski R., *Konstytucyjne granice reformowania sądownictwa*, „Krajowa Rada Sądownictwa” 2017, nr 2.
- Podkowiak J., *Czy „istnieją” akty normatywne „nieistniejące” (nieakty)?*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 4.
- Popławski K., *Tożsamość konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. i jej relacji do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2023.
- Radziejewicz P., *On Legal Consequences of Judgements of the Polish Constitutional Tribunal Passed by an Irregular Panel*, „Review of Comparative Law” 2017, vol. XXXI.
- Roszkiewicz J., *Indywidualny test niezawisłości sędziego powołanego z naruszeniem prawa – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2022, nr 11–12.
- Roszkiewicz J., *Zakaz domniemywania kompetencji i wyjątki od tego zakazu. Studium publicznoprawne*, Legalis/el. 2022.

- Szczurowski B., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, LEX/el. 2016.
- Szwed M., *Fixing the Problem of Unlawfully Appointed Judges in Poland in the Light of the ECHR*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2023, no. 4.
- Szwed M., *Orzekanie przez wadliwie powołanych sędziów jako naruszenie prawa do sądu w świetle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 12 marca 2019 r., 26374/18, Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 7.
- Śledzińska-Simon A., Ziółkowski M., *Constitutional Identity of Poland: Is the Emperor Putting On the Old Clothes of Sovereignty?*, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2997407](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2997407) (23.04.2025).
- Śledzińska-Simon A., Ziółkowski M., *Pojęcie „tożsamości konstytucyjnej” w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, red. G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Grabias, A. Hernandez-Połyńska, K. Sękowska-Kozłowska, Warszawa 2017.
- Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, M. Ziółkowski, Warszawa 2021.
- Tuleja P., *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 10.
- Wiącek M., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2007 r. (sygn. akt SK 7/06)*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2.
- Wrzolek-Romańczuk M., *Glosa do wyroku z 1.12.2020 r. wydanego przez Wielką Izbę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (skarga nr 26374/18)*, „Iustitia” 2020, nr 1.
- Wrzolek-Romańczuk M., *Status prawny osoby formalnie powołanej na urząd sędziego na skutek rekomendacji udzielonej przez Krajową Radę Sądownictwa w obecnym składzie – uwagi na tle wyroku TSUE z 19.11.2019 r. oraz orzeczeń Sądu Najwyższego będących konsekwencją tego rozstrzygnięcia*, „Palestra” 2020, nr 5.
- Ziółkowski M., *Konstytucyjna kompetencja sądu do ochrony własnej niezależności (uwagi na marginesie uchwały SN z 23.01.2020 r.)*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 10.
- Ziółkowski M., *Tożsamość konstytucyjna jako wzorzec i kryterium kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (uwagi na marginesie wyroków K 32/09 i P 7/20)* [w:] *Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej*, red. M. Florczak-Wątor, M. Krzemiński, Kraków 2022.

## Streszczenie

Projekty ustaw regulujących status sędziów powołanych na wniosek KRS po 6 marca 2018 r. przyjmują założenie utraty przez nią tożsamości konstytucyjnej. Tymczasem refleksja nad problematyką utraty przez organ tożsamości konstytucyjnej ma w orzecznictwie sądów i trybunałów, a także w nauce prawa ustrojowego charakter szczątkowy. Nie zostały wypracowane kryteria, na podstawie których można by ustalić, kiedy owa utrata następuje. Przykład KRS ukazuje, że trudno doszukiwać się tego rodzaju kryteriów nawet w ściśle określonych wymogach liczbowych wynikających z Konstytucji RP, a tym bardziej – w ocenie stopnia naruszeń Konstytucji RP w sposobie uregulowania organizacji lub funkcjonowania tego organu. To ostatnie kryterium rodzi poważne wątpliwości związane z faktem, iż sprzeczność przepisu art. 9a ustawy o KRS z Konstytucją RP nie została stwierdzona wyrokiem TK. Dlatego też KRS – pomimo wadliwego ukształtowania jej sędziowskiej części – pozostaje w dalszym ciągu organem konstytucyjnym.

*Słowa kluczowe:* KRS, Konstytucja, Trybunał Konstytucyjny, organ konstytucyjny, sędziowie

# **The problem of losing constitutional identity by the National Council of the Judiciary**

## **Summary**

Draft acts regulating the status of judges appointed at the request of the National Council of the Judiciary (hereinafter: NCJ) after 17 January 2018 assume that the NCJ lost its constitutional identity. Meanwhile, reflection on the issue of the loss of constitutional identity by the body is of a fragmentary nature in the case law of courts and tribunals, as well as in the science of constitutional law. No criteria have been developed to determine when this loss occurs. The example of the NCJ shows that it is difficult to find such criteria even in strictly defined numerical requirements resulting from the Constitution, and even more so in the assessment of the degree of violations of the Constitution in the manner of regulating the organization or functioning of this body. This last criterion raises serious doubts related to the fact that the inconsistency of the provision of art. 9a of the Act on the NCJ with the Constitution has not been established by a judgment of the Constitutional Tribunal. Therefore, the NCJ – despite the defective formation of its judicial part – remains a constitutional body.

*Keywords:* NCJ, Constitution, Constitutional Tribunal, constitutional body, judges

**Krzysztof Chmielarz**

Akademia Tarnowska

ORCID: 0000-0002-1088-8133

**PRZESTĘPSTWO PUBLICZNEGO  
ZNIWAŻENIA PREZYDENTA RP (ART. 135 § 2 K.K.)  
A GRANICE WOLNOŚCI WYPOWIEDZI**

**Wprowadzenie**

Analiza ram normatywnych ujawnia potrzebę ponownej oceny zakresu ochrony prawnokarnej przyznanej głowie państwa w świetle konstytucyjnych gwarancji wolności wypowiedzi. Kryminalizacja znieważenia Prezydenta RP na mocy art. 135 § 2 k.k. stanowi punkt wyjścia do refleksji dogmatycznej, w której zasada *nullum crimen sine lege* zderza się z aksjologicznymi przesłankami demokratycznego państwa prawnego<sup>1</sup>. Konfrontacja ta ukazuje nieodłączne napięcie między potrzebą ochrony autorytetu urzędu a prawem jednostki do swobodnego udziału w debacie politycznej. Już na wstępie należy podkreślić, że historyczne korzenie tej regulacji, sięgające ochrony monarszego majestatu, budzą uzasadnione wątpliwości co do jej adekwatności we współczesnym porządku demokratycznym, którego fundamentem jest suwerenność Narodu, a nie nietykalność władzy<sup>2</sup>.

Podejście systemowe wymaga, aby wykładnia znamion tego przestępstwa nie ograniczała się do sfery prawa karnego *sensu stricto*, lecz uwzględniała dorobek prawa konstytucyjnego oraz standardy ustanowione przez Europejską Konwencję Praw Człowieka. W tej perspektywie *ratio legis* art. 135 k.k. leży nie tyle w ochronie jednostki piastującej urząd Prezydenta RP, ile w zachowaniu symbolicznego autorytetu państwa i samego urzędu prezydenckiego jako instytucji<sup>3</sup>, jednak takie rozumienie rodzi uzasadnione pytania dotyczące proporcjonalności kryminalizacji,

<sup>1</sup> Zob. J. Kulesza, komentarz do art. 135 k.k. [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. I: *Komentarz do artykułów 117–221, Prawnokarna ochrona majestatu organu w demokratycznym państwie prawa z perspektywy art. 135 § 2 k.k.*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2023, Legalis.

<sup>2</sup> Por. M. Długosz, *Prawnokarna ochrona majestatu organu w demokratycznym państwie prawa z perspektywy art. 135 § 2 k.k.*, „Prokuratura i Prawo” 2025, nr 6, s. 31–50.

<sup>3</sup> Zob. P. Kardas, komentarz do art. 135 k.k. [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II; *Komentarz do art. 117–277d*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017, LEX/el.

zwłaszcza gdy sankcje karne obejmują wypowiedzi krytyczne, satyryczne lub nacechowane politycznie. Natomiast szczególna ochrona karna przyznana Prezydentowi RP jest uzasadniana jego wyjątkową pozycją ustrojową jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej i gwaranta ciągłości władzy państwowej, co jednak nie może oznaczać wyłączenia go spod publicznej kontroli i krytyki<sup>4</sup>.

Niniejszy artykuł, osadzony w konwencji akademickiego dyskursu prawniczego, stawia sobie za cel zbadanie, czy obecny kształt art. 135 § 2 k.k. i jego praktyka stosowania dają się pogodzić z wymogami demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności z zasadą proporcjonalności. Główny problem badawczy sprowadza się zatem do pytania o granice dopuszczalnej ingerencji prawa karnego w sferę wolności słowa w kontekście ochrony autorytetu głowy państwa. Postawiono hipotezę, że choć przepis ten jest formalnie zgodny ze standardami konstytucyjnymi i międzynarodowymi, jego praktyczne stosowanie operuje na granicy dopuszczalnych ograniczeń praw jednostki, a jego legitymizacja zależy od restrykcyjnej, prowolnościowej wykładni.

Ochrona karna głów państw stanowi jedno z najbardziej spornych zagadnień na styku władzy publicznej i praw jednostki. Artykuł 135 k.k., ustanawiający odpowiedzialność zarówno za czynną napaść, jak i publiczne znieważenie Prezydenta RP, czyni ten konflikt szczególnie widocznym. Powstaje fundamentalne pytanie, czy utrzymanie reżimu szczególnej ochrony instytucjonalnej jest zgodne z wartościami demokratycznymi, zwłaszcza z wolnością wypowiedzi, która stanowi podstawę odpowiedzialności rządu i otwartej sfery publicznej. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w kontekście historycznych doświadczeń Polski, gdzie przepisy o zniewadze władzy były instrumentalnie wykorzystywane przez reżimy autorytarne do tłumienia opozycji i krytyki<sup>5</sup>.

Znaczenie tego zagadnienia wykracza poza polski porządek prawny. Doświadczenia Polski stanowią punkt odniesienia dla innych demokracji, w których w warunkach rosnącej polaryzacji politycznej, rozpowszechnienia mediów cyfrowych i transformacji modeli komunikacji publicznej nasilają się spory o dopuszczalne granice krytyki i stopień werbalnej ochrony należnej instytucjom państwowym. Równie istotny jest wymiar europejski, ponieważ kolizja między krajową suwerennością legislacyjną a międzynarodowymi standardami praw człowieka jest szczególnie wyraźna. W wielu państwach europejskich obserwuje się tendencję do dekryminalizacji lub przynajmniej znacznego ograniczania przepisów o zniewadze głowy państwa, co jest bezpośrednim skutkiem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Zob. S. Hoc, komentarz do art. 135 k.k. [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2025, Legalis.

<sup>5</sup> Zob. S. Hoc, *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *System Prawa Karnego*, t. 8: *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, red. L. Gardocki, Warszawa 2018, Legalis.

<sup>6</sup> Zob. A. Krzywoń, *Prawnokarna ochrona głów państw i innych organów konstytucyjnych versus wolność wypowiedzi – polskie rozwiązania na tle standardów europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 5, s. 19–25.

Metodologia badawcza łączy klasyczne narzędzia wykładni prawniczej (językową, systemową i celowościową) z analizą konstytucyjną opartą na teście proporcjonalności i zasadzie zgodności z Konstytucją RP. Wykorzystuje również metody porównawcze, oparte na standardach europejskich i orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, uzupełnione kompleksowym badaniem dorobku doktryny i krajowego orzecznictwa.

### **Ramy dogmatyczne i normatywne art. 135 k.k.**

Artykuł 135 k.k. penalizuje dwa odrębne typy zachowań skierowanych przeciwko Prezydentowi RP: czynną napaść (§ 1) oraz publiczne znieważenie (§ 2). Tytuł przepisu trafnie odzwierciedla dwoistą naturę tych czynów zabronionych<sup>7</sup>. Taka konstrukcja legislacyjna opiera się na założeniu, że szczególny status konstytucyjny Prezydenta RP wymaga ochrony nie tylko przed aktami agresji fizycznej, ale także przed atakami werbalnymi, zdolnymi podważyć autorytet urzędu. W rezultacie art. 135 k.k. łączy w sobie cechy zarówno tradycyjnych przestępstw przeciwko jednostce, jak i przestępstw symbolicznych, co czyni go regulacją wyjątkową w strukturze Kodeksu karnego.

Artykuł 135 § 1 k.k. kryminalizuje czynną napaść, przewidując karę pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 5 lat. Definicja doktrynalna obejmuje zarówno dokonane akty przemocy, jak i usiłowanie, co oznacza, że nawet agresywne zbliżenie się do Prezydenta RP może stanowić przestępstwo<sup>8</sup>. Rozwiązanie to wykracza poza ogólne przepisy o naruszeniu nietykalności cielesnej i podkreśla prewencyjny charakter ochrony najwyższego urzędu w państwie. Przyjęta formuła wskazuje, że ustawodawca przywiązał nadrzędną wagę do bezpieczeństwa głowy państwa, uznając, że ochrona Prezydenta RP jako jednostki jest wtórna wobec ochrony instytucji prezydentury jako takiej. Z kolei znamię „czynnej napaści” jest znamieniem złożonym, obejmującym zarówno zamach na ciało, jak i groźbę gwałtownego zamachu, co poszerza zakres kryminalizacji w stosunku do zwykłego naruszenia nietykalności cielesnej<sup>9</sup>.

Artykuł 135 § 2 k.k. dotyczy publicznego znieważenia Prezydenta RP, zagrożonego karą pozbawienia wolności do lat 3. Decydującym elementem jest „publiczny” charakter czynu, który odróżnia to przestępstwo od ogólnych przepisów o zniewadze (art. 216 k.k.). W przypadku braku publicznego działania lub związku z pełnieniem obowiązków służbowych zachowanie kwalifikowane jest

<sup>7</sup> Zob. J. Kulesza, komentarz do art. 135 k.k.; J. Piórkowska-Flieger, S. Patyra, *Przestępstwo zniewagi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 3, s. 1–2.

<sup>8</sup> Zob. M. Długosz, *Prawnokarna ochrona...*, s. 32–34.

<sup>9</sup> Zob. K. Dąbkowski, *Występek czynnej napaści na Prezydenta RP w Kodeksie karnym z 1997 r.*, „Studia Prawnicze KUL” 2023, nr 2(94), s. 195–211, Legalis.

z przepisów ogólnych<sup>10</sup>. Autonomia § 2 wynika z założenia, że publiczne zniewagi godzą nie tylko w osobę Prezydenta RP, ale mogą też podważać zaufanie publiczne do instytucji państwowych. Pojęcie *zniewaga* nie zostało zdefiniowane ustawowo, jednak w orzecznictwie i doktrynie przyjmuje się, że chodzi o zachowanie, które w świetle obiektywnych, społecznie akceptowanych norm wyraża pogardę dla godności drugiego człowieka. Może to być zarówno wypowiedź wulgarna, jak i gest, rysunek czy publikacja<sup>11</sup>.

W doktrynie prawa karnego za główny przedmiot ochrony art. 135 k.k. uznaje się bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej, podczas gdy nietykalność cielesna (§ 1) i godność osobista (§ 2) mają charakter wtórny<sup>12</sup>. Systematyczne umieszczenie przepisu w rozdziale XVII Kodeksu karnego zatytułowanym *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej* podkreśla jego instytucjonalny charakter. Trybunał Konstytucyjny przyjął tę interpretację, stwierdzając, że czyny z art. 135 k.k. naruszają Rzeczpospolitą jako dobro wspólne wszystkich obywateli. W kontekście art. 135 § 2 k.k., penalizującego publiczne znieważenie Prezydenta RP, Trybunał Konstytucyjny (sygn. P 12/09) uznał, że Prezydent RP jako konstytucyjne ucieleśnienie dobra wspólnego zasługuje na szczególną ochronę prawnokarną<sup>13</sup>. W zdaniu odrębnym do tego wyroku sędzia TK P. Tuleja podkreślił, że czyn popełniony przeciwko Prezydentowi RP godzi w samą Rzeczpospolitą jako dobro wspólne wszystkich obywateli<sup>14</sup>.

Pogląd ten spotkał się jednak z krytyką. Nadmierne utożsamianie państwa z osobą Prezydenta RP może prowadzić do nieproporcjonalnych ograniczeń wolności wypowiedzi, co jest tendencją typową dla autorytarnych koncepcji władzy. Kontrowersje wokół przedmiotu ochrony wskazują zatem na konieczność precyzyjnego rozróżnienia między ochroną instytucjonalną a indywidualną oraz na potrzebę wykładni minimalizującej ingerencję w wolność słowa. Ochrona czci w prawie karnym musi być zawsze równoważona z innymi wartościami, a w przypadku osób publicznych granice dopuszczalnej krytyki są szersze<sup>15</sup>.

Artykuł 135 § 2 k.k. współistnieje z przepisami chroniącymi funkcjonariuszy publicznych (art. 223 i 226 k.k.) oraz z ogólnymi regulacjami dotyczącymi zniewagi (art. 216 k.k.). W praktyce te obszary odpowiedzialności mogą się pokrywać, zwłaszcza gdy zniewaga nie ma charakteru publicznego, a jednak wiąże się z wykonywaniem obowiązków prezydenckich. W takich przypadkach zazwyczaj stosuje

---

<sup>10</sup> Zob. S. Hoc, komentarz do art. 135 k.k.

<sup>11</sup> Zob. S. Hoc, *Przestępstwa przeciwko...*

<sup>12</sup> Zob. A. Krzywoń, *Prawnokarna ochrona...*, s. 19–25.

<sup>13</sup> Zob. wyrok TK z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. P 12/09; wyrok TK z dnia 21 września 2015 r., sygn. K 28/13; wyrok SA w Gdańsku z dnia 30 stycznia 2002 r., sygn. II AKa 577/01, OSA 2005, nr 3, poz. 34.

<sup>14</sup> Zob. wyrok TK z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. P 12/09, OTK ZU 2011, nr 6A, poz. 51.

<sup>15</sup> Zob. K. Dąbkowski, *Występek czynnej...*

się art. 226 § 1 k.k., ponieważ Prezydent RP jest funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu art. 115 § 13 pkt 1 k.k. Ta duplikacja norm ochronnych rodzi pytania o uzasadnienie zaostrożonej ochrony przewidzianej w art. 135 § 2 k.k., zwłaszcza w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności. Wątpliwości te wzmacnia fakt, że ściganie przestępstwa z art. 135 § 2 k.k. odbywa się z oskarżenia publicznego, w przeciwieństwie do zniewagi „zwykłej” (art. 216 k.k.), która ścigana jest z oskarżenia prywatnego, co dodatkowo uprzywilejowuje głowę państwa<sup>16</sup>.

Analiza ram normatywnych wskazuje, że art. 135 k.k. ustanawia szczególnie reżim ochrony głowy państwa, sytuując go w katalogu przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Konstytucyjne uzasadnienie tego przepisu odzwierciedla założenie, że autorytet Prezydenta RP stanowi element konstytucyjnego porządku państwa i jako taki zasługuje na wzmoczoną ochronę karną. Architektura normatywna przepisu odwołuje się do kategorii przestępstw zniewagi, nadając im jednak wymiar symboliczny, gdyż ochrona ostatecznie dotyczy nie tylko osoby piastującej urząd, ale samego państwa jako bytu politycznego<sup>17</sup>.

Z dogmatycznego punktu widzenia przestępstwo to może popełnić każda osoba fizyczna zdolna do ponoszenia odpowiedzialności karnej, co przesądza o powszechnym charakterze normy. We współczesnej praktyce kategoria ta obejmuje również zachowania w sferze cyfrowej, w tym cyberprzestępczość w postaci zniewag rozpowszechnianych za pomocą nowych technologii. Rozwój ten wymusza pewną subiektywizację odpowiedzialności karnej, ponieważ rozpowszechnianie treści w internecie może się odbywać w warunkach ograniczonej świadomości co do ich zasięgu i odbioru. Przedmiotem ochrony pozostaje dobro prawne określane jako godność i autorytet urzędu głowy państwa. Zarówno orzecznictwo, jak i doktryna podkreślają, że przepis nie chroni osoby jako takiej, lecz symboliczny wymiar zniewagi, czyli naruszenie majestatu Rzeczypospolitej ucieleśnionego w instytucji prezydentury<sup>18</sup>. *Corpus delicti* tego przestępstwa polega zatem na zachowaniu, które obiektywnie może być postrzegane jako znieważające, niezależnie od treści, formy czy medium przekazu. Kluczowy spór w doktrynie dotyczy strony podmiotowej tego przestępstwa. Dominuje pogląd, że do przypisania winy wystarczy zamiar ewentualny (*dolus eventualis*), co oznacza, że sprawca nie musi chcieć znieważać Prezydenta RP, a jedynie przewidywać taką możliwość i godzić się na nią. Są też stanowiska odmienne, które postulują konieczność wykazania zamiaru bezpośredniego (*dolus directus*), co znacząco zawęziłoby zakres penalizacji, chroniąc osoby wypowiedające się w sposób ostry, lecz bez intencji poniżenia<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Zob. K. Wiak, komentarz do art. 135 k.k. [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grzeško-wiak, K. Wiak, Warszawa 2024, Legalis.

<sup>17</sup> Pojęcie *zniewaga* nie zostało zdefiniowane w Kodeksie karnym. W doktrynie przyjmuje się, że znieważenie polega na okazaniu pogardy, uwłaczaniu czci drugiej osoby. Zob. S. Hoc, komentarz do art. 135 k.k.; K. Wiak, komentarz do art. 135 k.k.

<sup>18</sup> Zob. J. Piórkowska-Flieger, S. Patyra, *Przestępstwo zniewagi...*, s. 5.

<sup>19</sup> Por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. P 12/09, OTK ZU 2011, nr 6A, poz. 51.

## Granice wolności wypowiedzi w kontekście Konstytucji RP

Artykuł 135 k.k. funkcjonuje w złożonym otoczeniu konstytucyjnym, w którym krzyżują się konkurencyjne prawa i wartości. W szczególności art. 135 § 2 k.k. pozostaje w kolizji z tymi przepisami Konstytucji RP, które gwarantują wolność wypowiedzi w jej różnych wymiarach, zarówno indywidualnym, jak i instytucjonalnym, w tym wolność prasy i innych mediów (art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP). Konflikt ten nie jest jedynie teoretyczny, lecz ma wymierne konsekwencje dla wykładni i stosowania przepisu<sup>20</sup>. Artykuł 54 ust. 1 Konstytucji RP zapewnia każdemu wolność wyrażania poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji, podczas gdy art. 14 chroni wolność prasy i innych środków społecznego przekazu. Ograniczenia tych praw mogą być wprowadzane jedynie na warunkach określonych w art. 31 ust. 3, tj. gdy są konieczne w demokratycznym państwie prawnym dla ochrony jego bezpieczeństwa, porządku publicznego, środowiska, zdrowia, moralności publicznej lub praw i wolności innych osób.

Ocena art. 135 § 2 k.k. w świetle tych klauzul limitacyjnych wymaga ustalenia, czy przepis ten służy legitymowanym celom publicznym, czy przyjęte ograniczenia są konieczne i proporcjonalne oraz czy nie naruszają istoty wolności wypowiedzi. Trybunał Konstytucyjny generalnie potwierdził konstytucyjność tego przepisu, jednak jego argumentacja ujawnia trudność w równoważeniu sprzecznych wartości. W wyroku z 2015 r. Trybunał odwołał się do historycznych doświadczeń Polski, podkreślając, że przy określaniu zakresu ochrony prawnej organów konstytucyjnych należy pamiętać o doświadczeniach ostatnich dwóch stuleci<sup>21</sup>. Podejście to sugeruje, że doświadczenia historyczne i instytucjonalne mogą uzasadniać szczególną ochronę instytucji demokratycznych, choć jednocześnie rodzi pytanie, czy uzasadnienie to może rozciągać się na kryminalizację krytyki werbalnej. Trybunał argumentował dalej, że prawo karne powinno przeciwdziałać rozprzestrzenianiu się w komunikacji publicznej języka obraźliwego, agresywnego i poniżającego, który zastępuje autentyczną debatę atakami *ad personam*, obniża standardy dyskursu i podważa godność osób i instytucji pełniących funkcje publiczne. Stanowisko to zakłada, że ochrona instytucjonalna może uzasadniać ograniczenia wolności słowa, co spotkało się z krytyką ze strony przedstawicieli doktryny, którzy podkreślają, że wolność wypowiedzi pozostaje fundamentalna w państwie demokratycznym.

Krytycy podnoszą, że uprzywilejowanie godności instytucjonalnej kosztem wolności słowa może wywoływać efekt mrozący w debacie publicznej i osłabiać funkcje kontrolne prasy i społeczeństwa obywatelskiego<sup>22</sup>. W rezultacie istnieje ryzyko stworzenia systemu, w którym państwo i jego przedstawiciele cieszą się

<sup>20</sup> Zob. J. Kulesza, komentarz do art. 135 k.k.

<sup>21</sup> Zob. wyrok TK z dnia 21 września 2015 r., sygn. K 28/13.

<sup>22</sup> Zob. K. Dąbkowski, *Występek czynnej...*

szerszą ochroną, niż jest to dopuszczalne w społeczeństwie demokratycznym. W konsekwencji w państwie prawa każda ingerencja w sferę wolności jednostki musi być nie tylko legalna, ale i legitymizowana, a więc społecznie akceptowalna i aksjologicznie uzasadniona. Kryminalizacja zniewagi głowy państwa, zwłaszcza w kontekście debaty politycznej, może być postrzegana jako narzędzie tłumienia krytyki, co podważa jej legitymizację<sup>23</sup>.

Z perspektywy konstytucyjnej analiza ta prowadzi do wniosku, że art. 135 k.k. musi być interpretowany wąsko i w sposób prowolnościowy. Wymaga to ścisłego przestrzegania kryteriów limitacyjnych z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz spójności z międzynarodowymi standardami praw człowieka. Szczegółowe badanie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego wolności wypowiedzi i ochrony instytucji państwowych wskazuje, że tylko takie restrykcyjne podejście pozwala pogodzić ochronę instytucjonalną z demokratycznymi fundamentami wolności słowa.

Konstytucyjna ocena art. 135 § 2 k.k. wymaga zastosowania testu proporcjonalności, który służy ustaleniu, czy środki ustanowione w przepisie są konieczne, odpowiednie i proporcjonalne *sensu stricto*, tj. czy korzyści z ochrony głowy państwa przeważają nad ograniczeniami nałożonymi na wolność wypowiedzi i debatę publiczną. Analiza proporcjonalności rozpoczyna się od zidentyfikowania celów realizowanych przez art. 135 § 2 k.k. Doktryna wskazuje trzy główne racje: ochronę bezpieczeństwa państwa, utrzymanie szacunku instytucjonalnego oraz zapobieganie eskalacji przemocy wobec głowy państwa. Ochrona bezpieczeństwa państwa stanowi najsilniejsze uzasadnienie w odniesieniu do napaści fizycznych, ponieważ ataki na głowy państw mogą destabilizować porządek konstytucyjny. Rozszerzenie tego uzasadnienia na krytykę werbalną jest jednak znacznie bardziej problematyczne, ponieważ brak jest dowodów empirycznych, że obraźliwe wypowiedzi same w sobie stwarzają realne zagrożenie dla bezpieczeństwa, którego nie można zneutralizować za pomocą mniej restrykcyjnych środków.

Drugim celem art. 135 § 2 k.k. jest zachowanie szacunku instytucjonalnego i zaufania publicznego do władzy państwowej. Chociaż wartość ta jest istotna, budzi wątpliwości, czy taki szacunek powinien być egzekwowany za pomocą sankcji karnych. Demokratyczna legitymacja opiera się na przejrzystości i odpowiedzialności, a nie na ochronie przed ostrą krytyką, zwłaszcza gdy krytyka ta pozostaje w granicach debaty publicznej. Trzeci cel – zapobieganie eskalacji przemocy poprzez penalizację zniewag słownych – zakłada, że ostry język może podlegać do agresji fizycznej. Jednak dowody empiryczne nie potwierdzają, że taki związek przyczynowy jest na tyle silny, aby uzasadniać ograniczenia wolności słowa, zwłaszcza w sferze dyskursu politycznego.

---

<sup>23</sup> Zob. E. Łętowska, *Zagadnienia szczególne, ujęcie karalności zniewagi: przykład niespójności aksjologicznej z konstytucyjną ochroną wypowiedzi medialnej* [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012, LEX/el.

Istotnym elementem analizy proporcjonalności jest zbadanie alternatywnych środków ochrony. Prezydent RP korzysta już z ogólnych przepisów prawa karnego, które chronią funkcjonariuszy publicznych, w tym z zaostrzonych kar za napaść (art. 223 k.k.) i znieważenie funkcjonariusza publicznego (art. 226 k.k.). Ochrona reputacji może być również realizowana za pomocą instrumentów prawa cywilnego, takich jak powództwa o ochronę dóbr osobistych, które zapewniają zadośćuczynienie bez uciekania się do najbardziej represyjnych narzędzi prawa karnego. Zniewagi niepubliczne, popełnione w związku z pełnieniem obowiązków prezydenckich, objęte są ogólnym reżimem dla funkcjonariuszy publicznych, podczas gdy wypowiedzi prywatne podlegają art. 216 k.k. W związku z tym art. 135 k.k. tworzy dodatkową i wąsko ukierunkowaną warstwę ochrony, której konieczność jest wątpliwa<sup>24</sup>. Z punktu widzenia polityki kryminalnej rozszerzenie odpowiedzialności karnej na wypowiedzi krytyczne skierowane przeciwko głowie państwa niesie ryzyko efektu mrożącego, zniechęcającego obywateli i media do udziału w debacie publicznej z obawy przed sankcjami. Taki rezultat podważa demokratyczną kontrolę nad władzą publiczną i jest sprzeczny z zasadami państwa prawa, które wymagają ostrożnej i restrykcyjnej wykładni art. 135 k.k. Analizując granice wolności wypowiedzi w kontekście mowy nienawiści, zwraca uwagę na konieczność odróżnienia ostrej, nawet obraźliwej krytyki od wypowiedzi, które mają na celu dehumanizację i wykluczenie z debaty publicznej. W przypadku zniewagi Prezydenta RP kluczowe staje się zatem zbadanie, czy dana wypowiedź mimo swojej formy mieści się jeszcze w ramach debaty publicznej, czy też stanowi jedynie personalny, nienawistny atak<sup>25</sup>. Uzasadnienie kryminalizacji znieważenia wartości państwowych wskazuje na rosnące znaczenie bezpieczeństwa informacyjnego. W tym ujęciu ochrona autorytetu głowy państwa może być postrzegana jako element ochrony państwa przed dezinformacją i wrogimi działaniami w sferze informacyjnej. Jednak jak sam autor zauważa, taka ochrona nie może prowadzić do stłumienia krytyki i pluralizmu<sup>26</sup>.

Analiza konstytucyjna dowodzi zatem, że art. 135 § 2 k.k. definiuje szczególnie wrażliwe pole konfliktu między wolnością wypowiedzi, jednym z najbardziej fundamentalnych praw jednostki, a potrzebą zachowania autorytetu głowy państwa postrzeganego w ramach konstytucyjnych jako ucieleśnienie godności Rzeczypospolitej. Wolność wypowiedzi, gwarantowana zarówno przez Konstytucję RP, jak i przez art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jest uznawana za kamień węgielny porządku demokratycznego, a jej ograniczenia muszą być proporcjonalne i konieczne w państwie prawnym<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Zob. S. Hoc, komentarz do art. 135 k.k.; K. Wiak, komentarz do art. 135 k.k.

<sup>25</sup> Zob. B. Stępień-Załużka, *Wolność wypowiedzi a mowa nienawiści w działalności funkcjonariuszy publicznych w debacie politycznej*, „Ius Novum” 2024, nr 2, s.116–134, Legalis.

<sup>26</sup> Zob. F. Ciepły, *Uzasadnienie kryminalizacji znieważenia wartości państwowych z perspektywy informacyjnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego*, „Studia Prawnicze KUL” 2024, nr 1, s. 39–52, Legalis.

<sup>27</sup> Por. wyrok TK z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. P 12/09, OTK ZU 2011, nr 6A, poz. 51.

## Standardy międzynarodowe i europejskie

Artykuł 135 § 2 k.k. musi być interpretowany w świetle zobowiązań międzynarodowych Polski, w szczególności Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC), która w art. 10 gwarantuje wolność wypowiedzi. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ustanowiło wysokie standardy ochrony dyskursu politycznego, podkreślając, że granice dopuszczalnej krytyki są szersze w odniesieniu do polityków i osób publicznych niż w przypadku osób prywatnych. Trybunał konsekwentnie stoi na stanowisku, że politycy, w tym głowy państw, świadomie wystawiają się na szczegółową kontrolę ze strony opinii publicznej i mediów, a zatem muszą wykazywać wyższy stopień tolerancji na krytykę<sup>28</sup>.

Przełomowe znaczenie dla oceny przepisów o zniewadze głowy państwa miało orzeczenie w sprawie *Eon przeciwko Francji*<sup>29</sup>. W tej sprawie Trybunał uznał, że skazanie za znieważenie Prezydenta Francji za transparent z napisem „Spadaj, żałosny fiutku” naruszyło art. 10 EKPC. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że chociaż wypowiedź była wulgarna, to stanowiła formę krytyki politycznej w kontekście debaty publicznej i nie nawoływała do przemocy. Trybunał stwierdził też, że przepisy karne chroniące głowy państw przed zniewagą w sposób szczególny, wykraczający poza ochronę przyznaną zwykłym obywatelom, są co do zasady niezgodne z duchem Konwencji. Uznanie, że głowa państwa nie powinna korzystać z uprzywilejowanej ochrony w debacie politycznej, stanowiło wyraźny sygnał dla państw członkowskich, że takie regulacje mogą być uznane za nieproporcjonalne. Jak słusznie zauważono, orzecznictwo strasburskie zmierza w kierunku uznania przepisów o zniewadze głowy państwa za anachronizm, który nie przystaje do standardów współczesnej demokracji, o ile nie zostanie wykazana „rzeczywista i poważna szkoda” dla funkcjonowania państwa, a nie tylko symboliczne naruszenie godności urzędu<sup>30</sup>.

Standardy te zostały potwierdzone w późniejszych sprawach, takich jak *Stern Taulats i Roura Capellera przeciwko Hiszpanii*, gdzie Trybunał uznał, że spalenie wizerunku króla Hiszpanii podczas demonstracji politycznej mieści się w granicach wolności wypowiedzi, stanowiąc symboliczną krytykę monarchii<sup>31</sup>. W obu tych sprawach Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że sankcje karne, zwłaszcza kara pozbawienia wolności, za wypowiedzi polityczne mogą być stosowane jedynie w wyjątkowych okolicznościach, np. w przypadku mowy

<sup>28</sup> Zob. J. Kulesza, komentarz do art. 135 k.k.

<sup>29</sup> Zob. wyrok ETPC z 14 marca 2013 r., *Eon v. Francja* (skarga nr 26118/10, HUDOC).

<sup>30</sup> Zob. I.C. Kamiński, *Ochrona dobrego imienia głów państw obcych a swoboda wypowiedzi. Orzeczenie Trybunału w Strasburgu w sprawie Colombani i inni przeciwko Francji*, „PPEur” 2003, nr 2, s. 27, LEX/el.

<sup>31</sup> Zob. wyrok ETPC z 13 marca 2018 r., *Stern Taulats i Roura Capellera v. Hiszpania* (skarga nr 51168/15, HUDOC).

nienawiści lub podżegania do przemocy. Zastosowanie sankcji karnych za zniewagę, która nie wywołuje takich skutków, uznano za nieproporcjonalne i wywołujące efekt mrozący, zniechęcający do udziału w debacie publicznej.

Z perspektywy polskiego porządku prawnego orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ma bezpośrednie przełożenie na wykładnię art. 135 § 2 k.k. Polskie sądy, stosując ten przepis, są zobowiązane do uwzględniania standardów strasburskich i dokonywania wykładni w sposób zgodny z Konwencją. Oznacza to, że nie każda wypowiedź, która formalnie wypełnia znamiona zniewagi, będzie mogła być penalizowana. Konieczne jest zbadanie kontekstu wypowiedzi, jej celu, formy oraz tego, czy wpisuje się ona w ramy debaty publicznej o istotnym znaczeniu. Analiza historyczna uwarunkowania przepisów o obrazie majestatu stwierdza, że ich utrzymywanie we współczesnych kodeksach karnych jest „reliktem przeszłości”, który w praktyce służy raczej ochronie wrażliwości polityków niż autorytetu państwa<sup>32</sup>. W ujęciu syntetycznym z linii orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka można wyprowadzić wnioski, że w demokracji autorytet państwa buduje się przede wszystkim przez legalność, transparentność i odpowiedzialność działania organów publicznych, a nie przez represję karną wobec wypowiedzi krytycznych.

Analiza kasusów przedstawiona przez K. Janczukowicza pokazuje, jak te standardy przekładają się na konkretne stany faktyczne. W przypadku krytycznego wpisu w internecie, nawet jeśli jest on sformułowany w sposób ostry i nieparlamentarny, sąd musi wziąć pod uwagę to, czy stanowi on głos w debacie publicznej. Jeśli tak, to ochrona z art. 10 EKPC jest silniejsza. Podobnie w przypadku udziału w wiecu politycznym – hasła i transparenty, nawet te kontrowersyjne, co do zasady korzystają z domniemania ochrony jako forma ekspresji politycznej<sup>33</sup>. Oznacza to, że polski sędzia, oceniając sprawę o znieważenie Prezydenta RP, musi przeprowadzić swoisty „test ETPC”: Czy wypowiedź mimo swojej formy dotyczyła kwestii publicznej? Czy jej celem było obrażenie osoby, czy skrytykowanie działania instytucji? Czy zastosowanie sankcji karnej jest „konieczne w demokratycznym społeczeństwie”? Dopiero negatywna odpowiedź na te pytania otwiera drogę do skazania<sup>34</sup>.

Zgodność art. 135 k.k. ze standardami europejskimi jest zatem warunkowa i zależy od jego restrykcyjnej, prowolnościowej wykładni. Utrzymanie tego przepisu w obecnym kształcie, zwłaszcza w kontekście zagrożenia karą pozbawienia wolności, pozostaje problematyczne i może prowadzić do kolejnych skarg do Trybunału w Strasburgu. Wymaga to od organów ścigania i sądów szczególnej ostrożności oraz priorytetowego traktowania wolności wypowiedzi jako fundamentu demokratycznego państwa prawnego.

<sup>32</sup> Por. M. Długosz, *Prawnokarna ochrona...*, s. 32–34.

<sup>33</sup> Zob. B. Stępień-Załucka, *Wolność wypowiedzi...*

<sup>34</sup> Zob. F. Ciepły, *Uzasadnienie kryminalizacji...*

## Granice dopuszczalnej krytyki politycznej i satyry w świetle art. 135 § 2 k.k.

Wyznaczenie granicy między dopuszczalnym dyskursem politycznym a czynem stanowiącym zniewagę w rozumieniu art. 135 § 2 k.k. jest jednym z najtrudniejszych problemów stosowania prawa karnego w warunkach demokratycznego państwa prawnego. Ustalanie tej granicy wymaga uwzględnienia teorii demokratycznej, konstytucyjnych gwarancji wolności słowa oraz standardów debaty publicznej kształtowanych zarówno przez orzecznictwo, jak i doktrynę prawa karnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że wolność słowa obejmuje także ostrą i politycznie niewygodną krytykę władzy publicznej, o ile nie przybiera ona formy czysto znieważającego ataku osobistego. W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zaakcentowano, że prawo do krytyki nie obejmuje „zwrotów rażąco obraźliwych i zniesławiających” oraz takich, które mają charakter „oszczerczy czy złośliwy”, gdyż wypowiedzi tego rodzaju wykraczają poza granice uzasadnionej debaty publicznej<sup>35</sup>. Wniosek ten wskazuje, że konstytucyjna ochrona obejmuje także wypowiedzi ostre, prowokacyjne czy satyryczne, jednak pod warunkiem, że ich celem jest udział w dyskursie publicznym, a nie wyłącznie poniżenie adresata. Ponadto językoznawcza i prawna definicja zniewagi są w swej istocie zbieżne, koncentrując się na uderzeniu w godność osobistą poprzez wyrażenie pogardy. Kluczowe jest jednak, aby ocenę o charakterze znieważającym opierać na kryteriach obiektywnych, a nie jedynie na subiektywnym odczuciu pokrzywdzonego. Analiza lingwistyczna musi zatem uwzględniać nie tylko leksykalne znaczenie słów, ale również ich kontekst pragmatyczny, intencję nadawcy oraz odbiór społeczny w świetle przyjętych norm społeczno-obyczajowych<sup>36</sup>.

Stanowiska doktryny prawa karnego potwierdzają, że art. 135 § 2 k.k. nie może być interpretowany w sposób prowadzący do efektu mrozącego dla debaty politycznej. Oznacza to konieczność każdorazowego badania kontekstu wypowiedzi, jej celu i treści, przy czym ocena musi uwzględniać znaczenie wolności słowa jako podstawowej gwarancji demokratycznej kontroli społecznej. W konsekwencji za niedopuszczalne należy uznać interpretacje, które penalizowałyby wyłącznie z powodu ostrzejszej formy krytyki, bez uwzględnienia jej znaczenia dla debaty publicznej. Szczególne znaczenie mają wypowiedzi satyryczne, które historycznie pełniły funkcję społecznego „bezpiecznika”, umożliwiającego wyrażanie sprzeciwu i krytyki władzy w formie artystycznej, często celowo przesadzonej i prowokacyjnej<sup>37</sup>. Europejski Trybunał Praw Człowieka konsekwentnie podkreśla, że tego

<sup>35</sup> Zob. *Lingens v. Austrii*, wyrok ETPC z 8 lipca 1986 r., skarga nr 9815/82, § 42.

<sup>36</sup> Zob. M. Gębka-Wolak, *Sporządzanie opinii językoznawczych w sprawach o znieważanie – wybrane problemy teoretyczne i praktyczne*, „Justitia” 2021, nr 4, s. 179–185, Legalis.

<sup>37</sup> Zob. J. Kulesza, komentarz do art. 135 k.k.

rodzaju wypowiedzi zasługują na szczególnie szeroką ochronę na gruncie art. 10 EKPC, nawet jeśli w odbiorze społecznym mogą być postrzegane jako obraźliwe. Zastosowanie tych standardów w praktyce sądowej pozwala ograniczyć ryzyko nieproporcjonalnego ingerowania w dyskurs demokratyczny. W tym kontekście warto przywołać stanowisko B. Hołysta, który analizując zjawisko mowy nienawiści, wskazuje, że art. 135 § 2 k.k. jest jednym z przepisów, na podstawie których ścigane są zachowania z nią związane. Podkreśla on, że wyznaczenie granicy między ostrą krytyką a napaścią i sianiem nienawiści jest niezwykle trudne, a kluczowe jest rozróżnienie między faktem a opinią. Penalizacja wypowiedzi politycznych powinna być ograniczona do przypadków, w których realnie zagrażają one porządkowi publicznemu, a nie tylko symbolicznemu wizerunkowi instytucji<sup>38</sup>.

Ewolucja wykładni art. 135 § 2 k.k. odzwierciedla zmianę podejścia od ochrony godności państwa pojmowanej w kategoriach instytucjonalnych ku akcentowaniu znaczenia wolności debaty publicznej i prawa jednostki do krytyki władzy. Transformacja ustrojowa Polski oraz integracja z europejskim systemem ochrony praw człowieka wymusiły odrzucenie tradycyjnego modelu ochrony głowy państwa na rzecz interpretacji, która traktuje penalizację zniewagi jako środek wyjątkowy i stosowany tylko wtedy, gdy wypowiedź rzeczywiście pozbawiona jest waloru debaty publicznej. Doktryna akcentuje konieczność stosowania wykładni zawężającej, respektującej dorobek orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które nakazuje interpretować ograniczenia wolności słowa restrykcyjnie i proporcjonalnie<sup>39</sup>. Analiza kategorii przestępstwa politycznego podkreśla, że współcześnie ustawodawca unika wprost tego pojęcia, posługując się takimi sformułowaniami, jak *przestępstwo z przyczyn politycznych* (art. 55 ust. 4 Konstytucji RP) czy *przestępstwo o charakterze politycznym* (art. 604 § 2 pkt 6 k.p.k.). Wskazuje on, że atak na dobra o charakterze politycznym, takie jak konstytucyjny ustrój czy funkcjonowanie organów państwa, zawsze będzie miał potencjał polityczności. W przypadku zniewagi Prezydenta RP każda wypowiedź o charakterze politycznym powinna korzystać z domniemania legalności, a jej penalizacja powinna być absolutnym wyjątkiem, stosowanym jedynie w przypadku, gdy przekształca się w mowę nienawiści lub nawoływanie do przemocy, a więc gdy jej celem nie jest już udział w debacie, lecz podważenie fundamentów porządku prawnego<sup>40</sup>.

Zmieniające się uwarunkowania technologiczne, w tym rozwój mediów społecznościowych, dodatkowo komplikują ustalanie granic dopuszczalnej krytyki. Wypowiedzi polityczne mogą obecnie w krótkim czasie osiągnąć bardzo szeroki

---

<sup>38</sup> Zob. B. Hołyst, *Kryminologiczna ocena agresji werbalnej*, „Ius Novum” 2020, nr 2, s. 17–45, Legalis.

<sup>39</sup> Zob. I.C. Kamiński, *Ochrona dobrego...*, s. 27 i n.

<sup>40</sup> Zob. T. Kuczur, *Przestępstwo polityczne jako kategoria prawno-karna*, „Acta Universitatis Lodzianensis Folia Iuridica” 2020, nr 92, s. 147–171, Legalis.

zasięg, co zwiększa ryzyko konfliktu między ochroną reputacji organów państwowych a prawem jednostek do publicznego komentowania działań władzy. Współczesna interpretacja art. 135 § 2 k.k. musi zatem uwzględniać nie tylko konstytucyjne wartości, ale także zmieniające się realia komunikacyjne, co potwierdza konieczność dynamicznej i prowolnościowej wykładni.

W rezultacie granice dopuszczalnej krytyki politycznej powinny być określone tak, by zachować nadrzędną rolę wolności wypowiedzi w demokratycznym państwie prawnym. Ostra krytyka i satyra stanowią integralny element kontroli społecznej, a ich penalizacja powinna być środkiem absolutnie wyjątkowym, stosowanym jedynie wtedy, gdy wypowiedź nie wnosi żadnej wartości do debaty publicznej i sprowadza się do czystego poniżenia adresata. Takie podejście jest zgodne zarówno z konstytucyjnymi standardami ochrony praw jednostki, jak i z dorobkiem orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Rozstrzygnięcie, gdzie przebiegają granice dopuszczalnej ingerencji prawa karnego w ochronę urzędu Prezydenta RP, wymaga spojrzenia systemowego, które łączy aksjologię konstytucyjną, aparat dogmatyki prawa karnego i standardy konwencyjne. Prawo karne, zachowujące charakter *ultima ratio*, może reagować jedynie wtedy, gdy naruszenie ma ciężar gatunkowy podważający porządek ustrojowy, a środki mniej dolegliwe nie są w stanie zapewnić realnej ochrony dobra prawnego. W przeciwnym razie sankcja karna przekształca się w instrument dyscyplinowania debaty publicznej, co rodzi efekt mrozący i pozostaje w napięciu z konstytucyjną gwarancją wolności słowa. Dobrem prawnie chronionym w art. 135 § 2 k.k. nie jest godność osobista konkretnej osoby, lecz instytucjonalna powaga urzędu rozumiana jako *dignitas officii*, a więc element ustrojowego decorum państwa. Taka konstrukcja nie uprawnia jednak do absolutyzacji ochrony, ponieważ w demokratycznym państwie prawa wolność wypowiedzi, zwłaszcza politycznej, stanowi warunek materialnej legitymizacji władzy. Ustrojowa determinacja ochrony urzędu musi być więc równoważona zasadą proporcjonalności, która nie dopuszcza, aby ochrona symbolicznego majestatu urzędu neutralizowała krytykę mieszczącą się w granicach *colloquium publicum*. Stąd interpretacja art. 135 § 2 k.k. wymaga stałego kontrolowania, czy ingerencja karna służy ochronie instytucji, czy raczej eliminuje twarde, lecz dopuszczalne formy sporu politycznego.

Dogmatyczna konstrukcja znamion wymaga precyzyjnego odtworzenia elementów *actus reus* i *mens rea*. Po stronie przedmiotowej chodzi o publiczne zachowanie, które w obiektywnym odbiorze narusza powagę urzędu głowy państwa, po stronie podmiotowej konieczne jest ustalenie zamiaru bezpośredniego poniżenia urzędu, a nie jedynie chęci sformułowania ostrej opinii o działaniach władzy. Zasada *nullum crimen sine lege certa* nakazuje zawężające ujęcie znamion, tak aby nie rozciągać odpowiedzialności karnej na wypowiedzi satyryczne, hiperboliczne czy retorycznie przesadzone, o ile pozostają one funkcjonalnie związane z debatą publiczną.

Kazuistyka krajowa pokazuje, że sądy, mierząc się z granicą między zniewagą a dopuszczalną krytyką, coraz częściej sięgają po wykładnię kontekstową i zasadę *in dubio pro libertate*. W orzecznictwie apelacyjnym akcentowano, iż przypisanie odpowiedzialności z art. 135 § 2 k.k. wymaga wykazania jednoznacznego zamiaru deprecjonowania urzędu, a nie tylko posłużenia się ostrą, satyryczną formą krytyki<sup>41</sup>. W tle pozostaje pytanie o granice *lex specialis derogat legi generali*, ponieważ art. 135 § 2 k.k. nie może zastępować typów ogólnych zniewagi czy zniesławienia tam, gdzie spór dotyczy wyłącznie oceny działalności publicznej, a nie godności urzędu jako takiego<sup>42</sup>.

## Perspektywy reformy i zgodność z wartościami demokratycznymi

Analiza art. 135 § 2 k.k. ujawnia wyraźne napięcie między jego celem ochronnym a aksjologią demokratycznego państwa prawa. Penalizacja publicznej zniewagi Prezydenta RP, uznana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego za zgodną z Konstytucją RP, rodzi jednak pytania o jej proporcjonalność i konieczność w warunkach ustroju demokratycznego oraz o wpływ na zakres dopuszczalnej krytyki politycznej. W społeczeństwie otwartym wolność słowa, obejmująca również ostrą i prowokacyjną krytykę osób pełniących najwyższe funkcje publiczne, stanowi podstawę debaty politycznej i mechanizm kontroli władzy. Ograniczenia w tym zakresie, nawet gdy dotyczą wypowiedzi obraźliwych, wymagają szczególnie silnego uzasadnienia wykazującego zarówno ich konieczność, jak i proporcjonalność.

Argument bezpieczeństwa, zasadny w odniesieniu do czynnej napaści, traci znaczenie w przypadku krytyki słownej, zwłaszcza że Prezydent RP korzysta z rozbudowanej ochrony osobistej. Nie ma również przekonujących podstaw do twierdzenia, że ochrona karna jest niezbędna dla utrzymania autorytetu urzędu. W państwie demokratycznym autorytet instytucji wynika z legitymizacji społecznej, a nie z obawy przed sankcją karną za krytykę. Ochrona prawnokarna wartości państwowych, w tym autorytetu głowy państwa, zyskuje nowy wymiar w kontekście zagrożeń hybrydowych i walki informacyjnej. Działania dezinformacyjne, mające na celu osłabienie morale, podważenie zaufania do instytucji państwowych i erozję tożsamości narodowej, mogą wykorzystywać znieważające treści jako narzędzie agresji. W tej perspektywie kryminalizacja znieważenia wartości państwowych może być postrzegana jako instrument ochrony bezpieczeństwa narodowego zapobiegający instrumentalizacji wolności słowa do celów wrogich państwu<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Zob. K. Wiak, komentarz do art. 135 k.k.

<sup>42</sup> Zob. K. Dąbkowski, *Występek czynnej...*

<sup>43</sup> Zob. F. Ciepły, *Uzasadnienie kryminalizacji...*

Z drugiej strony argument prewencyjny zakładający, iż kryminalizacja wypowiedzi obraźliwych zapobiega eskalacji do przemocy, pozostaje niepoparty empirycznie. W tym zakresie skuteczniejsze są środki cywilnoprawne, edukacyjne i organizacyjne.

Najistotniejszym problemem art. 135 § 2 k.k. pozostaje szerokie, nieostre pojęcie *publiczna zniewaga*, stwarzające ryzyko arbitralności stosowania prawa oraz efektu mrożącego dla debaty publicznej. Przepis ten powieli ochronę przewidzianą w art. 216 k.k. (ochrona czci) oraz art. 226 k.k. (ochrona funkcjonariuszy publicznych), co dodatkowo osłabia argument o konieczności odrębnej regulacji. W doktrynie podkreśla się, że mowa nienawiści, nawet jeśli nie jest *expressis verbis* zdefiniowana w polskim prawie, stanowi realne zagrożenie dla debaty publicznej i godności jednostki. Wskazuje ona, że funkcjonariusze publiczni ze względu na swoją rolę powinni podlegać surowszym standardom oceny ich wypowiedzi, a ich udział w szerzeniu mowy nienawiści podważa autorytet państwa i zaufanie do instytucji publicznych. Chociaż B. Stępień-Załuca nie analizuje bezpośrednio art. 135 § 2 k.k., jej uwagi dotyczące potrzeby ochrony debaty publicznej przed mową nienawiści i podważaniem autorytetu państwa przez samych funkcjonariuszy dostarczają argumentów do dyskusji nad zasadnością i granicami takiej penalizacji<sup>44</sup>.

W doktrynie wskazuje się na potrzebę rozważenia reform. Najdalej idący kierunek to dekryminalizacja publicznej zniewagi Prezydenta RP poprzez uchylenie art. 135 § 2 k.k. i stosowanie ogólnych przepisów o ochronie dóbr osobistych, co usuwałoby szczególną ochronę o wątpliwym uzasadnieniu, pozostawiając ochronę wynikającą z art. 216 k.k. oraz art. 226 § 1 k.k.<sup>45</sup> M. Długosz, analizując historyczne i dogmatyczne podstawy ochrony „majestatu” organu, dochodzi do wniosku, że konstrukcja ta jest anachronicznym reliktem myślenia monarchicznego, nieprzystającym do realiów demokratycznej republiki. Autor ten argumentuje, że rozróżnienie na organ i jego piastuna powinno prowadzić do wniosku, że ochrona karna czci piastuna organu nie powinna wykraczać poza ogólne ramy ochrony dóbr osobistych. Wszelka szczególna ochrona, jeśli w ogóle uzasadniona, powinna dotyczyć wyłącznie instytucji (organu), a nie osoby pełniącej funkcję. W konsekwencji Długosz opowiada się za głęboką reformą, jeśli nie całkowitą dekryminalizacją art. 135 § 2 k.k. jako przepisu nieprzystającego do standardów demokratycznego państwa prawnego<sup>46</sup>.

Mniej radykalnym rozwiązaniem byłoby przyjęcie restrykcyjnej interpretacji przepisu, ograniczającej jego zastosowanie do zachowań skrajnych, niemających żadnej wartości społecznej ani związku z debatą publiczną. Innym wariantem jest

<sup>44</sup> Zob. B. Stępień-Załuca, *Wolność wypowiedzi...*

<sup>45</sup> W. Mojski, *Prawnokarne ograniczenia wolności wypowiedzi w polskim porządku prawnym. Analiza wybranych przepisów*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2009, nr 12, s. 177, LEX/el.

<sup>46</sup> Zob. M. Długosz, *Prawnokarna ochrona...*, s. 32–34.

wprowadzenie dodatkowych zabezpieczeń proceduralnych, takich jak obowiązek zatwierdzenia decyzji o wszczęciu postępowania na wysokim szczeblu prokuratorskim, analiza kontekstu i celu wypowiedzi oraz obowiązkowe uwzględnienie standardów wynikających z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wnioski płynące z analizy są jednoznaczne: art. 135 § 2 k.k., choć formalnie zgodny z Konstytucją RP, w obecnym kształcie pozostaje rozwiązaniem kontrowersyjnym, nadmiernym i nie w pełni spójnym z aksjologią społeczeństwa otwartego. Kierunki reform zmierzające do jego uchylecia, zawężającej wykładni lub wprowadzenia zabezpieczeń proceduralnych wydają się konieczne dla zapewnienia równowagi między ochroną głowy państwa a prawem obywateli do swobodnej debaty politycznej.

## Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wykazała, że art. 135 § 2 k.k. funkcjonuje na styku dwóch fundamentalnych wartości ustrojowych: ochrony autorytetu głowy państwa oraz wolności słowa stanowiącej istotę debaty publicznej w demokratycznym państwie prawnym. Dogmatyczna konstrukcja znamion przestępstwa (obejmująca podmiot, przedmiot ochrony, stronę przedmiotową i podmiotową) ujawnia, że ustawodawca nadał pierwszeństwo ochronie symbolicznego majestatu urzędu nad indywidualną wolnością ekspresji. W praktyce prowadzi to jednak do sytuacji, w których penalizacja dotyczy także wypowiedzi o charakterze politycznym czy satyrycznym, co rodzi poważne wątpliwości z punktu widzenia zasady proporcjonalności.

Orzecznictwo polskich sądów wskazuje na potrzebę uwzględniania kontekstu wypowiedzi i jej znaczenia w debacie publicznej, a judykaty Europejskiego Trybunału Praw Człowieka konsekwentnie akcentują konieczność stosowania standardów konwencyjnych, w szczególności wymogu, by osoby pełniące funkcje publiczne godziły się na ostrzejszą krytykę. Te wskazania interpretacyjne prowadzą do konkluzji, że art. 135 § 2 k.k. nie może być stosowany w sposób mechaniczny, lecz wymaga zawężającej wykładni respektującej zasadę *ultima ratio* prawa karnego. Praktyka ta znajduje potwierdzenie w najnowszym orzecznictwie, które coraz odważniej stosuje instytucję znikomej społecznej szkodliwości czynu (art. 1 § 2 k.k.) lub dokonuje wykładni znamion *in dubio pro libertate*. Analiza głośnej sprawy pisarza, który w krytycznym wpisie internetowym użył wobec Prezydenta RP słowa *debil*, wykazuje, że sądy, umarżając postępowanie, słusznie uznały, że choć formalnie znamiona zniewagi zostały wyczerpane, to kontekst wypowiedzi (merytoryczna polemika) oraz postępująca radykalizacja języka debaty publicznej sprawiają, że sięganie po instrumenty prawa karnego byłoby nieproporcjonalne i w istocie godziłoby w powagę wymiaru sprawiedliwości.

Podobnie w sprawie dotyczącej wykrzykiwania wulgarnego hasła podczas wiecu wyborczego sąd apelacyjny uniewinnił oskarżoną, argumentując, że w kontekście kampanii wyborczej i niskiego poziomu debaty publicznej takie zachowanie, choć naganne, stanowiło wyraz dozwolonej krytyki, a nie intencjonalnego znieważenia. Sąd podkreślił, że wolność słowa chroni także wypowiedzi, które „obrażają, szokują lub wprowadzają niepokój”, a zgodnie ze standardem strasburskim przedstawiciele władzy muszą tolerować krytykę, nawet jeśli jest ona wyrażona w formie obraźliwej<sup>47</sup>.

Na płaszczyźnie prawnoporównawczej dostrzegalne jest odchodzenie wielu państw europejskich od utrzymywania szczególnej penalizacji obrazy głowy państwa. Niemcy, Francja i inne kraje kontynentalne dokonały albo całkowitej depenalizacji takich czynów, albo ograniczyły ich penalizację do sytuacji wyjątkowych, związanych z realnym zagrożeniem dla porządku publicznego. Polska regulacja, utrzymując szeroką penalizację, pozostaje w sprzeczności z tym trendem oraz z aksjologią ochrony praw człowieka.

*De lege lata* art. 135 § 2 k.k. powinien być interpretowany w duchu zasady proporcjonalności, co oznacza ograniczenie jego stosowania wyłącznie do sytuacji rażących, w których zniewaga w oczywisty sposób narusza autorytet urzędu i nie mieści się w granicach dopuszczalnej krytyki politycznej. *De lege ferenda* wskazane jest przemyślenie celowości utrzymywania tej regulacji w dotychczasowym kształcie, w tym rozważenie dekryminalizacji § 2 bądź wprowadzenia zabezpieczeń proceduralnych ukierunkowanych na minimalizację ryzyka arbitralności postępowań, przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu wolności słowa.

Zasadnicza teza niniejszego opracowania sprowadza się zatem do konstatacji, że prawo karne nie może być instrumentem kształtowania dyskursu politycznego. Jego rolą pozostaje ochrona porządku prawnego i instytucji ustrojowych, jednak w granicach wyznaczonych przez prawa jednostki. Jeżeli art. 135 § 2 k.k. ma pozostać częścią polskiego systemu prawa karnego, musi być interpretowany i stosowany jako przepis wyjątkowy, którego *ratio legis* wyczerpuje się jedynie w sytuacjach skrajnych, gdy zniewaga w sposób oczywisty przekracza ramy debaty demokratycznej.

## Bibliografia

- Cieplý F., *Uzasadnienie kryminalizacji znieważenia wartości państwowych z perspektywy informacyjnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego*, „Studia Prawnicze KUL” 2024, nr 1.  
Dąbkowski K., *Występek czynnej napaści na Prezydenta RP w Kodeksie karnym z 1997 r.* „Studia Prawnicze KUL” 2023, nr 2(94).

---

<sup>47</sup> Zob. wyrok TK z dnia 6 lipca 2011 r., sygn. P 12/09, OTK ZU 2011, nr 6A, poz. 51.

- Długosz M., *Prawnokarna ochrona majestatu organu w demokratycznym państwie prawa z perspektywy art. 135 § 2 k.k.*, „Prokuratura i Prawo” 2025, nr 6.
- Gębka-Wolak M., *Sporządzanie opinii językoznawczych w sprawach o znieważanie – wybrane problemy teoretyczne i praktyczne*, „Iustitia” 2021, nr 4.
- Hoc S., komentarz do art. 135 k.k. [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. R.A. Stefański, Warszawa 2025.
- Hoc S., *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *System Prawa Karnego*, t. 8: *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym*, red. L. Gardocki, Warszawa 2018.
- Hołyst B., *Kryminologiczna ocena agresji werbalnej*, „Ius Novum” 2020, nr 2.
- Kamiński I.C., *Ochrona dobrego imienia głów państw obcych a swoboda wypowiedzi. Orzeczenie Trybunału w Strasburgu w sprawie Colombani i inni przeciwko Francji*, „PPEur” 2003, nr 2.
- Kardas P., komentarz do art. 135 k.k. [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. II: *Komentarz do art. 117–277d*, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017.
- Krzywoń A., *Prawnokarna ochrona głów państw i innych organów konstytucyjnych versus wolność wypowiedzi – polskie rozwiązania na tle standardów europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 5.
- Kuczur T., *Przestępstwo polityczne jako kategoria prawnokarna*, „Acta Universitatis Lodzianis Folia Iuridica” 2020, nr 92.
- Kulesza J., komentarz do art. 135 k.k. [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*, t. I: *Komentarz do artykułów 117–221, Prawnokarna ochrona majestatu organu w demokratycznym państwie prawa z perspektywy art. 135 § 2 k.k.*, red. M. Królikowski, R. Zawłocki, Warszawa 2023.
- Łętowska E., *Zagadnienia szczególne, ujęcie karalności zniewagi: przykład niespójności aksjologicznej z konstytucyjną ochroną wypowiedzi medialnej* [w:] *Państwo prawa i prawo karne. Księga jubileuszowa Profesora Andrzeja Zolla*, red. P. Kardas, T. Sroka, W. Wróbel, Warszawa 2012.
- Mojski W., *Prawnokarne ograniczenia wolności wypowiedzi w polskim porządku prawnym. Analiza wybranych przepisów*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2009, nr 12.
- Piórkowska-Fliieger J., Patyra S., *Przestępstwo zniewagi Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 3.
- Stępień-Załucka B., *Wolność wypowiedzi a mowa nienawiści w działalności funkcjonariuszy publicznych w debacie politycznej*, „Ius Novum” 2024, nr 2.
- Wiak K., komentarz do art. 135 k.k. [w:] *Kodeks karny. Komentarz*, red. A. Grześkowiak, K. Wiak, Warszawa 2024.

## Streszczenie

Artykuł analizuje przestępstwo publicznego znieważenia Prezydenta RP z art. 135 § 2 k.k. w kontekście napięcia między ochroną autorytetu głowy państwa a konstytucyjną wolnością wypowiedzi. Wskazano, że choć przepis pozostaje formalnie zgodny z Konstytucją RP i standardami europejskimi, jego stosowanie powinno mieć charakter wyjątkowy, aby nie wywoływać efektu mrozącego w debacie publicznej. Zarysowano też potrzebę zawężającej wykładni bądź rozważenia zmian legislacyjnych zapewniających proporcjonalną równowagę między ochroną urzędu a wolnością słowa.

*Słowa kluczowe:* odpowiedzialność karna za zniewagę, Prezydent RP, wolność wypowiedzi, godność urzędu

**THE CRIMINAL OFFENCE OF PUBLICLY INSULTING  
THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND  
(ART. 135(2) OF THE POLISH CRIMINAL CODE)  
AND THE LIMITS OF FREEDOM OF EXPRESSION**

Summary

The article examines the criminal offence of publicly insulting the President of the Republic of Poland under Art. 135(2) of the Polish Criminal Code within the framework of the tension between the protection of the authority of the Head of State and the constitutional guarantee of freedom of expression. It is indicated that, although the provision remains formally compatible with constitutional and European standards, its application should be exceptional in order to prevent a chilling effect on public discourse. The study also outlines the necessity for a restrictive interpretation or, alternatively, consideration of legislative reform aimed at ensuring a proportionate balance between the protection of the office and freedom of speech.

*Keywords:* criminal liability for insult, President of the Republic of Poland, freedom of expression, dignity of public office

## Lidia Lijewska

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy  
ORCID: 0009-0004-8273-7168

# ZNACZENIE ZASADY *FAIR BALANCE* DLA PRAWA DO POSZANOWANIA ŻYCIA PRYWATNEGO I RODZINNEGO W ORZECZNICTWIE ETPC

## Wprowadzenie

Zasada *fair balance* stanowi jedno z narzędzi interpretacyjnych Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>1</sup> (dalej: EKPC) wykorzystywanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w celu zbadania podniesionych w skargach naruszeń. Mimo że zarówno w orzecznictwie strasburskim, jak i w doktrynie praw człowieka owo narzędzie najczęściej określa się mianem „zasady sprawiedliwej równowagi”<sup>2</sup>, to kwestie związane z jego statusem nie zostały dotąd jednoznacznie rozstrzygnięte. Zdaniem niektórych autorów „sprawiedliwa równowaga” jest swego rodzaju testem<sup>3</sup> służącym zbadaniu stanu faktycznego i rozstrzygnięcia w przedmiocie naruszenia. Z drugiej strony na kanwie jednego z orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie przeciwko Polsce Trybunał *expressis verbis* posłużył się określeniem *zasada fair balance*<sup>4</sup>.

Omawiana koncepcja wiąże się z wieloma pytaniami pozostawionymi dotąd bez jednoznacznych odpowiedzi, a przez wzgląd na doniosłe znaczenie dla składowców izb orzekających w danych sprawach wymaga rozwinięcia. Pytania te dotyczą

<sup>1</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona dnia 4 listopada 1950 roku w Rzymie, zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8, uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284).

<sup>2</sup> Zob. m.in. wyrok ETPC z 14 października 2021 r., *Kapa przeciwko Polsce*, skargi nr 75031/13, 75282/13, 75286/13, 75292/13, pkt 134; wyrok ETPC z 17 października 1986 r., *Rees przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 9532/81, pkt 37; wyrok ETPC z 11 lipca 2024 r., *W.W. przeciwko Polsce*, skarga nr 31842/20, pkt 84.

<sup>3</sup> J. Christoffersen, *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, Boston 2009, s. 27.

<sup>4</sup> Mowa o wyroku ETPC z 28 kwietnia 2008 r., *Hutten-Czapska przeciwko Polsce*, skarga nr 35014/97, pkt 167 (lit. c).

głównie wzajemnego wpływu stosowania sprawiedliwej równowagi na inne aspekty orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a zatem czy stosowanie zasady *fair balance* oddziałuje na problematykę obowiązków pozytywnych lub negatywnych ciążących na państwach-stronach dla umożliwienia jednostce realizacji konwencyjnych praw? Kolejny problem dotyka rezultatu stosowania koncepcji *fair balance* przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, a mianowicie czy badanie stanu faktycznego w toku postępowania skargowego przyczynia się do wyodrębnienia i nazywania kolejnych komponentów prawa do prywatności. Idąc o krok dalej, należy poddać refleksji, czy w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na postawione wcześniej pytanie *fair balance* przyczynia się do ekspresji jednej z najważniejszych cech EKPC, jaką jest żywy instrument. Wreszcie, czy zasada sprawiedliwego równoważenia ogranicza się wyłącznie do judykatury Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, czy powinna być realizowana również przez władze państwowe w toku toczących się postępowań krajowych w konkretnych sprawach? Przytoczone pytania stanowić będą nie tylko bazę dla rozwiązań poczynionych w tym opracowaniu, ale są również swego rodzaju pretekstem do podjęcia tytułowej problematyki.

W niniejszym opracowaniu autorka podjęła próbę określenia znaczenia zasady *fair balance* i roli, jaką pełni w praktyce orzeczniczej Trybunału w kontekście badania naruszeń prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8 EKPC). W tym miejscu należy zasygnalizować, że problematyka *fair balance* pozostaje w ścisłym związku z wieloma aspektami, które Trybunał bierze pod rozwagę w trakcie badania, czy doszło do naruszenia. Należy do nich zakres ochrony przepisu z art. 8 EKPC, charakter obowiązków ciążących na państwie-stronie Konwencji, a także margines swobody oceny, z którego państwa korzystają. Przeprowadzona analiza oscylowała wokół wyżej wskazanych kwestii, prowadząc do wykazania wzajemnych wpływów zasady sprawiedliwej równowagi na wymienione elementy.

Wykorzystano w opracowaniu jest metodę analityczną polegającą na badaniu treści wybranych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>5</sup>, w których podjął on szerokie rozważania nad słusznym równoważeniem konkurujących interesów. Powyższe nie wyczerpuje kwestii metody badawczej wykorzystanej na potrzeby niniejszego opracowania; przytoczone w artykule orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stanowią materiał badawczy, a więc empiryczny<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Analizie poddano następujące orzeczenia: wyrok ETPC z 9 marca 2023 r., *L.B. przeciwko Węgrom*, skarga nr 36345/16; wyrok ETPC z 17 kwietnia 2012 r., *Horych przeciwko Polsce*, skarga nr 13621/08; wyrok ETPC z 14 października 2021 r., *Kapa i in. przeciwko Polsce*, skargi nr 75031/13, 75282/13, 75286/13, 75292/13, a także inne wyroki stanowiące uzupełnienie dla głównych rozważań poczynionych na gruncie przytoczonych orzeczeń.

<sup>6</sup> W analogiczny sposób opisuje swoje badania K.A. Strzypek, który powołując się na przepisy ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2024, poz. 1571), wyjaśnia, że ramy prac empirycznych, obok prac teoretycznych, razem wchodzących w ustawowe

Dokładna analiza toku rozumowania Trybunału pozwoliła na wyprowadzenie wniosków dotyczących znaczenia zasady sprawiedliwej równowagi dla poszanowania prawa do życia prywatnego i rodzinnego, a w następstwie merytorycznego rozstrzygnięcia w danych sprawach. Zdając sobie jednocześnie sprawę z tego, że część poczynionych rozważań opiera się na ściśle określonym gruncie pojęciowym, takim jak *życie prywatne*, *życie rodzinne* czy *mieszkanie*, konieczne było dokonanie interpretacji treści przepisu art. 8, wykorzystując metodę dogmatyczno-prawną i nadając całości opracowania odpowiedniego kontekstu.

Wśród poczynionych wniosków wieńczących niniejsze opracowanie wskazać trzeba przede wszystkim na podwójny charakter *fair balance* jako odrębnej zasady – z jednej strony wykorzystywanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w celach wykładniczych i interpretacyjnych Konwencji, ale z drugiej strony urzeczywistnianej przez władze krajowe, mając tu na myśli władzę ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską<sup>7</sup>. Wyrazem tego urzeczywistniania powinny być faktyczne działania kompetentnych organów państwowych, które zmierzają do słusznego wyważenia ścierających się interesów. Można tu wymienić dostosowywanie porządku prawnego i wprowadzanie do niego odpowiednich zmian przez legislaturę<sup>8</sup>, nadto adekwatne postępowanie władzy wykonawczej wdrażającej obowiązujące regulacje i wreszcie słuszne oraz sprawiedliwe wyrokowanie w sprawach zawisłych przed sądami krajowymi w danym państwie<sup>9</sup>.

Następnie zasada sprawiedliwej równowagi jako narzędzie interpretacyjne pozwala Trybunałowi na zbadanie zarzucanych w skardze naruszeń bez wdawania się w rozważania poświęcone charakterystyce obowiązków (pozytywnych lub negatywnych) spoczywających na państwie-stronie i tego, czy władze krajowe tych obowiązków dopełniły. Należy bowiem pamiętać o tym, że precyzyjne zdefiniowanie obowiązków nałożonych na państwo na gruncie art. 8 EKPC jest

---

pojęcie *badania* naukowe, obejmują w naukach prawnych orzecznictwo sądów zarówno krajowych, zagranicznych, jak i międzynarodowych, które stanowi nieoceniony materiał empiryczny. Zob. szerzej: K.A. Strzępek, *Zakres ochrony Artykułu 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – uwagi ogólne na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Prawo i Więź” 2020, nr 33, s. 279.

<sup>7</sup> *L.B. przeciwko Węgrom*, skarga nr 36345/16, pkt 128.

<sup>8</sup> Nie można bowiem wykluczyć sytuacji, w której legislator w danym państwie, korzystając z marginesu swobody oceny, wprowadzi do systemu prawnego akt normatywny zezwalający na nadmierną ingerencję ze strony władz krajowych w prawa i wolności obywateli bądź przeciwnie – nie będzie zapewniał dostatecznego ich poszanowania. Zbliżone okoliczności do wyżej opisanej hipotetycznej sytuacji miały miejsce w rzeczywistej sprawie, która stała się przedmiotem wyroku ETPC *L.B. przeciwko Węgrom*, który został poddany analizie w dalszej części opracowania.

<sup>9</sup> Na tym gruncie warto nadmienić, że do zasady *fair balance* odnosił się m.in. WSA w Warszawie w wyroku z dnia 25 października 2019 r., sygn. IV SA/Wa 1315/19 (LEX nr 3022740), w tezie którego podkreślił, że „ingerencja w prawo własności musi (...) zachowywać sprawiedliwą równowagę pomiędzy wymogami interesu publicznego lub powszechnego społeczeństwa a wymogami ochrony podstawowych praw jednostki”.

bardzo trudne, a w połączeniu ze specyficznymi okolicznościami opisanymi przez skarżących w stanach faktycznych – niemal niemożliwe<sup>10</sup>. Wreszcie trzeba wspomnieć o roli zasady *fair balance* i jej pośrednim wpływie na poszerzanie zakresu ochrony art. 8, co jest skutkiem wyodrębnienia z danego stanu faktycznego konkurujących wartości, które każdorazowo stanowią przecież „składniki”<sup>11</sup> prywatności. Co więcej, w ten sposób powyższe wpisuje się w koncepcję dynamicznego interpretowania EKPC, a tym samym do realizacji jednego z podstawowych jej założeń, jakim jest *living instrument*.

W tym miejscu autorka wskazuje, że problematyka niniejszego opracowania pozostaje w związku z takimi zagadnieniami, jak kryterium konieczności i proporcjonalności w orzecznictwie strasburskim, które w tym artykule zostaną zaledwie zasygnalizowane, a ze względu na ich rozmiar i potrzebę ich kompleksowego omówienia zasługują one na odrębną analizę.

## Zagadnienia wstępne

Rozważania poświęcone zasadzie *fair balance* w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka należy rozpocząć od wyjaśnienia kwestii, które choć na pozór nie wzbudzają większych wątpliwości, wymagają pewnego usystematyzowania. W pierwszej kolejności trzeba rozważyć, jaka relacja zachodzi pomiędzy *fair balance* a zasadą proporcjonalności mającą przecież fundamentalne znaczenie interpretacyjne z punktu widzenia orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Błędem byłoby utożsamianie zasady *fair balance* z zasadą proporcjonalności, natomiast nie jest możliwe prowadzenie rozważań na temat *fair balance* w oderwaniu od tej ostatniej.

A. Wiśniewski słusznie wskazuje, że zasada proporcjonalności w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka często stosowana jest w kontekście relacji pomiędzy realizowanym celem oraz środkami użytymi do jego osiągnięcia<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Zob. m.in. *Horych przeciwko Polsce*, pkt 124; wyrok ETPC z 22 kwietnia 1997 r. *X, Y, i Z przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 21830/93, pkt 41.

<sup>11</sup> Tym określeniem posłużyła się B. Gronowska, podkreślając dynamiczny charakter pojęcia *prywatność*, które w kontekście ochrony prawnoczłowieczej ewoluje wraz z postępem technologicznym i ogólnym rozwojem. Należy mieć na uwadze, że Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności została sporządzona w 1950 r., a więc w połowie poprzedniego stulecia. Próba umieszczenia współczesnych problemów związanych z ochroną prywatności w ramach ówczesnych standardów jest praktycznie niemożliwa. W związku z tym poszerzanie katalogu „składników” prywatności odbywa się nieustannie, a jego zamknięcie należy uznać za niemożliwe. Zob. szerzej: B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005.

<sup>12</sup> A. Wiśniewski, *Proporcjonalność i fair balance w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, nr 2, s. 58–59.

Dotyczy to zatem głównie praw i wolności przewidzianych m.in. w art. 8–11 EKPC<sup>13</sup>, przepisy te zawierają bowiem klauzule limitacyjne, które przewidują przeprowadzenie testu konieczności<sup>14</sup>. To z kolei prowadzi do wniosku, że stosowanie zasady proporcjonalności pozostaje w związku ze sferą obowiązków ciążących na władzach publicznych, jakie nakładają na nie przepisy Konwencji. Zarówno w wypadku obowiązków pozytywnych, jak i negatywnych istotne jest, czy podjęte środki w możliwie najmniejszym stopniu ograniczały prawo jednostki<sup>15</sup>, a przede wszystkim czy dostatecznie uzasadniono ich zastosowanie<sup>16</sup>. Można zatem stwierdzić, że zasada proporcjonalności służy zidentyfikowaniu, czy podjęte przez władze krajowe środki w celu zapewnienia ochrony praw i wolności danej osoby były odpowiednie. Zdarzało się jednak, że w orzecznictwie strasburskim opierano się na innych kryteriach do oceny, czy wykorzystanie danego środka było zasadne<sup>17</sup>, co z kolei każe przyjąć, że wynik zastosowania zasady proporcjonalności zależy od indywidualnych okoliczności stanu faktycznego. Należy tu dodać, że orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest stosunkowo kazuistyczne, co nie sprzyja konceptualizacji omawianej zasady, a jedynie w oparciu o poglądy doktryny praw człowieka pozwala na sformułowanie ogólnych wniosków dotyczących istoty tego zagadnienia<sup>18</sup>. Na przestrzeni działalności orzeczniczej Trybunału został wykształcony pewien stały model analizy naruszenia art. 8 EKPC<sup>19</sup>, każdorazowo jednak, niezależnie od charakteru obowiązków spoczywających na państwie, Trybunał stara się odnaleźć odpowiedź na pytanie: czy zapewniono sprawiedliwą równowagę między konkurującymi interesami? Pytanie to wyczerpuje istotę zasady *fair balance*.

---

<sup>13</sup> W doktrynie praw człowieka przepisy te określane są jako „przepisy wolnościowe”. Zob. szerzej: L. Garlicki, *Art. 8 [Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego] [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. I: *Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, Warszawa 2012, Legalis, nb 4.

<sup>14</sup> A. Wiśniewski, *Proporcjonalność i fair balance...*, s. 59–60.

<sup>15</sup> K. Trykhlub, *The Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, „EU and Comparative Law Issues and Challenges Series” 2020, vol. 4, s. 138.

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

<sup>17</sup> Np. w wyroku ETPC z 2 marca 2010 r., *Kozak przeciwko Polsce*, skarga nr 13102/02, Trybunał wskazał, że w niektórych sytuacjach „zasada proporcjonalności nie wymaga jedynie, by wybrany środek był generalnie odpowiedni do realizacji danego celu, ale musi również zostać wykazane, że był on konieczny w danych okolicznościach”.

<sup>18</sup> A. Wiśniewski, *Proporcjonalność i fair balance...*, s. 57.

<sup>19</sup> Jak słusznie wskazuje L. Garlicki, rzeczona analiza odbywa się poprzez udzielenie odpowiedzi na pięć postawionych pytań: Czy postępowanie władz publicznych doprowadziło do „wkroczenia” władz publicznych w prawa i wolności określone tym przepisem Konwencji? Czy „wkroczenie” to było zgodne z prawem krajowym (legalność formalna)? Czy służyło ono realizacji jednego z „prawowitych celów”, wskazanych w ust. 2 każdego z tych przepisów (legalność materialna)? Czy było ono „konieczne w demokratycznym społeczeństwie” (niezbędność i proporcjonalność)? Zob. szerzej: L. Garlicki, *Art. 8...*, nb 7.

Zasada *fair balance* dotyczy szerszej perspektywy niż zasada proporcjonalności. Cechuje ją bardziej podstawowy charakter<sup>20</sup>, służy ona bowiem rozładowaniu pierwotnego napięcia towarzyszącego problematyce praw człowieka. Odnosi się przede wszystkim do poszczególnych przepisów Konwencji, jednak należy tu wyraźnie zasygnalizować, że w treści EKPC nie została wyrażona *expressis verbis*, mimo że ewidentnie ma w niej swoje korzenie. Należy zauważyć, że na kanwie orzecznictwa strasburskiego, mimo że podstawowym zadaniem zasady sprawiedliwej równowagi jest ustalenie, czy zachowano odpowiedni balans pomiędzy ścierającymi się wartościami, to w istocie jest narzędziem wielofunkcyjnym<sup>21</sup>, co zostanie rozwinięte w dalszej części opracowania. Oznacza to, że poza Trybunałem strasburskim także sądy i trybunały krajowe<sup>22</sup> powinny dążyć do zachowania słusznej i właściwej równowagi pomiędzy ścierającymi się interesami, nie tracąc przy tym z pola widzenia tego, że przekonanie o nadaniu priorytetu tylko jednemu z nich byłoby całkowitą sprzecznością z tą zasadą. Podobnie jak w przypadku zasady proporcjonalności, zasada *fair balance* nie ma podłoża do konceptualizacji, gdyż każdy badany przez Trybunał stan faktyczny ma indywidualne okoliczności. Stąd wynika, że równoważenie konkurujących interesów powinno następować każdorazowo na gruncie konkretnych informacji zawartych w wytoczonej skardze.

Rozważania nad naruszeniem art. 8 podjęte przez Trybunał w kontekście badania, czy władze krajowe zachowały sprawiedliwą równowagę, pozwalają wyszczególnić konkretne dobra osobiste chronione zakresem prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Należy mieć na uwadze, że sporządzona w 1950 r. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie zawiera przecież zamkniętego katalogu dóbr osobistych<sup>23</sup>, stwarzając tym samym pole do szerokiej, a przede wszystkim dynamicznej interpretacji terminów *życie prywatne* i *życie rodzinne*, co stanowi konsekwencję cechy Konwencji jako „żywego instrumentu”. Na gruncie naruszeń art. 8 EKPC konkurujące interesy bardzo często będą się różniły, w związku z tym generalne określenia *interes ogólny* oraz *interes jednostki* będą rozumiane odmiennie w zależności od stanu faktycznego i konkretnych okoliczności. Na przykład w wyroku *Pindo Mulla przeciwko Hiszpanii*<sup>24</sup> zdaniem Trybunału interes jednostki rozumiany był jako

<sup>20</sup> A. Wiśniewski, *Proporcjonalność i fair balance...*, s. 61.

<sup>21</sup> A. Mowbray, *A study of the principle of fair balance in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*, „Human Rights Law Review” 2010, no. 10(2), s. 314.

<sup>22</sup> M. Florczak-Wątor, *Rola sądów i trybunałów w kształtowaniu koncepcji horyzontalnego działania praw konstytucyjnych* [w:] *Sądy i trybunały wobec problemu horyzontalnego działania praw jednostki*, red. M. Florczak-Wątor, Kraków 2015, s. 13 i n.

<sup>23</sup> Art. 8 ust. 1 EKPC stanowi: „Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji”.

<sup>24</sup> Wyrok ETPC z 17 września 2024 r., *Pindo Mulla przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 15541/20.

ochrona prawa do życia pacjenta, prawo do poszanowania życia prywatnego i osobistej autonomii oraz wolności religijnej<sup>25</sup>. W innym orzeczeniu, *MA przeciwko Danii*<sup>26</sup>, Trybunał doszedł do konkluzji, że „wnioskodawca miał interes w jak najszybszym połączeniu się z żoną, podczas gdy państwo duńskie miało interes w kontrolowaniu imigracji jako środka służącego ogólnym interesom dobrobytu gospodarczego kraju i zapewnieniu skutecznej integracji osób, którym udzielono ochrony, w celu zachowania spójności społecznej”<sup>27</sup>.

## **Zasada *fair balance* w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu**

Jak już wspomniano, na skutek kazuistyczności orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnalezienie podłoża do pełnej teoretyzacji zasady sprawiedliwej równowagi jest relatywnie trudne. Z tego względu omawianie tytułowego zagadnienia na tle poszczególnych wyroków jest w pełni zasadne. Niemniej wskutek wieloletniej praktyki orzeczniczej Trybunał w odniesieniu do sprawiedliwego równoważenia przeciwstawnych wartości wypracował pewne standardy, które są zakotwiczone w jego utrwalonej linii orzeczniczej, co pozwala na wysnucie ogólnych wniosków dotyczących zasady *fair balance*.

9 marca 2023 r. Wielka Izba Trybunału wydała wyrok w sprawie *L.B.*<sup>28</sup>, obywatela węgierskiego. Okoliczności opisane w skardze tej sprawy sięgają dokonanych w 2006 r. zmian legislacyjnych w zakresie węgierskiej administracji podatkowej<sup>29</sup> (the 2003 Tax Administration Act), na mocy których wprowadzono obowiązek publikowania danych osobowych (imię i nazwisko oraz adres zamieszkania) podatników, których zaległości w terminowym regulowaniu zobowiązań podatkowych przekraczają 10 mln forintów węgierskich<sup>30</sup>. Miejscem publikowania danych miał być powszechny rejestr dostępny na portalu internetowym prowadzonym przez urząd skarbowy<sup>31</sup>. W przytoczonej sprawie ze względów opisanych powyżej dane osobowe skarżącego zostały opublikowane we wskazanym

---

<sup>25</sup> *Pindo Mulla przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 15541/20, pkt 120.

<sup>26</sup> Wyrok ETPC z 9 lipca 2021 r., *M.A. przeciwko Danii*, skarga nr 6697/18.

<sup>27</sup> *Ibidem*, pkt 165.

<sup>28</sup> Wyrok ETPC z 9 marca 2023 r., *L.B. przeciwko Węgrom*, skarga nr 36345/16.

<sup>29</sup> Dokładny opis przebiegu zmian legislacyjnych we wskazanym okresie przedstawiono w wyroku w pkt 10–18. Po wejściu w życie nowelizacji ustawy o administracji podatkowej z 2017 r. od 1 stycznia 2020 r. (zob. pkt 18. wyroku) dane osobowe wnioskodawcy wraz z informacją o tym, z którymi latami podatkowymi wiąże się jego długi podatkowe, stały się dostępne za pośrednictwem interfejsu wyszukiwania na stronie internetowej urzędu skarbowego (pkt 29 wyroku).

<sup>30</sup> *L.B. przeciwko Węgrom*, pkt 10–12.

<sup>31</sup> *Nemzeti Adó és Vámhivatal* w treści orzeczenia określany urzędem podatkowym. Zob. pkt 10 wyroku.

rejestrze, co zdaniem L.B. stanowiło ingerencję w poszanowanie życia prywatnego. Skarżący podnosił, że opublikowanie danych wywołało publiczne zawstyżenie, co wywarło negatywny skutek dla jego integralności fizycznej i moralnej<sup>32</sup>, a w dalszej fazie postępowania toczącego się przed Wielką Izbą wskazywał na naruszenie jego prawa do reputacji<sup>33</sup>. Natomiast fundamentalne pytanie postawione przez Trybunał brzmiało, czy zachowano właściwą równowagę pomiędzy interesem publicznym w zapewnieniu dyscypliny podatkowej i dobrobytu gospodarczego kraju z jednej strony a interesem potencjalnych partnerów biznesowych w uzyskaniu dostępu do pewnych informacji oraz interesem jednostek w ochronie danych przechowywanych przez państwo w celach poboru podatków z drugiej strony<sup>34</sup>. O ile dane czysto finansowe zdaniem Trybunału nie zasługują na zwiększoną ochronę, gdyż nie obejmują intymnych szczegółów bądź danych ściśle powiązanych z tożsamością<sup>35</sup>, o tyle problematyka opublikowania adresu zamieszkania skarżącego wzbudziła większe wątpliwości<sup>36</sup>. Fakt rozpowszechnienia tak wrażliwej informacji stanowił jedną z podstaw stwierdzenia naruszenia art. 8 EKPC<sup>37</sup> w omawianej sprawie.

Do kwestii obowiązków obciążających państwo-stronę odnosił się sam skarżący<sup>38</sup>, z kolei skład Izby orzekającej na kanwie omawianego wyroku w żaden sposób do nich nie nawiązał. Rozważaniom poddał za to problematykę marginesu swobody oceny, z którego korzystały władze węgierskie w ramach przywołanych wcześniej zmian legislacyjnych. W omawianym orzeczeniu Trybunał słusznie wskazał, że w odniesieniu do ustanawiania systemu rozpowszechniania danych dłużników podatkowych państwa będące stronami EKPC dysponują relatywnie szerokim marginesem oceny. Mimo to centralnym pytaniem było, czy państwo, wprowadzając zmiany w ustawodawstwie, a w konsekwencji – publikując wskazywane dane skarżącego, działało w ramach przyznanego marginesu swobody<sup>39</sup>. Należy w tym miejscu odnieść się do utrwalonej tendencji orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, nawiązującej zwłaszcza do ujawniania danych

---

<sup>32</sup> *L.B. przeciwko Węgrom*, pkt 58.

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

<sup>34</sup> *Ibidem*, pkt 116.

<sup>35</sup> *Ibidem*, pkt 119.

<sup>36</sup> *Ibidem*, pkt 136 i n.

<sup>37</sup> *Ibidem*, pkt 139. Podnosząc, że na mocy Konwencji państwo obciążone jest pozytywnym obowiązkiem ochrony życia prywatnego jednostki, to wykorzystany do ochrony interesu ogólnego środek w postaci publikowania danych osobowych dłużników podatkowych wiązał się z nieproporcjonalną dolegliwością i pociągał za sobą ryzyko dalszego udostępniania informacji identyfikacyjnych przez innych użytkowników sieci internet. W tym względzie skarżący wskazał, że „państwo powinno wprowadzić zabezpieczenia ograniczające i zapobiegające ponownej publikacji, mogło ustanowić system wymagający od osób uzyskujących dostęp do danych osobowych dłużników podatkowych wykazania istnienia ich interesu biznesowego”.

<sup>38</sup> *L.B. przeciwko Węgrom*, pkt 89.

<sup>39</sup> *Ibidem*, pkt 126.

osobowych. W sprawie zainicjowanej skargą *Peck przeciwko Wielkiej Brytanii*<sup>40</sup> Izba orzekająca wskazała, że w sprawach związanych z udostępnianiem danych osobowych trzeba pozostawić margines swobody oceny odpowiednim organom państwowym w celu umożliwienia sprawiedliwego zrównoważenia konkurującego interesu jednostki z interesem ogółu, dodając przy tym, że szerokość tego marginesu zależy od charakteru i wagi interesów, a także wagi ingerencji w prawo jednostki<sup>41</sup>. Bliźniacze rozstrzygnięcie zapadło w przypadku wcześniejszej sprawy *Z przeciwko Finlandii*<sup>42</sup>. Przenosząc to rozumowanie na grunt sprawy *L.B.*, można dojść do wniosku, że choć prawidłowo funkcjonujący system egzekwowania należności podatkowych bez wątplenia stanowi istotny punkt dla interesu ogólnego, to jednak waga ingerencji państwa w formie opublikowania adresu zamieszkania skarżącego wykraczała poza ramy marginesu, z którego węgierski ustawodawca korzystał. W świetle tego, należy podkreślić, że Trybunał stwierdzając naruszenie art. 8 Konwencji w niniejszej sprawie nie był przekonany, czy mimo szerokiego marginesu swobody, argumenty i powody usprawiedliwiające zdaniem władz węgierskich opublikowanie adresu zamieszkania w pełni uzasadniały taką ingerencję w prawo skarżącego do poszanowania życia prywatnego<sup>43</sup>.

W kontekście powyższych rozważań nasuwa się wniosek dotyczący wzajemnego oddziaływania sprawiedliwej równowagi na margines swobody, z jakiego korzystają państwa-strony. Wobec tego wyważanie konkurujących interesów przez władze krajowe na szczeblu ustawodawczym, wykonawczym bądź sądowniczym nie może wykraczać poza przyznany margines oceny, natomiast temu zrównoważeniu musi stać się zadość pomimo szerokiego marginesu oceny. Można przy tym wejść w polemikę, czy koncepcja marginesu swobody uznania nie komplikuje realizacji podstawowych praw i wolności obywateli przez organy państwowe. Warto tu przytoczyć częściowo opinię odrębną sędziego J. de Meyera do wyroku *Z przeciwko Finlandii*, w której niezwykle krytycznie wypowiedział się on w kwestii koncepcji marginesu swobody uznania. Podnosił, że w przypadku praw człowieka nie powinno być mowy o uznawaniu polegającym na decydowaniu przez państwo-stronę, co jest dopuszczalne, a co nie. Dodawał przy tym, że rozstrzygnięcie w tej kwestii należy do kompetencji Trybunału, nie zaś każdego państwa z osobna, a nadto poglądy Trybunału powinny mieć niezmiennie zastosowanie do wszystkich osób podlegających jurysdykcji danego państwa. Zdaniem tego sędziego nadany margines swobody uznania niejako zezwala państwu na podejmowanie wszelkich działań, których Europejski Trybunał Praw Człowieka nie uznaje za niezgodne z prawami człowieka. Innymi słowy – organy państwowe

---

<sup>40</sup> Wyrok ETPC z 28 stycznia 2003 r., *Peck przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 44647/98, pkt 77.

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Wyrok ETPC z 25 lutego 1997 r., *Z przeciwko Finlandii*, skarga nr 22009/93, pkt 99.

<sup>43</sup> *L.B. przeciwko Węgrom*, pkt 139.

mogą robić wszystko to, czego Trybunał nie wskazuje jako niedopuszczalne, a to może stwarzać poważne zagrożenie dla poszanowania podstawowych, niezbywalnych i przyrodzonych praw i wolności. Zdaje się, że jednoznaczne rozstrzygnięcie tego, czy koncepcja marginesu oceny służy, czy zaprzecza realizacji praw i wolności w danym państwie, jest bardzo trudne, jeśli nie niemożliwe. Należy jednak z całą mocą podkreślić, że całkowity brak przyznanej swobody znacznie utrudniałby podejmowanie działań zmierzających do zrównoważenia interesu jednostki i interesu ogółu, a w skrajnym wypadku doprowadziłyby do ich zupełnego paraliżu.

Z kolei w przypadku sprawy *Horych przeciwko Polsce* skarżący został zatrzymany pod zarzutem przemytu substancji odurzających, a następnie zastosowano wobec niego środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania na łączny okres 11 miesięcy, po czym orzeczono wobec niego karę pozbawienia wolności w wymiarze 15 lat<sup>44</sup>. Mimo że skarżący podniósł w skardze naruszenie kilku przepisów Konwencji<sup>45</sup>, obraza art. 8 EKPC dotyczyła ograniczenia kontaktów z rodziną w trakcie osadzenia w zakładzie karnym. Ze względu na nadany skarżącemu status więźnia niebezpiecznego<sup>46</sup> oraz wynikające z tego rygory odmiennie reguły odbywania kary pozbawienia wolności dotyczyły zarówno warunków panujących w celi skarżącego, jak i miejsc przeznaczonych do odbywania widzeń z osobami najbliższymi, w tym z jego nieletnimi córkami<sup>47</sup>. Zważywszy na uwarunkowania infrastrukturalne zakładu karnego, które narażały osoby odwiedzające na widok cel więziennych i innych osadzonych, a także przebieg widzeń zorganizowanych w sposób uniemożliwiający nawiązania kontaktu fizycznego ze skarżącym, u bliskich A. Horycha spowodowało to nieuchronnie traumatyczne i wyjątkowo stresujące doświadczenie<sup>48</sup>. Ze względu na ból i cierpienie emocjonalne, jakie generował ogląd więziennej rzeczywistości u członków najbliższej rodziny, skarżący zrezygnował z kolejnych widzeń<sup>49</sup>. W przypadku omawianej sprawy w grę wchodziły dwie przeciwstawne wartości: z jednej strony była to możliwość realizowania prawa do poszanowania życia rodzinnego przez

---

<sup>44</sup> *Horych przeciwko Polsce*, pkt 105.

<sup>45</sup> Na kanwie omawianego wyroku Trybunał stwierdził także naruszenie art. 3 Konwencji. Zob. *ibidem*, pkt 93–103.

<sup>46</sup> Warto podkreślić, że omawiany wyrok wraz z kilkoma innymi orzeczeniami stanowił przyczynek do znacznego spadku częstotliwości kwalifikowania osadzonych do kategorii więźniów niebezpiecznych. Zob. szerzej: E. Dawidziuk, M. Mazur, *Prawa więźniów w najnowszych wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Polsce* [w:] *Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne* 9, red. M. Lubiszewski, Olsztyn 2018, s. 46.

<sup>47</sup> *Horych przeciwko Polsce*, pkt 131.

<sup>48</sup> W niniejszej sprawie Trybunał przyznał skarżącemu rację w zakresie, w jakim podniósł, że warunki i narażenie na ogląd realiów jednostki penitencjarnej, w jakich dochodziło do widzeń z żoną i trzema córkami, były absolutnie nie do przyjęcia. Zob. *ibidem*, pkt 119–121.

<sup>49</sup> *Ibidem*, pkt 120 *in fine*.

skarżącego<sup>50</sup>, a z drugiej strony respektowanie i realizowanie wymogów wynikających z rygoru „więźnia niebezpiecznego”<sup>51</sup> jako elementu dobra interesu ogółu społeczeństwa. Brak zachowania sprawiedliwej równowagi między wymienionymi doprowadził Trybunał do konkluzji o naruszeniu art. 8 EKPC.

W pierwszym odruchu można wysnuć wniosek, że opisane naruszenie wynika z braku adekwatnej reakcji odpowiednich organów państwowych na nieposzanowanie prawa skarżącego do życia rodzinnego, do którego doszło w jednostce penitencjarnej. Zdaje się zatem, że rozważania Izby orzekającej powinny koncentrować się na wskazaniu, jakiego obowiązku pozytywnego państwo nie wypełniło. Tymczasem zarówno ten wyrok, jak i utrwalona linia orzecznicza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazują, że na gruncie analizy naruszeń art. 8 Konwencji charakter obowiązków schodzi na dalszy plan. Taki stan rzeczy wynika zarówno z istoty zasady sprawiedliwej równowagi, jak i redakcji art. 8 EKPC. Należy wskazać, że jeszcze w latach 90. Trybunał hołdował pogładowi, że termin *poszanowanie* zawarty w treści art. 8 Konwencji wiąże się z istniejącymi obowiązkami pozytywnymi, mającymi służyć skutecznemu poszanowaniu życia prywatnego i rodzinnego<sup>52</sup>. W szczególności ze względu na specyficzne okoliczności sprawy, dotyczące życia rodzinnego, m.in. w wyrokach *Gül przeciwko Szwajcarii*<sup>53</sup> czy *Ahmut przeciwko Holandii*<sup>54</sup>, Trybunał kładł nacisk na istnienie tego rodzaju obowiązków związanych ze skutecznym „poszanowaniem życia rodzinnego”. Natomiast zarówno u schyłku XX w., jak i obecnie pogląd aprobowany przez Trybunał zgodnie głosi, że zasadniczym celem art. 8 jest ochrona jednostki przed arbitralną ingerencją władz publicznych, i choć nie oznacza to jeszcze braku zobowiązań pozytywnych, to co istotniejsze – granice między obowiązkami pozytywnymi i negatywnymi w świetle redakcji nie nadają się do precyzyjnego określenia, dlatego skład Izby ma za zadanie zbadać, czy między tymi zobowiązaniami, niezależnie od ich charakteru, władze krajowe zachowały sprawiedliwą równowagę<sup>55</sup>. Na tej podstawie można stwierdzić, że zasada *fair balance* jako narzędzie wykładnicze i interpretacyjne pozostające do dyspozycji Izb orzekających Europejskiego Trybunału Praw Człowieka upraszcza rozważania nad naruszeniem, nie rozciągając ich na kwestie wskazywania konkretnych obowiązków i tego, czy zostały one dopełnione, czy nie.

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, pkt 132.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> Zob. m.in. wyrok ETPC z 22 kwietnia 1997 r., *X, Y, i Z przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 21830/93, pkt 41; wyrok ETPC z 19 lutego 1996 r., *Gül przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 23218/94, pkt 38; wyrok ETPC z 17 października 1986 r., *Rees przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 9532/81, pkt 37; wyrok ETPC z 25 marca 1992 r., *B. przeciwko Francji*, skarga nr 13343/87, pkt 44.

<sup>53</sup> *Gül przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 23218/94, pkt 38.

<sup>54</sup> Wyrok ETPC z 28 listopada 1996 r., *Ahmut przeciwko Holandii*, skarga nr 21702/93, pkt 63.

<sup>55</sup> Zob. m.in. *Horych przeciwko Polsce*, pkt 124; *X, Y i Z przeciwko Wielkiej Brytanii*, pkt 41; *Gül przeciwko Szwajcarii*, pkt 38; *Ahmut przeciwko Holandii*, pkt 63; wyrok ETPC z 20 października 2022 r., *Bierski przeciwko Polsce*, skarga nr 46342/19, pkt 49.

Można w tym miejscu poczynić refleksję, że w zależności od przynależności systemowej aktu prawnomiędzynarodowego zawierającego postanowienia odnośnie do prawa do prywatności konkretny przepis może nakładać na państwo obowiązek o innym charakterze. Jak słusznie wskazuje B. Gronowska, standardy ONZ kładą nacisk na wolność od arbitralnej lub bezprawnej ingerencji we wskazane dobra osobiste<sup>56</sup>. Natomiast art. 8 ust. 1 EKPC zakłada prawo każdego do poszanowania wyliczonych tam „składników” prywatności<sup>57</sup>, co rodzi po stronie państwa-strony zobowiązanie natury pozytywnej. Należy jednak dodać, że zarówno klauzula limitacyjna zawarta w ust. 2 art. 8, jak i utrwalona linia orzecznicza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazują, że poszanowanie praw przewidzianych przez art. 8 Konwencji może nakładać na państwo-stronę również obowiązki negatywne.

Odwołując się do korelacji między koncepcją *living instrument* a zasadą *fair balance*, wyliczenie dóbr chronionych na mocy treści art. 8 ust. 1 EKPC obejmuje m.in. prawo do poszanowania życia rodzinnego. Należy przy tym zauważyć, że ani Konwencja, ani żaden z jej protokołów dodatkowych nie stanowią *expressis verbis* o prawie osoby osadzonej do kontaktów z najbliższymi. Nie ulega jednak wątpliwości, że dynamiczny charakter norm konwencyjnych pozwala na stałe poszerzanie katalogu dóbr podlegających ochronie konkretnego przepisu. Tym samym w świetle okoliczności stanu faktycznego w sprawie *Horych przeciwko Polsce* można wysnuć wniosek, że prawo do widzeń osadzonego objętego rygiorem „więzienia niebezpiecznego” jest elementem prawa do poszanowania życia rodzinnego, a zatem mieści się w zakresie ochrony art. 8 Konwencji. Takie spostrzeżenie w pierwszym odruchu może zdawać się oczywiste i niewymagające szerszego omówienia, należy mieć jednak na uwadze, że stwierdzone w analizowanym wyroku naruszenie było związane z pogwałceniem prawa do poszanowania życia rodzinnego. Mogłoby się zdawać, że jest ono pojęciem relatywnie węższym w stosunku do niezwykle rozbudowanego „prawa do poszanowania życia prywatnego”. Tego rodzaju wątpliwość rozwiął L. Garlicki, wskazując, że „skoro «życie rodzinne» stanowi tylko jedną ze sfer chronionych w art. 8, to nie ma potrzeby skrupulatnego odgraniczania od sfer pozostałych. W szczególności, wiele aspektów «życia rodzinnego» stanowi także elementy «życia prywatnego», zwłaszcza wobec szerokiego pojmowania tego ostatniego. Zarazem wiele sytuacji, których nie zalicza się już do «życia rodzinnego», pozostaje w zakresie «życia prywatnego» i w ten sposób korzysta z ochrony art. 8 EKPCz”<sup>58</sup>.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Kapa i in. przeciwko Polsce* można zaliczyć do grupy orzeczeń, które zostały wywiezione ze skarg złożonych w związku z naruszeniem krajowych przepisów prawa

---

<sup>56</sup> B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka...*, s. 299.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> L. Garlicki, *Art. 8...*, nb 57.

administracyjnego, natomiast za stwierdzeniem naruszenia art. 8 EKPC przema-  
wiały względy zakłócenia normalnego funkcjonowania środowiska naturalnego,  
które wywarły wpływ na życie prywatne autorów skarg, a uszczerbku doznało  
prawo do swobodnego i niezakłóconego korzystania z mieszkania.

Czterech skarżących wniosło skargę do Trybunału na skutek zdarzeń, do któ-  
rych doszło, gdy w centralnej części Polski (w miejscowości Smolice w woje-  
wództwie łódzkim) dokonywano rozbudowy autostrady A2. Wówczas ruch tran-  
zytowy i docelowy został przekierowany na drogę krajową nr 14 (dalej: DK14),  
a przejeżdżające pojazdy mechaniczne stanowiły głównie pojazdy ciężarowe, któ-  
rych liczbę uznano za nietypową. W tamtym czasie skarżący mieszkali w odległo-  
ści kilku metrów od DK14. Rdzeń skargi stanowił brak terminowej i właściwej  
reakcji władz publicznych na intensywne i dolegliwe oddziaływania wzmożonego  
ruchu drogowego, będącego konsekwencją zmiany organizacji ruchu po oddaniu  
do użytku dwujezdniowego odcinka autostrady A2, a przez to – zintensyfikowanie  
ilości emitowanego dwutlenku siarki i azotu oraz znaczne przekroczenie ustawowo  
dopuszczalnych progów hałasu<sup>59</sup>. Ponadto emisja spalin i hałasu negatywnie wpły-  
nęła na stan zdrowia skarżących oraz innych mieszkańców okolicy poprzez nara-  
żenie ich na permanentny stres powodowany całodobowym hałasem, co doprowa-  
dziło do zmian fizjologicznych<sup>60</sup>. W ramach postępowań przed sądami krajowymi  
jedną z reakcji skarżących na taki stan rzeczy było m.in. powództwo cywilne wnie-  
sione przeciwko Skarbowi Państwa oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych  
i Autostrad<sup>61</sup>, które jednak nie zaowocowało oczekiwanymi rezultatami.

---

<sup>59</sup> *Kapa i in. przeciwko Polsce*, pkt 35. Warto dodać, że jednym z aktów prawa krajowego  
stanowiących o dopuszczalnym poziomie hałasu w danym środowisku jest rozporządzenie Mini-  
stra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środo-  
wisku (Dz.U. 2014, poz. 112).

<sup>60</sup> Jak wskazano w pkt 71 Wyroku: „Eksperti uznali, że silny i uporczywy hałas może stanowić  
biologiczny czynnik stresogenny powodujący zmiany fizjologiczne u ludzi. Taki stres biologiczny może  
początkowo wywoływać reakcję alarmową organizmu ludzkiego, zaś w przypadku silnego bodźca  
(hałas powyżej 60 dB) mógłby nawet doprowadzić do śmierci. Dłuższa ekspozycja na bodziec powo-  
dowała bezsenność, nieodwracalne wyczerpanie, a także prowadziła do śmierci. Wśród naukowców  
panował powszechny konsensus, że ze względu na szczególnie silne drogi nerwowe pomiędzy aparatem  
słuchowym a mózgiem, uporczywy hałas dźwiękowy powoduje nie tylko utratę słuchu, ale także  
dyskomfort psychiczny, załamania nerwowe oraz zaburzenia w funkcjonowaniu narządów wewnętrz-  
nych i mózgu, takie jak dolegliwości kardiologiczne, udary, duszności, zawroty głowy, nadciśnienie  
i ryzyko wystąpienia wrzodów. Narażanie dzieci na hałas może powodować zaburzenia uwagi i nad-  
pobudliwość, trudności w nauce, agresję, wycofanie, apatię, bezsenność, moczenie nocne i lęki nocne.  
Dzieci mieszkające w hałaśliwym otoczeniu były również bardzo podatne na spadek ogólnej odpor-  
ności, alergię, artrozę, choroby skóry, wrzody, nudności, ataki paniki, zaparcia lub biegunki. Do obja-  
wów u dorosłych zalicza się problemy z krążeniem krwi i trawieniem, bóle pleców, astmę, alergię,  
wypadanie włosów, depresję, uzależnienie od tytoniu i alkoholu, agresję, depresję i bezpłodność”.

<sup>61</sup> W powództwie skarżący domagali się zadośćuczynienia za uszczerbek na zdrowiu fizycz-  
nym i psychicznym oraz za naruszenie ich prawa do spokojnego i niezakłóconego życia prywatnego  
i rodzinnego, do mieszkania i poczucia bezpieczeństwa. Sąd okręgowy oddalił jednak powództwo,

Odnosząc się do charakterystyki konkurujących interesów w sprawie *Kapa i in.*, Trybunał orzekł, że w interesie skarżących mieściło się prawo do spokojnego i niezakłóconego korzystania z mieszkania. Natomiast interes ogólny był bardziej złożony niż w innych sprawach dotyczących naruszenia art. 8 EKPC, bowiem zdaniem Trybunału interes ogólny należało odróżnić z jednej strony od interesu polegającego na odcinkowym i stopniowym budowaniu autostrady oraz z drugiej strony od interesu ogólnego rozumianego jako potrzeba skierowania ruchu na jedną z ulic miasta<sup>62</sup>. Ponownie w odniesieniu do koncepcji dynamiki praw człowieka na kanwie sprawy *Kapa i in.* Trybunał bezbłędnie wskazał na pełne i niczym niezakłócone korzystanie z przestrzeni swojego mieszkania jako dobro chronione przez art. 8 Konwencji, które na gruncie tej sprawy wiąże się przede wszystkim z możliwością swobodnego korzystania z mieszkania, bez uciążliwości związanych z hałasem oraz znacznie pogorszoną jakością powietrza w miejscu zamieszkania. W odniesieniu do tego ostatniego Trybunał słusznie podkreślił, że Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie zawiera w swojej treści regulacji dotyczących prawa do życia w czystym środowisku czy temu podobnych<sup>63</sup>, przez co trafnie uznał, że naruszenia wynikłe z opisanego stanu faktycznego wpisują się w dyspozycję art. 8 EKPC i należy je zakwalifikować jako naruszające prawo do poszanowania mieszkania. W świetle omawianej sprawy poprawna interpretacja tego przepisu oraz cecha żywego instrumentu Konwencji wymaga wyjścia poza sztywne ramy dosłownego brzmienia art. 8 WKPC i wzięcia pod rozwagę rozumienia prawa do poszanowania mieszkania jako prawa do określonej przestrzeni fizycznej, w tym także prawa do spokojnego korzystania z tej przestrzeni<sup>64</sup>. Podobnie w kwestii naruszeń ochrona art. 8 nie rozciąga się tylko na namacalne, fizyczne ingerencje, ale również hałas, emisje, zapachy lub inne formy zakłóceń<sup>65</sup>. Opierając się na powyższym, ponownie należy dojść do konkluzji, że prowadzona przez skład Izby analiza zawartego w skardze stanu faktycznego na gruncie zasady *fair balance* doprowadziła do wyodrębnienia kolejnych dóbr wpisujących się w ochronę prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wtórnie poszerzając w ten sposób zakres ochrony art. 8 EKPC o dalsze jego elementy.

W niniejszym orzeczeniu Trybunał odniósł się do bardzo istotnej kwestii, którą stanowiła postawa władz krajowych i organów państwowych w zakresie, w jakim te powinny się przyczyniać do urzeczywistnienia i realizacji sprawiedliwego równoważenia sprzecznych interesów. W treści wyroku Izba orzekająca wskazała, że Konwencja odgrywa rolę w istocie pomocniczą, a władze krajowe

---

uzasadniając swoje rozstrzygnięcie szybkim dostrzeżeniem problemu przez władze i wdrożeniem doraźnego środka kierującego część ruchu docelowego innymi drogami. Po wniesieniu środka odwoławczego również sąd apelacyjny oddalił apelację.

<sup>62</sup> *Kapa i in. przeciwko Polsce*, pkt 162–163.

<sup>63</sup> Zob. szerzej: L. Garlicki, *Art. 8...*, nb 53.

<sup>64</sup> *Kapa i in. przeciwko Polsce*, pkt 148.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

są z zasady lepiej przygotowane do oceny lokalnych potrzeb i warunków niż sąd międzynarodowy<sup>66</sup>, a zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą powinnością władz krajowych jest dokonanie wstępnej oceny związanej z koniecznością podjęcia działań zmierzających do zagwarantowania jednostce poszanowania prawa z art. 8 ust. 1 lub *a contrario* powstrzymania się od ingerencji przewidzianej w art. 8 ust. 2. W gestii Trybunału leży natomiast ocena tego, czy uzasadnienie wdrożonego przez państwo-stronę działania (bądź zaniechania) było w danym przypadku właściwe i wystarczające<sup>67</sup>. Odnośnie do wyboru właściwych środków państwo-strona Konwencji korzysta z przyznanego marginesu swobody oceny<sup>68</sup>, należy jednak pamiętać, że na gruncie art. 8 nie sposób rozgraniczyć charakter obowiązków, które dane państwo winno wdrożyć, bowiem ich natura będzie zależała od konkretnego aspektu życia prywatnego<sup>69</sup>. Równie istotne jest, że przyjęcie środków zmierzających do zapewnienia jednostce poszanowania praw z art. 8 EKPC w ramach marginesu swobody oceny nie może być iluzoryczne. Oznacza to, że tworzenie i uchwalanie przez władzę ustawodawczą regulacji materialnoprawnych następuje w ramach przyznanego marginesu, natomiast niezdolność do ich egzekwowania podlega znacznie surowszej ocenie Trybunału<sup>70</sup>, co ostatecznie może się spotkać z rozstrzygnięciem o naruszeniu prawa do poszanowania życia prywatnego.

## Podsumowanie i wnioski

Opracowanie stawiało sobie za cel przedstawienie możliwie wyczerpującej charakterystyki zasady *fair balance*, zwanej również zasadą sprawiedliwej równowagi, w kontekście badania naruszeń prawa do poszanowania życia prywatnego

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, pkt 152.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> Wyrok ETPC z 9 czerwca 2005 r., *Fedeyeva przeciwko Rosji*, skarga nr 55723/00, pkt 124; wyrok ETPC z 26 marca 1985 r., *X i Y przeciwko Holandii*, skarga nr 8978/90, pkt 24.

<sup>69</sup> *X i Y przeciwko Holandii*, pkt 24. W tym punkcie Trybunał podkreślił, że odnosząc się do obowiązków pozytywnych, nie jest jego rolą wskazywanie, jaki konkretny środek państwo-strona Konwencji powinno wdrożyć w celu zapewnienia jednostce poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, dodając przy tym, że istnieją różne sposoby zagwarantowania poszanowania wartości z art. 8 EKPC, natomiast charakter obowiązków ciężących na państwie będzie zależał od konkretnego aspektu życia prywatnego.

<sup>70</sup> *Fedeyeva przeciwko Rosji*, pkt 132–133. Warto wskazać, że na gruncie tego orzeczenia Trybunał zaznaczył, że nie jest jego rolą dyktowanie konkretnych środków państwu-stronie Konwencji, które powinno przyjąć w celu prawidłowego wywiązania się z obowiązków pozytywnych. Uzupełniając, warto zwrócić uwagę na ocenę badania naruszeń dokonywanej przez Trybunał w wypadkach, gdy tło skarg stanowi zakłócenie normalnego funkcjonowania w środowisku naturalnym. Otóż oprócz kryterium zachowania sprawiedliwej równowagi (*fair balance*) z praktyki orzecniczej ETPC wynika, że decydujące znaczenie przypada ocenie legalności. Oznacza to, że można mówić o naruszeniu art. 8, gdy zakłócenia w środowisku przekraczają normy ustalone w aktach prawa krajowego, kiedy wymogi formalne przewidziane w przepisach nie zostały dopełnione. Zob. szerzej: L. Garlicki, *Art. 8...*, nb 55.

i rodzinnego (art. 8 EKPC) przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Poczyniona analiza, dokonana w oparciu o treść wybranych orzeczeń Trybunału strasburskiego stanowiących zarazem materiał empiryczny w celach badawczych, doprowadziła do wielu wniosków. Najistotniejsze odnoszą się do charakteru *fair balance* jako odrębnej zasady, a także jej dychotomicznej natury, ponieważ jest ona z jednej strony narzędziem wykładniczym i interpretacyjnym stosowanym przez Trybunał, z drugiej zaś strony – dyrektywą dla organów państwowych, którą powinny one realizować w celu wyważania sprzecznych interesów na gruncie postępowań krajowych, co odnosi się do władz zarówno na szczeblu wykonawczym, jak i ustawodawczym czy sądowniczym. Cel zasady sprawiedliwej równowagi w obu wskazanych aspektach pozostaje niezmienny i jednakowo polega na zachowaniu słusznego balansu przeciwstawnych interesów.

Na gruncie przeprowadzonej analizy dało się wyprowadzić wniosek, że zasada *fair balance* uczestniczy pośrednio w procesie wyodrębniania „składników” życia prywatnego, bowiem rozgraniczanie i nazywanie konkurujących w stanie faktycznym wartości ma immanentny związek z poszerzaniem zakresu ochrony prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego stypizowanego w art. 8 EKPC, czego owocem jest wzbogacenie szeroko pojętej prywatności o kolejne jej elementy. Ta zależność doskonale uwidacznia cechę żywego instrumentu Konwencji, ukazując jednocześnie dynamiczny charakter jej postanowień oraz ich ponadczasowy wymiar. W toku przeprowadzonej analizy wybranych orzeczeń można stwierdzić, że z dobrodziejstwa zakresu ochrony art. 8 Konwencji korzystają np. takie wartości, jak prawo do pełnego i niczym niezakłóconego korzystania z przestrzeni swojego mieszkania, możliwość odbywania widzeń z najbliższymi w jednostce penitencjarnej mimo nadanego rygoru „więźnia niebezpiecznego” czy wreszcie ochrona danych wrażliwych przed publikacją na portalu urzędu skarbowego pomimo obowiązywania przepisów zezwalających na udostępnienie przez organy podatkowe takich informacji, jak imię, nazwisko oraz adres zamieszkania.

Warto w tym miejscu poczynić refleksję nad znaczeniem art. 8 Konwencji dla poszanowania i ochrony wartości wchodzących w zakres tego przepisu, można bowiem zaryzykować twierdzenie, iż w obecnych czasach, charakteryzujących się silną eskalacją rozwoju nowych technologii, w tym wykorzystywaniem sztucznej inteligencji<sup>71</sup>, skuteczne poszanowanie prawa do życia prywatnego stanie przed sporym wyzwaniem. Co ważne, sporządzona w 1950 r. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie przewidywała przecież *expressis verbis* ochrony danych osobowych czy poszanowania prywatności w przestrzeni

---

<sup>71</sup> Należy podzielić pogląd A. Pawlak, zgodnie z którym wraz z rozwojem sztucznej inteligencji wolność człowieka, w tym jego prywatność, kurczy się w niespotykanym dotąd tempie. Zob. szerzej: A. Pawlak, *Prawo do prywatności w dobie sztucznej inteligencji* [w:] *HUMAN RIGHTS – Evolution in the digital era*, red. M. Sitek, J.B. Navarro, Józefów 2021, s. 109.

internetowej. Stąd na znaczeniu zyskiwać będzie wielokrotnie przywoływana koncepcja żywego instrumentu, dzięki której egzekwowanie prawa wolnościowego z art. 8 EKPC będzie możliwe mimo upływu czasu, a postanowienia tego przepisu zachowają aktualność. Nie ulega też wątpliwości, że wraz z kolejnymi skargami wnoszonymi przed Europejski Trybunał Praw Człowieka, zarzucającymi obrazę art. 8 Konwencji, zasada sprawiedliwej równowagi pozwoli Trybunałowi precyzyjnie określić wartości i dobra, które wchodzić będą w poczet prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego w dobie rozwoju nowych technologii.

Szeroko omówioną kwestię stanowiła również relacja zasady *fair balance* z marginesem swobody oceny. Okazuje się, że nie może być mowy o sprawiedliwym równoważeniu ścierających się interesów bez marginesu swobody, jakim dysponują władze krajowe. Dzięki przyznanej swobodzie mają one możliwość podejmowania działań zmierzających do utrzymania balansu między konkurującymi interesami. Te działania powinny objawiać się zarówno na stopniu wykonawczym, jak i ustawodawczym oraz sędziowskim. Nie chodzi zatem wyłącznie o czynności organów uczestniczących w konkretnym postępowaniu. Stawiane kroki w ramach przyznanego marginesu swobody oceny powinny znajdować wyraz w prawotwórczej działalności władzy ustawodawczej poprzez tworzenie aktów normatywnych zgodnych ze standardami europejskiej ochrony praw człowieka, a także w całokształcie orzekania przez sądy krajowe kierujące się zasadą sprawiedliwego równoważenia w trakcie podejmowania wyroków. Mimo że zakres tych działań nie może wykraczać poza przyznany margines swobody oceny, to zdaniem Trybunału sprawiedliwa równowaga musi zostać osiągnięta, nawet jeśli margines ten jest bardzo szeroki.

Wreszcie, nie sposób nie odnieść się do znaczenia zasady *fair balance* w świetle charakteru obowiązków, jakimi obarczone jest państwo-strona Konwencji w kontekście zagwarantowania poszanowania prawa z art. 8 EKPC. Zgodnie z panującym w latach 90. poglądem w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzających naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego samo wyrażenie *poszanowanie* zawarte w przepisie obligowało w sposób pozytywny państwo-stronę do ochrony praw jednostki. Z czasem jednak ten pogląd ustąpił przekonaniu, że precyzyjne rozróżnienie charakteru obowiązków państwa nie jest na gruncie art. 8 EKPC możliwe, dlatego Trybunał ogranicza się do poddania ocenie, czy bez względu na naturę zobowiązań władze krajowe wyważyły w sposób sprawiedliwy wymogi interesu jednostki oraz wymogi wynikające z poszanowania interesu ogólnego. Nie sposób nie zgodzić się z tym, że taka ogólna analiza stanowczo służy Izdom orzekającym, ponieważ brak jest konieczności wdawania się w rozważania nad konkretnym obowiązkiem pozytywnym bądź negatywnym, co zdecydowanie współgra z wysokim stopniem kazuistyczności orzecznictwa strasburskiego. Z drugiej zaś strony można

oponować, że takie podejście jeszcze mocniej przyczynia się do utrzymywania wysokiego stopnia indywidualności wyroków, nie stwarzając możliwości na jakąkolwiek konceptualizację innych zasad o uniwersalnym zastosowaniu. Ciężko jednak wyobrazić sobie, aby do ich wypracowania mogło dojść na gruncie spraw dotyczących naruszeń szeroko rozumianego prawa do prywatności, gdzie zarówno poszczególne stany faktyczne, jak i dynamicznie interpretowane pojęcia *życie prywatne* czy *życie rodzinne* charakteryzuje spora heterogeniczność. W świetle tego należy uznać, że zasada *fair balance* mimo swej dużej ogólności jest użyteczne dla oceny zarzucanego naruszenia art. 8 Konwencji.

Zaprezentowane rozważania wykazały, że rola zasady *fair balance* w toku analizy naruszeń art. 8 EKPC jest niezwykle rozbudowana i nie ogranicza się do spełniania jednej określonej funkcji. Służy nie tylko składom Izby Trybunału jako narzędzie interpretacyjne i wykładnicze, przyczyniające się do ostatecznego stwierdzenia, czy doszło do naruszenia, ale wskazuje również władzom krajowym kierunek prawidłowego działania mającego przyczynić się do realizowania prawa jednostki do poszanowania jej życia prywatnego i rodzinnego. *Fair balance* otwiera także szerokie pole do rozważań nad koncepcją żywego instrumentu, marginesu swobody oceny oraz rozdziału obowiązków pozytywnych i negatywnych spoczywających na państwie-stronie Konwencji. Podsumowując, mimo stosunkowo prozaicznej roli *fair balance* w istocie leży u podstaw prawidłowego stosowania i interpretowania Konwencji, stanowiąc jedną z najważniejszych zasad wypracowanych w orzecznictwie strasburskim.

## Bibliografia

- Christoffersen J., *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, Boston 2009.
- Dawidziuk E., Mazur M., *Prawa więźniów w najnowszych wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Polsce* [w:] *Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne* 9, red. M. Lubiszewski, Olsztyn 2018.
- Florczak-Wątor M., *Rola sądów i trybunałów w kształtowaniu koncepcji horyzontalnego działania praw konstytucyjnych* [w:] *Sądy i trybunały wobec problemu horyzontalnego działania praw jednostki*, red. M. Florczak-Wątor, Kraków 2015.
- Garlicki L., art. 8 [Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego] [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. I: *Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, P. Hofmański, A. Wróbel, Warszawa 2012, Legalis.
- Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., Lubiszewski M., Mizerski R., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005.
- Mowbray A., *A study of the principle of fair balance in the jurisprudence of the European Court of Human Rights*, „Human Rights Law Review” 2010, no. 10(2).
- Pawlak A., *Prawo do prywatności w dobie sztucznej inteligencji* [w:] *HUMAN RIGHTS – Evolution in the digital era*, red. M. Sitek, J.B. Navarro, Józefów 2021.

Strzępek K.A., *Zakres ochrony Artykułu 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – uwagi ogólne na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Prawo i Wiąż” 2020, nr 33.

Trykhlit T., *The Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, „EU and Comparative Law Issues and Challenges Series” 2020, vol. 4.

Wiśniewski A., *Proporcjonalność i fair balance w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2019, nr 2.

## Streszczenie

Zasada *fair balance* jest jednym z najważniejszych narzędzi wykładniczych i interpretacyjnych stosowanych przez ETPC w celu stwierdzenia naruszenia przepisów Konwencji. W niniejszym opracowaniu autorka podjęła próbę wyczerpującego scharakteryzowania zasady *fair balance* oraz roli, jaką ta odgrywa dla rozważań ETPC poczynionych w wyrokach wydanych w związku z naruszeniami art. 8 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego). Autorka rozkłada na czynniki pierwsze podstawowe założenie tej zasady, w myśl której sprawiedliwa równowaga między realizacją praw wynikających z art. 8 Konwencji przez jednostkę a wymogami interesu ogólnego musi zostać zachowana. Poprzez analizę treści wybranych orzeczeń Trybunału strasburskiego wskazuje na szczególnie doniosłą rolę zasady *fair balance* dla ochrony art. 8 EKPC, a także wzajemne oddziaływania tej zasady z innymi zagadnieniami, w tym m.in. marginesem swobody oceny.

*Słowa kluczowe:* *fair balance*, sprawiedliwa równowaga, margines swobody oceny, prawo do prywatności, żywy instrument, Europejska Konwencja Praw Człowieka

## **THE SIGNIFICANCE OF THE PRINCIPLE OF FAIR BALANCE FOR THE RIGHT TO RESPECT FOR PRIVATE AND FAMILY LIFE IN THE CASE LAW OF THE ECtHR**

### Summary

The principle of fair balance is one of the most important interpretative tools used by the ECtHR to determine violations of the Convention. In this study, the author attempts to provide an exhaustive characterization of the fair balance principle and the role it plays in the ECtHR's deliberations in judgments issued in connection with violations of Art. 8 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (the right to respect for private and family life). The author breaks down the basic premise of this principle, according to which a fair balance must be maintained between the individual's rights under Art. 8 of the Convention and the requirements of the general interest. Through an analysis of selected judgments of the European Court of Human Rights, points to the particularly important role of the principle of fair balance for the protection of Art. 8 of the ECHR, as well as the interaction of this principle with other issues, including, among others, the margin of appreciation.

*Keywords:* fair balance, margin of appreciation, right to privacy, living instrument, European Convention on Human Rights

**Wojciech J. Kosior**

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0002-4710-4523

**TRADYCJE ROMANISTYCZNE  
W ORZECZNICTWIE SĄDOWYM W SPRAWACH CYWILNYCH****Wprowadzenie**

Badanie tradycji romanistycznych w orzecznictwie sądowym w sprawach cywilnych może wydawać się zadaniem z definicji niemożliwym do wykonania. Powodem tego jest niezaprzeczalny fakt, że współczesne prawo cywilne niemal w całości wywodzi się z tradycji prawa rzymskiego, a przez to romanistyczne wpływy mogą być obecne prawie w każdym orzeczeniu wydanym w sprawie.

Dlatego też przystępując do badań tego rodzaju, należy przedstawić konkretny cel, jakiemu takie badania mają służyć. W tym przypadku zamierzeniem było przeanalizowanie tych orzeczeń sądowych, w których sądy bezpośrednio nawiązały do prawa rzymskiego, i następnie ocena tego, jaką funkcję pełniły te odwołania. Analiza miała pokazać, czy we współczesnej praktyce orzeczniczej w sprawach cywilnych prawo rzymskie stanowi tylko tło historyczne, czy może wykorzystywane jest jako ważny element procesu argumentacyjnego. Za potrzebą takich badań przemawia m.in. konieczność zabrania głosu w dyskusji prowadzonej w nauce na temat tego, jak należy traktować prawo rzymskie w relacjach do prawa cywilnego. Z jednej bowiem strony pojawiają się głosy, że prawo rzymskie pełnić powinno tylko rolę propedeutyczną do prawa cywilnego, z drugiej zaś te wskazujące potrzebę zachowania pełnej samodzielności i niezbędności prawa rzymskiego. Dlatego też zbadanie jego roli w orzecznictwie sądowym w sprawach cywilnych stanowić będzie istotny głos w tej dyskusji.

Przy wykorzystaniu zasobów programu LEX wyselekcjonowano 58 orzeczeń sądowych z lat 1920–2025<sup>1</sup>, do których w uzasadnieniach bezpośrednio i wprost

<sup>1</sup> Wyrok SA w Krakowie z dnia 25 lutego 2025 r., sygn. I AGa 270/23; wyrok SN z dnia 30 stycznia 2025 r., sygn. II CSKP 453/23; uchwała SN z dnia 19 czerwca 2024 r., sygn. III CZP 31/23; uchwała SN z dnia 25 kwietnia 2024 r., sygn. III CZP 25/22; wyrok SN z dnia 7 lutego 2024 r., sygn. II USKP 126/22; wyrok SN z dnia 6 maja 2022 r., sygn. II CSKP 185/22; wyrok SN z dnia

nawiązano do prawa rzymskiego. Zaznaczyć trzeba, że przy wyborze tych orzeczeń kierowano się naprawdę bezpośrednim przywołaniem prawa rzymskiego w połączeniu z jego wykorzystaniem w procesie argumentacyjnym. Oczywiście judykatów, w których sądy czynią historyczne odniesienia lub dokonują cytowania łacińskich sentencji, jest zdecydowanie więcej, ale na potrzeby tych badań dokonano ich selekcji, wybierając grupę najbardziej reprezentatywną. Następnie orzeczenia te poddano analizie przy wykorzystaniu szeregu metod badawczych. Podstawową rolę odegrała tutaj metoda dogmatycznoprawna, która została wykorzystana do zbadania treści orzeczeń i ich oceny pod kątem wyodrębnienia funkcji, jaką prawo rzymskie pełniło w wywodzie sądu. Niezbędna okazała się

---

28 stycznia 2021 r., sygn. I CSKP 31/21; wyrok SA w Katowicach z dnia 19 listopada 2020 r., sygn. V AGa 133/18; wyrok SN z dnia 31 marca 2020 r., sygn. II CSK 124/19; postanowienie SN z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. IV CSK 418/18; wyrok SN z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. II CSK 467/18; postanowienie SO w Poznaniu z dnia 26 marca 2019 r., sygn. XV Ca 1415/18; wyrok SA w Poznaniu z dnia 2 stycznia 2019 r., sygn. I ACa 236/18; wyrok SN z dnia 27 lipca 2018 r., sygn. V CSK 401/17; postanowienie SO w Poznaniu z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. XV Ca 1409/17; wyrok SA w Gdańsku z dnia 14 marca 2018 r., sygn. V AGa 42/18; wyrok SA w Białymstoku z dnia 23 listopada 2017 r., sygn. I ACa 493/17; wyrok SN z dnia 9 sierpnia 2016 r., sygn. II CSK 760/15; postanowienie SO w Łodzi z dnia 24 lutego 2016 r., sygn. XIII Ga 872/15; wyrok SA w Poznaniu z dnia 15 października 2015 r., sygn. I ACa 201/15; wyrok SN z dnia 17 kwietnia 2015 r., sygn. III CSK 272/14; wyrok SA w Białymstoku z dnia 13 lutego 2015 r., sygn. I ACa 936/14; wyrok SA w Szczecinie z dnia 2 października 2014 r., sygn. I ACa 381/14; postanowienie SN z dnia 11 września 2014 r., sygn. III CZ 46/14; postanowienie SN z dnia 20 marca 2014 r., sygn. I CSK 404/13; wyrok SA w Łodzi z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. I ACa 200/13; wyrok SA w Łodzi z dnia 9 maja 2013 r., sygn. I ACa 1465/12; wyrok SN z dnia 21 lutego 2013 r., sygn. IV CSK 481/12; uchwała SN (7 sędziów) z dnia 19 lutego 2013 r., sygn. III CZP 63/12; wyrok SN z dnia 29 listopada 2012 r., sygn. II CSK 96/12; uchwała SN z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. III CZP 41/12; wyrok SN z dnia 20 kwietnia 2012 r., sygn. III CSK 252/11; wyrok SA we Wrocławiu z dnia 21 marca 2012 r., sygn. I ACa 225/12; postanowienie SN z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. I CZ 21/11; postanowienie SN z dnia 15 kwietnia 2011 r., sygn. III CZP 7/11; wyrok SO w Białymstoku z dnia 14 października 2010 r., sygn. II Ca 697/10; wyrok SN z dnia 24 czerwca 2010 r., sygn. IV CSK 67/10; wyrok SN z dnia 25 lutego 2010 r., sygn. V CSK 242/09; postanowienie SN z dnia 15 stycznia 2010 r., sygn. I CSK 355/09; wyrok SA w Szczecinie z dnia 7 sierpnia 2009 r., sygn. I ACz 397/09; postanowienie SA we Wrocławiu z dnia 24 lutego 2009 r., sygn. I ACa 99/09; wyrok SA w Katowicach z dnia 14 lutego 2008 r., sygn. V ACa 1/08; wyrok SN z dnia 11 maja 2007 r., sygn. V CSK 456/06; uchwała SN z dnia 24 stycznia 2007 r., sygn. III CZP 143/06; wyrok SA w Poznaniu z dnia 12 maja 2005 r., sygn. I ACa 1694/04; wyrok SN z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. V CK 433/03; wyrok SN z dnia 25 maja 1999 r., sygn. I CKN 4/98; uchwała SN (7 sędziów) z dnia 3 grudnia 1998 r., sygn. III CZP 38/98; uchwała SN (7 sędziów) z dnia 2 października 1997 r., sygn. III CZP 27/97; postanowienie SN z dnia 21 lipca 1995 r., sygn. WZ 143/95; uchwała SN (7 sędziów) z dnia 29 października 1992 r., sygn. III AZP 15/92; uchwała SN (7 sędziów) z dnia 31 października 1938 r., sygn. III C 412/37; orzeczenie SN z dnia 11 czerwca 1937 r., sygn. I C 661/37; orzeczenie SN z dnia 21 stycznia 1937 r., sygn. I C 854/36; orzeczenie SN z dnia 14 listopada 1934 r., sygn. II C 1158/34; orzeczenie SN z dnia 13 września 1934 r., sygn. II C 1426/34; orzeczenie SN z dnia 16 września 1926 r., sygn. I C 289/25; orzeczenie SN z dnia 10 czerwca 1920 r., sygn. 246/1920.

też metoda historyczno-prawna służąca zestawieniu rzymskich konstrukcji ze współczesnymi odpowiednikami. W badaniu powoływania się przez sądy na rzymski autorytet ważne miejsce zajęła również analiza retoryczna, dzięki której możliwe było zbadanie, czy odwołania pełniły funkcje legitymizacyjną, interpretacyjną, retoryczną, czy dogmatyczną, oraz sposobu, w jaki odwołania te zostały wpisane w strukturę uzasadnienia. Wreszcie ujęcie hermeneutyczne pozwoliło na odczytanie sensu takich odwołań w kontekście kultury prawnej i tradycji romanistycznej. Wspólnie metody te stworzyły spójny aparat analityczny, który pozwolił rzetelnie ocenić zakres i znaczenie prawa rzymskiego we współczesnym orzecznictwie sądowym w sprawach cywilnych.

W konsekwencji przeprowadzonych badań przeanalizowano rolę bezpośrednich odwołań do prawa rzymskiego w orzecznictwie sądowym w sprawach cywilnych i ustalono ich funkcję w procesie orzeczniczym<sup>2</sup>.

### **Odwołania do prawa rzymskiego w orzecznictwie w sprawach cywilnych**

W trakcie badań odwołań do prawa rzymskiego w orzecznictwie sądowym w sprawach cywilnych najważniejsze jest ustalenie tego, jaką funkcję pełniło to odwołanie w całym procesie argumentacyjnym sądu. Przeprowadzona analiza pozwoliła na wyodrębnienie czterech podstawowych funkcji: funkcji historyczno-porównawczej, podobnej do niej funkcji legitymizującej, funkcji dogmatyczno-interpretacyjnej oraz funkcji rekonstrukcyjnej.

Funkcji historyczno-porównawczej dopatrzono się tam, gdzie prawo rzymskie zostało wykorzystane w kategoriach historycznego tła dla omawianych przez sąd instytucji prawnych i służyło pokazaniu ich genezy. W tym przypadku w badanych sprawach prawo rzymskie nie stanowiło elementu przekładającego się na ocenę prawną dokonywaną przez sąd, a raczej wykorzystane było do osadzenia współczesnej instytucji prawnej, będącej przedmiotem analizy sądu, w historycznym kontekście bądź dla wykazania podobieństwa lub różnic. Funkcja ta możliwa jest do wyodrębnienia z uwagi na to, że większość instytucji prawa cywilnego ma swoje historyczne korzenie w prawie rzymskim, dlatego też sądy

---

<sup>2</sup> O badaniach nad prawem rzymskim w orzecznictwie por. np. 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.

w badanych sprawach często sięgały do źródeł omawianej instytucji. Celem tej funkcji jest wyjaśnienie ewolucji danej instytucji prawnej i wykazanie podobieństw bądź różnic między prawem dawnym a współczesnym.

Duże podobieństwa, z uwagi na kontekst historyczny, wykazuje funkcja legitymizacyjna (legitymizująca). W tym przypadku prawo rzymskie wykorzystywane było dla wykazania, że konkretna obecnie obowiązująca instytucja ma trwałe oparcie w długiej tradycji prawnej. Różnica w stosunku do funkcji typowo historycznej polega na tym, że sądy w tym przypadku przy dokonywaniu wykładni określonego przepisu wskazywały na historycznie utrwaloną logikę zakorzenioną w prawie rzymskim. Dzięki temu akcentowały one, że dokonywana przez nie interpretacja wpisująca się w ciągłość europejskiej kultury prawnej. Innymi słowy – celem takiego zabiegu było nadanie wybranej przez sąd wykładni głębszego znaczenia dla wykazania zakorzenienia danej instytucji w prawie rzymskim.

W sytuacji zaś, kiedy sąd odwoływał się do prawa rzymskiego po to, aby wyjaśnić konstrukcję współczesnej instytucji prawnej, i wykorzystywał je jako narzędzie wykładni mające wspierać wyjaśnienie sensu konkretnego przepisu, to wówczas można mówić o funkcji dogmatycznej lub bardziej dogmatyczno-interpretacyjnej. W tym przypadku celem było objaśnienie sensu danej instytucji przy dodatkowym podparciu się rzymskim autorytetem.

Ostatnia z funkcji, rekonstrukcyjna, aktualizuje się wówczas, gdy sąd czynił odwołania do ponadczasowych rzymskich zasad prawnych, a dokładniej rzecz biorąc – sentencji (*regulae iuris*). Nie chodziło zatem o odwołanie do konkretnych instytucji, ale właśnie do zasad ogólnych, zaś cel tego zabiegu polegał na odtworzeniu lub potwierdzeniu istnienia uniwersalnej zasady prawnej korzeniami sięgającej prawa rzymskiego. Oczywiście stanowczo zaznaczyć trzeba, że orzeczeń sądowych, w których cytowane i przywoływane są łacińskie maksymy, jest znaczna liczba, ale na potrzeby przeprowadzonych badań odwołano się tylko do tych, w których sentencja posłużyła za źródło do wyprowadzenia wniosków i argumentacji przez sąd.

### **Funkcja historyczno-porównawcza odwołań do prawa rzymskiego**

Realizacji funkcji typowo historyczno-porównawczej doszukiwać się można w 20 zbadanych orzeczeniach. Przeprowadzone badania pozwoliły na przyjęcie, że w tych przypadkach sądy posługiwały się prawem rzymskim w sposób konsekwentny w celu wyjaśnienia podobieństw albo różnic ze współczesnymi rozwiązaniami prawnymi. Dokonana analiza umożliwiła też pogrupowanie tych orzeczeń z uwagi na podjętą w nich problematykę.

Pierwszą grupę tworzą dwa orzeczenia (wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 25 lutego 2025 r., sygn. I AGa 270/23; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 maja 2022 r., sygn. II CSKP 185/22), w których rzymskie *mutuum*, czyli

kontrakt realny, zostało wykorzystane po to, aby podkreślić odmienności współczesnej umowy pożyczki, która ma charakter konsensualny. W tym wypadku sądy skupiły się na wskazaniu, że polski ustawodawca nie przyjął rzymskiego (realnego) charakteru umowy pożyczki i dlatego też skutkiem zawarcia umowy pożyczki nie jest przeniesienie przez biorącego pożyczkę własności oznaczonej ilości pieniędzy lub rzeczy oznaczonych co do gatunku na pożyczkobiorcę, lecz powstanie zobowiązania dającego pożyczkę do przeniesienia przedmiotu pożyczki na własność biorącego pożyczkę<sup>3</sup>.

Również dla podkreślenia różnic pomiędzy prawem rzymskim a polskimi rozwiązaniami sądy dokonały wykładni przy ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa w sprawach dotyczących powiernictwa (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2021 r., sygn. I CSKP 31/21; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 lipca 2019 r., sygn. II CSK 467/18). W tych przypadkach prawo rzymskie pojawiło się w ujęciu negatywnym, tj. służyło podkreśleniu autonomii polskiej instytucji powiernictwa<sup>4</sup>, która nie odpowiada rzymskim wzorcom ani żadnym innym rozwiązaniom prawnym przyjętym w prawie kontynentalnym czy nawet anglosaskim. Sądy w tych sprawach podkreślały, że kluczową odmiennością pozycji Agencji Nieruchomości Rolnych (obecnie: Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa) w odniesieniu do klasycznej instytucji powiernictwa (*fiducia*) jest to, że Agencja nie była właścicielem nieruchomości państwowych, bowiem własność pozostawała przy powierzącym, którym jest Skarb Państwa, a tymczasem w prawie rzymskim *fiducia* skutkowało przeniesieniem prawa własności.

W szerokim bloku orzeczeń dotyczących odpowiedzialności deliktowej (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 31 marca 2020 r., sygn. II CSK 124/19; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 lipca 2013 r., sygn. III CZP 63/12; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 2012 r., sygn. III CZP 41/12; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2010 r., sygn. V CSK 242/09) sądy wykorzystywały takie rzymskie instytucje, jak: *actio de effusis vel deiectis*, odpowiedzialność noksalna czy po prostu rzymska definicja deliktu, dla wykazania ewolucji współczesnych rozwiązań odpowiedzialności za szkodę. Warte odnotowanie jest to, że w pierwszym z przywołanych orzeczeń sąd dokonał dokładnej wykładni historycznej, wskazując, że regulacje zasad odpowiedzialności deliktowej (i quasi-deliktowej) za cudze czyny niedozwolone znane były już w prawie rzymskim, i w tym celu sąd odwołał się do Instytucji Justyniana, pisząc, że w nich przewidziano skargę pretorską przeciwko właścicielowi okrętu, oberży lub stajni o odszkodowanie za

---

<sup>3</sup> O podobnym porównaniu *mutuum* ze współczesnym odpowiednikiem por. G. Blicharz, *Konstrukcja prawna pożyczki morskiej w prawie rzymskim a współczesny Project Finance*, „Kra-kowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2013, nr 6, s. 327–340.

<sup>4</sup> Zob. A. Kłós, *Umowa powiernictwa w prawie polskim*, „Państwo i Społeczeństwo” 2015, nr 15.1, s. 69–86.

szkodę wyrządzoną przez służbę lub osoby stale tam zamieszkujące, niezależnie od tego, czy właściciel ponosił winę. Sąd wskazał też, że odpowiedzialność zwierzchników była uzasadniana winą w wyborze osób, którymi właściciele tych obiektów się posługiwali.

Ponadto obok odpowiedzialności deliktowej zwierzchników (familijnych) za czyny niedozwolone osób podległych ich władzy (*alieni iuris*), popełnione za ich wiedzą lub na ich polecenie, zwierzchnicy ponosili szczególną odpowiedzialność za delikty popełniane przez osoby *alieni iuris* poza ich wiedzą i poleceniem. Ten ostatni rodzaj odpowiedzialności zwany był odpowiedzialnością noksalną, ponieważ pozwany w procesie o odszkodowanie zwierzchnik mógł zapłacić poszkodowanemu odszkodowanie albo mu wydać sprawcę. W tej samej sprawie sąd nie poprzestał wyłącznie na prawie rzymskim, ale poczynił też odniesienia do Kodeksu Napoleona oraz niemieckiego i austriackiego kodeksu cywilnego (BGB i ABGB), dochodząc do polskiego kodeksu zobowiązań z 1933 r. i do obecnych rozwiązań prawnych.

W trzecim z kolei z przywołanych orzeczeń sąd dokonał wyводу, przyjmując, że szczególna regulacja odpowiedzialności odszkodowawczej przewidziana w art. 433 k.c., a wcześniej w art. 150 k.z., ma długi rodowód w europejskiej tradycji prawnej. Wywodzi się on z rzymskiej skargi *de effusis vel deiectis*, wprowadzonej w prawie pretorskim w okresie republiki, a następnie przyjętej w prawie justyniańskim<sup>5</sup>. Pojawienie się tej skargi w prawie rzymskim było związane przede wszystkim z rozwojem wielokondygnacyjnego budownictwa miejskiego stwarzającego podwyższone ryzyko upadku przedmiotów i cieczy z dużej wysokości. Sąd konkretnie też odniósł się do tego, że przyjęcie w nowożytnych systemach prawnych szczególnej odpowiedzialności za *effusum vel deiectum* otwiera pytanie o zakres, w jakim konstrukcja ta zachowała swoje źródłowe uzasadnienie pochodzące z prawa rzymskiego, w jakim zaś jej funkcja uległa przeobrażeniom i modernizacji. Na marginesie tych rozważań konieczne jest odwołanie się do stanowiska T. Palmirskiego<sup>6</sup>, który pochyłając się nad tym zagadnieniem, stwierdził, że prawo rzymskie nie może stanowić materialno-prawnej podstawy rozstrzygnięcia sytuacji regulowanych przez art. 433 k.c., ale mimo to obydwie instytucje zachowują wiele cech wspólnych.

---

<sup>5</sup> Podobne porównanie rzymskiej instytucji z prawem współczesnym na przykładzie Hiszpanii, por. T.G. Martínez, *La responsabilidad del «habitator» en la «actio de effusis et deiectis» y su alcance actual (artículo 1910 del Código Civil)*, „Fundamentos Romanísticos Del Derecho Contemporáneo” 2021, vol. XI, s. 1263–1278; oraz na przykładzie prawa szkockiego por. P. Stein, *The actio de effusis vel deiectis and the concept of quasi-delict in Scots law*, „International & Comparative Law Quarterly” 1955, no. 4(3), s. 356–375.

<sup>6</sup> T. Palmirski, *Rzymskie korzenie odpowiedzialności za „effusum vel deiectum” w wybranych systemach prawnych ze szczególnym uwzględnieniem regulacji przewidzianej w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2004, nr 1, s. 41–42.

Kolejną grupą orzeczeń, w których prawo rzymskie wykorzystane zostało dla celów funkcji historyczno-porównawczej, są te poświęcone sprawom służebności (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 2019 r., sygn. IV CSK 418/18; postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 26 marca 2019 r., sygn. XV Ca 1415/18; postanowienie Sądu Okręgowego w Poznaniu z dnia 17 kwietnia 2018 r., sygn. XV Ca 1409/17), w których rzymskie instytucje *servitus oneris ferendi* i *servitus aquaeductus* posłużyły za przykłady trwałości pewnych konstrukcji prawa rzeczowego. Sądy wykorzystwały rzymskie instytucje dla zilustrowania tego, że współczesne służebności (w tym służebność przesyłu) mają swoje historyczne odpowiedniki<sup>7</sup>. W tym przypadku chodziło zatem o dokonanie historycznego porównania instytucji, co jednak nie przełożyło się na proces argumentacji w rozstrzyganych sprawach.

Pozostałe orzeczenia, w których prawo rzymskie posłużyło celom historycznej wykładni, były bardziej różnorodne. W sprawie poświęconej przywróceniu do stanu poprzedniego z art. 338 k.p.c. (wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 21 marca 2012 r., sygn. I ACa 225/12) sąd przywołał wprost instytucję *restitutio in integrum*<sup>8</sup>. W orzeczeniu, w którym konieczne stało się zdefiniowanie pojęcia *prawo osobowe* (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 kwietnia 2011 r., sygn. I CZ 21/11), sąd odwołał się do klasycznego podziału dokonanego przez jurystę Gaiusa na *personae-res-actiones*<sup>9</sup>. Podobny charakter mają orzeczenia dotyczące *actio Pauliana* (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 listopada 2012 r., sygn. II CSK 96/12), zapisu windykacyjnego (wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 14 października 2010 r., sygn. II Ca 697/10) oraz prowadzenia cudzych spraw bez zlecenia (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 2015 r., sygn. III CSK 272/14), gdzie wzmianki historyczne miały na celu podkreślenie rzymskiego rodowodu interpretowanych instytucji, z zaznaczeniem jednak autonomii polskich rozwiązań. Ciekawym przykładem jest wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 7 sierpnia 2009 r. I (sygn. ACz 397/09), w którym dokonał on rozróżnienia pomiędzy polską umową sprzedaży a rzymskim kontraktem *emptio-venditio*, pisząc, że w prawie polskim nie obowiązuje umowa kupna-sprzedaży na wzór rzymski, i nie jest to tylko kwestia samego

---

<sup>7</sup> Por. J. Ożarowska-Sobieraj, *Zasada servitutibus civiliter utendum est w prawie rzymskim i w polskim prawie cywilnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, No 3063, PRAWO CCCV, s. 239–248.

<sup>8</sup> Z uzasadnienia: „Wywodzące się z prawa rzymskiego pojęcie *restitutio in integrum* jest powszechnie używane w nauce prawa cywilnego, zarówno materialnego, jak i procesowego. Określa się nim przede wszystkim wypadki, w których z różnych przyczyn dochodzi do «przywrócenia stanu poprzedniego». Jedną z takich sytuacji reguluje art. 338 k.p.c.”.

<sup>9</sup> Z uzasadnienia: „Przystępując do wykładni pojęcia spraw z zakresu prawa osobowego, unormowanych poza kodeksem, wypada przypomnieć, że w prawie rzymskim prawo osobowe było częścią wprowadzonego przez Gaiusa podziału prawa na prawo dotyczące osób, prawo dotyczące rzeczy i prawo dotyczące skarg”.

nazewnictwa<sup>10</sup>. Również odwołania do wykładni leksykalnej pojęcia można doszukać się w sprawie, w której Sąd Najwyższy wydał wyrok z dnia 25 maja 1999 r. (sygn. I CKN 4/98). Badał on w niej kwestię związku między zatwierdzeniem sprawozdania finansowego a udzieleniem lub nieudzieleniem absolutorium członkowi zarządu i przy tej okazji poczynił rozważania, że słowo *absolutorium* pochodzi z łaciny i odpowiada polskiemu wyrazowi *zwolnienie*, zaś w dawnym prawie rzymskim *absolutio* oznaczało zwolnienie pozwanego lub oskarżonego od odpowiedzialności, a we współczesnym polskim prawie konstytucyjnym absolutorium jest instytucją regulującą kontrolę Sejmu nad wykonaniem ustawy budżetowej. W jednej ze spraw (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 11 maja 2007 r., sygn. V CSK 456/06) sąd nie tyle badał rzymskie korzenie polskich przepisów, ale zrobił to przy okazji konwencji Narodów Zjednoczonych o umowach międzynarodowej sprzedaży towarów, sporządzonej w Wiedniu 11 kwietnia 1980 r., wskazując, że jest ona aktem normatywnym łączącym różne tradycje prawne, a przede wszystkim charakterystyczną dla Europy kontynentalnej tradycję prawa cywilnego, opartą na dziedzictwie prawa rzymskiego, oraz tradycję anglosaskiego *common law*. Wreszcie można też przywołać jedno z przedwojennych orzeczeń (orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 13 września 1934 r., sygn. II C 1426/34), w którym sąd na potrzeby wykładni instytucji opieki wskazał, że prawa opiekuna nadal, na modłę pierwotnych pojęć prawa rzymskiego, objawiały się wówczas jeszcze w niektórych przepisach, według których pewne osoby z grona najbliższej rodziny pupila miały pierwszeństwo w objęciu opieki nad nim, ale w prawie polskim przepisy nie mają takiego charakteru, ponieważ kierować się należy interesem pupila przy wyznaczaniu opiekuna.

### **Funkcja legitymizacyjna odwołań do prawa rzymskiego**

Duże podobieństwa do funkcji historyczno-porównawczej wykazuje funkcja legitymizacyjna. W jej przypadku sądy odwoływały się do prawa rzymskiego, ale nie tylko na zasadzie zaakcentowania tła danej instytucji lub dla podkreślenia podobieństw albo różnic pomiędzy prawem rzymskim a współczesnym, ale dla pokazania historycznej ciągłości, systemowej spójności i logicznego oparcia interpretowanej instytucji w tradycji romanistycznej. O przyporządkowaniu danego orzeczenia do którejś z tych funkcji w zasadzie decydowało jego uzasadnienie i sposób, w jaki sąd odwoływał się do prawa rzymskiego. Realizacji tej funkcji dopatrzono się w 8 judykatach.

---

<sup>10</sup> Z uzasadnienia: „Zważyć należy przede wszystkim, że polski Kodeks cywilny posługuje się określeniem «sprzedaż» (księga III, tytuł XI Kodeksu cywilnego), bądź «umowa sprzedaży» (art. 535 k.c.), mimo że jedną ze stron tej umowy jest sprzedawca, a drugą kupujący i odpowiednio – jedna ze stron sprzedaje, a druga kupuje. Potoczne tytułowanie umowy sprzedaży, umową «kupna-sprzedaży» (znajdujące korzenie w prawie rzymskim) nie wpływa na zmianę jej istotnych postanowień”.

Najwyraźniej funkcja ta występuje w sprawie, w której Sąd Najwyższy wydał wyrok z dnia 30 stycznia 2025 r. (sygn. II CSKP 453/23). W tym przypadku rzymska koncepcja skargi windykacyjnej (*rei vindicatio*) i roszczeń towarzyszących wykorzystana została dla uzasadnienia współczesnych roszczeń uzupełniających z art. 224–225 k.c. Sąd odwołał się do rzymskiej *actio rei vindicatio* i roszczeń *cum omni causa*, czyli żądań związanych z wszystkimi owocami, innymi ewentualnymi korzyściami i także ewentualnym wynagrodzeniem szkody powstałej wskutek zniszczenia, uszkodzenia lub utraty rzeczy. W takim ujęciu uzasadniał traktowanie roszczeń z art. 224 i 223 k.c. jako naturalnie powiązanych ze skargą windykacyjną<sup>11</sup>. Uzupełniając w tej materii wypowiedział się jeszcze Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 15 kwietnia 2011 r. (sygn. III CZP 7/11), wskazując, że roszczenia uzupełniające wywodzą się z tradycji prawa rzymskiego (przyjmującego, że przedmiotem roszczenia windykacyjnego jest zwrot rzeczy *cum omni causa*), i to pomimo konstrukcyjnej w prawie polskim odrębności tych roszczeń z roszczeniem windykacyjnym.

Podobną rolę odegrało prawo rzymskie i instytucja *condictio* przy okazji tłumaczenia systemowej przynależności instytucji bezpodstawnego wzbogacenia do sfery prawa cywilnego<sup>12</sup> (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 września 2014 r., sygn. III CZ 46/14). Rzymska koncepcja prawa własności i uprawień właściciela posłużyła też do wyznaczenia granic autorskich praw majątkowych, gdzie sąd wskazał, że pojęcie i konstrukcja autorskich praw majątkowych wyrosły na gruncie pojęcia *prawo własności rzeczy* ukształtowanego w prawie rzymskim, opartego na prawie naturalnym<sup>13</sup> (wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. I ACa 200/13). Podobnie ponownie nastąpiło odwołanie do skargi paulińskiej z jednoznacznym wskazaniem, że stanowi ona pierwowzór polskiej instytucji z art. 527 k.c. i przez to ma trwale miejsce w systemie ochrony wierzycieli<sup>14</sup> (wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 14 lutego 2008 r., sygn. V ACa 1/08). Natomiast Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 kwietnia 2004 r. (sygn. V CK 433/03) prawo do wypowiedzenia umowy zlecenia wyprowadził m.in. z prawa rzymskiego, wprost wskazując, że umowa-zlecenie opiera się na szczególnym wzajemnym zaufaniu kontrahentów i z tej przyczyny dający zlecenie może je wypowiedzieć – jak stanowi art. 746 § 1 zd. 1 k.c. – w każdym czasie. Sąd dosłownie wskazał, że instytucja zlecenia znana była już w prawie rzymskim jako

---

<sup>11</sup> O roszczeniach uzupełniających, w tym ich historycznej genezie, por. B. Stelmach, *Roszczenia uzupełniające roszczenia windykacyjne*, Warszawa 2019.

<sup>12</sup> Por. W. Dajczak, *Świadczenie niegodziwe – trudne dziedzictwo rzymskiej inspiracji*, „Studia Iuridica” 2019, nr 72, s. 101–119.

<sup>13</sup> Zob. L. Górnicki, *Rozwój idei praw autorskich: od starożytności do II wojny światowej*, Wrocław 2013, s. 62–85.

<sup>14</sup> Z uzasadnienia: „Podkreślenia wymaga, że skarga paulińska, instytucja cywilnoprawna, której początki sięgają prawa rzymskiego, występuje jak samodzielna instytucja ochrony wierzycieli”.

umowa opierająca się na szczególnym zaufaniu mandanta do mandatariusza. Trzeba jedynie dodać, że umowa-zlecenie w jej historycznym rozwoju była różnie kształtowana i przybierała rozmaite postacie, a w prawie rzymskim występowała wyłącznie jako umowa nieodpłatna (*mandatum nisi gratuitum nullum est*). W dalszym ciągu jednak jest umową opartą na wzajemnym zaufaniu kontrahentów, wobec czego dający zlecenie może ją w każdym czasie wypowiedzieć przez złożenie drugiej stronie stosownego oświadczenia woli.

Ciekawie prezentuje się też wyjaśnienie przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 21 lipca 1995 r. (sygn. WZ 143/95), że art. 5 k.c., który pełni funkcję ochronną przed nadużyciem prawa podmiotowego, stanowi oczywiste przeniesienie na grunt prawa współczesnego idei *ultimum remedium*, czyli „ostatecznego środka pomocy” osobom, które niesłusznie doznały ujemnych skutków działania prawa. W tym przypadku sąd nie nazywa tego określonego środka, ale chodzi o instytucję *restitutio in integrum*. W jednym z najstarszych orzeczeń (orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 11 czerwca 1937 r., sygn. I C 661/37) sąd tłumaczył prawo do potrącenia należności podatkowych, bezpośrednio odwołując się do prawa rzymskiego i instytucji *compensatio*, dosłownie przywołując źródła w postaci: *L. 1 C. de comp. 4, 31*, i następnie przez analizę przepisów historycznych przeprowadził wykładnię ówczesnie obowiązujących przepisów podatkowych.

### **Funkcja dogmatyczna (dogmatyczno-interpretacyjna) odwołań do prawa rzymskiego**

Realizacji kolejnej funkcji, tj. funkcji dogmatycznej lub inaczej dogmatyczno-interpretacyjnej, doszukać się można w 19 orzeczeniach spośród tych wyselekcjonowanych do badań. W tym przypadku o przypisaniu danego orzeczenia do tej funkcji decydowało to, czy sąd w uzasadnieniu swojego orzeczenia wykorzystał prawo rzymskie jako narzędzie wykładni prawa współczesnego. W odróżnieniu od poprzednio omówionych funkcji, w tych wypadkach sądy nie korzystały z prawa rzymskiego tylko na zasadzie historycznego odwołania dla wykazania podobieństw lub różnic ani też nie legitymizowały istnienia współczesnych rozwiązań prawnych odwołaniem do prawa rzymskiego i jego ciągłości przekładającej się na prawo polskie. W przypadku funkcji dogmatycznej (dogmatyczno-interpretacyjnej) sądy sięgały po prawo rzymskie jako narzędzie wykładni i wyjaśnienia danych przepisów czy rozwiązań prawnych.

Przy okazji wykładni art. 496 k.c. przewidującego prawo zatrzymania Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 19 czerwca 2024 r. (sygn. III CZP 31/23) wskazał, że historycznie prawo zatrzymania (*ius retentionis*) wywodzi się z tradycji prawa rzymskiego i pierwotnie służyło posiadaczowi cudzej rzeczy jako zarzut procesowy w procesie windykacyjnym w razie uprzedniego poczynienia na tę rzecz nakładów. Związane było więc z rzeczą i zabezpieczało zwrot nakładów lub ich

równowartość, czyli dotyczyło świadczeń różnorodnych. Sąd posłużył się tym odwołaniem do wykładni art. 496 k.c., pisząc, że w Kodeksie cywilnym prawo to ma szersze zastosowanie, niemniej w zakresie stosunków obligacyjnych jego zawężenie do umów wzajemnych może wskazywać, że zamiarem ustawodawcy było ograniczenie prawa do rozliczeń związanych z wymianą świadczeń o charakterze różnorodnym.

W innej sprawie, przy okazji oceny zwrotu nakładów z art. 226 k.c., Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 2 stycznia 2019 r. (sygn. I ACa 236/18) na odparcie argumentu, że roszczenie o zwrot nakładów koniecznych posiadacza powinno ulec oddaleniu z uwagi na art. 5 k.c., wskazał, że w orzecznictwie dominuje przekonanie, potwierdzone długoletnią tradycją i oparciem w instytucjach prawa rzymskiego, o gospodarczej trafności i słuszności modelu rozliczeń przyjętego przez ustawodawcę za pomocą roszczeń uzupełniających, w tym żądania zwrotu nakładów. Zresztą do art. 5 k.c., ale przy okazji sprawy spadkowej, odniósł się też Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 15 października 2015 r. (sygn. I ACa 201/15), wprost pisząc, że przepis ten zawiera w sobie normę określaną już w prawie rzymskim jako *ultimum remedium*, czyli „ostateczny środek pomocy” osobom, które niesłusznie doznały ujemnych skutków działania prawa.

W dwóch sprawach (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 lipca 2018 r., sygn. V CSK 401/17; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2016 r., sygn. II CSK 760/15) sąd, wykładając art. 410 k.c. i problematykę świadczenia nienależnego, odwołał się do rzymskich *condictio in debiti*, *condictio sine causa*, *condictio causa finita*, pisząc, że orzecznictwo i piśmiennictwo, nawiązując do prawa rzymskiego przewidującego samodzielne skargi o zwrot korzyści (*condictio*)<sup>15</sup>, odróżniają świadczenia spełnione celem umorzenia długu, który w rzeczywistości nie istniał, którego podstawa prawna sprzeciwia się zakazowi ustawowemu lub zasadom współżycia społecznego, oraz inne wypadki, w których brak było podstawy prawnej w chwili dokonania podstawy świadczenia.

Rzymskich korzeni art. 453 k.c. dopatrył się Sąd Okręgowy w Łodzi w postanowieniu z dnia 24 lutego 2016 r. (sygn. XIII Ga 872/15), przyjmując, że instytucja statuowana w cytowanym przepisie odpowiada ukształtowanemu już w prawie rzymskim modelowi jednego z surogatów spełnienia świadczenia, a mianowicie – *datio in solutum*<sup>16</sup>. Dogmatyczne, ale negatywne odwołanie do prawa rzymskiego poczynił Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 13 lutego 2015 r. (sygn. I ACa 936/14), wskazując, że ukształtowana w prawie rzymskim

---

<sup>15</sup> O rzymskich kondykcjach w polskim prawie zobowiązań w ujęciu historycznym zob. G. Nancka, *Próba wykorzystania prawa rzymskiego w międzywojennej kodyfikacji prawa cywilnego? Ignacy Koschembar-Łyskowski i „konceptcja podstawowa prawa zobowiązań”*, „Zeszyty Prawnicze” 2022, nr 22.4, s. 128.

<sup>16</sup> Por. M. Berek, *Datio in solutum w polskim prawie cywilnym*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2012, nr 21(3), s. 651–686.

zasada bezpłatnego prowadzenia cudzej sprawy bez zlecenia, odwołująca się do altruistycznych motywów ingerencji w cudzą sprawę, została obecnie w wielu europejskich systemach prawnych zrewidowana przez judykaturę i doktrynę<sup>17</sup>. Zdaniem sądu w doktrynie polskiej już w latach 70. XX w. zaprezentowano pogląd, że teza o całkowicie nieodpłatnym charakterze *negotiorum gestio* jest anachronizmem w dzisiejszych czasach i należy gestorowi przyznawać wynagrodzenie w razie prowadzenia cudzej sprawy w ramach czynności zawodowych.

Przy okazji nieważności bezwzględnej czynności prawnej i art. 58 k.c. Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 2 października 2014 r. (sygn. I ACa 381/14) odwołał się do rzymskiej koncepcji *in fraudem legis*, uznając, że mówiąc o obejściu prawa, można odwołać się do wywodzącej się jeszcze z prawa rzymskiego koncepcji interpretacji „obejścia prawa” jako czynności nieobjętej zakazem prawnym, ale przedsięwziętej w celu osiągnięcia skutku zakazanego przez prawo. Rzymska *lex commissoria* posłużyła sądom (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2014 r., sygn. I CSK 404/13; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 czerwca 2010 r., sygn. IV CSK 67/10) do wyprowadzenia skutków płynących z art. 492 k.c. Mianowicie sądy wskazały wprost, że zawarte w art. 492 k.c. wyrażenie *termin ściśle określony* nie zostało zdefiniowane, niemniej zawarta w tym przepisie klauzula *lex commissoria* należy do unormowań znanych już w prawie rzymskim.

W sprawie dotyczącej przewłaszczenia nieruchomości na zabezpieczenie Sąd Apelacyjny w Łodzi w wyroku z dnia 9 maja 2013 r. (sygn. I ACa 1465/12) wskazał, że taka umowa jest w swej istocie umową powiernictwa (*fiducia*), znaną już prawu rzymskiemu. Posiadaniem i jego formami zajął się Sąd Najwyższy, w postanowieniu z dnia 15 stycznia 2010 r. (sygn. I CSK 355/09) rozróżniając posiadanie zależne z art. 336 k.c. od nieuregulowanego ustawowo władztwa prekaryjnego i pisząc, że ta ostatnia forma dopuszczona została w prawie polskim wzorem prawa rzymskiego.

W sposób niezwykle ciekawy zajął się Sąd Apelacyjny we Wrocławiu w postanowieniu z dnia 24 lutego 2009 r. (sygn. I ACa 99/09) ustawą z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych, próbując przyporządkować obowiązek zapłaty z art. 20 ust. 1 ustawy do którejś z kategorii zobowiązań. W tym celu wskazał, że należy przyjąć, że w demokratycznym państwie prawnym ustawodawca nie może dowolnie kreować stosunków obligacyjnych i że winny one zbliżać się swym charakterem do znanych uprzednio kategorii tych stosunków. Trzeba więc przypomnieć tradycyjny, znany jeszcze prawu rzymskiemu i powszechnie uznawany w europejskiej kulturze prawnej podział zobowiązań ze względu na źródło powstania na: kontrakty, delikty, quasi-kontrakty i quasi-delikty. Do któregoś z tych zobowiązań winno upodabniać się rozwiązanie, które powstaje z mocy ustawy.

---

<sup>17</sup> Zob. J. Kruszyńska-Kola, *Prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia jako wyraz zachowań altruistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 78.1, s. 127–140.

Również przy okazji zobowiązań Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 2 października 1997 r. (sygn. III CZP 27/97) dokonał wykładni art. 353 k.c., wprost nawiązując do rzymskiego pojęcia świadczenia rozumianego jako: *dare, facere, non facere, praestare*, i wskazał przy tym, że zachowanie to wzorem prawa rzymskiego może polegać na daniu, czynieniu, nieczynieniu, zaprzestaniu lub znoszeniu, co da się sprowadzić do dwóch postaci – tak jak czyni to art. 353 § 2 k.c. – działania albo zaniechania. Natomiast w sprawie dotyczącej ochrony posiadania Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 29 października 1992 r. (sygn. III AZP 15/92) wykladał art. 344 k.c. wskazując, że ochrona ta, wywodząca się jeszcze z prawa rzymskiego, ma na celu szybkie i sprawne usuwanie skutków samowoli naruszającej władanie rzeczami, a tym samym powszechny porządek i spokój.

W starszych orzeczeniach znaleźć można wyjaśnienie różnic pomiędzy prekluzją a przedawnieniem podparte prawem rzymskim. Przykładowo Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 31 października 1938 r. (sygn. III C 412/37) tłumaczył, że w prawie rzymskim przedawnienie miało główne zastosowanie do skarg (*actiones*), i odwołał się przy tym do takiej literatury, jak: „Zoll (starszy) Pandekta, Kraków 1906 r. str. 408 i nast., 492 i nast.,” oraz odróżnił przedawnienie samej skargi od przedawnienia roszczenia. Zajmował się też problematyką skargi pauliańskiej, dogmatycznie uzasadniając obowiązujące wówczas przepisy związane z zapłatą długu przez dłużnika poprzez bezpośrednie odwołanie do źródeł „(6, § 7, Dig, Quae in fraud., XLII, 8, Ulp.)” i przyjęcie, że pogląd, że uiszczenie długu wymagalnego przez dłużnika nie może być przedmiotem skargi pauliańskiej (jak pisał sąd – „akcji pauljańskiej”), był już przyjęty w prawie rzymskim i jest ogólnie przyjęty przez doktrynę i orzecznictwo (orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 1937 r., sygn. I C 854/36). Podobnie w przedmiocie skargi pauliańskiej wypowiedział się Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 16 września 1926 r. (sygn. I C 289/25), tłumacząc jej istotę w oparciu o ówczesne przepisy i wprost wskazując, że prawo rzymskie, w którym „akcja pauljańska” wzięła swój początek, wskazuje, iż była ona skargą o nieważność aktu, a przecież w Kodeksie cywilnym nie ma nawet śladu, który wskazywałyby na to, aby polski prawodawca odstąpił od tradycji rzymskiej<sup>18</sup>.

Niezwykle ciekawy wywód przeprowadził sąd przy okazji omawiania zasady niepodzielności winy i odpowiedzialności solidarnej, pisząc, że zasadę tę przyjęła doktryna oraz jurysprudencja francuska i polska (wyroki b. IX Departamentu Senatu z 1859, 1862, Kapuściński № 440 i ustal. jurys. s. 718 n. 6) i znajduje ona uzasadnienie w źródłach, które służyły za wzór Kodeksowi cywilnemu, mianowicie prawie rzymskim (Dig IX, 2, lex 11 § 2, Dig IX, 3 lex 1 § 10 leges 2 i 3) i dawnym prawie francuskim (Pothier Obligations № 268 Beaumavoit

<sup>18</sup> O relacji Actio Pauliana i historycznych jej korzeniach w polskim prawie cywilnym por. A. Feremus-Bobowiec, *Actio Pauliana w polskim prawie cywilnym na tle dorobku XIX-wiecznej nauki prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2013, t. XIX, s. 119–130.

rozd. 30 n. 78-coutume de Bretagne wydanie Planiola str. III i 302). Ustaliły one zasadę niepodzielności winy wspólnej i w logicznym jej wyniku solidarną odpowiedzialność za łączny czyn kilku osób (orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 10 czerwca 1920 r., sygn. 246/1920).

### **Funkcja rekonstrukcyjna odwołań do prawa rzymskiego**

Ostania z funkcji dających się wyodrębnić z przeprowadzonej analizy orzecznictwa to funkcja rekonstrukcyjna prawa rzymskiego. Ujawnia się ona najpełniej w tych orzeczeniach, w których sądy odwołują się do klasycznych *regulae iuris*, aby wyprowadzić z nich określone wnioski i argumenty przemawiające za danym rozstrzygnięciem. Funkcji tej doszukać się można w 11 orzeczeniach.

Rozważania w tym zakresie wypada zacząć od reguły *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet* („nikt nie może przenieść na drugą osobę więcej prawa, niż sam posiada”), która występuje w trzech orzeczeniach – w jednym jako solidna podstawa argumentacyjna rozstrzygnięcia, a w dwóch jako przykład wykładni negatywnej. Wcześniej jednak trzeba za K. Amielińczykiem<sup>19</sup> wskazać na niebudzący wątpliwości rzymski rodowód tej sentencji wywodzący się z dzieła jurystów klasycznych, stopniowo kształtujący się uniwersalizm wybiegający poza prawo spadkowe, potwierdzony umieszczeniem jej jako reguły prawa w kompilacji Justyniańskiej.

Najdobitniej Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 lutego 2024 r. (sygn. II USKP 126/22) wykorzystał tę zasadę przy okazji rozpoznawania sprawy dotyczącej obniżenia wysokości renty rodzinnej na podstawie art. 24a tzw. ustawy zaopatrzeniowej z dnia 18 lutego 1994 r. (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1626 ze zm.). Problem sprowadzał się do oceny tego, czy renta rodzinna stanowi pochodną emerytury bądź renty z tytułu niezdolności do pracy zmarłego, czy może jest świadczeniem samoistnym. Sąd dokonał bardzo dokładnej wykładni orzecznictwa i judykatury, ale odwołał się też do prawa rzymskiego i cytowanej wyżej sentencji. Wskazał przy tym, że przy założeniu, iż prawo do renty rodzinnej jest prawem pochodnym i ryzykiem pochodnym – ryzykiem żywiciela, a nie osób na jego utrzymaniu, konsekwentnie należałoby przyjąć zasadę znaną już z prawa rzymskiego, iż *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet*. Sąd przyjął przy tym, że uznawanie renty rodzinnej jako pochodnej świadczenia własnego jest usprawiedliwione w sensie technicznym (pozwala w sposób nieskomplikowany

---

<sup>19</sup> K. Amielińczyk, *Nabycie prawa od nieuprawnionego a reguła nemo plus iuris w prawie rzymskim – refleksje także współczesne*, „Studia Prawnicze KUL” 2024, nr 3(99) 2024, s. 11 i n. Zob. też: F. Longchamps de Brier, *Z uwag do metodologii nauki prawa prywatnego: powoływanie łacińskich reguł i maksym na przykładzie nemo plus iuris*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2014, nr 7, s. 39–57; *Regulae Iuris. Łacińskie inskrypcje na kolumnach Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. W. Wołodkiewicz, Warszawa 2011, s. 119.

obliczyć wysokość renty rodzinnej), punktem odniesienia jest bowiem świadczenie zmarłego tzw. czyste, w wysokości, która przysługiwałaby zmarłemu w chwili jego śmierci.

W dwóch kolejnych sprawach sądy wykorzystały powyższą zasadę w procesie wykładni negatywnej, tj. dla podkreślenia wyłomów od niej obowiązujących w prawie polskim. W sprawie dotyczącej ksiąg wieczystych Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 lutego 2013 r. (sygn. IV CSK 481/12) wskazał, że przewidziana w art. 5 ustawy o księgach wieczystych i hipotece rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych jest sposobem nabycia własności lub innego prawa rzeczowego od osoby nieuprawnionej. Wyłącza działanie wywodzącej się z prawa rzymskiego zasady *nemo plus iuris in alium transferre potest quam ipse habet* w imię ochrony zaufania do stanu prawnego ujawnionego w księgach wieczystych jako rejestrze mającym zapewnić bezpieczeństwo obrotu i kredytu hipotecznego. Rękojmia gwarantuje, że nabycia w dobrej wierze prawa od osoby, która figuruje w księdze wieczystej jako właściciel nie będzie można skutecznie zakwestionować z powodu nieprzysługiwania jej tego prawa. Podobnie przy przepisie z art. 83 § 2 k.c., tj. przy pozorności oświadczenia woli, Sąd Najwyższy w wyroku z 20 kwietnia 2012 r. (sygn. III CSK 252/11) wskazał, że przepis ten stanowi wyłom od generalnej zasady wywodzącej się z prawa rzymskiego *nemo plus iuris in alium transferre potest, quam ipse habet*. Bezkompromisowe stosowanie przywołanej zasady daje asumpt do twierdzenia, że w pewnych sytuacjach – gdy nabywcy można przypisać dobrą wiarę, a więc zasadne jest przekonanie, iż zbywca jest uprawniony do rozrządzania rzeczą – skutkowałoby to pokrzywdzeniem interesu prawnego nabywającego. Na marginesie warto zaś dodać, że prawo rzymskie, w przeciwieństwie do współczesnego prawa polskiego, nie знаło wyłączenia od stosowania wspomnianej zasady<sup>20</sup>.

Kolejną grupę tworzą orzeczenia odwołujące się do rzymskiej reguły analogii *ubi eadem legis ratio, ibi eadem legis dispositio* („gdzie ta sama racja ustawy, tam takie samo jej rozstrzygnięcie”), która w praktyce stanowić może podstawę do stosowania analogii w prawie<sup>21</sup>. Przy okazji sprawy związanej z ujawnieniem majątku spółki kapitałowej, który nie był objęty likwidacją, Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 stycznia 2007 r. (sygn. III CZP 143/06) rozważał, jak należy postąpić, bowiem brak jest adekwatnych przepisów. Wówczas sięgnął po regułę analogii, przyjmując, że taki zabieg usprawiedliwia się stwierdzeniem luki w prawie, ta zaś występuje wówczas, gdy sąd rozpoznaje stany faktyczne i stosunki społeczne, które – mimo że nie są prawnie obojętne – nie zostały objęte bezpośrednią regulacją prawną, choć wykazują bardzo bliskie podobieństwo do tych, które są przedmiotem takiej regulacji. Taka sytuacja jest przejawem ułomności

<sup>20</sup> K. Amielańczyk, *Nabycie prawa...*, s. 23.

<sup>21</sup> *Regulae Iuris. Łacińskie inskrypcje na kolumnach Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. W. Wołodkiewicz, Warszawa 2011, s. 29–31.

stanu prawnego, której naprawienie *in casu* polega na zastosowaniu przez sąd do tych pominiętych przez prawo stanów przepisów najbardziej odpowiadających im w swojej treści, zwłaszcza z punktu widzenia celowości. Tą drogą dochodzi do realizacji konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa oraz słusznościowej reguły prawa rzymskiego wyrażonej w formule *ubi eadem legis, ibi legis dispositio*. W tym przypadku z powołaniem się na tę zasadę sąd przyjął, że art. 170 k.s.h. dotyczący likwidacji spółki w organizacji (a więc spółki nieposiadającej jeszcze osobowości prawnej) można zastosować do spółki już zlikwidowanej, a zatem także nieposiadającej już takiej osobowości.

Podobnie, tj. przy wykorzystaniu analogii i cytowanej rzymskiej zasady, orzekł Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 3 grudnia 1998 r. (sygn. III CZP 38/98) przy okazji porównywania przepisów dotyczących opróżnienia i wydania lokalu mieszkalnego. Sąd przyjął, że orzekając o opróżnieniu lokalu mieszkalnego na podstawie art. 222 § 1 k.c. w zw. z art. 710 i n. k.c., stosuje się w drodze analogii okresowe ograniczenia możliwości przeprowadzenia eksmisji przewidziane w art. 37 ówczesnie obowiązującej ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

Pewnym przykładem rekonstrukcyjnego odwołania do zasady prawa rzymskiego jest zdanie odrębne do uchwały z dnia 25 kwietnia 2024 r. podjętej przez Sąd Najwyższy (sygn. III CZP 25/22), dotyczącej charakteru postanowień umowy kredytu indeksowanego lub denominowanego odnoszących się do sposobu określania kursu waluty obcej. Co prawda autorytet prawa rzymskiego wykorzystany został w uzasadnieniu zdania odrębnego do podjętej uchwały, to jednak sposób jego wykorzystania zasługuje na to, aby wspomnieć o nim w niniejszym opracowaniu. W tym przypadku sędzia składający zdanie odrębne i polemizujący z uchwałą wskazał, że druga teza uchwały („w razie niemożliwości ustalenia wiążącego strony kursu waluty obcej w umowie kredytu indeksowanego lub denominowanego umowa nie wiąże także w pozostałym zakresie”) jest zbyt ogólna i przede wszystkim nie wyjaśnia charakteru i skutku braku związania umową w pozostałym zakresie. Przywoływał on, że w źródłach prawa rzymskiego posługiwano się różnymi terminami, które zapewne należy interpretować w sposób tożsamy (jak *nullum, invalidum, inutile, imperfectum, vitiosum, nullius momenti*; zob. H. Honsell, recenzja: Reinhard Zimmermann, *Richterliches Moderationsrecht oder Totalnichtigkeit? Die rechtliche Behandlung anstößig-übermäßiger Verträge*, Berlin 1979. 222 S., „Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte: Romanistische Abteilung“ 1981, t. 98, z. 1, s. 548), jednak w polskim prawie cywilnym istnieją określone sankcje o różnym charakterze i skutkach, ściśle normowane odpowiednimi przepisami. Dalej sędzia powołał się jeszcze na klauzulę salwatoryjną z art. 58 § 3 k.c., rekonstruując ją bezpośrednio z prawa rzymskiego i pisząc, że w razie stwierdzenia niedozwolonego postanowienia umowy pozostaje niezwiązany nim konsument, zaś strony wiąże umowa w pozostałym zakresie i takie

rozwiązanie nawiązuje do wywiezionej z prawa rzymskiego (Digesta Justyniana 45, 1, 1, 5) zasady prawa kanonicznego *utile per inutile non vitiatur*, zgodnie z którą nieważna część nie wpływa na pozostałą. Na marginesie tej wypowiedzi można dodać tylko, że sama zasada została opracowana przez XIV-wiecznego prawnika i komentatora prawa rzymskiego Bartolusa de Saxoferrato, ale korzeniami nawiązuje do opinii Ulpianusa dotyczącej ważności stypulacji<sup>22</sup>.

Rzymskiej rekonstrukcji przepisu art. 187 § 1 k.p.c. dokonały Sąd Apelacyjny w Katowicach w wyroku z dnia 19 listopada 2020 r. (sygn. V AGa 133/18) i Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 23 listopada 2017 r. (sygn. I ACa 493/17) poprzez odwołanie do sentencji *da mihi factum, dabo tibi ius* („podaj mi fakty, a ja dam ci prawo”). Co prawda sama zasada sformułowana została w średniowiecznym prawie kanonicznym, jednak uwzględnia uznawane już w prawie rzymskim rozróżnienie *quaestiones facti* i *quaestiones iuris* i związane z tym rozwijanie możliwości poszukiwania przez sędziego właściwego prawa<sup>23</sup>. Sąd w pierwszej przywołanej sprawie wskazał, że zgodnie z przyjętą w polskiej judykaturze zasadą mającą swoje źródło jeszcze w prawie rzymskim, a wyrażoną w paremii: *da mihi factum dabo tibi ius*, zadaniem strony jest wskazanie faktów, na bazie których buduje swoje roszczenie, natomiast do kompetencji sądu należy subsumcja, czyli podciągnięcie podanego stanu faktycznego pod właściwe normy prawa materialnego. Sąd w tym przypadku zasadę tę połączył z treścią art. 187 § 1 k.p.c., wskazując, że przepis ten nie wymaga podania podstawy prawnej roszczenia jako obligatoryjnego elementu pozwu, skoro mowa jest jedynie o konieczności przytoczenia okoliczności faktycznych uzasadniających żądanie. Tym samym istota tego przepisu została zrekonstruowana przy wykorzystaniu łacińskiej (co prawda średniowiecznej) paremii. Na marginesie dodać trzeba, że powyższa sentencja cytowana była zdecydowanie częściej w orzecnictwie, ale w tym przywołanym przypadku sąd zrekonstruował treść art. 187 § 1 k.p.c., właśnie nawiązując do rzymskich rozwiązań, i dlatego to, a nie inne orzeczenie, zasługiwało na ujęcie w tym opracowaniu.

Zasada *impossibilium nulla obligatio est* przywołana została przez Sąd Apelacyjny w Gdańsku wyroku z dnia 14 marca 2018 r. (sygn. V AGa 42/18) do potrzeb zrekonstruowania historycznej istoty art. 387 § 1 k.c. Sąd wskazał, że przepis ten wyraża starą, sformułowaną jeszcze w prawie rzymskim myśl o niecelowości stanowienia takich reguł postępowania, które z natury rzeczy (najczęściej w następstwie działania praw przyrody – co uzasadnia odnoszenie tych reguł do świadczeń jedynie rzeczowych oraz ewentualnie polegających na zaniechaniu – ale również zakazów i ograniczeń prawnych) nie mogą zostać zrealizowane (*impossibilium*

<sup>22</sup> W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bériér, *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2009, s. 134.

<sup>23</sup> W. Dajczak, T. Giaro, F. Longchamps de Bériér, *Warsztaty prawnicze. Prawo rzymskie*, Bielsko-Biała 2021, s. 18.

*nulla obligatio est*). Myśl ta znalazła zastosowanie w szczególności do umów. Na marginesie tylko można za D. Skrzywanek-Jaworską<sup>24</sup> dodać, że powyższa maksyma wyprowadzana jest z fragmentu D. 50, 17, 185; Celsus 8 dig. i przyjęto uważać, że była rozumiana jako reguła prawa (*regula iuris*) i jako taka w prawie rzymskim obowiązywała, a więc iż prawnicy rzymscy powoływali się na nią w argumentacji uzasadniającej rozstrzygnięcie określonej grupy przypadków. Tymczasem nie jest pewne, w jakich okolicznościach Celsus stwierdził, że *impossibilia nulla obligatio est*. W kwestii znaczenia, jakie Rzymianie przypisywali twierdzeniu rzymskiego prawnika, można opierać się zatem wyłącznie na mniej lub bardziej prawdopodobnych hipotezach. Powstaje wątpliwość, czy wypowiedź Celsusa uprawnia do interpretowania jej na gruncie prawa rzymskiego tak jak w prawie współczesnym, czyli w relacji niemożliwości oraz obowiązku świadczenia.

W bardzo ciekawy sposób Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 12 maja 2005 r. (sygn. I ACa 1694/04) dokonał transpozycji rzymskiej zasady *ignorantia iuris nocet* (Paulus, D. 22, 6, 9) do prawa polskiego. Mianowicie wskazał, że w polskim prawie nie występuje domniemanie znajomości prawa przez obywateli, przeciwnie – różnorakie uregulowania proceduralne, takie jak możliwość ubiegania się o pomoc prawną świadczoną z urzędu czy otrzymania w uzasadnionej potrzebie pouczeń co do czynności procesowych od sądu, jeśli się nie korzysta z fachowej pomocy wskazują na to, że ustawodawca przyjmuje założenie, iż sprawne funkcjonowanie w systemie prawnym wymaga szczególnych kwalifikacji i obywatel może mieć z tym uzasadnione kłopoty. Zaczerpnięta z prawa rzymskiego premia *ignorantia iuris nocet* nie odpowiada więc konkretnym regulacjom prawnym, a jedynie odzwierciedla potoczny pogląd na skutki niezajomości prawa.

Wreszcie jako ostatnią należy przywołać regułę *lex posterior derogat priori*, która oznacza, że ustawa późniejsza uchyla wcześniejszą. Trzeba zaznaczyć, że co prawda reguła ta wyprowadzana jest z opinii Modestinususa (D. 1, 4, 4), to jednak taką kategorię postać, jaką znamy współcześnie, nadali jej dopiero średnio-wieczni komentatorzy<sup>25</sup>. W sposób niezwykle praktyczny zastosował tę zasadę przedwojenny Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 14 listopada 1934 r. (sygn. II C 1158/34). Mianowicie badał on relację pomiędzy ustawą cywilną z 1811 r. a ustawą o niepodzielności budynków z 1879 r. i wskazał, że ustawy te miały niektóre zbieżne regulacje, ale jednak nowa ustawa z 1879 r. wyraźnie nie uchylała przepisów poprzednio obowiązujących. Wówczas sąd, dosłownie powołując zasadę *lex posterior derogat priori*, uznał, że pomimo braku takich przepisów uchylających wcześniejsze regulacje uznać należy za uchylone z mocy powołanej tezy prawnej prawa rzymskiego.

<sup>24</sup> D. Skrzywanek-Jaworska, *Nieważne zobowiązania ex stipulatione. Znaczenie impossibilia nulla obligatio ext Celsusa (D. 50, 17, 185) w prawie rzymskim*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2011, t. LXXXIII, s. 205–206.

<sup>25</sup> Łacińska terminologia prawnicza, red. J. Zajadło, Warszawa 2020, s. 55.

## Podsumowanie

Przeprowadzone badania miały na celu sprawdzenie, czy prawo rzymskie mimo upływu czasu i zasadniczej zmiany kontekstu prawnego pozostaje realnym punktem odniesienia we współczesnym orzecznictwie sądowym w sprawach cywilnych. Analiza starannie wyselekcjonowanych 58 judykatów z lat 1920–2025 pokazała, że odwołania do prawa rzymskiego nie miały charakteru wyłącznie historycznego, a czasami wręcz przeciwnie – rzymski autorytet stanowił ważny element argumentacji sądu.

Wyodrębnienie czterech podstawowych funkcji odwołań do prawa rzymskiego w orzecznictwie – historyczno-porównawczej, legitymizacyjnej, dogmatyczno-interpretacyjnej oraz rekonstrukcyjnej – pokazuje też, że sądy sięgały do tradycji romanistycznej w sposób bardzo zróżnicowany.

Przeprowadzone badania i osiągnięte dzięki nim wyniki pozwolą wnieść istotny głos do dyskusji o miejscu prawa rzymskiego w procesie refleksji nad prawem cywilnym. Można stwierdzić, że przywołane orzeczenia i argumentacja sądów przeczą wizji, zgodnie z którą prawo rzymskie miałyby pełnić wyłącznie rolę propedeutyczną, pozbawioną znaczenia dla praktyki. Wręcz przeciwnie, pokazują one, że pewne schematy, konstrukcje i zasady wypracowane przez rzymskich jurystów zachowały swoją aktualność, a przynajmniej jako narzędzie interpretacyjne pozwalające na lepsze zrozumienie i uzasadnienie współczesnych rozstrzygnięć wątpliwości prawnych.

Ograniczenia przyjętej perspektywy, i to zarówno co do liczby badanych orzeczeń, jak i skoncentrowania się wyłącznie na sprawach cywilnych, otwierają naturalnie pole dla dalszych badań tego typu. W takim szerszym kontekście tradycja romanistyczna może zostać ukazana nie tylko jako źródło historyczne, lecz być może także jako wspólny język argumentacji prawniczej umożliwiający dialog pomiędzy różnymi systemami prawnymi korzeniami sięgającymi przecież prawa rzymskiego. Wreszcie badania tego typu mogą pokazać, w jaki sposób prawo rzymskie współkształtuje współczesne myślenie prawnicze oraz praktykę orzeczniczą.

## Bibliografia

- Amielińczyk K., *Nabycie prawa od nieuprawnionego a regula nemo plus iuris w prawie rzymskim – refleksje także współczesne*, „Studia Prawnicze KUL” 2024, nr 3(99).
- Astorino S.J., *Roman Law in American Law: Twentieth Century Cases of the Supreme Court*, „Duquesne Law Review” 2002, no. 40(627).
- Berek M., *Datio in solutum w polskim prawie cywilnym*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2012, nr 21(3).
- Blicharz G., *Konstrukcja prawna pożyczki morskiej w prawie rzymskim a współczesny Project Finance*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2014, nr 6.

- Dajczak W., *Łacińskie terminy i paremie w polskim orzecznictwie do prawa rzeczowego BGB w latach 1920-1939*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2003, nr 55(2).
- Dajczak W., *Świadczenie niegodziwe – trudne dziedzictwo rzymskiej inspiracji*, „Studia Iuridica” 2019, nr 72.
- Dajczak W., Giaro T., Longchamps de Bériér F., *Prawo rzymskie. U podstaw prawa prywatnego*, Warszawa 2009.
- Dajczak W., Giaro T., Longchamps de Bériér F., *Warsztaty prawnicze. Prawo rzymskie*, Bielsko-Biała 2021.
- Feremus-Bobowiec A., *Actio Pauliana w polskim prawie cywilnym na tle dorobku XIX-wiecznej nauki prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2013, t. XIX.
- Górnicki L., *Rozwój idei praw autorskich: od starożytności do II wojny światowej*, Wrocław 2013.
- Kłós A., *Umowa powiernictwa w prawie polskim*, „Państwo i Społeczeństwo” 2015, nr 15.1.
- Korporowicz Ł.J., *Prawo rzymskie w orzecznictwie Izby Lordów w latach 1876–2009*, Łódź 2016.
- Kosior W., *Prawo rzymskie w orzecznictwie Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki*, „Zeszyty Prawnicze” 2018, nr 18(1).
- Kruszyńska-Kola J., *Prowadzenie cudzych spraw bez zlecenia jako wyraz zachowań altruistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 78.1.
- Longchamps de Bériér F., *Z uwag do metodologii nauki prawa prywatnego: powoływanie łacińskich reguł i maksym na przykładzie nemo plus iuris*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2014, nr 7.
- Łacińska terminologia prawnicza*, red. J. Zajadło, Warszawa 2020.
- Martínez T.G., *La responsabilidad del «habitor» en la «actio de effusis et deiectis» y su alcance actual (artículo 1910 del Código Civil)*, „Fundamentos Romanísticos Del Derecho Contemporáneo” 2021, vol. XI.
- Nancka G., *Próba wykorzystania prawa rzymskiego w międzywojennej kodyfikacji prawa cywilnego? Ignacy Koschembar-Łyskowski i „koncepcja podstawowa prawa zobowiązań”*, „Zeszyty Prawnicze” 2022, nr 22.4.
- Ożarowska-Sobieraj J., *Zasada servitutibus civiliter utendum est w prawie rzymskim i w polskim prawie cywilnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2008, No 3063, PRAWO CCCV.
- Palmirski T., *Rzymskie korzenie odpowiedzialności za „effusum vel deiectum” w wybranych systemach prawnych ze szczególnym uwzględnieniem regulacji przewidzianej w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2004, nr 1.
- Regulae Iuris. Łacińskie inskrypcje na kolumnach Sądu Najwyższego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. W. Wołodkiewicz, Warszawa 2011.
- Skrzywanek-Jaworska D., *Nieważne zobowiązania ex stipulatione. Znaczenie impossibilium nulla obligatio est Celsusa (D. 50, 17, 185) w prawie rzymskim*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2011, t. LXXXIII.
- Sobczyk M., *Prawo rzymskie przed sądami Wspólnot Europejskich*, „Studia Prawnoustrojowe” 2007, nr 7.
- Stein P., *The actio de effusis vel deiectis and the concept of quasi-delict in Scots law*, „International & Comparative Law Quarterly” 1955, no. 4(3).
- Stelmach B., *Roszczenia uzupełniające roszczenia windykacyjne*, Warszawa 2019.

## Streszczenie

Prezentowany artykuł dotyczy tradycji romanistycznych we współczesnym orzecznictwie sądowym w sprawach cywilnych w Polsce. Badaniu poddano wyłącznie te orzeczenia, w których sądy wprost i świadomie odwoływały się do prawa rzymskiego w uzasadnieniu danego rozstrzygnięcia.

Na podstawie starannej kwerendy wyselekcjonowano 58 judykatów z lat 1920–2025, w których prawo rzymskie zostało użyte w sposób bezpośredni i miało wpływ na argumentację i sądowy proces decyzyjny. Analiza tych orzeczeń pokazuje, że prawo rzymskie było wykorzystywane w ujęciu historyczno-porównawczym, legitymizacyjnym, dogmatyczno-interpretacyjnym oraz rekonstrukcyjnym. Uzyskane wyniki pozwalają na przyjęcie, że prawo rzymskie w omówionych orzeczeniach nie pełniło tylko roli historycznego tła, ale wykorzystane zostało w procesie argumentacyjnym sądów. Niniejsze opracowanie stanowić może głos w dyskusji na temat roli prawa rzymskiego w relacji do prawa cywilnego, podważając też jego wyłącznie propedeutyczny charakter.

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

## ROMAN LAW TRADITIONS IN CIVIL COURT DECISIONS

### Summary

This article concerns Roman law traditions in contemporary civil case law in Poland. The study examined only those judgments in which the courts explicitly and consciously referred to Roman law in the justification of a given decision. Based on a careful search, 58 judgments from 1920–2025 were selected in which Roman law was used directly and influenced the reasoning and judicial decision-making process. An analysis of these rulings shows that Roman law was used in a historical-comparative, legitimizing, dogmatic-interpretative, and reconstructive manner. The results obtained allow us to conclude that Roman law in the judgments discussed did not only serve as a historical background, but was used in the courts' argumentation process. This study may contribute to the discussion on the role of Roman law in relation to civil law, challenging its exclusively propaedeutic nature.

*Keywords:* Roman law, civil law, case law, judicial reasoning, legal interpretation, legal tradition

## Agnieszka Narożniak

Uniwersytet WSB Merito w Poznaniu  
ORCID: 0000-0002-3091-9849

# O WARTOŚCIACH W POLSKIM PRAWIE MIGRACYJNYM W ZMIENIAJĄCEJ SIĘ RZECZYWISTOŚCI

## Wprowadzenie

W ostatnich latach zagadnienia migracji międzynarodowych wzbudzają wiele emocji w polskim dyskursie publicznym. Można w nim dostrzec silne odwołania do wartości, które leżą lub – zdaniem uczestników – winny leć u podstaw tworzonych i realizowanych polityk oraz rozwiązań prawnych. Temperatura debaty wzrosła od początku trzeciej dekady XXI w., która cechuje się dużą dynamiką wydarzeń, związaną m.in. z kolejnymi, nakładającymi się częściowo na siebie kryzysami oddziałującymi na sytuację migracyjną w regionie i na prace legislacyjne w obszarze prawa migracyjnego<sup>1</sup>. Wśród różnych podejść do charakteryzowania prawa migracyjnego należy zatem wyróżnić także perspektywę aksjologiczną<sup>2</sup>. Można, po pierwsze, nakreślić pewien katalog wartości; po drugie, wskazać sposób, w jaki są hierarchizowane, a tym samym jak na etapie tworzenia i stosowania prawa rozstrzygane są sytuacje, w których dochodzi do konieczności wyboru pomiędzy nimi<sup>3</sup>. Poszczególne wątki można prezentować w ujęciu statycznym – w odniesieniu do stanu prawnego obowiązującego w danym czasie bądź też w ujęciu dynamicznym, koncentrując się na zmianach w katalogu i hierarchii wartości następujących w jakimś okresie<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Problematyka relacji współczesnych kryzysów (o różnym charakterze, skali i zasięgu) oraz migracji, jej postrzegania i zarządzania nią (także poprzez regulację prawną) jest przedmiotem licznych wieloaspektowych badań w obszarze nauk społecznych. Zob. np. projekty realizowane przez National Center of Competence in Research (NCCR) for migration and mobility studies (Szwajcaria), <https://nccr-onthemove.ch/about-us/> (3.07.2025).

<sup>2</sup> Zob. ujęcie aksjologii prawa administracyjnego: J. Zimmermann, *Aksjologia [w:] Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 22.

<sup>3</sup> Zob. A. Narożniak, *Rodzina w polskim prawie o cudzoziemcach. Studium administracyjno-prawne*, Poznań 2017, niepubl. rozprawa doktorska, s. 269–298, <https://repozytorium.amu.edu.pl/items/cc116064-5bef-461b-ab74-e0b4b2a5f852>.

<sup>4</sup> Np. A. Krakala, *Aksjologia w prawie o cudzoziemcach (wybrane zagadnienia) [w:] Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 459–468, *passim*.

To ostatnie ujęcie wydaje się szczególnie interesujące w świetle wydarzeń w Polsce i na świecie na przestrzeni ostatnich kilku lat, pojawia się bowiem pytanie, czy prawo migracyjne pozostaje aksjologicznie stabilne w zmieniającej się gwałtownie rzeczywistości, czy też dochodzi do istotnych przewartościowań w jego obrębie. Podjęcie tego wątku jest zasadne z perspektywy zarówno czysto poznawczej, jak i z praktycznej przy założeniu, że krytyczna refleksja winna prowadzić do lepszego przygotowania się do wyzwań kolejnych dekad. Zasadniczym celem rozważań zawartych w niniejszym artykule jest zaprezentowanie relacji zmian w prawie migracyjnym w Polsce do wartości, które to prawo chroni i którym służy, oraz próba odpowiedzi na wskazane wyżej wyjściowe pytanie dotyczące aksjologicznej stabilności prawa migracyjnego. Finalnie analiza ta pozwoli na wyciągnięcie wniosków odnośnie do oceny opisanego stanu rzeczy. W pierwszej części artykułu zarysowano zatem wyjściowy katalog wartości<sup>5</sup>, w drugiej – dynamikę zmian w prawie migracyjnym (z perspektywy aksjologicznej) dokonanych w związku z wydarzeniami lat 20. obecnego stulecia wpływającymi na sytuację migracyjną: pandemią COVID-19, wojną w Ukrainie, instrumentalizacją migracji na granicy polsko-białoruskiej oraz tzw. aferą wizową w polskich służbach migracyjnych. Podsumowanie zawiera konkluzje odnoszące się do oceny omawianej relacji prawa migracyjnego i wartości w kontekście szybko zmieniającej się rzeczywistości społeczno-politycznej. W opracowaniu wykorzystano metodę dogmatycznoprawną z elementami metody teoretycznoprawnej oraz *case-study*.

Nie podejmując w tym miejscu szczegółowych rozważań nad terminologią związaną z migracją, należy przyjąć na potrzeby niniejszych rozważań, że pod pojęciem *migracja* rozumie się zmianę państwa zwyczajowej rezydencji wskutek przekraczania granic państwowych<sup>6</sup>. Przyjmuje się zatem definicję migracji obejmującą zarówno migracje określane jako dobrowolne, jak i te przymusowe. Pojęcie *prawo migracyjne* będzie się zatem odnosiło do zespołu norm prawnych regulujących stosunki prawne powstałe w związku z tak rozumianą migracją. W przeważającej – choć nie wyłącznej – mierze są to normy należące do prawa administracyjnego, stąd dalsze rozważania będą prowadzone z perspektywy aksjologii tej gałęzi prawa. Ściśle rzecz ujmując, będzie zatem chodzić o administracyjne prawo migracyjne. Ponadto jak wskazano w tytule, rozważania ograniczać się będą do polskiego prawa migracyjnego, a zatem prawa krajowego w jego powiązaniu z prawem międzynarodowym i prawem Unii Europejskiej.

---

<sup>5</sup> Stosunkowo wąskie ramy niniejszego opracowania w zestawieniu z obszernym katalogiem wartości nie pozwalają na szczegółowe ich omówienie. Nie jest to zresztą zamysłem tego artykułu. Czytelnika zainteresowanego szerszym kontekstem wypada odesłać do prac wskazanych w przyp. 3 i 4.

<sup>6</sup> Zob. szerzej: M. Okólski, M. Anacka, *Migracje: pojęcia i metoda* [w:] *30 wykładów o migracjach*, red. M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2023, s. 29.

Problematyka aksjologii prawa, w tym prawa administracyjnego, jest zbyt obszerna, by w tym miejscu podjąć się choćby skrótowego zarysowania najważniejszych stanowisk i ujęć prezentowanych przez jej badaczy<sup>7</sup>. Konieczne jest jednak przyjęcie zasadniczych ram systematyzujących dalsze rozważania. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto ujęcie J. Zimmermanna, w którym w odniesieniu do prawa administracyjnego wyróżnione zostały trzy grupy wartości. Po pierwsze, są to wartości uniwersalne, „niemające same w sobie odniesienia prawnego, jednak czasem można też mówić o wartościach prawnych na tyle ogólnych, że mają znaczenie w każdej dziedzinie prawa”; po drugie: „wartości, które nie pochodzą i nie są brane z zewnątrz, ale tworzone są przez samo prawo administracyjne lub też Konstytucję, specjalnie dla jego potrzeb, aby podmioty stosujące to prawo mogły działać, opierając się na trwałych założeniach aksjologicznych”; po trzecie: „wartości, które prawo administracyjne specjalnie chroni, czyli takie, dla ochrony których prawo administracyjne jest tworzone”<sup>8</sup>.

Tytułem uzupełnienia należy dodać, że z innej perspektywy rozróżnia się w prawie wartości materialne i formalne. Te pierwsze odnoszą się do zdolności osiągnięcia pewnych cenionych stanów rzeczy, drugie zaś określane są jako autonomiczne, a więc niezależne od merytorycznych celów, jakie prawo realizuje<sup>9</sup>. W katalogu tych ostatnich wymienia się komunikatywność, precyzję, jawność, niesprzeczność, nieretroaktywność, a niekiedy również skuteczność czy stabilność<sup>10</sup>. Niniejszy artykuł ze względu na jego stosunkowo wąskie ramy jest po-myślany jako odnoszący się do wartości materialnych, choć bez wątplenia uzasadnione byłoby poświęcenie osobnych rozważań formalnym aspektem omawianej problematyki.

## Wartości w polskim prawie migracyjnym

Polskie prawo migracyjne jest obszernym zbiorem norm zawartych w wielu aktach prawnych. Podstawowe znaczenie mają, poza Konstytucją RP z 2 kwietnia 1997 r.<sup>11</sup>, następujące akty: ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach<sup>12</sup>, ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej

---

<sup>7</sup> Na ten temat zob. np. P. Dobosz, *Imponderabilia publiczne w obrębie wartości prawa administracyjnego* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, LEX, s. 10.

<sup>8</sup> J. Zimmermann, *Aksjologia*, s. 23–24.

<sup>9</sup> S. Wronkowska-Jaśkiewicz, *Uwagi o instrumentalności, instrumentalizacji i autonomii prawa* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, LEX, III.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>12</sup> T.j. Dz.U. 2024, poz. 769 ze zm. (dalej: u.o.c.).

Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin<sup>13</sup>, ustawa z dnia 3 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>14</sup>, a ponadto ustawa z dnia 9 listopada 2009 r. o repatriacji<sup>15</sup>, ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka<sup>16</sup>, ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim<sup>17</sup>. Pomimo częstych nowelizacji można uznać je za trzon prawa migracyjnego stanowiący w punkcie wyjścia niniejszych rozważań zasadniczo spójny system oparty na stabilnej warstwie aksjologicznej.

Na kształt polskiego prawa migracyjnego wywarły wpływ uniwersalne wartości, wśród których J. Zimmermann wskazuje przede wszystkim dobro człowieka oraz dobro wspólne, a także prawdę, sprawiedliwość i moralność<sup>18</sup>. Jeśli prawo migracyjne przyrównano by do tkaniny, to dobro wspólne i dobro człowieka należałoby przyrównać do wątku i osnowy jako układu dwóch nitki, które ją tworzą. Znacząca część jego norm należy do administracyjnego prawa osobowego, określając status prawny cudzoziemca-osoby. Osoba ta nie funkcjonuje jednak w próżni, lecz w społeczności ludzkiej, stąd potrzeba nieustannego odnoszenia się do dobra wspólnego wszystkich jej członków, co widoczne jest zarówno na etapie tworzenia, jak i stosowania prawa. Sprawiedliwość (materialna) w tym kontekście odnosi się do „utkania” sprawiedliwego w analizowanym zakresie porządku społecznego, opartego na określonej formule sprawiedliwości<sup>19</sup>. W ujęciu proceduralnym wartość ta wyraża się w takim ukształtowaniu poszczególnych procedur, by w największym stopniu zapewniały one uczciwość i bezstronność podejmowanych rozstrzygnięć. Z kolei wartość, jaką stanowi prawda, znajduje wielowymiarowy wyraz zarówno na etapie stanowienia, jak i stosowania prawa migracyjnego. Jak wskazuje I. Niżnik-Dobosz, przy tworzeniu prawa „zasadniczym problemem po stronie ustawodawcy jest zdiagnozowanie prawdziwych, rzeczywistych problemów społecznych kwalifikujących się do prawnej regulacji, a za tym problemem pojawia się kolejny dotyczący merytorycznej adekwatności, słuszności przyjętych rozwiązań normatywnych względem założonych celów prawodawczych generowanych prawdziwie zdiagnozowaną rzeczywistością”<sup>20</sup>. Prawda o rzeczywistości, w tym o sytuacji migracyjnej, powinna być więc jednym z wyznaczników tworzonych regulacji. Na etapie

<sup>13</sup> T.j. Dz.U. 2024, poz. 633 ze zm. (dalej: u.o.UE).

<sup>14</sup> T.j. Dz.U. 2025, poz. 223 ze zm. (dalej: u.o.u.c.o.).

<sup>15</sup> T.j. Dz.U. 2022, poz. 1105 ze zm. (dalej: u.o.r.).

<sup>16</sup> T.j. Dz.U. 2023, poz. 192 ze zm. (dalej: u.o.KP).

<sup>17</sup> T.j. Dz.U. 2023, poz. 1989 ze zm.

<sup>18</sup> J. Zimmermann, *Aksjologia*, s. 24.

<sup>19</sup> Zob. R.A. Tokarczyk, *Sprawiedliwość jako naczelną wartość prawa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1997, Sectio G, t. 44, s. 152.

<sup>20</sup> I. Niżnik-Dobosz, *Prawda jako cywilizacyjny wyznacznik działalności administracji publicznej* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018, s. 341.

stosowania prawa chodzić będzie w tym przypadku przede wszystkim o podstawowy punkt odniesienia działań organów w zakresie ustalania stanu faktycznego, jak i oczekiwanej postawy samych cudzoziemców w postępowaniu. Wskazanie roli moralności w prawie migracyjnym jest o tyle trudne, o ile złożone i zróżnicowane są w ogóle ujęcia relacji prawo–moralność, jeśli jednak przyjąć moralność rozumianą jako wartość wyrażającą się w kierowaniu się zbiorem zasad określających, co jest dobre, a co złe, to trzeba dostrzec ją wśród fundamentalnych założeń wielu zbiorów norm prawa migracyjnego, w szczególności w zakresie obejmowania cudzoziemców ochroną krajową i międzynarodową.

Wśród wartości drugiej grupy – tworzących trwałe założenia prawa migracyjnego – trzeba wskazać zespół wartości osadzonych przede wszystkim w Konstytucji RP, ale również w prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej, te ostatnie bowiem wywierają istotny wpływ na aksjologię prawa krajowego<sup>21</sup>. Wśród wartości o fundamentalnym znaczeniu dla prawa migracyjnego wymienić należy zatem przede wszystkim poszanowanie praw człowieka, równość, wolność, praworządność, sprawiedliwość społeczną, nienaruszalność terytorium, bezpieczeństwo obywateli, dziedzictwo narodowe<sup>22</sup>.

Przechodząc do trzeciej grupy wartości–dóbr chronionych przez prawo migracyjne, trzeba zwrócić uwagę, że ich katalog jest dość obszerny. Znaczącą rolę – jako rozwinięcie postanowień Konstytucji RP – odgrywają wśród nich bezpieczeństwo i obronność państwa oraz bezpieczeństwo i porządek publiczny. Zagrożenie dla któregośkolwiek z powyższych stanowi podstawę m.in. odmowy wydania wizy, odmowy wjazdu, odmowy zezwoleń pobytowych, cofnięcia tych zezwoleń czy zobowiązania cudzoziemca do powrotu<sup>23</sup>. Oznacza to, że w kolizji z wieloma innymi wartościami te związane z porządkiem, bezpieczeństwem i obronnością zyskują zdecydowany prymat (np. w kolizji z ochroną życia rodzinnego i prywatnego czy dobra dziecka)<sup>24</sup>. Życie rodzinne i prywatne generalnie zajmuje jednak wysoką pozycję w hierarchii, zyskując nawet niekiedy (w ograniczonym zakresie) pierwszeństwo przed inną fundamentalną wartością, jaką jest przestrzeganie prawa migracyjnego; to samo dotyczy dobra dziecka<sup>25</sup>.

W prawie migracyjnym można znaleźć też regulacje skonstruowane tak, by chronić zdrowie publiczne<sup>26</sup>, wspierać dobrobyt gospodarczy<sup>27</sup> i stabilność rynku

---

<sup>21</sup> Zob. P. Ruczkowski, *Aksjologia Konstytucji RP, czyli od wartości do prawa pozytywnego*, „Dialogi Polityczne” 2021, nr 30, s. 103.

<sup>22</sup> Art. 5, art. 6 ust. 2, art. 9, art. 30 i n. Konstytucji RP.

<sup>23</sup> W warstwie językowej zwraca uwagę, że słowo *bezpieczeństwo* (z wyłączeniem jego użycia w nazwie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego) w samej tylko u.o.c. użyte jest 111 razy; *porządek publiczny* – 67 razy, a *obronność* – 43 razy.

<sup>24</sup> Np. art. 303 ust. 1 pkt 4, art. 349 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 348 ust. 1 pkt 2 i 3 u.o.c.

<sup>25</sup> Np. art. 187 pkt 6–7 u.o.c.

<sup>26</sup> Np. art. 10 ust. 2 pkt 7, art. 11 ust. 1 pkt 4 u.o.U.E; art. 28 ust. 1 pkt 9 u.o.c.

<sup>27</sup> Np. art. 142–143 u.o.c.

pracy<sup>28</sup>, a także integrację społeczną i kulturową<sup>29</sup>. Istotne znaczenie przypisuje się dziedzictwu narodowemu, konstruując szczególny status cudzoziemców o potwierdzonej narodowości polskiej<sup>30</sup>. Katalog wartości omawianej grupy należy ponadto uzupełnić, sięgając do katalogu podstaw, na jakich udziela się cudzoziemcom poszczególnych tytułów pobytowych<sup>31</sup>. Skoro ustawodawca uznaje je za istotne na tyle, by z ich powodu przyznać cudzoziemcowi prawo pobytu, trzeba uznać, że stanowią one w jego perspektywie określone dobro. Wymienić tu można w szczególności pracę oraz aktywność gospodarczą, edukację i rozwój naukowy, rodzinę, religię<sup>32</sup>. Na koniec warto zwrócić uwagę na wartość, która wyłania się z całości kształtu norm prawa migracyjnego, choć nie jest *expressis verbis* wyartykułowana w żadnym miejscu. Chodzi mianowicie o swoiście pojmowaną kontrolę, rozumianą nie jako procedura lub rodzaj relacji między podmiotami, lecz jako pewien stan rzeczy, w którym państwo poprzez różne organy utrzymuje stałą zdolność do monitorowania sytuacji migracyjnej w ogólności oraz bieżącej sytuacji prawnej i po części faktycznej poszczególnych cudzoziemców w związku z ich migracją do Polski<sup>33</sup>.

## Aksjologiczny wymiar bieżących zmian w prawie migracyjnym

Początek lat 20. XXI w. zdominowały problemy związane z rozwijającą się pandemią COVID-19. Walka z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 wymusiła na państwach wprowadzenie różnego rodzaju restrykcji w wielu sferach życia. Z oczywistych względów doznać ich musiał międzynarodowy ruch osobowy, w szczególności poprzez zamykanie granic, wprowadzanie dodatkowych warunków wjazdu, kierowanie na obowiązkową kwarantannę osób przekraczających granicę itp.<sup>34</sup>

---

<sup>28</sup> Kluczowym aktem normatywnym w tym zakresie jest ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o warunkach dopuszczalności powierzania pracy cudzoziemcom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2025, poz. 621), wchodząca w życie 1 czerwca 2025 r.; wcześniej ustawa z dnia 20 kwietnia 2025 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. 2025, poz. 214).

<sup>29</sup> Np. art. 89e u.o.u.c.o.; art. 24 ust. 2, art. 70 u.o.U.E; art. 211 u.o.c.

<sup>30</sup> Przepisy u.o.r., u.o.KP; art. 195 ust. 1 pkt 3, 9 u.o.c.

<sup>31</sup> Ustawa nazywa te podstawy *celami pobytu*, choć określenie to nie w pełni precyzyjnie oddaje istotę rzeczy.

<sup>32</sup> Zob. dział V u.o.c.

<sup>33</sup> Np. procedury wizowe i warunki wjazdu, monitorowanie realizacji celu pobytu, zakres danych wymaganych przy składaniu wniosków pobytowych, obowiązek cyklicznego zgłaszania się cudzoziemca do organów w celu uzyskania kolejnego zezwolenia pobytowego lub wymiany karty pobytu, prowadzenie rejestrów w sprawach cudzoziemców, przepisy dotyczące współdziałania organów i przekazywania informacji, kontrola legalności pobytu i pracy, przepisy o przymusowym opuszczeniu państwa i o detencji cudzoziemców.

<sup>34</sup> Zob. World Tourism Organization, *The End of COVID-19-related Travel Restrictions – Summary of findings from the COVID-19-related Travel Restriction reports*, UNWTO, Madryt 2023, s. 6–11.

Tego rodzaju ograniczenia wprowadzono również w Polsce. Oczywistym ich uzasadnieniem była konieczność ochrony zdrowia i życia poszczególnych osób, a w szerszym wymiarze – ochrona zdrowia publicznego. Interesujące w omawianym kontekście jest to, że w imię tych wartości państwo nie tylko nałożyło ograniczenia w zakresie korzystania z licznych praw i wolności na jednostki, ale także ograniczyło własny zakres kontroli migracji. Wyrazem tego były przepisy, które znalazły się w tzw. specustawie covidowej już w marcu 2020 r.<sup>35</sup> Przewidywały one w szczególności przedłużenie terminu dla cudzoziemca na złożenie wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy w sytuacji, gdyby wypadał on w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego w związku z zakażeniami SARS-CoV-2. Termin został przedłużony do upływu trzydziestego dnia po dniu odwołania tego z wymienionych stanów, który obowiązywał jako ostatni. Oznaczało to, że pobyt cudzoziemca do tego czasu uważany był za legalny z mocy prawa; bez konieczności ubiegania się o nowy tytuł pobytowy. Przedłużeniu uległ też pobyt cudzoziemców przebywających w Polsce na podstawie wiz lub w ruchu bezwizowym w dniu, od którego po raz pierwszy ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego. Co istotne, ustawodawca uznawał pobyt za legalny niezależnie od kontynuacji dotychczasowego celu pobytu czy jego zmiany i bez potrzeby informowania o tym jakichkolwiek organów. Aby cudzoziemcy przebywający w Polsce w związku z przedłużeniem pobytu mogli funkcjonować na dotychczasowych zasadach, zapewniono odpowiednie rozwiązania umożliwiające im dostęp do rynku pracy. W analogiczny sposób przedłużono również terminy obowiązkowego opuszczenia Polski – zarówno w odniesieniu do cudzoziemców, których wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego zastało w trakcie biegu terminu do opuszczenia Polski w związku z wydaniem ostatecznej decyzji o odmowie zezwolenia pobytowego, jak i tych, których zastało ono w trakcie biegu terminu opuszczenia Polski na podstawie decyzji o zobowiązaniu do powrotu<sup>36</sup>. Zważywszy na to, że stan zagrożenia epidemicznego został w Polsce zniesiony dopiero 1 lipca 2023 r., w skrajnych przypadkach mogło dojść do przedłużenia pobytu o blisko 40 miesięcy. Pandemia COVID-19 była wydarzeniem bezprecedensowym, oczywiście jest więc, że wprowadzone rozwiązania nie były wcześniej testowane, jednak niezależnie od tego zwraca uwagę przewartościowanie w prawie migracyjnym, w którym to państwo ograniczyło kontrolę migracji na rzecz (przede wszystkim) ochrony zdrowia.

Jeszcze zanim zniesiono w Polsce stan epidemii, doszło do rosyjskiej inwazji na Ukrainę w lutym 2022 r. Jednym ze skutków wojny była ucieczka milionów mieszkańców Ukrainy poza granice swego państwa, w dużej mierze na

---

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. 2024, poz. 340 ze zm.).

<sup>36</sup> Zob. art. 15z i n. ustawy przywołanej w przyp. 34 w brzmieniu z 2020 r. (Dz.U. 2020, poz. 1842).

terytorium Polski lub przez jej terytorium – do innych państw. Konieczne było zapewnienie im ochrony przed zagrożeniem życia i zdrowia, a w dalszej perspektywie warunków realizacji ich praw socjalnych i ekonomicznych. Już w pierwszych dniach wojny te cele (i stojące za nimi wartości) sprawiły, że zniesiono część ograniczeń związanych z obowiązującym stanem epidemii, otwarto drogowe przejścia graniczne dla przekraczających w ruchu pieszym, a także odstąpiono od egzekwowania w sposób bezwzględny wymogu posiadania dokumentu podróży<sup>37</sup>. Zasadnicze ramy prawne w zakresie pobytu osób uciekających z objętej wojną Ukrainy stanowiły pierwotnie regulacje dotyczące ochrony czasowej<sup>38</sup>. W sytuacji, w jakiej znalazła się Polska w związku z gwałtownie rosnącą liczbą osób poszukujących ochrony, rozwiązania te okazały się jednak niewystarczające<sup>39</sup>. Aktem, który miał zapewnić odpowiednie, szczegółowe ramy prawne stała się uchwalona 12 marca 2022 r. kolejna „specustawa”: o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa<sup>40</sup>. Przyjęte rozwiązania prawne przełożyły się na ukształtowanie modelu przyjmowania migrantów, który określa się jako inkluzyjny – taki, którego cechy charakterystyczne to – jak wskazuje G. Firlit-Fesnak – otwartość dla wszystkich osób uciekających przed wojną, solidarne współdziałanie narodu oraz państwa polskiego, włączanie migrantów do życia w polskim społeczeństwie, zaniechanie relokacji<sup>41</sup>. Wyrazistym przykładem przewartościowania dokonanego w imię solidarności i integracji może być sfera ochrony rynku pracy. Beneficjentom statusu przyznanego specustawą zapewniono niemal nieograniczony dostęp do rynku pracy; publicznym służbom zatrudnienia pozostawiono jedynie namiastkę dotychczasowej kontroli w postaci obowiązku powiadamiania przez pracodawcę urzędu pracy o powierzeniu pracy takiej osobie<sup>42</sup>. Co ważne, dostęp do rynku pracy niemalże bez ograniczeń przyznano nie tylko obywatelom Ukrainy, którzy wjechali do Polski w związku z działaniami wojennymi, ale także tym, którzy przebywali tu na innej podstawie.

Równolegle do napływu osób uchodzących z ogarniętej wojną Ukrainy trwał (i w chwili redagowania niniejszego artykułu nadal trwa) tzw. kryzys na granicy polsko-białoruskiej. Jego początki sięgają lata 2021 r., gdy w okolicach tej

<sup>37</sup> Zob. <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/informacje-o-granicy-polsko-uk> (22.05.2025).

<sup>38</sup> Art. 106 i n. u.o.u.c.o. Ochrona czasowa została uruchomiona w UE na podstawie decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 z 4 marca 2022 r. stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującej wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz.U. L 71 z 4.03.2022, p. 1–6).

<sup>39</sup> Zob. uzasadnienie do Rządowego projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Druk sejmowy nr 2069, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2069> (22.05.2025).

<sup>40</sup> T.j. Dz.U. 2025, poz. 337 (dalej: u.o.Ukr.).

<sup>41</sup> G. Firlit-Fesnak, *Budowanie systemu pomocy dla uchodźców wojennych z Ukrainy w Polsce*, „Studia Polilogiczne” 2023, t. 68, s. 123.

<sup>42</sup> Art. 22 u.o.Ukr.

granicy zaczęły się pojawiać grupy cudzoziemców usiłujących przekroczyć ją bez tytułu prawnego lub złożyć wnioski o ochronę międzynarodową. Od samego początku kryzys ten wiązano z działaniami służb białoruskich określanymi jako „wojna hybrydowa” wymierzona w Unię Europejską, w szczególności zaś Polskę<sup>43</sup>. Sytuacja na granicy nabrała tragicznego wymiaru, w którym cudzoziemcy inspirowani lub przymuszani przez białoruskie służby do nielegalnego przekraczania granicy spotykali się z radykalnymi działaniami polskiej Straży Granicznej, a następnie także wojska, ukierunkowanymi na uniemożliwienie im przedostania się na polskie terytorium<sup>44</sup>.

W dyskursie wokół tego zjawiska ścierały się od początku dwie narracje: rządowa, w której wiodącym motywem była potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa, oraz pozarządowa, która za naczelną wartość uznawała potrzebę ochrony praw człowieka, w tym prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową<sup>45</sup>. Na przestrzeni kilku lat wdrażane były różnego rodzaju środki, które ograniczały cudzoziemcom przekraczającym wspomnianą granicę możliwość złożenia i rozpatrzenia w obowiązującej procedurze wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej<sup>46</sup>. Obejmowały one również nowelizacje prawa migracyjnego, których kulminacją było ustanowienie w lutym 2025 r. przepisów potocznie określanymi jako „zawieszenie prawa do azylu”<sup>47</sup>. W istocie chodzi o nowelizację ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony<sup>48</sup>. Przewidziano w niej, że prawo do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej może zostać czasowo ograniczone w przypadku, gdy ma miejsce instrumentalizacja, którą ustawa definiuje jako „prowadzenie przez państwo graniczące z Polską lub inny

---

<sup>43</sup> Np. *Rzecznik Ministra Koordynatora Służb Specjalnych S. Żaryn, Hybrydowa agresja Białorusi na UE*, 9.11.2021, <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/hybrydowa-agresja-bialorusina-ue> (22.05.2025); K. Chochowski, *Kryzys na granicy polsko-białoruskiej jako przejaw wojny hybrydowej. Aspekty administracyjnoprawne*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2021, t. 13(49), nr 4, s. 95–96.

<sup>44</sup> Zob. np. *Raport Grupy Granica. Kryzys humanitarny na pograniczu polsko-białoruskim*, red. W. Klaus, 1.12.2021 oraz kolejne raporty dostępne na <https://wearemonitoring.org.pl/raport/> (22.05.2025).

<sup>45</sup> D. Liszkowska, *Procesy sekurytyzacji i desekurytyzacji migracji w Polsce w kontekście migracji z Ukrainy po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej (2022)*, „Sprawy Międzynarodowe” 2023, t. 76, nr 2, s. 103.

<sup>46</sup> Ograniczenia przyjmowania wniosków o ochronę międzynarodową, wydawanie postanowień o opuszczeniu terytorium RP, stan wyjątkowy na obszarze przygranicznym. Zob. *Poza prawem. Prawna ocena działań państwa polskiego w reakcji na kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej*, red. W. Klaus, Warszawa 2022, *passim*.

<sup>47</sup> Np. *Szef MSWiA o czasowym ograniczeniu „prawa do azylu”: To kluczowe narzędzie do walki z nielegalną migracją*, <https://www.gov.pl/web/mswia/szef-mswia-o-czasowym-ograniczeniu-prawo-do-azylu-to-kluczowe-narzedzie-do-walki-z-nielegalna-migracja> (22.05.2025).

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 21 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2025, poz. 389).

podmiot działań zmierzających do umożliwienia przekroczenia przez cudzoziemców wbrew przepisom prawa granicy zewnętrznej, w szczególności z użyciem przemocy wobec funkcjonariuszy służb państwowych oraz żołnierzy Sił Zbrojnych RP chroniących tę granicę lub w połączeniu z niszczeniem infrastruktury granicznej, mogących skutkować destabilizacją sytuacji wewnętrznej na terytorium Polski<sup>49</sup>. Warunkiem wprowadzenia tego ograniczenia jest, by działania podejmowane w ramach tak rozumianej instrumentalizacji stanowiły „poważne i rzeczywiste zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa”, a ograniczenie to było „niezbędne dla wyeliminowania zagrożenia”, gdy „inne środki nie są ku temu wystarczające”<sup>50</sup>.

Czasowe ograniczenie prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej może wprowadzić Rada Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. wewnętrznych na okres nie dłuższy niż 60 dni z możliwością przedłużenia za zgodą Sejmu<sup>51</sup>. Ograniczenie polega na nieprzyjmowaniu wniosków o ochronę międzynarodową na określonym odcinku granicy (z niewielkimi odstępstwami w odniesieniu do szczególnie wrażliwych grup)<sup>52</sup>. Warto zatrzymać się w tym miejscu przy warstwie pojęciowej nowej regulacji. Jako przesłanka omawianego ograniczenia pojawia się tu m.in. zagrożenie dla bezpieczeństwa społeczeństwa. Pojęcie to dotychczas było używane w polskim prawie migracyjnym incydentalnie<sup>53</sup>, choć samo postrzeganie migracji jako zagrożenia dla tożsamości (narodowej, kulturowej itd.) społeczeństw przyjmujących nie jest nowe; przeciwnie, jest mocno podkreślane w dyskursie o migracjach co najmniej od końca ubiegłego stulecia<sup>54</sup>. W tym przypadku nowością w prawie migracyjnym III Rzeczypospolitej jest umiejscowienie tej wartości (wraz z bezpieczeństwem państwa) w hierarchii ponad ochroną praw człowieka, także w sytuacji zagrożenia życia i zdrowia.

---

<sup>49</sup> Art. 2 pkt 6a u.o.u.c.o.

<sup>50</sup> Art. 33a u.o.u.c.o.

<sup>51</sup> Rada Ministrów skorzystała z tej możliwości natychmiast po wejściu ustawy w życie, wydając stosowne rozporządzenie 27 marca 2025 r. (Dz.U. 2025, poz. 390), a następnie skutecznie wnioskowała do Sejmu o przedłużenie okresu ograniczenia, co nastąpiło w drodze kolejnego rozporządzenia z 23 maja 2025 r. (Dz.U. 2025, poz.673).

<sup>52</sup> Przyjmuje się wnioski od małoletnich bez opieki, kobiet w ciąży, osób mogących wymagać szczególnego traktowania, w szczególności „ze względu na swój wiek lub stan zdrowia”, osób, wobec których zachodzą okoliczności, które w ocenie organu Straży Granicznej jednoznacznie świadczą, że są one zagrożone rzeczywistym ryzykiem doznania poważnej krzywdy w państwie, z którego przybyły bezpośrednio na terytorium Polski, oraz od obywateli państwa stosującego instrumentalizację, z którego terytorium cudzoziemcy przybywają do Polski. Istotne jest jednak to, że tej kluczowej oceny dokonuje w sposób arbitralny organ Straży Granicznej.

<sup>53</sup> Można je znaleźć w tej samej ustawie jako jedną z podstaw odmowy ochrony uzupełniającej (art. 20).

<sup>54</sup> M. Jaroszewicz, J. Grzymski, *Migracje i bezpieczeństwo* [w:] 30 wykładów o migracjach, red. M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2023, s. 403.

Nie ulega wątpliwości, że odebranie w imię bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa prawa do wnioskowania o ochronę większości potencjalnych wnioskodawców w obrębie granicy z Białorusią – również tym, których życie, zdrowie i podstawowe wolności mogą być realnie zagrożone – stanowi ewidentne przesunięcie w hierarchii wartości ustawodawcy. Wskazując na skalę tego przewartościowania, wypada zauważyć, że stwierdzenie zaistnienia zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa pozostawiono Radzie Ministrów, poza kontrolą sądową. W istocie być może należałoby mówić zatem raczej o „próbie” dokonania przewartościowania w prawie migracyjnym, powaga argumentów wskazujących na niezgodność regulacji z aktami wyższego rzędu i brak jej oparcia na dotychczasowym aksjologicznym fundamencie stawia bowiem trwałość wprowadzonych rozwiązań pod znakiem zapytania<sup>55</sup>.

Na koniec warto przywołać wydarzenie innego rodzaju niż wcześniej opisywane, które odcisnęło istotne piętno na prawie migracyjnym. Chodzi o ujawnienie w 2023 r. tzw. afery wizowej, stanowiącej obraz patologicznych zachowań w ramach polskiej administracji migracyjnej<sup>56</sup>. W dyskusji rozwijającej się na kanwie tej sprawy skoncentrowano się na myśli, że dla wyeliminowania tych nieprawidłowości potrzebna jest zmiana prawa. Myśl ta znalazła nawet wyraz w tytule projektu, a później ustawy mającej na celu „wyeliminowanie nieprawidłowości w systemie wizowym”<sup>57</sup>. W pierwszych zdaniach uzasadnienia do projektowanej ustawy wskazano, że wspomniane nieprawidłowości „są wynikiem bezprecedensowej i niekontrolowanej migracji od 2015 r.”<sup>58</sup>. W tekście nie

---

<sup>55</sup> Wśród podmiotów wyrażających stanowisko o sprzeczności zaproponowanych rozwiązań z aktami wyższego rzędu można wskazać Rzecznika Praw Obywatelskich (*RPO o projekcie nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP. Opinia przekazana Prezydentowi RP*, 10.2.2025, 12.3.2025, 21.3.2025, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-cudzoziemcy-ochrona-miedzynarodowa-projekt-opinia-prezydent> [23.05.2025]) i liczne organizacje pozarządowe, np. Helsińską Fundację Praw Człowieka (*Ustawa zawieszająca prawo do ubiegania się o ochronę międzynarodową musi zostać odrzucona*, 12.3.2025, <https://hfhr.pl/aktualnosci/ustawa-zawieszajaca-prawo-do-azylu-musi-zostac-odrzuciona> [23.05.2025]). Zob. też: *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (nr 41) z 4.2.2025 r. dotyczącego wysłuchania publicznie odnośnie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 924)*, [https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/page.xsp/inf\\_wys\\_pub](https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/page.xsp/inf_wys_pub) [29.05.2025]. Dla oceny stosowanych środków znaczenie ma najnowsze orzecznictwo ETPC. Zob. Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, *Europejski Trybunał Praw Człowieka zakazał Polsce zawrócić uchodźcę do Białorusi*, <https://interwencjaprawna.pl/europejski-trybunal-praw-czlowieka-zakazal-polsce-zawrocic-uchodzce-do-bialorusi/> (29.05.2025).

<sup>56</sup> *Zarzuty dla dwóch byłych dyrektorów z MSZ w tzw. aferze wizowej*, 17.4.2025, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/zarzuty-afery-wizowa> (28.05.2025).

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 4 kwietnia 2025 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wyeliminowania nieprawidłowości w systemie wizowym Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2025, poz. 622).

<sup>58</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wyeliminowania nieprawidłowości w systemie wizowym Rzeczypospolitej Polskiej, druk nr 951, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm10.nsf/druk.xsp?nr=951> (25.05.2025).

zdefiniowano wprawdzie pojęcia *system wizowy*, jednak należy przyjąć, że w ujęciu ustrojowym obejmuje on organy wydające wizeny (zasadniczo konsulowie) i organy nadzoru nad nimi (zasadniczo minister właściwy ds. zagranicznych) oraz obsługujące je urzędy, a w szerokim ujęciu także normy materialnego prawa wizowego i normy proceduralne w obrębie postępowań wizowych. Jeżeli ów system nie działa prawidłowo, to istotnie skutkiem nieprawidłowości może być utrata kontroli nad migracją. Oznacza to jednak, że relacja nieprawidłowości oraz niekontrolowanej migracji jest dokładnie odwrotna, niż to zdiagnozowano.

W uzasadnieniu wskazano ponadto, że źródłem niekontrolowanej migracji jest nadmierna liczba zezwoleń na pracę wydawanych dla niektórych grup cudzoziemców, rekrutowanie przez niektóre uczelnie „studentów z państw podwyższonego ryzyka migracyjnego, mimo że ich poziom wiedzy i znajomości języka wykładowego nie pozwala – w ocenie konsulów rozpatrujących wnioski o wydanie wizeny krajowej w celu odbycia studiów – na faktyczne podjęcie nauki na wybranym kierunku” oraz niewydolność urzędów wojewódzkich w rozpatrywaniu wniosków o zezwolenia pobytowe<sup>59</sup>. Wszystkie wymienione zjawiska są wyraźnie zakorzenione w działaniu organów wydających poszczególne rodzaje decyzji. Skoro założeniem ustawodawcy było ich wyeliminowanie, logiczną konsekwencją winny być działania ukierunkowane na poprawę efektywności pracy i zapewnienie przestrzegania prawa w ramach szerokiej administracji migracji. Tymczasem ustanowiono przede wszystkim przepisy zaostrzające warunki kształcenia, wjazdu i pobytu studentów-cudzoziemców oraz zwiększające kontrolę nad uczelniami – pomimo wyraźnej krytyki projektowanych rozwiązań ze strony środowiska akademickiego<sup>60</sup>. Geneza regulacji, jaka jawi się w jej uzasadnieniu, budzi więc istotne wątpliwości w odniesieniu do uniwersalnej wartości, jaką jest prawda, na etapie tworzenia prawa poprzez brak adekwatności między diagnozą a rozwiązaniem lub między diagnozą a rzeczywistością. W konsekwencji wprowadzone rozwiązania prawne mogą tylko iluzorycznie służyć deklarowanym celom i wartościom, w tym przypadku takim jak ochrona jakości kształcenia. Analizując całokształt regulacji, można natomiast dostrzec ewidentny powrót i umocnienie specyficznej wartości, jaką jest kontrola w podanym wcześniej rozumieniu i szeroko pojmowane bezpieczeństwo. Wniosek taki jest zresztą spójny z wyrażonym wprost w tytule nowej Strategii migracyjnej (przywołanym również w uzasadnieniu) postulatem „Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo”<sup>61</sup>. Służyć ma temu m.in. rozbudowa

---

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> Np. *Opinia Konferencji Rektorów Akademickich Szkół Polskich na temat projektu Ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wyeliminowania nieprawidłowości w systemie wizowym Rzeczypospolitej Polskiej*, <https://legislacja.gov.pl/docs/2/12389850/13083008/13083011/dokument688475.pdf> (29.05.202).

<sup>61</sup> Załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 120 z 15 października 2024 r., „*Odzyskać kontrolę. Zapewnić bezpieczeństwo*” *Kompleksowa i odpowiedzialna strategia migracyjna Polski na lata 2025–2030*, <https://www.gov.pl/web/premier/odzyskac-kontrolę-zapewnic-bezpieczenstwo---strategia-migracyjna-na-lata-2025---2030> (29.05.2025).

uprawnień i obowiązków związanych z przepływem informacji o cudzoziemcach, restrykcyjna weryfikacja celu pobytu cudzoziemca-studenta, reglamentacja w zakresie uprawnień do kształcenia cudzoziemców, ograniczenie autonomii uczelni w dziedzinie określania warunków rekrutacyjnych.

W pewnym sensie można zatem powiedzieć, że rozważania zawarte w niniejszym punkcie „zatoczyły koło” – od regulacji, w których państwo było gotowe ograniczyć kontrolę oraz koncentrację na bezpieczeństwie w imię innych wartości, do regulacji, w których kontrola zostaje poszerzona, a bezpieczeństwo zyskuje priorytet nawet w obszarach, w których do tej pory go nie miało<sup>62</sup>.

## Podsumowanie

Przywołane wydarzenia, zjawiska i dyskusje o potrzebie ochrony określonych dóbr i wartości miały miejsce na przestrzeni około 5 lat, a zatem w stosunkowo krótkim czasie. Znalazły one swe odzwierciedlenie w przepisach prawa czy to wskutek ustanowienia specjalnych ustaw, czy też nowelizacji tych istniejących. W niektórych przypadkach doszło przy tym do przewartościowań, których wyraz można odnaleźć w stanowionych aktach. Ich analiza prowadzi do dwóch istotnych konkluzji.

Po pierwsze, można dostrzec pewne rozbieżności w odniesieniu do znaczenia bezpieczeństwa i kontroli w hierarchii wartości. Zawsze miały one ważne miejsce w prawie migracyjnym, jednak w ostatnich latach ich znaczenie rosło lub spadało w zależności od okoliczności i kontekstu. Konkluzja ta nie ma – sama w sobie – negatywnego wydźwięku. Przywoływane w niniejszym artykule regulacje były wprowadzane w większości w związku ze szczególnymi sytuacjami o charakterze kryzysowym; w niektórych przypadkach z konieczności w bardzo szybkim tempie, bez możliwości skorzystania z wcześniejszych doświadczeń z uwagi na bezprecedensowy charakter wydarzeń, takich jak wybuch pandemii czy masowy napływ osób uciekających przed skutkami wojny. Owa zmienność pozycji omawianych wartości – z zastrzeżeniem drugiej konkluzji (o której dalej) – nie musi więc być zawsze traktowana jako przykład niepożądanego niekonsekwencji, lecz jako wyraz częstokroć potrzebnej elastyczności w zakresie dostosowania do konieczności czasowego wzmocnienia ochrony pewnych wartości kosztem innych.

Kolejna konkluzja ma natomiast zdecydowanie krytyczny charakter, dotyczy bowiem obserwacji, że tworzone regulacje nie zawsze w pełni wpisują się lub bywają wręcz sprzeczne z dotychczasowym fundamentalnym standardem aksjologicznym w znaczeniu wskazanym w pierwszej części rozważań. Prawo należy oczywiście do instrumentarium rządzenia; jest m.in. jednym z narzędzi reagowania

---

<sup>62</sup> Zob. np. art. 351–352 u.o.c.

na zmiany w otaczającej rzeczywistości. Jak wskazano wyżej, w zależności od potrzeb w różnych sytuacjach mogą następować przesunięcia w hierarchii wartości, jednak w każdym przypadku (nawet z konieczności naprędce tworzone) regulacje winny opierać się na trwałym fundamencie aksjologicznym umocowanym w uniwersalnych wartościach, w Konstytucji RP, prawie międzynarodowym i unijnym. Przede wszystkim zaś nie tylko nie mogą podważać, ale również winny służyć wartości nadrzędnej i niewzruszalnej, stanowiącej wedle słów J. Zimmermanna „aksjologiczny absolut prawa administracyjnego”, a wedle Konstytucji RP źródło wszelkich praw i wolności człowieka: jego godności<sup>63</sup>.

Obserwacja współczesnego świata nie wskazuje na to, by w bliskiej przyszłości rzeczywistość stała się stabilna, przewidywalna i wolna od kryzysów. Przeciwnie, realne scenariusze zakładają kolejne konflikty zbrojne, poważne zmiany klimatyczne, kryzysy gospodarcze itp., a w konsekwencji wzmożone ruchy migracyjne. Prawo migracyjne nie straci więc na znaczeniu – także jako narzędzie reagowania na nowe wyzwania kolejnych lat i dekad. Jego aksjologiczne podstawy powinny tym bardziej zostać ugruntowane, aby budowana na nich konstrukcja – choć elastycznie dostosowywana do zmieniających się okoliczności – pozostała stabilna i służyła dobru człowieka i wspólnoty, w której funkcjonuje.

## Bibliografia

- Chochowski K., *Kryzys na granicy polsko-białoruskiej jako przejaw wojny hybrydowej. Aspekty administracyjnoprawne*, „Roczniki Nauk Społecznych” 2021, t. 13(49), nr 4.
- Dobosz P., *Imponderabilia publiczne w obrębie wartości prawa administracyjnego* [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Firlit-Fesnak G., *Budowanie systemu pomocy dla uchodźców wojennych z Ukrainy w Polsce*, „Studia Politologiczne” 2023, t. 68.
- Jaroszewicz M., Grzymski J., *Migracje i bezpieczeństwo* [w:] *30 wykładów o migracjach*, red. M. Lesińska, M. Okólski.
- Krakala A., *Aksjologia w prawie o cudzoziemcach (wybrane zagadnienia)* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Liszkowska D., *Procesy sekurytyzacji i desekurytyzacji migracji w Polsce w kontekście migracji z Ukrainy po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej (2022)*, „Sprawy Międzynarodowe” 2023, t. 76, nr 2.
- Narożniak A., *Rodzina w polskim prawie o cudzoziemcach. Studium administracyjnoprawne*, Poznań 2017, niepubl. rozprawa doktorska, <https://repozytorium.amu.edu.pl/items/cc116064-5bef-461b-ab74-c0b4b2a5f852>.
- Niżnik-Dobosz I., *Prawda jako cywilizacyjny wyznacznik działalności administracji publicznej* [w:] *Cywilizacja administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 80-lecia urodzin prof. nadzw. UW dr hab. Jana Jeżewskiego*, red. J. Korczak, Wrocław 2018.
- Okólski M., Anacka M., *Migracje: pojęcia i metoda* [w:] *30 wykładów o migracjach*, red. M. Lesińska, M. Okólski, Warszawa 2023.

---

<sup>63</sup> Art. 30 Konstytucji RP; J. Zimmermann, *Alfabet*, s. 24.

- Poza prawem. Prawna ocena działań państwa polskiego w reakcji na kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej*, red. W. Klaus, Warszawa 2022.
- Raport Grupy Granica. Kryzys humanitarny na pograniczu polsko-białoruskim*, red. W. Klaus, 1.12.2021, <https://wearemonitoring.org.pl/raport/> (22.05.2025).
- Ruczkowski P., *Aksjologia Konstytucji RP, czyli od wartości do prawa pozytywnego*, „Dialogi Polityczne” 2021, nr 30.
- Tokarczyk R.A., *Sprawiedliwość jako naczelną wartość prawa*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 1997, Sectio G, t. 44.
- Wronkowska-Jaśkiewicz S., *Uwagi o instrumentalności, instrumentalizacji i autonomii prawa* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. I, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Aksjologia* [w:] *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.

## Streszczenie

Rozważania podjęte w artykule odnoszą się do relacji zmian zachodzących w polskim prawie migracyjnym w trzeciej dekadzie XXI w. do wartości. Ich osią jest pytanie, czy prawo to pozostaje aksjologicznie stabilne w zmieniającej się gwałtownie rzeczywistości, czy też dochodzi do istotnych przewartościowań w jego obrębie. W pierwszej części przedstawiono zarys aksjologii polskiego prawa migracyjnego, w drugiej – dynamikę istotnych z perspektywy aksjologicznej zmian dokonanych w związku z pandemią COVID-19, wojną w Ukrainie, instrumentalizacją migracji na granicy polsko-białoruskiej oraz tzw. aferą wizową w polskich służbach migracyjnych. Rozważania prowadzą do konkluzji, że prawo migracyjne jako narzędzie reagowania na wyzwania społeczno-polityczne związane z migracjami winno być tworzone w taki sposób, by zapewnić konieczną elastyczność w zmieniających warunkach, a równocześnie nie podważać aksjologicznego fundamentu całej konstrukcji.

*Słowa kluczowe:* zmiany w prawie migracyjnym, aksjologia, wartości, cudzoziemcy, pandemia, wojna w Ukrainie, instrumentalizacja migracji, „afera wizowa”

## VALUES IN POLISH MIGRATION LAW IN A CHANGING REALITY

### Summary

The considerations presented in this paper refer to the relationship between changes in Polish migration law in the third decade of the 21<sup>st</sup> century and values. They revolve around the question of whether migration law remains axiologically stable in the rapidly changing reality, or whether significant re-evaluations are taking place within it. The first part outlines the axiology of Polish migration law, while the second part discusses the dynamics of changes that are significant from an axiological perspective, made in connection with the COVID-19 pandemic, the war in Ukraine, the instrumentalization of migration on the Polish-Belarusian border, and the so-called ‘visa scandal’ in the Polish migration services. The considerations lead to the conclusion that migration law, as a tool for responding to the socio-political challenges associated with migration, should be designed in such a way as to ensure the necessary flexibility in changing conditions, while at the same time not undermining the axiological foundation of the entire structure.

*Keywords:* changes in migration law, axiology, values, foreigners, pandemic, war in Ukraine, instrumentalization of migration, “visa scandal”

## Patrycja Piasecka

Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy  
ORCID: 0000-0002-1101-1253

# KONSTITUCYJNE OGRANICZENIA WYKORZYSTYWANIA NIELEGALNIE POZYSKANYCH DOWODÓW W POSTĘPOWANIU PODATKOWYM

## Wprowadzenie

Postępowanie podatkowe stanowi szczególną odmianę postępowania administracyjnego, którego specyfika wynika z inkwizycyjnego charakteru procedury oraz dominującej pozycji organu podatkowego w procesie ustalania stanu faktycznego. W modelu tym kluczowe znaczenie dla ochrony praw podatnika ma etap postępowania wyjaśniającego, w ramach którego następuje gromadzenie i ocena materiału dowodowego.

Ordynacja podatkowa<sup>1</sup> nie zawiera legalnej definicji dowodu. W art. 180 § 1 o.p. przewidziano jedynie ogólną zasadę, zgodnie z którą jako dowód należy dopuścić wszystko, co może się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Przepis ten ustanawia zasadę otwartego systemu dowodów w postępowaniu podatkowym, co wiąże się z koniecznością indywidualnej oceny każdego środka dowodowego pod kątem jego dopuszczalności. W języku polskim słowo *dowód* posiada wiele znaczeń – może się odnosić do okoliczności, rzeczy dowodzącej czegoś, świadectwa, potwierdzenia lub uzasadnienia<sup>2</sup>. W nauce prawa dowodowego, a także w potocznym języku prawniczym termin *dowód* utożsamiany jest najczęściej ze środkiem dowodowym lub w szerszym ujęciu – ze źródłem dowodu. Pojęcia *dowód* i *środek dowodowy* niejednokrotnie używane są zamiennie i traktowane jako synonimy. Pojmowanie dowodu jako środka dowodowego ma charakter o tyle uniwersalny, że znajduje zastosowanie w każdej procedurze dowodowej, niezależnie od charakteru sprawy<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. 2023, poz. 2383 ze zm.), dalej: o.p.

<sup>2</sup> *Słownik języka polskiego*, t. I, red. M. Szymczak, Warszawa 1978–1981, s. 443.

<sup>3</sup> R. Kmiecik, *Prawo dowodowe. Zarys wykładu*, Kraków 2005, s. 26.

W kontekście postępowania podatkowego zasada otwartego katalogu środków dowodowych obliguje organy podatkowe do każdorazowej weryfikacji legalności zgromadzonego materiału dowodowego<sup>4</sup>. Oznacza to, że organy muszą zarówno ocenić zgodność sposobu pozyskania dowodu z obowiązującymi normami prawnymi, jak i uwzględnić dopuszczalność jego wykorzystania przy wydawaniu decyzji podatkowych. Realizacja tego obowiązku stanowi fundament ochrony praw podatnika, w tym prawa do rzetelnego procesu oraz zasady praworządności w procedurze administracyjnej.

W praktyce stosowania prawa dostrzegalne są jednak istotne rozbieżności dotyczące oceny dowodów uzyskanych z naruszeniem przepisów procesowych. W doktrynie nauki prawa kwestie te nie były przedmiotem szczególnego zainteresowania, chociaż ich znaczenie dla praktyki jest dość istotne<sup>5</sup>. Z kolei w judykaturze występują zarówno stanowiska dopuszczające wykorzystanie takich dowodów, jak i poglądy akcentujące konieczność ich pominięcia jako sprzecznych z konstytucyjnym obowiązkiem działania organów na podstawie i w granicach prawa<sup>6</sup>. Wątpliwości te mają zasadnicze znaczenie dla sytuacji prawnej podatnika będącego adresatem decyzji podatkowych opartych na materiale dowodowym o niepewnym statusie legalności.

Zagadnienie dopuszczalności posługiwania się dowodami pozyskanymi niezgodnie z prawem posiada swój wymiar konstytucyjny, dotyka bowiem fundamentalnych gwarancji ochrony jednostki, w tym prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji RP<sup>7</sup>), autonomii informacyjnej (art. 51 Konstytucji RP), zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP)<sup>8</sup>. Nasuwa się zatem pytanie, czy ustawodawca wyznacza granice dopuszczalności dowodów uzyskanych nielegalnie, a jeśli tak, to jaki jest zakres tych ograniczeń oraz jakie konsekwencje wynikają z nich dla postępowania podatkowego. W szczególności istotne jest wskazanie, jakie konsekwencje rodzi to dla podatnika, zważywszy na konieczność zapewnienia realnej ochrony jego praw.

W artykule postawiono hipotezę badawczą, zgodnie z którą obowiązujące regulacje Ordynacji podatkowej oraz praktyka organów podatkowych nie zapewniają wystarczającego poziomu ochrony praw podatnika w kontekście legalności dowodów na różnych etapach postępowania podatkowego – w szczególności

---

<sup>4</sup> *Ordynacja podatkowa. Stan obecny i kierunki zmian*, red. R. Dowgier, Białystok 2015, s. 91.

<sup>5</sup> D. Strzelec, *Dowody sprzeczne z prawem w postępowaniu podatkowym*, „Przegląd Podatkowy” 2009, nr 1, s. 42.

<sup>6</sup> Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. I FSK 1077/05, niepubl.; wyrok WSA z dnia 25 maja 2006 r., sygn. III SA/Wa 612/06, niepubl.; wyrok WSA z dnia 30 października 2007 r., sygn. I SA/Bk 461/07, niepubl.; wyrok WSA z dnia 30 października 2007 r., sygn. I SA/Bk 460/07, niepubl.; wyrok NSA z dnia 26 września 2006 r., sygn. I FSK 23/06, niepubl.; D. Strzelec, *Dowody sprzeczne...*

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>8</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 294.

w zakresie ich pozyskania, przeprowadzenia, oceny oraz wykorzystania w decyzjach organu. Zdaniem autorki brak precyzyjnych regulacji w tym zakresie rodzi ryzyko naruszenia konstytucyjnych standardów państwa prawnego. Równocześnie może prowadzić do ograniczenia zasady proporcjonalności oraz ochrony prywatności jednostki.

W celu weryfikacji postawionej hipotezy zastosowano metodę dogmatyczno-prawną obejmującą analizę przepisów Konstytucji RP oraz Ordynacji podatkowej, uzupełnioną badaniem orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego. Takie podejście pozwoliło na rekonstrukcję obowiązujących standardów dotyczących legalności dowodów w postępowaniu podatkowym.

Celem artykułu jest ustalenie, czy Konstytucja RP wyznacza normatywne granice dopuszczalności wykorzystywania przez organy podatkowe dowodów pozyskanych niezgodnie z prawem, a także określenie, czy i w jakim zakresie ustawa zasadnicza pełni funkcję źródła ograniczeń dowodowych w postępowaniu podatkowym.

## **Postępowanie dowodowe w procedurze podatkowej a ochrona praw konstytucyjnych podatnika**

Postępowanie podatkowe uregulowane przepisami Ordynacji podatkowej służy realizacji norm prawa materialnego podatkowego. Pomimo braku legalnej definicji pojęcia *postępowanie podatkowe* postępowanie to należy rozumieć jako zorganizowany ciąg działań organów podatkowych, podatników oraz innych podmiotów zmierzających do ustalenia zobowiązania podatkowego i jego dobrowolnej realizacji<sup>9</sup>.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się węższy<sup>10</sup> i szerszy<sup>11</sup> zakres postępowania podatkowego. Węższe ujęcie obejmuje czynności organów podatkowych od wszczęcia postępowania do wydania i doręczenia decyzji, w tym sprawdzanie, kontrolę i nadzwyczajne weryfikacje decyzji. Szersze ujęcie obejmuje również działania podatników zmierzające do konkretnego ustalenia zobowiązania podatkowego.

Autorka podziela pogląd B. Brzezińskiego<sup>12</sup>, że rozróżnianie tych zakresów nie znajduje uzasadnienia prawnego – procedura podatkowa powinna być traktowana jako jednolity proces obejmujący zarówno działania organów, jak i podatników,

<sup>9</sup> R. Mastalski, J. Zubrzycki, *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 138.

<sup>10</sup> C. Kosikowski, *Prawo finansowe. Część ogólna*, Warszawa 2003, s. 263.

<sup>11</sup> H. Dzwonkowski, Z. Zgierski, *Procedury podatkowe*, Warszawa 2006, s. 32.

<sup>12</sup> B. Brzeziński, *O zagadnieniu delimitacji norm materialnoprawnych i proceduralnych w prawie podatkowym [w:] Ius Suum Quique. Studia prawnofinansowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wacławowi Goronowskiemu*, Warszawa 2005, s. 110.

prowadzący do ustalenia stanu prawnego i faktycznego zobowiązania podatkowego. W ramach niniejszego opracowania termin ten przyjęto w znaczeniu postępowania podatkowego *sensu stricto* uregulowanego w dziale IV Ordynacji podatkowej.

W obecnym stanie prawnym postępowanie podatkowe prowadzone w celu zapewnienia właściwego wykonania wynikających z materialnego prawa podatkowego obowiązków jest drogą realizacji norm prawa materialnego: fakultatywną – gdy decyzja organu wydana w następstwie przeprowadzonego postępowania zapewni właściwe wykonanie przepisów wcześniej nieprzestrzeganych lub realizowanych nieprawidłowo, bądź obligatoryjną, gdy konkretyzacja pewnych obowiązków następuje wyłącznie w ramach postępowania podatkowego, a rozstrzygnięcie organu podatkowego wydane po przeprowadzeniu postępowania kształtuje nową sytuację prawną<sup>13</sup>.

Zdaniem autorki najistotniejszym etapem postępowania podatkowego jest etap dowodowy, w którym gromadzi się materiał dowodowy i dokonuje jego oceny. Postępowanie dowodowe obejmuje zarówno ustalanie faktów, jak i ocenę prawną zgromadzonego materiału, przy czym ustalanie faktów polega na potwierdzeniu lub wykluczeniu okoliczności mających znaczenie dla decyzji, a ocena prawna – na zastosowaniu przepisów prawa w oparciu o ustalone fakty.

Sposób działania organów podatkowych w toku postępowania dowodowego oparty jest na zasadach określonych w przepisach art. 122 i 187 o.p. nakładających na organ podatkowy obowiązek działania zmierzającego do ustalenia stanu faktycznego, bez względu na to, czy w efekcie zgromadzone zostaną dowody przemawiające na korzyść lub też przeciwko twierdzeniom organów<sup>14</sup>. Powinność dowodzenia prawdziwości spornych twierdzeń o faktach nazywana jest inaczej ciężarem udowodnienia. Należy przez to rozumieć obowiązek udowodnienia (wykazania) określonych okoliczności faktycznych<sup>15</sup>.

Ciężar dowodu posiada zarówno wymiar formalny – wskazujący, która strona powinna przeprowadzić dowód, jak i materialny – określający, które fakty muszą być udowodnione dla prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy<sup>16</sup>. Obciąża on w postępowaniu podatkowym organy podatkowe, przekazując do ich kompetencji inicjatywę dowodową i wymuszając w ten sposób ich aktywność w sferze poszukiwania materiału dowodowego<sup>17</sup>. Organ podatkowy jest więc zobowiązany do

---

<sup>13</sup> D. Strzelec, *Dowody i postępowanie dowodowe w prawie podatkowym*, Warszawa 2015, s. 20–21.

<sup>14</sup> B. Adamiak [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, R. Małstalski, J. Zubrzycki, Wrocław 2003, s. 444; M. Masternak [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. B. Brzeziński, M. Kalinowski, M. Masternak, A. Olesińska, Toruń 2002, s. 426.

<sup>15</sup> K. Stanik, *Ciężar dowodu w postępowaniu podatkowym*, „Jurysdykcja Podatkowa” 2007, nr 4, s. 109.

<sup>16</sup> *Ordynacja podatkowa. Dowody w postępowaniu podatkowym*, red. R. Dowgier, Białystok 2013, s. 175.

<sup>17</sup> K. Stanik, *Ciężar dowodu...*, s. 110.

wyczerpującego zbadania wszelkich okoliczności faktycznych i prawnych związanych z określoną sprawą w celu odtworzenia jej rzeczywistego obrazu i uzyskania podstawy do trafnego zastosowania przepisu prawa<sup>18</sup>. W przypadku zaniechania czynności o charakterze obligatoryjnym organ dopuszcza się uchybienia zasadzie prawdy materialnej<sup>19</sup>.

Zdaniem autorki taki sposób rozłożenia ciężaru dowodu stanowi jeden z podstawowych gwarantów rzetelności i sprawiedliwości postępowania, gdyż określa, które fakty muszą zostać udowodnione i przez którą ze stron, ograniczając tym samym możliwość arbitralnych ocen organu. Jednocześnie prawidłowe ukształtowanie tej instytucji należy postrzegać jako realizację konstytucyjnego obowiązku działania organów na podstawie i w granicach prawa.

Stosownie do treści art. 191 o.p. dowody przeprowadzone przez organ podlegają jego swobodnej ocenie, przy czym organ może dać wiarę określonym dowodom, a innym nie, tym samym dać wiarę istnienia lub nieistnienia określonego stanu faktycznego, ewentualnie prawdziwości lub fałszywości twierdzenia o faktach<sup>20</sup>. Organ nie może uprzednio dyskwalifikować dowodu ani uznać go za bezcelowy, a jego przydatność ocenia dopiero po przeprowadzeniu dowodu. Ocena ta musi uwzględniać zgodność z normami konstytucyjnymi, w tym zasadą państwa prawnego, proporcjonalnością ingerencji oraz ochroną prywatności i autonomii informacyjnej podatnika<sup>21</sup>.

Zdaniem autorki rzetelne ustalanie stanu faktycznego oraz zgodna z prawem ocena dowodów są fundamentem przewidywalnych, stabilnych i legalnych decyzji organów podatkowych. W jej ocenie tak rozumiana procedura dowodowa zapewnia nie tylko prawidłowość formalną decyzji, lecz także chroni podatnika przed arbitralnością organów, umożliwiając adekwatną realizację zasady proporcjonalności ingerencji w jego prawa oraz wzmacniając zaufanie obywatela do państwa prawnego, co jest kluczowe z perspektywy konstytucyjnych standardów ochrony praw jednostki.

## **Zasada demokratycznego państwa prawnego a postępowanie dowodowe przed organami podatkowymi**

Pomimo braku bezpośredniej regulacji postępowania dowodowego w Konstytucji RP jego zasady należy rekonstruować przez pryzmat klauzuli demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP jako normy o charakterze

<sup>18</sup> W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 108.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z dnia 27 października 2005 r., sygn. FSK 2438/04, LEX nr 173107.

<sup>20</sup> Postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 26 maja 2017 r., sygn. III SA/GI 1627/16, LEX nr 2297553.

<sup>21</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 294.

generalnym, ograniczającej działania organów publicznych i nakładającej obowiązek działania „w granicach prawa”.

Z regulacji tej Trybunał Konstytucyjny oraz doktryna wyprowadzają zasadę zaufania obywatela do państwa i stanowionego prawa, która jest fundamentem normatywnym państwa prawnego<sup>22</sup>. Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego<sup>23</sup> wskazuje, że zasada ta realizuje się poprzez ochronę pewności prawa obejmującą przewidywalność przepisów, stabilność stosowania prawa oraz jasność mechanizmów odpowiedzialności organów państwowych. W literaturze przedmiotu termin *pewność prawa* wiązany jest z imperatywem lojalności państwa wobec obywatela, w szczególności w kontekście tworzenia i stosowania prawa w taki sposób, aby zapewnić obywatelom możliwość oparcia swoich decyzji na rzetelnym obrazie normatywnym<sup>24</sup>.

Z perspektywy postępowania dowodowego zasada demokratycznego państwa prawnego nakłada konkretne ograniczenia proceduralne: organy podatkowe nie mogą działać arbitralnie przy gromadzeniu i ocenie dowodów, lecz muszą respektować prawo podatnika do przewidywalności i transparentności procesu<sup>25</sup>. Podatnik powinien mieć realną możliwość przewidzenia, jakie środki dowodowe będą użyte i w jaki sposób oceniane.

Analiza konstytucyjnych standardów praworządności wskazuje, że praktyka organów podatkowych nie zawsze respektuje zasady państwa prawnego, dopuszczając wykorzystywanie dowodów o niezwyfikowanej legalności. Liberalna interpretacja art. 180 § 1 o.p. zwiększa ryzyko akceptacji takich dowodów, potencjalnie prowadząc do nadużywania uprawnienia dowodowego i ograniczenia ochrony praw obywatelskich.

Zasada demokratycznego państwa prawnego nakłada na organy podatkowe obowiązek prowadzenia postępowania dowodowego w sposób chroniący zaufanie podatnika do prawa. Z kolei realizacja tego warunku wymaga, by procedury dowodowe były stosowane w sposób zapewniający stabilność, przejrzystość i przewidywalność działań organów, stanowiąc wymóg efektywnej ochrony konstytucyjnych praw podatników<sup>26</sup>.

Zdaniem autorki zasada pewności prawa pełni szczególną rolę w postępowaniu podatkowym, gdyż wymusza na organach fiskalnych prowadzenie działań

<sup>22</sup> Wyrok TK z dnia 20 grudnia 1999 r., sygn. K 4/99, OTK ZU 1999, nr 7, poz. 165.

<sup>23</sup> Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r., sygn. P 3/00, LEX nr 41207; wyrok TK z dnia 8 maja 2020 r., sygn. SK 22/99, LEX nr 40328; wyrok TK z dnia 7 października 2021 r., sygn. K 3/21, LEX nr 3231776.

<sup>24</sup> E. Ruśkowski, *Kontrola tworzenia i stosowania prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP*, Warszawa 2006, s. 110.

<sup>25</sup> A. Mudrecki, *Rzetelny proces podatkowy*, Warszawa 2015, s. 13–14.

<sup>26</sup> A. Gomułowicz, *Zasada bezpieczeństwa prawnego podatnika w orzecznictwie sądownictwa administracyjnego*, „Przegląd Podatkowy” 2022, nr 6, s. 17–18.

dowodowych w sposób przewidywalny i transparentny. Ogranicza to ryzyko arbitralnych decyzji oraz nadużywania uprawnień dowodowych, a tym samym wzmacnia ochronę konstytucyjnych praw podatnika i zaufanie do państwa prawa.

## **Zasada prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie**

Zasada demokratycznego państwa prawnego wyprowadzana z konstytucyjnej klauzuli państwa prawnego znajduje swoje rozwinięcie w art. 121 § 1 o.p., który stanowi, że postępowanie podatkowe powinno być prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych. Zasada ta implikuje, iż postępowanie podatkowe nie może być traktowane wyłącznie jako formalny proces. Wymaga ono rzetelności merytorycznej, dopuszczania wnioskowanych przez stronę dowodów oraz zakazu pogarszania pozycji podatnika w razie powstania wątpliwości materialnoprawnych<sup>27</sup>.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zasada ta obliguje organy podatkowe do działania w sposób przewidywalny i transparentny, co sprzyja budowaniu zaufania jednostki do instytucji państwowych. Normy proceduralne nakładają na organy podatkowe obowiązek prowadzenia postępowania z należytą starannością i zapewnienia stronie dostępu do wyjaśnień i informacji koniecznych do efektywnego uczestnictwa w procedurze<sup>28</sup>. Zauważalne jest, że standardy te wykraczają poza sam wymóg legalności, obejmując szeroki katalog wartości takich procedur gwarancyjnych, jak transparentność, równość stron i stabilność procesowa<sup>29</sup>.

Orzecznictwo sądowe wielokrotnie potwierdza praktyczny wymiar art. 121 § 1 o.p. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 marca 2002 r.<sup>30</sup> wyraźnie podkreślił, że zasada zaufania nie ma charakteru wyłącznie postulatywnego, lecz stanowi realną normę prawną, której naruszenie może samodzielnie prowadzić do uchylecia decyzji, nawet jeśli nie doszło do naruszenia innych przepisów proceduralnych. Podobne podejście zaprezentowano w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 czerwca 2008 r.<sup>31</sup>, w którym wskazano, że zasada budzenia zaufania do organów podatkowych obejmuje obowiązek prowadzenia postępowania w sposób rzetelny, sprawiedliwy i zgodny z wartościami konstytucyjnymi. Również w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia

<sup>27</sup> D. Zalewski, *Kontrola podatkowa. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2018, s. 9–10.

<sup>28</sup> J. Kowalczyk, A. Mazur, *Zasada informowania stron w postępowaniu podatkowym*, „Monitor Podatkowy” 2011, nr 6, s. 23.

<sup>29</sup> K. Lasiński-Sulecki, W. Morawski, E. Prejs, *General principles of law and taxation*, „Review of European and Comparative Law” 2022, vol. 58, no. 3, s. 45.

<sup>30</sup> Wyrok NSA z dnia 26 marca 2002 r., sygn. III SA 3390/00, LEX nr 74365.

<sup>31</sup> Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. I FSK 783/07, LEX nr 468869.

25 listopada 2010 r.<sup>32</sup> zaakcentowano ścisły związek zasady zaufania z zasadą praworządności, podkreślając, że organ podatkowy powinien działać w granicach prawa oraz w sposób przewidywalny i transparentny. Z kolei nowsze orzecznictwo, m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z roku 22 maja 2025 r.<sup>33</sup>, wskazuje, że zasada zaufania obejmuje nie tylko ogólny sposób prowadzenia postępowania, lecz również takie jego elementy, jak obowiązek rzetelnego i starannego wyjaśniania sprawy, jednakowego traktowania stron w podobnych stanach faktycznych, zachowania proporcjonalności oraz zapewnienia podatnikowi pełnej informacji pozwalającej przewidzieć tok postępowania i możliwe skutki prawne. Sąd podkreślił, że naruszenie art. 121 § 1 o.p. może mieć miejsce także wtedy, gdy działania organu podważają poczucie bezpieczeństwa prawnego podatnika lub nie odpowiadają standardom uczciwości proceduralnej.

Zdaniem autorki kwestia uznania i wykorzystania dowodów w procedurze podatkowej też podlega rygorowi zasady zaufania. Pomimo tego, że organ podatkowy może uznać dowód za sprzeczny z prawem i odmówić jego dopuszczenia, to samo nielegalne pozyskanie materiału dowodowego nie musi oznaczać braku jego skutków prawnych. Po przeprowadzeniu dowodu organ nadal zobowiązany jest ocenić jego treść, a decyzja wydana w oparciu o dowód pozyskany z naruszeniem procedury powinna być poddana krytyce w świetle zasady zaufania, jeśli brak było wyjaśnienia procedury pozyskiwania dowodu. W literaturze podkreśla się, że oparcie rozstrzygnięcia na dowodach niezgodnych z prawem może generować potrzebę korekty decyzji – albo w trybach odwoławczych, albo w drodze skargi do sądów administracyjnych<sup>34</sup>, co pokazuje, że przestrzeganie procedury dowodowej jest niezbędne dla zapewnienia prawidłowości decyzji i ochrony praw podatnika.

W kontekście hipotezy badawczej, zgodnie z którą organy podatkowe w praktyce nie zawsze respektują konstytucyjne standardy weryfikacji legalności dowodów, to zasada pewności prawa stanowi kluczowy komponent ochrony konstytucyjnej, ponieważ zmusza organy podatkowe do prowadzenia postępowania w sposób przewidywalny, stabilny i oparty na jasnych regułach. Taki wymóg eliminuje możliwość arbitralnych decyzji administracyjnych i zapewnia ochronę praw podatnika zgodnie z konstytucyjnym porządkiem prawnym.

W literaturze wskazuje się, że przestrzeganie standardów postępowania dowodowego wymaga, aby organy podatkowe działały przewidywalnie, rzetelnie i transparentnie, co stanowi fundament zaufania podatnika oraz warunek sprawiedliwości proceduralnej<sup>35</sup>. Zdaniem autorki prowadzenie postępowania

---

<sup>32</sup> Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2010 r., sygn. II FSK 1271/09, LEX nr 745593.

<sup>33</sup> Wyrok NSA z dnia 22 maja 2025 r., sygn. I FSK 275/22, LEX nr 3897434.

<sup>34</sup> P. Pietrasz, *Podstawowe zagadnienia proceduralnego prawa podatkowego zawarte w Ordynacji podatkowej – stosowane przez gminne organy podatkowe*, Białystok 2009, s. 172.

<sup>35</sup> I. Nowak, *Zasada prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych. Teoria a orzecznictwo*, „Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu” 2010, nr 9, s. 167.

dowodowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych stanowi realny instrument ochrony konstytucyjnych praw podatnika i w pełni odpowiada tym standardom.

## Konstytucyjna zasada legalizmu w postępowaniu dowodowym

Zasada legalizmu, wynikająca z art. 7 Konstytucji RP, stanowi fundament praworządności i nakłada na organy podatkowe obowiązek działania wyłącznie w granicach prawa. W kontekście postępowania dowodowego oznacza to konieczność, by dowody były pozyskiwane, przeprowadzane i oceniane zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz przy użyciu metod dopuszczalnych prawem<sup>36</sup>. Organy podatkowe są zobowiązane do rzetelnego ustalenia stanu faktycznego przy jednoczesnym zbadaniu legalności materiału dowodowego, przy czym legalność obejmuje zarówno sposób pozyskania dowodu, jak i jego wykorzystanie w procesie decyzyjnym<sup>37</sup>.

Doktryna wyróżnia trzy podejścia do dowodów uzyskanych z naruszeniem przepisów proceduralnych. Pierwsze, restrykcyjne, zakłada całkowite wyłączenie takich dowodów z procesu rozstrzygania sprawy, nawet jeśli mogłyby mieć znaczenie dla ustalenia stanu prawnego. Drugie, liberalne, dopuszcza ich pełne wykorzystanie bez dodatkowych ograniczeń. Trzecie, pośrednie, przewiduje dopuszczenie dowodów nielegalnych wyłącznie pod określonymi warunkami – kluczowe znaczenie ma waga naruszenia procedury oraz wpływ tego naruszenia na wiarygodność i wartość dowodu w kontekście całości postępowania<sup>38</sup>.

Zdaniem autorki najbardziej spójne z konstytucyjnym wymogiem legalizmu jest podejście restrykcyjne, natomiast podejście pośrednie wymaga wyraźnego określenia precyzyjnych kryteriów, aby uniknąć arbitralności organów. Autorka przychyliła się do wyrażonego w doktrynie stanowiska, zgodnie z którym zastosowanie dowodów nielegalnych powinno być zawsze ograniczone i uzależniane również od tego, czy naruszenie przepisów proceduralnych nie podważa zaufania obywateli do organów państwowych<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> P. Rafińska, *Posłużenie się przez organ podatkowy dowodem pozyskanym z naruszeniem zasady legalizmu, czyli dowód sprzeczny z prawem w świetle ustawy*, „Monitor Podatkowy” 2020, nr 6, s. 3–4.

<sup>37</sup> M. Kopysciański, *Dokumenty elektroniczne gromadzone w toku postępowania podatkowego a powództwo o ustalenie istnienia bądź nieistnienia stosunku prawnego lub prawa wytoczone na podstawie art. 1891 k.p.c. (powództwo organu podatkowego)*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2023, No 4149, s. 89.

<sup>38</sup> K. Dąbrowski, *O dowodach nielegalnych z perspektywy artykułu 51 ustęp 4 Konstytucji RP*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 1 (71), s. 162.

<sup>39</sup> P. Kołek, *Dowód w postępowaniu podatkowym*, praca magisterska, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Kraków 2018, s. 110.

Zróźnicowanie stanowisk w kwestii dopuszczalności zastosowania dowodów uzyskanych z naruszeniem przepisów proceduralnych wskazuje na istotne ryzyko tolerowania nadużyć procesie gromadzenia dowodów. Szczególnie liberalna interpretacja art. 180 § 1 o.p. może prowadzić do sytuacji, w której organy faworyzują efektywność działania kosztem ochrony praw podatników. W świetle konstytucyjnej zasady legalizmu gwarancją ochrony tych praw jest ścisła wykładnia art. 180 § 1 o.p., zgodnie z którą dopuszczalne są tylko takie dowody, które mogą się przyczynić do wyjaśnienia sprawy, a nie są sprzeczne z prawem<sup>40</sup>.

Zasada legalizmu pełni w tym kontekście kluczową funkcję jako rzeczywiste ograniczenie użycia przez organy dowodów pozyskanych niezgodnie z prawem. Jej właściwa realizacja wymaga, aby organy podatkowe dokonywały selekcji i oceny materiału dowodowego z zachowaniem rygorów legalności. Takie podejście stanowi realną gwarancję ochrony konstytucyjnych praw podatnika w procedurze podatkowej.

W perspektywie *de lege ferenda* pożądane są regulacje, które jednoznacznie określą granice dopuszczalności dowodów nielegalnych – co nie tylko wyeliminowałoby ryzyko arbitralności organów, ale również przyczyniłoby się do zapewnienia spójności i przewidywalności praktyki stosowania prawa w postępowaniach podatkowych. Zdaniem autorki konieczne jest przyjęcie wyraźnych norm ustawowych, które jednoznacznie określałyby granice dopuszczalności wykorzystywania materiału dowodowego pozyskanego w sposób sprzeczny z prawem.

Przede wszystkim powinna zostać wprowadzona norma zakazująca użycia takich dowodów w procesie decyzyjnym – niezależnie od ich przydatności dla ustalenia stanu faktycznego. Ponadto ustawodawca winien określić zestaw obiektywnych kryteriów dopuszczalności dowodów, takich jak legalność ich pozyskania, poszanowanie praw jednostki, proporcjonalność ingerencji czy transparentność procedury, które musiałyby zostać spełnione przed dopuszczeniem dowodu. Dodatkowo organy powinny zostać zobowiązane do dokumentowania okoliczności pozyskania dowodów i sposobu ich wykorzystania, co umożliwiłoby kontrolę proceduralną prawidłowości postępowania dowodowego. Wreszcie, zasadnicze znaczenie miałyby ustanowienie domniemania na korzyść podatnika w sytuacjach wątpliwych: jeżeli legalność materiału dowodowego nie będzie możliwa do jednoznacznego potwierdzenia, dowód taki nie powinien być dopuszczony.

Zdaniem autorki wprowadzenie omawianych rozwiązań obejmujących zakaz wykorzystywania nielegalnie pozyskanych dowodów, określenie obiektywnych kryteriów dopuszczalności dowodów oraz ustanowienie domniemania na korzyść podatnika w sytuacjach wątpliwych przyczyniłoby się do zwiększenia przejrzystości postępowań, wzmocnienia zaufania obywateli do organów podatkowych oraz zapewnienia skutecznej ochrony konstytucyjnych praw podatników.

---

<sup>40</sup> P. Pietrasz, *Podstawowe zagadnienia...*, s. 186.

## Analiza przypadków naruszeń standardów postępowania dowodowego

W praktyce postępowań podatkowych pojawiają się przypadki, w których organy fiskalne wykorzystują materiał dowodowy pochodzący z innych postępowań – np. decyzje lub protokoły wydane wobec kontrahentów – jako podstawę rozstrzygnięcia wobec nowego podmiotu. Przykładem jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2023 r.<sup>41</sup> Potwierdził on, że organ podatkowy nie jest związany ustaleniami dokonanymi w postępowaniu wobec innego podatnika i musi dokonać samodzielnej i indywidualnej oceny materiału dowodowego zebranego w toku postępowania prowadzonego wobec konkretnego podatnika.

Kolejnym przykładem jest orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2011 r.<sup>42</sup>, w którym zaznaczył on, że sprzeczność dowodu z prawem może mieć charakter materialnoprawny albo procesowy, co oznacza, że dopuszczalność dowodu wymaga oceny nie tylko pod kątem jego przydatności, ale też zgodności z prawem. Wskazano m.in., że dowód naruszający tajemnicę skarbową lub bankową czy uzyskany z pominięciem obowiązkowych procedur dowodowych nie może być automatycznie uznany za wiarygodny. Z kolei Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 października 2019 r.<sup>43</sup> wskazał, że materiały i dokumenty zgromadzone w innym postępowaniu, choć dopuszczalne jako dowód, zgodnie z przepisami nie zwalniają organu z obowiązku rzetelnej oceny stanu faktycznego w sprawie prowadzonej wobec konkretnego podatnika.

Tego rodzaju orzecznictwo uwidacznia poważny problem systemowy: otwarty katalog środków dowodowych przewidziany w przepisach (np. możliwość sięgnięcia po materiały pochodzące z innych postępowań) przy braku klarownych kryteriów selekcji i weryfikacji ich legalności stwarza realne ryzyko, że organ podatkowy podejmie decyzję na podstawie materiałów, które nie zostały należyście zweryfikowane. W konsekwencji podatnik może zostać obciążony negatywnymi skutkami rozstrzygnięcia opartego na przesłankach pochodzących z odrębnej sprawy, co stoi w sprzeczności z zasadami sprawiedliwości proceduralnej i ochrony praw jednostki<sup>44</sup>. Orzeczenia te potwierdzają postulat, by organy podatkowe dokonywały selekcji dowodów także pod kątem legalności ich pochodzenia i procedury pozyskania, co wpisuje się w koncepcję realnej ochrony praw podatnika przed decyzjami opartymi na wątpliwych podstawach.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2023 r., sygn. II FSK 2899/20, LEX nr 3595046.

<sup>42</sup> Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2011 r., sygn. II FSK 1048/10, LEX nr 1099710.

<sup>43</sup> Wyrok NSA z dnia 8 października 2019 r., sygn. II FSK 906/19, LEX nr 2757202.

<sup>44</sup> D. Strzelec, *Zasada bezpośredniości gromadzenia materiału dowodowego w sprawach podatkowych*, „Monitor Podatkowy” 2012, nr 10, s. 19–27.

Dodatkowo obserwuje się zjawisko przekształcania czynności sprawdzających w quasi-postępowania dowodowe<sup>45</sup>. Organy podatkowe wzywają podatników do przekazywania obszernej dokumentacji czy żądają udzielenia rozległych informacji, co *de facto* przeradza się w postępowanie dowodowe bez gwarancji proceduralnych typowych dla kontroli podatkowej. Zdaniem autorki instrumentalne wykorzystanie procedury „czynności sprawdzających” jako zamiennika formalnego postępowania dowodowego podważa zasadę praworządności i zaufania do organów, gdyż podatnik traci możliwość realnego udziału w postępowaniu dowodowym, a organ może opierać decyzję na materiale, który nie przeszedł rzetelnej, obiektywnej i transparentnej weryfikacji.

W świetle wskazanych okoliczności zasadna wydaje się krytyczna analiza opisywanych praktyk oraz podjęcie działań prawnych zmierzających do wzmocnienia norm proceduralnych poprzez ustanowienie obowiązku dokumentowania procedury gromadzenia dowodów. W ten sposób możliwa byłaby rzetelna weryfikacja zgodności materiału dowodowego z prawem zarówno pod kątem legalności jego pozyskania, jak i legalności jego wykorzystania, tak jak przewiduje to art. 180 § 1 o.p. Taki wymóg dokumentacyjny zapewniłby realną kontrolę proceduralną i zmniejszył ryzyko arbitralnego wykorzystywania dowodów sprzecznych z prawem, gwarantując skuteczną ochronę praw podatnika.

## Podsumowanie

Postępowanie podatkowe jako forma administracyjnego władztwa państwa stawia podatnika w pozycji nierównorzędnej wobec organu podatkowego. W związku z tym ochrona jego praw konstytucyjnych, w szczególności prawa do rzetelnego procesu, wymaga, by działania organów fiskalnych w procesie dowodowym były prowadzone w sposób przewidywalny, transparentny i zgodny z zasadami państwa prawnego<sup>46</sup>. Obejmuje to stosowanie wyłącznie procedur dopuszczonych prawem, połączone ze skrupulatną kontrolą legalności i proporcjonalności zarówno gromadzenia, jak i wykorzystywania materiału dowodowego.

Analiza postępowania dowodowego w procedurze podatkowej ujawnia, że brak ustawowej definicji dowodu oraz otwarty katalog środków dowodowych sprzyjają nadużyciom. Może dochodzić do arbitralnego gromadzenia materiału albo nieproporcjonalnej ingerencji w sferę prywatności podatnika<sup>47</sup>, co zagraża

---

<sup>45</sup> <https://www.ggi.com/news/tax-controversy/abuse-of-verification-activities-by-tax-authorities-in-poland> (9.12.2025).

<sup>46</sup> A. Tatar, *Wybrane zasady techniki prawodawczej jako element realizacji standardu praworządności w tworzeniu przepisów ustawy o podatku akcyzowym*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2023, nr 3, s. 97.

<sup>47</sup> W. Chróścielewski, *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego* [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010, s. 97.

zasadom państwa prawnego i rzetelności procesu<sup>48</sup>. Pomimo obowiązku weryfikacji legalności dowodu praktyka często nie zapewnia jego rzetelnej oceny, a konstytucyjne gwarancje podatnika – w tym prawo do sprawiedliwego postępowania – pozostają niewystarczająco zabezpieczone<sup>49</sup>.

W świetle norm konstytucyjnych granicą dopuszczalności dowodów musi być ich zgodność z prawem zarówno pod względem legalności pozyskania, jak i sposobu ich wykorzystania. Gdy organy podatkowe operują dowodami o wątpliwej legalności, ich decyzje tracą legitymację proceduralną, co uzasadnia stanowisko, że takie dowody nie mogą być dopuszczalne. W konsekwencji konstytucyjna zasada legalizmu powinna stanowić realną barierę przed dopuszczalnością takich dowodów w procesie decyzyjnym.

Tym samym przy podejmowaniu każdej decyzji podatkowej organ powinien dokonywać selekcji i oceny materiału dowodowego z zachowaniem rygorów legalności, tj. weryfikować, czy dowody zostały pozyskane w przewidzianym prawem trybie i czy ich późniejsze wykorzystanie nie narusza praw jednostki. Tylko wtedy możliwe będzie skuteczne zagwarantowanie ochrony praw podatnika, w tym prawa do rzetelnego i sprawiedliwego postępowania.

W perspektywie *de lege ferenda* zasadne byłoby wypracowanie ujednoczonego stanowiska organów podatkowych, zgodnie z którym dowody sprzeczne z prawem nie mogą być dopuszczalne w procesie decyzyjnym niezależnie od tego, czy formalne uchybienia miały wpływ na wynik sprawy. Taka interpretacja stanowiłaby skuteczną konstytucyjną gwarancję chroniącą przed dowolnością dowodową i wzmocniłaby zaufanie podatników do państwa prawa i stanowionego przez nie prawa.

## Bibliografia

- Adamiak B. [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, R. Mastalski, J. Zubrzycki, Wrocław 2003.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Bobrus-Nowińska E., *General Principles of Law and Tax Procedure as a Source of Protection of the Taxpayer's Rights*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, t. 24, nr 3.
- Brzeziński B., *O zagadnieniu delimitacji norm materialnoprawnych i proceduralnych w prawie podatkowym* [w:] *Ius Suum Quisque. Studia prawnofinansowe. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Waclawowi Goronowskiemu*, Warszawa 2005.
- Chmaj M., Urbaniak M., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 2*, Warszawa 2022.
- Chróścielewski W., *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego* [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010.

<sup>48</sup> M. Chmaj, M. Urbaniak, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 2*, Kraków 2022, s. 78.

<sup>49</sup> E. Bobrus-Nowińska, *General Principles of Law and Tax Procedure as a Source of Protection of the Taxpayer's Rights*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2019, t. 24, nr 3, s. 45.

- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Dąbrowski K., *O dowodach nielegalnych z perspektywy artykułu 51 ustęp 4 Konstytucji RP*, „Prze-  
gląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 1(71).
- Dębowska-Romanowska T., *Pojęcie i znaczenie konstytucjonalizacji ustroju i systemu finansowego państwa* [w:] *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego*, red. P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz, Białystok 2010.
- Dzwonkowski H., Zgierski Z., *Procedury podatkowe*, Warszawa 2006.
- Gomułowicz A., *Zasada bezpieczeństwa prawnego podatnika w orzecznictwie sądownictwa administracyjnego*, „Przełąd Podatkowy” 2022, nr 6.
- Kmieciak R., *Prawo dowodowe. Zarys wykładu*, Kraków 2005.
- Kołek P., *Dowód w postępowaniu podatkowym*, praca magisterska, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Kraków 2018.
- Kopyściański M., *Dokumenty elektroniczne gromadzone w toku postępowania podatkowego a powództwo o ustalenie istnienia bądź nieistnienia stosunku prawnego lub prawa wytoczone na podstawie art. 1891 k.p.c. (powództwo organu podatkowego)* „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2023, No 4149.
- Kosikowski C., *Prawo finansowe. Część ogólna*, Warszawa 2003.
- Kowalczyk J., Mazur A., *Zasada informowania stron w postępowaniu podatkowym*, „Monitor Podatkowy” 2011, nr 6.
- Lasiński-Sulecki K., Morawski W., Prejs E., *General principles of law and taxation*, „Review of European and Comparative Law” 2022, vol. 58, no. 3.
- Mastalski R., Zubrzycki J., *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Wrocław 2001.
- Masternak M. [w:] *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, red. B. Brzeziński, M. Kalinowski, M. Masternak, A. Olesińska, Toruń 2002.
- Mudrecki A., *Rzetelny proces podatkowy*, Warszawa 2015.
- Nowak I., *Zasada prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych. Teoria a orzecznictwo*, „Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu” 2010, nr 9.
- Ordynacja podatkowa. Dowody w postępowaniu podatkowym*, red. R. Dowgier, Białystok 2013.
- Ordynacja podatkowa. Stan obecny i kierunki zmian*, red. R. Dowgier, Białystok 2015.
- Pietrasz P., *Podstawowe zagadnienia proceduralnego prawa podatkowego zawarte w Ordynacji podatkowej – stosowane przez gminne organy podatkowe*, Białystok 2009.
- Rafińska P., *Posłużenie się przez organ podatkowy dowodem pozyskanym z naruszeniem zasady legalizmu, czyli dowód sprzeczny z prawem w świetle ustawy*, „Monitor Podatkowy” 2020, nr 6.
- Ruśkowski E., *Kontrola tworzenia i stosowania prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP*, Warszawa 2006.
- Słownik języka polskiego*, t. I, red. M. Szymczak, Warszawa 1978–1981.
- Stanik K., *Ciążar dowodu w postępowaniu podatkowym*, „Jurysdykcja Podatkowa” 2007, nr 4.
- Strzelec D., *Dowody i postępowanie dowodowe w prawie podatkowym*, Warszawa 2015.
- Strzelec D., *Dowody sprzeczne z prawem w postępowaniu podatkowym*, „Przełąd Podatkowy” 2009, nr 1.
- Strzelec D., *Zasada bezpośredniości gromadzenia materiału dowodowego w sprawach podatkowych*, „Monitor Podatkowy” 2012, nr 10.
- Tatara A., *Wybrane zasady techniki prawodawczej jako element realizacji standardu praworządności w tworzeniu przepisów ustawy o podatku akcyzowym*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2023, nr 3.
- Zalewski D., *Kontrola podatkowa. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2018.
- Zalewski D., *Naruszenie tajemnicy skarbowej a legalność postępowania podatkowego*, „Monitor Podatkowy” 2019, nr 11.

## Streszczenie

W publikacji podjęto próbę określenia konstytucyjnych ram dopuszczalności stosowania w postępowaniu podatkowym dowodów pozyskanych w sposób niezgodny z prawem. Postawiono hipotezę, że obecne regulacje Ordynacji podatkowej oraz praktyka organów podatkowych nie zapewniają wystarczającej ochrony praw jednostki wynikających z Konstytucji RP, w szczególności w odniesieniu do zasady proporcjonalności, prawa do prywatności oraz wymogu działania w ramach państwa prawnego. W analizie zastosowano metodę dogmatycznoprawną oraz przeprowadzono badanie orzecznictwa sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego. Uzyskane wyniki wskazują na potrzebę doprecyzowania konstytucyjnych granic stosowania dowodów pozyskanych z naruszeniem prawa, aby zapewnić spójność praktyki oraz wzmocnić procesowe gwarancje dla podatników.

*Słowa kluczowe:* Konstytucja RP, prawo podatkowe, ochrona podatnika, ordynacja podatkowa, dowód sprzeczny z prawem

## **CONSTITUTIONAL RESTRICTIONS ON THE USE OF ILLEGALLY OBTAINED EVIDENCE IN TAX PROCEEDINGS**

### Summary

The publication seeks to define the constitutional boundaries for the admissibility of evidence obtained in violation of the law in tax proceedings. It is hypothesized that the current provisions of the Tax Ordinance and the practice of tax authorities do not provide adequate protection of individual rights guaranteed by the Constitution of the Republic of Poland, particularly with regard to the principle of proportionality, the right to privacy, and the requirement to act within the framework of the rule of law. The analysis employs the dogmatic-legal method and examines case law from administrative courts and the Constitutional Tribunal. The findings indicate the need to clarify the constitutional limits on the use of unlawfully obtained evidence in order to ensure consistency in practice and to strengthen procedural safeguards for taxpayers.

*Keywords:* Constitution of the Republic of Poland, tax law, taxpayer protection, Tax Ordinance, evidence contrary to law

## Wojciech Sarnik

Uniwersytet Śląski w Katowicach  
ORCID: 0009-0002-7300-2392

# PRAWO PRZECIW PROPAGANDZIE – POLSKIE I ŁOTEWSKIE PRZEPISY ZAKAZUJĄCE UŻYWANIA SYMBOLI NAWIĄZUJĄCYCH DO ROSYJSKIEJ AGRESJI NA UKRAINĘ

## Wprowadzenie

Rosyjska pełnoskalowa agresja na Ukrainę z 24 lutego 2022 r. niewątpliwie zachwiała poczuciem bezpieczeństwa części społeczności międzynarodowej, w szczególności państw Europy Środkowo-Wschodniej. Działania zarówno Unii Europejskiej jako całości, jak i poszczególnych państw członkowskich skupiły się przede wszystkim na zastosowaniu sankcji o charakterze gospodarczym, jednak nasilenie rosyjskiej propagandy, będącej elementem wojny informacyjnej, nie ograniczało się do działań w przestrzeni medialnej państw biorących udział w wojnie. Ten fakt skłonił część państw Unii Europejskiej również do innego rodzaju działań mających być odpowiedzią na agresję. 29 marca 2022 r. minister spraw zagranicznych Ukrainy, Dmytro Kuleba, wezwał wszystkie państwa do kryminalizacji znaku „Z” będącego symbolem wsparcia dla rosyjskiej inwazji<sup>1</sup>. Niedługo potem wiele państw zdecydowało się na penalizację używania symboli nawiązujących do agresji rosyjskiej na państwo ukraińskie<sup>2</sup>.

Niniejsze opracowanie skupia się przede wszystkim na scharakteryzowaniu dwóch norm prawnych, które w sferze funkcjonalnej odpowiadają na ten sam problem, a mianowicie używanie symboli dotyczących rosyjskiej agresji. Chodzi tutaj o art. 16 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach

---

<sup>1</sup> D. Kuleba, „I call on all states to criminalize the use of the ‘Z’ symbol as a way to publicly support Russia’s war of aggression against Ukraine. ‘Z’ means Russian war crimes, bombed out cities, thousands of murdered Ukrainians. Public support of this barbarism must be forbidden”. <https://x.com/DmytroKuleba/status/1508686459880062977> (7.08.2025).

<sup>2</sup> Państwa, które zdecydowały się na penalizację tych symboli, zostały wskazane w pracy: I. Marandici, *Z-Propaganda and Semiotic Resistance: Contesting Russia’s War Symbols in Moldova and Beyond*, „Comparative Southeast European Studies” 2023, vol. 71, no. 4, s. 597–602.

w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego<sup>3</sup> i art. 13<sup>1</sup> ustawy Administratīvo sodu likums par pārkāpumiem pārvaldes, sabiedriskās kārtības un valsts valodas lietošanas jomā<sup>4</sup>. Trzeba wskazać, że liczba prac poruszających temat wymienionych przepisów obecnie jest ograniczona, ponieważ są one relatywnie nowe, a także zakres tematyczny wydaje się być niszowy, jednak zagadnienie jest na tyle interesujące, że warto się nad nim pochylić ze względu na odmienność rozwiązań przyjętych przez ustawodawców Polski i Łotwy. Rozwiązania te mogą stanowić inspirację dla przyszłych zmian. Ponadto należy nadmienić, że istnieją też inne przepisy zarówno w polskim, jak i łotewskim porządku prawnym, które pośrednio lub bezpośrednio odnoszą się do problemu używania symboli dotyczących rosyjskiej agresji na Ukrainę. Ze względu na klarowność analizy będą one przywoływane wyłącznie dla lepszego zrozumienia ich relacji z art. 16 ustawy o szczególnych rozwiązaniach oraz art. 13<sup>1</sup> ustawy Administratīvo sodu likums.

## Regulacje polskie

Ustawa o szczególnych rozwiązaniach jest aktem prawnym, który w art. 16 w bezpośredni sposób porusza problematykę używania symboli wspierających rosyjską agresję na Ukrainę<sup>5</sup>. Została ona wydana 13 kwietnia, ogłoszona 15 kwietnia, a jej wejście w życie miało miejsce 16 kwietnia 2022 r., co wskazuje na bardzo krótkie *vacatio legis*<sup>6</sup>. Wynikało to z chęci szybkiego wprowadzenia ustawy, która skoncentrowana jest przede wszystkim na przepisach mających zagwarantować skuteczność sankcji gospodarczych nałożonych na Rosję i Białoruś. Artykuł 16 ustawy o szczególnych rozwiązaniach posiada nietypową strukturę, która sprowadza się do podzielenia go na dwa ustępy, z czego pierwszy określa hipotezę oraz dyspozycję normy sankcjonowanej, natomiast drugi – sankcję przewidzianą

<sup>3</sup> T.j. Dz.U. 2025, poz. 514 (dalej: ustawa o szczególnych rozwiązaniach).

<sup>4</sup> Administratīvo sodu likums par pārkāpumiem pārvaldes, sabiedriskās kārtības un valsts valodas lietošanas jomā (Prawo o karach administracyjnych za naruszenia w dziedzinie administracji, porządku publicznego i używania języka państwowego; tłum. własne tytułu) – ustawa z 7 maja 2020 r., <https://likumi.lv/ta/en/en/id/314808-law-on-administrative-penalties-for-offences-in-the-field-of-administration-public-order-and-use-of-the-official-language> (7.08.2025), dalej: Administratīvo sodu likums. Strona likumi.lv zawiera akty prawne przetłumaczone na język angielski, które będą wykorzystywane w tym opracowaniu. Podmiotem dokonującym tłumaczenia tekstów ustaw na język angielski jest Valsts valodas centrs (Centrum Języka Państwowego), które jest instytucją podległą Ministrowi Sprawiedliwości Łotwy.

<sup>5</sup> Pełne brzmienie art. 16 ustawy o szczególnych rozwiązaniach: „1. Zakazuje się stosowania, używania lub propagowania symboli lub nazw wspierających agresję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. 2. Kto narusza zakaz, o którym mowa w ust. 1, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2”.

<sup>6</sup> Tę informację można uzyskać z art. 25 ustawy o szczególnych rozwiązaniach.

za naruszenie zakazu zawartego w ust. 1. Należy zgodzić się z poglądem przedstawionym w komentarzu M. Królikowskiego, S. Kędziora i M. Tyszki<sup>7</sup>, wskazującym na to, że taka konstrukcja przepisu jest niezgodna z art. 75 ust. 1 rozporządzenia Zasady techniki prawodawczej<sup>8</sup> i należałoby dokonać syntezy ust. 1 i 2. Wpłynęłoby to z pewnością pozytywnie na czytelność przepisu.

Jeżeli chodzi o przedmiot ochrony przestępstwa z art. 16 ustawy o szczególnych rozwiązaniach, to warto wskazać na jego opis według A. Lewny, który zaznacza, że jest nim „bezpieczeństwo narodowe w aspekcie zabezpieczenia porządku publicznego przed wpływem działań należących do sfery wojny informacyjnej prowadzonej ze strony Federacji Rosyjskiej. (...) bliższym przedmiotem ochrony są prawa mniejszości konkretnej grupy narodowościowej – ludności ukraińskiej”<sup>9</sup>. Przestępstwo opisane w art. 16 ustawy o szczególnych rozwiązaniach ma charakter powszechny, należy do występków umyślnych i jest bezskutkowe. Artykuł 16 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach przewiduje trzy czynności czasownikowe: propagowanie, używanie oraz stosowanie. Jak zauważa Lewna, tylko w przypadku propagowania nie ma większych wątpliwości co do znaczenia tej czynności czasownikowej, która zawiera element obiektywny polegający na czynnościach rozpowszechniających daną treść, jak i element subiektywny polegający na pozytywnym nastawieniu do rozpowszechnianej treści, przy jednoczesnym zamiarze przekonania innych osób<sup>10</sup>. Natomiast używanie i stosowanie wydaje mu się semantycznie tożsame i najpewniej nie zawiera w sobie elementu subiektywnego<sup>11</sup>. Ze stanowiskiem dotyczącym semantycznej tożsamości dwóch czynności czasownikowych należy się zgodzić. Nie posiadają one definicji ustawowych, a różnica w ich znaczeniu nie może być w zadowalający sposób ustalona na podstawie przepisów o podobnym charakterze, więc warto byłoby dokonać redukcji liczby znamion czasownikowych zawartych w art. 16 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach.

W piśmiennictwie znajduje się odmienne ujęcie dotyczące tych czynności czasownikowych, które stara się ustalić różnicę pomiędzy tymi pojęciami<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> M. Królikowski, S. Kędzior, M. Tyszka, *Ustawa o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego. Komentarz* [w:] *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Ustawa sankcyjna. Komentarz*, red. M. Dyl, M. Królikowski, Warszawa 2024, s. 891–892.

<sup>8</sup> Zasady techniki prawodawczej – rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (t.j. Dz.U. 2016, poz. 283).

<sup>9</sup> A. Lewna, *Kiedy wojenny zapal może zaszkodzić. Kilka uwag o przestępstwie z art. 16 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 6, s. 90–91.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 92–93.

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

<sup>12</sup> M. Królikowski, S. Kędzior, M. Tyszka (*Ustawa o szczególnych...*, s. 892) w swoim komentarzu starają się rozróżnić każdą z czynności czasownikowych.

M. Królikowski, S. Kędzior i M. Tyszka definiują symbole lub nazwy wspierające agresję jako „każde tekstowe lub graficzne wyrażenie przynajmniej aprobującego stanowiska odnoszącego się do agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. W szczególności znakiem takim będzie symbol «Z»”. Z kolei A. Lewna stwierdza, że „symbol zatem lub nazwa wedle swojego funkcjonującego w świadomości społecznej swoistego znaczenia ma «wspierać» agresję wojenną Rosji (...) niezależnie nawet od tego, czy dany symbol lub nazwa zostaną użyte lub zastosowane jako forma poparcia agresji przez sprawcę przestępstwa”<sup>13</sup>. Autorzy prac naukowych, opisując element normy, jakimi są symbole lub nazwy, przywołują te znamiona zbiorczo, nie różnicując ich treści<sup>14</sup>. Jeżeli chodzi o sankcję, to art. 16 ust. 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach przewiduje grzywnę, ograniczenie wolności lub pozbawienie wolności do 2 lat.

Należy nadmienić, że istnieją inne przepisy, które przynajmniej częściowo obejmują zakres kryminalizacji zawartej w art. 16 ustawy o szczególnych rozwiązaniach. Są to z pewnością normy zawarte w Kodeksie karnym<sup>15</sup>, w art. 117 § 3<sup>16</sup> odnoszącym się do zakazu publicznego nawoływania do wszczęcia wojny napastniczej lub publicznego pochwalania wszczęcia lub prowadzenia takiej wojny, a także art. 256 § 1a<sup>17</sup> w części dyspozycji dotyczącej publicznego propagowania ideologii nawołującej do użycia przemocy w celu wpłynięcia na życie polityczne lub społeczne i art. 256 § 2<sup>18</sup> w części dyspozycji dotyczącej celowego rozpowszechniania poprzez produkcję, utrwalanie, sprowadzanie, nabywanie, zbywanie, oferowanie, przechowywanie, posiadanie, prezentowanie, przewożenie lub przesyłanie druku, nagrania lub innego przedmiotu zawierającego treść będącą ideologią nawołującą do użycia przemocy w celu wpływania na życie polityczne lub społeczne<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*; A. Lewna, *Kiedy wojenny zapal...*, s. 93.

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

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. 2025, poz. 383).

<sup>16</sup> Pełne brzmienie art. 117 § 3: „Kto publicznie nawołuje do wszczęcia wojny napastniczej lub publicznie pochwała wszczęcie lub prowadzenie takiej wojny, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”.

<sup>17</sup> Pełne brzmienie 256 § 1a: „Tej samej karze podlega, kto publicznie propaguje ideologię nazistowską, komunistyczną, faszystowską lub ideologię nawołującą do użycia przemocy w celu wpływania na życie polityczne lub społeczne”.

<sup>18</sup> Pełne brzmienie 256 § 2: „Karze określonej w § 1 podlega, kto w celu rozpowszechniania produkuje, utrwała lub sprowadza, nabywa, zbywa, oferuje, przechowuje, posiada, prezentuje, przewozi lub przesyła druk, nagranie lub inny przedmiot, zawierające treść określoną w § 1 lub 1a albo będące nośnikiem symboliki nazistowskiej, komunistycznej, faszystowskiej lub innej totalitarnej, użyte w sposób służący propagowaniu treści określonej w § 1 lub 1a”.

<sup>19</sup> Na nachodzenie się zakresu kryminalizacji zawartej w art. 16 ustawy o szczególnych rozwiązaniach na powyższe przepisy zwrócili uwagę w swoim komentarzu: M. Królikowski, S. Kędzior, M. Tyszka, *Ustawa o szczególnych...*, s. 891.

## Kontekst i regulacje lotewskie

Pełnoskalowa agresja na Ukrainę zaostriżyła antyrosyjski kurs Republiki Łotewskiej w dziedzinie polityki wewnętrznej. Potrzeba podjęcia zauważalnej reakcji przez łotewskie władze nie była wywołana wyłącznie przez terytorialną bliskość z Federacją Rosyjską. Równie istotny jest czynnik demograficzny. W 2022 r. Rosjanie stanowili najliczniejszą mniejszość narodową na Łotwie. Było to 454 350 osób, co przy ludności Łotwy w liczbie 1 875 757 osób daje w zaokrągleniu 24,2% całej populacji kraju<sup>20</sup>. Ten fakt stanowi podłoże dla napięć na tle narodowościowym i strachu przed zajęciem obszarów silnie zaludnionych przez mniejszość rosyjską. Łotewskie władze zdecydowały się odpowiedzieć na pełnoskalową agresję w formie różnorodnych działań legislacyjnych<sup>21</sup>, w tym tych odnoszących się do wprowadzania norm zakazujących symboli prorosyjskich<sup>22</sup>.

Nowelizacja z 31 marca 2022 r. Administratīvo sodu likums<sup>23</sup> wprowadza art. 13<sup>1</sup> zawierający zakaz używania symboli pochwalających agresję militarną i zbrodnie wojenne. Nowelizacja ta została ogłoszona 19 kwietnia, a jej wejście w życie miało miejsce 3 maja 2022 r.<sup>24</sup> Zakazane zachowanie obejmuje używanie symboli agresji militarnej oraz zbrodni wojennych w miejscach publicznych z wyjątkiem przypadków, w których sprawca nie miał intencji usprawiedliwiania

---

<sup>20</sup> Obliczenia własne na podstawie danych uzyskanych ze strony Urzędu Statystycznego Republiki Łotewskiej, [https://data.stat.gov.lv/pxweb/en/OSP\\_PUB/START\\_POP\\_IR\\_IRE/IRE010/table/tableViewLayout1](https://data.stat.gov.lv/pxweb/en/OSP_PUB/START_POP_IR_IRE/IRE010/table/tableViewLayout1) (10.08.2025).

<sup>21</sup> Zob. B. Chmielewski, *Para w gwizdek. Późna desowietyzacja Łotwy*, „Komentarze Ośrodka Studiów Wschodnich” 2024, nr 569, s. 6–7; T. Rostoks, K.E. Kanasta, *Foreign and Domestic Policy Implications of Latvia's Reaction to Russia's Aggression against Ukraine*, „Journal on Baltic Security” 2023, vol. 9, no. 2.

<sup>22</sup> Obecnie oprócz art. 13<sup>1</sup> Administratīvo sodu likums istnieją inne regulacje dotyczące zakazu symboli prorosyjskich. Mowa tutaj o art. 4<sup>1</sup> ust. 1 pkt 4 i 4<sup>2</sup> Publisku izklaides un svētku pasākumu drošības likums, a także o art. 10 ust. 2 pkt 4 i 6 oraz art. 11 ust. 2 Par sapulcēm, gājieniem un piketiēm. Odnoszą się one jedynie do pewnych wąskich dziedzin życia społecznego. Streszczając, Publisku izklaides un svētku pasākumu drošības likums odnosi się do wydarzeń upamiętniających, uroczystości, imprez sportowych i rozrywkowych, a Par sapulcēm, gājieniem un piketiēm dotyczy organizowania zgromadzeń, marszów i pikiet. Publisku izklaides un svētku pasākumu drošības likums – ustawa z 16 czerwca 2005 r., <https://likumi.lv/ta/en/en/id/111963-law-on-the-safety-of-public-entertainment-and-festivity-events> (13.08.2025). Par sapulcēm, gājieniem un piketiēm – ustawa z 16 stycznia 1997 r., <https://likumi.lv/ta/en/en/id/42090-on-meetings-processions-and-pickets> (13.08.2025).

<sup>23</sup> Grozījumi Administratīvo sodu likumā par pārkāpumiem pārvaldes, sabiedriskās kārtības un valsts valodas lietošanas jomā – tekst ustawy nowelizującej z 31 marca 2022 r., <https://likumi.lv/ta/id/331720-grozijumi-administrativo-sodu-likuma-par-parkapumiem-parvaldes-sabiedriskas-kartibas-un-valsts-valodas-lietosanas-joma> (11.08.2025).

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

lub pochwalania tego typu naruszenia<sup>25</sup>. Ustawodawca zastosował pojęcie *miejsc publiczne* posiadające definicję w art. 2 ust. 2, które zauważalnie ogranicza zakres kryminalizacji<sup>26</sup>. Osoba odpowiedzialna za złamanie prawa wedle art. 13<sup>1</sup> Administratīvo sodu likums będzie odpowiadała za wykroczenie administracyjne, które zostało opisane w Administratīvās atbildības likums<sup>27</sup>. Jest tak, ponieważ ustawa odnosi się do innego rodzaju odpowiedzialności niż ta przewidziana w łotewskim Kodeksie karnym<sup>28</sup>. W art. 5 ust. 3 tej ustawy określono, że za czyny przewidziane w ustawie powstaje odpowiedzialność administracyjna, chyba że grozi za nie odpowiedzialność karna<sup>29</sup>. Wynika z tego, że art. 13<sup>1</sup> Administratīvo sodu likums może być zastosowany, gdy zachowanie polegające na używaniu symboli pochwalających agresję militarną i zbrodnie wojenne nie podlega odpowiedzialności karnej<sup>30</sup>. Natomiast znajdujące się w tym przepisie pojęcie *intencja* jest elementem, który jest nietypowy dla obecnego kierunku obranego przez litewskie prawo wykroczeń administracyjnych ze względu na trudność przy wykazywaniu intencji u osób prawnych<sup>31</sup>. Dlatego warto poważnie zastanowić się

---

<sup>25</sup> Pełne brzmienie art. 13<sup>1</sup> w tłumaczeniu na język angielski: „For the use of symbols glorifying military aggression and war crimes in a public place, except for cases when there is no intention to justify or glorify such crimes, a warning or a fine up to seventy units of fine shall be imposed on a natural person, but on a legal person – up to five hundred and eighty units of fine”.

<sup>26</sup> Pełne brzmienie art. 2 ust. 2 w tłumaczeniu na język angielski: „Within the meaning of this Law, a public place is any place which, regardless of the actual form of its use or ownership, serves for the provision of joint needs and interests of the society and which is available, for a fee or free of charge, to any natural person who is not the owner, possessor, holder, paid employee of the relevant place, or to another person whose presence in the relevant place is related to the performance of work duties”.

<sup>27</sup> Administratīvās atbildības likums (Prawo o odpowiedzialności administracyjnej, tłum. własne tytułu) – ustawa z 25 października 2018 r., <https://likumi.lv/ta/en/en/id/303007-law-on-administrative-liability> (7.08.2025).

<sup>28</sup> Krimināllikums (Kodeks karny Łotwy, tłum. własne tytułu) – ustawa z 17 czerwca 1998 r., <https://likumi.lv/ta/en/en/id/88966-criminal-law> (7.08.2025).

<sup>29</sup> Pełne brzmienie art. 5 ust. 3 w tłumaczeniu na język angielski: „Administrative liability for the offences specified in a law or binding regulations of local governments shall arise, unless criminal liability is imposed for such offences”.

<sup>30</sup> Chodzi tu przede wszystkim o kolizję art. 13<sup>1</sup> Administratīvo sodu likums z art. 74<sup>1</sup> łotewskiego Kodeksu karnego. Fragment art. 74<sup>1</sup> w tłumaczeniu na język angielski: „For a person who commits public glorification of genocide, crime against humanity, crime against peace or war crime or who commits public glorification, denial, acquittal or gross trivialisation of committed genocide, crime against humanity, crime against peace or war crime, including genocide, crime against humanity, crime against peace or war crime against the Republic of Latvia and its inhabitants committed by the U.S.S.R. or Nazi Germany, the applicable punishment is the deprivation of liberty for a period of up to five years or temporary deprivation of liberty, or probationary supervision, or community service, or fine”.

<sup>31</sup> Zob. J. Briede, E. Danovskis, *Administrative Law in Latvia* [w:] *Comparative Administrative Law Perspectives from Central and Eastern Europe*, red. I. Deviatnikovaitė, London 2024, s. 91.

nad zasadnością umieszczenia tego terminu w tym przepisie albo nad samą zasadnością wyboru reżimu odpowiedzialności administracyjnej. Jeżeli chodzi o kary za naruszenie zakazu, który został zawarty w art. 13<sup>1</sup> Administratīvo sodu likums, to ustawodawca przewiduje upomnienie lub karę pieniężną w wysokości do 70 stawek dla osób fizycznych oraz do 580 stawek dla osób prawnych<sup>32</sup>.

## Porównanie regulacji

Przegląd regulacji będących tematem przewodnim tego opracowania pozwala na wyciągnięcie pewnych elementów wspólnych. Porównywane przepisy powstały w okresie następującym bezpośrednio po rozpoczęciu przez Federację Rosyjską pełnoskalowej agresji na Ukrainę i było to podyktowane próbą odpowiedzi na problem wpływu prorosyjskiej propagandy wojennej na inne państwa. Nie należy również pomijać wartości w przestrzeni symbolicznej, jaką posiadają obydwie regulacje. Są one niewątpliwie wyrazem solidarności z Ukrainą i dowodem potępienia dla rosyjskiej agresji. Ich podobieństwo uwidacznia się również przez to, że w miarę syntetyczny sposób ujmują istotę normy, unikając zbędnej kazyistyki, a także w tym, że w ich skład wchodzi znamiona deskryptywne, które spełniają wymóg realizacji zasady określoności prawa. Warto też wspomnieć o podobieństwie w postaci ogólnosprawczego charakteru obydwu regulacji oraz wykorzystania czynności czasownikowej używania.

Jednak najbardziej interesujące okazały się różnice w regulacjach. Po pierwsze, łotewski art. 13<sup>1</sup> został włączony do wcześniej istniejącej Administratīvo sodu likums i stał się jej częścią, w Polsce zaś norma z art. 16 ustawy o szczególnych rozwiązaniach została wprowadzona w nowej, szczególnej ustawie razem z przepisami mającymi zagwarantować skuteczność sankcji ekonomicznych nałożonych na Rosję i miała wyjątkowo krótkie *vacatio legis*, ponieważ weszła w życie już dzień po jej ogłoszeniu. Natomiast art. 13<sup>1</sup> Administratīvo sodu likums wszedł w życie przy standardowym okresie *vacatio legis*, zawartym w art. 64 zd. 2 Konstytucji Łotwy<sup>33</sup>, wynoszącym 14 dni po podpisaniu ustawy. Co ważne, reżimy odpowiedzialności w porównywanych przepisach są całkowicie odmienne. Artykuł 16 ustawy o szczególnych rozwiązaniach podlega reżimowi odpowiedzialności karnej, a art. 13<sup>1</sup> Administratīvo sodu likums – reżimowi odpowiedzialności administracyjnej. Skutkuje to m.in. stosowaniem odmiennego prawa procesowego. Warto zauważyć, że w łotewskim postępowaniu dotyczącym wykroczeń administracyjnych to upoważniony organ jest decyzyjny w kwestii tego, czy wszcząć

---

<sup>32</sup> Jedna stawka wynosi 5 euro, a minimalna liczba stawek dla osób fizycznych i prawnych to 2. Zob. art. 16 ust. 2 i 3 Administratīvās atbildības likums.

<sup>33</sup> Latvijas Republikas Satversme (Konstytucja Republiki Łotewskiej) – akt z dnia 15 lutego 1922 r., <https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/lotwa.html> (12.08.2025).

postępowanie oraz czy zastosować karę<sup>34</sup>. Przez to może zdecydować, czy w danym przypadku celowe jest pociągnięcia danej osoby do odpowiedzialności administracyjnej i zastosowanie kary. Natomiast polski proces karny posługuje się zasadą legalizmu, więc właściwy organ zobowiązany jest do działania z urzędu niezależnie od jego oceny celowości ścigania.

Artykuł 16 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach zawiera aż trzy czynności czasownikowe, których znaczenie (w przypadku używania i stosowania) jest niejasne i niepotrzebnie komplikuje budowę normy. Wydaje się, że istnieje możliwość innego ujęcia tego przepisu, a przez to uniknięcia zarzutu naruszenia zasady *nullum crimen sine lege certa* w warstwie semantycznej, a także zapewnienia lepszej zrozumiałości dla odbiorców normy, w tym tych nieposiadających wykształcenia prawniczego. Natomiast art. 13<sup>1</sup> Administratīvo sodu likums korzysta wyłącznie z znamienia czasownikowego używania, co wydaje się rozsądnym rozwiązaniem. Jak pokazuje art. 13<sup>1</sup> Administratīvo sodu likums, również dobrze można ograniczyć się do jednej czynności czasownikowej, jednocześnie znacząco upraszczając regulację. W art. 13<sup>1</sup> Administratīvo sodu likums zastosowano znamię miejsca publicznego, które skutkuje legalnością zachowania opisanego w tym przepisie, jeżeli dochodzi do niego w przestrzeni prywatnej. Natomiast art. 16 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach nie zawiera ani znamienia miejsca publicznego, ani innego znamienia modalnego, które spełniałoby podobną funkcję, co należy ocenić negatywnie ze względu na nadmierne ograniczanie konstytucyjnie gwarantowanej wolności słowa. Artykuł 16 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach wykorzystuje pojęcie *agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę*, które jest wysoce skonkretyzowane w porównaniu do agresji militarnej i zbrodni wojennych z art. 13<sup>1</sup> Administratīvo sodu likums. Pomimo tego, że łotewska ustawa w wyraźny sposób powstała w odpowiedzi na rosyjską agresję na Ukrainę, to dzięki wprowadzeniu pojęć *agresja militarna* i *zbrodnie wojenne*, pozwala ona na zastosowanie art. 13<sup>1</sup> Administratīvo sodu likums również w przypadku, gdy państwem agresorem lub stroną dopuszczającą się zbrodni wojennych będzie inne państwo niż Rosja (np. Białoruś), a także gdy zaatakowany podmiot będzie innym państwem niż Ukraina (np. Polska). Jest to wyraz większej uniwersalności normy, która zostaje wprowadzona z myślą o innych zagrożeniach mogących nadejść w przyszłości i nie odnosi się wyłącznie do doraźnej potrzeby zareagowania na wynikłe wydarzenie. Należy zatem docenić to rozwiązanie i zaproponować zastosowanie podobnego w polskim porządku prawnym. Jeżeli wprowadzimy tę modyfikację, to trzeba zrezygnować z umiejscowienia normy w ustawie o szczególnych rozwiązaniach i przenieść ją do Kodeksu karnego ze względu na zmianę charakteru tej normy na bardziej uniwersalną, a przez to niepasującą już do zbyt wąskiej tematyki ustawy o szczególnych rozwiązaniach. W wyniku tego art. 16 ustawy o szczególnych rozwiązaniach

---

<sup>34</sup> J. Briede, E. Danovskis, *Administrative Law...*, s. 91–92.

przestałby być potrzebny i mógłby zostać usunięty. Pozytywnym skutkiem tej zmiany byłoby też to, że sama ustawa o szczególnych rozwiązaniach byłaby bardziej jednolita tematycznie i skupiała się wyłącznie na zabezpieczeniu realizacji sankcji gospodarczych.

Przechodząc do sankcji, można stwierdzić, że kar przewidzianych w art. 16 ust. 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach jest więcej i są wyraźnie dotkliwsze. Obejmują grzywnę w wysokości od 100 do 540 stawek dziennych, ograniczenie wolności od 3 miesięcy do 2 lat oraz pozbawienie wolności od miesiąca do 2 lat. Natomiast środki reakcji związanej z naruszeniem art. 13<sup>1</sup> Administratīvo sodu likums mają wyłącznie wolnościowy charakter i obejmują upomnienie lub karę pieniężną w wysokości od 2 do 70 stawek w przypadku osób fizycznych oraz od 2 do 580 stawek w przypadku osób prawnych. Znaczna różnica w rodzajach i wysokości kar wynika z tego, że art. 13<sup>1</sup> Administratīvo sodu likums ma być w założeniu stosowany w przypadkach, w których nie ma podstaw do pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności karnej<sup>35</sup>. Pozwala to na dostosowanie reakcji państwa do stopnia szkodliwości kryminalizowanego zachowania.

## Podsumowanie

Rosyjska pełnoskalowa agresja na Ukrainę zmotywowała zarówno Polskę, jak i Łotwę do działań legislacyjnych mających na celu przeciwdziałanie propagandzie wojennej poprzez wprowadzenie zakazu używania symboli prorosyjskiej agresji. Niniejsze opracowanie ukazało odmiennosc rozwiązań, które zdecydowano się przyjąć do porządków prawnych tych państw. Ogólnym wnioskiem wyłaniającym się z tej analizy jest to, że norma zawarta w art. 13<sup>1</sup> Administratīvo sodu likums zdaje się cechować wyższym poziomem spójności z resztą systemu prawa oraz mniejszą ilością wadliwych rozwiązań legislacyjnych niż art. 16 ustawy o szczególnych rozwiązaniach. Właśnie dlatego należy zalecić polskiemu ustawodawcy rozważenie znowelizowania art. 16 ustawy o szczególnych rozwiązaniach ze względu szereg wątpliwości, które zostały wskazane w tej analizie i w pracach innych autorów badających tę normę<sup>36</sup>. Warto dokonać zmiany szczególnie ze względu na to, że zapadają już wyroki z tego artykułu<sup>37</sup>, a polskie społeczeństwo zasługuje na zdecydowanie lepszą jakość prawa karnego.

---

<sup>35</sup> Np. gdy osoba nosi T-shirt z symbolem „Z” w miejscu publicznym, ale jednocześnie nie wypełnienia znamion przewidzianych przez art. 74<sup>1</sup> łotewskiego Kodeksu karnego.

<sup>36</sup> M. Królikowski, S. Kędzior, M. Tyszka, *Ustawa o szczególnych...*, s. 891–892; A. Lewna, *Kiedy wojenny zapal...*, s. 86–101.

<sup>37</sup> Przykładem może być wyrok SO Krakowie w sprawie „zaciągu do grupy Wagnera”. Zob. <https://krakow.so.gov.pl/komunikat-prasowy-dotyczacy-wyroku-wydanego-w-sprawie-iii-k-11124-tzw-zaciagu-do-grupy-wagnera,new,mg.256,258.html,3125> (18.08.2025).

## Bibliografia

- Briede J., Danovskis E., *Administrative Law in Latvia* [w:] *Comparative Administrative Law Perspectives from Central and Eastern Europe*, red. I. Deviatnikovaitė, London 2024.
- Chmielewski B., *Para w gwizdek. Późna desowietyzacja Łotwy*, „Komentarze Ośrodka Studiów Wschodnich” 2024, nr 569.
- Domańska M., *Neototalitarny projekt Putina: sytuacja polityczna w Rosji*, „Komentarze Ośrodka Studiów Wschodnich” 2023, nr 489.
- [https://data.stat.gov.lv/pxweb/en/OSP\\_PUB/START\\_\\_POP\\_\\_IR\\_\\_IRE/IRE010/table/tableViewLaout1](https://data.stat.gov.lv/pxweb/en/OSP_PUB/START__POP__IR__IRE/IRE010/table/tableViewLaout1) (10.08.2025).
- <https://krakow.so.gov.pl/komunikat-prasowy-dotyczacy-wyroku-wydanego-w-sprawie-iii-k-11124-tzw-zaciagu-do-grupy-wagnera,new,mg,256,258.html,3125> (18.08.2025).
- <https://likumi.lv/ta/en/en/id/111963-law-on-the-safety-of-public-entertainment-and-festivity-events> (13.08.2025).
- <https://likumi.lv/ta/en/en/id/303007-law-on-administrative-liability> (7.08.2025).
- <https://likumi.lv/ta/en/en/id/314808-law-on-administrative-penalties-for-offences-in-the-field-of-administration-public-order-and-use-of-the-official-language> (7.08.2025).
- <https://likumi.lv/ta/en/en/id/42090-on-meetings-processions-and-pickets> (13.08.2025).
- <https://likumi.lv/ta/en/en/id/88966-criminal-law> (7.08.2025).
- <https://likumi.lv/ta/id/331720-grozijumi-administrativo-sodu-likuma-par-parkapumiem-parvaldes-sabiedriskas-kartibas-un-valsts-valodas-lietosanas-joma> (11.08.2025).
- <https://x.com/DmytroKuleba/status/1508686459880062977> (7.08.2025).
- Królikowski M., Kędzior S., Tyszcza M., *Ustawa o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego. Komentarz* [w:] *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Ustawa sankcyjna. Komentarz*, red. M. Dyl, M. Królikowski, Warszawa 2024.
- Lewna A., *Kiedy wojenny zapal może zaszkodzić. Kilka uwag o przestępstwie z art. 16 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego*, „Prokuratura i Prawo” 2023, nr 6.
- Marandici I., *Z-Propaganda and Semiotic Resistance: Contesting Russia's War Symbols in Moldova and Beyond*, „Comparative Southeast European Studies” 2023, vol. 71, no. 4.
- Matvejevs A., *Administratīvā atbildība kā viens no juridiskās atbildības veidiem*, „Administratīvā un Kriminālā Justīcija” 2019, nr 3/4(88/89).
- Rostoks T., Kanasta K.E., *Foreign and Domestic Policy Implications of Latvia's Reaction to Russia's Aggression against Ukraine*, „Journal on Baltic Security” 2023, vol. 9, no. 2.
- Sagatienė D., Wójcik A., Rhein-Fischer P., *Banning Russian War Symbols in Lithuania, Germany, and Poland*, <https://cris.mruni.eu/cris/handle/007/46214> (22.08.2025).
- Terehovich V., Nimande E., *Historyczne odrębności rozwoju prawa karnego na Łotwie*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2009, t. 7.
- Treļš Ē., *Normatīvā regulējuma problēmājutājumi lietās par naida izraisīšanu*, „Jurista Vārds” 2022, nr 25/26(1239/1240).
- Treļš Ē., Mihailovs I.J., *The Concept of Loyalty in Legal Regulation in the Republic of Latvia: Current Situation and Challenges*, „Journal of the University of Latvia. Law” 2023, no. 16.

## Streszczenie

Rosyjska pełnoskalowa agresja na Ukrainę znacząco zachwiała poczuciem bezpieczeństwa w wielu państwach, zwłaszcza w Europie Środkowo-Wschodniej. Reakcje tych państw przybrały

różnorodne formy, w tym inicjatyw mających na celu przeciwdziałanie rosyjskiej propagandzie. Niniejsza analiza koncentruje się na porównaniu dwóch stosunkowo nowych regulacji prawnych wprowadzonych w Polsce i na Łotwie, dotyczących zakazu używania symboli związanych z rosyjską agresją na Ukrainę. Autor podejmuje próbę oceny skuteczności tych rozwiązań oraz wskazuje możliwe kierunki ich dalszej modyfikacji.

*Słowa kluczowe:* prawo karne, prawo polskie, prawo łotewskie, propaganda, symbol, używanie, propagowanie, rosyjska agresja

## **LAW AGAINST PROPAGANDA – POLISH AND LATVIAN REGULATIONS PROHIBITING THE USE OF SYMBOLS REFERRING TO RUSSIAN AGGRESSION OF UKRAINE**

### Summary

The full-scale Russian aggression against Ukraine has significantly undermined the sense of security in many countries, particularly those in Central and Eastern Europe. The responses of these countries have taken various forms, including initiatives aimed at countering Russian propaganda. This study focuses on a comparative analysis of two relatively recent legal regulations adopted in Poland and Latvia, which address the prohibition of using symbols associated with Russian aggression against Ukraine. The author seeks to assess the effectiveness of these measures and to outline potential directions for their further development.

*Keywords:* penal law, Polish law, Latvian law, propaganda, symbol, use, propagation, Russian aggression

**Dominika Skoczylas**

Uniwersytet Szczeciński

ORCID: 0000-0003-1231-8078

**PRAWO DO CYBERBEZPIECZEŃSTWA  
W KONTEKŚCIE PRAWA DO DOBREJ ADMINISTRACJI  
(E-ADMINISTRACJI)****Modernizacja administracji publicznej –  
determinanty funkcjonowania e-administracji**

Transformacja cyfrowa ukształtowała nowy sposób (model) administrowania sprawami publicznymi znany pod pojęciem *e-administracja*. Informatyzacja administracji publicznej stała się warunkiem *sine qua non* załatwiania spraw publicznych. Można się pokusić o stwierdzenie, że nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne ukształtowały trend e-administracji na miarę XXI w. Elektroniczny sposób zarządzania jest ściśle związany z innowacyjnością usług w sektorze publicznym. W odniesieniu do innowacji w administracji publicznej należy się zgodzić z A. Puczko, która wskazuje, że oprócz zmian technologicznych konieczne są również te o charakterze organizacyjnym „w samej administracji, tj. w sferze ustrojowej oraz w sferze jej działań wewnętrznych, jak i na zewnątrz”<sup>1</sup>. Niewątpliwie innowacyjność wymaga synergii wielu komponentów, co w szerszej perspektywie zapewnia dostępność, transparentność i wysoką jakość świadczonych e-usług. Nie można jednak zapomnieć o tym, że filary e-administrowania, podobnie jak w przypadku administracji w ujęciu klasycznym, stanowią zasady obiektywizmu, proporcjonalności i praworządności.

W nawiązaniu do powyższego należałoby zadać pytanie, czy informatyzacja administracji osiągnęła już taki poziom rozwoju, który satysfakcjonuje zarówno jej wewnętrzne struktury (urzędy), jak i podmioty korzystające z usług e-administracji (petentów). Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna z uwagi

<sup>1</sup> A. Puczko, *Model otwartej innowacji w administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, red. B. Kowalczyk, K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, M. Tabernačka, I. Sierpowska, E. Skorczyńska, Wrocław 2024, s. 607.

na to, że ocena funkcjonowania e-administracji opiera się na subiektywnym odczuciu podmiotu co do jej efektywnego (bądź nieefektywnego) i skutecznego (bądź nieskutecznego) działania. Za kluczowe należy uznać to, że rozwój usług elektronicznych zakłada nie tylko usprawnienie realizacji usług publicznych dla obywateli (głównie w ramach tzw. administracji świadczącej, ale też pozwala czy służy „optymalizacji różnego rodzaju procesów zachodzących wewnątrz aparatu administracyjnego”<sup>2</sup>. Modernizacja administracji publicznej uwarunkowana jest nie tylko zmianami technologicznymi, ale również natury prawnej, organizacyjnej, społeczno-gospodarczej czy wreszcie finansowej. Skądinąd interesujący pogląd wyraża K. Wasilewski, który działalność administracji publicznej utożsamia ze „stabilnością operacyjną” (ciągłość świadczenia usług publicznych) oraz „elastycznością adaptacyjną” (dostosowanie technologiczne)<sup>3</sup>. Oczywiście informatyzacja administracji publicznej jest procesem długofalowym i wieloaspektowym, co jest szczególnie widoczne w kontekście wyzwań czy barier związanych z jej wdrożeniem.

Technologie informacyjno-komunikacyjne zapewniają nie tylko szybszą i tańszą obsługę spraw administracyjnych, ale również pozwalają na wdrożenie zasad e-partycypacji czy dostępności cyfrowej dla osób ze szczególnymi potrzebami. O ile pierwsze z nich stanowią podstawowe zalety elektronizacji usług publicznych, o tyle kwestia e-partycypacji i dostępności cyfrowej wynika z nowoczesnego modelu zarządzania, administracji efektywnej, włączającej, zapewniającej równy dostęp do usług, sprzyjającej integracji, promującej obywatelski wzorzec postępowania w zakresie współdecydowania o sprawach publicznych. Niewątpliwie e-partycypacja jest jednym z fundamentalnych wyznaczników e-demokracji, co znajduje swój wyraz przede wszystkim w aktywnym „zaangażowaniu obywateli w proces podejmowania i realizowania decyzji politycznych za pośrednictwem narzędzi elektronicznych”<sup>4</sup>. Nie dziwi zatem zauważalny wzrost korzystania z prawa dostępu do e-informacji publicznej (np. z Biuletynu Informacji Publicznej<sup>5</sup>) czy zainteresowanie ponownym wykorzystywaniem informacji sektora publicznego<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> S. Dudzik, *Podstawy prawne działania e-administracji a ochrona danych osobowych* [w:] *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa, Kraków 2022, s. 15.

<sup>3</sup> K. Wasilewski, *E-administracja w Polsce: determinanty rozwoju i bariery wdrożeniowe*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2025, nr 2, s. 96.

<sup>4</sup> N. Lubik-Reczek, I. Kapsa, M. Musiał-Karg, *Elektroniczna partycypacja obywatelska w Polsce. Deklaracje i opinie Polaków na temat e-administracji i e-głosowania*, Poznań 2020, s. 24.

<sup>5</sup> Biuletyn Informacji Publicznej to urzędowy publikator teleinformatyczny, którego celem jest powszechne udostępnianie informacji publicznej w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Zob. art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2022, poz. 902 ze zm.).

<sup>6</sup> Powszechnie dostępny system teleinformatyczny służący do udostępniania informacji sektora publicznego w celu ponownego wykorzystywania oraz danych prywatnych w celu wykorzystywania to portal danych. Zob. art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego (Dz.U. 2023, poz. 1524).

Na znaczeniu zyskują również e-doręczenia, e-konsultacje i e-wnioski. Współcześnie rozważania na temat e-partycypacji obejmują też wymagania dostępności cyfrowej (m.in. stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych) czy wymagania dotyczące treści, przeglądu i aktualizacji deklaracji dostępności stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych oraz ich publikacji<sup>7</sup>. Dostępność cyfrowa stała się „swoistym medium służącym niwelowaniu społecznej izolacji”<sup>8</sup> jej beneficjentów, tj. osób ze szczególnymi potrzebami. Tak rozumiany z jednej strony rozwój inteligentny, z drugiej sprzyjający włączeniu społecznemu pozostaje w symbiozie z podstawowymi zasadami (wartościami) mającymi swe źródło w prawie do dobrej administracji.

Aspekty e-administrowania oparte na zasadach obiektywizmu, proporcjonalności i rzecz jasna praworządności pozwalają urzeczywistnić postulat prawa do dobrej administracji, choć w zmodernizowanej formie prawa do dobrej e-administracji. Z drugiej strony pogłębiona informatyzacja usług publicznych stanowi wyzwanie zarówno pod kątem prawnym, jak i technologicznym. Podstawowym problemem są cyberzagrożenia, które mogą wpłynąć negatywnie na funkcjonowanie infrastruktury krytycznej, świadczenie usług kluczowych i bezpieczeństwo użytkowników środowiska online. Tym samym refleksji wymaga problematyka informatyzacji usług publicznych w dobie cyberzagrożeń. Badając przedmiotowe zagadnienie, należy najpierw odwołać się do pierwotnych założeń prawa do dobrej administracji, następnie wskazać, jak powinno się traktować zagadnienie cyberbezpieczeństwa w kontekście tego prawa. Celem artykułu jest wskazanie, w jaki sposób rozwój nowych technologii oddziałuje na aktualną politykę administracji publicznej w kwestii zapewnienia cyberbezpieczeństwa. Z uwagi na to, że administracja publiczna na gruncie dyrektywy NIS2 została uznana za sektor świadczący usługi kluczowe, prawo do cyberbezpieczeństwa stanowi obecnie zasadniczą determinantę prawa do dobrej administracji (e-administracji), które podlega szczególnej ochronie prawnej. Przyjęte metody badawcze obejmują analizę podstawowych aktów prawnych (prawa unijnego i krajowego) oraz literatury przedmiotu.

## Prawo do dobrej administracji

Z perspektywy obywatela najważniejszą cechą administracji publicznej jest dostępność usług i sprawna realizacja zadań publicznych. Administracja charakteryzuje się władztwem administracyjnym (imperium), które pozwala na rozstrzygnięcie

---

<sup>7</sup> Por. art. 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz.U. 2023, poz. 1440).

<sup>8</sup> A. Rogacka-Łukasik, *Wybrane środki służące zapewnieniu dostępności cyfrowej dla osób z niepełnosprawnościami* [w:] *Aksjologiczne i prawne aspekty niepełnosprawności*, red. A. Drabarz, Białystok 2020, s. 211.

sprawy w sposób jednostronny (władczy) przez organ. Obecnie na znaczeniu zyskuje służebna rola administracji, tzw. administracja świadcząca, której podstawowym celem jest zaspokajanie potrzeb (oczekiwań) obywateli<sup>9</sup>, a która ukierunkowana jest na realizację zadań użyteczności publicznej w kluczowych sektorach, np. ochrony zdrowia, pomocy społecznej czy transportu publicznego. J. Korczak wskazuje wprost tzw. konstytucyjne podstawy funkcji usługodawczej administracji publicznej, do których oprócz naczelnej zasady praworządności<sup>10</sup> zalicza również m.in. zasady pomocniczości, godności człowieka, sprawiedliwości społecznej, współdziałania władz publicznych czy decentralizacji<sup>11</sup>. Nie ulega wątpliwości, że wyeksponowane powyżej zasady konstytucyjne stanowią kwintesencję dobrej administracji.

Dobra administracja to administracja umożliwiająca realizację dobra wspólnego, z którym immanentnie związane jest świadczenie usług w konkretnej sprawie, na rzecz danej społeczności czy człowieka. Można zatem powiedzieć, że osadzenie koncepcji prawa do dobrej administracji wyłącznie na prawie jest niepełne, gdyż nie odzwierciedla „społecznego wymiaru prawa”<sup>12</sup>. Takie spojrzenie na administrację publiczną pozwala na sformułowanie wniosku, że prawo do dobrej administracji, które opiera się na fundamentalnych zasadach prawa, takich jak m.in. praworządność, bezstronność czy szybkość postępowania, ma kluczowe znaczenie w kontekście swego rodzaju „dobrostanu petenta”. Przedmiotowy dobrostan należy jednak rozumieć dwutorowo, bowiem z perspektywy urzędnika będzie oznaczał kompleksowe wyjaśnienie sprawy, zaś ze strony petenta – załatwienie jej w sposób dla niego jak najbardziej korzystny (oczekiwany). Warto też zwrócić uwagę na to, że prawo do dobrej administracji wzmacnia zaufanie obywateli zarówno do organów administracji publicznej, jak i stanowionego (i stosowanego) przez nich prawa<sup>13</sup>. Przekonanie do rzetelności, skuteczności, efektywności i wiarygodności działań administracji publicznej determinuje wzrost poczucia bezpieczeństwa, a to stanowi jeden z wyznaczników dobrej administracji<sup>14</sup>. Zasada zaufania uczestników postępowania do władzy

---

<sup>9</sup> J. Smarż, P. Śwital, *Przyjazna administracja elektroniczna* [w:] *Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024, s. 298–299.

<sup>10</sup> Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483) stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

<sup>11</sup> J. Korczak, *Funkcja usługodawcza administracji publicznej w świetle konstytucyjnych zasad ustrojowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4(74), s. 114–117.

<sup>12</sup> S. Fundowicz, *Administracja publiczna w świetle nauczania św. Tomasza z Akwinu i jego odczytania przez personalizm*, „Studia Prawnoustrojowe” 2025, nr 68, s. 90.

<sup>13</sup> J. Węglińska, *Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji*, „Prawo w Działaniu. Sprawy cywilne” 2020, nr 42, s. 175–176.

<sup>14</sup> J. Smarż, *Zasada pogłębiania zaufania obywateli do administracji publicznej jako fundament postępowania administracyjnego*, „Prawo i Więzy” 2025, nr 1(54), s. 508.

publicznej<sup>15</sup> jest jedną z podstawowych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, której nieodzownie towarzyszą zasady: praworządności (art. 6 k.p.a.), prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych (art. 7a k.p.a.), adekwatności, proporcjonalności (art. 7b k.p.a.), udzielania informacji (art. 9 k.p.a.), wysłuchania stron (art. 10 k.p.a.), wyjaśniania zasadności przesłanek (art. 11 k.p.a.), szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.), polubownego rozstrzygnięcia kwestii spornych (art. 13 k.p.a.), pisemności (art. 14 k.p.a.), oceny działania urzędów (art. 14a k.p.a.), dwuinstancyjności (art. 15 k.p.a.), trwałości decyzji (art. 16 k.p.a.).

Należy zdecydowanie podkreślić, że częściami składowymi dobrej administracji są nie tylko zasady prawa, ale również skuteczność i efektywność działania przedstawicieli władzy, co przekłada się na odpowiedni styl zarządzania (administrowania). Ten z kolei determinowany jest potrzebami społeczno-gospodarczymi i postępem technologicznym. Skądinąd kluczowe wydaje się zachowanie równowagi pomiędzy wykonaniem prawa przez urzędników a realizacją interesu obywatela. Zgodzić należy się zatem z poglądem, że „działaniom administracji towarzyszy człowiek”, a „dobra administracja to dobrze stosowane prawo przez dobrze przygotowanego do pracy urzędnika”<sup>16</sup>. Standardy dobrej administracji promuje i wyznacza Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej<sup>17</sup>. Określono w nim zasady dobrego administrowania, które należy interpretować jako obowiązki administracji publicznej wobec obywateli. Można powiedzieć, że stanowi on transparentne wytyczne dla urzędników, co niewątpliwie wpływa na jakość świadczonych usług publicznych. Rozpatrując powyższe kwestie szerzej, warto wskazać, że zasady określone w Kodeksie mają wymiar *stricte* prawny, ale także aksjologiczny. Pierwszy z nich należy odczytywać przede wszystkim przez pryzmat takich zasad, jak m.in. zasada praworządności (art. 4 Kodeksu), niedyskryminowania (art. 5 Kodeksu), proporcjonalności (art. 6 Kodeksu), zakazu nadużywania uprawnień (art. 7 Kodeksu), bezstronności i niezależności (art. 8 Kodeksu), obiektywności (art. 9 Kodeksu), odpowiadania na pisma w języku obywatela (art. 13 Kodeksu), prawa wysłuchania i do złożenia oświadczeń (art. 16 Kodeksu), stosownego terminu podjęcia decyzji (art. 17 Kodeksu) i obowiązku uzasadniania

---

<sup>15</sup> Art. 8 § 1 ustawy dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2025, poz. 1691), dalej: k.p.a., stanowi, że organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

<sup>16</sup> B. Kozicka, E. Pierzchała, *Dobre praktyki w działaniu administracji: spotkania prakseologii i idei w sferze wewnętrznej iw otoczeniu administracji [w:] Prawo administracyjne jako miejsce spotkań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, red. B. Kowalczyk, K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, M. Tabernacka, I. Sierpowska, E. Skorczyńska, Wrocław 2024, s. 724.

<sup>17</sup> Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej przyjęty przez Parlament Europejski dnia 6 września 2001 r., Decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej z 29 września 2011 r. (Dz. Urz. UE C 285 z 29 września 2011 r., s. 3), dalej: Kodeks.

decyzji (art. 18 Kodeksu) czy prawa do złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 26 Kodeksu). Z kolei wymiar aksjologiczny immanentnie związany jest z usposobieniem urzędnika, jego postawą, etyką wykonywania zawodu. W ślad za P. Skrzydlewskim należałoby wskazać, że „etos i sama etyka zawodowa nie istnieją w urzędach z racji arbitralnej decyzji jakiejś władzy, ale z racji przyczyny celowej, motywu”, którym „jest dobro wspólne – cel polityki i cel działania całej administracji”<sup>18</sup>. W tym zakresie należy wspomnieć o zasadach uczciwości (art. 11 Kodeksu<sup>19</sup>) i uprzejmości (art. 12 Kodeksu<sup>20</sup>). Oczywiście wszystkie wskazane w Kodeksie zasady pozostają ze sobą w trwałej symbiozie i muszą być przestrzegane przez urzędników. Postępowanie w sposób zgodny z zasadami wyrażonymi w Kodeksie przyczynia się do uwiarygodnienia działań podejmowanych przez urzędników i wzmacnia zaufanie do administracji publicznej *sensu stricto*.

## **Prawo do cyberbezpieczeństwa jako prawo do dobrej administracji (e-administracji)**

Mówiąc o prawie do dobrej administracji, nie można pominąć zmian, jakie na przestrzeni ostatnich lat miały miejsce w administracji publicznej. W tym aspekcie należy poruszyć wątek informatyzacji usług publicznych, który ukształtował nowy sposób funkcjonowania administracji publicznej, tj. e-administrację. Realizacja zadań publicznych przy użyciu środków komunikacji elektronicznej nie jest możliwa bez stosownych zmian natury prawnej, organizacyjnej i technologicznej. Co za tym idzie, niezbędna stała się modernizacja struktur administracji publicznej, a także wzmocnienie kompetencji cyfrowych urzędników. Powyższe działania są niezbędne z uwagi na zapewnienie jak najlepszej jakości usług publicznych uwzględniających potrzeby interesariuszy – członków społeczeństwa informacyjnego. Petent, który korzysta z dobrodziejstw transformacji cyfrowej, stawia konkretne wymagania wobec administracji publicznej, do których należą m.in.: całodobowa dostępność do różnorodnych usług publicznych, transparentność działań administracji publicznej, personalizacja i automatyzacja usług oraz bezpieczeństwo (cyberbezpieczeństwo) procedur

---

<sup>18</sup> P. Skrzydlewski, *Cnoty społeczne w administracji publicznej a etos urzędnika*, „Facta Simonidis” 2022, nr 15(1), s. 169.

<sup>19</sup> Zasada uczciwości oznacza, że urzędnik działa w sposób bezstronny, uczciwy i rozsądny.

<sup>20</sup> Art. 12 Kodeksu stanowi, że urzędnik jest usłużny, zachowuje się właściwie i uprzejmie i pozostaje dostępny w kontaktach z ogółem społeczeństwa. Ponadto stara się być w jak największym stopniu pomocny oraz odpowiadać na skierowane do niego pytania zgodnie z obowiązkami zawodowymi członka personelu. W przypadku braku właściwości powinien kierować obywatela do urzędnika właściwego, a gdy popełni błąd, który narusza prawa lub interesy jednostki, ma obowiązek złożyć stosowne przeprosiny.

administracyjnych<sup>21</sup>. Rzecz jasna, efektywna e-administracja uwzględnia postęp technologiczny. Tym samym oprócz tworzenia portali *stricte* informacyjnych wprowadza się elektroniczne systemy teleinformatyczne umożliwiające obsługę petenta i stałą komunikację z administracją oraz wdraża aplikacje mobilne, z których można korzystać za pomocą urządzeń mobilnych<sup>22</sup>. Przykładami powyższych rozwiązań są m.in. elektroniczna platforma usług administracji publicznej (ePUAP)<sup>23</sup>, Biuletyn Informacji Publicznej czy aplikacja mObywatel 2.0<sup>24</sup>. Ze względu na coraz większe zastosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w administracji publicznej oraz popularność e-usług wśród członków społeczeństwa informacyjnego należy wziąć pod uwagę pewne wyzwania w obszarze cyberbezpieczeństwa e-administracji.

Prawo do dobrej administracji trzeba też rozpatrywać pod kątem koncepcji *good goverance* (dobrego rządzenia). Jej części składowe stanowią takie zasady, jak praworządność, przejrzystość, rzetelność, terminowość, dostęp do informacji publicznej. Akcentowane jest także to, że proces decyzyjny powinien odbywać się zgodnie z zasadami sprawiedliwości i partycypacji społecznej, uwzględniać partnerstwo i dialog społeczny, a przede wszystkim interes społeczny – jako rezultat działań realizowanych przez administrację publiczną<sup>25</sup>. Nie ulega wątpliwości, że wskaźnikiem oceny skuteczności (sprawczości) i wydajności administracji jest rozwój społeczno-gospodarczy, co nie zmienia faktu, że standardy dobrego administrowania oparte są na czterech podstawowych filarach, tj. zasadzie praworządności, etyce urzędniczej, użyteczności usług administracji publicznej oraz ochronie praw człowieka. Ponadto można pokusić się o stwierdzenie, że prawo do dobrej administracji to prawo podmiotowe każdego człowieka<sup>26</sup>. Zważywszy na informatyzację urzędów i cyfryzację usług publicznych, wzrasta potrzeba prawa do dobrej administracji w znaczeniu prawa do bezpiecznego korzystania z e-usług. Trafne wydaje się zatem stwierdzenie, że prawo do cyberbezpieczeństwa stanowi kluczową determinantę prawa do dobrej administracji (e-administracji).

---

<sup>21</sup> B. Tubek, *E-administracja i jej wpływ na współczesne społeczeństwo informacyjne*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2025, t. XXV, z. 2, s. 131.

<sup>22</sup> K. Miczek, *Transformacja administracji publicznej w kontekście koncepcji one-stop government*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2025, nr 11(1), s. 148.

<sup>23</sup> Art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. 2025, poz. 1703 ze zm.) stanowi, że elektroniczna platforma usług administracji publicznej to system teleinformatyczny, w którym instytucje publiczne udostępniają usługi przez pojedynczy punkt dostępowy w sieci internet.

<sup>24</sup> Aplikacja mobilna dostępna na urządzenia mobilne, która umożliwia załatwienie spraw urzędowych online; za pomocą aplikacji można skontaktować się z administracją publiczną (np. e-Doręczenia, ePUAP) czy uzyskać dostęp do danych z rejestrów państwowych, np. bazy PESEL, Rejestru Dowodów Osobistych. *mObywatel*, <https://www.gov.pl/web/mobywatel> (30.07.2025).

<sup>25</sup> M. Princ, *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2016, s. 76–78.

<sup>26</sup> D. Skoczylas, *Krajowy system cyberbezpieczeństwa*, Warszawa 2023, s. 290–291.

Obecnie zapewnienie cyberbezpieczeństwa należy uznać za kluczowe zadanie administracji publicznej. Dzieje się tak ze względu na ilość oraz rodzaj danych, które są przetwarzane w systemach teleinformatycznych wykorzystywanych przez administrację. Przesłanką szczególnie determinującą konieczność wdrożenia polityk cyberbezpieczeństwa są wszelkiego rodzaju okoliczności, które mogą zakłócić świadczenie e-usług bądź spowodować inne negatywne konsekwencje zarówno dla użytkowników, jak i infrastruktury teleinformatycznej<sup>27</sup>. Cyberzagrożenia mogą mieć różny zakres, skalę oddziaływania i skutki. Ataki *ransomware*, DDoS (*Distributed Denial of Service*), *malware* czy *phishing* to tylko niektóre z możliwości, które stosują cyberprzestępcy w celu m.in. wyłudzenia poufnych informacji i danych osobowych, kradzieży tożsamości, środków pieniężnych bądź zainfekowania komputera złośliwym oprogramowaniem. Konsekwencje tych naruszeń można rozpatrywać indywidualnie (np. gdy zostanie naruszone prawo do prywatności jednostki) bądź w skali makro (np. zagrożenie stabilności infrastruktury krytycznej i przerwanie ciągłości świadczenia usług kluczowych)<sup>28</sup>. W obliczu potencjalnych cyberzagrożeń cyberbezpieczeństwo jawi się nie tylko jako odporność systemów informacyjnych na działania naruszające poufność, integralność, dostępność i autentyczność przetwarzanych danych lub związanych z nimi usług oferowanych przez te systemy<sup>29</sup>, ale nade wszystko jako bezpieczeństwo użytkowników sieci.

Współcześnie prawo do dobrej e-administracji to również prawo do cyberbezpieczeństwa, na które składa się m.in. zapewnienie ochrony praw jednostki poprzez skuteczną ochronę danych osobowych i ochronę przed dezinformacją. W tym zakresie należy podkreślić dbałość o autentyczność, integralność i poufność danych przetwarzanych przed administrację. Administracja publiczna powinna niezwłocznie usuwać z cyberprzestrzeni nieprawdziwe i sfabrykowane informacje „przy jednoczesnej dbałości o transparentność działań i uszanowanie

---

<sup>27</sup> Art. 2 pkt 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/881 z 17 kwietnia 2019 r. w sprawie ENISA (Agencji Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa) oraz certyfikacji cyberbezpieczeństwa w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 526/2013 (akt o cyberbezpieczeństwie) (Dz.Ur.UE.L 2019 nr 151, s. 15) stanowi, że cyberzagrożenie oznacza wszelkie potencjalne okoliczności, zdarzenie lub działanie, które mogą wyrządzić szkodę, spowodować zakłócenia lub w inny sposób niekorzystnie wpłynąć w przypadku sieci i systemów informatycznych, użytkowników takich systemów oraz innych osób.

<sup>28</sup> M. Fuksiewicz, *Rodzaje i cechy charakterystyczne cyberataków oraz zarys działań w obszarze cyberbezpieczeństwa*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2023, t. 102, nr 3, s. 54–56.

<sup>29</sup> Zob. art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. 2024, poz. 1077 ze zm.). Zgodnie z nowelizacją ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. 2026, poz. 20 ze zm.) za cyberbezpieczeństwo uznaje się działania niezbędne do ochrony sieci i systemów informatycznych, użytkowników takich systemów oraz innych osób przed cyberzagrożeniami (zob. art. 2 pkt 4 nowelizowanej ustawy).

wartości demokratycznych”<sup>30</sup>. Kolejno prawo do dobrej e-administracji wyraża się także przez pryzmat zasady praworządności i bezstronności załatwiania spraw na odległość (online) oraz transparentności procedur (działań podejmowanych w ramach e-administracji). Wspólny mianownik stanowi dostępność e-usług, w tym wykorzystanie technologii *smart* i sztucznej inteligencji. Co zresztą warto odnotować, dyskusja na temat prawa do dobrej e-administracji i prawa do cyberbezpieczeństwa powinna zakładać pewnego rodzaju inwazyjność (szkodliwość) algorytmów. Mogą być one wykorzystywane nie tylko do wzmocnienia innowacyjności, optymalizacji i personalizacji usług, ale też zwiększać ryzyko cyberzagrożeń (np. destabilizować funkcjonowanie e-administracji czy wspierać działalność cyberprzestępców)<sup>31</sup>. Innymi słowy, utrzymanie zaufania do organów administracji publicznej oraz do e-usług świadczonych w ramach administracji wymaga zwrócenia uwagi na kontekst prawa do cyberbezpieczeństwa jako prawa do dobrej e-administracji.

Prawo do cyberbezpieczeństwa pozostaje w logicznym związku z obowiązkami administracji publicznej w zakresie budowy bezpiecznego środowiska online zarówno na płaszczyźnie prawnej, jak i technologicznej. Dlatego tak ważne jest zachowanie jednolitości i przejrzystości procedur w ramach informatyzacji usług publicznych, a w następstwie tego przeprowadzenie analizy i monitoringu stanu informatyzacji i cyberbezpieczeństwa e-usług. Prawo do cyberbezpieczeństwa polega również na zwiększeniu dostępności usług (w tym dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych<sup>32</sup>) i różnorodności kanałów komunikacji wewnątrz i poza strukturami administracji przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa danych i infrastruktury krytycznej. Kolejną kwestią mającą istotne znaczenie w omawianym kontekście jest wzmacnianie umiejętności cyfrowych (cyberhigiena) pracowników administracji publicznej. Obywatel ma prawo wymagać od administracji, a *stricte* od urzędników, którzy korzystają z systemów teleinformatycznych, oprogramowań, aplikacji, portali i innych narzędzi cyfrowych (w celu realizacji zadań publicznych i komunikacji online z petentem), aby posiadali określone (jak najwyższe) kompetencje cyfrowe. Rację należy zatem przyznać A. Łukaszuk, która wskazuje, że na kompetencje cyfrowe kadry administracyjnej składa się „szeroki pakiet umiejętności”, do których należy zaliczyć zarówno „znajomość obsługi komputera i konkretnych programów”, jak i „umiejętność weryfikacji oraz selekcji danych, uczenia się, świadomości i zagrożeń świata

---

<sup>30</sup> D. Domalewska, *Dezinformacja jako zagrożenie dla demokracji i regulacje prawne w zakresie jej przeciwdziałania w Polsce i wybranych krajach europejskich*, „Politeja” 2024, nr 5(92), s. 377.

<sup>31</sup> D. Skoczyła, *Sztuczna inteligencja a dobrostan człowieka i ochrona praw podstawowych – rozważania na gruncie aktu w sprawie sztucznej inteligencji*, „Studia Prawnoustrojowe” 2025, nr 67, s. 355–358.

<sup>32</sup> Wymagania w zakresie dostępności cyfrowej określone są w ustawie z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych (Dz.U. 2023, poz. 1440).

cyfrowego”<sup>33</sup>. W istocie prawo do cyberbezpieczeństwa zyskało na znaczeniu w związku z treścią dyrektywy NIS2<sup>34</sup>. Na jej gruncie administracja publiczna została uznana za sektor świadczący usługi kluczowe, co implikuje nie tylko zmiany o charakterze technologicznym, ale głównie konieczność wdrożenia odpowiednich środków organizacyjnych i prawnych, a także wzmocnienie kompetencji cyfrowych pracowników sektora publicznego. Warunkiem *sine qua non* jest też opracowanie bądź udoskonalenie istniejących polityk cyberbezpieczeństwa.

## Podsumowanie

Reasumując, obecny model funkcjonowania administracji publicznej ma charakter dualistyczny. Z jednej strony zadania użyteczności publicznej świadczone są w sposób tradycyjny (tj. stacjonarny), z drugiej zaś koncepcja nowoczesnego zarządzania sprawami publicznymi w ramach e-administracji opiera się na założeniach informatyzacji i cyfryzacji. Transformacja cyfrowa przyczyniła się do popularyzacji e-usług w sektorze publicznym. Niewątpliwie wpłynęły na to zalety e-administrowania, takie jak szybkość, automatyzacja czy personalizacja usług. Niestety, oprócz pozytywnych aspektów związanych z modernizacją usług w administracji publicznej należy zwrócić uwagę na potencjalne ryzyko, tj. cyberzagrożenia, których wystąpienie może oddziaływać na bezpieczeństwo użytkowników e-administracji i infrastruktury krytycznej oraz świadczenie usług online. Dlatego też nie dziwi, że jednym z kluczowych elementów przeciwdziałania cyberzagrożeniom będzie odwołanie do pierwotnych założeń prawa do dobrej administracji, które stanowią również kryteria prawa do dobrej e-administracji.

Należałoby przede wszystkim wskazać, że aspekty e-administrowania oparte na zasadach m.in. praworządności, obiektywizmu czy proporcjonalności pozwalają urzeczywistnić postulat prawa do dobrej e-administracji, jednak z uwagi na omówione w niniejszym artykule cyberzagrożenia warto zastanowić się nad istotą cyberbezpieczeństwa. Innymi słowy, prawo do cyberbezpieczeństwa stanowi obecnie jeden z elementów prawa do dobrej administracji (e-administracji), wartość podlegająca szczególnej ochronie prawnej. Ponadto prawo do cyberbezpieczeństwa jest kluczową determinantą prawa do dobrej administracji (e-administracji). Podkreślenia wymaga, że prawo do dobrej e-administracji i prawo do cyberbezpieczeństwa

---

<sup>33</sup> A. Łukaszuk, *Problematyka kompetencji cyfrowych kadr administracji publicznej jako istotnego czynnika procesu transformacji cyfrowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58, s. 310.

<sup>34</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2555 z 14 grudnia 2022 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium Unii, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 910/2014 i dyrektywę (UE) 2018/1972 oraz uchylająca dyrektywę (UE) 2016/1148 (dyrektywa NIS 2) (Dz.Urz. UE L 2022 nr 333, s. 80).

należy utożsamiać przez pryzmat innowacyjności, dostępności (w tym dostępności cyfrowej dla osób ze szczególnymi potrzebami) i bezpieczeństwa (ochrona danych osobowych, informacji niejawnych, ochrona przed dezinformacją). Ważne miejsca zajmują także takie zagadnienia, jak kompetencje cyfrowe kadry administracyjnej oraz algorytmizacja e-usług. W konkluzji zapewnienie cyberbezpieczeństwa przyczynia się nie tylko do realizacji prawa do dobrej e-administracji, ale również powoduje wzrost zaufania do środowiska online oraz urzędników, którzy realizują zadania z zakresu użyteczności publicznej w sposób elektroniczny.

## Bibliografia

- Domalewska D., *Dezinformacja jako zagrożenie dla demokracji i regulacje prawne w zakresie jej przeciwdziałania w Polsce i wybranych krajach europejskich*, „Politeja” 2024, 5(92).
- Dudzik S., *Podstawy prawne działania e-administracji a ochrona danych osobowych* [w:] *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa, Kraków 2022.
- Fuksiewicz M., *Rodzaje i cechy charakterystyczne cyberataków oraz zarys działań w obszarze cyberbezpieczeństwa*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2023, t. 102.
- Fundowicz S., *Administracja publiczna w świetle nauczania św. Tomasza z Akwinu i jego odczytania przez personalizm*, „Studia Prawnoustrojowe” 2025, nr 68.
- Korczak J., *Funkcja usługodawcza administracji publicznej w świetle konstytucyjnych zasad ustrojowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2023, nr 4(74).
- Kozicka B., Pierzchała E., *Dobre praktyki w działaniu administracji: spotkania prakseologii i idei w sferze wewnętrznej i w otoczeniu administracji* [w:] *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, red. B. Kowalczyk, K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, M. Tabernacka, I. Sierpowska, E. Skorczyńska, Wrocław 2024.
- Lubik-Reczek N., Kapsa I., Musiał-Karg M., *Elektroniczna partycypacja obywatelska w Polsce. Deklaracje i opinie Polaków na temat e-administracji i e-głosowania*, Poznań 2020.
- Łukaszuk A., *Problematyka kompetencji cyfrowych kadr administracji publicznej jako istotnego czynnika procesu transformacji cyfrowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia Prawnoustrojowe” 2022, nr 58.
- Miczek K., *Transformacja administracji publicznej w kontekście koncepcji one-stop government*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2025, nr 11(1).
- mObywatel*, <https://www.gov.pl/web/mobywatel> (30.07.2025).
- Princ M., *Standardy dobrej administracji w prawie administracyjnym*, Poznań 2016.
- Puczek A., *Model otwartej innowacji w administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne jako miejsce spotkań. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Jerzemu Supernatowi*, red. B. Kowalczyk, K. Kulińska-Jachowska, Ł. Prus, M. Tabernacka, I. Sierpowska, E. Skorczyńska, Wrocław 2024.
- Rogacka-Łukasik A., *Wybrane środki służące zapewnieniu dostępności cyfrowej dla osób z niepełnosprawnościami* [w:] *Aksjologiczne i prawne aspekty niepełnosprawności*, red. A. Drabarz, Białystok 2020.
- Skoczylas D., *Krajowy system cyberbezpieczeństwa*, Warszawa 2023.
- Skoczylas D., *Sztuczna inteligencja a dobrostan człowieka i ochrona praw podstawowych – rozważania na gruncie aktu w sprawie sztucznej inteligencji*, „Studia Prawnoustrojowe” 2025, nr 67.

- Skrzydlewski P., *Cnoty społeczne w administracji publicznej a etos urzędnika*, „Facta Simonidis” 2022, nr 15(1).
- Smarż J., *Zasada pogłębiania zaufania obywateli do administracji publicznej jako fundament postępowania administracyjnego*, „Prawo i Więź” 2025, nr 1(54).
- Smarż J., Śwital P., *Przyjazna administracja elektroniczna [w:] Administracja publiczna wobec procesów zmian w XXI wieku. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Korczaka*, red. P. Lisowski, Wrocław 2024.
- Tubek B., *E-administracja i jej wpływ na współczesne społeczeństwo informacyjne*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2025, t. XXV, z. 2.
- Wasilewski K., *E-administracja w Polsce: determinanty rozwoju i bariery wdrożeniowe*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny” 2025, nr 2.
- Węglińska J., *Zasada ochrony zaufania obywateli do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji*, „Prawo w Działaniu. Sprawy cywilne” 2020, nr 42.

## Streszczenie

Celem artykułu jest wskazanie, w jaki sposób rozwój nowych technologii oddziałuje na aktualną politykę administracji publicznej w kwestii zapewnienia cyberbezpieczeństwa. Należy zaznaczyć, że administracja publiczna na gruncie dyrektywy NIS2 została uznana za sektor świadczący usługi kluczowe, co implikuje konieczność dokonania zmian w obrębie opracowania bądź udoskonalenia polityk cyberbezpieczeństwa, wdrożenia odpowiednich środków organizacyjnych i prawnych, wzmocnienia kompetencji cyfrowych pracowników czy zmian o charakterze technologicznym. W artykule przedstawiono pozytywne i negatywne aspekty dotyczące przeobrażenia modelu funkcjonowania administracji publicznej w związku z wprowadzeniem aktów prawnych o tematyce informatyzacji i cyberbezpieczeństwa. Opracowanie podkreśla, że prawo do cyberbezpieczeństwa stanowi obecnie kluczową determinantę prawa do dobrej administracji (e-administracji), wartość podlegającą szczególnej ochronie prawnej.

*Słowa kluczowe:* cyberbezpieczeństwo, e-administracja, prawo do cyberbezpieczeństwa, prawo do dobrej administracji

## THE RIGHT TO “CYBERSECURITY” IN THE CONTEXT OF THE RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION (E-GOVERNMENT)

### Summary

The aim of this article is to show how the development of new technologies affects the current policies of public administrations to ensure cybersecurity. It should be noted that public administration has been recognized as a key service sector under the NIS2 directive, which implies the need for changes in the development or improvement of cybersecurity policies, the implementation of appropriate organisational and legal measures, the strengthening of digital competences of employees and technological changes. The article outlines the positive and negative aspects regarding the transformation of the public administration’s operating model due to the introduction of legislation on computerization and cybersecurity. The article emphasizes that the right to cybersecurity is now a key determinant of the right to good administration (e-government), a value subject to special legal protection.

*Keywords:* cybersecurity, e-government, right to cybersecurity, right to good administration

**Mateusz Stawowski**

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0009-0009-1444-3439

**SYSTEMOWE KONSEKWENCJE ORZECZNICTWA  
W SPRAWACH FRANKOWYCH****Wprowadzenie**

Problematyka umów kredytowych wyposażonych w klauzule przeliczeniowe odwołujące się w swej konstrukcji do waluty obcej (zwykle CHF) stanowi jedno z najbardziej żywych zagadnień obecnych w polskiej praktyce orzeczniczej, odpowiadając zarazem za istotną część aktualnego obciążenia polskich sądów. Polska judykatura, w znacznej mierze recypująca poglądy i założenia wyrażone w tym przedmiocie na kanwie orzecznictwa unijnego, przeszła przez długi proces kształtowania się względnie jednolitego kierunku interpretacyjnego w zakresie podstaw prawnych unieważnienia tego typu umów oraz następczych rozliczeń. Materia ta nabrała wymiaru systemowego ze względu na potrzebę harmonizacji prawa krajowego z unijnym systemem ochrony konsumenta.

Kluczową rolę w ukształtowaniu krajowej linii orzeczniczej odegrały judykaty Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>1</sup>. Zaznaczono w nich konieczność pełnej i skutecznej ochrony konsumenta przed nieuczciwymi warunkami umownymi, akcentując obowiązek uwzględniania konsekwencji wynikających z treści dyrektywy 93/13/EWG<sup>2</sup> niezależnie od stanu prawa krajowego<sup>3</sup>. Również polski Sąd Najwyższy dążył do zapewnienia spójności interpretacyjnej zasad systemowych polskiego prawa cywilnego z aksjologią unijną, zwłaszcza

<sup>1</sup> Zob. w szczególności orzeczenia TSUE: z 20 września 2017 r., sygn. C-186/16, *Andriuciu*; z 14 marca 2019 r., sygn. C-118/17, *Dziubak*; z 7 grudnia 2023 r., C-140/22, *mBank*; z 15 czerwca 2023 r., sygn. C-287/22, *Getin Noble Bank*.

<sup>2</sup> Dyrektywa Rady 93/13/EWG z 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.Urz. UE L nr 95, s. 29); dalej: dyrektywa 93/13/EWG lub dyrektywa konsumentka.

<sup>3</sup> Zob. wyrok TSUE z 14 marca 2019 r., C-118/17, *Dziubak*, ECLI:EU:C:2019:207, pkt 49; wyrok TSUE z 15 czerwca 2023 r., C-287/22, ECLI:EU:C:2023:478, pkt 29–32.

w kontekście standardów ochrony konsumentów przed nieuczciwymi postanowieniami umów zawartych z bankami jako przedsiębiorcami<sup>4</sup>.

Jako zasadniczy problemem badawczy przyjęto w niniejszym artykule uzyskanie odpowiedzi na pytanie: Jakie systemowe konsekwencje dla prawa prywatnego i praktyki sądowej wywołuje dominująca współcześnie linia orzecznicza w sprawach frankowych? Celem opracowania jest identyfikacja procesów interpretacyjnych i funkcjonalnych mechanizmów ochrony konsumenta, które doprowadziły do utrwalenia się określonych rozwiązań na gruncie prawa krajowego.

Punktem odniesienia dla dalszych rozważań pozostaje teza, zgodnie z którą utrwalająca się przewaga konsumentów w sporach z bankami stanowi konsekwencję przejęcia przez sądy krajowe funkcjonalnego modelu ochrony polegającego na implementacji standardów przejrzystości, równowagi kontraktowej oraz efektywności ochrony przewidzianych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ich konsekwentne stosowanie prowadzi do jednolitej oceny klauzul przeliczeniowych, ograniczenia możliwości uzupełniania umów oraz utrwalenia kierunku interpretacyjnego opartego na odstrasżającym celu regulacji kształtujących ochronę.

Przyjęta metoda badawcza opiera się na analizie dogmatycznej oraz funkcjonalnej, uwzględniającej właściwe przepisy prawa cywilnego i bankowego, jak również wpływ prawa unijnego na ich wykładnię. Skoncentrowano się na tych zagadnieniach, które mają charakter systemowy i wywierają trwały wpływ na sposób rozumienia natury stosunku zobowiązaniowego, kontroli abuzywności oraz rozliczeń stron nieważnej umowy kredytowej.

## Rodzaje kredytów frankowych

Wyjściowo wymaga zauważenia, iż w praktyce bankowej wykształciły się dwa podstawowe typy umów kredytów powiązanych z walutą CHF, tj. denominowane oraz indeksowane. Choć różnią się one konstrukcyjnie, przede wszystkim sposobem określenia kwoty kredytu i momentem zastosowania przeliczenia walutowego, to z perspektywy prawnej i orzeczniczej oba modele łączy analogiczny mechanizm ryzyka wynikający z zastosowania klauzul przeliczeniowych opartych na bankowych tabelach kursowych.

Kluczowym problemem okazał się być brak jednoznacznego i opartego na obiektywnych kryteriach sposobu ustalania kursów walut<sup>5</sup>. W konstrukcji kredytów indeksowanych nieprecyzyjne określenie mechanizmu waloryzacji prowadziło

---

<sup>4</sup> Zob. np. uchwały SN: z dnia 7 maja 2021 r., sygn. III CZP 6/21; z dnia 28 lutego 2025 r., sygn. III CZP 126/22, z dnia 5 marca 2025 r., sygn. III CZP 37/24. Por. też: E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2020, s. 218–223.

<sup>5</sup> Zob. m.in. wyrok TSUE z 30 kwietnia 2014 r., C-26/13 (*Kasler*), ECLI:EU:C:2014:282, pkt 73–75; wyrok SN z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. V CSK 382/18.

do niejednoznaczności wysokości świadczeń, co podważało zasadę określoności zobowiązania<sup>6</sup>. Z kolei w kredytach denominowanych sądy wielokrotnie uznały, że mimo formalnego określenia kwoty kredytu w walucie obcej rzeczywisty charakter zobowiązania pozostawał zbliżony do kredytu złotowego opartego na mechanizmie przeliczeniowym.

Konsekwencją takiego stanu rzeczy stanowi uznanie klauzul w obydwu formach za abuzywne w rozumieniu art. 385<sup>1</sup> k.c.<sup>7</sup>, a w konsekwencji ich eliminacja z obrotu prawnego. Współcześnie w orzecznictwie przyjmuje się, że różnice konstrukcyjne pomiędzy oboma modelami mają charakter drugorzędny. Decydujące znaczenie ma sposób ukształtowania klauzul przeliczeniowych, a zwłaszcza zakres jednostronnej swobody banku w kształtowaniu kursów. Dlatego też oba typy kredytów podlegają jednolitej kontroli abuzywności<sup>8</sup>.

Powyższe pozwala na stwierdzenie, iż dążąc do unifikacji orzecznictwa w sprawach frankowych, judykatura w mniejszym stopniu koncentruje się na konstrukcyjnych różnicach pomiędzy kontrolowanymi postanowieniami umów, skupiając się na ich roli oraz konsekwencjach dla sfery prawnej kredytobiorcy. Przyjęcie takiej perspektywy stanowi punkt wyjścia dla urzeczywistnienia funkcjonalnego modelu ochrony konsumenta przed nadużyciami ze strony instytucji bankowych.

## Podstawy prawne unieważnienia umowy

Nieważności umów frankowych doszukuje się obecnie na dwóch wiodących podstawach, tj. stwierdzenia abuzywności postanowień umownych (w zakresie w szczególności klauzul przeliczeniowych) bądź naruszenia przepisów ogólnych o nieważności czynności prawnych (sprzeczności z naturą stosunku prawnego umowy kredytu lub zasadami współżycia społecznego). Praktyka orzecznicza odwołuje się do nich alternatywnie lub równoległe, co niekoniecznie można uznać za trafną wykładnię.

Ponieważ pierwszą podstawę kształtuje art. 385<sup>1</sup> § 1 k.c., który znajduje zastosowanie jedynie do relacji między przedsiębiorcą a konsumentem, zatem konieczne okazuje się ustalenie statusu stron na moment zawarcia umowy<sup>9</sup>. Klauzule przeliczeniowe mogą zostać uznane za nieuczciwe, jeśli konsument nie miał

---

<sup>6</sup> Por. wyrok TSUE z 3 października 2019 r., C-260/18 (*Dziubak*), ECLI:EU:C:2019:819, pkt 49–51.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1061 ze zm.), dalej: k.c.

<sup>8</sup> Por. wyroku SN z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. II CSK 483/18, w którym wskazano, iż funkcjonalnie kredyty denominowane i indeksowane nie różnią się od siebie.

<sup>9</sup> M. Bednarek, *Kredyty frankowe a ochrona konsumenta*, Warszawa 2023, s. 61–65.

możliwości przewidzenia całkowitej kwoty do zapłaty lub była ona zależna od jednostronnych decyzji banku, a przy tym nie został w sposób jasny poinformowany o mechanizmie przeliczania oraz jego ekonomicznych konsekwencjach<sup>10</sup>. Przyjmuje się, że eliminacja klauzul abuzywnych skutkuje utratą podstawy do określenia świadczeń stron, co zwykle prowadzi do upadku całej umowy z powodu niemożności jej dalszego wykonywania<sup>11</sup>.

Drugą potencjalną podstawą unieważnienia umów kredytowych powiązanych z CHF jest ich sprzeczność z przepisami prawa lub zasadami współżycia społecznego. Na gruncie art. 58 § 1 k.c. najczęściej wskazywaną przyczyną nieważności jest brak oznaczenia świadczenia głównego w sposób jednoznaczny i z góry określony. Sąd Najwyższy podkreślił, że konstrukcja umowy kredytowej musi zawierać jednoznacznie określoną kwotę kredytu i harmonogram jego spłaty, a brak takich danych powoduje niemożność uznania umowy za ważną w świetle art. 69 Prawa bankowego<sup>12</sup>.

Należy przy tym stwierdzić, że w świetle okoliczności frankowych stwierdzenie nieważności umowy kredytu w oparciu o występowanie w niej abuzywnych klauzul przeliczeniowych stanowi bardziej uzasadnioną i trafną podstawę prawną. Od strony konstrukcyjnej samo zawarcie w umowie kredytu bankowego klauzul indeksacyjnych bądź denominacyjnych nie decyduje o braku elementów przedmiotowo istotnych wskazanych w art. 69 Prawa bankowego<sup>13</sup>, o czym jednoznacznie przesądził Sąd Najwyższy<sup>14</sup>.

Przyjęcie art. 385<sup>1</sup> k.c. jako podstawy ustalenia nieistnienia stosunku prawnego wynikającego z nieważnej umowy kredytu bankowego koresponduje z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zgodnie

---

<sup>10</sup> Zob. wyrok TSUE z 30 kwietnia 2014 r., C-26/13 (*Kasler*), ECLI:EU:C:2014:282, pkt 73–75; wyrok TSUE z 3 października 2019 r., C-260/18 (*Dziubak*), pkt 48–55.

<sup>11</sup> Por. np. wyrok SN z 11 grudnia 2019 r., sygn. V CSK 382/18; wyrok SA w Warszawie z 18 listopada 2021 r., sygn. VI ACa 329/20.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1646 ze zm.). Por. uchwała SN z dnia 7 maja 2021 r., sygn. III CZP 6/21. Zob. też: komentarz do art. 69 ust. 1 ustawy Prawo bankowe w: *Komentarz do Prawa bankowego*, red. K. Osajda, Legalis 2024, nb 9.

<sup>13</sup> Warto zwrócić uwagę na aktualne brzmienie tego przepisu wynikające z wejścia w życie 26 sierpnia 2011 r. ustawy antyspreadowej. Nowelizacja dodała do art. 69 ust. 2 Prawa bankowego pkt 4a wskazujący wprost na możliwość zawierania umowy o kredyt indeksowany lub denominowany do waluty innej niż waluta polska, o ile taka umowa zawiera szczegółowe zasady określania sposobów i terminów ustalania kursów wymiany walut, na podstawie którego wyliczana jest w szczególności kwota kredytu, transz i rat kapitałowo-odsetkowych, oraz zasady przeliczania na walutę wypłaty albo spłaty kredytu. Ponadto do omawianej jednostki redakcyjnej dodano ust. 3 stanowiący, że w przypadku umowy o kredyt indeksowany lub denominowany do waluty innej niż waluta polska kredytobiorca może dokonać spłaty rat kapitałowo-odsetkowych oraz przedterminowej spłaty kwoty kredytu w całości lub w części bezpośrednio w tej walucie.

<sup>14</sup> Por. m. in. wyroki SN: z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. V CSK 381/18; z dnia 1 marca 2017 r., sygn. IV CSK 285/16; z dnia 22 stycznia 2016 r., sygn. I CSK 1049/14.

z którym sądy krajowe są zobowiązane do zapewnienia pełnej i skutecznej ochrony konsumenta. Oznacza to m.in. brak możliwości zastępowania niewiążących klauzul innymi mechanizmami ustalania kursu waluty, jeśli nie istnieją przepisy dyspozytywne, które mogłyby je uzupełniać. Dalszą konsekwencją stanowi konieczność unieważnienia całej umowy, jeśli nieuczciwych klauzul nie da się usunąć bez istotnej zmiany jej treści<sup>15</sup>. Nie ma zatem praktycznej potrzeby odwoływania się do samoistnej podstawy stwierdzenia nieważności umowy zawartej w art. 58 § 1 i 2 k.c., skoro w polskim porządku prawnym istnieje bardziej precyzyjna i adekwatna regulacja z art. 385<sup>1</sup> i n. k.c., która nadto wpisuje się w unijny standard funkcjonalnego podejścia do ochrony konsumenckiej poprzez jej wzmocnienie.

### Konstrukcja pozwu i postępowanie dowodowe

Powództwa w sprawach frankowych opierają się najczęściej na roszczeniach o ustalenie nieważności umowy kredytu na podstawie art. 189 k.p.c.<sup>16</sup> w zw. z art. 385<sup>1</sup> § 1 k.c.<sup>17</sup> oraz zapłatę kwot uiszczonych w wykonaniu nieważnej umowy kredytu, tj. zwrot świadczeń nienależnych na podstawie art. 410 § 1 w zw. z art. 405 k.c.

Rozliczenie żądań zwrotu spełnionych świadczeń w wykonaniu nieważnej umowy (tj. spłaconych rat kapitałowo-odsetkowych oraz wypłaconego kapitału) od strony teoretycznej mogłoby przy tym nastąpić na bazie dwóch wykształconych w orzecznictwie, konkurencyjnych wobec siebie koncepcji. Teoria dwóch kondykcji opiera się na założeniu, że każda ze stron dochodzi zwrotu własnego świadczenia niezależnie od tego, czy druga je spełniła, natomiast teoria salda polega na tym, iż roszczenia są kompensowane, w związku z czym powód może żądać tylko różnicy pomiędzy świadczeniami. Sąd Najwyższy jednoznacznie opowiedział się za pierwszym rozwiązaniem<sup>18</sup>. Pozwoliło to istotnie zwiększyć bezpieczeństwo procesowe konsumentów dochodzących roszczeń w przypadku nieważności umowy.

Dotychczasowa praktyka nie powinna ulec przeobrażeniom pod wpływem tez sformułowanych w wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 19 czerwca 2025 r. zapadłym pod sygn. C-396/24. Trybunał wyraził przekonanie

---

<sup>15</sup> Zob. wyrok TSUE z 15 czerwca 2023 r., C-287/22 (*Getin Noble Bank*), pkt 31–35.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1568 ze zm.), dalej: k.p.c.

<sup>17</sup> Praktyka procesowa zna także powództwa o tzw. odfrankowanie umowy, tj. usunięcie z niej abuzywnych elementów, jednak SN jednoznacznie wskazał na brak podstaw prawnych do zastępowania niedozwolonych klauzul jakimkolwiek innym mechanizmem. Por. uchwała pełnego składu Izby Cywilnej SN z dnia 7 maja 2021 r., sygn. III CZP 6/21.

<sup>18</sup> Por. *ibidem*.

o niezgodności z dyrektywą 93/13/EWG sytuacji, w której w przypadku, gdy warunek umowy kredytu uznany za nieuczciwy prowadzi do nieważności tej umowy, przedsiębiorca ma prawo żądać od konsumenta zwrotu całej nominalnej kwoty udzielonego kredytu, niezależnie od kwoty spłat dokonanych przez konsumenta w wykonaniu tej umowy i niezależnie od pozostałej spłaty kwoty<sup>19</sup>. Literalnie sugerowałyby to zwrot w kierunku teorii salda, należy jednak zauważyć, iż rozstrzygnięcie dotyczyło dwóch specyficznych stanów prawnych.

Pierwszy z nich odnosił się do sytuacji, w której na rzecz kredytobiorców zasądzono wyłącznie nadwyżkę spłat rat ponad kwotę wypłaconego im kapitału, a pomimo tego bank zażądał zwrotu kapitału w ramach odrębnego powództwa. W takiej sytuacji faktycznie nieracjonalne i niezgodne z celem dyrektywy byłoby uwzględnienie żądania zwrotu przez konsumenta całej nominalnej kwoty udzielonego kredytu, niezależnie od kwoty spłat dokonanych przez niego w wykonaniu umowy, wniosek Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydaje się więc oczywisty jako wynikający także z istoty bezpodstawnego wzbogacenia stanowiącego podstawę zwrotu świadczeń nienależnych, nie zaś z przyjętej koncepcji rozliczeń. Drugi przypadek dotyczył z kolei sprawy, w której kredytobiorcy żądali zwrotu całości kwot uiszczonych tytułem spłat rat, natomiast bank wytoczył powództwo wzajemne. W tym kontekście, niezależnie od przyjętej metody rozliczeń, wyrok kończący postępowanie powinien uwzględniać całość żądań stron nieważnej umowy. Do rozważenia pozostaje wówczas zastosowanie teorii salda, a rekomendowanym rozwiązaniem mogłby być jej wariant funkcjonalny. Zgodnie z nim w wyniku nieważności umowy po obu stronach powstają świadczenia nienależne, pozostają one jednak w związku determinowanym kwestią wzbogacenia celem przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu i względami natury słusznościowej, który to związek przesądza o tym, że świadczenia nienależne powinny być zliczane, przez co zwrot obejmuje jedynie nadwyżkę<sup>20</sup>.

Generalnie jednak należy stwierdzić, że z perspektywy systemowej dotychczasowa praktyka rozliczeń opartych na teorii dwóch kondykcji pozostaje zbieżna z unijnym rozumieniem wzmożonej ochrony konsumenckiej. Odpowiada również konsekwencjom ustalenia nieważności umowy kredytu, które sprowadzają się do tezy o nienależnym świadczeniu obydwu stron stosunku zobowiązaniowego.

W kierunku ułatwiającym skorzystanie przez konsumentów z ochrony judykatura ukształtowała też kwestię współuczestnictwa w sprawach frankowych, gdy sporna umowa została zawarta przez więcej niż jedną osobę, jednak w tym kontekście zapatrywania Sądu Najwyższego przeszły znaczną ewolucję. Pierwotnie wskazywał on, że ustalenie nieważności umowy nie może być dokonane skutecznie przy braku współuczestnika materialnego, który także był stroną umowy

<sup>19</sup> Zob. szerzej: wyrok TSUE z 19 czerwca 2025 r., C-396/24.

<sup>20</sup> Por. Ł. Węgrzynowski, *Teoria salda czy teoria dwóch kondykcji? Zasady rozliczeń z nieważnej umowy kredytu frankowego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2021, nr 5, s. 33–41.

kredytowej<sup>21</sup>, ostatecznie jednak Sąd Najwyższy odstąpił od zaprezentowanego stanowiska, dochodząc do wniosku, iż kredytobiorca może samodzielnie pozywać bank wobec braku obowiązku wspólnego występowania wszystkich współkredytobiorców<sup>22</sup>. Aktualnie więc w sprawie o ustalenie nieważności umowy kredytowej współuczestnictwo wszystkich kredytobiorców nie jest konieczne, co można uznać za systemową konsekwencję funkcjonalnego podejścia do wdrożenia unijnych standardów konsumenckich.

Istotny przejaw unijnego podejścia do ochrony kredytobiorców stanowi też nałożenie na sądy orzekające w sprawach frankowych szczególnego obowiązku informacyjnego<sup>23</sup>. Sąd powinien poinformować konsumentów o możliwych skutkach uznania umowy za nieważną (zwłaszcza obowiązku zwrotu kapitału) oraz upewnić się, że konsument świadomie i jednoznacznie wyraża wolę powoływania się na nieważność umowy. Brak dopełnienia tego wymogu należy rozpatrywać z perspektywy uchybienia proceduralnego<sup>24</sup>, przy czym wydaje się dopuszczalne odstępnie bądź ograniczenie zakresu pouczenia w sytuacjach, w których konsumenta reprezentuje fachowy pełnomocnik, a dotychczasowe pisma procesowe jednoznacznie prezentują intencję oraz sferę świadomości strony w odniesieniu do stwierdzenia nieważności kontraktu kredytowego oraz jego konsekwencji.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wpłynęło również na strukturę postępowania dowodowego w sprawach dotyczących kredytów powiązanych z walutą obcą, ocena abuzowności przyjęła bowiem charakter obiektywny i dokonywana jest *ex ante*, a zatem wyłącznie na podstawie treści umowy, jej systemowego kontekstu oraz sposobu sformułowania postanowień dotyczących głównych świadczeń stron. Sąd nie bada indywidualnego poziomu wiedzy czy świadomości konsumenta, gdyż kryterium to nie należy do przesłanek kontroli abuzowności<sup>25</sup>. Konsekwencją takiego stanu rzeczy stanowi marginalizacja znaczenia dowodów osobowych, względnie ich ograniczenie do zeznań kredytobiorców<sup>26</sup>. Kluczowe znaczenie dla oceny ważności umowy uzyskują natomiast dowody z dokumentów, takich jak umowa kredytowa, regulaminy czy historia spłat.

---

<sup>21</sup> Zob. szerzej: wyrok SN z dnia 13 października 2021 r., sygn. II CSKP 63/21; A. Olejniczak, *Współuczestnictwo konieczne w sprawach frankowych – glosa do wyroku SN z 13.10.2021 r., II CSKP 63/21*, „Glosa” 2022, nr 2, s. 34–38.

<sup>22</sup> Zob. szerzej: uchwała SN z dnia 19 października 2023 r., sygn. III CZP 12/23.

<sup>23</sup> Por. m. in. wyroki TSUE: z 15 czerwca 2023 r., C-287/22 (*Getin Noble Bank*); z 30 kwietnia 2014 r., C-26/13 (*Kasler*); z 3 października 2019 r., C-260/18 (*Dziubak*).

<sup>24</sup> Zob. wyrok TSUE z 3 października 2019 r., C-260/18 (*Dziubak*), pkt 49–55; wyrok TSUE z 15 czerwca 2023 r., C-287/22, pkt 32–37.

<sup>25</sup> Przedstawiona interpretacja została zapoczątkowana wyrokiem TSUE z 3 października 2019 r., C-260/18 w sprawie *Dziubak*.

<sup>26</sup> Taki trend obserwowalny jest w szczególności po wyroku TSUE z 15 czerwca 2023 r., sygn. C-287/22.

Analiza praktyki orzeczniczej w sprawach frankowych pozwala na dokonanie pewnej gradacji przydatności dowodów, w ramach której głównym materiałem pozostaje treść umowy kredytowej wraz z załącznikami i regulaminami. Znaczenie dowodów osobowych i dowodów z opinii biegłych uległo ograniczeniu. Jedynie uzupełniająco stosuje się dowód z zeznań strony powodowej w kontekście okoliczności towarzyszących zawarciu spornego kontraktu, takich jak możliwość negocjowania postanowień czy zakres udzielonych informacji w zakresie ryzyka kursowego lub sposobu tworzenia tabel kursowych. Takie podejście zaakceptował Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, akcentując, że konsument nie musi wykazywać braku transparentności klauzuli innymi dowodami niż sama treść umowy<sup>27</sup>.

**Tabela 1. Przydatność dowodów w sprawach frankowych**

Rodzaj dowodu	Ocena przydatności	Znaczenie systemowe
Umowa i regulamin	Kluczowy	Ustalenie treści klauzul przeliczeniowych i stopnia transparentności <sup>28</sup>
Zeznania kredytobiorców	Istotny	Ustalenie zakresu otrzymanej informacji czy możliwości negocjowania warunków <sup>29</sup>
Zeznania pracowników banku	Co do zasady nieistotny	Spoczywający po stronie banku ciężar dowodu co do indywidualnego uzgodnienia klauzul <sup>30</sup>
Opinia biegłego	Co do zasady zbędny	Ocena abuzywności nie wymaga wiedzy specjalistycznej <sup>31</sup> , a sposób wykonywania umowy jest irrelevantny z perspektywy nieważności
Opinie prywatne	Co najwyżej pomocniczy	Niewiążące dla sądu, wzmocnienie argumentacji strony

Źródło: opracowanie własne.

Taki układ hierarchii dowodów pozwala na skrócenie i uproszczenie postępowania, redukując sporne kwestie do analizy treści umowy. Jednocześnie zapewnia jednolitość rozstrzygnięć, gdyż ocena transparentności nie zależy od

<sup>27</sup> Zob. szerzej: wyrok TSUE z 10 czerwca 2021 r., C-776/19–C-782/19, EU:C:2021:470. Podobne stanowisko zajmują też sądy krajowe. Zob. np. wyrok SA w Warszawie z dnia 18 lipca 2023 r., sygn. I ACa 1701/22.

<sup>28</sup> Por. wyrok TSUE z 10 czerwca 2021 r., C-776/19–C-782/19, EU:C:2021:470.

<sup>29</sup> S. Kulesza, *Status konsumenta w sprawach frankowych*, „Przegląd Sądowy” 2024, nr 1, s. 35.

<sup>30</sup> Wyrok TSUE z 9 lipca 2020 r., C-452/18, *Ibercaja Banco*.

<sup>31</sup> Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2011 r., sygn. IV CSK 422/10, OSNC-ZD 2012, nr B, poz. 43.

indywidualnych okoliczności sprawy. Jest to model pozostający w zgodzie z funkcjonalnym standardem efektywnej ochrony konsumenta wynikającym z dyrektywy 93/13/EWG.

## Analiza prawna w fazie orzekania

Ponieważ sprawy frankowe cechują się wyraźnym stopniem podobieństwa stanów faktycznych, istnieje jednak możliwość dominujących schematów argumentacyjnych i tendencji orzeczniczych. Zasadne wydaje się przy tym wyodrębnienie podstawowych etapów dokonywanej przez sąd analizy prawnej.



**Schemat 1. Uproszczony przebieg analizy prawnej w sprawach frankowych**

Źródło: opracowanie własne.

### Status konsumenta

Wyjściowo ustala się, czy kredytobiorca występuje w charakterze konsumenta w rozumieniu art. 22<sup>1</sup> k.c. Kwalifikacja ta jest kluczowa, ponieważ tylko konsument może powoływać się na nieuczciwy charakter warunków umowy na podstawie dyrektywy 93/13/EWG. Status konsumenta jest oceniany na moment zawarcia umowy i ma charakter obiektywny, niezależny od wiedzy czy profesjonalizmu strony<sup>32</sup>. Niweczy go bezpośredni związek czynności prawnej z prowadzoną

<sup>32</sup> Wyrok TSUE z 3 września 2015 r., C-110/14, *Costea*.

działalnością gospodarczą lub zawodową, który istnieje wówczas, gdy dana czynność prawna nie zmierza co najmniej częściowo do zaspokojenia osobistych (konsumpcyjnych) potrzeb dokonującej jej osoby fizycznej<sup>33</sup>.

Szeroka wykładania statusu konsumenta wzmacnia jednolitość ochrony przewidzianej dyrektywą 93/13/EWG, eliminując możliwość ograniczania odpowiedzialności banku poprzez rygorystyczne kwalifikowanie celu umowy bądź kredytobiorców. W praktyce stanowi to fundament prokonsumenckiej osi orzeczniczej.

### Interes prawny

Kolejny sąd zobowiązany jest także do zbadania, czy powodowi przysługuje interes prawny w żądaniu ustalenia nieważności umowy na podstawie art. 189 k.p.c. Musi on być aktualny i konkretny, a jego brak skutkowałby oddaleniem powództwa, przy czym w świetle judykatów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymóg wykazania interesu prawnego powinien być interpretowany prokonsumencko<sup>34</sup>. Najczęściej wystarczające okazuje się więc wykazanie, że rozstrzygnięcie będzie wpływało na sytuację prawną powoda (np. eliminując obowiązek dalszej spłaty). Kiedy umowa obowiązuje i ma być wykonywana, w szczególności poprzez spłacanie kolejnych rat w wieloletniej perspektywie czasowej, należy przyjąć, że sporem o świadczenie nie będą mogły zostać objęte wszystkie uprawnienia istotne z perspektywy ochrony sfery prawnej powoda, konsekwencje prawne ustalenia nieistnienia stosunku prawnego nie sprowadzają się bowiem wtedy do powstania obowiązku świadczenia, lecz dotyczą również innych aspektów, takich jak w szczególności określenie treści praw i obowiązków kredytobiorcy jako dłużnika banku.

Można zatem upraszczająco skonkludować, że interes prawny w ustaleniu nieważności umowy kredytu występuje po stronie kredytobiorcy wówczas, gdy nie została ona jeszcze wykonana (nie upłynął czas jej obowiązywania, a raty nie zostały spłacone). Dodatkowy argument stanowi wieloletni charakter stosunku obligacyjnego. Wówczas rozstrzygnięcie powództwa o ustalenie nie tylko wpływa na możliwość uwzględnienia roszczenia o zapłatę, lecz także chroni stronę przed perspektywą dalszych świadczeń na podstawie nieważnej umowy. Pełna spłata kredytu powinna z kolei skutkować oddaleniem powództwa o ustalenie, ponieważ wówczas znany jest już finalny rozmiar świadczeń powodów na rzecz pozwanego wynikających ze spornego kontraktu, a na potrzeby wykreślenia hipoteki kredytobiorca może wówczas uzyskać od banku stosowne zaświadczenie<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Por. wyrok SN z dnia 18 kwietnia 2023 r., sygn. II CSKP 914/22, LEX nr 3569424.

<sup>34</sup> Por. wyrok TSUE z 23 listopada 2023 r., C-321/22, *Provident Polska*.

<sup>35</sup> Por. wyrok SN z dnia 19 marca 2015 r., sygn. IV CSK 362/14, LEX nr 1663827.

Przedstawione podejście do przesłanki interesu prawnego przesuwają punkt ciężkości z formalnych przesłanek dopuszczalności powództwa na potrzebę definitywnego usunięcia nieuczciwego stosunku prawnego. Następuje w ten sposób wzmocnienie odstrasżającego charakteru przepisów kształtujących model ochrony konsumentów przed nieuczciwymi klauzulami umownymi.

### **Charakter klauzul przeliczeniowych i sprzeczność z dobrymi obyczajami**

Następny krok analizy prawnej stanowi zbadanie, czy klauzule indeksacyjne lub denominacyjne dotyczą głównego przedmiotu umowy. Kwestia ta ma znaczenie z punktu widzenia dalszej oceny abuzywności, ponieważ stosownie do art. 385<sup>1</sup> § 1 *in fine* k.c. postanowienia określające główne świadczenia stron pozostają wykluczone w sytuacji, w której zostały one sformułowane w sposób jednoznaczny. Aktualne orzecznictwo już w zasadzie jednolicie przyjmuje, że zastrzeżone w kontraktach kredytowych i wynikające z wzorców umownych klauzule kształtujące mechanizm przeliczeniowy określają główne świadczenie kredytobiorcy, skoro wiążą się z obciążeniem kredytobiorcy ryzykiem zmiany kursu waluty i tym samym ryzykiem wzrostu kosztów kredytu<sup>36</sup>.

Po zweryfikowaniu powyższych kwestii wstępnych możliwe jest przystąpienie do analizy spornych klauzul przeliczeniowych z perspektywy ich abuzywności. Istotną okazuje się teza, iż oceny, czy postanowienie umowne jest niedozwolone w rozumieniu art. 385<sup>1</sup> k.c., dokonuje się według stanu z chwili zawarcia umowy<sup>37</sup>. Ma to szczególne znaczenie dla ustalenia czasu właściwego dla oceny przez sąd, czy klauzule przeliczeniowe kształtują prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając interesy konsumenta. Przepis art. 385<sup>2</sup> k.c. stanowi wprost, że oceny zgodności postanowienia umowy z dobrymi obyczajami dokonuje się według stanu z chwili zawarcia umowy, biorąc pod uwagę jej treść, okoliczności zawarcia oraz uwzględniając umowy pozostające w związku z umową obejmującą postanowienie będące przedmiotem oceny.

Judykatura zwraca przy tym uwagę, że na całościowy mechanizm przeliczeniowy składają się zwykle klauzula ryzyka walutowego oraz klauzula kursowa (spreadowa). Pierwsza dotyczy zmiany kursu waluty, natomiast druga kształtuje uprawnienie do ustalania kursu przeliczeniowego waluty z odwołaniem do bankowych tabel kursowych. Ze względu na ścisłe powiązanie nie jest dopuszczalne

---

<sup>36</sup> Por. m. in. wyroki SN: z dnia 9 maja 2019 r., sygn. I CSK 242/18; z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. V CSK 382/18; z dnia 21 czerwca 2021 r., sygn. I CSKP 55/21. Taka interpretacja pozostaje zarazem zgodna z zapatrywaniami TSUE wyrażonymi np. w wyrokach: z 30 kwietnia 2014 r., C-26/13, *Kasler*, pkt 49–50; z 26 lutego 2015 r., C-143/13, *Matei*, pkt 54; z 23 kwietnia 2015 r., C-96/14, *Van Hove*, pkt 33; z 20 września 2017 r., C-186/16, *Andriciuc*, pkt 35; z 14 marca 2019 r., C-118-17, *Dunai*, pkt 48; z 3 października 2019 r., C-260/18, *Dziubak*, pkt 44.

<sup>37</sup> Zob. szerzej: uchwała 7 sędziów SN z dnia 20 czerwca 2018 r., sygn. III CZP 29/17.

uznanie braku abuzywności całego mechanizmu przeliczeniowego z powodu braku abuzywności jednej z wymienionych klauzul składowych. Aprobując stanowisko Sądu Najwyższego, powinno się zatem odrzucić wykładnię prowadzącą do wydzielenia części kursowej i części przeliczeniowej klauzuli indeksacyjnej<sup>38</sup>.

Postanowienie umowne jest sprzeczne z dobrymi obyczajami, jeżeli kontrahent konsumenta, traktujący go w sposób sprawiedliwy, słuszny i uwzględniający jego prawnie uzasadnione roszczenia, nie mógłby racjonalnie spodziewać się, iż konsument ten przyjąłby takie postanowienie w drodze negocjacji indywidualnych<sup>39</sup>. Rażąco naruszenie interesów konsumenta oznacza natomiast nieusprawiedliwioną dysproporcję praw i obowiązków wynikających z umowy na jego niekorzyść, skutkującą niekorzystnym ukształtowaniem jego sytuacji ekonomicznej oraz jego nierzetelnym traktowaniem. Aby mechanizm indeksacji nie został uznany za kształtujący obowiązki kredytobiorcy sprzecznie z dobrymi obyczajami i naruszający w sposób rażący jego interesy, jego zasady muszą zostać precyzyjnie określone.

Sytuacja, w której bank w sposób jednostronny i nieograniczony określał wysokość kursów kupna i sprzedaży walut, na podstawie których następnie ustalana była wysokość wypłaconego kredytu oraz świadczenia kredytobiorcy w postaci rat, godziła w równowagę kontraktową stron, wprowadzając daleko idącą dysproporcję praw i obowiązków na niekorzyść konsumenta. Postanowienia odwołujące się do bankowych tabel kursowych uznaje się za rażąco naruszające interes konsumentów, zwłaszcza interes ekonomiczny związany z wysokością poszczególnych rat kredytu, nierównomiernie rozkładały one bowiem prawa i obowiązki między stronami przedmiotowej umowy, przyznając bankowi uprawnienie do jednostronnego kształtowania wysokości świadczeń stron przez stosowanie bliżej niesprecyzowanego mechanizmu przeliczenia waluty, zarówno kwoty kredytu, jak i raty kapitałowo-odsetkowych.

Przyjęcie obiektywnej oceny nieuczciwości postanowień sprawia, że sama możliwość jednostronnego kształtowania wysokości świadczenia przez bank wystarcza do stwierdzenia rażącej nierównowagi. Ochrona konsumenta nie zależy w takim modelu od sposobu wykonywania umowy, lecz od konstrukcji mechanizmu waloryzacyjnego, w czym osadza się istota unijnego standardu przejrzystości.

### **Brak indywidualnego uzgodnienia**

Ponieważ ochrona wynikająca z art. 385<sup>1</sup> i n. k.c. może zostać zastosowana wyłącznie w odniesieniu do postanowień umownych niezgodnionych indywidualnie z konsumentem, konieczne jest także zweryfikowanie kwestii dokonania takich ewentualnych uzgodnień między kredytobiorcą a bankiem. Za indywidualnie

<sup>38</sup> Zob. wyrok SN z dnia 11 grudnia 2019 r., sygn. V CSK 382/18.

<sup>39</sup> Por. w szczególności: uchwała SN z dnia 27 października 2021 r., sygn. III CZP 43/20; wyrok SN z dnia 1 czerwca 2022 r., sygn. II CSKP 364/22.

uzgodnione uznaje się przy tym wyłącznie postanowienia, które były przedmiotem negocjacji, stanowiły efekt porozumienia lub świadomej zgody co do ich zastosowania<sup>40</sup>.

Na ogół przyjmuje się, że sposób zawarcia umowy kredytu w oparciu o treść stosowanego przez bank wzorca w zasadzie wyklucza możliwość indywidualnego wpływania przez konsumenta na treść powstałego stosunku prawnego poza takimi elementami, jak wybór wariantu kredytu, określenie kwoty kredytu oraz okresu kredytowania. Elementy te najczęściej wynikały z wniosku kredytowego, przy czym powszechną praktykę stanowiło jego składanie również na odgórnie narzuconym wzorcu, a ostateczna decyzja co do udzielenia kredytu i treści umowy należała do banku. Z pewnością zaś poza zasięgiem kredytobiorcy pozostawało wpływanie na stosowane przez kredytodawcę kursy kupna i sprzedaży walut, w tym kształtowanie tabel kursowych, którego sposób zwykle nie był w umowie określony w ogóle bądź zostawał jedynie ogólnie zarysowany.

Bank jako profesjonalista ma obowiązek wykazania, że zapisy umowne kształtujące klauzule przeliczeniowe były indywidualnie uzgodnione z kredytobiorcą. Ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na nim jako podmiocie powołującym się na indywidualne uzgodnienia<sup>41</sup>. Dowód ten może polegać na przedstawieniu dokumentacji z negocjacji lub innej formy aktywnego udziału klienta w ustalaniu warunków. Samo jednak podpisanie wzorca umowy lub przedstawienie gotowego regulaminu nie świadczy o indywidualnym uzgodnieniu. Od strony systemowej taka konfiguracja pozostaje zbieżna z istotą prawa konsumenckiego jako ukierunkowana na wyrównanie procesowych szans konsumentów w realiach narzucenia im treści stosunku obligacyjnego przez bank jako stronę silniejszą.

### **Brak jednoznaczności i transparentności**

Powyższe prowadzi do zweryfikowania jednoznaczności i transparentności spornych klauzul. Sąd bada, czy sposób przedstawienia mechanizmu indeksacji lub denominacji był wystarczająco jasny i przejrzysty dla przeciętnego konsumenta. Kredytobiorca w momencie zaciągania zobowiązania powinien znać w szczególności wysokość zaciąganego kredytu, a z treści umowy powinny wynikać wyrażone w prostym i zrozumiałym języku kryteria pozwalające na określenie przez konsumenta wysokości poszczególnych rat. Brak przejrzystości i jednoznaczności w sprawach frankowych przejawiał się m.in. tym, że powód na podstawie kwestionowanych postanowień umowy nie był w stanie oszacować kwoty, którą będzie miał obowiązek w przyszłości świadczyć, a zasady przewalutowania określał jednostronnie pozwany<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> Zob. szerzej: wyrok SN z dnia 6 marca 2019 r., sygn. I CSK 462/18.

<sup>41</sup> Wyrok TSUE z 9 lipca 2020 r., C-452/18, *Ibercaja Banco*.

<sup>42</sup> Por. wyrok SN z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. II CSK 483/18.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczące wykładni art. 4 ust. 2 dyrektywy konsumenckiej wymóg wyrażenia warunku umownego prostym i zrozumiałym językiem interpretowało w ten sposób, że w wypadku umów kredytowych instytucje finansowe muszą zapewnić kredytobiorcom informacje wystarczające do podjęcia przez nich świadomych i rozważnych decyzji<sup>43</sup>. Treść klauzuli umowy kredytu zawartej między przedsiębiorcą a konsumentem, ustalającej cenę zakupu i sprzedaży waluty obcej, do której kredyt jest indeksowany, powinna na podstawie jasnych i zrozumiałych kryteriów umożliwić właściwie poinformowanemu oraz dostatecznie uważnemu i racjonalnemu konsumentowi zrozumienie sposobu ustalania kursu wymiany waluty obcej stosowanego w celu obliczenia kwoty rat kredytu w taki sposób, aby konsument miał możliwość w każdej chwili samodzielnie ustalić kurs wymiany stosowany przez przedsiębiorcę<sup>44</sup>.

Co jednak istotne, ochrona przed nieuczciwymi warunkami kontraktowymi została przy tym przewidziana dla każdego konsumenta, a nie tylko tego, którego można uznać za „właściwie poinformowanego oraz dostatecznie uważnego”<sup>45</sup>. Konsument powinien zatem posiadać pewną podstawową wiedzę na temat zmian kursów walut, jednak nie zwalnia to profesjonalnego podmiotu od zachowania wymogów transparentności. Koresponduje z tym teza Sądu Najwyższego, iż nawet najbardziej staranny konsument nie był w stanie przewidzieć konsekwencji ekonomicznych kredytu hipotecznego we frankach szwajcarskich<sup>46</sup>, proponowany był on bowiem przez banki jako bezpieczny, oferowany w walucie uchodzącej za najbardziej stabilną w skali ogólnoswiatowej.

Przy tej okazji weryfikuje się obowiązek przedsiębiorcy dokonyującego czynności z konsumentem, który polega na podjęciu takich działań, aby w sposób jasny, przystępny, zrozumiały i wszechstronny wyjaśnić mu wszelkie niezbędne kwestie oraz przekazać informacje mające istotne znaczenie dla przyszłej umowy. Rolą banku w stosunku do kredytobiorcy pozostawało zatem wyjaśnienie mu faktu oraz zasad ustalania przez instytucję kredytową odnośnych kursów waluty obcej. Ponadto powinien on być dokonać pouczenia o skutkach zawarcia kredytu indeksowanego (denominowanego) oraz zagrożeniach z tym związanych. W szczególności oceniane jest, czy kredytobiorca był poinformowany o ryzyku wzrostu zobowiązania na skutek zmiany kursu walutowego<sup>47</sup>.

Brak takich informacji lub przedstawienie ich w sposób niepełny skutkuje uznaniem klauzuli za nieuczciwą. Co istotne, sądy nie powinny dokonywać wykładni warunków umownych w sposób skutkujący złagodzeniem ich abuzywności,

---

<sup>43</sup> Zob. wyrok z 20 września 2017 r., C-186/16, *Ruxandra Paula Andriciuć i in. v. Banca Românească*, ZOTSiS 2017, nr 9, poz. I-703.

<sup>44</sup> Zob. wyrok TUSE z 18 listopada 2021 r., C-212/20, wykładnia art. 5 dyrektywy konsumenckiej.

<sup>45</sup> Zob. postanowienie TSUE z dnia 10 czerwca 2021 r., C-198/20.

<sup>46</sup> Zob. szerzej: wyrok SN z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. II CSK 483/18.

<sup>47</sup> Wyrok TSUE z 20 września 2017 r., C-186/16, *Andriciuć*.

nawet gdyby odpowiadało to zgodnej woli stron kontraktu. Dlatego też należy zwrócić uwagę na stosunkowo rygorystyczny dla banków trend orzeczniczy w zakresie oceny transparentności klauzul przeliczeniowych, w tym realizacji obowiązku informacyjnego. W szczególności za niewystarczający dowód udzielenia powodowi pełnych danych uznaje się podpisane przez kredytobiorcę ogólne oświadczenie o zapoznaniu się z ryzykiem kursowym.

Transparentność jest zatem traktowana jako warunek efektywnego działania rynku, dlatego jej brak czyni umowę sprzeczną z podstawowymi zasadami równowagi kontraktowej. Współczesne orzecznictwo również i w tym aspekcie przesuwając akcent z badania świadomości konsumenta na obiektywną jasność konstrukcji umowy, co jest kluczowym elementem funkcjonalnego modelu ochrony.

### **Niezastępowalność klauzul oraz wola powodów**

Jeżeli w rezultacie zaprezentowanej wyżej analizy zostanie stwierdzone, że klauzula przeliczeniowa ma charakter abuzywny, należy przyjąć niezwiązanie powodów zakwestionowanymi postanowieniami. Sąd bada wówczas, czy można ją zastąpić inną normą prawną lub zapisami umownymi. Wynika to z charakteru instytucji ukształtowanej w art. 385<sup>1</sup> k.c. jako implementacji do krajowego porządku dyrektywy 93/13/EWG. Co jednak warto podkreślić, ewentualne dalsze obowiązywanie kontraktu bez klauzul abuzywnych przewidziano dla ochrony interesu konsumenta, nie zaś przedsiębiorcy<sup>48</sup>. Jeżeli więc zgodnie z odpowiednimi przepisami utrzymanie w mocy umowy bez zawartych w niej nieuczciwych postanowień nie jest możliwe, to wtedy powinno się orzec jej unieważnienie<sup>49</sup>.

Na płaszczyźnie kredytów frankowych zasadę stanowi brak możliwości „uzupełniania” umowy przez sąd<sup>50</sup>. Niedopuszczalne jest zwłaszcza wypełnienie luk w umowie wyłącznie na podstawie przepisów krajowych o charakterze ogólnym, przewidujących, że skutki wyrażone w treści czynności prawnej są uzupełniane zwłaszcza w oparciu o skutki wynikające z zasad słuszności lub ustalonych zwyczajów, które nie stanowią przepisów dyspozytywnych lub przepisów mających zastosowanie, jeżeli strony umowy wyrażą na to zgodę<sup>51</sup>. Jednocześnie sąd nie jest uprawniony do kreowania postanowień umownych, które mogłyby zastąpić niedozwolone klauzule, do czego w gruncie rzeczy sprowadzałoby się przeliczenie zobowiązania kredytobiorcy w oparciu o inne mierniki, np. kurs średni NBP. Stanowiłoby to niedopuszczalną konwersję umowy.

Nadto uznaje się, że zastąpienie przez sąd klauzul abuzywnych postanowieniami uczciwymi stanowiłoby krok sprzeczny z odstraszcającym celem dyrektywy

<sup>48</sup> Zob. wyrok SN z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. II CSK 483/18.

<sup>49</sup> Por. wyrok TSUE z dnia 3 października 2019 r., C-260/18, *Dziubak przeciwko Raiffeisen Bank*.

<sup>50</sup> Uchwała SN z 7 maja 2021 r., sygn. III CZP 6/21, OSNC 2021, nr 9, poz. 56.

<sup>51</sup> Por. wyrok TSUE z 3 października 2019 r., C-260/18, *Dziubak przeciwko Raiffeisen Bank*.

konsumenckiej polegającym na zapobieganiu kolejnym naruszeniom. Operacja potencjalnie mająca polegać na redukcji warunków nieuczciwych do uczciwych skutkowałaby bowiem tym, że bank pozostawałby w dalszym ciągu beneficjentem nieuczciwych postanowień, osiągając jedynie niższy zysk, lecz nie ponosząc żadnej straty.

Jeżeli klauzuli nie da się zastąpić, to jej eliminacja powoduje nieważność całej umowy, nie istnieje bowiem możliwość zmiany treści nieuczciwego postanowienia w drodze wykładni<sup>52</sup>. Sąd jednak poucza uprzednio konsumenta o skutkach takiego rozstrzygnięcia i uwzględnia jego wolę<sup>53</sup>.

### **Rozstrzygnięcie powództwa o ustalenie i zapłatę**

Usunięcie klauzul abuzywnych przy jednoczesnej niemożliwości wypełnienia zaistniałych w umowie luk skutkować musi całościowym niezwiązaniem stron treścią kontraktu. Ma to związek z sygnalizowaną już wyżej okolicznością, iż postanowienia kształtujące klauzule przeliczeniowe odnoszą się do głównych świadczeń stron. Ich usunięcie eliminuje z umowy elementy przedmiotowo istotne umowy kredytu bankowego, co niweczy perspektywę jej dalszego wykonywania, a w konsekwencji również obowiązywania.

Stwierdzenie nieważności umowy oznacza, że nie wywołuje ona skutków prawnych z mocą wsteczną od chwili zawarcia<sup>54</sup>. Konsekwencję stanowi nieistnienie stosunku prawnego łączącego strony, o czym orzeka się w ramach rozstrzygnięcia uwzględniającego roszczenie o ustalenie, ewentualnie czyni się to w drodze przesłankowej analizy prawnej (w sytuacji, gdy powód nie żąda stwierdzenia nieważności, ponieważ np. nie dysponuje interesem prawnym wskutek całkowitego wykonania umowy kredytu).

Powyższe otwiera drogę do rozstrzygnięcia roszczenia o zapłatę, w ramach którego strony mają obowiązek zwrócić sobie wzajemnie otrzymane świadczenia jako nienależne na podstawie art. 410 § 1 k.c. w zw. z art. 405 k.c. Zgodnie z teorią dwóch kondycji każdy podmiot nieważnego stosunku obligacyjnego jest więc zobowiązany do zwrotu własnego świadczenia jako nienależnego, pozostając uprawnionym do domagania się dokonania restytucyjnego zwrotu od strony przeciwnej.

Ponieważ świadczenia obu stron umowy kredytu mają charakter pieniężny, istnieje możliwość ich potrącenia np. w ramach pozaprocesowego oświadczenia lub poprzez podniesienie stosownego zarzutu. Skutkuje to zasądzeniem ewentualnej nadwyżki w przypadku wyższej z kwot i umorzeniem postępowania w zakresie

---

<sup>52</sup> Por. wyrok TSUE z 18 listopada 2021 r., C-212/20. Zob. też: wyrok TSUE z 8 września 2022 r., C-80/21–C-82/21.

<sup>53</sup> Por. wyroki SN: z dnia 29 października 2019 r., sygn. IV CSK 309/18; z dnia 2 czerwca 2021 r., sygn. I CSKP 55/21.

<sup>54</sup> Wyrok TSUE z 21 grudnia 2016 r., C-154/15, *Gutiérrez Naranjo*.

objętym potrąceniem. Jest to jednak wyłączone uprawnienie stron, z którego nie muszą korzystać, natomiast ze względu na dominację teorii dwóch kondykcji sąd nie dokonuje kompensaty roszczeń kredytobiorcy i kredytodawcy z urzędu, jak miałyby to miejsce przy zastosowaniu odrzuconej przez Sąd Najwyższy teorii salda<sup>55</sup>.

Zasadniczo od dochodzonych w sprawach frankowych wierzytelności (sumy spłat w przypadku kredytobiorcy, kwoty kapitału w odniesieniu do banku) przysługują ustawowe odsetki za opóźnienie liczone od dat ich postawienia w stan wymagalności. Najczęściej jest to powiązane z dniem następującym po dniu doręczenia pierwszego stanowczego wezwania do zapłaty, ewentualnie z datą upływu terminu świadczenia w takim wezwaniu zakreślonego. Ustawowe odsetki od świadczenia banku na rzecz konsumenta są należne od momentu, w którym popadł on w opóźnienie. Kluczowe znaczenie ma złożenie przez konsumenta oświadczenia o świadomości skutków nieważności umowy<sup>56</sup>. Oświadczenie takie można złożyć w pozwie, w trakcie procesu lub w odpowiedzi na pouczenie sądu<sup>57</sup>. Od tej chwili rozpoczyna się bieg odsetek ustawowych za opóźnienie<sup>58</sup>. Termin naliczania odsetek liczy się więc najczęściej od wezwania do zapłaty lub od dnia doręczenia odpisu pozwu.

## Podsumowanie

Analiza dominującej linii orzeczniczej prowadzi do wniosku, że w sprawach frankowych ukształtował się spójny, funkcjonalny model ochrony konsumenta, którego rdzeniem jest kontrola przejrzystości i równowagi kontraktowej wynikająca z dyrektywy 93/13/EWG. Zgodnie z tym podejściem sądy krajowe koncentrują się na mechanizmie przeliczeniowym jako elemencie kluczowym dla rozkładu ryzyka w umowie, a nie na formalnych różnicach konstrukcyjnych między typami kredytów. Prowadzi to do przewidywalnego i jednolitego schematu rozstrzygnięć opartego na art. 385<sup>1</sup> k.c. jako podstawie nieważności.

Model ten ma charakter systemowy: obejmuje szeroką wykładnię statusu konsumenta, prokonsumenckie rozumienie interesu prawnego w ustaleniu nieważności, obowiązek udzielania pełnej informacji o skutkach rozstrzygnięcia oraz ograniczenie postępowania dowodowego do oceny obiektywnej treści umowy. Taki tok wykładni wzmacnia odstraszący cel dyrektywy 93/13/EWG i prowadzi do efektywnej eliminacji nieuczciwych wzorców umownych. Dominacja wykładni funkcjonalnej sprawia, że oddziaływanie dorobku orzeczniczego wykracza poza kredyty frankowe i stanowi punkt odniesienia dla oceny innych produktów, w których

<sup>55</sup> Por. uchwała SN z dnia 7 maja 2021 r., sygn. III CZP 6/21, OSNC 2021, nr 9, poz. 56.

<sup>56</sup> Zob. wyrok TSUE z 8 maja 2023 r., C-28/22, EU:C:2023:364.

<sup>57</sup> Por. uchwała SN z dnia 7 maja 2021 r., sygn. III CZP 6/21, OSNC 2021, nr 9, poz. 56.

<sup>58</sup> Zob. szerzej: wyrok SN z dnia 14 października 2022 r., sygn. II CSKP 519/22, LEX nr 3442568.

mechanizm kształtowania świadczeń oparty jest na złożonych lub nieprzejrzywych wskaźnikach. Judykatura krajowa i unijna współtworzą uniwersalny standard ochrony konsumenta, którego elementy wyznaczają trendy rozwoju prawa prywatnego.

Przedstawiona materia pozwoliła na udzielenie odpowiedzi na postawione w artykule pytanie badawcze. Systemowe konsekwencje dominującej linii orzeczniczej w sprawach frankowych polegają na ukształtowaniu w polskim prawie prywatnym stabilnego, funkcjonalnego modelu ochrony konsumenta opartego na standardach dyrektywy 93/13/EWG. Model ten skutkuje ujednoczeniem przesłanek nieważności umów, ponieważ art. 385<sup>1</sup> k.c. staje się główną podstawą rozstrzygnięć, a mechanizm przeliczeniowy na ogół jest kwalifikowany jako element głównego świadczenia. Dochodzi przy tym do wzmocnienia procesowej pozycji konsumenta, a celowi temu służą szeroka interpretacja statusu konsumenta, rozumienie interesu prawnego czy obowiązek sądowych pouczeń. W ramach przyjętego rozwiązania interpretacyjnego następuje przejście z formalistycznego podejścia interpretacyjnego do funkcjonalnego – jako decydujące uznaje się bowiem nie konstrukcyjne różnice między umowami, lecz wpływ mechanizmu ustalania świadczenia na równowagę kontraktową. Taki model w szerokim ujęciu służy eliminacji nieuczciwych wzorców umownych, zmierzając do wytworzenia uniwersalnego standardu rynkowego gwarantującego przejrzystość, równowagę kontraktową i ochronę informacyjną słabszej strony stosunku zobowiązaniowego.

Można zarazem przypuszczać, iż prokonsumencki kurs będzie kontynuowany nie tylko w kontekście kredytów frankowych, lecz także innych typów umów zawieranych przez osoby fizyczne z bankami, zawierających mechanizmy przeliczeniowe oparte chociażby na wskaźniku WIBOR<sup>59</sup>. Uwagę zwraca w tym kontekście wyrok Sądu Okręgowego w Suwałkach z dnia 22 stycznia 2025 r. (sygn. I C 332/24), w ramach którego ustalono nieistnienie stosunków prawnych wynikających z umowy kredytu oraz umowy pożyczki z 2015 r., opartych na WIBOR. Sąd zwrócił uwagę na niezaznajomienie kredytobiorcy ze wskaźnikiem WIBOR 3M ani pojęciem fixingu<sup>60</sup>, nieprzejrzytość i nieobiektywność zastosowanego mechanizmu kształtowanego przez klauzule zmiennego oprocentowania, naruszenie dobrych obyczajów i interesów konsumenta. Powołał się m.in. na postanowienia dyrektywy 93/13/EWG oraz dorobek orzecniczy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczący postanowień niedozwolonych<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Ang. *Warsaw Interbank Offered Rate*, tj. wysokość oprocentowania na polskim rynku bankowym.

<sup>60</sup> *Fixing* stanowi proces ustalania stawki referencyjnej WIBOR przez banki komercyjne. Polega on na tym, że największe podmioty rynkowe proponują każdego dnia stopę procentową, po której udzieliłyby pożyczki innym bankom. Po zgromadzeniu tych danych GPW Benchmark S.A. – pełniąc rolę administratora WIBOR – oblicza średnią wartość uzyskanych notowań. Na tej podstawie kształtuje się dzienna stopa WIBOR.

<sup>61</sup> Zob. szerzej: wyrok SO w Suwałkach z dnia 22 stycznia 2025 r., sygn. I C 332/24.

Wskazane orzeczenie potwierdza szeroki zakres oddziaływania dorobku judykatury w sprawach frankowych, wykraczający poza problematykę kredytów indeksowanych i denominowanych. Inny ważny problem na gruncie umów kredytowych, rozstrzygany w 2025 r., stanowiła dopuszczalność sankcji kredytu darmowego (SKD) w przypadku błędnego podania rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania (RRSO). Analizując sprawę z perspektywy dyrektywy 2008/48/WE<sup>62</sup>, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że jeżeli wartość RRSO została zawyżona ze szkodą dla konsumenta, to taki stan rzeczy może zostać uznany za naruszenie obowiązków informacyjnych i skutkować zastosowaniem SKD. Brak dokładności w tym zakresie uniemożliwia konsumentowi podjęcie świadomej decyzji finansowej. Jednocześnie umowa powinna jasno i zrozumiale prezentować warunki zmiany opłat związanych z jej wykonaniem, więc jeżeli opiera się na wskaźnikach trudnych do zweryfikowania przez konsumenta, to również może zostać uznane za naruszenie obowiązku informacyjnego<sup>63</sup>.

Poczyniona na gruncie spraw frankowych wykładnia przepisów krajowych i unijnych, mająca na celu maksymalizację ochrony konsumentów w ich sporach z bankami dotyczących umów kredytowych, uitorowała drogę do utworzenia uniwersalnych standardów, w szczególności w zakresie obowiązków informacyjnych, transparentności stosowanych mechanizmów przeliczeniowych czy wymagań stawianych konstrukcji kosztów kredytu. Dorobek judykatury ma więc szansę korzystnie wpłynąć na eliminację z obrotu nieuczciwych praktyk banków, zarówno w odniesieniu do kredytów walutowych, jak i złotych, w ramach różnych mechanizmów przeliczeniowych.

## Bibliografia

*Komentarz do Prawa bankowego*, red. K. Osajda, Legalis 2024.

Łętowska E., *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2020.

Węgrzynowski Ł., *Teoria salda czy teoria dwóch kondycji? Zasady rozliczeń z nieważnej umowy kredytu frankowego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2021, nr 5.

## Streszczenie

Artykuł analizuje systemowe konsekwencje dominującej linii orzeczniczej w sprawach frankowych. Przedstawiono tezę, że przewaga konsumentów w sporach z bankami wynika z funkcjonalnego modelu ochrony opartego na standardach dyrektywy 93/13/EWG. Wskazano, że kontrola przejrzystości i równowagi kontraktowej prowadzi do jednolitej praktyki uznawania klauzul

---

<sup>62</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz.U. UE L 2008.133.66).

<sup>63</sup> Zob. szerzej: orzeczenie TSUE z 13 lutego 2025 r., C-472/23.

przeliczeniowych za abuzywne oraz do nieważności umów na podstawie art. 385<sup>1</sup> k.c. Model ten wzmacnia pozycję procesową konsumenta i ogranicza możliwość konwalidowania wadliwych umów. Standardy wypracowane w orzecznictwie frankowym oddziałują na ocenę innych produktów kredytowych opartych na złożonych wskaźnikach.

*Słowa kluczowe:* umowa kredytu bankowego, kredyty frankowe, abuzywność, nieważność umowy, powództwo o ustalenie, interes prawny, teoria dwóch kondycji, ochrona konsumenta, prawo unijne, postępowanie cywilne, prawo cywilne, prawo bankowe, postępowanie dowodowe, prawo konsumentów, swoboda umów, dobre obyczaje

## **SYSTEMIC CONSEQUENCES OF THE RULINGS ON SWISS FRANC CASES**

### **Summary**

The article examines the systemic consequences of the dominant judicial approach to foreign-currency mortgage disputes in Poland. It argues that the growing advantage of consumers stems from a functional model of protection grounded in the standards of Directive 93/13/EEC. Courts focus on transparency and contractual balance, consistently finding exchange-rate clauses abusive and declaring credit agreements invalid under Article 385<sup>1</sup> of the Civil Code. This model strengthens the consumer's procedural position and limits the possibility of "curing" unfair terms. The standards developed in foreign-currency cases influence the assessment of other credit products based on complex financial indicators.

*Keywords:* bank loan agreement, Swiss franc loans, abusiveness, invalidity of the contract, action for determination, legal interest, two-condition theory, consumer protection, EU law, civil procedure, civil law, banking law, evidentiary proceedings, consumer law, freedom of contract, good customs

**Dominik Sypniewski**

Politechnika Warszawska

ORCID: 0000-0002-6080-9288

**INFORMATYZACJA PROCESU BUDOWLANEGO.  
OD ZAŁOŻEŃ REFORMY DO WNIOSKÓW *EX-POST*****Wprowadzenie**

Informatyzacja procesu budowlanego stanowi jeden z kluczowych elementów reformy polskiego prawa budowlanego ostatnich lat. Jest również przykładem wprowadzania do administracji publicznej zróżnicowanych rozwiązań wspierających komunikację zarówno w relacjach G2G (*government to government*), G2B (*government to business*), jak i B2G (*business to government*). Obejmują one m.in. centralne rejestry, interaktywne formularze, generatory wniosków oraz platformy umożliwiające składanie i obsługę dokumentacji technicznej w formie elektronicznej. W literaturze funkcjonuje pojęcie *e-government* rozumiane jako model funkcjonowania organów administracji publicznej oparty na wykorzystywaniu technologii komunikacyjno-informatycznych<sup>1</sup>. W niniejszym artykule termin *informatyzacja procesu budowlanego* oznacza kompleksowy proces wdrażania i wykorzystania zintegrowanych systemów teleinformatycznych, umożliwiających użytkownikom realizację określonych usług, zadań lub procesów drogą elektroniczną, bez potrzeby osobistego kontaktu lub obiegu dokumentów papierowych. Celem tych działań jest zwiększenie efektywności, przejrzystości i dostępności procedur związanych z reglamentacją i nadzorem nad inwestycjami budowlanymi. Artykuł przedstawia genezę informatyzacji procesu budowlanego, a następnie jej kluczowe obszary: portal e-Budownictwo prowadzący do cyfryzacji procedur administracyjnych w ramach procesu budowlanego oraz poszczególne systemy teleinformatyczne wprowadzane w ramach reformy. Celem opracowania jest przedstawienie aktualnego stanu informatyzacji procesu budowlanego, a także pokazanie, że wprowadzone rozwiązania i funkcjonalności będą miały istotny wpływ na proces stosowania prawa, jednak z zastrzeżeniem konieczności konsekwentnego dokończenia reformy.

<sup>1</sup> M. Ganczar, A. Sytek, *Informatyzacja administracji publicznej*, Warszawa 2023, s. 60.

## Geneza informatyzacji procesu budowlanego

Kluczową przyczyną podjęcia reformy informatyzacji prawa budowlanego w Polsce była nadmierna złożoność i czasochłonność postępowań administracyjnych prowadzonych w tradycyjnej, papierowej formie. Przed wprowadzeniem rozwiązań cyfrowych procedura uzyskania pozwolenia na budowę wymagała złożenia licznych egzemplarzy dokumentacji projektowej, osobistego stawienia w urzędzie oraz wielokrotnej wymiany korespondencji<sup>2</sup>. Takie rozwiązania generowały znaczące obciążenie administracyjne zarówno po stronie inwestorów, jak i urzędników<sup>3</sup>.

Drugim istotnym motywem reformy był brak jednolitych standardów prowadzenia spraw przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego. Brak spójności organizacyjnej i technologicznej między urzędami skutkowało nierównym traktowaniem inwestorów i ograniczało przewidywalność procesu inwestycyjnego. W informatyzacji upatrywano szansę na wprowadzenie pewnych standardów. Reformę wspierały również rosnące oczekiwania uczestników procesu budowlanego w zakresie cyfrowego dostępu do usług publicznych. Inwestorzy i projektanci oczekiwali możliwości składania dokumentacji online, zdalnej komunikacji z organem oraz bieżącego wglądu w akta sprawy. Z perspektywy organów coraz większe znaczenie miało zapewnienie trwałej, bezpiecznej i dostępnej archiwizacji dokumentacji, która mogłaby być przechowywana w formie elektronicznej.

Przed 2020 r. informatyzacja prawa budowlanego obejmowała przede wszystkim wprowadzenie rejestrów dotyczących reglamentacji robót budowlanych oraz centralnych rejestrów osób uczestniczących w procesie budowlanym, które służyły jednak wyłącznie komunikacji G2G<sup>4</sup>. Udostępnianie wzorów formularzy i inne usługi G2B, a także komunikacja elektroniczna między organem a inwestorem miały charakter szczytkowy<sup>5</sup>. Z perspektywy czasu istotnym impulsem do przyspieszenia informatyzacji prawa budowlanego była epidemia COVID-19. Ustawodawca dopuścił w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii możliwość odstąpienia od zasady czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym, a także umożliwił organom udostępnianie akt sprawy i dokumentów

---

<sup>2</sup> J. Kleszcz, P. Kmiecik, P. Szymaniec, *Proces opiniowania i zatwierdzania dokumentacji projektowej w dobie administracji cyfrowej. Możliwości prawne a funkcjonująca praktyka* [w:] *Cyfrowa czy analogowa? Funkcjonowanie administracji publicznej w stanie kryzysu*, red. J.H. Szlachetko, A. Bochentyń, Pelplin 2021, s. 169, 173–179.

<sup>3</sup> K. Pilarz, *Proces budowlany wobec nowoczesnych technologii* [w:] *Administracja publiczna wobec nowych technologii. W kierunku neutralności klimatycznej*, red. J. Korczak, Warszawa 2024, s. 303.

<sup>4</sup> M. Błażewski, *E-administracja jako narzędzie komunikacji w procesie budowlanym*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, nr 4(2), s. 136 i 139.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 141–142.

za pomocą środków komunikacji elektronicznej<sup>6</sup>. Takie rozwiązanie ma znacznie szerszy zakres niż przewidziana w art. 73 § 3 k.p.a. możliwość udostępniania akt sprawy w systemie teleinformatycznym po uprzednim uwierzytelnieniu strony<sup>7</sup>. Dodatkowo wychodząc naprzeciw oczekiwaniom inwestorów, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: GINB) wprowadził zalecenie, żeby w okresie stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii, niezależnie od warunków składania pism określonych w k.p.a., organy administracji budowlanej dopuściły możliwość składania wniosków wraz z załącznikami nie tylko z wykorzystaniem platformy ePUAP, ale również w formie skanów wysyłanych za pomocą poczty elektronicznej<sup>8</sup>. Rozwiązania te były niewątpliwie wadliwe prawnie, jednak przyspieszyły prace zwłaszcza nad informatyzacją procedur (2020–2021), w ramach której wprowadzono możliwość składania wniosków w procesie budowlanym w formie dokumentów elektronicznych, a GINB udostępnił użytkownikom narzędzie umożliwiające ich przygotowanie. W drugim etapie informatyzacji, w latach 2022–2023, wprowadzono rejestry prowadzone przez GINB w formie systemów teleinformatycznych. Dopełnieniem reformy ma być udostępnienie systemu elektronicznego prowadzenia spraw administracyjnych z zakresu procesu budowlanego. Taki system pozwoli na cyfrowe prowadzenie procesów *back-office* przez organy administracji budowlanej, co jest jednym z wyzwań i celów stawianych w Strategii Cyfryzacji Polski do 2035<sup>9</sup>.

## Informatyizacja procedur

Portal e-Budownictwo to platforma cyfrowa prowadzona przez GINB, stworzona z myślą o ułatwieniu i przyspieszeniu procesu budowlanego, a także kontaktów między właścicielami obiektów budowlanych a organami administracji publicznej. Portal integruje wszystkie systemy teleinformatyczne i usługi cyfrowe oferowane przez GINB, w tym przede wszystkim przedstawione w dalszej części artykułu: generator wniosków, rejestr osób z uprawnieniami budowlanymi, cyfrową książkę obiektu budowlanego, elektroniczny dziennik budowy oraz system wspierający prowadzenie postępowań administracyjnych. W ramach portalu dostępne są również: Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków, wyniki badań próbek wyrobów budowlanych zleconych przez organy nadzoru budowlanego,

---

<sup>6</sup> Zob. art. 15zzzzzn ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. 2025, poz. 764).

<sup>7</sup> E. Szewczyk, *Modyfikacja postępowań administracyjnych prowadzonych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6, s. 24.

<sup>8</sup> <https://www.gunb.gov.pl/aktualnosc/zmiany-w-sposobie-doreczenia-pismdo-organow-administracji-architektoniczno-budowlanej> (3.07.2025).

<sup>9</sup> *Strategia Cyfryzacji Polski Państwa*, Warszawa 2024, s. 81.

a także serwis z ogłoszeniami dotyczącymi wykonawstwa zastępczego robót budowlanych oraz ocen i ekspertyz technicznych.

Z perspektywy informatyzacji procesu budowlanego kluczowe znaczenie miało udostępnienie wzorów formularzy wykorzystywanych w procesie budowlanym oraz dopuszczenie możliwości składania wniosków w formie dokumentów elektronicznych. Od strony legislacyjnej proces ten został zainicjowany ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa<sup>10</sup>, która wprowadziła do ustawy z dnia 4 lipca 1994 – Prawo budowlane<sup>11</sup> możliwość składania niektórych wniosków w ramach postępowań administracyjnych w formie dokumentów elektronicznych oraz upoważniła ministra właściwego ds. budownictwa, planowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do określenia wzorów formularzy takich wniosków. Formularze były umieszczane na portalu e-Budownictwo, jednak dopiero w ramach drugiego etapu informatyzacji, wraz z rozszerzeniem zakresu postępowań, w których można wykorzystywać formularze, ustawodawca usankcjonował prawnie istnienie portalu e-Budownictwo<sup>12</sup>. Warto zauważyć, że stosownie do art. 79a pr. bud. portal e-Budownictwo zapewnia możliwość wygenerowania 18 wniosków lub zawiadomień wykorzystywanych w postępowaniach administracyjnych przewidzianych przez Prawo budowlane, ale również może generować formularze dokumentów wykorzystywanych w innych fazach procesu budowlanego czy też w procedurach planistycznych.

Portal e-Budownictwo nie zastępuje ePUAP lub elektronicznej skrzynki podawczej, a wyłącznie umożliwia wygenerowanie dokumentu, który użytkownik może złożyć do właściwego organu w dowolny sposób przewidziany przez przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>13</sup>. Portal umożliwia wygenerowanie dokumentu elektronicznego w formacie .docx lub .pdf albo wydrukowanie wniosku w tradycyjnej formie papierowej. Choć z art. 79 ust. 3 pr. bud. to nie wynika, użytkownik może też wysłać wniosek do właściwego urzędu za pośrednictwem portalu gov.pl. W tym celu powinien złożyć pismo ogólne do podmiotu publicznego, wskazując nazwę właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej lub nadzoru budowlanego, do którego należy załączyć wniosek wygenerowany w portalu e-Budownictwo, a także wszystkie wymagane załączniki, w tym również projekt zagospodarowania terenu (działki) oraz projekt architektoniczno-budowlany<sup>14</sup>.

Jednym z kluczowych wyzwań związanych z informatyzacją procesu budowlanego jest fakt, że załącznikiem do wielu wniosków inicjujących postępowania administracyjne jest obszerna dokumentacja projektowa. W 2021 r. po nowelizacji

---

<sup>10</sup> Dz.U. 2021, poz. 11.

<sup>11</sup> T.j. Dz.U. 2025, poz. 418 (dalej: pr. bud. albo Prawo budowlane).

<sup>12</sup> Zob. art. 1 pkt 36 ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022, poz. 1557).

<sup>13</sup> D. Sypniewski [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2025, s. 546.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 616.

Prawa budowlanego oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego<sup>15</sup> wprowadzono możliwość sporządzenia i złożenia projektu budowlanego w formie elektronicznej – w postaci pliku .pdf opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem osobistym albo podpisem zaufanym. Rozporządzenie zawiera jedynie podstawowe regulacje dotyczące formy elektronicznej projektu budowlanego. Poza wskazaniem formatu pliku, przyjmuje zasadę, że jeden tom projektu stanowi jeden plik, którego rozmiar nie może przekraczać 150 MB. Wprowadza także wymóg stosowania jednolitego i czytelnego sposobu oznaczania nazw plików.

Format .pdf jest uniwersalny i łatwy do otwarcia w różnym oprogramowaniu, a równocześnie gwarantuje, że układ graficzny, skala i treść dokumenty pozostają niezmiennie. Tak sporządzona dokumentacja projektowa jest łatwa do sprawdzenia pod kątem prawidłowości podpisu oraz prosta do włączenia do archiwizacji w ramach systemów teleinformatycznych. Biorąc pod uwagę aktualny wzorzec kontroli projektu zagospodarowania terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, dokumentacja projektowa w formacie .pdf jest wystarczająca do oceny zgodności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego lub przepisami techniczno-budowlanymi. Warto przy tym zauważyć, że projekt budowlany w formie papierowej i projekt budowlany w formie elektronicznej to są dwa różnie sporządzone dokumenty. Mają one takie samo znaczenie prawne, jednak nie jest możliwa konwersja przez organ dokumentu papierowego w elektroniczny ani na odwrót<sup>16</sup>.

Z perspektywy organów administracji architektoniczno-budowlanej dopuszczenie możliwości sporządzenia i złożenia projektu budowlanego w formie cyfrowej wiąże się z koniecznością dostosowania infrastruktury informatycznej, a także przeszkolenia pracowników. Praktycznym problemem może się okazać również przekazywanie projektów budowlanych w formie cyfrowej w ramach postępowań odwoławczych oraz sądownoadministracyjnych<sup>17</sup>.

## **Informatyzacja rejestrów**

Elektroniczny Centralny Rejestr Osób Posiadających Uprawnienia Budowlane (e-CRUB) to cyfrowy rejestr prowadzony w systemie teleinformatycznym udostępnionym przez GINB, który gromadzi informacje o osobach posiadających uprawnienia budowlane oraz o osobach ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie. System służy do jednoznacznej identyfikacji

---

<sup>15</sup> Dz.U. 2020, poz. 1609 ze zm.

<sup>16</sup> Taką interpretację prezentuje GINB. Zob. <https://www.gunb.gov.pl/strona/cyfryzacja-pytania-i-odpowiedzi> (7.07.2025).

<sup>17</sup> L. Staniszevska, *Cyfryzacja procesu budowlanego w prawie polskim i gruzińskim*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2023, nr 2, s. 85.

uczestników procesu budowlanego: projektantów, kierowników budowy, kierowników robót budowlanych oraz inspektorów nadzoru inwestorskiego. Osoby, które zostały wpisane do systemu e-CRUB, nie muszą przedkładać w urzędzie kopii decyzji o nadaniu uprawnień i zaświadczenia o przynależności do izby, ponieważ dane te są dostępne online za pomocą prostej wyszukiwarki. Osoby te mogą też korzystać z indywidualnego konta użytkownika w celu aktualizacji danych kontaktowych, a także pobierać elektroniczne zaświadczenia. Wpisy do rejestru dokonywane są przez organy samorządów zawodowych na podstawie nadanych uprawnień, a każda aktualizacja jest potwierdzana podpisem elektronicznym. Wadą systemu e-CRUB jest natomiast brak kompleksowości – w przypadku osób, które nabyły uprawnienia budowlane przed 1995 r., dopisanie do systemu e-CRUB następuje wyłącznie na wniosek zainteresowanego, a w przypadku osób, które uzyskały uprawnienia budowlane po 1995 r., ale przed wejściem w życie systemu, wpisy są dokonywane na podstawie danych przekazywanych przez odpowiednią izbę samorządu zawodowego. Obecnie w systemie e-CRUB zarejestrowanych jest ponad 142 tys. osób posiadających ważne uprawnienia budowlane<sup>18</sup>.

Cyfrowa Książka Obiektu Budowlanego (CKOB) to cyfrowy odpowiednik tradycyjnej książki obiektu budowlanego, prowadzony w systemie teleinformatycznym udostępnionym przez GINB. Służy do dokumentowania czynności związanych z utrzymaniem obiektu budowlanego, w szczególności okresowych kontroli stanu technicznego, przeglądów technicznych, konserwacji oraz napraw urządzeń przeciwpożarowych, a także robót budowlanych związanych z obiektem budowlanym, wykonanych po oddaniu go do użytkowania. Zapewnia zdalny dostęp właścicielowi i zarządcy obiektu, a także uprawnionym uczestnikom procesu budowlanego i organom nadzoru budowlanego. Każdy wpis w CKOB musi być opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo podpisem zaufanym. Zgodnie z art. 60a pr. bud. od 1 stycznia 2023 r. prowadzenie CKOB jest obowiązkowe dla nowych obiektów budowlanych. Książki papierowe założone do 31 grudnia 2023 r. mogą być prowadzone w tej formie do końca 2026 r., natomiast od 1 stycznia 2027 r. wszystkie książki będą prowadzone cyfrowo. System EKOB dostępny jest jako aplikacja webowa z możliwością obsługi zarówno przez komputer, jak i urządzenia mobilne. Według danych GINB CKOB jest sukcesywnie wdrażany i rozwijany jako element kompleksowej informatyzacji utrzymania obiektów budowlanych w Polsce, a do końca 2024 r. założono 18,7 tys. Cyfrowych Książek Obiektu Budowlanego, zaś z systemu korzystało 13,2 tys. użytkowników<sup>19</sup>.

Elektroniczny Dziennik Budowy (EDB) to cyfrowa forma tradycyjnego dziennika budowy, prowadzona za pośrednictwem systemu teleinformatycznego udostępnionego przez GINB. Służy do dokumentowania przebiegu robót budowlanych,

---

<sup>18</sup> Dane uzyskane z systemu: <https://e-crub.gunb.gov.pl/> (7.07.2025).

<sup>19</sup> [https://www.gunb.gov.pl/aktualnosc/2024-rok-w-glownym-urzedzie-nadzoru-budowlanego?](https://www.gunb.gov.pl/aktualnosc/2024-rok-w-glownym-urzedzie-nadzoru-budowlanego?utm_source=chatgpt.com)  
utm\_source=chatgpt.com (7.07.2025).

w tym czynności technicznych, organizacyjnych i formalnych podejmowanych na budowie. Zapewnia bieżący, zdalny dostęp inwestorowi, kierownikowi budowy, projektantowi, inspektorowi nadzoru inwestorskiego, ale również pracownikom organów nadzoru budowlanego. Każdy wpis musi być opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo podpisem zaufanym. Korzystanie z EDB jest obecnie dobrowolne, ale zgodnie z art. 47v pr. bud. dziennik budowy w papierowej formie będzie wydawany do 31 grudnia 2029 r., w związku z czym docelowo EDB będzie jedyną formą prowadzenia dziennika budowy. EDB jest dostępny zarówno jako aplikacja webowa, jak i aplikacja mobilna w wersjach dla iOS i Android. Według informacji opublikowanych przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego pod koniec 2024 r. założono 1,6 tys. Elektronicznych Dzienników Budowy, a z systemu EDB korzystało 11,2 tys. użytkowników<sup>20</sup>.

Wprowadzenie EDB i CKOB wzbudza jednak wiele wątpliwości – do Sejmu RP wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, który wprowadza zmianę granicy czasowej z 31 grudnia 2029 r. na 31 grudnia 2034 r., po której nie będzie można wystąpić o wydanie dziennika budowy w postaci papierowej, a także wydłuża termin, po którym właściciele i zarządcy budynków będą zobowiązani założyć książkę obiektu budowlanego w postaci elektronicznej do 31 grudnia 2034 r. Jako uzasadnienie takiego rozwiązania Ministerstwo Cyfryzacji wskazało na niewielkie zainteresowanie EDB i CKOB<sup>21</sup>, a w ramach konsultacji społecznych dodatkowo podniosło, że „cyfryzacja (...) wymaga odpowiedniego przystosowania – w postaci nabycia umiejętności obsługi nowych narzędzi cyfrowych oraz posiadania sprzętu niezbędnego do korzystania z nich”, a także że „wydłużenie okresów umożliwiających dalsze korzystanie z dokumentacji w postaci papierowej, pomoże w nienagannym wprowadzeniu zmian i dopracowaniu samego procesu ich wdrażania oraz zobrazowaniu konieczności ich stosowania przez właściwe podmioty”<sup>22</sup>. Biorąc pod uwagę, że obydwa systemy działają już od kilku lat, a wyznaczone przez ustawodawcę terminy na dostosowanie do nowych rozwiązań są naprawdę odległe, to trudno się z takim uzasadnieniem zgodzić. Wydłużenie okresu przejściowego w praktyce znacznie opóźni informatyzację tych dwóch obszarów i pozbawi organy nadzoru budowlanego środków organizacyjnych umożliwiających bardziej efektywne stosowanie prawa.

System do Obsługi Postępowań Administracyjnych w Budownictwie (SOPAB) to centralny system teleinformatyczny prowadzony przez GINB, który ma na celu wspieranie elektronicznego prowadzenia spraw administracyjnych z zakresu procesu budowlanego. Umożliwia kompleksową obsługę wniosków składanych przez

---

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Druk sejmowy nr 1379 z 17 czerwca 2025 r., X kadencja Sejmu RP, projekt ustawy – o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, s. 26 i 37.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 52.

inwestorów oraz prowadzenie postępowań przez organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w formie cyfrowej. Służy również do generowania decyzji administracyjnych, prowadzenia korespondencji z inwestorem oraz archiwizacji dokumentacji w aktach sprawy dostępnych online. Jest zintegrowany z platformą e-Budownictwo, a także wskazanymi powyżej systemami teleinformatycznymi: e-CRUB, CKOB oraz CDB, co umożliwi automatyczne pobieranie danych z tych systemów. Obecnie została przygotowana wersja podstawowa SOPAB, której pilotaż został przeprowadzony w 20 urzędach<sup>23</sup>. GINB pracuje nad dalszym rozwojem systemu i jego integracją z Elektronicznym Zarządzaniem Dokumentacją RP<sup>24</sup> umożliwiającym zakładanie, uzupełnianie i archiwizowanie akt spraw wyłącznie w postaci cyfrowej według instrukcji kancelaryjnej oraz jednolitego rzeczowego wykazu akt. Powszechne wdrożenie SOPAB wyeliminuje potrzebę papierowego obiegu dokumentów w urzędach i pozwoli na ujednoczenie standardu prowadzenia wszystkich postępowań administracyjnych z zakresu procesu budowlanego.

## Podsumowanie

Informatyzacja prawa budowlanego w Polsce została podjęta w odpowiedzi na nadmierną złożoność i czasochłonność postępowań administracyjnych prowadzonych w tradycyjnej formie papierowej. Składanie wniosków wymagało dotąd osobistego stawiennictwa w urzędzie oraz wielokrotnego dostarczania egzemplarzy dokumentacji, co generowało obciążenie dla inwestorów i urzędników. Równocześnie administracja była rozproszona organizacyjnie i technologicznie – brak jednolitych systemów utrudniał standaryzację i wpływał negatywnie na przewidywalność procesów. Rosnące oczekiwania inwestorów oraz potrzeba trwałej i bezpiecznej archiwizacji dokumentów zintensyfikowały konieczność reformy, która przyspieszyła szczególnie w czasie pandemii COVID-19.

Informatyzacja przyniosła szereg korzyści: skrócenie czasu procedur, centralizację danych w systemach GINB, dostęp do dokumentów online, bezpieczną archiwizację i integrację z ePUAP. Portal e-Budownictwo dzięki integracji z serwisem Geoportall oraz rejestrem eCRUB umożliwia inwestorom szybsze i prostsze generowanie wniosków, jednocześnie ograniczając ryzyko popełnienia błędów wynikających z ręcznego uzupełniania danych lokalizacyjnych i formalnych. EDB oraz CKOB pozwalają organom nadzoru budowlanego na sprawniejszą identyfikację inwestycji wymagających podjęcia czynności kontrolnych dzięki bieżącemu dostępowi do informacji o przebiegu procesu budowlanego oraz

---

<sup>23</sup> <https://projektsopab.gunb.gov.pl/> (7.06.2025).

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

automatycznemu przekazywaniu danych o etapach realizacji robót budowlanych. Jednocześnie informatyzacja wiąże się z istotnymi ograniczeniami – urzędy różnią się kompetencjami cyfrowymi, często prowadzą dokumentację podwójnie (cyfrowo i papierowo), a portal e-Budownictwo nie ma jeszcze pełnej funkcjonalności. Wciąż brakuje interoperacyjności systemów oraz możliwości wykorzystania standardu BIM. Projekt nowelizacji Prawa budowlanego wydłużający terminy pełnego wprowadzenia EDB i CKOB do 2034 r. wskazuje, że nawet w Ministerstwie Cyfryzacji istnieją pewne opory przed konsekwentnym wprowadzaniem reformy.

Potencjał informatyzacji jest jednak znaczący: całkowite wyeliminowanie papieru z obiegu, przyspieszenie opiniowania dokumentacji, integracja z modelami BIM i lepsze monitorowanie efektywności urzędów. Zagrożeniem pozostaje opór instytucjonalny, brak infrastruktury, niskie kompetencje cyfrowe, wykluczenie mniejszych podmiotów, ryzyko cyberataków i wysokie koszty wdrożenia. Kluczem do sukcesu będzie stabilna legislacja, standaryzacja techniczna oraz wsparcie dla organów administracji budowlanej i uczestników procesu budowlanego.

## Bibliografia

- Błażewski M., *E-administracja jako narzędzie komunikacji w procesie budowlanym*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2015, nr 4(2).
- Ganczar M., Sytek A., *Informatyzacja administracji publicznej*, Warszawa 2023.
- Kleszcz J., Kmiecik P., Szymaniec P., *Proces opiniowania i zatwierdzania dokumentacji projektowej w dobie administracji cyfrowej. Możliwości prawne a funkcjonująca praktyka* [w:] *Cyfrowa czy analogowa? Funkcjonowanie administracji publicznej w stanie kryzysu*, red. J.H. Szlachetko, A. Bochentyn, Pelplin 2021.
- Pilarz K., *Proces budowlany wobec nowoczesnych technologii* [w:] *Administracja publiczna wobec nowych technologii. W kierunku neutralności klimatycznej*, red. J. Korczak, Warszawa 2024.
- Staniszewska L., *Cyfryzacja procesu budowlanego w prawie polskim i gruzińskim*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2023, nr 2.
- Strategia Cyfryzacji Polski Państwa*, Warszawa 2024.
- Sypniewski D. [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. D. Sypniewski, Warszawa 2025.
- Szewczyk E., *Modyfikacja postępowań administracyjnych prowadzonych w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 6.

## Streszczenie

Artykuł omawia proces informatyzacji prawa budowlanego w Polsce jako część szerszego zjawiska *e-government*. Analizuje przyczyny wdrażania cyfrowych rozwiązań, takie jak złożoność i czasochłonność tradycyjnych procedur, brak jednolitych standardów czy oczekiwania inwestorów dotyczące elektronicznej obsługi spraw. Przedstawiono genezę reformy, w tym wpływ pandemii

COVID-19, oraz kluczowe narzędzia informatyzacji: portal e-Budownictwo, Elektroniczny Rejestr Uprawnień Budowlanych (eCRUB), Cyfrową Książkę Obiektu Budowlanego (CKOB), Elektroniczny Dziennik Budowy (EDB) i SOPAB. Artykuł wskazuje na korzyści, jak skrócenie procedur czy lepsza archiwizacja, ale też na wyzwania, np. braki interoperacyjności, ograniczenia kompetencyjne i opóźnienia we wdrożeniach cyfrowych systemów.

*Słowa kluczowe:* prawo budowlane, proces budowlany, informatyzacja, administracja publiczna

## **DIGITALISATION OF THE CONSTRUCTION PROCESS. FROM THE ASSUMPTIONS OF THE REFORM TO EX-POST CONCLUSIONS**

### Summary

The article examines the process of digitalization of construction law in Poland as an aspect of the broader phenomenon of e-government. It analyses the underlying reasons for implementing digital solutions, such as the complexity and duration of traditional administrative procedures, the lack of uniform standards, and the expectations of investors for electronic case management. The origins of the reform are presented, including the impact of the COVID-19 pandemic, alongside key instruments of digitalization: the e-Budownictwo portal, the electronic Register of Building Authorizations (eCRUB), the Digital Building Logbook (CKOB), the Electronic Construction Log (EDB), and the SOPAB system. The article identifies advantages such as the streamlining of procedures and improved archiving, while also highlighting challenges, including deficiencies in interoperability, limitations in digital competence, and delays in the implementation of digital systems.

*Keywords:* Construction Law, construction process digitalization, public administration

**Joanna Uliasz**

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0002-8967-0064

## **WPLYW SZCZEPIEŃ NA OCHRONĘ ZDROWIA PUBLICZNEGO W NASTĘPSTWIE KRYZYSU UCHODŹCZEGO I MIGRACYJNEGO – ASPEKTY KONSTYTUCYJNE**

### **Wprowadzenie**

Szczepienia ochronne stanowią jedno z najważniejszych osiągnięć medycyny. Przyczyniły się do znaczącego zmniejszenia zachorowalności i śmiertelności na choroby zakaźne. W przypadku ospy prawdziwej czy polio powszechne szczepienia doprowadziły do całkowitej eliminacji tych chorób. Współczesne programy szczepień, finansowane ze środków publicznych, mają na celu nie tylko ochronę zdrowia jednostki, ale też wpływają one zasadniczo na odporność zbiorową, ograniczając rozprzestrzenianie się patogenów w populacji. Bezpieczeństwo epidemiologiczne zależy od progu odporności zbiorowiskowej, tj. minimalnego odsetka populacji, który musi być odporny, by zapobiec rozprzestrzenianiu się choroby. Aby osiągnąć odporność zbiorowiskową poprzez szczepienia, odsetek zaszczepionych osób musi być równy lub wyższy od progu odporności zbiorowiskowej przy założeniu, że szczepionka jest w pełni skuteczna. Utrzymywanie wysokiego progu wyszczepienia jest kluczowe dla ochrony populacji.

W związku z masowym napływem do Polski cudzoziemców, których poziom wyszczepienia w przypadku części chorób jest niedostateczny, jak również wskutek obecnego ruchu antyszczepionkowego w Polsce odsetek zaszczepionych według przyjętego kalendarza szczepień spada. W dłuższej perspektywie wskazany stan rzeczy nie pozostanie obojętny dla zdrowia publicznego. Przedmiotem analizy i krytycznych rozważań w niniejszym artykule będą przepisy konstytucyjne i ustawowe tworzące ramy dla ochrony zdrowia publicznego, profilaktyki chorób zakaźnych, a także zauważalnego problemu egzekwowania obowiązku szczepiennego wobec uchodźców przy jego jednoczesnej rygorystycznej realizacji wobec obywateli polskich.

## Konstytucyjne i ustawowe rozumienie terminu *zdrowie publiczne* w kontekście szczepień ochronnych

Mimo że myślenie kategoriami zdrowia publicznego obecne było w systemach ochrony zdrowia od zawsze, samo pojęcie *zdrowie publiczne* nie ma utrwalonego i jednolitego znaczenia. Widać wyraźną dynamikę w posługiwaniu się tym terminem. Do klasycznych definicji zalicza się tę zaproponowaną w 1920 r. przez C.E.A Winslowa, zgodnie z którą zdrowie publiczne to nauka i sztuka zapobiegania chorobom, przedłużania życia i promowania zdrowia fizycznego i psychicznego oraz dobrego samopoczucia<sup>1</sup>. W Polsce lat 90. zdrowie publiczne pojmowano jako powszechną ochronę zdrowia<sup>2</sup>. Dziś proponuje się znacznie bardziej rozbudowaną definicję: zdrowie publiczne rozumie się jako „naukę i sztukę zapobiegania chorobom, wydłużania życia oraz promowania zdrowia fizycznego i sprawności przez zorganizowane wysiłki społeczeństwa mające na celu higienizację środowiska, zwalczanie zakażeń występujących w społecznościach, edukację jednostek odnośnie do zasad higieny osobistej, organizację świadczeń lekarskich i pielęgniarskich mających na celu wczesną diagnozę oraz profilaktycznie ukierunkowane leczenie oraz rozwój mechanizmów społecznych, które zapewnią każdej jednostce w społeczeństwie standard życia właściwy dla utrzymania zdrowia”<sup>3</sup>.

Przyglądając się normatywnemu rozumieniu pojęcia *zdrowie publiczne*, w pierwszym rzędzie sięgnąć należy do przepisów ustawy zasadniczej. Na poziomie konstytucyjnym istotne będą dwa artykuły: art. 31 ust. 3 i art. 68 ust. 4 Konstytucji RP<sup>4</sup>. Pierwszy z wymienionych to tzw. klauzula limitacyjna – wśród materialnych przesłanek usprawiedliwiających ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw wskazuje zdrowie (także w znaczeniu zdrowia publicznego)<sup>5</sup>. Drugi stanowi, że „władze publiczne obowiązane są do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska”. Przepis ten ma charakter normy programowej i czyni zdrowie publiczne przedmiotem ochrony konstytucyjnej<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> C. Winslow, *The untilled fields of public health*, „Science” 1920, vol. 51, s. 23–33.

<sup>2</sup> M. Miller, J. Opolski, *Zdrowie Publiczne w Polsce a polityka zdrowotna w świetle dokumentów Światowej Organizacji Zdrowia*, „Postępy Nauk Medycznych” 2009, nr 4, <https://www.czytelniamedyczna.pl/31111,zdrowie-publiczne-w-polsce-a-polityka-zdrowotna-w-swietle-dokumentow-swiatowej-o.html> (22.09.2025).

<sup>3</sup> J. Opolski, *Zdrowie publiczne – geneza, przedmiot i zakres. Wprowadzenie do zagadnienia* [w:] *Zdrowie publiczne, wybrane zagadnienia*, t. 1, red. J. Opolski, Warszawa 2011, s. 18. Zob. szerzej o definicjach zdrowia publicznego: D. Cianciara, *Zdrowie publiczne w Polsce – problemy i wyzwania*, „Studia BAS” 2018, nr 4(56), s. 80–82.

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

<sup>5</sup> Wyrok TK z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05.

<sup>6</sup> L. Bosek, komentarz do art. 68 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1526; S. Czechowicz, *Realizacja konstytucyjnego*

Uwzględniając treść obu przepisów oraz ich rolę w systemie norm konstytucyjnych, zaproponować można następującą konstytucyjną definicję: zdrowie publiczne to poziom dobrostanu fizycznego i psychicznego wszystkich jednostek przebywających na terytorium RP zależny od stopnia i skuteczności zwalczania przez władze publiczne chorób epidemicznych oraz zapobiegania przez te władze negatywnym dla dobrostanu zbiorowego skutkom degradacji środowiska. To wartość konstytucyjna o szczególnym znaczeniu dla demokratycznego państwa, chroniona jako zasadniczy element interesu publicznego, usprawiedliwiająca ingerencję w zakres korzystania z innych konstytucyjnych wolności i praw, łącznie z wolnością uzewnętrzniania wolności religii (art. 53 ust. 5 Konstytucji RP), która to podlega szczególnemu reżimowi ochrony.

Pamiętając o podstawowym założeniu, iż rozumienie terminów konstytucyjnych ma charakter autonomiczny, tzn. że znaczenie poszczególnych zwrotów przyjęte w ustawach nie może przesądzać o sposobie interpretacji przepisów konstytucyjnych<sup>7</sup>, nie należy ignorować jednocześnie zasady nadrzędności Konstytucji RP w jej dwóch aspektach: pozytywnym i negatywnym. „Aspekt pozytywny sprowadza się do nakazu rozwijania i konkretyzacji przepisów konstytucji przez ustawodawcę zwykłego, zaś negatywny – do zakazu stanowienia przezeń prawa z nią niezgodnego”<sup>8</sup>.

W jaki sposób zatem pozytywny aspekt nadrzędności Konstytucji RP zrealizowany został przez prawodawcę w kontekście zwrotu *zdrowie publiczne* na poziomie ustawowym? W głównej mierze poprzez zaproponowanie ustawowych definicji legalnych. Wspomniane definicje pojawiają się w dwóch aktach normatywnych: w ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym<sup>9</sup> oraz ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>10</sup>.

W ustawie z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym zaproponowano dość dziwną konstrukcję definicji legalnej, bowiem przez zdrowie publiczne należy rozumieć szereg zadań (art. 1 ust. 2 u.o.p w zw. z art. 2 u.o.p.), takich jak: 1) monitorowanie i ocenę stanu zdrowia społeczeństwa, zagrożeń zdrowia oraz jakości życia związanej ze zdrowiem społeczeństwa (rodzi się pytanie o sposób i jakość gromadzonych danych o osobach, w tym danych wrażliwych); 2) edukacja zdrowotna dostosowana do potrzeb różnych grup społeczeństwa, w szczególności

---

*obowiązku ochrony zdrowia publicznego przed szerzeniem się chorób zakaźnych w polskim prawie karnym*, „Studia Prawnoustrojowe UWM” 2022, t. 56, s. 60–61.

<sup>7</sup> Wyrok TK z dnia 26 listopada 2008 r., sygn. U 1/08.

<sup>8</sup> A. Grabowski, *Konstytucja RP jako lex superior względem prawa ustawowego (w ramach sądowego stosowania prawa)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10, s. 31.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. 2024, poz. 1670; 2025, poz. 340, 1698), dalej: u.z.p.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. 2025, poz. 1675), dalej: u.z.ch.

dzieci, młodzieży i osób starszych; 3) promocja zdrowia; 3a) kreowanie postaw zdrowotnych i społecznych sprzyjających profilaktyce zachowań ryzykownych; 3b) zapobieganie uzależnieniom oraz skutkom zdrowotnym i społecznym wynikającym z uzależnień; 4) profilaktyka chorób; 5) działania w celu rozpoznawania, eliminowania lub ograniczania zagrożeń i szkód dla zdrowia fizycznego i psychicznego w środowisku zamieszkania, nauki, pracy i rekreacji; 6) analiza adekwatności i efektywności udzielanych świadczeń opieki zdrowotnej w odniesieniu do rozpoznanych potrzeb zdrowotnych społeczeństwa; 7) inicjowanie i prowadzenie: a) działalności naukowej w zakresie zdrowia publicznego, b) współpracy międzynarodowej dotyczącej działalności naukowej w zakresie zdrowia publicznego; 8) rozwój kadr uczestniczących w realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego; 9) ograniczanie nierówności w zdrowiu wynikających z uwarunkowań społeczno-ekonomicznych; 10) działania w obszarze aktywności fizycznej.

Można przyjąć, iż lista wspomnianych zadań uszczegóławia sposób realizacji ciążącego na władzy publicznej konstytucyjnego obowiązku zwalczania chorób epidemicznych, nie można jednak zakładać, że katalog tych zadań ma charakter zamknięty. Z pewnym uproszczeniem potraktować można go jako definicję zdrowia publicznego *sensu largo*.

Wedle art. 2 pkt 35 u.z.ch. zdrowie publiczne to „stan zdrowotny całego społeczeństwa lub jego części, określane na podstawie wskaźników epidemiologicznych i demograficznych”. Stan ów istotnie zależy od skuteczności realizacji części działań państwa wskazanych jako zadania z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności zaś od profilaktyki chorób, w tym chorób zakaźnych oraz szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych. Eliminacji tych chorób służą szczepienia ochronne (art. 17 u.z.ch.) – jest to definicja zdrowia publicznego *sensu stricto*.

S. Czechowicz w komentarzu do ustawy o zdrowiu publicznym wskazuje, że art. 2 u.o.p. nie powinno się utożsamiać z definicją legalną pojęcia *zdrowie publiczne*. Tym bardziej że istnieje normatywne uregulowanie tego terminu w u.z.ch. Autor ten uważa, że interpretując związkowo przepisy (art. 1 ust. 2 w zw. z art. 2 u.o.p.), można dojść do słusznego przekonania, że ustawodawca nie zdefiniował zdrowia publicznego<sup>11</sup>. Polemizując z tą oceną, stwierdzić pręcej należy, że ustawodawca nieudolnie posłużył się konstrukcją definicji legalnej w ustawie o zdrowiu publicznym, wprowadzając dysonans w rozumieniu tytułowego pojęcia.

Jak było zaakcentowane wcześniej, w bezpośrednim związku z pojęciem *zdrowie publiczne* pozostaje zagadnienie profilaktyki chorób, w szczególności chorób zakaźnych. Profilaktyce służą szczepienia ochronne, które polegają na podaniu szczepionki przeciw chorobie zakaźnej w celu sztucznego uodpornienia przeciwko tej chorobie (art. 2 pkt 26 u.z.ch.). Stanowią one świadczenie opieki zdrowotnej w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności

---

<sup>11</sup> S. Czechowicz, komentarz do art. 2 [w:] *Ustawa o zdrowiu publicznym. Komentarz*, 2025, Legalis/el.

leczniczej<sup>12</sup>. Z art. 17 ust. 2 u.z.ch. wynika, że wykonanie obowiązkowego szczepienia ochronnego jest poprzedzone lekarskim badaniem kwalifikacyjnym w celu wykluczenia przeciwwskazań do wykonania obowiązkowego szczepienia ochronnego. Szczepienie ochronne jest podstawowym narzędziem ograniczania ryzyka epidemicznego.

### **Kryzys uchodźczy i migracyjny jako czynnik przesądzający o zagrożeniu dla ochrony zdrowia publicznego**

Istnieje kilka przyczyn, dla których nie jest możliwa w pełni skuteczna realizacja zadania z zakresu zdrowia publicznego, jaką jest profilaktyka chorób. Pierwszą jest rosnący w siłę ruch antyszczepionkowy<sup>13</sup>, drugą – zjawisko niewłaściwie realizowanego obowiązku szczepień ochronnych przez zobowiązane do tego przepisami prawa podmioty, ostatnią – niekontrolowany, skokowy napływ uchodźców (wskutek wojny rosyjsko-ukraińskiej) i imigrantów.

Gdy chodzi o drugi czynnik, Najwyższa Izba Kontroli informowała, że w latach 2021–2023 „działania Głównego Inspektoratu Sanitarnego oraz objętych kontrolą Powiatowych Stacji Sanitarno-Epidemiologicznych i jednostek podstawowej opieki zdrowotnej nie zapewniły zalecanego przez Światową Organizację Zdrowia około 90–95% poziomu wyszczepienia, m.in. przeciw: odrze, śwince, różyczce, błonicy, tężcowi, krztuścowi, pneumokokom, poliomyelitis. Tym samym nie zagwarantowano bezpieczeństwa epidemiologicznego populacji. Analizy i oceny epidemiologiczne wykonane przez siedem PSSE ujawniły nieosiągnięcie tego wskaźnika, zaś w jednej ze skontrolowanych jednostek POZ (jednostka podstawowej opieki zdrowotnej) stwierdziły zaledwie 17% poziom wyszczepienia”<sup>14</sup>.

Krytycznym czynnikiem z punktu widzenia utrzymania bezpieczeństwa epidemiologicznego populacji jest masowy napływ do Polski różnorodnych grup cudzoziemców. Jak wskazuje raport udostępniony na stronie Urzędu ds. Cudzoziemców od 24 lutego 2022 r. sytuacja migracyjna w Polsce zdominowana jest przez wzmożony napływ obywateli Ukrainy. Są oni zdecydowanie najliczniejszą grupą cudzoziemców w Polsce, stanowiąc 78% ogółu osiedlających się w kraju obcokrajowców<sup>15</sup>. Dane Urzędu wskazują, że „większość obywateli Ukrainy

<sup>12</sup> T.j. Dz.U. 2025, poz. 450.

<sup>13</sup> S. Czechowicz, *Charakter prawny odpowiedzialności za nieszczepienie dziecka*, „Studia Prawnicze KUL” 2021, nr 2(86), s. 267–268.

<sup>14</sup> <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/szczepienia-obowiazko-we.html> (22.09.2025).

<sup>15</sup> <https://www.gov.pl/web/udsc/obywatele-ukrainy-w-polsce--aktualne-dane-migracyjne2> (24.09.2025).

przebywa w Polsce korzystając z ochrony czasowej<sup>16</sup>, czego potwierdzeniem jest otrzymanie numeru PESEL zgodnie z ustawą o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Obecnie zarejestrowanych na tej podstawie jest 993 tys. osób. Kobiety stanowią ok. 61% tej grupy, natomiast wśród osób pełnoletnich kobiety stanowią 77% osób. Co drugi zarejestrowany na podstawie ochrony czasowej obywatel Ukrainy to dziecko. Ponadto, 462 tys. obywateli Ukrainy posiada ważne zezwolenia na pobyt czasowy<sup>17</sup>. W statystykach należy uwzględnić nie tylko osoby korzystające z ochrony czasowej, ale także te, które korzystają z ochrony międzynarodowej poprzez uzyskanie statusu uchodźcy lub udzielenie przez państwo ochrony uzupełniającej<sup>18</sup>. W latach 2022 – I półrocze 2025 r. Urząd ds. Cudzoziemców wydał około 37,1 tys. decyzji z zakresu ochrony międzynarodowej, z czego warunki jej otrzymania spełniło około 19,4 tys. obcokrajowców<sup>19</sup>.

Poddawanie się obowiązkowym szczepieniom ochronnym jest jednym z powszechnych, czyli dotyczących każdej osoby przebywającej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obowiązków w zakresie zapobiegania i zwalczania zakażeń lub chorób zakaźnych<sup>20</sup>. Wyjątek od tej zasady dotyczy jedynie osób przebywających na terytorium Polski przez okres krótszy niż 3 miesiące (nie obejmuje on szczepień poekspozycyjnych). Artykuł 17 u.z.ch. w zw. z § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27 września 2023 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych<sup>21</sup> precyzyjnie wskazuje osoby lub grupy osób obowiązane do poddawania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym przeciw chorobom zakaźnym, zwracając uwagę na wiek i inne okoliczności stanowiące przesłankę powstania obowiązku szczepień ochronnych. Dodajmy, że w przypadku osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych odpowiedzialność za wypełnienie obowiązku szczepiennego ponosi osoba, która sprawuje pieczę nad osobą małoletnią lub bezradną, albo opiekun faktyczny<sup>22</sup>.

Widać zatem, że obowiązek szczepień ochronnych jest uregulowany prawnie i ma ścisły związek z zapobieganiem szerzeniu się chorób zakaźnych u osób

---

<sup>16</sup> Mechanizm ochrony czasowej dla obywateli Ukrainy uruchomiony decyzją wykonawczą Rady UE w marcu 2022 r., ponownie przedłużony na kolejny rok do 4 marca 2027 r. Zob. decyzja wykonawcza Rady (UE) 2025/1460 z 15 lipca 2025 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 (Dz.Urz. UE z 24.07.2025).

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

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2025, poz. 223).

<sup>19</sup> Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych na stronie Urzędu ds. Cudzoziemców, <https://www.gov.pl/web/udsc> (23.09.2025).

<sup>20</sup> A. Banaszewska, B. Dobrawa, komentarz do art. 17 [w:] *Zapobieganie oraz zwalczanie zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, 2023, LEX/el.

<sup>21</sup> Dz.U. 2023, poz. 2077.

<sup>22</sup> Opiekunem faktycznym będzie osoba w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz.U. 2022, poz. 1876 ze zm.).

przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r. (sygn. II OSK 32/11), wykonanie tego obowiązku z mocy prawa zabezpieczone jest przymusem administracyjnym oraz odpowiedzialnością regulowaną przepisami Kodeksu wykroczeń. W procesie egzekwowania obowiązku szczepiennego biorą udział Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny oraz Wojewódzki Inspektor Sanitarny (egzekucja administracyjna)<sup>23</sup>. Należy uzupełnić, że niepoddanie się obowiązkowi szczepienia lub badania pozostaje wykroczeniem w rozumieniu art. 115 Kodeksu wykroczeń<sup>24</sup>. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu kto pomimo zastosowania środków egzekucji administracyjnej nie poddaje się obowiązkowemu szczepieniu ochronnemu przeciwko gruźlicy lub innej chorobie zakaźnej albo obowiązkowemu badaniu stanu zdrowia, mającemu na celu wykrycie lub leczenie gruźlicy, choroby wenerycznej lub innej choroby zakaźnej, podlega karze grzywny do 1500 zł albo karze nagany (§ 1). Tej samej karze podlega, kto sprawując pieczę nad osobą małoletnią lub bezradną, pomimo zastosowania środków egzekucji administracyjnej nie poddaje jej określönemu szczepieniu ochronnemu lub badaniu (§ 2).

Podkreślenia wymaga fakt, że o ile istnieje dokumentacja szczepień (bądź ich braku) dzieci urodzonych w Polsce, o tyle – jak wskazuje Główny Inspektor Sanitarny – ustalenie i monitorowanie stanu zaszczepienia dzieci-cudzoziemców, które po 3 miesiącach pobytu w Polsce podlegają obowiązkowi szczepienia, nie jest zadaniem prostym i wymaga wypracowania nowych rozwiązań<sup>25</sup>. W praktyce oznacza to, że Główny Inspektor Sanitarny nie dysponuje danymi o skali niezaszczepienia dzieci uchodźczych przeciwko 13 chorobom zakaźnym, które są objęte obowiązkowym kalendarzem szczepień w Polsce. Odnosząc się do analizy skutków napływu dzieci i młodzieży z innych krajów, w szczególności licznej grupy z Ukrainy, które były szczepione według innego kalendarza szczepień niż obowiązujący w Polsce, Główny Inspektor Sanitarny wskazał, że organizacja szczepień ochronnych (w tym szczepień obowiązkowych) jako świadczenia zdrowotnego finansowanego ze środków publicznych leży w kompetencji Ministra Zdrowia oraz Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia<sup>26</sup>. Brak jest kompleksowych danych o wszczynaniu (lub braku wszczynania) egzekucji administracyjnej wobec cudzoziemców, którzy przebywając ponad 3 miesiące w Polsce, nie poddali się obowiązkowym szczepieniom ochronnym. Wydaje się, że egzekucja taka w ogóle nie

---

<sup>23</sup> Egzekucja administracyjna obowiązku szczepień ochronnych jest przedmiotem oceny sądów administracyjnych i nie budzi zastrzeżeń. Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 maja 2025 r., sygn. II SA/Sz 46/25.

<sup>24</sup> T.j. Dz.U. 2025, poz. 734.

<sup>25</sup> <https://www.mp.pl/szczepienia/aktualnosci/371450,gis-bierze-sie-za-szczepienia> (25.09.2025).

<sup>26</sup> Informacja o wynikach kontroli NIK. Wykonywanie obowiązkowych szczepień ochronnych dzieci i młodzieży, 2024, s. 21, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/D/23/510/> (25.09.2025).

jest prowadzona. Domniemywać można, że powszechny obowiązek szczepień ochronnych egzekwowany jest jedynie od obywateli polskich. Ignorowany jest natomiast fakt braku realizacji obowiązku szczepień ochronnych przez cudzoziemców i jego konsekwencji dla skuteczności profilaktyki chorób zakaźnych.

Tym bardziej alarmująco powinno wybrzmieć – z punktu widzenia zdrowia publicznego i bezpieczeństwa epidemiologicznego – stanowisko lekarzy w Polsce, którzy wskazują, że mimo iż „w ostatnich latach realizacja szczepień obowiązkowych u dzieci w Ukrainie znacząco się poprawiła (w 2019 r. odsetek dzieci zaszczepionych należenie dla wieku drugą dawką szczepionki przeciwko odrze wyniósł 92%, a trzecią dawką szczepionki przeciwko *poliomyelitis* lub DTP odpowiednio 78% i 80%), poziom zaszczepienia przeciwko polio i odrze należy uznać za niedostateczny”<sup>27</sup>.

Szczepienia mają dwa główne cele: 1) zapewnić maksymalną ochronę przed zachorowaniem na groźne choroby zakaźne; 2) wyeliminować występowanie poszczególnych chorób zakaźnych w społeczeństwie. Oba aspekty szczepień mają kluczowe znaczenie dla zdrowia publicznego i wiążą się z pojęciem *odporność zbiorowiskowa*. „Odporność zbiorowiskowa (populacyjna) jest to stan uodpornienia wysokiego odsetka populacji przeciwko danej chorobie, które zmniejsza prawdopodobieństwo zakażeń na większą skalę, zarówno osób zaszczepionych-uodpornionych, jak i pośrednio tych, którzy z pewnych względów nie mają możliwości zaszczepienia się. Im więcej osób zostanie zaszczepionych, tym mniejsza jest szansa transmisji choroby w populacji”<sup>28</sup>. Próg odporności populacyjnej – definiowany jako odsetek osób uodpornionych w populacji, po osiągnięciu którego liczba nowych zakażonych zaczyna się zmniejszać – obliczany jest dla każdej choroby indywidualnie, jednak zwykle wymagane jest około 90–95% populacji odpornej. Przykładowo próg odporności dla odry wynosi 95%, natomiast dla krztuśca jest to 92–94%<sup>29</sup>. Wysoki poziom wyszczepienia umożliwia całkowite zwalczenie (eradykację) wielu bardzo groźnych dla życia chorób. Stąd zjawisko odporności zbiorowiskowej stanowi społeczne uzasadnienie obowiązku szczepień<sup>30</sup>.

Wraz z masowym napływem cudzoziemców z krajów o odmiennym niż polski kalendarzu szczepień jako naturalną należy traktować zmianę procentową osób zaszczepionych w poszczególnych grupach objętych kalendarzem obowiązkowych szczepień ochronnych. W Polsce od początku 2022 r. do połowy 2024 r.

---

<sup>27</sup> A. Matkowska-Kocjan, I. Małecka, J. Stryczyńska-Kazubska, T. Zimna, J. Mrukowicz, *Realizacja szczepień ochronnych u osób przyjeżdżających z Ukrainy. Najważniejsze zagadnienia praktyczne*, 2022, <https://www.mp.pl/szczepienia/artykuly/przegladowe/292929,realizacja-szczepien-ochronnych-u-osob-przyjezdajacych-z-ukrainy-najwazniejsze-zagadnienia-praktyczne> (25.09.2025).

<sup>28</sup> M. Jankowiak, P. Trzonkowski, *Szczepienia ochronne – dlaczego są ważne?*, „Kosmos. Problemy nauk biologicznych” 2021, t. 70, s. 453.

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

<sup>30</sup> Zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 grudnia 2024 r., sygn. II SAB/Bd 112/24.

1,8 mln obywateli Ukrainy uzyskało numer PESEL<sup>31</sup>. Dana ta jedynie w pewnej mierze pozwala zrozumieć skalę napływu obcokrajowców do Polski, nie daje bowiem pełnego obrazu zjawiska w kontekście widocznej presji migracyjnej na granicy polsko-białoruskiej<sup>32</sup> i nieustannych prób jej nielegalnego przekraczania przez osoby z takich krajów, jak np. Irak, Jemen, Egipt czy Syria<sup>33</sup>.

Wielkie ruchy ludności, którymi objęta jest Europa, w tym także Polska, nakazują domniemywać, że nie pozostają bez wpływu na stopień wyszczepienia populacji, a w konsekwencji na odporność zbiorowiskową. W porównaniu z opisanym zjawiskiem 87 tys. odmów zaszczepienia polskich dzieci przez rodziców wydaje się być czynnikiem marginalnym w ocenie stanu odporności stadnej w Polsce. Brak skutecznych rozwiązań prawnych, a co za tym idzie – mechanizmów kontroli i egzekwowania obowiązkowych szczepień ochronnych wobec cudzoziemców przebywających na terytorium RP ponad 3 miesiące budzi poważne wątpliwości co do prawidłowej realizacji zadania państwa w zakresie bezpieczeństwa epidemiologicznego.

## **Zdrowie jako materialna przesłanka usprawiedliwiająca ograniczenie zakresu korzystania z konstytucyjnych wolności i praw**

Klauzula limitacyjna zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wyznacza ogólny standard dla organów władzy państwowej w zakresie ingerencji w konstytucyjnie chronione wolności i prawa jednostki. Poza wymogiem formalnym wprowadzania ograniczeń w akcie normatywnym rangi ustawowej<sup>34</sup>, koniecznością zachowania zasady proporcjonalności oraz zakazem naruszenia istoty ograniczanej wolności lub prawa działanie władzy usprawiedliwione musi być interesem publicznym<sup>35</sup>. Na tę koncepcję interesu publicznego tj. ogólnego wyznacznika granic wolności i praw, składają się wartości wymienione w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w tym zdrowie.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazał, że pojęcie *zdrowie* należy rozumieć w dwójnasób: w aspekcie ogólnym i indywidualnym. Możliwe jest zatem ograniczenie przez ustawodawcę zakresu korzystania z wolności

---

<sup>31</sup> C. Żołędowski, *Migranci wojenni z Ukrainy w Polsce – dynamika i uwarunkowania napływu*, „Studia Politologiczne” 2025, vol. 75, s. 226.

<sup>32</sup> Od początku 2025 r. na polsko-białoruskiej granicy ujawniono blisko 25 tys. prób nielegalnego jej przekroczenia. Zob. <https://www.podlaski.strazgraniczna.pl/pod/aktualnosci/67987,Proby-nielegalnego-przekroczenia-granicy-polsko-bialoruskiej.html> (27.09.2025).

<sup>33</sup> <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1030734%2Ckolejne-proby-nielegalnego-przekroczenia-granicy-sg-zolnierze-cieli> (27.09.2025).

<sup>34</sup> J. Uliasz, *Konstytucyjna ochrona prywatności w świetle standardów międzynarodowych*, Rzeszów 2018, s. 196.

<sup>35</sup> L. Garlicki, uwagi do art. 31 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 19.

zarówno ze względu na ochronę zdrowia całego społeczeństwa czy poszczególnych grup, jak i zdrowia poszczególnych jednostek<sup>36</sup>. W polskiej literaturze prawa konstytucyjnego zauważa się, że przesłanka ochrony zdrowia może być rozumiana w dwóch aspektach. Ograniczenia mające na celu ochronę zdrowia można z jednej strony usprawiedliwić ochroną praw innych osób w kontekście szeroko rozumianego zdrowia publicznego, z drugiej zaś ochroną zdrowia osoby, której to ograniczenie dotyczy<sup>37</sup>. Dla nas istotne pozostaje usprawiedliwienie ingerencji w konstytucyjne wolności lub prawa koniecznością ochrony zdrowia publicznego.

Zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia w kontekście egzekwowania przez państwo obowiązkowych szczepień ochronnych. Dobrowolność wszystkich szczepień i swobodna decyzja jednostki o tym, czy poddać się szczepieniu, czy nie, wykluczona jest przez argument konieczności ochrony zdrowia publicznego. W konsekwencji interes kolektywny zyskuje przewagę nad interesem indywidualnym, co skutkuje ograniczeniem wolności jednostki (art. 31 ust. 1 Konstytucji RP), a także jej prawa do decydowania o swoim życiu osobistym (art. 47 Konstytucji RP).

Obowiązek szczepień zaczął być szeroko kontestowany po okresie pandemii COVID-19. Wskutek utraty zaufania społeczeństwa do władz publicznych w wyniku podawania sprzecznych komunikatów odnośnie do bezpieczeństwa, potencjalnych skutków ubocznych i zakończenia testów szczepionek<sup>38</sup> oraz zakresu działania preparatów<sup>39</sup> przeciwko COVID-19 po zakończeniu pandemii znacząco zintensyfikował się ruch antyszczepionkowy. Jego konsekwencją są wnoszone

---

<sup>36</sup> Wyrok TK z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. SK 48/05.

<sup>37</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 192.

<sup>38</sup> Wątpliwości budzi w szczególności udzielenie pierwszym szczepionkom przeciwko COVID-19 warunkowego pozwolenie na dopuszczenie do obrotu (CMA) w oparciu o art. 4 rozporządzenie Komisji (WE) nr 507/2006 z 29 marca 2006 r. w sprawie warunkowego dopuszczenia do obrotu produktów leczniczych stosowanych u ludzi wchodzących w zakres rozporządzenia (WE) nr 726/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. UE L 2006.92.6). Fakt udzielenia CMA został potwierdzony w odpowiedzi Komisji Europejskiej na pytanie E-001495/2025 posła PE G. Hausera o wyłączenia odpowiedzialności producenta (Pfizer/Biontech i innych dostawców) z tytułu nieoczekiwanych skutków ubocznych w unijnych umowach o dostarczenie szczepionek przeciwko COVID-19. Zob. pytanie „Liability exemptions in EU vaccine contracts”, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-001495\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-001495_EN.html) (18.09.2025).

<sup>39</sup> Sprzeczne komunikaty dotyczyły m.in. wpływu szczepionek przeciwko COVID-19 na zahamowanie transmisji wirusa. Upubliczniona była informacja, że „osoba zaszczepiona przeciw COVID-19 ma mniejszą szansę na zakażenie się czy zachorowanie, ale również jest mniejsza szansa, że zakazi kogoś innego. Taki podwójny blok” – mówił „Rzeczpospolitej” prof. K. Pyrc, członek Rady Medycznej – <https://www.rp.pl/leki-i-terapia/art89031-covid-19-czy-szczepionki-chronia-przed-transmisja-koronawirusa-prof-pyrc-o-nowych-badaniach> (18.09.2025). Spotkać się można było także z komunikatem przeciwnym: „w szpitalu przed planowanym przyjęciem musisz mieć wykonany test w kierunku SARS-COV-2. Zasada ta dotyczy również osób zaszczepionych, ponieważ szczepionki nie zapobiegają transmisji wirusa” – <https://www.medonet.pl/koronawirus/to-musisz-wiedziec-czy-zaszczepieni-na-covid-19-moga-zarazac-eksperci-wyjasniaja,artykul,56476220.html> (18.09.2025).

do Trybunału Konstytucyjnego indywidualne skargi, w których skarżący zarzucają naruszenie przez przepisy ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w zakresie obowiązku szczepień art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawa) oraz art. 47 (poszanowanie życia prywatnego i prawo do decydowania o swoim życiu osobistym) w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>40</sup>. Efektem utraty zaufania obywateli do władz publicznych oraz narastania ruchu antyszczepionkowego jest procentowy spadek liczby szczepień wśród dzieci<sup>41</sup>. Kwestia ta w dłuższej perspektywie może oddziaływać na bezpieczeństwo epidemiologiczne populacji, w szczególności gdyby odsetek zaszczepionych spadł poniżej progu odporności zbiorowiskowej dla danej choroby.

Kolejnym powodem kwestionowania obowiązku szczepień będzie rosnąca w społeczeństwie świadomość braku egzekucji obowiązku szczepień wobec cudzoziemców przebywających w Polsce dłużej niż 3 miesiące.

## Podsumowanie

Ochrona zdrowia publicznego i bezpieczeństwo epidemiologiczne to dziś jedno z większych wyzwań stojących przed władzami państwa polskiego. Kryzys migracyjny i uchodźczy, związane z toczącymi się konfliktami zbrojnymi, w tym najpoważniej oddziałującą na Polskę wojną rosyjsko-ukraińską, mają zasadniczy wpływ na zmianę struktury społeczeństwa. Masowy napływ uchodźców i migrantów, których kalendarz szczepień nie jest znany, jak również brak systemowych rozwiązań w Polsce gwarantujących egzekucję obowiązkowych szczepień ochronnych w stosunku do cudzoziemców skłania do postawienia tezy o rosnącym zagrożeniu dla odporności zbiorowiskowej, a w dalszej konsekwencji szerzenia się chorób zakaźnych i dociążenia i tak już niewydolnego systemu opieki zdrowotnej. Krytycznie należy ocenić fakt, że egzekucja administracyjna obowiązkowych szczepień ochronnych prowadzona jest w zasadzie jedynie wobec obywateli polskich, stawiając ich w sytuacji bardziej opresyjnej niż cudzoziemców. Znamienne jest również to, iż przepisy ustawowe w szerokim zakresie dopuszczają finansowanie świadczeń zdrowotnych dla cudzoziemców ze środków publicznych, czyniąc tym samym zasadę konstytucyjną o bezpłatnym dostępie do służby zdrowia jedynie dla obywateli polskich (art. 68 ust. 2 Konstytucji RP) przepisem pozornie obowiązującym.

---

<sup>40</sup> Zob. SK 81/19, SK 21/24, SK 80/25 (ostatnia ze skarg wniesionych do TK czeka na rozpatrzenie).

<sup>41</sup> W Polsce obowiązek szczepień ochronnych ze względu na wiek według danych GUS obejmuje ok. 7,5 mln dzieci i młodzieży. W ostatnich latach liczba odmów szczepień wzrosła z ok. 40 tys. w 2018 r. do ponad 87 tys. w 2023 r. Zob. <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/szczepienia-obowiazkowe.html> (22.09.2025).

Niniejsze opracowanie jest swoistym postawieniem diagnozy, nie jest natomiast możliwe udzielenie krótkiej odpowiedzi na pytanie, jak konkretnie i dzięki jakim mechanizmom zapobiec trwającej erozji ochrony zdrowia publicznego. Z pewnością przekracza to ramy tego artykułu.

Bez wątplenia konieczna jest pilna interwencja ustawodawcy w zakresie zmiany przepisów dotyczących egzekucji obowiązku szczepiennego, tak by ziściła się naruszana dziś wobec obywateli polskich w porównaniu z cudzoziemcami konstytucyjna zasada równości w prawie i równości wobec prawa.

## Bibliografia

- Banaszewska A., Dobrawa B., *Zapobieganie oraz zwalczanie zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Komentarz*, 2023, LEX/el.
- Barcik J., Kapelańska-Pręgoszka J., *Odpowiedzialność państwa w sferze ochrony zdrowia publicznego w świetle prawa międzynarodowego* [w:] *System Prawa Medycznego*, t. 6: *Odpowiedzialność publicznoprawna*, red. A. Barczak-Oplustil, T. Sroka, Warszawa 2023, Legalis/el.
- Bosek L., komentarz do art. 68 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Cianciara D., *Zdrowie publiczne w Polsce – problemy i wyzwania*, „Studia BAS” 2018, nr 4(56).
- Czechowicz S., *Charakter prawny odpowiedzialności za nieszczepienie dziecka*, „Studia Prawnicze KUL” 2021, nr 2(86).
- Czechowicz S., *Realizacja konstytucyjnego obowiązku ochrony zdrowia publicznego przed szerzeniem się chorób zakaźnych w polskim prawie karnym*, „Studia Prawnoustrojowe UWM” 2022, t. 56.
- Czechowicz S., *Ustawa o zdrowiu publicznym. Komentarz*, 2025, Legalis/el.
- Garlicki L., komentarz do art. 2 EKPCz [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. I: *Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010.
- Garlicki L., uwagi do art. 31 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Grabowski A., *Konstytucja RP jako lex superior względem prawa ustawowego (w ramach sądowego stosowania prawa)*, „Państwo i Prawo” 2022, z. 10.
- Jankowiak M., Trzonkowski P., *Szczepienia ochronne – dlaczego są ważne?*, „Kosmos. Problemy nauk biologicznych” 2021, t. 70.
- Matkowska-Kocjan A., Małecka I., Stryczyńska-Kazubska J., Zimna T., Mrukowicz J., *Realizacja szczepień ochronnych u osób przyjeżdżających z Ukrainy. Najważniejsze zagadnienia praktyczne*, „Medycyna Praktyczna” 2022/el.
- Miller M., Opolski J., *Zdrowie Publiczne w Polsce a polityka zdrowotna w świetle dokumentów Światowej Organizacji Zdrowia*, „Postępy Nauk Medycznych” 2009, nr 4.
- Opolski J., *Zdrowie publiczne – geneza, przedmiot i zakres. Wprowadzenie do zagadnienia* [w:] *Zdrowie publiczne, wybrane zagadnienia*, t. 1, red. J. Opolski, Warszawa 2011.
- Uliasz J., *Konstytucyjna ochrona prywatności w świetle standardów międzynarodowych*, Rzeszów 2018.
- Warecka K., *Obowiązek szczepienia a Konwencja Praw Człowieka. Omówienie wyroku Wielkiej Izby ETPC z dnia 8 kwietnia 2021 r., 47621/13 (Vavrička i inni)*, LEX/el. 2021.
- Winslow C., *The untilled fields of public health*, „Science” 1920, vol. 51.

Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.

Żołędowski C., *Migranci wojenni z Ukrainy w Polsce – dynamika i uwarunkowania napływu*, „Studia Polilogiczne” 2025, vol. 75.

## Streszczenie

Artykuł porusza kwestię wyzwań w zakresie zdrowia publicznego w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem roli szczepień w nadzorze epidemiologicznym nad chorobami zakaźnymi. Jednym z poruszonych zagadnień jest ciążący na władzy publicznej konstytucyjny obowiązek ochrony zdrowia publicznego. Z kilku przyczyn konieczność realizacji tego obowiązku staje się szczególnie pilna w ostatnich latach. Autorka identyfikuje trzy kluczowe problemy. Po pierwsze, wskaźniki szczepień wśród migrantów i uchodźców utrzymują się na niskim poziomie. Po drugie, w polskim społeczeństwie narasta niechęć do szczepień. Po trzecie, naruszona jest zasada równości w prawie i równości wobec prawa w obszarze egzekucji szczepień wobec obywateli polskich i cudzoziemców, a także brak obecności krajowej strategii dotyczącej szczepień migrantów. Czynniki te w dłuższej perspektywie stanowią zagrożenie dla zdrowia publicznego.

*Słowa kluczowe:* szczepienia, zdrowie publiczne, odporność stadna, uchodźcy, migracja, pozytywny obowiązek państwa

## THE IMPACT OF VACCINATION ON PUBLIC HEALTH IN THE CONTEXT OF REFUGEES AND THE MIGRATION CRISIS

### Summary

The article explores public health challenges in Poland, with a particular focus on the role of vaccination in the epidemiological monitoring of infectious diseases. One of the issues it addresses is the constitutional duty placed on public authorities to protect public health. For several reasons, the need to give effect to that duty has become especially urgent in recent years. The author identifies three main concerns. First, vaccination uptake among migrants and refugees remains low. Secondly, opposition to vaccination is growing within Polish society. Thirdly, the principles of equality before the law and equal treatment under the law are being compromised when it comes to enforcing vaccination requirements among Polish citizens and foreign nationals. Poland also lacks a national strategy for vaccinating migrants. Over the longer term, these factors represent a risk to public health.

*Keywords:* vaccination, public health, herd immunity, refugees, migration, state's positive obligation



# SPRAWOZDANIA



**Ignacy Buczyński**

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

ORCID: 0009-0007-0136-9853

**KONFERENCJA NAUKOWA PT.  
„W PRZEMYŚLU O RAFALE TAUBENSCHLAGU”,  
KLASZTOR FRANCISZKANÓW ŚW. MARII MAGDALENY,  
PRZEMYŚL 16 STYCZNIA 2026 R.**

Do najwybitniejszych postaci polskiej romanistyki należy prof. Rafał Taubenschlag – cieszący się międzynarodową rozpoznawalnością znawca prawa rzymskiego, praw antycznych oraz papirologii prawniczej. Jego osoba kojarzy się przede wszystkim z dwoma ośrodkami naukowymi – Krakowem i Warszawą, przed II wojną światową związany był bowiem z Uniwersytetem Jagiellońskim, a po wojnie – z Uniwersytetem Warszawskim. Niewiele osób jednak pamięta, że Taubenschlag przyszedł na świat w Przemyślu. Do korzeni papirologa nawiązało wydarzenie zorganizowane w 16 stycznia 2026 r. w klasztorze ojców franciszkanów przy kościele pw. św. Marii Magdaleny w Przemyślu. W gościnnych murach klasztoru odbyła się ogólnopolska konferencja naukowa pt. „W Przemyślu o Rafale Taubenschlagu”, poświęcona życiu, dorobkowi naukowemu oraz recepcji myśli jednego z najbardziej znanych polskich romanistów i historyków prawa XX w. Wydarzenie, którego organizatorami były: Wydział Prawa Akademii Łomżyńskiej, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego oraz Klasztor Franciszkanów w Przemyślu, zgromadziło przedstawicieli ośmiu ośrodków akademickich z Polski oraz gości z Wydziału Prawa Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki.

Uroczystego otwarcia konferencji dokonali reprezentanci podmiotów organizujących wydarzenie: inicjator konferencji – prof. dr hab. Maciej Jońca (Akademia Łomżyńska) oraz reprezentujący współorganizatorów: dr hab. Renata Świrgoń-Skok, prof. UR, dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego, i o. Rafał Maria Antoszczuk OFMConv., gwardian Klasztoru Franciszkanów w Przemyślu. Prof. dr hab. Maciej Jońca przywitał wszystkich zgromadzonych uczestników, dziękując im za przyjęcie zaproszenia, a następnie przekazał głos włodarzowi miejscowego klasztoru. W wystąpieniu inauguracyjnym o. Rafał

Maria Antoszczuk podkreślił wielowiekową obecność franciszkanów w Przemyślu oraz znaczenie prawdy jako jednej z fundamentalnych wartości duchowości franciszkańskiej. W tym kontekście wskazał na potrzebę ponownego odkrycia postaci Rafała Taubenschlaga, którego dorobek naukowy i biografia stanowią ważny element dziedzictwa intelektualnego miasta. Następnie głos zabrala dr hab. Renata Świrgoń-Skok, prof. UR, przedstawiając zarys jego bogatej biografii naukowej. Rafał Taubenschlag (1881–1958), urodzony w Przemyślu, był wybitnym polskim romanistą, historykiem prawa i papirologiem prawniczym. Studiował prawo na Uniwersytecie Jagiellońskim, gdzie w okresie międzywojennym pełnił funkcję profesora prawa rzymskiego. Jego badania nad funkcjonowaniem prawa rzymskiego w prowincjach Cesarstwa, zwłaszcza w Egipcie, doprowadziły do sformułowania nowatorskich tez o przenikaniu się prawa rzymskiego i prawa lokalnego. Wystąpienie zakończyło się wyrażeniem nadziei na dalszą współpracę naukową pomiędzy ośrodkami reprezentowanymi przez organizatorów tego wydarzenia.

Konferencję podzielono na trzy sekcje. Pierwszej sesji konferencji przewodniczyła dr hab. Bożena Czech-Jezińska (KUL). Po powitaniu uczestników oraz przekazaniu pozdrowień od nieobecnego prof. dr. hab. Marka Kuryłowicza, którego odczyt (*Podręcznik prawa rzymskiego Rafała Taubenschlaga*) był przewidziany jako pierwsza tego dnia prezentacja, rozpoczęto część referatową. Część merytoryczną konferencji zainaugurował o. dr Karol Adamczewski (KUL), przedstawiając referat pt. *Przywilej Pawłowy: studium przypadku* poświęcony analizie jednej z najistotniejszych instytucji prawa kanonicznego stanowiących wyjątek od zasady nierozzerwalności małżeństwa. Referent podkreślił, że Kościół katolicki stoi na straży trwałości węzła małżeńskiego, jednak w ściśle określonych sytuacjach dopuszcza możliwość rozwiązania małżeństwa ważnie zawartego, co odróżnia przywilej Pawłowy od instytucji stwierdzenia nieważności małżeństwa. W dalszej części wystąpienia omówiono genezę przywileju Pawłowego, wywodzącą się z nauczania św. Pawła z Tarsu, wybitnego prawnika i faryzeusza. O. dr Karol Adamczewski szczegółowo przedstawił także przesłanki zastosowania przywileju Pawłowego w świetle obowiązujących przepisów Kodeksu prawa kanonicznego, w szczególności kan. 1143 § 1 oraz kan. 1144–1146. Na tle rozważań dogmatycznych referent przedstawił studium przypadku dotyczące Rafała Taubenschlaga. Wskazano, że jego pierwsze małżeństwo, zawarte w obrządku judaistycznym, miało charakter religijny i – zgodnie z rozporządzeniem Ministra z 1928 r. – wywoływało również skutki cywilne. Z tego związku pochodził jedyny syn uczonego. Po przyjęciu chrztu przez Rafała Taubenschlaga w 1938 r. pojawiła się kwestia możliwości rozwiązania pierwszego małżeństwa, zwłaszcza wobec deklarowanego utrudniania przez żonę realizacji obowiązków religijnych, co referent odniósł do przesłanki *sine contumelia Creatoris*. Wystąpienie zakończyła analiza drugiego małżeństwa Rafała Taubenschlaga, zawartego 25 czerwca

1945 r. z Julią Jelonek, która wcześniej uzyskała stwierdzenie nieważności swojego pierwszego małżeństwa. Referent zaznaczył, że mimo przeprowadzonych kwerend archiwalnych nie udało się odnaleźć jednoznacznych dokumentów potwierdzających zawarcie przez Taubenschlaga małżeństwa kanonicznego, choć okoliczności sprawy pozwalają domniemywać zastosowanie przywileju Pawłowego.

Dr Bartosz Zalewski (UMCS) przedstawił referat pt. *Organizacja sądownictwa w Egipcie rzymsko-bizantyjskim w świetle badań Rafała Taubenschlaga* poświęcony analizie jednego z kluczowych obszarów badań tego uczonego. Referent wskazał, że choć Taubenschlag początkowo koncentrował się na prawie prywatnym, to od początku XX w. stopniowo rozszerzał swoje zainteresowania o prawo i administrację Egiptu, czemu sprzyjał m.in. pobyt badawczy w Lipsku w 1924 r. oraz kontakt z rozwijającymi się wówczas badaniami papirologicznymi. W zasadniczej części wystąpienia omówiono ustalenia Taubenschlaga dotyczące struktury sądownictwa w Egipcie pod panowaniem rzymskim i bizantyjskim. Szczególną uwagę poświęcono analizie urzędu archisędziego (*archidikastes*), który Taubenschlag uznawał za istotny element systemu sądowego, odpowiedzialny m.in. za czynności kancelaryjne, rejestrację dokumentów oraz doręczanie pism procesowych. Omówiono również urząd *idios logos*, który – zgodnie z ustaleniami Taubenschlaga – posiadał szerokie kompetencje w sprawach skarbowych, w tym dotyczących konfiskaty majątku na rzecz fiskusa. Referat zakończyło podkreślenie trwałości ustaleń Rafała Taubenschlaga, który już we wczesnych pracach, począwszy od 1908 r., przedstawił spójną koncepcję organizacji sądownictwa egipskiego, podtrzymywaną i rozwijaną w jego późniejszych publikacjach, w tym w pracach z połowy XX w. Wystąpienie ukazało znaczenie dorobku Taubenschlaga dla badań nad administracją i wymiarem sprawiedliwości w prowincjach rzymskich.

W kolejnym referacie pt. *Ewolucja form skargi w polskim procesie średniowiecznym – geneza pozwu pisemnego* dr hab. Renata Świrgoń-Skok, prof. UR, odniosła się do sporu Rafała Taubenschlaga z Adamem Vetulanim dotyczącego ewolucji form skargi, w szczególności genezy pozwu pisemnego w średniowiecznym procesie polskim. Punktem wyjścia rozważań była analiza tych samych tekstów źródłowych, które jednak prowadziły obu badaczy do odmiennych wniosków metodologicznych. Istotą sporu pomiędzy Taubenschlagiem a Vetulanim była kwestia korzeni pozwu pisemnego. Taubenschlag skłaniał się ku tezie o jego rzymsko-kanonicznym pochodzeniu, wskazując na podobieństwa terminologiczne i formalne oraz na inspiracje praktyką włoską, w szczególności longobardzką. Jako wczesny przykład stosowania pozwu pisemnego przywoływał on dokument datowany na połowę XII w., traktując go jako dowód recepcji obcych wzorców prawnych. Vetulani natomiast krytycznie odnosił się do tej interpretacji, kwestionując autentyczność i znaczenie wskazywanych źródeł oraz podkreślając autonomiczny rozwój polskiej procedury sądowej. W jego ujęciu kluczową

instytucją procesu średniowiecznego było wezwanie do sądu (*citatio*), a nie sam pozew pisemny, którego genezy należało poszukiwać przede wszystkim w rodzimych praktykach prawnych, ukształtowanych na gruncie prawa polskiego.

W kolejnym referacie pt. *Zachodźca a prokurator w średniowiecznym procesie polskim: analiza teorii Rafała Taubenschlaga z 1931 roku* dr Wojciech Kosior (UR) podjął analizę poglądów Rafała Taubenschlaga zaprezentowanych w dwóch referatach wygłoszonych 20 marca 1931 r., poświęconych instytucjom zachodźcy i prokuratora w polskim procesie średniowiecznym. Prelegent zaznaczył, że przedstawione uwagi mają charakter syntetyczny i stanowią zapowiedź szerszych rozważań przeznaczonych do publikacji pisemnej. W pierwszej części omówiono instytucję zachodźcy rozumianego jako osoba zastępująca pozwanego w procesie, często odpłatnie lub na jego polecenie, przejmująca na siebie jego rolę procesową. Taubenschlag interpretował zachodźcę jako instytucję zbliżoną do rzymskiego *vindexa*, wskazując na jego funkcjonowanie w Polsce piastowskiej od XIII do XVI w. Jednocześnie podkreślano, że praktyka ta była stopniowo ograniczana, a następnie zakazana ze względu na możliwość unikania odpowiedzialności procesowej. Drugim zasadniczym zagadnieniem była instytucja prokuratora, którą Taubenschlag traktował jako przejaw recepcji prawa rzymskiego do prawa polskiego dokonującej się – jego zdaniem – pośrednio, m.in. za sprawą wpływów longobardzkich. W tym ujęciu rozwój polskiego procesu sądowego miał przebiegać analogicznie do procesu longobardzkiego. Taubenschlag wskazywał, że prokurator zadomowił się w polskiej praktyce sądowej najpóźniej w XIV w., co wiązało ze statutami Kazimierza Wielkiego, w szczególności ze statutem wiślickim z 1362 r. Jednocześnie zwracał uwagę na niechętny stosunek społeczeństwa do tej instytucji.

Druga sesja prowadzona była przez prof. dr. hab. Macieja Jońcę. Pierwsze wystąpienie w tej części – *Sama wśród mężczyzn. Paulina Spirówna i jej praca doktorska napisana u Rafała Taubenschlaga* wygłoszone przez dr. Krzysztofa Szczygielskiego (UWB) – poświęcone było działalności dydaktycznej bohatera konferencji. Punktem wyjścia rozważań był wykaz rozpraw doktorskich powstałych pod kierunkiem Taubenschlaga, zachowany w archiwum Uniwersytetu Jagiellońskiego, obejmujący jedenaście prac, w tym dziesięć autorstwa mężczyzn oraz jedną autorstwa kobiety. Centralną część referatu stanowiło omówienie postaci Pauliny Spirówny, magister prawa i jedynej kobiety w gronie doktorantów Taubenschlaga. Zwrócono uwagę na szczególne okoliczności jej przewodu doktorskiego, w tym odstępstwo od obowiązującej wówczas 2-letniej przerwy pomiędzy uzyskaniem tytułu magistra a dopuszczeniem do doktoratu, możliwe na podstawie rozporządzenia Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Przypomniano również formalne zasady przewodu doktorskiego obejmujące udział promotora (określanego jako referent główny), koreferenta oraz czteroosobowej komisji. Rozprawa Spirówny poświęcona była zagadnieniom prawa

rzeczowego w źródłach prawniczych i nieprawniczych z IV–VII w. po Chr., ukazujących funkcjonowanie tzw. prawa wulgarnego. Podkreślono jej obszerność oraz solidność warsztatu źródłowego przy jednoczesnym braku klasycznego zakończenia i wyraźnie sformułowanych wniosków. Zauważono także, że wnioski sformułowane w opinii Taubenschlaga nie znajdowały bezpośredniego odzwierciedlenia w samej pracy. W ocenie rozprawy doceniono wysoki poziom przygotowania autorki, bardzo dobrą znajomość łaciny oraz sprawne operowanie materiałem źródłowym mimo wskazywanych błędów i niewielkiej liczby opracowań książkowych.

W referacie pt. *Przydatność koncepcji locus religiosus do konstytucyjnego określenia miejsca kultu w świetle ustaleń Rafała Taubenschlaga* mgr Konrad Kamiński (UR) przeniósł rozważania konferencyjne na grunt prawa współczesnego, podejmując próbę ukazania aktualności badań Taubenschlaga dla współczesnej refleksji konstytucyjnej. Referent podkreślił, że zasadnicze znaczenie ma nie tyle odpowiedź na pytanie, czym było *locus religiosus* w sensie historycznym, ile ustalenie, jakie elementy konstytutywne ujawnia to pojęcie i w jaki sposób mogą one zostać wykorzystane w analizie współczesnych regulacji prawnych. Punktem wyjścia dla rekonstrukcji pojęcia był fragment Gajusa, na podstawie którego Taubenschlag wyróżnił cztery przesłanki powstania *locus religiosus*: tytuł prawny do gruntu, obecność ciała zmarłego, obowiązek jego pochowania oraz faktyczne dokonanie pochówku (*illatio mortui*). Referent zwrócił uwagę na problematyczność tych przesłanek, w szczególności na konieczność odróżnienia samego zamiaru pochówku od zdarzenia faktycznego, możliwego do obiektywnego ustalenia. Tym samym *locus religiosus* nie powstaje w wyniku samego aktu woli, lecz na skutek materialnie (faktycznie) dokonanej czynności. W końcowej części wystąpienia dokonano odniesienia do współczesnego prawa konstytucyjnego, w szczególności do art. 53 Konstytucji RP. Podniesiono, że pytanie o „świętość” danej przestrzeni ma charakter pozaprawny i nie poddaje się bezpośredniej kwalifikacji normatywnej. O ile w prawie rzymskim *res religiosa* należała do sfery *res extra commercium*, o tyle współcześnie przestrzeń kultu może być rozumiana jako obszar szczególnej ochrony praw i wolności obywatelskich. W tym sensie ustalenia Taubenschlaga nie prowadzą do definicji *res religiosa*, lecz dostarczają narzędzi analitycznych umożliwiających jej normatywne ujęcie we współczesnym prawie.

Referat pt. *Rzymskie prawo karne w badaniach naukowych Profesora Rafała Taubenschlaga* przedstawił dr Andrzej Chmiel (UMCS). Prelegent zarysował drogę badawczą Taubenschlaga prowadzącą od studiów nad prawem prywatnym i papirologią do podjęcia zagadnień prawa karnego, czego zwieńczeniem była praca *Das Strafrecht im Rechte der Papyri* [Prawo karne w papyrusach] z 1916 r. Zwrócono uwagę, że Taubenschlag należał do pionierów badań nad relacją prawa rzymskiego i praw lokalnych w prowincjach, obok takich uczonych jak Ludwig

Mitteis, prowadzących analizy m.in. na obszarze Egiptu, Syrii i Palestyny. Centralnym zagadnieniem referatu była koncepcja recepcji prawa rzymskiego w prowincjach. Taubenschlag wykazywał, że prawo rzymskie nie było w stanie całkowicie wyprzeć norm lokalnych, lecz ulegało ich wpływowi, przekształcając się w prawo o charakterze wulgarnym i jednocześnie poddanym procesowi hellenizacji. O ile w Italii obserwować można było szczytowy rozwój klasycznego prawa rzymskiego, o tyle w prowincjach następował proces jego upraszczania i adaptacji do miejscowych realiów. W wystąpieniu zostało podkreślone to, że badania Taubenschlaga nie miały charakteru ściśle dogmatycznoprawnego, lecz stanowiły nowatorskie analizy źródłowe, które zapoczątkowały dalsze prace nad prawem rzymskim w prowincjach, w tym w romanistyce włoskiej, co sprawia, że do dziś pozostają one ważnym punktem odniesienia dla badań historycznoprawnych.

W referacie pt. *Zwyczaj w socjologicznej koncepcji prawa Stanisława Dnistriańskiego na tle ustaleń Rafała Taubenschlaga* dr Marian Bedrii (Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki) przedstawił zagadnienia związane z interpretacją prawa zwyczajowego w koncepcji wybitnego ukraińskiego prawnika oraz odwołał się do badań Rafała Taubenschlaga. Referent przypomniał życie i dorobek Stanisława Dnistriańskiego (1870–1930), który studiował w Wiedniu, Berlinie i Lipsku, a następnie wykładał prawo cywilne na Uniwersytecie Lwowskim. Był on ponadto autorem projektu konstytucji z 1920 r. i twórcą oryginalnej koncepcji prawa jako sieci powiązań społecznych obejmujących rodzinę, ród i naród. W tym ujęciu prawo nie powstaje jako abstrakcyjny akt normatywny, lecz jako rezultat funkcjonowania związków społecznych. Centralnym punktem referatu była analiza statusu zwyczaju w tej koncepcji. Według Dnistriańskiego zwyczaj nie jest samodzielnym źródłem prawa, lecz faktem i formą prawa, która może ewoluować w normę zwyczajową w momencie uzyskania *opinio necessitatis*. Prawo zwyczajowe może powstawać zwłaszcza w związku z normami etycznymi, przy czym prawo państwowe może jedynie przejąć lub formalizować zwyczaj, przekształcając go w normę stanowioną. Istotnym przykładem była instytucja zaręczyn w prawie austriackim analizowana w pracy habilitacyjnej Dnistriańskiego, wskazująca na powiązanie prawa zwyczajowego z funkcjonowaniem rodziny.

W referacie pt. *Wołodymyr Starosolski: prawo naród i państwo w ukraińskiej i europejskiej tradycji intelektualnej pierwszej połowy XX wieku* dr Khrystyna Moriak-Protopopova (Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki) przedstawiła biograficzny i naukowy rys życia wybitnego prawnika ukraińskiego, zestawiając jego dorobek z badaniami Rafała Taubenschlaga. Starosolski studiował w Krakowie, a następnie we Lwowie, gdzie rozwijał zainteresowania prawnicze i zyskał stypendium umożliwiające dalsze kształcenie na uniwersytetach niemieckich, w tym w Heidelbergu, pod kierunkiem m.in. Stanisława Dnistriańskiego. W dorobku naukowym Starosolskiego szczególne miejsce zajmowała analiza zasady większości w podejmowaniu decyzji. Krytykował on tradycyjne

rozumienie, w którym większość podejmuje decyzję, a mniejszość jedynie broni się wetem, argumentując, że właściwy kierunek ochrony mniejszości wynika z zabezpieczenia większości. Prelegentka podkreśliła również praktyczne osiągnięcia Starosolskiego – prowadzenie kancelarii we Lwowie, udział w procesach politycznych oraz styl adwokacki wyróżniający się spokojem i profesjonalizmem, co odróżniało go od innych członków palestry. Starosolski opowiadał się za dialogiem między Polakami a Ukraińcami, nie był radykałem politycznym. W okresie międzywojennym pełnił funkcję zastępcy MSZ Ukraińskiej Republiki Ludowej, a w 1927 r. zamieszkał na emigracji. Po powrocie do Lwowa we wrześniu 1939 r. otrzymał ofertę objęcia stanowiska profesorskiego, która okazała się pułapką NKWD, co doprowadziło do jego wywózki, a w konsekwencji śmierci na Syberii.

Ostatnia sesja konferencji prowadzona była przez dr hab. Renatę Świrgoń-Skok, prof. UR. Rozpoczął ją pomysłodawca i organizator spotkania, prof. dr hab. Maciej Jońca. Zaprezentowany referat *Wspomnienia Taubenschlaga – świadectwo czy alibi?* dotyczył nieopublikowanych pamiętników Rafała Taubenschlaga analizowanych jako źródło do badań nad biografią uczonego i realiami środowiska akademickiego XX w. Autor pamiętników we wstępie deklaruje pisanie *sine ira et studio*, powołując się na Roczniki Tacyta, jednak w praktyce relacja obciążona jest subiektywizmem, licznymi ocenami *ad personam*, plotkami i informacjami niesprawdzonymi. Taubenschlag często „zagłusza” istotne wątki, co referent interpretował jako próbę przesłonięcia okresu pracy w sądownictwie austriackim oraz braku realnego zaangażowania politycznego. Szczególnie kontrowersyjne są fragmenty dotyczące Pawła Małaczyńskiego oskarżanego o udział w konfiskacie kosztowności Żydów uciekających do Rumunii w 1939 r. Zarzuty te zostały sformułowane po śmierci Małaczyńskiego, nie dając mu w konsekwencji możliwości obrony. Prof. Jońca podkreślił, że pamiętniki Taubenschlaga mają charakter zarówno świadectwa epoki, jak i próby usprawiedliwienia własnych wyborów życiowych. Zdaniem prelegenta funkcja alibi dominuje, przy czym jest to alibi nieudane. Prof. Jońca wyraził nadzieję na rychłą publikację przedstawionych pamiętników, ale tylko w formie wydania krytycznego.

Wystąpienie dr hab. Bożeny Czech-Jeziarskiej (KUL), pt. *Wkład Rafała Taubenschlaga w orzecznictwo sądów norymberskich* prelegentka rozpoczęła od przypomnienia, że w 2026 r. obchodzimy 80. rocznicę wydania wyroku w głównym procesie norymberskim. Następnie postawiła tezę, że na argumentację prawną wykorzystaną przez Międzynarodowy Trybunał Wojskowy w Norymberdze miał realny wpływ artykuł autorstwa właśnie Rafała Taubenschlaga, mimo że w dostępnych opracowaniach (anglo-, niemiecko- i polskojęzycznych) brak dokładniejszych informacji o takim wpływie. W tym kontekście istotne znaczenie miał artykuł Taubenschlaga opublikowany w Stanach Zjednoczonych w 1945 r., polemiczny wobec stanowiska prof. Sheldona Gluecka, zgodnie z którym działanie na rozkaz mogłoby wyłączać odpowiedzialność karną sprawców – nazistowskich zbrodniarzy

wojennych. Taubenschlag konsekwentnie prezentował pogląd, że rozkaz przełożonego nie wyłącza odpowiedzialności za zbrodnie wojenne oraz zbrodnie przeciwko ludzkości, co znalazło odzwierciedlenie w wyroku, jego uzasadnieniu oraz późniejszej linii orzeczniczej Trybunału. Referentka wskazała na źródła potwierdzające znaczenie tego artykułu – korespondencję świadczącą o tym, że Taubenschlag przesłał swój tekst do oskarżającej w głównym procesie norymberskim strony amerykańskiej oraz że praca ta została wykorzystana w przebiegu procesu.

Kolejny referat w tej części, *Rafał Taubenschlag wobec Adama Vetulaniego*, został przedstawiony przez dr Irminę Stodulską (ASzWoj). Odnosił się do sporu Taubenschlaga z Vetulanim. Osłą konfliktu była geneza pozwu w średniowiecznym procesie ziemskim. Vetulani przyznawał, że prawo rzymskie było w średniowieczu znane, lecz jego zdaniem ograniczało się do wąskiego kręgu elit wykształconych za granicą i nie oddziaływało szerzej na praktykę procesową. Taubenschlag zdecydowanie odrzucał tę tezę, widząc w niej zbyt wąskie i ahistoryczne ujęcie recepcji prawa rzymskiego. W odpowiedzi Taubenschlag zarzucał Vetulanemu niepełne wykorzystanie materiału źródłowego, wybiórcze gromadzenie źródeł, niezajomość podstawowych zasad metodologii badań historycznoprawnych oraz podporządkowanie badań celom pozanaukowym. Istotnym elementem genezy konfliktu były również relacje personalne. Vetulani był uczniem Stanisława Kutrzeby, z którym Taubenschlag pozostawał w napiętych stosunkach. Po krytyce pracy Vetulaniego dotyczącej pozwu pisemnego (1931–1933) konflikt przybrał charakter otwarty, a jego eskalacja doprowadziła do interwencji Rady Wydziału UJ uznającej, że polemika przekroczyła granice rzeczowej krytyki naukowej i zaczęła godzić nie tylko w osoby uczonych, lecz także w autorytet instytucji uniwersyteckich.

Ostatni referat konferencji, *Rafał Taubenschlag o Oskarze Haleckim*, został przedstawiony przez mgr. Michała Lewandowskiego (ORA Warszawa). Prelegent spojrzął na relację Taubenschlaga i Haleckiego przez pryzmat nieopublikowanych wspomnień Taubenschlaga. Oskar Halecki został przedstawiony jako jedna z kluczowych postaci polskiego środowiska naukowego na emigracji. Jeszcze przed przybyciem do Stanów Zjednoczonych był profesorem w Paryżu, gdzie organizował działalność akademicką skupiającą uczonych zmuszonych do opuszczenia kraju w czasie wojny (w chwili jej wybuchu przebywał w Szwajcarii). Centralnym punktem referatu była geneza Polskiego Instytutu Naukowego w USA, instytucji szczególnie ważnej dla Taubenschlaga i całej polskiej emigracji intelektualnej. Podkreślono, że prace nad jego utworzeniem prowadzone były w wąskim gronie i w warunkach ścisłej dyskrekcji, która miała stanowić warunek powodzenia przedsięwzięcia. Prelegent przywołał fragmenty wspomnień Taubenschlaga, w których autor przypisywał sobie kluczową rolę organizacyjną w powstaniu Instytutu. Momentem przełomowym była jednak decyzja rządu emigracyjnego o powierzeniu misji organizacyjnej prof. Oskarowi Haleckiemu, co Taubenschlag przyjął z wyraźnym rozgoryczeniem.

Konferencję podsumował prof. dr hab. Maciej Jońca, przedstawiając kilka refleksji syntetyzujących zarówno dorobek naukowy Rafała Taubenschlaga, jak i obraz jego osobowości wyłaniający się z referatów. Zauważył, że do niedawna Taubenschlag postrzegany był przede wszystkim jako wybitny papirolog, podczas gdy – w ocenie prelegenta – istota jego dorobku i znaczenie dla nauki prawa ujawniają się szerzej, w innych obszarach badań. Profesor zwrócił uwagę na silne *ego* Taubenschlaga przy jednoczesnym podkreśleniu, że jego teksty prezentowały wysoki poziom merytoryczny i były dobrze osadzone w realiach intelektualnych swojej epoki. Osobowość uczonego została określona jako niełatwa, ale zarazem „zaraźliwa”, co tłumaczy zarówno jego wpływ na uczniów, jak i liczne konflikty środowiskowe. Ważnym wątkiem podsumowania była kategoria „człowieka habsburskiego”. Przywołując opinię prof. Jana Łazugi, prof. Jońca wskazał, że był nim ten, dla kogo różnorodność stanowiła wartość i korzyść, a nie zagrożenie. Taubenschlag jawił się w tym ujęciu jako dziecko swojej epoki szczególnie silnie związane z doświadczeniem monarchii habsburskiej, która – jak podkreślono – była okresem, w którym uczoney czuł się najszcześliwszy i w którym ukształtowały się jego podstawowe wartości.

W ten sposób zamknięto część naukową konferencji, program nie został jednak wyczerpany, bowiem organizatorzy zaplanowali dodatkowe wydarzenie, tym razem z zakresu historii sztuki. Wieczorem, specjalnie dla uczestników sympozjum „O Rafale Taubenschlagu w Przemysłu”, o. Rafał Antoszczuk OFMConv. zorganizował nocne zwiedzanie bazyliki i klasztoru, w niezwykle barwny sposób opowiadając zgromadzonym o historii przepięknie odnowionej ostatnio świątyni oraz wyjaśniając znaczenie bogatych dekoracji ją zdobiących. Wieczorne zwiedzanie klasztoru dopełniło zakładany program konferencji. Na tych, którzy mogli pozostać w stolicy ziemi przemyskiej do soboty, czekała jeszcze jedna atrakcja, jaką była możliwość zwiedzenia Muzeum Narodowego Ziemi Przemyskiej. Pozwoliło to na przybliżenie czasów panowania Habsburgów, w których wyrastał i kształtował swoją osobowość Rafał Taubenschlag – główna postać, która zgromadziła organizatorów i uczestników konferencji, a jednocześnie jeden z najwybitniejszych uczonych urodzonych w Przemysłu.

**AFILIACJE**

**Marek Antas** – Sąd Rejonowy w Przemyślu, ORCID: 0000-0002-0753-6137

**Ignacy Buczyński** – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, ORCID: 0009-0007-0136-9853

**Krzysztof Chmielarz** – Akademia Tarnowska, ORCID: 0000-0002-1088-8133

**Lidia Lijewska** – Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, ORCID: 0009-0004-8273-7168

**Wojciech J. Kosior** – Uniwersytet Rzeszowski, ORCID: 0000-0002-4710-4523

**Agnieszka Narożniak** – Uniwersytet WSB Merito w Poznaniu, ORCID: 0000-0002-3091-9849

**Patrycja Piasecka** – Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, ORCID: 0000-0002-1101-1253

**Wojciech Sarnik** – Uniwersytet Śląski w Katowicach, ORCID: 0009-0002-7300-2392

**Dominika Skoczylas** – Uniwersytet Szczeciński, ORCID: 0000-0003-1231-8078

**Mateusz Stawowski** – Uniwersytet Jagielloński, ORCID: 0009-0009-1444-3439

**Dominik Sypniewski** – Politechnika Warszawska, ORCID: 0000-0002-6080-9288

**Joanna Uliasz** – Uniwersytet Rzeszowski, ORCID: 0000-0002-8967-0064



