

# OPOLSKIE STUDIA

ADMINISTRACYJNO-PRAWNE

**THE OPOLE STUDIES IN ADMINISTRATION AND LAW**

Kwartalnik • Quarterly

Wrzesień • September 2020

18

**Zeszyt • Issue 3**

**UNIWERSYTET OPOLSKI • UNIVERSITY OF OPOLE**

ISSN 1731-8297

<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

e-ISSN 6969-9696

## RADA NAUKOWA

*Andrzej Bator* (Uniwersytet Wrocławski)  
*Silvestre Bello Rodríguez* (Universidad de las Palmas de Gran Canaria)  
*Tadeusz Bojarski* (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)  
*Maria del Carmen Lázaro Guillamón* (Universitat „Jaume I” Castellón de la Plana)  
*Stanisław Hoc* (Uniwersytet Opolski)  
*Lothar Knopp* (Brandenburgische Technische Universität Cottbus)  
*Wojciech Kowalski* (Uniwersytet Śląski)  
*Włodzimierz Kuryło* (Akademia Nauk Szkolnictwa Wyższego Ukrainy w Kijowie)  
*Vasilica Negrut* (Danubius University of Galati)  
*Tomasz Sokołowski* (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu)  
*Jerzy Zajadło* (Uniwersytet Gdański)  
*José Luis Zamora Manzano* (Universidad de las Palmas de Gran Canaria)

## REDAKTOR NACZELNY

*Włodzimierz Kaczorowski*

## REDAKTORZY TEMATYCZNI

*Stefan Marek Grochalski* – prawo europejskie  
*Ewa Kozerska* – nauki historyczne i doktryny polityczno-prawne  
*Przemysław Malinowski, Marta Woźniak* – prawo publiczne  
*Piotr Stec* – prawo prywatne

## SEKRETARZ REDAKCJI

*Marta Woźniak*

## ADRES REDAKCJI

Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytetu Opolskiego  
ul. Katowicka 87a, 45-060 Opole  
e-mail: redakcja.osap@gmail.com

## **Deklaracja o wersji pierwotnej**

Redakcja deklaruje, że wersją pierwotną (referencyjną) czasopisma  
jest wersja papierowa

<http://prawo.uni.opole.pl/studia.php>

## SPIS TREŚCI

### ARTYKUŁY

|   |     |
|---|-----|
| Sebastian CZECHOWICZ, Pojęcie bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego i jego konteksty prawne .....   | 9   |
| Mariusz KOTULSKI, Pozycja prawna funkcjonariusza podczas formowania Krajowej Administracji Skarbowej .....  | 25  |
| Tomasz KRUSZEWSKI, Wpisy nr 544 i 548 w części I tomu VIII Starodawnych Prawa Polskiego Pomników i ich znaczenie dla powstania rodu Konarskich herbu Gryf .....                         | 43  |
| Malina NOVKIRISHKA-STOYANOVA, De constitutionibus principum Serdicae datis. Constitutions impériales pour l'Orient et pour l'Occident .....   | 49  |
| Maciej Aureliusz NYCZ, Dochodzenie roszczenia z tytułu klauzuli abuzywnej na podstawie przepisów o nienależnym świadczeniu .....  | 75  |
| Stanisław RABCZUK, Wykorzystanie mediów społecznościowych w postępowaniu cywilnym. Treści z nich pochodzące jako fakty, o których informacja jest powszechnie dostępna .....            | 93  |
| Małgorzata SIENKIEWICZ, Umocowanie organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w obowiązującym systemie prawnym w kontekście utrzymania właściwego poziomu bezpieczeństwa sanitarnego ..... | 111 |
| Paweł WIĄZEK, Dwie pierwsze nowożytne, europejskie konstytucje – podobieństwa i różnice .....   | 131 |

### GLOSZY

|   |     |
|---|-----|
| Edyta TKACZYK, Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wydane do nieobowiązującego przepisu. Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2019 r., sygn. akt P 1/18 (Dz.U., poz. 2196) ..... | 155 |
|---|-----|

### RECENZJE

|   |     |
|---|-----|
| Przemysław Wołowski, <i>Kolizja zasady ochrony interesów masy upadłości z zasadą zaufania w prawie cywilnym</i> , Sopot 2018, 273 s. (Rafał Adamus) ..... | 169 |
| Marek Mrówczyński, <i>Uczestnicy postępowania upadłościowego</i> , Warszawa 2019, 765 s. (Rafał Adamus) .....   | 181 |



## CONTENTS

### ARTICLES

|  |     |
|--|-----|
| Sebastian CZECHOWICZ, The concept of sanitary and epidemiological safety and its legal contexts .....  | 9   |
| Mariusz KOTULSKI, The legal position of an officer during the formation of the National Tax Administration .....   | 25  |
| Tomasz KRUSZEWSKI, Records no. 544 and 548 in the first part of the 8 <sup>th</sup> volume of <i>The Primeval Monuments of Polish Law</i> and their significance for the rise of the House of <i>Konarski</i> , coat of arms <i>Gryf</i> ..... | 43  |
| Malina NOVKIRISHKA-STOYANOVA, About the imperial constitutions issued in Serdica. The imperial constitutions for the Orient and the Occident .....   | 49  |
| Maciej Aureliusz NYCZ, Pursuing claims under unfair contract terms on the basis of undue performance provisions .....  | 75  |
| Stanisław RABCZUK, Social media content in civil litigation: notorious facts about which information is publicly available .....   | 93  |
| Małgorzata SIENKIEWICZ, Strengthening organs of the State Sanitary Inspection within the applicable legal system in the context of maintaining proper sanitary safety levels .....   | 111 |
| Paweł WIĄZEK, The first two, modern European constitutions. Selected aspects concerning mutual similarities and differences .....  | 131 |

### GLOSSES

|  |     |
|--|-----|
| Edyta TKACZYK, Judgement of the Constitutional Tribunal relating to an invalid regulation. A gloss to the decision of the Constitutional Tribunal of 30 October 2019, file no. P 1/18 (Journal of Laws, item 2196) ..... | 155 |
|--|-----|

### REVIEWS

|  |     |
|--|-----|
| Przemysław Wołowski, <i>The Collision of the Principle of the Bankrupt's Assets Protection With the Principle of Trust in Civil Law</i> , Sopot 2018, 273 pages (Rafał Adamus) ..... | 169 |
| Marek Mrówczyński, <i>Participants of Bankruptcy Proceedings</i> , Warsaw 2019, 765 pages (Rafał Adamus) .....   | 181 |



## **Artykuły**





Volume 18, Issue 3  
September 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2020-06-08  
accepted 2020-07-07



## Pojęcie bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego i jego konteksty prawne

### The concept of sanitary and epidemiological safety and its legal contexts

SEBASTIAN CZECHOWICZ

Uniwersytet Łódzki

ORCID: 0000-0002-1770-1941, [sebastianczechowicz.official@gmail.com](mailto:sebastianczechowicz.official@gmail.com)

**Citation:** Czechowicz, Sebastian. 2020. Pojęcie bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego i jego konteksty prawne. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(3): 9–24. DOI: 10.25167/osap.2586

**Abstract:** This paper deals with the issue of sanitary-epidemiological safety as a dogmatic concept. The notion of sanitary-epidemiological safety is not a commonly used term. In the doctrine, it is referred to when discussing the issues of state security or health security. Certain features of this category of safety are pointed out in the system of internal security of the state.

Extremely important, from the point of view of public administration bodies' activity, is the separation of this category within the general security. A specialized body such as the State Sanitary Inspectorate operates in strictly defined situations of threat to sanitary security and in the area of antiepidemic policy. Pointing to the functioning of such a body within the framework of universal security is too far-reaching a generalization, therefore it will be justified to try to separate the notion of sanitary and epidemiological safety from the adopted system of internal security of the state. The considerations will be of the dogmatic and legal character and will be supported by rich literature on the subject and legislative examples.

**Keywords:** public safety, health security, sanitary and epidemiological safety

**Abstrakt:** Niniejsze opracowanie podejmuje problematykę bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego jako terminu dogmatycznego. Pojęcie bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego nie jest powszechnie funkcjonującym sformułowaniem. W doktrynie poruszane jest przy okazji omawiania zagadnień bezpieczeństwa państwa bądź też bezpieczeństwa

zdrowotnego. Wskazuje się na pewne cechy tej kategorii bezpieczeństwa w systematyce bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Niezwykle istotne z punktu widzenia działalności organów administracji publicznej jest wyodrębnienie tej kategorii w ramach bezpieczeństwa powszechnego. Organ wyspecjalizowany, taki jak Państwowa Inspekcja Sanitarna, działa w ściśle określonych sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa sanitarnego i w obszarze polityki przeciwepidemicznej. Wskazywanie na funkcjonowanie tego typu organu w ramach bezpieczeństwa powszechnego jest zbyt daleko idącym uogólnieniem, zasadne zatem będzie dokonanie próby wyodrębnienia pojęcia bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego z przyjętej systematyki bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Rozważania będą miały charakter dogmatyczno-prawny i poparte zostaną bogatą literaturą przedmiotu i przykładami legislacyjnymi.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, bezpieczeństwo zdrowotne, bezpieczeństwo sanitarno-epidemiologiczne

## Wstęp

Pojęcie bezpieczeństwa i jego systematyka mają niezwykle wielopłaszczyznowy charakter. Bezpieczeństwo rozpatrywać można przez pryzmat jego zagrożeń, jednocześnie konkretyzując omawiany zakres bezpieczeństwa (np. bezpieczeństwo zdrowotne, bezpieczeństwo państwa). Prezentowane zagadnienie rozważane jest w zakresie różnych dyscyplin naukowych. W naukach prawnych uwaga skupiana jest na regulacjach aktów prawnych przede wszystkim rangi ustawowej, których celem jest kształtowanie pewnych standardów bezpieczeństwa w określonej sferze.

Aktualnie cały świat mierzy się z obecnością wirusa SARS-CoV-2. W nomenklaturze fachowej określać można ten problem jako epidemię lub pandemię zagrażającą zdrowiu i życiu ludzkiemu. Zatem w systematyce bezpieczeństwa to zjawisko zaliczane jest do zagrożeń bezpieczeństwa zdrowotnego. Warto wskazać przy tym, że systematyka szczególnych kategorii bezpieczeństwa nie jest ostateczna. Można bowiem na potrzeby rozpatrywania konkretnego przypadku przyjąć jakąś podkategorię bezpieczeństwa odzwierciedlającą badany problem. W przypadku niniejszego opracowania jest to bezpieczeństwo sanitarno-epidemiologiczne. Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie, aby nazwać tę kategorię na przykład bezpieczeństwem „przeciwepidemicznym”.

W obliczu globalnej pandemii COVID-19 na jaw wyszły liczne zaniedbania prawodawcze wielu państw, które w dobie powszechnych szczepień zlekceważyły potencjalne zagrożenie nowymi chorobami zakaźnymi. Także polski prawodawca w ciągu ostatnich miesięcy podejmował *ad hoc* rozliczne nowelizacje ustaw, które były odpowiedzią na wspomniany kryzys epidemiczny. W świetle tych praktyk i jednocześnie występującej luki w doktrynie nauk prawnych i nauk o bezpieczeństwie należy podjąć próbę wyodrębnienia podkategorii bezpieczeństwa dotyczącej aspektów sanitarnych i przeciwepidemicznych.

## 1. Określenie pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i bezpieczeństwa publicznego w kontekście rozróżnienia pojęcia bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego

Doktryna skupiająca się na problematyce bezpieczeństwa nie stosuje jednolitego kryterium podziału bezpieczeństwa wewnętrznego<sup>1</sup>. Świadczy o tym nie tylko podejście przedstawicieli nauki do omawianego problemu, ale także potrzeby reprezentowanych przez nich dyscyplin naukowych. Wskazuje się trudność w jednorodnym wyodrębnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego i jednocześnie potrzeba ponadstereotypowego myślenia na ten temat. Bezpieczeństwo wewnętrzne jest bowiem pojęciem złożonym.

Charakteryzując zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego, zaznaczyć należy, że jest to podstawowy element bezpieczeństwa państwa. Skutki zagrożeń tego typu bezpieczeństwa będą występowały wewnątrz kraju, który jest podmiotem chronionym. W literaturze dotyczącej omawianej problematyki wyróżnia się bezpieczeństwo wewnętrzne *sensu largo*, obejmujące swym zakresem wiele gałęzi zagrożeń. Wymienia się przykładowo zagrożenia natury społecznej, socjalnej czy sanitarnej. Wskazywany jest ponadto fakt ogólności tej kategorii bezpieczeństwa, która zawiera w sobie wiele dookreślonych rodzajów. Co więcej, podnosi się fakt korelatu bezpieczeństwa wewnętrznego ze społeczeństwem, a także złożoności problematyki składającej się na jego treść<sup>2</sup>. Ten rodzaj bezpieczeństwa utożsamia się z ogółem warunków określonych prawem, które mają chronić podstawy funkcjonowania państwa i obywateli<sup>3</sup>.

Argumentując powyższe stanowisko, należy przyjrzeć się bliżej wybranym poglądom doktryny w kwestii samego pojęcia bezpieczeństwa wewnętrznego. W. Kitler (za R. Ziębą) dokonuje podziału bezpieczeństwa ze względu na podmiot i przedmiot konkretnego rodzaju bezpieczeństwa. I tak w odniesieniu do konkretnego podmiotu wymienia on bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne oraz w odniesieniu do państwa – analogicznie. Skupiając się na bezpieczeństwie wewnętrznym w odniesieniu do danego podmiotu, wskazuje on, że będzie

---

<sup>1</sup> W. Kitler podnosi, że w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego nie dominuje jedność wśród przedstawicieli doktryny, w przeciwieństwie do poglądów na temat bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Diagnostuje on ten problem, lokalizując jego podłoże w „zaszłościach historycznych” oraz błędnym utożsamianiu zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego z działem administracji rządowej (sprawy wewnętrzne) oraz z zapewnieniem ładu wewnętrznego w państwie (W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, s. 62).

<sup>2</sup> S. Pieprzny, *Definiowanie podstawowych pojęć*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Warszawa 2015, s. 22–23.

<sup>3</sup> J. Strzelecki, *Podstawy prawne bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2010, s. 127.

to taki stan rzeczy, a także zespół okoliczności wewnętrznych, który zapewni stabilność tego podmiotu i jego harmonijny rozwój, co skutkować będzie poczuciem wolności od wszelakich zakłóceń w funkcjonowaniu tego podmiotu. Za bezpieczeństwo wewnętrzne państwa uznaje on samodzielnie stan rzecz, a także zbiór różnego rodzaju okoliczności zachodzących w otoczeniu państwa, który charakteryzuje się brakiem negatywnych oddziaływań innych podmiotów, a skutkuje stabilnym i harmonijnym rozwojem. Wskazuje on, że bezpieczeństwo wewnętrzne państwa stanowi „stan i proces zabezpieczenia wartości i interesów państwa przed negatywnymi czynnikami zewnętrznymi”<sup>4</sup>.

Stosując jeden z doktrynalnych podziałów kategorii bezpieczeństwa, wyróżnia się wśród nich bezpieczeństwo publiczne. Odnosi się ono do bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, z którym również jest utożsamiane. Wskazuje się, iż ta kategoria bezpieczeństwa ma silne i bezpośrednie związki ze społeczeństwem, które rozumiane jest jako zbiór obywateli zamieszkujących terytorium państwa. Wywiera ono istotny wpływ na życie społeczności i możliwość zaspokajania jej rosnących potrzeb<sup>5</sup>. Zasadniczym celem bezpieczeństwa publicznego jest ochrona porządku prawnego przed działaniami godzącymi w dobra chronione prawem, jakimi są przede wszystkim życie i zdrowie obywateli. Ze względu na brak legalnej definicji tego terminu istnieje wiele interpretacji przedstawicielei doktryny. Przede wszystkim nazwanie tej kategorii bezpieczeństwa „publicznym” jest zgodne z dominującym w literaturze przedmiotu określeniem terminologicznym. Zawęża to nieco samą problematykę bezpieczeństwa wewnętrznego, która wydaje się być nieco szersza.

Zdaniem J. Jedynaka „bezpieczeństwo publiczne należało i należy do najważniejszych problemów społecznych. Jest to bowiem najistotniejsza potrzeba człowieka połączona z dążeniem do wpływu na bieg wydarzeń, kształtująca los własny i swoich najbliższych”<sup>6</sup>. Wskazuje on jednocześnie, iż dla zrozumienia istoty bezpieczeństwa publicznego nie wystarcza jedynie teoretyczna analiza problemu, lecz także ocena przyjętych rozwiązań prawnych przez organy realizujące te zadania<sup>7</sup>. S. Pikulski natomiast definiuje bezpieczeństwo publiczne jako pożądaný stan rzeczy, który gwarantuje niezakłócone funkcjonowanie urządzeń publicznych w państwie oraz bezpieczeństwo życia obywateli obejmujące ochronę ich życia, zdrowia i mienia<sup>8</sup>. R. Wiśniewski, charakteryzując bezpieczeństwo

<sup>4</sup> W. Kitler, *op. cit.*, s. 62.

<sup>5</sup> S. Pieprzny, *Definiowanie podstawowych pojęć...*, s. 23.

<sup>6</sup> J. Jedynak, *Bezpieczeństwo jako zjawisko socjologiczne i kryminologiczne*, [w:] *Służby i formacje mundurowe...*, s. 61.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 62–63.

<sup>8</sup> S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000, s. 101.

publiczne, wskazuje, iż „jest to taki stan, w którym ogółowi obywateli indywidualnie nieoznaczonemu, żyjącemu w państwie i społeczeństwie, nie grozi żadne niebezpieczeństwo i to niezależnie od tego, jakie byłoby jego źródło”<sup>9</sup>.

Wart zaznaczenia jest fakt, iż pojęcie bezpieczeństwa publicznego nie ma jedyne, ścisłego znaczenia. W *Słowniku języka polskiego* bezpieczeństwo publiczne zostaje zdefiniowane jako „całość porządku i urządzeń społecznych, chroniących państwo i obywateli przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego”. Jest to definicja *sensu largo*. Wyróżniono także ujęcie wąskie *sensu stricte*, które określa bezpieczeństwo publiczne jako ochronę ustroju przed zamachami na podstawowe instytucje polityczne państwa<sup>10</sup>. S. Pieprzny sugeruje, aby termin „publiczny” utożsamiać ze słowami: państwowy, powszechny czy dotyczący ogółu<sup>11</sup>. Jednakże, w przypadku wyróżnienia przez część przedstawicieli doktryny bezpieczeństwa publicznego obok bezpieczeństwa powszechnego, łączenie terminów publiczny z powszechnym mogłoby nastręczyć znacznych trudności w wyinterpretowaniu zakresu poszczególnych rodzajów bezpieczeństwa, a co za tym idzie – umiejscowieniu bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego w ich strukturze.

Odnosząc powyższe rozważania do pojęcia bezpieczeństwa powszechnego, można dojść do przekonania, że są one znaczeniowo tożsame. Doktryna dostarcza jednakże dowodów na pewne rozgraniczenie tych pojęć. Otóż W. Kitler wskazuje, że bezpieczeństwem powszechnym jest taki rodzaj bezpieczeństwa, który ukierunkowany został na podejmowanie szeregu działań. Przede wszystkim zasadniczym celem będzie zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej<sup>12</sup>. Wymienia on przede wszystkim ochronę życia i zdrowia ludzi oraz dbałość o środowisko. Podobnie bezpieczeństwo powszechne określają E. Ura i S. Pieprzny, którzy wiodącą rolę w jego obrębie przypisują ratownictwu medycznemu i ochronie ludności przed klęskami żywiołowymi lub spowodowanymi działalnością człowieka oraz innymi miejscowymi zagrożeniami<sup>13</sup>. Odmienny pogląd prezentuje W. Kitler, zauważa, iż bezpieczeństwo powszechne nie dotyczy wyłącznie ratownictwa medycznego, jednocześnie wskazując na brak dostatecznych regulacji prawnych pomagających usystematyzować termin „bezpieczeństwo powszechne”<sup>14</sup>. Wśród zagrożeń miejscowych możemy wymienić między innymi epidemie czy

---

<sup>9</sup> R. Wiśniewski, *Potrzeby ludzkie a bezpieczeństwo*, [w:] *Bezpieczeństwo jako podstawowa potrzeba człowieka. Zbiór studiów*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, Gorzów Wielkopolski 2014, s. 60.

<sup>10</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1995, s. 139.

<sup>11</sup> S. Pieprzny, *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008, s. 17 i nast.

<sup>12</sup> W. Kitler, *op. cit.*, s. 55.

<sup>13</sup> S. Pieprzny, *Definiowanie podstawowych pojęć...*, s. 30.

<sup>14</sup> W. Kitler, *op. cit.*, s. 181.

różnorakie zagrożenia sanitarne. B. Wiśniewski i S. Zalewski także wskazują, iż jednym z komponentów związanych z bezpieczeństwem powszechnym są epidemie chorób zakaźnych ludzi i zwierząt<sup>15</sup>.

Z powyższych rozważań można wnioskować, iż bezpieczeństwem publicznym jest taki stan, który gwarantuje danej zbiorowości brak poczucia zagrożenia co do nieokreślonego niebezpieczeństwa i jego źródła, które pozwala jednostkom zrzeszonym w ramach tej społeczności na zachowanie podstawowych praw i wolności, przede wszystkim życia i zdrowia, a także normalne funkcjonowanie zgodnie z przepisami obowiązującego prawa. Termin ten najczęściej wykorzystywany jest w sferze prawa administracyjnego i precyzowany jest przez doktrynę, gdyż nie ma legalnej definicji bezpieczeństwa publicznego.

Wąskie ujęcie bezpieczeństwa publicznego dotyczyć będzie zatem ochrony porządku prawnego i ładu wewnętrznego, a także ochrony przed atakiem na zdrowie i życie ludzi, bez względu na źródło tego zagrożenia. Natomiast bezpieczeństwem powszechnym będzie stan zapewniający ludności ochronę zdrowia, życia i mienia przed czynnikami wynikającymi z czynników zależnych bądź niezależnych od człowieka, a także ochrona środowiska naturalnego. Takie rozróżnienie przedmiotowych pojęć pozwoli na kompleksowe ujęcie prezentowanej problematyki bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego.

## **2. Bezpieczeństwo sanitarno-epidemiologiczne elementem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa – założenia**

Zdefiniowanie zagrożeń bezpieczeństwa daje asumpt do wyodrębnienia jego kategorii. Przykładowo choroby zakaźne i ich skutki dla zdrowia i życia można wyodrębnić jako zagrożenie bezpieczeństwa zdrowotnego. Jednocześnie można dokonać próby uszczegółowienia problemu, dookreślając to szczególne zagrożenie, jakim są choroby zakaźne. Odnosząc to do prezentowanej tematyki bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego, wywieść należy, iż zakres tego rodzaju bezpieczeństwa obejmuje ochronę życia i zdrowia ludności przed zagrożeniami wynikającymi z warunków sanitarnych oraz biologicznych, a także pewnych działań ludzkich, których skutki będą mieścić się w powyższych czynnikach. Jak wskazuje M. Rudy, początków sanitarnej ochrony zdrowia publicznego dopatrywać należy się właśnie w istnieniu zagrożeń dla zdrowia ludzi w danym środowisku, a zagrożenia te związane będą przede wszystkim z warunkami życia codziennego, sposobami pozyskiwania pożywienia, wojnami i ogólnymi zjawiskami epidemiologicznymi<sup>16</sup>. Badanie poziomu bezpieczeństwa

---

<sup>15</sup> J. Prońko, *Zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, red. B. Wiśniewski, S. Zalewski, Bielsko-Biała 2006, s. 69.

<sup>16</sup> M. Rudy, *Wstęp do prawa sanitarnego i weterynaryjnego*, Wrocław 2010, s. 10.

sanitarno-epidemiologicznego winno odbywać się w konkretnej zbiorowości, gdyż ze względu na rozliczne zagrożenia, występujące zarówno okresowo, jak i miejscowo, oceny analizy tego bezpieczeństwa mogą być zupełnie różne w porównywalnych ilościowo populacjach, lecz – na przykład – w różnych regionach, czy państwach.

Dokonując próby zdefiniowania tego pojęcia, warto wskazać, iż w literaturze niezwykle szcążkowo porusza się przedmiotowe zagadnienie<sup>17</sup>. Wskazuje się na problem epidemii chorób zakaźnych, które godzą w bezpieczeństwo państwa<sup>18</sup>, a także na umiejscowienie działań w kwestiach sanitarnych podejmowanych w celu zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego<sup>19</sup>. Brak kompleksowego ujęcia tej problematyki. W ustawodawstwie i piśmiennictwie można natrafić także na określenie charakteru zadań organów administracji publicznej, które odpowiedzialne będą za ochronę bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego. Analiza tychże regulacji pozwoli na ustalenie, na czym w zasadzie będzie koncentrował się ten rodzaj bezpieczeństwa.

Organem kompetentnym w zakresie omawianej problematyki jest Państwowa Inspekcja Sanitarna (dalej: Inspekcja). Organ ten realizuje kompetencje przede wszystkim na podstawie i w granicach ustawy go tworzącej<sup>20</sup>. Inspekcja została powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego. Wykonywanie tych zadań polega na sprawowaniu zapobiegawczego (prewencyjnego) i bieżącego nadzoru sanitarnego oraz prowadzeniu działalności o charakterze zapobiegawczym i przeciwepidemicznym w zakresie chorób zakaźnych i innych chorób powodowanych warunkami środowiska, a także na prowadzeniu działalności oświatowo-zdrowotnej. W literaturze podkreśla się ponadto, że ze względu na specyfikę problematyki odnoszącej się do spraw związanych ze skażeniami czynnikami biologicznymi niemalże wszystkie kompetencje przynależą w tym zakresie do zadań resortu zdrowia, a przede wszystkim do służb sanitarno-epidemiologicznych<sup>21</sup>.

Pojawiające się w ustawie, a także podnoszone w piśmiennictwie pojęcie zdrowia publicznego sugeruje odniesienie do kolejnego katalogu chronionych

---

<sup>17</sup> M. Koziański w swoim opracowaniu tworzy jedynie jeden podrozdział zatytułowany „Wymagania z zakresu bezpieczeństwa epidemiologicznego”. Nie wyjaśnia jednakże samego skonstruowanego i użytego przez siebie pojęcia „bezpieczeństwa epidemiologicznego”. Wskazuje on jednak na istnienie tego typu rodzaju bezpieczeństwa, przywołując jednocześnie pojęcie epidemiologii (M. Koziański, *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej. Zdrowie publiczne i świadczenia*, Gdańsk 2011, s. 114–115).

<sup>18</sup> Za E. Ura, *Zadania administracji państwowej w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych, katastrof, chorób zakaźnych i epidemii*, „Organizacja, Metody, Technika” 1986, nr 7(331), s. 9.

<sup>19</sup> W. Kitler, *op. cit.*, s. 55.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 59).

<sup>21</sup> M. Janik, *Policja sanitarna*, Warszawa 2012, s. 116.

dóbr ogółu społeczeństwa, który nawiązuje jednocześnie do pojęcia bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego. Wyjść należy zatem od definicji zdrowia publicznego, która jednocześnie wskaże na prawnie chronione dobra, jakimi są zdrowie i życie w odniesieniu do ogółu populacji. Koncepcja definiowania zdrowia publicznego szerzej na arenie międzynarodowej nauki w tym zakresie pojawiła się w 1920 roku, kiedy to C.A.E. Winslow określił, że zdrowiem publicznym jest „nauka i sztuka zapobiegania chorobom, a także przedłużania życia i promocji zdrowia fizycznego przez wysiłek społeczności, higienę środowiska, kontrolę zakażeń, nauczanie zasad higieny indywidualnej, organizację służb medycznych i pielęgniarskich, ukierunkowana na zapobieganie chorobom i wczesną diagnozę oraz rozwój mechanizmów społecznych zapewniających każdemu indywidualnie i społeczności warunków życia pozwalające na utrzymanie zdrowia”<sup>22</sup>. Z tej definicji wywieść należy do przedmiotowych rozważań następujące determinanty:

1) zdrowie publiczne jest nauką, która nakierowana jest w szczególności na zapobieganie chorobom i wczesne ich wykrywanie,

2) zapobieganie tym chorobom będzie polegało przede wszystkim na dbałości o higienę indywidualną, kontrolę zakażeń i organizację służb medycznych,

3) głównym celem podejmowanych przedsięwzięć będzie utrzymanie zdrowia poprzez odpowiednie warunki życia danej społeczności.

Z definicji zdrowia publicznego wynika także szereg uprawnień i kompetencji państwa w zakresie kreowania pożądanego kształtu opieki nad zdrowiem ludności<sup>23</sup>. W literaturze zagranicznej istnieje bardzo pomocny z punktu widzenia niniejszych rozważań podział przepisów prawnych, wśród których wymienia się odrębną grupę związaną z regulowaniem kwestii zapobiegania i zwalczania chorób zakaźnych, ich rejestracji, a także obowiązkowe szczepienia ochronne i badania kontrolne<sup>24</sup>. Postuluje się także, aby zdrowie publiczne odnosić do sfery działania wyspecjalizowanych w tym zakresie organów administracji publicznej, a konkretnie do Państwowej Inspekcji Sanitarnej, a także do publicznej odpowiedzialności w kwestiach zdrowia<sup>25</sup>.

Na powiązania zdrowia publicznego z bezpieczeństwem zdrowotnym wskazuje się w piśmiennictwie w kontekście funkcji bezpośrednio łączących oba terminy. Wymienia się przede wszystkim: zapobieganie rozprzestrzenianiu się chorób, ze szczególnym uwzględnieniem chorób zakaźnych i społecznych, wymagających

<sup>22</sup> Cyt. za: M. Latałski, *Zdrowie publiczne i medycyna społeczna*, Lublin 1999, s. 65.

<sup>23</sup> S. Poździuch, *Prawo zdrowia publicznego. Zarys problematyki*, Kraków 2004, s. 19–20.

<sup>24</sup> R. Roemer, *Comparative national public health legislation*, [w:] *Public Health*, Oxford 1997; cyt. za: S. Poździuch, *Prawo zdrowia publicznego...*, s. 20–21.

<sup>25</sup> A. Frączkiewicz-Wronka, *Perspektywa terytorialna w kształtowaniu i realizacji celów publicznych w obszarze ochrony zdrowia*, [w:] *Ochrona zdrowia w regionie. Aspekty organizacyjne i prawne*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2005, s. 95.



zorganizowanego wysiłku państwa na rzecz ich zwalczania, a także identyfikację i zwalczanie czynników ryzyka zdrowotnego w środowisku czy też w miejscu zamieszkania, ocenę sytuacji zdrowotnej kraju na tle porównań międzynarodowych, analizę wyzwań i zagrożeń wynikających z procesów globalizacji oraz zapewnienie pełnej dostępności szczepień ochronnych, a także wczesnego wykrywania i leczenia chorób zakaźnych<sup>26</sup>. Powiązania te dają bardzo istotny asumpt do zdefiniowania pojęcia bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego w sposób możliwie pełny i kompleksowy. Wykazane związki powyższych pojęć świadczą o dużej pojemności znaczeniowej terminów bezpieczeństwa zdrowia oraz zdrowia publicznego, a co za tym idzie – pewnej trudności w wykreowaniu nowego elementu bezpieczeństwa, opierającego się na wskazanych wyżej aspektach.

Uwzględniając powyższe rozważania, należy wskazać, iż zasadne wydaje się stworzenie następującej definicji: bezpieczeństwem sanitarno-epidemiologicznym jest pożądaný społecznie stan, który gwarantuje ochronę życia i zdrowia tego społeczeństwa przed zagrożeniami wynikającymi ze stanu sanitarnego, ognisk chorobowych zależnych lub nie od działalności człowieka i innych działań nakierowanych na utratę tego bezpieczeństwa, a spowodowanych przez człowieka.

Umiejscawiając zatem bezpieczeństwo sanitarno-epidemiologiczne w strukturze bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, stwierdzić należy, iż zajmuje ono w nim niezbyt eksponowaną pozycję. Związane jest to przede wszystkim z wielopłaszczyznowym ujęciem problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego, a co za tym idzie – brakiem jednolitej systematyki. Często kładziony jest nacisk na bezpieczeństwo zdrowia (zdrowotne)<sup>27</sup>, w skład którego powoływane jest bezpieczeństwo epidemiologiczne, związane z działalnością Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Bezpieczeństwo zdrowotne niewątpliwie zakwalifikować należy jako część bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a dokładniej bezpieczeństwa powszechnego, gdyż dotyka ochrony zdrowia i życia obywateli danego państwa, a właśnie organy konkretnego państwa odpowiadać będą za politykę względem zagwarantowania bezpieczeństwa zdrowia ludności. W tej kategorii bezpieczeństwa wyróżnia się działania z zakresu ochrony zdrowia publicznego, gdzie wskazuje się między innymi na kontrolę stanu sanitarnego środowiska oraz kontrolę chorób zakaźnych<sup>28</sup>. Bezpieczeństwo zdrowotne skupia się jednakże w głównej

---

<sup>26</sup> M. Miller, J. Opolski, *Bezpieczeństwo zdrowotne – zakres i odpowiedzialność*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2006, t. 87, nr 1, s. 3–4.

<sup>27</sup> P.M. Nowicka i J. Kocik wskazują na ciągle ewoluowanie pojęcia bezpieczeństwa zdrowotnego, które obejmuje między innymi kwestie związane z zapobieganiem powstawania zagrożeń zdrowia i z odpowiedzią na pojawiające się ogniska chorób i epidemie, ze zdrowiem jako instrumentem polityki oraz z przeciwdziałaniem zagrożeniom bioterroryzmem (zob. P.M. Nowicka, J. Kocik, *Zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego Polski*, „Studia BAS” 2018, nr 4(56), s. 107).

<sup>28</sup> C. Włodarczyk, *Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym*, Łódź–Kraków–Warszawa 1996, s. 97.

mierze na organizacji służby zdrowia czy dostępie do świadczeń medycznych<sup>29</sup>, a oprócz tego dotyka problematyki zdrowego stylu życia (w tym właściwego odżywiania), a także uwarunkowań genetycznych życia i zdrowia<sup>30</sup>. Tym bardziej zasadne jest wyodrębnienie bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego jako części bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

### 3. Prawne gwarancje bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego w standardach międzynarodowych i ustawodawstwie krajowym

Bezpieczeństwo sanitarno-epidemiologiczne ma swoje podstawy w prawie powszechnie obowiązującym oraz aktach prawa międzynarodowego, które bezpośrednio lub pośrednio dotyczą tej problematyki. Wyjść należy niewątpliwie od regulacji prawa międzynarodowego, które określa pewne uniwersalne kierunki w tym zakresie. Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia (dalej: Konstytucja WHO)<sup>31</sup> wskazuje w swojej preambule, iż zdrowie to nie tylko stan braku chorób, ale także stan zupełnej pomyślności fizycznej i psychicznej, uszczegóławiając w artykule 1, iż celem Światowej Organizacji Zdrowia (WHO)<sup>32</sup> jest osiągnięcie przez wszystkich jak najwyższego poziomu zdrowia. Kolejny artykuł określa sprawę niezwykle istotną, a mianowicie środki służące do realizacji postawionego celu. Konstytucja WHO wskazuje na współpracę z organami władzy państw sygnatariuszy, między innymi w kwestii wzmocnienia szeroko rozumianej służby zdrowia. Jak wskazano, działania podejmowane w tym zakresie mają „pobudzać i posuwać naprzód pracę nad wykorzeniem chorób epidemicznych, endemicznych i innych”. Warto wskazać, iż swoistą kontynuacją działania WHO w tym zakresie było stworzenie w 1995 roku listy jedenastu zadań w zakresie bezpieczeństwa zdrowotnego ludności, które wykonywane miały być na poziomie krajowym i międzynarodowym<sup>33</sup>. Wśród tych zadań znalazło się zapobieganie chorobom zakaźnym, niezakaźnym oraz urazom, a także kompleksowe regulacje prawne w zakresie zdrowia, które w szczególności dały asumpt do podjęcia prac legislacyjnych w tym zakresie na poziomie państwa. Kolejnym aktem prawa międzynarodowego, związanym z prezentowaną tematyką, jest Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który w art. 168 normuje konieczność zwalczania poważnych zagrożeń dla

<sup>29</sup> A. Trzpił, *Uwarunkowania bezpieczeństwa zdrowotnego*, [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli w Polsce*, red. M. Cieślarczyk, A. Filipek, A. W. Świdorski, J. Ważniewska, Siedlce 2011, s. 36 i nast.

<sup>30</sup> Szerzej: B. Sikorski, *Uwarunkowania bezpieczeństwa zdrowotnego człowieka*, [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa...*, s. 49 i nast.

<sup>31</sup> Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia (Dz.U. z 1948 r., nr 61, poz. 477).

<sup>32</sup> World Health Organization.

<sup>33</sup> M. Koziński, *Bezpieczeństwo...*, s. 19–22.

zdrowia ludności, intensyfikując jednocześnie działania wobec monitorowania oraz procedur wczesnego ostrzegania wobec zagrożeń dla zdrowia o charakterze transgranicznym. Wskazuje także, podobnie jak Konstytucja WHO, na cel, jaki przyświeca wszelkim politykom Unii Europejskiej. Jest nim wysoki poziom zdrowia ludzkiego. Natomiast Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>34</sup> marginalnie odnosi się do kwestii bezpieczeństwa zdrowia, w szczególności w kwestiach epidemiologicznych i sanitarnych. W artykule 2 stanowi o prawie do życia, na podstawie którego szeroko można ustalić swoiste skutki wobec bezpieczeństwa zdrowia, lecz na pewno nie w ujęciu *stricte* bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego. Jedyne związki z omawianą problematyką można odnaleźć w artykule 35, który normuje ochronę zdrowia. Odnosi się on do wspomnianego celu „wysokiego poziomu ochrony zdrowia”, lecz także w tym przypadku wskazuje na wąsko rozumiane kwestie służby zdrowia i dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej, nie natomiast na ochronę ludności przez zagrożeniami epidemiologicznymi i sanitarnymi.

Przechodząc na grunt prawodawstwa krajowego, wyjść trzeba od Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP)<sup>35</sup>. Artykuł 5 stanowi o zobowiązaniu państwa polskiego, a więc kompetentnych organów władzy publicznej do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli. W Konstytucji RP na dookreślenie prawa do ochrony zdrowia poświęcony został odrębny artykuł. W art. 68 ust. 1 wskazano bowiem, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia. Stanowiąc o szczególnej wadze zagrożeń o charakterze epidemicznym i sanitarnym, ustanowiono w ustępie 4 tego artykułu obowiązek władzy publicznej dotyczący zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska. Należy zwrócić uwagę na formę odczasownikową użytego przez ustrojodawcę słowa „zwalczania”. Wyrażona została w ten sposób ciągłość powinności władzy publicznej do nieustannej walki z chorobami zakaźnymi. Wnioskować należy z tego przepisu o zarówno prewencyjnym, jak i ofensywnym lub defensywnym (w zależności od przyjętej reakcji na występujące zagrożenie) charakterze tego obowiązku. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, charakteryzowany przepis odnosi się do problematyki zdrowia publicznego, a zwalczanie chorób epidemicznych winno być przedmiotem aktywności władz publicznych, w szczególności poprzez zorganizowanie stosownych służb publicznych kompetentnych do eliminacji zjawisk epidemiologicznych, które są zagrożeniem dla bezpieczeństwa zdrowotnego całej populacji<sup>36</sup>. Szczegółowych unormowań prawnych należy jednak doszukiwać się w krajowym ustawodawstwie.

<sup>34</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE, C 326/391).

<sup>35</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>36</sup> M. Dercz, *Prawo do ochrony zdrowia w świetle przepisów Konstytucji RP*, [w:] *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, red. M. Dercz, Warszawa 2013, s. 44.

Z tej perspektywy istotną regulacją jest także Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym<sup>37</sup>, której celem jest między innymi monitorowanie stanu zdrowia społeczeństwa, a także możliwych zagrożeń dla zachowania bezpieczeństwa zdrowotnego oraz „działania w celu rozpoznawania, eliminowania lub ograniczania zagrożeń i szkód dla zdrowia fizycznego”. W ramach rozwiązań ustawowych, w celu ochrony bezpieczeństwa zdrowotnego, a co za tym idzie pośrednio bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego, określa się Narodowy Program Zdrowia, którego jednym z założeń jest „zmniejszenie narażenia społeczeństwa na największe zagrożenia zdrowia”. Jest to tak ważna ustawa ze względu na fakt implementacji wielu wytycznych ustanowionych między innymi przez WHO czy stosowne organy Unii Europejskiej<sup>38</sup>. Ponadto regulacja ta była długo wyczekiwana przez środowisko naukowe, które postulowało wprowadzenie ustawy o zdrowiu publicznym<sup>39</sup>.

Analizując akty krajowego prawa powszechnie obowiązującego odnoszące się do zagadnienia bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego, wskazać należy na Ustawę z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>40</sup>, która bezpośrednio dotyczy prezentowanej tematyki. Artykuł 1 stanowi o zakresie przedmiotowym normowanym przez przedmiotową ustawę, która w swej treści określa zasady i tryb zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, w tym zasady i tryb rozpoznawania i monitorowania sytuacji epidemiologicznej oraz podejmowania działań przeciwepidemicznych i zapobiegawczych w celu unieszkodliwienia źródeł zakażenia, przecięcia dróg szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz uodpornienia osób podatnych na zakażenie, a także zadania organów administracji publicznej kompetentnych w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz wskazuje na uprawnienia i obowiązki świadczeniodawców oraz osób przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Ważna i związana bezpośrednio z zagadnieniem bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego jest używana w ustawie terminologia. Ustawodawca posługuje się bowiem zwrotami „badanie sanitarno-epidemiologiczne” (art. 2 pkt 1 ustawy) oraz „nadzór epidemiologiczny” (art. 2 pkt 14 ustawy), a także

---

<sup>37</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 1365 z późn. zm.

<sup>38</sup> Poza powołaną powyżej Konstytucją WHO warto nadmienić, że na podstawie art. 151 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej stworzono Europejską Kartę Społeczną z dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r., nr 8, poz. 67), która zawiera zobowiązanie, skierowane do państw członkowskich, do podjęcia kroków mających na celu wyeliminowanie przyczyn chorób oraz zapobieganie chorobom, w pierwszej kolejności wymienia się choroby o podłożu epidemicznym oraz endemicznym.

<sup>39</sup> Zob. np. J. Nosko, *O potrzebie ustawy o zdrowiu publicznym*, [w:] *Zdrowie publiczne w zmieniającej się Europie i Polsce*, red. J. Nosko, Łódź 2004.

<sup>40</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r., poz. 1967.

„zabiegi sanitarne” (art. 2 pkt 30 ustawy) i „zagrożenie epidemiologiczne” (art. 2 pkt 31 ustawy). Ustawa posiada załącznik, w którym ujęto potencjalne zakażenia i choroby zakaźne, a także biologiczne czynniki chorobotwórcze, wywołujące te zakażenia i choroby. Artykuł 3 w ustępie 3 stanowi o otwartym charakterze katalogu omawianego załącznika. Daje jednocześnie ministrowi właściwemu ds. zdrowia uprawnienie do ogłoszenia w drodze rozporządzenia kwestii związanych z zakażeniem lub chorobą zakaźną. O ile jest znany wywołujący je biologiczny czynnik chorobotwórczy, także powinien zostać uwzględniony w przedmiotowym akcie. Jeżeli to konieczne, określa się szczególnie sposób postępowania świadczeniodawców i osób narażonych na zakażenie lub zachorowanie przez czas określony w rozporządzeniu, w przypadku niebezpieczeństwa szerzenia się zakażenia lub choroby zakaźnej innych niż wymienione w przedmiotowym wykazie. Ustawa określa również szczególne zasady postępowania w razie wykrycia zagrożenia bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego, a także kompetencje organów administracji publicznej w zakresie w niej wskazanym.

Aktem prawnym odnoszącym się do bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego jest także Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. W art. 1 wskazano, iż Państwowa Inspekcja Sanitarna (dalej zwana Inspekcją) została powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego. Celem działań podejmowanych przez Inspekcję jest zatem ochrona zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, a także zapobieganie powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych. W omawianej ustawie pojawiają się sformułowania odnoszące się do szczególnej kategorii bezpieczeństwa, chroniącego zdrowie i życie ludności przed negatywnymi skutkami zjawisk epidemicznych, chorób oraz stanu sanitarnego. Mowa jest bowiem o wykonywaniu zadań przez Inspekcję w postaci: „zapobiegawczego i bieżącego nadzoru sanitarnego”, a także „prowadzenia działalności zapobiegawczej i przeciwepidemicznej w zakresie chorób zakaźnych i innych chorób powodowanych warunkami środowiska”. *Per analogiam* do rozważań podjętych nad poprzednią ustawą widoczny i w ustawie o Państwowej Inspekcji Sanitarnej jest взгляд ustawodawcy na wyszczególnienie tej specyficznej kategorii bezpieczeństwa i dostosowanie fachowej terminologii, odnoszącej się właśnie do kwestii sanitarnych i epidemiologicznych.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej<sup>41</sup> także odnosi się do gwarancji bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego. Określa ona przede wszystkim funkcjonowanie i zadania powierzone Inspekcji Weterynaryjnej, w szczególności dotyczące zwalczania chorób zakaźnych zwierząt oraz chorób odzwierzęcych, co ma bezpośrednie znaczenie dla bezpieczeństwa epidemiologicznego człowieka. W tym przypadku prawodawstwo unijne także będzie

<sup>41</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r., poz. 1557 z późn. zm.

stanowiło podstawę do implementowania norm prawnych do porządku krajowego. W dziedzinie ochrony zdrowia i zwalczania chorób zakaźnych obserwuje się dość znaczną unifikację prawa wspólnotowego z krajowym<sup>42</sup>. Za przykład można podać Rozporządzenie (WE) nr 2160/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie zwalczania salmonelli i innych określonych odzwierzęcych czynników chorobotwórczych przenoszonych przez żywność<sup>43</sup>. Ponadto ustawa normuje zadania tego organu administracji publicznej w kwestii bezpieczeństwa produktów żywnościowych pochodzenia zwierzęcego, które stanowią immanentną część omawianej kategorii bezpieczeństwa. Należy nadmienić, iż wymagania te muszą być skorelowane z rozporządzeniem (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi<sup>44</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Niniejsze rozważania doprowadziły do wskazania propozycji definiowania bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego, a także wyszczególnienia tej kategorii bezpieczeństwa z zakresu przedmiotowego pojęcia „bezpieczeństwa wewnętrznego”. Wskazano na akty prawne determinujące potrzebę wyodrębnienia bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego, chociażby z powodu istnienia wyspecjalizowanych organów administracji publicznej, działających w zakresie zapewnienia szeroko rozumianego zdrowia publicznego. Wyodrębnienie tej szczególnej kategorii bezpieczeństwa podkreśla istotę zagrożeń, które w jej ramach powinny zostać zdefiniowane.

Stanąc należy na stanowisku, że uzasadniona potrzeba wykazania istoty i indywidualnych cech tej kategorii bezpieczeństwa jest niezwykle istotna z punktu widzenia powagi zagrożeń z nią związanych. Zarazem ogólne idee, takie jak wysoki poziom zdrowia publicznego czy też postulat ciągłej walki z chorobami zakaźnymi przemawiają za koniecznością postrzegania bezpieczeństwa w tej sferze przez pryzmat nie tylko bezpieczeństwa zdrowotnego, ale także bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego.

Szczególnie w dobie pandemii COVID-19 prowadzenie dyskusji i rozważań w przedmiocie prawnych gwarancji bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego jest niezwykle potrzebne. Obecny kryzys epidemiczny naświetlił wieloletnie zaniedbania prawodawcze spowodowane marginalizowaniem zagrożeń epide-

---

<sup>42</sup> M. Rudy, *Wstęp do prawa sanitarnego...*, s. 103.

<sup>43</sup> Dz.U. UE L z 2003 r., nr 325, s. 1 z późn. zm.

<sup>44</sup> Dz.U. UE L z 2004 r., nr 139, s. 55.

micznych w debacie publicznej oraz zaniechaniem podejmowania stosowanych kroków legislacyjnych. Wyodrębnienie i określenie pojęcia bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego jest konieczne, by rozpocząć szerszą dyskusję nad kształtem przepisów sanitarnych i przeciwepidemicznych w Polsce.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Konwencja międzynarodowa o zwalczaniu zaraźliwych chorób zwierzęcych (Dz.U. z 1939 r., nr 26, poz. 172).
- Konstytucja Światowej Organizacji Zdrowia (Dz.U. z 1948 r., nr 61, poz. 477).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 59).
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 r., poz. 1557 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r., poz. 1365 z późn. zm.).

### Literatura przedmiotu

- Dercz M., *Prawo do ochrony zdrowia w świetle przepisów Konstytucji RP*, [w:] *Prawo publiczne ochrony zdrowia*, red. M. Dercz, Warszawa 2013.
- Frączkiewicz-Wronka A., *Perspektywa terytorialna w kształtowaniu i realizacji celów publicznych w obszarze ochrony zdrowia*, [w:] *Ochrona zdrowia w regionie. Aspekty organizacyjne i prawne*, red. A. Frączkiewicz-Wronka, Katowice 2005.
- Janik M., *Policja sanitarna*, Warszawa 2012.
- Jedynak J., *Bezpieczeństwo jako zjawisko socjologiczne i kryminologiczne*, [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2010.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011.
- Koziński M., *Bezpieczeństwo w Unii Europejskiej. Zdrowie publiczne i świadczenia*, Gdańsk 2011.
- Latański M., *Zdrowie publiczne i medycyna społeczna*, Lublin 1999.
- Miller M., Opolski J., *Bezpieczeństwo zdrowotne – zakres i odpowiedzialność*, „Problemy Higieny i Epidemiologii” 2006, t. 87, nr 1.
- Nowicka P.M., Kocik J., *Zewnętrzne zagrożenia bezpieczeństwa zdrowotnego Polski*, „Studia BAS” 2018, nr 4(56).
- Nosko J., *O potrzebie ustawy o zdrowiu publicznym*, [w:] *Zdrowie publiczne w zmieniającej się Europie i Polsce*, red. J. Nosko, Łódź 2004.
- Pieprzny S., *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Rzeszów 2008.
- Pieprzny S., *Definiowanie podstawowych pojęć*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Warszawa 2015.

- Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia bezpieczeństwa publicznego*, [w:] *Prawne i administracyjne aspekty bezpieczeństwa osób i porządku publicznego w okresie transformacji ustrojowo-gospodarczej*, red. W. Bednarek, S. Pikulski, Olsztyn 2000.
- Póździej S., *Prawo zdrowia publicznego. Zarys problematyki*, Kraków 2004.
- Prońko J., *Zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*, red. B. Wiśniewski, S. Zalewski, Bielsko-Biała 2006.
- Roemer R., *Comparative national public health legislation*, [w:] *Public Health*, Oxford 1997.
- Rudy M., *Wstęp do prawa sanitarnego i weterynaryjnego*, Wrocław 2010.
- Słownik języka polskiego PWN, t. 1, red. M. Szymczak, Warszawa 1995.
- Strzelecki J., *Podstawy prawne bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Służby i formacje mundurowe w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Rzeszów 2010.
- Trzpił A., *Uwarunkowania bezpieczeństwa zdrowotnego*, [w:] *Wybrane problemy bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli w Polsce*, red. M. Cieślarczyk, A. Filipek, A. W. Świdorski, J. Ważniewska, Siedlce 2011.
- Ura E., *Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 2.
- Ura E., *Zadania administracji państwowej w zakresie zwalczania klęsk żywiołowych, katastrof, chorób zakaźnych i epidemii*, „Organizacja, Metody, Technika” 1986, nr 7(331).
- Wiśniewski R., *Potrzeby ludzkie a bezpieczeństwo*, [w:] *Bezpieczeństwo jako podstawowa potrzeba człowieka. Zbiór studiów*, red. K. Flaga-Gieruszyńska, E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, Gorzów Wielkopolski 2014.
- Włodarczyk C., *Polityka zdrowotna w społeczeństwie demokratycznym*, Łódź–Kraków–Warszawa 1996.

### Strony internetowe

[https://www.researchgate.net/publication/324227193\\_Bezpieczenstwo\\_zywnosci-zagrozenia\\_organu\\_i\\_systemy\\_jego\\_kontroli](https://www.researchgate.net/publication/324227193_Bezpieczenstwo_zywnosci-zagrozenia_organu_i_systemy_jego_kontroli)



Volume 18, Issue 3  
September 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2020-06-04  
accepted 2020-07-07



## Pozycja prawna funkcjonariusza podczas formowania Krajowej Administracji Skarbowej

### The legal position of an official during the formation of the National Tax Administration

MARIUSZ KOTULSKI

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0002-4957-2363, [mariuszkotulski@tlen.pl](mailto:mariuszkotulski@tlen.pl)

**Citation:** Kotulski, Mariusz. 2020. Pozycja prawna funkcjonariusza podczas formowania Krajowej Administracji Skarbowej. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(3): 25–42. DOI: 10.25167/osap.2587

**Abstract:** By establishing a new structure – the National Tax Administration, the legislator had the right to specify new conditions of work or service binding those who would find employment therein. By 31 May 2017 the NTA bodies were obliged to submit to their employees and officers, respectively, a written proposal specifying the new terms of their employment or service. In the case when such a written work proposal was not offered to or was rejected by the interested, the existing employment contract or service relationship to date formally expired.

However, the legislator did not explicitly provide for a decision to terminate the legal service relationship of officers who were not presented with a written offer of employment or service, or themselves refused to accept such a proposal. The relevant criteria were not specified, either, according to which the NTA body may not submit employment or service offers to officials.

Constitutional standards and rules for deciding on the content and existence of the service relationship require a decision confirming the expiry of the service. Therefore, the indicated regulations do not meet the standards related to the protection of service relations and lead to arbitrariness of the NTA bodies in this respect. The selection of public service personnel cannot be carried out in an arbitrary manner as part of the reorganization process of the state apparatus, and the reorganization itself cannot be used as an opportunity to exchange officials. This would circumvent the provisions guaranteeing officers increased durability of their employment.

**Keywords:** National Tax Administration, service relationship, written employment offer, decision, judicial review

**Abstrakt:** Powołując nową strukturę – Krajową Administrację Skarbową, prawodawca miał prawo określić nowe warunki pracy lub służby osób, które znajdą w niej zatrudnione. Organy KAS miały złożyć odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom w terminie do dnia 31 maja 2017 r. pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby. W przypadku niezłożenia takiej pisemnej propozycji bądź odmowy jej przyjęcia dotychczasowy stosunek pracy lub służby wygasł.

Prawodawca nie przewidział jednakże formy decyzji dla formalnego zakończenia stosunku służbowego funkcjonariuszy, którym nie przedstawiono pisemnej propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, czy też tym, którzy odmówili przyjęcia takiej propozycji. Nie wskazał także kryteriów, wedle których organ KAS może nie przedstawić funkcjonariuszom propozycji zatrudnienia bądź służby.

Standardy konstytucyjne oraz zasady decyzyjnego rozstrzygnięcia o treści i bycie stosunku służbowego wymagają wydania decyzji stwierdzającej wygaśnięcie służby. Wskazane regulacje nie odpowiadają więc standardom związanym z ochroną stosunku służbowego oraz prowadzą do arbitralności organów KAS w tym zakresie. Selekcja osób pełniących służbę publiczną nie może być przeprowadzana w sposób arbitralny jako element procesu reorganizacji aparatu państwowego, a sama reorganizacja nie może być wykorzystywana jako okazja do wymiany funkcjonariuszy. Stanowiłoby to bowiem obejście przepisów gwarantujących funkcjonariuszom zwiększoną trwałość ich zatrudnienia.

**Słowa kluczowe:** Krajowa Administracja Skarbowa, stosunek służbowy, pisemna propozycja zatrudnienia, decyzja, kontrola sądowa

## 1. Wstęp

Krajowa Administracja Skarbowa została powołana do życia ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>1</sup>. Jak wskazał ustawodawca w preambule do tej ustawy, zdecydowano się na budowę nowej, scalonej administracji skarbowej (celno-skarbowej), uznając doniosłość konstytucyjnego obowiązku ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w szczególności podatków i należności celnych, troszcząc się o bezpieczeństwo finansowe Rzeczypospolitej Polskiej oraz chroniąc bezpieczeństwo obszaru celnego Unii Europejskiej, w celu zapewnienia nowoczesnego i przyjaznego wykonywania obowiązków podatkowych i celnych, a także efektywnego poboru danin publicznych. Nowa regulacja została wprowadzona w życie ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej<sup>2</sup>. Zasadność przeprowadzenia zmian strukturalnych w zakresie administracji skarbowej (w tym kontroli skarbowej) oraz celnej, a także przyjętych przez

<sup>1</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 505 ze zm.; dalej: ustawa o KAS.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.; dalej: przepisy wprowadzające.

ustawodawcę w tym zakresie rozwiązań może podlegać analizie, dyskusji oraz ocenie, zwłaszcza w aspekcie efektywności zarządzania i sprawności w osiąganiu celów stawianych przed tą strukturą organizacyjną. Niezależnie od powyższego ocenie może podlegać także sam proces reorganizacji i przekształcania dotychczasowej administracji skarbowej i celnej w nową strukturę w kontekście osobowym – przede wszystkim w odniesieniu do dotychczasowych pracowników i funkcjonariuszy. Już na wstępie należy zwrócić uwagę, że analiza i ocena tych przekształceń osobowych związana z obsadą Krajowej Administracji Skarbowej będzie zróżnicowana w zależności od tego właśnie, czy dotyczy ona pracownika, czy też funkcjonariusza.

W świetle art. 2 ust. 2 i 3 ustawy o KAS Krajowa Administracja Skarbowa ma stanowić wyspecjalizowaną administrację rządową wykonującą zadania z zakresu realizacji dochodów z tytułu podatków, należności celnych, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz ochrony obszaru celnego Unii Europejskiej, a także zapewniającą obsługę i wsparcie podatnika i płatnika w prawidłowym wykonywaniu obowiązków podatkowych oraz obsługę i wsparcie przedsiębiorcy w prawidłowym wykonywaniu obowiązków celnych. W jej ramach wyodrębniono Służbę Celno-Skarbową, będącą jednolitą i umundurowaną formacją, którą tworzą funkcjonariusze. Powołując nowe struktury administracji celno-skarbowej (czy też przekształcając dotychczasowe), ustawodawca miał prawo określić nowe warunki pracy lub służby osób, które znajdą w niej zatrudnienie, powinien to jednak uczynić, przestrzegając stosownych standardów w tym zakresie.

## **2. Etapy przekształcania struktury personalnej**

Niewątpliwie nowa struktura organizacyjna i zadania nałożone na organy KAS wymagały dostosowania do nich dotychczasowego stanu zatrudnienia pracowników i funkcjonariuszy poprzez jego racjonalizację. Regulacja prawna w tym przedmiocie została zawarta w rozdziale 3 przepisów wprowadzających. W pierwszym etapie „przekształcania” dotychczasowej struktury, z dniem wejścia w życie ustawy, tj. 1 marca 2017 r., pracownicy zatrudnieni w izbach skarbowych stali się, z zastrzeżeniem art. 170 przepisów wprowadzających, pracownikami zatrudnionymi w izbach administracji skarbowej, zachowując ciągłość pracy. Natomiast pracownicy zatrudnieni w izbach celnych oraz urzędach kontroli skarbowej, a także funkcjonariusze celni pełniący służbę w izbach celnych albo w komórkach urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych stali się, z zastrzeżeniem art. 170 przepisów wprowadzających, odpowiednio pracownikami zatrudnionymi w jednostkach organizacyjnych Krajowej Administracji Skarbowej albo funkcjonariuszami Służby Celno-Skarbowej, zwanymi dalej „funkcjonariuszami”, pełniącymi służbę w jednostkach

KAS oraz zachowującymi ciągłość pracy i służby (art. 165 ust. 1 i 3 przepisów wprowadzających).

W drugim etapie kształtowania personalnej obsady KAS, zgodnie z brzmieniem art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających, dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości mieli złożyć odpowiednio pracownikom oraz funkcjonariuszom, w terminie do dnia 31 maja 2017 r., pisemną propozycję określającą nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, która miała uwzględniać posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania. Co więcej, w art. 170 ust. 1 pkt 1 i 2 przepisów wprowadzających ustawodawca przewidział skutek w postaci wygaśnięcia stosunków pracy osób zatrudnionych oraz pełniących służbę w jednostkach KAS z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie otrzymały pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, bądź po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik albo funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby (lub niezłożenia oświadczenia, które jest równoznaczne z odmową), jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r.

Zatem ustawodawca pozostawił daleko idącą dowolność właściwym organom KAS w przedmiocie tego, czy, komu i w jakim charakterze (pracownika zatrudnionego w ramach stosunku pracy albo funkcjonariusza zatrudnionego na podstawie stosunku służbowego) zaproponować dalsze zatrudnienie w tej instytucji.

Analiza art. 165 i 170 ust. 1 i 2 przepisów wprowadzających wskazuje, że ustawodawca na tym etapie przekształcania wprowadził trzy rodzaje rozwiązań prawnych dotyczących nowych stosunków pracy lub stosunków służby dotychczasowych pracowników i funkcjonariuszy.

Pierwsze rozwiązanie można określić jako kontynuację stosunku pracy lub stosunku służbowego. Jest ono konsekwencją złożenia przez właściwy organ propozycji zatrudnienia lub pełnienia służby na nowych warunkach (zgodnie z art. 165 ust. 7 w zw. z art. 169 ust. 4 zd. 1 przepisów wprowadzających).

Drugie rozwiązanie polegało na przekształceniu dotychczasowego stosunku pracy w stosunek służby lub stosunku służby w nowy stosunek pracy na skutek złożenia dotychczasowemu pracownikowi lub funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia na podstawie umowy o pracę albo pełnienia służby oraz pod warunkiem jej przyjęcia (art. 171 ust.1 przepisów wprowadzających).

Trzecie rozwiązanie wiązało się z wygaśnięciem dotychczasowego stosunku pracy lub stosunku służbowego. Następowало ono w wyniku niezłożenia pracownikowi/funkcjonariuszowi propozycji dalszego zatrudnienia/pełnienia służby lub w przypadku niezaakceptowania przez niego złożonej mu propozycji zatrudnienia

albo pełnienia służby w określonym przez prawo terminie. W takim przypadku dochodziło więc do wygaśnięcia stosunku służbowego funkcjonariusza, które traktuje się jak zwolnienie ze służby.

Następny etap przekształcania związany był z dniem 31 sierpnia 2017 r., kiedy to najpóźniej wygasły stosunki pracy lub stosunki służby osób, którym do wskazanej daty nie przedłożono pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby, oraz tych pracowników albo funkcjonariuszy, którzy złożyli oświadczenie o odmowie przyjęcia takiej propozycji (w takim przypadku stosunek prawny wygasł po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik lub funkcjonariusz złożył takie oświadczenie, jednak nie później niż właśnie 31 sierpnia 2017 r.).

### 3. Charakter prawny stosunku służbowego

Wskazany proces przekształcania dotychczasowych struktur organizacyjnych w Krajową Administrację Skarbową pod względem podmiotowym (kadrowym) wiąże się z kilkoma istotnymi problemami. Powstałe wątpliwości w mniejszym stopniu odnoszą się do dotychczasowych pracowników administracji skarbowej lub celnej, w większym natomiast zakresie dotyczą dotychczasowych funkcjonariuszy służby celnej. Wynika to ze zróżnicowanego charakteru stosunków prawnych – stosunku pracy lub stosunku służby – łączących te osoby z pracodawcą. W tym zestawieniu przedmiotem rodzących się wątpliwości w świetle omawianych regulacji są skutki wiążące się z charakterem prawnym stosunku, w jakim pozostają funkcjonariusze. Niewątpliwie już sama natura tego stosunku będzie determinować rozumienie regulacji prawnych dotyczących funkcjonariuszy i trybów postępowania w sprawach ze stosunku służbowego. W literaturze uwidaczniają się dwa podejścia do tego zagadnienia. Według pierwszego z nich funkcjonariusze służb (poza żołnierzami zawodowymi) są pracownikami w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy, a w konsekwencji ich status prawny, pomimo pewnych odrębności, odpowiada podstawowym wymogom wynikającym ze statusu pracownika<sup>3</sup>. Natomiast wedle drugiego, przeciwnego i – jak się wydaje – dominującego poglądu, stosunek służbowy nie może być utożsamiany ze stosunkiem pracy. Pogląd ten nawiązuje do konstrukcji prawa urzędniczego, które wywodziło teorię stosunku służbowego ze stosunku publicznoprawnego, mającego swe źródło w akcie administracyjnym<sup>4</sup>. Ze względu na swoją specyfikę wyrażającą się m.in. pełną dyspozycyjnością funkcjonariusza, hierarchicznym podporządkowaniem, nadrzędnością interesu służby nad interesem osobistym funkcjonariusza przyjmowano, że stosunek służbowy ma charakter admini-

<sup>3</sup> Zob. A.M. Świątkowski, *Indywidualne prawo pracy*, Gdańsk–Kraków 2001, s. 270.

<sup>4</sup> Zob. np. regulacje zawarte w Ustawie z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, Dz.U. t.j. z 1949 r., nr 11, poz. 72.

stracyjny<sup>5</sup>. Dodatkowo wskazać tu można na takie elementy jak: kompetencje służbowe do wykonywania funkcji, polecenia służbowe, mianowania na stopień. Swego rodzaju rekompensatą za owe wymagania i ograniczenia w stosunku do funkcjonariusza jest to, że stosunek służbowy charakteryzuje się większą trwałością niż stosunek pracowniczy oparty na umowie o pracę. Zatem zarówno akt mianowania, jak i akt zwalniający ze służby mają charakter decyzji administracyjnej ze wszystkimi tego konsekwencjami prawnymi<sup>6</sup>. Właśnie z uwagi na publicznoprawny rodowód tego zatrudnienia wyodrębnia się je w doktrynie jako niepracowniczy stosunek służbowy typu administracyjnoprawnego<sup>7</sup>. Wskazuje się bowiem, że stosunki służbowe są przejawem ścisłych związków między prawem pracy a prawem administracyjnym oraz następstwem kompleksowego charakteru wielu unormowań prawa pracy w pragmatykach służbowych funkcjonariuszy i związaną z tym płynnością granic między tymi dwiema gałęziami prawa<sup>8</sup>.

Również w orzecznictwie Sądu Najwyższego<sup>9</sup> i NSA<sup>10</sup> ugruntowany jest pogląd, że stosunek służbowy nie jest stosunkiem cywilnoprawnym (stosunkiem pracy), a stosunkiem o charakterze administracyjnoprawnym. W konsekwencji sprawy o roszczenia wynikające z takiego stosunku zasadniczo nie są sprawami cywilnymi, lecz administracyjnymi.

Sama istota stosunku służbowego tkwi w następujących cechach:

- stosunek służbowy wyraża relację prawną uregulowaną przepisami prawa publicznego (administracyjnego) z przewagą elementów władczych,
- podmiotem zatrudniającym nie jest konkretna jednostka, w której funkcjonariusz pełni służbę, lecz państwo jako całość; państwo w postaci wyodrębnionych struktur organizacyjnych i występujących w ich imieniu właściwych organów zwierzchnich zachowuje władztwo nad funkcjonariuszem, którego najdalej idącym przejawem jest tzw. wzmożona dyspozycyjność,
- status prawny funkcjonariusza jest determinowany regulacjami o charakterze bezwzględnie obowiązującym,
- przełożony wobec funkcjonariusza jest organem wykonującym administrację publiczną.

---

<sup>5</sup> Zob. wyrok TK z dnia 19 października 2004 r., K 1/2004. OTK 2004, nr 9, poz. 93.

<sup>6</sup> Zob. T. Zieliński, *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1978, s. 180 i nast.; T. Kuczyński, *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000, s. 17; wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r., sygn. akt I OSK 210/06.

<sup>7</sup> Zob. W. Sanetra, *Prawo pracy*, Białystok 1994, s. 28; J. Jończyk, *Prawo pracy*, Warszawa 1995, s. 114; M. Laszuk, *Status prawny Służby Celno-Skarbowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 6, s. 129–138.

<sup>8</sup> W. Sanetra, *op. cit.*, s. 54.

<sup>9</sup> Zob. np. postanowienie SN z dnia 9 kwietnia 1992 r., III ARN 17/92, OSP 1993 r., z. 2, poz. 44.

<sup>10</sup> Wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r., I OSK 210/06.

Znajduje to także odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który jednoznacznie wskazywał, że „stosunki służb mundurowych nie są stosunkami pracy, lecz mają charakter stosunków administracyjno-prawnych, powstających w drodze powołania, w związku z dobrowolnym zgłoszeniem się do służby. Kandydat do publicznej służby mundurowej od momentu powołania poddać się musi regułom pełnienia służby, nacechowanej istnieniem specjalnych uprawnień, ale też szczególnych obowiązków. Specyfika pracy w służbach mundurowych jest przesłanką uzasadniającą dopuszczalność wprowadzania z jednej strony wyższych wymagań personalnych, kwalifikacyjnych czy charakterologicznych wobec kandydatów do służby, z drugiej zaś – odmiennego i bardziej rygorystycznego niż w przypadku pozostałych profesji ukształtowania zasad utraty statusu pracowniczego. Służby mundurowe (i umundurowane) nie tworzą bezwzględnie jednolitej kategorii zawodowej. Każda z grup obejmowanych tym mianem – w tym także Służba Celna – ma własną specyfikę, która może uzasadniać ich swoiste różnicowanie (zob. wyrok TK o sygn. K 25/96)”<sup>11</sup>.

W obowiązujących w Polsce pragmatykach służbowych dotyczących funkcjonariuszy służb mundurowych za rozstrzygnięcia podlegające kontroli instancyjnej (i kontroli sądów administracyjnych) uznaje się rozstrzygnięcia dotyczące m.in. przeniesienia z urzędu do pełnienia służby w innej jednostce organizacyjnej, przeniesienia na niższe stanowisko służbowe, zawieszenia w czynnościach służbowych, a przede wszystkim zwolnienia ze służby. Kwestie te powinny więc zostać uregulowane przez ustawodawcę nader precyzyjnie. Skoro bowiem stosunek służbowy funkcjonariuszy jest objęty dalej idącymi gwarancjami trwałości niż klasyczne reguły stabilizacji stosunku pracy, to „zwolnienie ze służby powinno być w szczególności oparte na adekwatnych kryteriach merytorycznych, zabezpieczających przed ryzykiem nadmiernej swobody i uznaniowości ze strony podmiotu decydującego o zwolnieniu ze służby. Istnienie takich gwarancji jest również konieczne ze względu na potrzebę respektowania zasady zaufania osób pełniących służbę do państwa jako pracodawcy (art. 2 Konstytucji RP), jak też zasady działania organów państwa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, a więc z wyłączeniem arbitralności (art. 7 Konstytucji RP)”<sup>12</sup>. Tym samym podstawy rozwiązania stosunku służbowego muszą mieć oparcie w przesłankach natury obiektywnej i racjonalnej oraz nie mogą wynikać z arbitralności czy też wyłącznie z subiektywnych przekonań lub uprzedzeń organu. Może to nastąpić tylko w wyrażnie przewidzianych przez ustawę przypadkach. Trybunał Konstytucyjny już w uzasadnieniu wyroku z 9 czerwca 1998 r. stwierdził, że „ustawa powinna również określić kryteria zwalniania ze służby oraz procedurę podejmowania decyzji w tym zakresie, tak aby wykluczyć wszelką dowolność

<sup>11</sup> Wyrok TK z dnia 19 października 2004 r., K 1/04, OTK ZU 2004/9/93.

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 listopada 2017 r., II SAB/Ke 65/17.

działania władz publicznych. Konieczne jest także stworzenie odpowiednich gwarancji praworządności decyzji dotyczących dostępu do służby publicznej, a więc przede wszystkim decyzji o przyjęciu lub odmowie przyjęcia do służby publicznej oraz zwolnieniu z tej służby<sup>13</sup>. Ukształtowanie w ustawie gwarancji stabilności zatrudnienia (a takową charakteryzują się przecież stosunki służbowe) daje podstawę do uzasadnionego oczekiwania, że ustawodawca nie zmieni w sposób arbitralny zasad ochrony trwałości stosunku pracy, a ma to znaczenie z punktu widzenia układania planów życiowych jednostki<sup>14</sup>. W konsekwencji nawet w przypadku tak specyficznego stosunku służbowego, jak u funkcjonariuszy UOP, charakteryzującego się bardzo wysokim poziomem dyskrecjonalności, nie było mowy o dowolności prawodawcy w kształtowaniu reguł prawnych w zakresie nawiązania służby lub zwalniania z niej. Zatem regulacja normatywna powinna w tym zakresie zawierać ustawowe kryteria zwolnienia, gwarantować stosowanie odpowiedniej procedury przy podejmowaniu decyzji o zwolnieniu oraz gwarantować funkcjonariuszowi możliwość obrony swoich praw w postępowaniu sądowym, np. przed sądem administracyjnym<sup>15</sup>. Z perspektywy art. 77 ust. 2 Konstytucji niedopuszczalne są bowiem takie sytuacje, w których po naruszeniu praw i wolności nie byłyby możliwe stwierdzenie, rozpoznanie i ocena naruszenia. Odczytując treść omawianego przepisu w świetle jego gwarancyjnej funkcji jako środka ochrony wolności i praw oraz zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji), należy stwierdzić, że Konstytucja ustanawia domniemanie drogi sądowej dla dochodzenia naruszonych praw i wolności<sup>16</sup>.

#### 4. Charakter prawny propozycji zatrudnienia lub pełnienia służby

W świetle powyższych konstatacji podstawowa wątpliwość dotyczy charakteru prawnego przedkładanej dotychczasowym pracownikom, a przede wszystkim funkcjonariuszom, propozycji nowych warunków zatrudnienia lub pełnienia służby. Charakter prawny propozycji jest zróżnicowany zależnie od tego, czy jest to propozycja zatrudnienia, czy propozycja pełnienia służby w Służbie Celno-Skarbowej. Natomiast, co istotne, jej charakter nie jest zależny od tego, do kogo jest ona kierowana, tj. czy do dotychczasowego pracownika, czy też do funkcjonariusza.

Jak jednoznacznie wynika z brzmienia art. 169 ust. 4 przepisów wprowadzających, tylko propozycja pełnienia służby przyjmuje formę decyzji ustalającej

<sup>13</sup> Sygn. K 28/97, OTK ZU/1998 r., nr 4, poz. 50.

<sup>14</sup> Zob. wyrok TK z dnia 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK ZU 2003, nr 6, poz. 54.

<sup>15</sup> Zob. wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1997 r., K 14/96, OTK ZU 1997, nr 2, poz. 16 oraz wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2004 r., K 45/02, OTK ZU 2004, nr 4, poz. 30.

<sup>16</sup> Wyrok TK z dnia 8 grudnia 2009 r., SK 34/08, OTK ZU 2009, nr 11, poz. 165.



warunki służby. Tym samym nie ma wątpliwości co do jej administracyjno-prawnego charakteru. W konsekwencji w terminie 14 dni od dnia przyjęcia propozycji przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a od decyzji wydanej w postępowaniu z wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego (art. 169 ust. 4 i 7 przepisów wprowadzających).

Takiego charakteru nie można natomiast przypisać propozycji zatrudnienia, nawet jeżeli została ona skierowana do dotychczasowego funkcjonariusza. Niewątpliwie pisemna propozycja określająca nowe warunki zatrudnienia nie ma charakteru administracyjnoprawnego, gdyż nie jest władczą formą rozstrzygnięcia organu administracji o wiążących dla jej adresata konsekwencjach. Składana propozycja zatrudnienia samodzielnie nie dotyczy bezpośrednio praw i obowiązków administracyjnoprawnych oraz nie konkretyzuje ich pod względem indywidualnie określonego adresata, te bowiem – nawet w przypadku osoby pozostającej dotychczas w stosunku służby – zostają ukształtowane z mocy prawa dopiero w wyniku przyjęcia propozycji (art. 171 ust. 1 przepisów wprowadzających) albo w wyniku odmowy jej przyjęcia (art. 170 ust. 1–3 przepisów wprowadzających). Właściwy podmiot, przedkładając propozycję zatrudnienia, występuje w charakterze pracodawcy, a nie jako organ administracji publicznej. Propozycja zatrudnienia mieści się zatem w sferze władztwa pracodawcy oraz stanowi jedynie etap realizacji ustawowo określonego stanu faktycznego, którego dopełnieniem jest (musi być) oświadczenie funkcjonariusza lub pracownika o przyjęciu takiej propozycji. Dopiero propozycja wraz z dopełniającym ją elementem w postaci reakcji na nią pracownika czy też funkcjonariusza (w postaci: oświadczenia o jej przyjęciu, odmowy przyjęcia albo milczenia – co jest równoznaczne z odmową przyjęcia) wyczerpuje przesłanki wskazane w dyspozycji powołanych wyżej przepisów wywołując *ex lege* przewidziane w nich skutki (przekształcenie stosunku służbowego/pracowniczego albo jego wygaśnięcie). „Nie ulega zatem wątpliwości, że przekształcenie stosunku służbowego w stosunek pracy dochodzi do skutku za zgodną wolą obu stron”<sup>17</sup>. Złożenie propozycji zatrudnienia zmierza bowiem do przekształcenia istniejącego stosunku pracy albo stosunku służbowego w nowy stosunek pracy w służbie cywilnej, ewentualnie do jego zakończenia poprzez wygaśnięcie z mocy prawa (w razie odmowy przyjęcia propozycji). Z tych względów należy przyjąć, że pisemna propozycja zatrudnienia skierowana do pracowników lub funkcjonariuszy zlikwidowanych struktur ma charakter oferty, a więc czynności prawnej wymagającej współdziałania drugiej strony, gdyż aby nastąpił związany z nią skutek, konieczne jest przyjęcie przez pracownika lub funkcjonariusza złożonej mu oferty.

<sup>17</sup> Uchwała NSA z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19.

## 5. Przesłanki złożenia pisemnej propozycji

Taka regulacja normatywna budzi poważne wątpliwości zwłaszcza w kontekście złożenia propozycji zatrudnienia dotychczasowemu funkcjonariuszowi. Jeszcze większe wątpliwości rodzą się z nadmiernym zakresem swobody i uznaniowości pozostawionym przez ustawodawcę właściwym organom w składaniu propozycji dalszej służby lub zatrudnienia. Składając wspomnianą propozycję zatrudnienia bądź służby, właściwy podmiot powinien się kierować przesłankami zawartymi w art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających. Ich zakres ustawodawca powiązał z koniecznością uwzględniania posiadanych kwalifikacji, przebiegiem dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowym miejscem zamieszkania. Kierując się tymi kryteriami, organ powinien dążyć do jak najlepszego wykorzystania zasobów ludzkich oraz związanej z tym wiedzy i doświadczenia pracowników oraz funkcjonariuszy, mając przy tym na względzie cele reformy struktury administracji celnej i skarbowej, wynikający z tego zmieniony zakres nowo utworzonej służby i związane z tym nowe zasady kształtowania uposażeń i dodatków oraz ich wysokość, a także nową siatkę stanowisk służbowych. Posiadane kwalifikacje, przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania wpływają na wybór osób, którym organ przedstawia propozycję zatrudnienia albo pełnienia służby, ale także na ustalenie nowych warunków zatrudnienia albo pełnienia służby. Elementami nierozzerwalnie związanymi z przebiegiem dotychczasowej służby funkcjonariusza celnego są bowiem warunki, na jakich dany funkcjonariusz pełnił służbę. Warunki te mają wpływ nie tylko na posiadany przez funkcjonariusza stopień służbowy i zajmowane przez niego stanowisko służbowe, ale także na uposażenie zasadnicze i dodatki do tego uposażenia<sup>18</sup>. Tym samym organ, składając propozycję zatrudnienia lub służby, powinien dążyć do tego, aby co do zasady warunki zatrudnienia albo pełnienia służby przez poszczególnych pracowników lub funkcjonariuszy nie uległy pogorszeniu, chyba że zachodzą okoliczności uzasadniające pogorszenie tych warunków<sup>19</sup>.

## 6. Fakultatywność złożenia pisemnej propozycji

Podkreślić należy, że organy KAS, tj. dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, dyrektor izby administracji skarbowej oraz dyrektor Krajowej Szkoły Skarbowości, nie zostały ustawowo zobligowane do przedstawienia jakiegokolwiek propozycji (czy to zatrudnienia, czy to służby) względem dotychczasowych pracowników lub funkcjonariuszy. Tym samym kwestia ta została ustawowo pozostawiona

<sup>18</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 22 października 2019 r., I OSK 1294/18.

<sup>19</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2019 r., I OSK 2653/18.

szeroko zakreślonej dyskrecjonalności administracji, która w tym przypadku przybrała postać tzw. fakultatywnych działań organu. Fakultatywność ta polega na możliwości dokonania wyboru pomiędzy podjęciem a powstrzymaniem się od podjęcia działań w formach typowych dla organów administracji publicznej (np. decyzji, o której mowa w art. 169 ust. 4 przepisów wprowadzających). Specyfika działań fakultatywnych względem działań obligatoryjnych polega na tym, że działanie fakultatywne może zostać legalnie niepodjęte. W takiej sytuacji podmiot wyposażony w zakres dyskrecjonalności posiada pewną swobodę w kwestii ustalania, czy podjąć takie działanie – czy jest ono uzasadnione np. z punktu widzenia celów służby, wykonywania zadań przez organ itp. W podanej analizie regulacji dotyczącej tworzenia KAS wskazanym wyżej podmiotom przyznano znaczący zakres swobody, graniczący wręcz z dowolnością w dokonywaniu przez nie oceny dotyczącej tego, czy w ogóle przedstawić dotychczasowym pracownikom lub funkcjonariuszom pisemną propozycję, a jeżeli tak, to czy prawnie relewantne fakty (tj. posiadane kwalifikacje i przebieg dotychczasowej pracy lub służby, a także dotychczasowe miejsce zamieszkania) w kontekście potrzeb personalnych nowo budowanej struktury organizacyjnej powinny skutkować przedstawieniem takiej pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby. Zatem ustawodawca przyznał organom KAS prawo do określenia rodzaju pisemnej propozycji (lub jej braku), która ma być przedstawiona konkretnej osobie – pracownikowi administracji skarbowej czy też funkcjonariuszowi dotychczasowej Służby Celnej. Tym samym na organach tych nie spoczywał obowiązek przedstawienia pracownikom lub funkcjonariuszom pisemnej propozycji pełnienia służby na podstawie art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających, gdyż była to jedna z fakultatywnych form zachowania się organu przewidziana przez ustawodawcę. Nie przedstawiając stosownej propozycji, organy administracji skarbowej wybierały jedną z dopuszczalnych przez ustawodawcę form zachowania się.

## 7. Zaskarżalność propozycji zatrudnienia

Mając na uwadze charakter prawny propozycji zatrudnienia oraz ustawowo określoną fakultatywność działań organów KAS w tym zakresie, należy stwierdzić, że nie przysługuje do sądu administracyjnego skarga na bezczynność – zarówno w przedmiocie złożenia pracownikowi lub funkcjonariuszowi pisemnej propozycji zatrudnienia, jak i propozycji służby<sup>20</sup>. Wykluczona jest także kon-

---

<sup>20</sup> Wprawdzie w przypadku propozycji służby przyjmuje ona formę decyzji, jednak jest to tylko narzucona przez prawodawcę forma jej dokonania przez organ – także po to, aby nie budziła ona wątpliwości w praktyce stosowania. Niezależnie od wskazanego wyżej argumentu o fakultatywności takiego działania organu przedstawienie propozycji (w formie decyzji) nie jest aktem kończącym wcześniej wszczęte postępowanie administracyjne, a wręcz przeciwnie – to właśnie złożenie propo-

trola sądowoadministracyjna pisemnej informacji skierowanej do pracownika lub funkcjonariusza na podstawie art. 170 ust. 7 przepisów wprowadzających o braku propozycji<sup>21</sup>.

Ustawodawca nie zastrzegł dla pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia, o której mowa w art. 165 ust. 7 przepisów wprowadzających, formy decyzji oraz nie przewidział możliwości jej zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym, czy też wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Wspomniana propozycja zatrudnienia nie jest także innym aktem czy czynnością, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>22</sup>, a więc nie poddaje się kognicji sądów administracyjnych. W przypadku innych aktów lub czynności objęcie ich zakresem zastosowania art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. zależy od spełnienia kryterium pozytywnego (działanie dotyczy sprawy z zakresu administracji publicznej) oraz kryterium negatywnego (działanie nie jest podejmowane w formach określonych w art. 3 § 2 pkt 1–3 p.p.s.a.). Przy tym ustawodawca nie definiuje określeń „akt lub czynność z zakresu administracji publicznej”. W literaturze i orzecznictwie przyjmuje się, że akty lub czynności z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. muszą być skierowane do konkretnego, zindywidualizowanego adresata, mieć charakter zewnętrzny, co oznacza, że są one skierowane do podmiotu niepodporządkowanego organizacyjnie ani służbowo organowi wydającemu akt lub podejmującemu daną czynność, mają dotyczyć spraw z zakresu administracji publicznej, a więc obejmować władcze działania organów administracji publicznej, którymi o treści uprawnienia lub obowiązku przesądza jednostronnie podmiot wykonujący administrację publiczną, a adresat jest tym działaniem związany, a także obejmować uprawnienia lub obowiązki adresata takiego aktu lub czynności wynikające wprost z przepisów powszechnie obowiązującego prawa<sup>23</sup>. Propozycje zatrudnienia nie spełniają zwłaszcza ostatniej z wymienionych cech, tj. nie stwierdzają one istnienia obowiązku lub uprawnienia wynikającego bezpośrednio z przepisów prawa materialnego. Także w uzasadnieniu uchwały NSA z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19 Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił,

---

zycji warunków służby w formie decyzji rozpoczyna dopiero postępowanie, o którym mowa w ust. 4 art. 169 przepisów wprowadzających i do którego od momentu podpisania takiej propozycji/decyzji stosuje się przepisy k.p.a. (art. 169 ust. 6 przepisów wprowadzających).

<sup>21</sup> Zob. postanowienie NSA z dnia 10 kwietnia 2018 r., I OSK 2768/17.

<sup>22</sup> Tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2325; dalej: p.p.s.a.

<sup>23</sup> Zob. szerzej: T. Woś, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, red. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Warszawa 2016; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, Warszawa 2011; J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, *Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.

że zgodnie z art. 165 ust. 7 w zw. z art. 170 ust. 2 przepisów wprowadzających pisemna propozycja określająca nowe warunki zatrudnienia nie stanowi ani decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 1 p.p.s.a., ani też innego niż decyzja czy postanowienie aktu lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisu prawa, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. W konsekwencji pisemna propozycja zatrudnienia złożona funkcjonariuszowi nie podlega kontroli sądu administracyjnego. Wątpliwa jest także kontrola takiej przyjętej przez funkcjonariusza propozycji zatrudnienia przez sąd powszechny (np. poprzez powództwo o ustalenie istnienia stosunku służby).

W przypadku przyjęcia przez funkcjonariusza propozycji zatrudnienia następuje przekształcenie dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej albo stałej w stosunek pracy umowy o pracę na czas nieokreślony albo określony (art. 171 ust. 1 przepisów wprowadzających). Problematyka ta wywołała duże rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych i sądów administracyjnych. Sądy powszechne orzekały o niedopuszczalności drogi sądowej przed nimi, przekazując pozwy do właściwych organów KAS bądź do WSA. W ocenie sądów powszechnych w takim przypadku nie następowało przekształcenie stosunku służbowego w umowy, lecz zakończenie dotychczasowego stosunku służbowego i nawiązanie nowego – stosunku pracy. Wskazywano, że roszczenia wynikające z pozwów dotyczyły poprzedniego stosunku – służbowego, tj. zwolnienia ze służby, a nie nowego – zatrudnienia. Co oczywiste, funkcjonariusz, pozostając w stosunku zatrudnienia, nie może przed sądem pracy dochodzić reaktywacji poprzedniego stosunku o zupełnie odmiennym charakterze, tj. stosunku służbowego o charakterze administracyjnoprawnym. Natomiast wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych budziła kwestia, czy w przypadku przyjęcia przez funkcjonariusza propozycji pracy i przekształcania się dotychczasowego stosunku służby w stosunek pracy właściwy organ KAS zobowiązany jeszcze był dodatkowo do wydania decyzji o zwolnieniu ze służby, czy tylko świadectwa pracy. Wobec powyższych rozbieżności NSA rozstrzygnął w uchwale z 1 lipca 2019 r., sygn. akt I OPS 1/19, że przyjęcie przez funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej propozycji zatrudnienia i przekształcenia, z dniem określonym w tej propozycji, na podstawie art. 171 ust. 1 pkt 2 przepisów wprowadzających, dotychczasowego stosunku służby w służbie przygotowawczej lub stałej w stosunek pracy na podstawie umowy o pracę odpowiednio na czas nieokreślony albo określony, nie wiąże się z obowiązkiem właściwego organu do wydania decyzji orzekającej o zakończeniu stosunku służbowego<sup>24</sup>. Takim byłym funkcjonariuszom przysługuje zatem jedynie prawo do otrzymania świadectwa

---

<sup>24</sup> Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych 2019, nr 5, poz. 71.

służby<sup>25</sup>, z którego jednak nie będą wynikać przyczyny przekształcenia stosunku służbowego w stosunek pracy.

Odwołując się do wyżej wskazanych standardów, należy stwierdzić, że ustawa, na mocy której następowało przekształcenie organizacyjne i strukturalne dotychczasowych jednostek organizacyjnych w KAS, powinna była określać kryteria wygaszania stosunków służbowych oraz związaną z tym procedurę, tak aby wykluczyć dowolność działania organów w tym zakresie. Służyłoby to jednocześnie zapewnieniu odpowiednich gwarancji zachowania zasady praworządności w stosunku do osoby, której stosunek służbowy wygasł, gdyż musi mieć ona zapewnioną możliwość kwestionowania wydanej decyzji oraz uruchomienia jej weryfikacji w postępowaniu instancyjnym lub kontroli w postępowaniu sądowym.

## 8. Forma prawna wygaśnięcia stosunku służby

Prawodawca nie przewidział w sposób wyraźny formy decyzji dla zakończenia prawnego bytu stosunków służbowych tych funkcjonariuszy, którym nie przedstawiono pisemnej propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby. Co więcej, nie wskazał w sposób precyzyjny jakichkolwiek kryteriów, wedle których właściwy organ KAS może nie przedstawić funkcjonariuszom propozycji zatrudnienia bądź pozostania w służbie, skutkiem czego było wygaśnięcie ich stosunków służbowych z dniem 31 sierpnia 2017 r.

Jeżeli zatem wskutek nieprzedstawienia propozycji zatrudnienia lub służby, albo nieprzyjęcia takiej propozycji przez funkcjonariusza, stosunek służby wygasł, to odwołując się do standardów konstytucyjnych (art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP) oraz zasady decyzyjnego rozstrzygnięcia o treści i bycie stosunku służbowego, w takim przypadku organ był zobowiązany wydać decyzję stwierdzającą wygaśnięcie służby. Skoro ustawodawca przewiduje dla zwolnienia funkcjonariusza formę decyzji administracyjnej, a wygaśnięcie stosunku służbowego nakazuje traktować jak zwolnienie za służby, to uznać należy, że pomimo braku jednoznacznej regulacji nakazującej wydanie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie stosunku służbowego organ jest obowiązany wydać decyzję o wygaśnięciu stosunku służbowego, bowiem tylko wydanie takiej decyzji gwarantuje prawo do sądu. Jako naruszające w sposób rażący gwarancje konstytucyjne określone w art. 2, art. 32 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, należy uznać nieobjęcie ochroną sądową tych funkcjonariuszy, którym z niewiadomych dla nich przyczyn ustawodawca wygasza stosunki służbowe, nie obligując przy tym określonego organu do wydania aktu indywidualnego odnoszącego się do wygaśnięcia tych stosunków. Będzie miał tu zastosowanie

---

<sup>25</sup> Potwierdził to SN w swojej uchwale z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19.

art. 170 ust. 3 przepisów wprowadzających nakazujący traktowanie wygaśnięcia stosunku służbowego jak zwolnienia ze służby – co następuje w formie decyzji (art. 276 ust. 2 ustawy o KAS). Z treści uzasadnienia tej decyzji funkcjonariusz powinien się dowiedzieć o przesłankach, które zadecydowały o nieprzedstawieniu propozycji zatrudnienia bądź służby, albo o zaproponowaniu takich, a nie innych warunków zatrudnienia lub służby. Pamiętać jednak należy, że do wygaśnięcia stosunku służbowego na podstawie art. 170 ust. 1 przepisów wprowadzających dochodzi *ex lege*, a więc to jest podstawa prawna wydania deklaratoryjnej decyzji o wygaśnięciu stosunku służbowego. Pożądane byłoby, zarówno ze względu na prawa funkcjonariusza, jak i w celu umożliwienia pełnej merytorycznej kontroli instancyjnej i sądownoadministracyjnej, aby uzasadnienie takiej decyzji było jednak szersze i obejmowało motywy organu KAS, którymi się on kierował, doprowadzając do wygaśnięcia stosunku służbowego z mocy prawa. W decyzji tej organ powinien więc, analogicznie jak w przypadku zwolnienia, nie tylko przywołać określone fakty uzasadniające wygaśnięcie stosunku służbowego, ale także wyjaśnić i uzasadnić, dlaczego propozycja nie została złożona, albo dlaczego złożona propozycja zatrudnienia lub służby zawierała określone w niej warunki pracy lub służby. Oczywiście nie można tu stosować przepisów ustawy o KAS regulujących przesłanki zwolnienia funkcjonariusza, te bowiem nie odnoszą się do przypadku wygaśnięcia stosunku służbowego z powodu nieskierowania w ustawowym terminie propozycji dalszej służby lub pracy, który został ujęty w przepisach wprowadzających. Tymczasem niezbędne jest wytłumaczenie, dlaczego jednym funkcjonariuszom przedłożono propozycje zatrudnienia bądź służby, a innym nie – chociażby w kontekście zarzutu niezachowania zasady równości, a tym samym wyjaśnienie, jakimi przesłankami kierował się organ, nie przedstawiając funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia albo służby, a więc czy nie działał arbitralnie<sup>26</sup>. Poszukując przesłanek uzasadniających brak przedstawienia pisemnej propozycji zatrudnienia bądź służby dotychczasowym funkcjonariuszom (co wynika z dalej idącej ochrony prawnej stosunku służbowego), a więc pewnych granic dla wspomnianej dowolności organów, wskazać należałoby na zmiany strukturalne związane z likwidacją stanowiska służby (stosując daleko idącą analogię do zwolnienia ze stosunku pracy), czy też ze zniesieniem jednostki organizacyjnej, co wiązało się z ograniczeniami etatowymi, oraz na pracę lub służbę w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych

---

<sup>26</sup> Zgodnie z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP zasadą równości wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) mają być traktowane według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (por. orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK ZU 1988, poz. 1.; wyroki TK: z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 1; z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89; z dnia 18 grudnia 2000 r., K 10/00, OTK ZU 2000, nr 8, poz. 298; z dnia 22 lutego 2005 r., K 10/04, OTK ZU 2005, nr 2, poz. 17; z dnia 12 lipca 2012 r., P 24/10, OTK ZU 2012, nr 7, poz. 79).

w art. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów<sup>27</sup> albo współpracę z tymi organami (art. 144 ustawy o KAS).

## 9. Podsumowanie

Niewątpliwie istota zmian organizacyjnych w zakresie funkcjonowania służb podatkowych i celnych, realizowana przez ustawodawcę w drodze ustawy o KAS oraz przepisów wprowadzających, wiązała się m.in. z ograniczeniem liczby funkcjonariuszy wykonujących swe obowiązki w ramach stosunku służby. Niedopuszczalne jest zwłaszcza to, aby byli funkcjonariusze, którzy otrzymali i przyjęli propozycję zatrudnienia, nie mieli możliwości skutecznego zakwestionowania pozbawienia ich stosunku służbowego i statusu funkcjonariusza. Brak przestrzegania standardów i sformułowania kryteriów, według których organy KAS mogły doprowadzić do wygaśnięcia stosunku służby, uwidacznia się także w wypowiedziach ówczesnego Dyrektora KAS, który w udzielanych wywiadach stwierdzał, że „propozycji nie otrzymają [...] osoby, które nie będą spełniać wymogu określonego w ustawie o Krajowej Administracji Skarbowej, czyli te, które były zatrudnione albo pełniły służbę w organach bezpieczeństwa państwa w czasach PRL”<sup>28</sup>, a „uczciwi i kompetentni nie mają powodów do obaw o dalszą pracę”<sup>29</sup>. Stwierdzenia te w swej istocie były bardzo krzywdzące dla funkcjonariuszy, którym nie przedstawiono propozycji zatrudnienia lub służby, gdyż stygmatyzowały ich jako tych, którzy pracowali w służbach bezpieczeństwa PRL lub z nimi współpracowali, albo byli osobami nieuczciwymi lub niekompetentnymi. Stwierdzić zatem należy, że analizowana regulacja normatywna nie odpowiada standardom związanym z ochroną stosunku służbowego, ze względu na brak wskazania przesłanek nieprzedstawienia funkcjonariuszowi propozycji zatrudnienia lub pełnienia służby, nadmierną arbitralność organów KAS w tym zakresie (co może prowadzić do nierównego traktowania funkcjonariuszy byłej służby celnej) oraz wyraźnie przewidzianej drogi sądowej dla dochodzenia roszczeń wynikających z zakończenia bytu stosunku służbowego. Jak podkreślał w swoich wyrokach TK, selekcja osób pełniących służbę publiczną nie może być przeprowadzana w sposób arbitralny jako element procesu reorganizacji aparatu państwowego, a sama reorganizacja nie może być wykorzystywana jako okazja do wymiany funkcjonariuszy. Stanowiłoby to bowiem obejście przepisów

<sup>27</sup> Dz.U. t.j. z 2020 r., poz. 306 z późn. zm.

<sup>28</sup> <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1003583,reforma-kas-xiii-ranking-urzedow-skarbowych.html> (dostęp: 15.10.2020).

<sup>29</sup> <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/989562,utworzenie-kas-zwiekszy-efektywnosc-sluzb-skarbowych.html> (dostęp: 15.10.2020).



gwarantujących funkcjonariuszom zwiększoną trwałość ich zatrudnienia. Każde zwolnienie ze służby powinno być oparte na adekwatnych kryteriach merytorycznych, zabezpieczających przed ryzykiem nadmiernej swobody i uznaniowości ze strony podmiotu decydującego o zwolnieniu ze służby. Istnienie takich gwarancji jest również konieczne ze względu na potrzebę respektowania zasady zaufania osób pełniących służbę do państwa jako pracodawcy (art. 2 Konstytucji), a także zasady działania organów państwa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, a więc z wyłączeniem arbitralności (art. 7 Konstytucji)<sup>30</sup>. Oczywiście w drodze prokonstytucyjnej wykładni prawa można doprowadzić w części do uzyskania zadowalającego rezultatu – ustalenia treści obowiązującej normy spełniającej standardy związane z większą ochroną stosunku służby oraz prawem do sądu. Niestety jednak ostateczne brzmienie analizowanych przepisów zostało zdeterminowane przez dążenie do osiągnięcia zakładanego przez prawodawcę celu bez zważania na obowiązujące standardy konstytucyjne, ochronę stosunku służbowego, a nawet przyzwoity poziom legislacji.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o państwowej służbie cywilnej, Dz.U. t.j. z 1949 r., nr 11, poz. 72.
- Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów, Dz.U. t.j. z 2020 r., poz. 306 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. t.j. z 2020 r., poz. 505 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz.U. z 2016 r., poz. 1948 ze zm.

### Orzecznictwo

- Orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87, OTK ZU 1988 r., poz. 1.
- Postanowienie NSA z dnia 10 kwietnia 2018 r., I OSK 2768/17.
- Postanowienie SN z dnia 9 kwietnia 1992 r., III ARN 17/92, OSP 1993, poz. 44, z. 2.
- Uchwała NSA z dnia 1 lipca 2019 r., I OPS 1/19.
- Uchwała SN z dnia 19 lutego 2020 r., III PZP 7/19.
- Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1997 r., K 14/96, OTK ZU 1997, nr 2A, poz. 16.
- Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50.
- Wyrok TK z dnia 4 stycznia 2000 r., K 18/99, OTK ZU 2000, nr 1, poz. 1.

---

<sup>30</sup> Por. wyroki TK: z dnia 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50 oraz z dnia 20 kwietnia 2004 r., K 45/02, OTK 2004, nr 4, poz. 30.

Wyrok TK z dnia 18 kwietnia 2000 r., K 23/99, OTK ZU 2000, nr 3, poz. 89.  
Wyrok TK z dnia 18 grudnia 2000 r., K 10/00, OTK ZU 2000 nr 8, poz. 298.  
Wyrok TK z dnia 16 czerwca 2003 r., K 52/02, OTK ZU 2003, nr 6, poz. 54.  
Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2004 r., K 45/02, OTK ZU 2004, nr 4, poz. 30.  
Wyrok TK z dnia 19 października 2004 r., K 1/04, OTK ZU 2004, nr 9, poz. 93.  
Wyrok TK z dnia 22 lutego 2005 r., K 10/04, OTK ZU, nr 2/A/2005, poz. 17.  
Wyrok TK z dnia 8 grudnia 2009 r., SK 34/08, OTK ZU 2009, nr 11, poz. 165.  
Wyrok TK z dnia 12 lipca 2012 r., P 24/10, OTK ZU 2012, nr 7, poz. 79.  
Wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r., I OSK 210/06.  
Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2019 r., I OSK 2653/18.  
Wyrok NSA z dnia 22 października 2019 r., I OSK 1294/18.  
Wyrok WSA w Kielcach z dnia 21 listopada 2017 r., II SAB/Ke 65/17.

### Literatura przedmiotu

Drachal J., Jagielski J., Stankiewicz R., *Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej*, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, Warszawa 2017.  
Jończyk J., *Prawo pracy*, Warszawa 1995.  
Kuczyński T., *Właściwość sądu administracyjnego w sprawach stosunków służbowych*, Wrocław 2000.  
Laszuk M., *Status prawny Służby Celno-Skarbowej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2018, nr 6.  
Sanetra W., *Prawo pracy*, Białystok 1994.  
Świątkowski A.M., *Indywidualne prawo pracy*, Gdańsk–Kraków 2001.  
Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, Warszawa 2011.  
Woś T., [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Komentarz*, red. T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Warszawa 2016.  
Zieliński T., *Stosunek prawa pracy do prawa administracyjnego*, Warszawa 1978.

### Strony internetowe

<https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1003583,reforma-kas-xiii-ranking-urzedow-skarbowych.html>  
<https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/989562,utworzenie-kas-zwiekszy-efektywnosc-sluzb-skarbowych.html>

Volume 18, Issue 3  
September 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2020-05-11  
accepted 2020-07-07



## Wpisy nr 544 i 548 w części I tomu VIII Starodawnych Prawa Polskiego Pomników i ich znaczenie dla powstania rodu Konarskich herbu Gryf

Records Nos 544 and 548 in the first part of the 8<sup>th</sup> volume  
of *The Primeval Monuments of Polish Law* and their significance  
for the rise of the House of *Konarski*, coat of arms *Gryf*

TOMASZ KRUSZEWSKI

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0003-3202-2805, [tomasz.kruszewski@uwr.edu.pl](mailto:tomasz.kruszewski@uwr.edu.pl)

**Citation:** Kruszewski, Tomasz. 2020. Wpisy nr 544 i 548 w części I tomu VIII Starodawnych Prawa Polskiego Pomników i ich znaczenie dla powstania rodu Konarskich herbu Gryf. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(3): 43–48. DOI: 10.25167/osap.2588

**Abstract:** The author shows – on the basis of two records from old judicial books – the medieval jurisdiction against the background of the socioeconomic system of the day. As far as the regime of those times was concerned, some of the social groups came to be dependent on the Polish law and others were subjected to the laws of Western Europe. It demonstrates that in the medieval times Poland was situated between different legal cultures. Unfortunately, the laconic character of the studied records does not allow establishing the real value of the objects which the conflict concerned.

**Keywords:** the Middle Ages, Polish law, German law, social classes, judicial books, court proceedings

**Abstrakt:** Autor na podstawie dwóch wpisów z dawnych ksiąg sądowych pokazuje średniowieczny wymiar sprawiedliwości na tle ówczesnego ustroju, w którym niektóre grupy społeczne sążone były wedle prawa polskiego, a inne z kolei – wedle praw zachodniej Europy. Pokazuje to, że Polska w średniowieczu leżała na pograniczu różnych kultur prawnych. Lakoniczność wpisów nie pozwala niestety ustalić rzeczywistych wartości przedmiotów sporu.

**Słowa kluczowe:** średniowiecze, prawo polskie, prawo niemieckie, stany, księgi sądowe, postępowanie sądowe

Dnia 4 VIII 1243 r. Konrad, ks. krakowski i łączycki, zatwierdził nadanie komesa Gryfity (z tego rodu też następne osoby) Klemensa klasztorowi w Staniątkach wsi Niegardów. Część owej wsi wspomniany komes Klemens Gryfita uzyskał w drodze zamiany z Janem [Klemensowicem] za wieś Piechów, a drugą część nabył również drogą zamiany z Sezemą [bratem Klemensa z Ruszczy] i jego synem Markiem (którego syn i wnuk pozostają nieznanymi) za wieś Dobranowice, *que Rudno dicitur* oraz Wadów<sup>1</sup>. Tak więc Dobranowice znajdowały się w ręku rodu Gryfitów<sup>2</sup>. Według Adama Bonieckiego z tej wsi wywodził się ród Gryfów, który w końcu XV w. osiadł w Konarach w pow. ksiąskim (ob. krakowskim) i zamienił się w jedną z możniejszych rodzin szlacheckich – Konarskich herbu Gryf<sup>3</sup>. Pogląd ten poparł Jacek Laberschek<sup>4</sup>.

Już Seweryn Uruski (a za nim Marek L. Wójcik) wywodził ród Konarskich od Gryfitów z Branicy, jest to jednak nie do końca poprawne<sup>5</sup>. Natomiast Adam Boniecki pomieszał postaci z dwóch wsi o nazwie Konary. Konarscy herbu Gryf pochodzą z Konarów w dawnym powiecie księskim [parafia Nawarzyce]; są też inne Konary w parafii Mogilnica, a wywodzące się z nich inne osoby piszące się „z Konarów” to nie ten sam ród<sup>6</sup>.

W dniu 8 X 1379 r. Mikołaj zwany Ostoja przyprowadził świadków przeciwko Świętosławowi z Dobranowic (*Swatoslaum de Dobranowicz*)<sup>7</sup>. Jacek Laberschek dopuszczał możliwość, że Świętosław był kmieciem<sup>8</sup>. Jest to jednak mało prawdopodobne, a świadczy o tym wiele przesłanek. Po pierwsze – imię typowe dla Gryfitów, co należy zestawić z miejscem (Dobranowice, dobra dziedziczne Gryfitów – po drugie), wreszcie po trzecie – obecność rycerza na liście świadków (Mikołaj z Wierzbna, herbu Szreniawa, o którym piszę w odrębnym studium<sup>9</sup>;

<sup>1</sup> *Kodeks Dyplomatyczny Polski*, t. 3, wyd. L. Rzyszczewski, A. Muczowski, Warszawa 1858, nr XX (s. 38 i nast.). Bolesław Ulanowski uznał ten dokument za fałszyfikat z pocz. XIV w. Był on jednak zdania, że wiadomość o zamianach była wiarygodna, gdyż oparta została zapewne na nieznanym przywileju klasztorowym, B. Ulanowski, *O założeniu i uposażeniu klasztoru w Staniątkach*, „Rozprawy Akademii Umiejętności. Wydział Historyczno-Filozoficzny”, Seria II, tom 3 (28), Kraków 1891, s. 32–37 (przywilej, zwłaszcza od s. 34), 78–79 (Dobranowice), 99, 101–102 i 113.

<sup>2</sup> Zob. *Joannis Długosz, Senioris, Canonici Cracoviensis Opera Omnia*, cura A. Przezdziecki edita, tomus IX: *Liber Beneficiorum Dioecesis Cracoviensis*, tomus III: *Monasteria*, Cracoviae 1864, *passim*.

<sup>3</sup> A. Boniecki, *Herbarz polski*, t. 11, Warszawa, 1907, s. 40.

<sup>4</sup> <http://www.slownik.ihpan.edu.pl/search.php?id=5004> (dostęp: 16.08.2017).

<sup>5</sup> S. Uruski, *Rodzina. Herbarz szlachty polskiej*, t. 7, Warszawa 1910, s. 153.

<sup>6</sup> A. Boniecki, *op. cit.*, t. 11, s. 40.

<sup>7</sup> *Starodawne Prawa Polskiego Pomniki*, t. VIII: *Antiquissimi libri iudiciales terrae cracoviensis*, pars I, ab an. 1374–1390, editionem curavit B. Ulanowski, Cracoviae A. 1884; dalej: SPPP, t. VIII, cz. I, nr 544 (s. 21).

<sup>8</sup> <http://www.slownik.ihpan.edu.pl/search.php?id=5004> (dostęp: 16.08.2017).

<sup>9</sup> T. Kruszewski, *Dziedzice Konarów herbów Ostoja i Szreniawa. Analiza historycznoprawna* [w druku].

pozostali wymienieni to także rycerze: Mikłusz z Wilczkovic, Wyszek z Żydowa, Andrzej z Damianic i Wielisław z Szarpii), a na koniec – przedmiot sporu (gwałtowne porwanie konia). Świąszko z Dobranowic (*Swesko de Dobranouicz*) sam tego dnia sądził się z Pełką, zwanym Marszowskim, tym razem o gwałtowny zabór bydła i o *Godne* dane w trzeci dzień po Narodzinach Chrystusa<sup>10</sup>. Możliwe, że zestawienie świadków w tym wpisie zachęciło J. Laberscheka do dopuszczania możliwości o kmiecym pochodzeniu Świąszka: Świąszek [i] Mikołaj, kmiecie zamieszkali w Rudnie, Grzegorz z Rudna, Maciej Żyła z Rudna, Bernard z Dobranowic, Świąszek, rzeźnik (*carnifex*) z [miasta] Proszowic. To zestawienie, zwłaszcza dla historyka ustroju i prawa, jest szczególne: występują tu dwaj kmiecie, trzech rycerzy i rzemieślnik. Jedyne narzucające się wytłumaczenie to dopuszczenie możliwości, że byli to naoczni świadkowie kradzieży bydła przez Pełkę.

Prawdopodobnie synem Świątosława był Marek Chamiec. Dnia 30 XI 1400 r. Imram z Czulic senior oskarżył jego syna Jaszka Chamca z Dobranowic (*Jaschco Chamecz de Vbranouicz*) o zajazd (*violenta intromissione*) na część dziedziny w Stręgoborzycach, w tym poczynienie szkód na 100 grzywien (oprócz [uprowadzenia] kmieci) poprzez uprowadzenie pięciu koni i czterech sztuk bydła<sup>11</sup>.

Wadą tych wpisów jest brak informacji o wartości koni i bydła, a o tym, że mogła być zróżnicowana, świadczą inne przykłady z rodu Gryfitów. W dokumencie wystawionym w Zwierzyńcu 7 XII 1372 r. Ulryk prepozyt i konwent klasztoru zwierzynieckiego zaświadczyli, że czcigodny Jaszek, syn zmarłego Przybyłka, sprzedał za 60 grzywien groszy praskich rolę dziedziczną z siedliskiem, łąką, sadem, miejscem na założenie sadzawki między ogrodem tegoż Jaszka a drogą we wsi klasztornej Kościejów i konia o wartości 4 grzywien Mikołajowi, synowi Macieja z Goszyc<sup>12</sup>.

W 1437 r. Mikołaj z Zabawy sprzedał za 500 grzywien półgroszka całą część dziedziny w Dobiesławicach, która uprzednio należała do jego brata rodzonego Spytka, oraz konia wartego 10 grzywien i sztukę płótna Mikołajowi z Chotowej (powiat pilzneński)<sup>13</sup>.

W 1437 r. Mikosz z Chotowej sprzedał za 304 grzywny połowę swojej wsi Dobiesławice oraz konia o wartości 20 grzywien Barbarze, żonie Mikołaja Buczyńskiego<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> SPPP, t. VIII, cz. I, nr 548 (s. 21).

<sup>11</sup> *Starodawne Prawa Polskiego Pomniki*, t. VIII: *Antiquissimi libri iudiciales terrae cracouiensis*, pars II, ab an. 1394–1400, editionem curavit B. Ulanowski, Cracoviae 1886; dalej: SPPP, t. VIII, cz. II, nr 10900 (s. 950).

<sup>12</sup> *Zbiór dokumentów małopolskich*, cz. IV: *Dokumenty z lat 1211–1400*, wyd. S. Kuraś i I. Sułkowska-Kuraś, Wrocław–Warszawa–Kraków 1969, nr 1016 (s. 166–167).

<sup>13</sup> <http://www.sloownik.ihpan.edu.pl/search.php?id=4980&q=chotowej&d=3&t=0> (dostęp: 17.07.2016).

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

W dniu 14 IX 1481 r. Jan Kurdek, kmieć z Luborzycy [wsi stanowiącej własność biskupią], pozwał Mikołaja z Kośmirzowa, o to, że jego syn Janusz i kmiecie Mikołaja *proclamationem faciendo alias z godelem* wyszedłszy ze wsi Mikołaja *Xanyes* [zapewne Szaniec – tak sugerują w *Słowniku...*] napadli go na wolnej drodze królewskiej, zabrali gwałtem konia o wartości 3 grzywien. Biskup [Jan Rzeszowski] wystąpił o karę na rzecz swego kmiecia i 3 grzywien szkody, jednak Mikołaj oddalił roszczenia, oświadczywszy, że biskup winien skarżyć Janusza<sup>15</sup>.

W 1510 r. Stanisław Wróblowski z Kończysk i Marcin Marcinkowski z Luśławic zamienili swoje dobra. Stanisław oddał Marcinowi część w Kończyskach, Słonej i Bieśniku z dodaniem 110 grzywien i konia wartego 15 florenów w zamian za jego część w Luśławicach, Słonej, przewóz na Pobrzeżu Luśławskim, pod warunkiem, że Marcin owe pieniądze przeznaczyłby na wykup otrzymanych dóbr od Stanisława Taszyckiego, który uzyskał je prawem macierzystym od brata Marcina Jana Witkowskiego, gdyż ten nie stawiał się na niedawno odbywającą się wojnę mołdawską. Jan odstąpił część tych dóbr Mikołajowi Taszyckiemu za 100 grzywien, 10 grzywien zaś Marcin był winien stryjowi Mikołajowi Marcinkowskiemu<sup>16</sup>.

W 1469 r. Paweł z Dobrociesza sprzedał za 30 grzywien i za konia o wartości sześciu grzywien Janowi [Staszykowi] z Chronowa całą swoją część dziedziczną w Chronowie zwaną Dominikowska, którą jego ojciec [Jan] kupił od [tegoż] Jana z Chronowa<sup>17</sup>.

W 1468 r. Klemens z Chronowa nabył za siedem grzywien i za konia o wartości czterech grzywien od Jana z Chronowa, syna Klemensa Żegoty, niwy w Gadkach i w Łopusznej *cum superfluitatibus alias zbythky* w Grądach<sup>18</sup>.

W 1425 r. Rafał Rożen z Rożnowa sprzedał za 150 grzywien groszy polskich i za konia o wartości 10 grzywien wieś Wolę Giedczynę braciom: Mikołajowi, Klemensowi i Tomaszowi z Nieprześni. Wieś tę i Grębynice być może dziedziczyli potomkowie któregoś z braci z rodu Gryfów wymienionych w zapisce z roku 1425<sup>19</sup>.

W 1485 r. Stanisław Żarnowiecki z Wiśniowej (powiat pilzneński) sprzedał za 360 florenów węgierskich, za konia wartego 100 grzywien [*sic!*] oraz za dwóch kmieci osiadłych w Niegłowicach Klemensowi Turskiemu z Gnojnika całą część dziedzictwa po matce Małgorzacie i po wuju Janie z Bobowej w Bobowej i Sied-

---

<sup>15</sup> *Starodawne prawa polskiego pomniki z ksiąg rękopiśmiennych dotąd nieużytych głównie z ksiąg dawnych sądowych ziemskich i grodzkich ziemi krakowskiej wyciągnął i wydał Antoni Zygmunt Helcel*, t. II, Kraków 1870; dalej: SPPP, t. II, nr 4261 (s. 841).

<sup>16</sup> <http://www.slownik.ihpan.edu.pl/search.php?id=2715> (dostęp: 31.08.2016)

<sup>17</sup> <http://www.slownik.ihpan.edu.pl/search.php?id=3922> (dostęp: 20.07.2016).

<sup>18</sup> <http://www.slownik.ihpan.edu.pl/search.php?id=3922> (dostęp: 20.07.2016).

<sup>19</sup> <http://www.slownik.ihpan.edu.pl/search.php?id=6147> (dostęp: 6.01.2016).

liskach<sup>20</sup>. W tym samym roku bracia rodzeni Jakub, Mikołaj i Jan, dziedzice niedzielni Bobowej, sprzedali za 800 florenów węgierskich i za konia wartego 100 grzywien Hieronimowi Branickiemu z Branic całe swe dziedzictwo w Woli Łużańskiej i Łużnej z prawem patronatu kościoła tamże<sup>21</sup>.

W roku 1497 ci sami dziedzice z Bobowej zastawili za 200 grzywien Zawiszy Wojnarowskiemu z Wojnarowej całą swoją część miasta Bobowa<sup>22</sup>. W 1498 r. sprzedali za 800 florenów węgierskich i za konia o wartości 100 grzywien [sic!] Hieronimowi z Branic całą Wolę Łużańską i część Łużnej<sup>23</sup>.

W 1434 r. Wyszek z Otwinowa sprzedał za 70 grzywien groszy krakowskich, za konia o wartości 10 grzywien i za stóg żyta wartego także 10 grzywien Pawłowi z Dąbrowy [powiat pilzneński] całą część dziedziny w Ciborowicach z zasiewami. Paweł miał dać w terminie 20 grzywien Wyszкови w domu tegoż Pawła w dziedzictwie Trzciana [powiat pilzneński]. Jednak Jakub z Otwinowa położył areszt na dokumentach w sprawie kupna części Ciborowic<sup>24</sup>.

W dniu 8 VII 1399 r. Prandota złożył zeznanie *contra Stancziconem de Slupska, alias de Grodek*<sup>25</sup>. Tego samego dnia konwent tyniecki oskarżył Prandotę z Nieprześni o gwałtowne przywłaszczenie sobie pięciu sztuk bydła<sup>26</sup>.

Tekst ten wychodzi od analizy wpisów z 1379 r., w których stykają się struktury społeczne regulowane prawem polskim i niemieckim, jest to pretekst do poruszenia problemu obrotu gospodarczego w średniowieczu.

## Bibliografia

### Źródła

Joannis Długosz, Senioris, Canonici Cracoviensis Opera Omnia, Cura Alexandri Przedzicki edita, tomus IX: *Liber Beneficiorum Dioecesis Cracoviensis*, tomus III: *Monasteria*, Cracovie 1864.

Kodeks Dyplomatyczny Polski, t. III, wyd. L. Rzyszczewski, A. Muczkowski, Warszawa 1858.

Starodawne Prawa Polskiego Pomniki, t. VII [cz. II]: *Inscriptiones clenodiales ex libris iudicialibus palatinatus cracouiensis*, collegit et edidit B. Ulanowski, Kraków 1885, nr 541–542 i 563).

<sup>20</sup> <http://www.slownik.ihpan.edu.pl/search.php?id=2837> (dostęp: 28.11.2016). Jest to zupełnie inny ród Turskich; zob. lata 1423–1428, Klemens Turski z Turzy i Gnojnika Małego herbu Warna, brat Przeclawa (*Starodawne Prawa Polskiego Pomniki*, tom VII [cz. II]: *Inscriptiones clenodiales ex libris iudicialibus palatinatus cracouiensis*, collegit et edidit B. Ulanowski, Kraków 1885, nr 541–542 i 563).

<sup>21</sup> <http://www.slownik.ihpan.edu.pl/search.php?id=2837> (dostęp: 20.12.2016); <http://www.slownik.ihpan.edu.pl/search.php?id=25368> (dostęp: 19.01.2017).

<sup>22</sup> <http://www.slownik.ihpan.edu.pl/search.php?id=2837> (dostęp: 20.12.2016).

<sup>23</sup> <http://www.slownik.ihpan.edu.pl/search.php?id=2837> (dostęp: 20.12.2016).

<sup>24</sup> <http://www.slownik.ihpan.edu.pl/search.php?id=4017> (dostęp: 11.03.2017).

<sup>25</sup> SPPP, t. VIII, t. II, uwaga CCXCVI (nr 28, s. 736).

<sup>26</sup> SPPP, t. VIII, t. II, uwaga CCXCVI (nr 54, s. 737).

*Starodawne Prawa Polskiego Pomniki*, t. VIII: *Antiquissimi libri iudiciales terrae cracouiensis*, pars I, ab an. 1374–1390, editionem curavit B. Ulanowski, Cracoviae 1884.

*Starodawne Prawa Polskiego Pomniki*, t. VIII: *Antiquissimi libri iudiciales terrae cracouiensis*, pars II, ab an. 1394–1400, editionem curavit B. Ulanowski, Cracoviae 1886.

### **Źródła elektroniczne**

*Słownik historycznogeograficzny województwa krakowskiego w średniowieczu*, <http://www.slownik.ihpan.edu.pl>

### **Literatura przedmiotu**

Boniecki A., *Herbarz polski*, t. 11, Warszawa 1907.

Kruszewski T., *Dziedzice Konarów herbów Ostoja i Szreniawa. Analiza historycznoprawna* [w druku].

Ulanowski B., *O założeniu i uposażeniu klasztoru w Staniątkach*, „Rozprawy Akademii Umiejętności. Wydział Historyczno-Filozoficzny”, Seria II, t. 3 (28), Kraków 1891.

Uruski S., *Rodzina. Herbarz szlachty polskiej*, t. 7, Warszawa 1910.



Volume 18, Issue 3  
September 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2020-03-17  
accepted 2020-05-07



## De constitutionibus principum Serdicae datis. Constitutions impériales pour l'Orient et pour l'Occident

About the imperial constitutions issued in Serdica.  
The imperial constitutions for the Orient and the Occident

O konstytucjach cesarskich stanowionych w Sardyce.  
Konstytucje cesarskie dla wschodu i zachodu

MALINA NOVKIRISHKA-STOYANOVA

Université de Sofia «St.Kliment Ohridski», Bulgarie  
ORCID: 0000-0002-1813-3886, mnovkirishka@abv.bg

**Citation:** Novkirishka-Stoyanova, Malina. 2020. De constitutionibus principum Serdicae datis. Constitutions impériales pour l'Orient et pour l'Occident. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(3): 49–74. DOI: 10.25167/osap.2589

**Abstract:** Imperial constitutions make the basic source of Roman law in the period of the Principate or the Dominate. They present the Roman manner of unifying multicultural law of the Empire, consisting of various legislative practices and organization of the judiciary, in which it was necessary to solve different problems resulting from managing the state. Following the division of the Empire into the eastern and the western parts, there arose the problem of securing legal power of constitutions implemented by one of the rulers to be binding on the whole territory of the Empire still treated as one whole body. The analysis of the imperial constitutions introduced in the Serdica of old provides certain answers in this respect.

The city appears to have been one of the temporal capitals of the Empire in the East, while awaiting Constantine who would confirm its key position by uttering the words: “Serdica mea Roma est”. In the years 2011-2012, in the University of Sofia there was a scientific project run, whose goal was to present the palingenesis of the imperial legislation enacted in Serdica as well as the position of the city in the period of late Empire. Apart from this, it was attempted to prove that the imperial law remained ‘alive’ in the uneasy period between the end to the 3<sup>rd</sup> century and the beginning of the 4<sup>th</sup> century. The analysis of

the kinds of constitutions and their content allows us to discover the first stages of deep transformations of the Emperor's power, which occurred at that time, as well as to get to know about the realization of the reforms launched by Diocletian and implemented until the rule of Constantine. First of all, we can see the picture of Emperor Constantine the Great – legislator, administrator, judge, who would promote abiding by the Emperor's cult in the time when Christianity was winning more and more stable position in the Empire. The *Edict of Tolerance*, which was issued by Galerius in Serdica on 30 April 311 CE, should be regarded as the one laying the foundations of legislature favourable to Christians and, at the same time, opening the door to passing the *Edict of Milan* in 313 CE.

**Keywords:** Roman Empire, imperial constitutions, Galerius, Constantine the Great, *Edict of Serdica*, *Edict of Milan*

**Résumé :** Les constitutions impériales sont une source fondamentale du droit romain du Principat et du Dominat. Elles présentent le mode romain d'unification du droit dans un empire multiculturel avec des pratiques législatives et une organisation judiciaire différentes, ainsi qu'avec une panoplie très variée des problèmes de gouvernance à résoudre. Après la division de l'Empire en Pars Orientis et Pars Occidentis, se pose le problème de la valeur juridique des constitutions édictées par l'un des deux empereurs (*Augusti*) pour tout le territoire de l'État, encore considéré comme unifié. Une analyse des constitutions impériales promulguées à l'ancienne Serdica donne certaines réponses à cette question.

La ville est présentée comme l'une des capitales temporaires de l'Empire de l'Est, en attendant que Constantin précise sa position principale par ses propos « Serdica mea Roma est! ». En 2011-2012, un projet scientifique a été réalisé à l'Université de Sofia dans le but de faire la palinogénésie de la législation impériale émise à Serdica et faire ressortir la place de la ville dans l'histoire du Bas-Empire, mais aussi dans le but de démontrer que la législation impériale reste vivante dans la période bouleversante de la fin du III<sup>e</sup> - début du IV<sup>e</sup> siècles. L'analyse des types de constitutions et de leurs thèmes nous permet de déceler les premières étapes des transformations profondes du pouvoir impérial qui s'opèrent à l'époque de la monarchie antique tardive, ainsi que la mise en œuvre des réformes entreprises par Dioclétien et ses successeurs jusqu'à Constantin. On voit surtout l'image de l'empereur Constantin le Grand – législateur, administrateur, juge, en tête du culte impérial à une époque où le christianisme prend une position de plus en plus stable dans l'Empire.

L'Édit de tolérance de l'empereur Galère du 30 avril 311 paru à Serdica est également présenté comme étant la base de la législation en faveur des chrétiens et de l'édit de Milan de 313.

**Mots-clés:** Empire Romain, Constitutions Imperiales, Galere, Constantin Le Grand, Édit De Serdica, Édit De Milan

**Streszczenie:** Konstytucje cesarskie stanowią podstawowe źródło prawa rzymskiego okresu pryncypatu czy dominatu. Prezentują one rzymski sposób unifikacji prawa wielokulturowego cesarstwa o różnych praktykach ustawodawczych i organizacji sądowniczej, w którym trzeba było zaradzić bardzo różnym problemom wynikającym z zarządzaniem nim. Po podziale cesarstwa na część wschodnią i zachodnią powstał problem mocy prawnej konstytucji stanowionych przez jednego z władców dla całego terytorium państwa, traktowanego jeszcze jako całość. Analiza konstytucji cesarskich ogłoszonych w dawnej Sardyce dostarcza pewnych odpowiedzi w tej kwestii.

Miasto jawi się jedną z czasowych stolic cesarstwa na Wschodzie, w oczekiwaniu na Konstantyna, który dokona uszczegółowienia jej kluczowej pozycji i wypowie słowa „Serdica mea Roma est”. W latach 2011–2012 na Uniwersytecie w Sofii był realizowany projekt naukowy mający na celu zarówno przedstawienie palingenezy cesarskiego ustawodawstwa stanowiącego w Sardyce i pozycji miasta w okresie późnego cesarstwa, jak i wykazanie, że prawo cesarskie pozostawało żywe w niespokojnym okresie końca III i początku IV wieku. Analiza rodzajów konstytucji i ich tematyki pozwala nam odkryć pierwsze etapy głębokich przemian władzy cesarskiej, które wystąpiły w tym czasie i poznać realizację reform podejmowanych przez Dioklecjana i jego następców, aż do Konstantyna. Przede wszystkim widzimy obraz cesarza Konstantyna Wielkiego – ustawodawcy, administratora, sędziego, stojącego na czele kultu cesarskiego, w czasach gdy chrześcijaństwo zajmowało w cesarstwie pozycję coraz bardziej stabilną. Edykt tolerancyjny Galeriusza z 30 kwietnia 311 r. wydany w Sardyce jawi się jako ten znajdujący się u podstaw ustawodawstwa sprzyjającego chrześcijanom, a zarazem edyktu mediolańskiego z 313 r.

**Słowa kluczowe:** Cesarstwo Rzymskie, Konstytucje Cesarskie, Galeriusz, Konstantyn Wielki, Edykt z Sardyki, Edykt Mediolański

## 1. Présentation d'un projet scientifique de la Faculté de droit de l'Université de Sofia

Le thème du XV<sup>e</sup> Congrès historico-juridique d'Opole (XIV Colloquium Prawno-Historyczne) «*Iura et leges entre l'Orient et l'Occident - aspects juridico-historiques*»<sup>1</sup> m'offre l'occasion de vous présenter les résultats d'un projet scientifique bulgare, à la fois juridique et historique, accompagné de certaines recherches de la Chaire de Philologie classique, projet qui concerne les constitutions impériales promulguées à Serdica à la fin du III<sup>e</sup> et au début du IV<sup>e</sup> siècle après J.-Ch. On voit une interférence particulière entre les pouvoirs publics au cours de cette période difficile, lorsque l'Empire romain a été officiellement divisé en deux parties, tandis que l'organisation publique et la législation n'ont pas encore subi un processus complet de séparation. Je voudrais attirer l'attention sur le fait que, quel que soit leur lieu de résidence permanent ou temporaire, les empereurs romains ont traité les problèmes actuels de l'État en publiant des constitutions à caractère individuel ou normatif valables pour les deux parties de l'Empire romain. De cette manière, la mise en œuvre des règles impériales assurait en fait une réglementation juridique uniforme sur tout le territoire, mais aussi permettait de réagir selon les conditions spécifiques de chaque région ou de sa population.

---

<sup>1</sup> Au sujet du XV<sup>e</sup> Congrès historico-juridique d'Opole (XIV Colloquium Prawno-Historyczne) «*Iura et leges entre l'Orient et l'Occident - aspects juridico-historiques*», organisé par la Chaire d'Histoire de l'État, du Droit et des Doctrines politiques de la Faculté de Droit et d'Administration de l'Université d'Opole, je voudrais exprimer ma reconnaissance pour l'aimable invitation d'y participer et remercier mon cher collègue Piotr Sadowski qui y a largement contribué et m'a permis de vous soumettre cette étude effectuée dans le cadre d'un projet scientifique de l'Université de Sofia.

Notre projet était lié à la candidature de Sofia pour le titre de Capitale européenne de la culture 2019. C'était vraiment une tâche difficile pour le jury international, et finalement c'est la ville de Plovdiv (l'ancien Philippopolis) qui a été élue, après une concurrence acharnée avec d'autres villes bulgares et italiennes. Notre projet démontrait la place de l'ancienne Serdica dans la vie politique et juridique du Bas Empire et attirait l'attention sur la présence, au Moyen Âge, des empereurs romains dans les terres où s'étend à présent la Bulgarie. Nos recherches ont eu un large impact scientifique et social, et le livre publié<sup>2</sup> à ce sujet est depuis longtemps une rareté bibliographique.

Je voudrais soumettre à votre attention l'examen des constitutions impériales édictées à Serdica (actuellement notre capitale Sofia) qui se réfèrent à la fois aux provinces de l'Orient et de l'Occident de l'Empire, et, en particulier, deux constitutions étroitement liées, étant d'une grande importance pour le monde chrétien : l'une promulguée à Serdica en 311, et l'autre, près de Milan en 313. Elles sont connues sous les noms respectifs d'« édit de tolérance » de l'empereur Galère et « édit de Milan » des empereurs Constantin et Licinius.

Le 30 avril 2011, on a célébré pour la première fois un anniversaire marquant le début du christianisme en Europe. Il y a 17 siècles, en 311, l'empereur romain Galère signa à cette date, à Serdica, un édit mettant fin à la persécution cruelle des chrétiens ; leur religion fut proclamée égale aux autres confessions religieuses de l'Empire et l'on ordonna la restitution aux temples<sup>3</sup> de la propriété chrétienne confisquée. Cet acte est connu par un cercle restreint de spécialistes et appelé « édit de tolérance », mais il n'a pas encore gagné la position qu'il mérite dans la mémoire historique.

Son contenu – ou plutôt sa *ratio legis* – fondamentale est partiellement reproduite dans « l'édit de Milan », adopté par les empereurs Constantin et Licinius. C'est précisément cet édit qui est considéré comme le fondement du développement du christianisme en tant que religion officielle sur le territoire de l'Empire romain et, plus tard, en Byzance et dans les nouveaux royaumes féodaux de l'Europe occidentale à partir du VI<sup>e</sup> siècle.

<sup>2</sup> *Императорски конституции издадени в Сердика. De constitutionibus principum Serdicae datis*, (éd.) Колектив, (en bulgare), Sofia 2012 (plus loin : *De constitutionibus...*) [https://unipress.bg/index.php?route=product/product&product\\_id=184](https://unipress.bg/index.php?route=product/product&product_id=184) [19.02.2020].

<sup>3</sup> Voir le site du Patriarcat bulgare – <https://bg-patriarshia.bg/news.php?id=44270> [19.02.2020] Le professeur éminent Giorgio Barone-Adesi a tenu un cours public à l'Université de Sofia – <http://www.law.uni-sofia.bg/LS/PL311/default.aspx> [19.02.2020]. Voir aussi les actes du colloque d'avril 2012 dans «*Serdica Edict (311 AD): Concepts and Realizations of the Idea of Religious Toleration*, Eds. V. Vachkova and D. Dimitrov. Sofia, 2013 et l'introduction [https://www.researchgate.net/profile/Vesselina\\_Vachkova/publication/283276956\\_Has\\_the\\_Edict\\_of\\_Serdica\\_been\\_forgotten/links/56302f0808ae76226de00fc6/Has-the-Edict-of-Serdica-been-forgotten.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Vesselina_Vachkova/publication/283276956_Has_the_Edict_of_Serdica_been_forgotten/links/56302f0808ae76226de00fc6/Has-the-Edict-of-Serdica-been-forgotten.pdf) [19.02.2020].

En 2013, la communauté chrétienne a célébré le 1700<sup>e</sup> anniversaire de la promulgation de cet édit<sup>4</sup>. Le nom de l'empereur Constantin demeure dans l'histoire celui du premier empereur chrétien (bien qu'il persiste certains doutes sur son vrai baptême). Il est proclamé apôtre égal avec sa mère Elena. L'édit de Serdica, appelé quelques siècles plus tard « édit de tolérance », et l'empereur Galère restent couverts de *damnatio memoriae* et il a fallu plusieurs siècles pour rouvrir cette page de l'histoire de notre pays dans l'Antiquité et attirer l'attention sur le passé de notre capitale<sup>5</sup>.

Lors des préparatifs de la célébration de l'édit de tolérance, un fait est apparu, peu connu jusqu'alors, même aux Bulgares – le fait que l'ancienne Serdica fut durant des décennies la ville centrale des provinces romaines dans les Balkans, le siège des empereurs et l'on envisageait même de la proclamer nouvelle capitale de l'Empire.

Au début du IV<sup>e</sup> siècle, la question de la division réelle de l'État romain en deux parties ayant chacune une ville principale est particulièrement actuelle. Avant qu'on ne choisisse un village de pêcheurs, nommé *Byzantion* et situé sur les rives du Bosphore, comme nouvelle capitale de l'Empire romain d'Orient, Serdica était le siège des empereurs romains à l'Est, et ceci pendant de longues périodes, y compris celle au seuil de la proclamation de la nouvelle capitale de la *Pars Orientalis*. La préférence de l'empereur Constantin lui-même pour cette ville est bien connue ; d'après le témoignage de Petrus Patricius (*Excerpta Vaticana*, 190), il a déclaré : „*Mea Roma est Serdica - ή έμυή Ρώμη Σαρδική έστι*”). Serdica a probablement été choisie pour plusieurs raisons : une combinaison optimale des conditions de bonne communication pour les besoins de la chancellerie impériale et la proximité des zones potentielles de campagnes militaires menées afin de repousser les invasions barbares sans risquer trop de les rapprocher. Les dernières découvertes archéologiques d'édifices publics, de palais et d'églises prouvent la splendeur, l'importance et la haute position de la ville à cette époque.

Le contexte juridique accompagnant la prospérité de cette ville et le développement de la législation dans la chancellerie impériale, basée à Serdica, pose des questions restées en dehors des recherches scientifiques. Pour comprendre la place réelle de Serdica à l'époque de l'Antiquité tardive, il faut examiner l'activité des empereurs qui y avaient résidé et promulgué leurs actes<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> La célébration des 17 siècles de l'édit de Milan a eu lieu à l'Université de Sofia avec un colloque sur la tolérance religieuse de Serdica et Mediolanum jusqu'à nos jours – <http://legalworld.bg/31659.milanskiiat-edikt-utvyrdava-ravnopravieto-na-hristiianstvoto.html> [19.02.2020].

<sup>5</sup> L'attitude négative envers l'empereur Galère est due principalement aux ouvrages de Lactantius (*De mortibus persecutorum*) et d'Eusebius (*Historia Ecclesiastica*).

<sup>6</sup> Voir l'article de L. Radulova, *Serdica comme centre administratif de l'Empire romain* (en bulgare), [in:] *De constitutionibus...*, op. cit., pp. 247-258.

L'approche scientifique se focalise sur sur les constitutions impériales figurant dans deux codes officiels : celui de Théodose et celui de Justinien, ainsi que sur deux autres constitutions : l'édit de Galère de 311 et les inscriptions quasi identiques de Durostorum et de Brigetium relatives à des privilèges et immunités fiscaux accordés aux légionnaires, aux vétérans et à leurs proches, inscriptions qui remontent probablement aux premières décennies du IV<sup>e</sup> siècle. Ces constitutions ont été l'objet de traductions et d'interprétations, ainsi que d'une analyse détaillée de leur langue, leur style, leur problématique, leurs destinataires, les notions utilisées, les postes occupés et les biographies des empereurs qui les ont établies.

Notre étude constitue en plus un apport aux théories romanistiques sur la place de la législation impériale au sein du système des sources, mais aussi au sein du droit romain et du contexte politique dans lequel s'opère la transition à la fin du III<sup>e</sup> et au début du IV<sup>e</sup> siècle, compte tenu de la consécration du christianisme comme religion légale dans l'Empire romain. Elle présente le droit romain en vigueur dans cette période, mais aussi les institutions publiques et leurs fonctions, les déplacements des empereurs romains dans la région et l'impact de l'évolution politique sur le système juridique au cours de la période évoquée.

La traduction et les commentaires sur les constitutions impériales préservées nous permettent de saisir les problèmes auxquels sont confrontés le droit public et le droit privé, tout en reflétant la nécessité d'une réglementation juridique qui répondrait à une situation concrète de l'Empire. Ils offrent également une information relative à la situation économique et sociale sur les terres bulgares à la fin du III<sup>e</sup> et au début du IV<sup>e</sup> siècle, mais aussi sur la réglementation juridique et politique à Serdica. Ils permettent une analyse plus large de la législation impériale, des instituts juridiques concrets susceptibles d'être réglementés, d'évoluer, d'être réformés, et de leurs perspectives<sup>77</sup>.

## 2. Les constitutions impériales comme source du droit positif

Au cours des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> siècle après J.-Ch., ce sont les constitutions impériales qui deviennent une des plus importantes sources du droit romain. Comme en témoignent les textes sauvegardés dans les autres sources du droit romain, elles donnent une législation en parallèle avec les sources de l'époque précédente : lois (*leges*), ordonnances du Sénat (*senatus consulta*), édits des magistrats, *responsa* des jurisconsultes, et aussi en parallèle avec la religion et la morale considérées comme des régulateurs sociaux.

Formellement, on préserve le pluralisme des sources du droit, mais la situation réelle est radicalement différente. Par les actes des empereurs, on

---

<sup>77</sup> Voir la traduction et les commentaires des constitutions impériales édictées à Serdica dans le livre *De constitutionibus...*, *op. cit.*, pp. 81-200.

complète sensiblement, on corrige ou on abolit tacitement les prescriptions des lois précédentes, des sénatus-consultes ou des édits qui ne correspondent pas à la nouvelle réalité économique, sociale et politique. Ainsi, dans le vaste domaine des relations sociales et économiques, les constitutions deviennent peu à peu l'unique source du droit positif créé par l'autorité législative suprême – l'empereur lui-même.

Les actes normatifs des empereurs romains sont en fait le résultat d'une évolution progressive du système politique et juridique et du passage d'une gouvernance républicaine à une gouvernance personnelle de l'État romain. C'est du peuple que l'empereur reçoit son pouvoir, directement et dans son intégrité ; cela se voit juridiquement approuvé chez Ulpien :

**D. 1.4.1. pr. (Ulpianus 1 inst.)** *Quod principi placuit, legis habet vigorem: utpote cum lege regia, quae de imperio eius lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat.*

Le texte sert généralement de base pour justifier le concept des constitutions impériales comme *leges* qui, avec les opinions de juristes, avec *ius publice respondendi ex auctoritate principis*, appelé *iura*, constituent les principales sources du droit du Bas Empire. Ainsi, elles sont également différenciées dans la codification de Justinien.

Le même Ulpien dans ses *Institutiones* détermine les différents types des constitutions impériales :

**D. 1.4.1.1. (Ulpianus 1 inst.)** *Quodcumque igitur imperator per epistulam et subscriptionem statuit vel cognoscens decrevit vel de plano interlocutus est vel edicto praecepit, legem esse constat. ...*

Le juriste classique a systématisé les types de constitutions : *epistula* (lettre officielle), *scriptio* (nommé aussi *rescripta*), *edicta* (édits), ainsi que des textes sans appellation exacte que « l'empereur a prescrits » en examinant la question posée, et, en général, « tout acte sur lequel il s'est prononcé » (*cognoscens decrevit vel de plano interlocutus est*). Le contexte et l'interprétation juridique donnent lieu de constater qu'il s'agit de décrets et de *rescripta* qui ne sont pas explicitement nommés<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Il existe un grand nombre de recherches sur les constitutions impériales et sa typologie ; voir, entre autres, E.B. Сильвестрова, *Lex generalis. Императорская конституция в системе источников греко-римского права V-X вв. н.э.*, Москва 2007 ; M. Bianchini, *Caso concreto e «lex generalis»*. *Per lo studio della tecnica e della politica normativa da Costantino a Teodosio II*, Milano 1979 ; C. Dupont, "Constantin et les constitutions impériales", [in:] *Studi in onore di Edoardo Volterra*, vol. 1, Mailand, 1969-1970, p. 549-569 ; S.A. Fusco, *Constitutiones principum und Kodifikation in der Spätantike*, „Chiron” 4 (1974), pp. 609-628 ; P. Voci, *Sull'efficacia delle costituzioni imperiali*, I, *Dal Principato alla fine del IV secolo*, II, *Il V secolo*, [in:] *Studi di diritto romano*, vol. II, Padova, (1985) pp. 276-396 ; R. Orestano, *Il Note potere normativo degli imperatori e le costituzioni imperiali*, [in:] *Mélanges R.Orestano*, vol. I, Napoli, 1988, pp. 215-308 ; *Materiali per una palinogenesi delle costituzioni tardo-imperiali*, Milano 1991 ; M. Solidoro Maruoti, *Costituzioni imperiali del Tardo Antico*, „Labeo” 37 (1991), pp. 359-364 ;

À la fin du même texte, Ulpien constate que tous les actes énumérés de l'empereur sont ordinairement appelés *constitutiones* (*haec sunt quas volgo constitutiones appellamus*). Dans l'interprétation du texte du point de vue philologique, on voit que, pour le juriste classique, il ne s'agit pas d'un terme juridique technique, mais plutôt d'une appellation générale utilisée tant dans le lexique juridique qu'en dehors de celui-ci. Il y a lieu de supposer qu'au début du III<sup>e</sup> siècle, les juristes font encore usage des appellations concrètes pour les différents types de constitutions impériales, et n'utilisent aucun terme englobant. Cependant, dans les codifications officielles du V<sup>e</sup> et du VI<sup>e</sup> siècles, le terme est déjà employé pour désigner les titres correspondants consacrés aux constitutions impériales<sup>9</sup>.

Peu à peu, la jurisprudence romaine reconnaît l'importance des constitutions impériales en les égalisant avec les lois comitiales. Au II<sup>e</sup> siècle, Sextus Pomponius marque l'évolution dans la législation<sup>10</sup>, en précisant que les constitutions du souverain « servent de loi » (*pro lege servetur*) :

D. 1.2.2.12. (*Pomponius libro singulari enchiridii*) *Ita in civitate nostra... est principalis constitutio, id est ut quod ipse princeps constituit pro lege servetur.*

À la même époque, Gaius ne doute pas que les constitutions ont un caractère normatif ; ainsi, il les inclut à la quatrième place dans l'énumération traditionnelle des sources du droit – après les lois, les plébiscites et les sénatus-consultes, mais avant les édits des magistrats et les avis de la jurisprudence<sup>11</sup>. Dans ses *Institutions*, on rencontre pour la première fois l'énumération des différents types des constitutions impériales dans le but de les rendre, dans leur ensemble, égales aux lois.

*IGai 1.5. Constitutio principis est, quod imperator decreto vel edicto vel epistula constituit. Nec umquam dubitatum est, quin id legis vicem optineat, cum ipse imperator per legem imperium accipiat.*

---

J.P. Coriat, *Paligenèse des constitutions impériales. Histoire d'un projet et méthode pour le recueil de la législation du Principat*, „MEFRA” 101 (1989), pp. 873-923 ; *idem*, *Le prince législateur. La technique législative des Sévères et les méthodes de création du droit impérial à la fin de Principat*, Roma-Paris 1997 ; F. Arcaria, *Le fonti di produzione del diritto romano. Epoca classica e postclassica* Catania 2001 ; etc.

<sup>9</sup> Voir D. 1.4; C.J. 1.14; C.Th. 1.1.

<sup>10</sup> D'habitude, on cite un avis précédent de Pomponius dans son *Enchiridium*, dont une partie est incorporée dans le titre I du livre I des *Digestes* et comprend le développement historique du droit romain – D. 1.2.2.11 (*Pomponius libro singulari enchiridii*) : *Novissime sicut ad pauciores iuris constituendi vias transisse ipsis rebus dictantibus videbatur per partes, evenit, ut necesse esset rei publicae per unum consuli (nam senatus non perinde omnes provincias probe gerere poterant): igitur constituto principe datum est ei ius, ut quod constituisset, ratum esset.* L'expression « ratum habere » est traduite dans le lexique juridique, y compris dans les époques ultérieures, comme ayant une force juridique équivalant à la loi.

<sup>11</sup> *IGai 1.2. Constant autem iura populi Romani ex legibus, plebiscitis, senatus consultis, constitutionibus principum, edictis eorum, qui ius edicendi habent, responsis prudentium.*



Du point de vue stylistique, Gaius adopte une autre formulation – *legis vicem optineat*, se déclarant ainsi beaucoup plus près de l'identification des constitutions à la loi que Pomponius.

Un siècle plus tard, Ulpien constate déjà catégoriquement :

*D. 1.4.1. pr. (Ulpianus 1 inst.) Quod principi placuit, legis habet vigorem*<sup>12</sup>.

C'est ce qui prouve leur fondement de légalité et de validité, et ceci dans toute leur diversité. L'acceptation unitaire de la force légale de toutes les constitutions est présente vers les II<sup>e</sup>-III<sup>e</sup> siècles, mais elle ne devient définitive qu'avec les codifications<sup>13</sup>.

L'opinion d'Ulpien sur la législation impériale et sur la corrélation entre les constitutions et les autres sources normatives du droit, telles les lois, les sénatus-consultes, les édits, est reflétée dans les *Digestes* et elle revêt aussi une importance toute particulière. Là, l'auteur souligne sans équivoque que les constitutions doivent être adoptées en cas de nécessité et d'utilité évidente afin d'établir de nouvelles règles qui viendraient abroger les anciennes lois longuement appliquées.

*D. 1.4.2 (Ulpianus 4 fideic.) In rebus novis constituendis evidens esse utilitas debet, ut recedatur ab eo iure, quod diu aequum visum est.*

Cet avis préside aussi à l'examen des constitutions promulguées à Serdica. Elles représentent presque tous les types – *edicta, mandata, rescripta, epistula, pragmatica sanctio* (il manque seulement les *decreta*, et, dans certains cas, il est discutable dans quelle mesure en fait il est question de *mandata* et d'*epistula*) ; elles sont établies en cas de nécessité concrète pour l'empereur d'intervenir afin de régler des questions plus générales ou un domaine restreint de relations publiques et de régler des problèmes actuels. Au début du IV<sup>e</sup> siècle, une stricte distinction entre les types de constitutions n'existe pas encore, malgré les avis des juristes classiques qui, d'ailleurs, ne font qu'énumérer les principaux types de constitutions sans pour autant éclairer leur nature et leur application.

Dans cette période, il existe déjà une pratique stable de constitutions interprétatives (*rescripta* ou *epistulae*) établies en réponse à des demandes d'individus concrets ou de fonctionnaires impériaux, ainsi qu'à l'initiative de l'empereur<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> *D. 1.4.1.1 (Ulpianus 1 inst.), cit., .... legem esse constat.*

<sup>13</sup> M. Talamanca, *Lineamenti di storia del diritto romano*, 2<sup>e</sup> éd., Milano 1989, p. 409 ss.

<sup>14</sup> Sur *rescripta, subscriptiones, epistulae* voir : N. Palazzolo, *L'attività normativa del principe nelle sistematiche dei giuristi classici*, [in:] *La codificazione del diritto dall'antico al moderno*, Napoli 1998, pp. 263–284 ; F. Arcaria, *Referre ad principem. Contributo allo studio delle epistulae imperiales in eta classica*, Milano 2000 ; M. Bianchini, *Caso concreto e lex generalis*, Milano 1979, pp. 4-5 ; D. Feissel, *Pétitions aux empereurs et formes du rescrit dans les sources documentaires du IV<sup>e</sup> au VI<sup>e</sup> siècle*, [in:] *La petition en Byzance*, Paris 2004, pp. 33-62 ; J.L. Mourgues, *Les formules «rescripts» «recognovi» et les étapes de la rédaction des souscriptions imperiales sous le Haut-empire romain*, «MEFRA » 107 (1995), pp. 255-300 ;

Elles sont adressées aux magistrats suprêmes – les préfets prétoriaux et le préfet de la ville, ainsi qu'aux gouverneurs des provinces, et répondent à des questions concrètes sur l'interprétation du droit. Dans certains cas, l'initiative de leur établissement est une requête concrète de la part d'un individu ; dans d'autres, elles résultent des demandes de la part d'administrateurs et de juges, mais peuvent aussi provenir de l'empereur lui-même et être créées dans le but d'unifier la pratique, d'appliquer correctement la loi ou de régler certains cas. Autant dire qu'elles ont le caractère d'édits ou des mandats, ou bien sont liées avec eux<sup>15</sup>.

En ce sens, on peut parler d'une combinaison de dispositions générales avec des dispositions transitoires, ou des éclaircissements qui s'en suivent, comme par exemple dans le CTh. 2.10.1 du 1 novembre 319, à l'intention du préfet des vigiles Antiox, ou dans l'édit de l'empereur Galère de 311 qui prévoit, à l'aide des lettres adressées par la suite aux juges, de donner des instructions concernant l'abrogation de la prohibition de confesser le christianisme, l'arrêt des persécutions des chrétiens et de la confiscation de leurs biens, c'est-à-dire, selon la terminologie actuelle, des instructions d'amnistie et de restitution.

L'identification des constitutions promulguées à Serdica est possible grâce à la partie finale de chacune d'elles et à la notation utilisée "*Serdicae data*". Cela signifie que l'empereur lui-même, accompagné ou non de fonctionnaires de sa chancellerie, se trouvait au moment de l'établissement de la constitution à Serdica et, pour diverses raisons, il y avait donné ses prescriptions. Quant à la pratique relative à la promulgation des constitutions, chaque fois où il y a la nécessité de le faire ou en réponse à des questions posées par des individus ou des fonctionnaires, on peut affirmer que les fonctionnaires de la chancellerie impériale, en composition suffisante, suivaient l'empereur. L'adoption de décisions législatives et leur établissement en ce qui concerne les questions juridiques concrètes nous permettent de juger la capacité de l'appareil des fonctionnaires d'agir de façon suffisamment stable, malgré les difficultés dues aux grandes distances et aux tensions économiques et militaires considérables dans l'État romain à cette époque<sup>16</sup>.

---

T. Hauken, *Petition and response. An epigraphic study of petition to roman emperors. Monographs from the Norwegian Institute at Athens*, Volume 2, Bergen 1998, pp. 181-249 ; W. Turpin, *Imperial Subscriptions and the Administration of Justice*, „The Journal of Roman Studies” 81 (1991), pp. 101-118.

<sup>15</sup> Sur *edicta et mandata*, voir Сильвестрова, *op. cit.*; G. Bassanelli Sommariva, “*Leges generales*” *linee per una definizione*, “SDHI” 82 (2016), pp. 61-97 ; V. Marotta, *Mandata principum*, Torino 1991.

<sup>16</sup> Sur la chancellerie impériale en général, voir J.M. Cortes Copete, *Governing by dispatching letters: the hadrianic chancellery*, [in:] *Political communication in the Roman world*, ed. by C. Rosillo-Lopez, Leiden 2017, pp. 107-136 ; G. Viden, *The roman chancery tradition. Studies in the language of Codex Theodosianus and Cassiodorus'variae*, Goeteborg 1984. Sur la procédure, voir W. Williams, *The*

L'étude faite sur le matériel fondamental des constitutions impériales permet de dégager une autre dimension importante de la présence des empereurs romains à Serdica. À la différence des monuments matériels qui témoignent souvent de la situation économique de la ville, de son prestige et de son importance stratégique, les constitutions adoptées à Serdica sont une preuve non seulement de la présence de l'empereur à un moment historique, mais elles révèlent en plus les principaux problèmes politiques et juridiques qui imposaient la prise de décisions formalisées par la chancellerie impériale dans un acte correspondant. Le rang des destinataires dans l'administration impériale – la province, le diocèse ou la préfecture auxquels elles se rapportent – nous offrent une information suffisamment fiable et exactement datée sur les processus qui se déroulaient dans la vie économique, révélant aussi l'état de la société romaine. Qui plus est, elles indiquent dans quelle mesure les organes juridiques publics ont conservé leur capacité fonctionnelle pendant la période considérée.

Les constitutions promulguées à cette période, surtout les édits, sont souvent valables dans les deux parties de l'Empire<sup>17</sup>. C'est évident lorsque les deux *Augusti* sont cités dans l'inscription, bien que le lieu d'édiction soit le lieu de séjour d'un seul d'entre eux (par exemple, uniquement celui de Dioclétien dans les CJ. 8.44.21 et de CJ. 5.16.18, et seulement celui de Valent dans le CTh. 12.12.3). On pourrait en conclure qu'il existe, dans la période de la fin du III<sup>e</sup> et du début du IV<sup>e</sup> siècle, une pratique autonome, mais dans certains cas mutuellement coordonnée, obligeant des fonctionnaires impériaux, y compris des juristes, d'accompagner l'empereur en permanence. Cette riche pratique rescriptive de l'époque fait penser à un soin constant pour la législation, tandis que la qualité des actes révèle clairement le désir de sauvegarder la tradition classique. La bonne organisation de la chancellerie impériale est visible à travers son travail effectif lors de la mise en œuvre d'actes juridiques de haute qualité, maintenue même lorsque les fonctionnaires accompagnent l'empereur partout dans ses déplacements militaires. C'est aussi un renseignement sur le fonctionnement du courrier de service<sup>18</sup> qui était en mesure, indépendamment de ses nombreuses tâches, d'assurer fiablement la communication, non seulement avec les troupes,

---

*Libellus Procedure and the Severan Papyri*, "The Journal of Roman Studies" 64 (1974), p. 87 ss.; A. D'ors and F. Martin, *Propositio Libellorum*, "The American Journal of Philology" 100.1 (1979), pp. 111-124.

<sup>17</sup> Voir Сильвестрова, *op. cit.*, p. 29 ss. et la bibliographie citée.

<sup>18</sup> Sur *cursus publicus*, voir L. Lemcke, *Imperial transportation and communication from the third to the late fourth century: the golden age of the cursus publicus*, Bruxelles 2016 ; L. Di Paola, *Il cursus publicus in età tardoantica: storia di un servizio di stato tra conservazione e mutamento*, «Antiquité tardive» 24 (2016), pp. 57-80.

mais aussi avec l'administration et la population qui demandent une assistance juridique et une interprétation authentique du droit.

Les nombreuses constitutions de l'empereur Constantin viennent appuyer ces conclusions : bien que édictées à Serdica, elles contiennent des dispositions adressées au proconsul séjournant en Afrique (le CTh. 8.12.2 = CJ. 8.53.26 de 316 et le CTh. 9.10.1 de 317) ou à l'adjoint impérial dans les provinces hispaniques (*ad comitem hispaniarum* - CTh. 9.1.1 = CJ. 3.24.1 de 317, constitution promulguée à Serdica, mais reçue et adoptée pour application à Cordoba trois mois plus tard, en mars 318).

Elles sont établies aux moments différents et dans une ambiance politique différente (partiellement, dans la période de lutte pour le pouvoir contre Lulinus), et, indépendamment des traces inévitables de la situation politique concrète qu'elles portent, elles nous donnent un tableau unique des efforts conséquents pour assurer la stabilité juridique de l'Empire et le travail effectif de l'administration impériale dans toute l'étendue de l'Empire.

Et pourtant, le climat politique se fait sentir dans quelques constitutions entre 319 et 321. Pour certaines d'entre elles, Constantin et Licinius gouvernant ensemble et ayant les mêmes titres, on suppose qu'elles sont édictées unilatéralement par Constantin qui se donne le titre d'« Auguste », tandis que pour Licinius le statut est inférieur – celui de « César ».

En s'appuyant sur les nombreuses constitutions adressées au préfet de Rome et aux gouverneurs des propriétés impériales en Afrique, on peut conclure que, dans cette période, l'empereur Constantin réside officiellement dans la partie orientale de l'Empire, mais il gère l'administration et la législation de la partie occidentale en imposant peu à peu sa gouvernance personnelle de l'État.

Il est à noter que, dans quelques cas (surtout dans le code de Théodose), à part l'édition confirmée de la constitution à Serdica, on note aussi le lieu de la publication de la constitution, précisé comme lieu de *propositio*, ce qui est différent, étant lié à sa destination. Ainsi, un édit de Constantin, la constitution dans le CTh. 8.16.1 (*De infirmandis poenis caelibatus et orbitatis*) est édictée, selon la datation officielle, à Serdica le « 30 janvier 320 », mais elle n'est annoncée publiquement que le 1<sup>er</sup> avril à Rome. Il en est de même pour la constitution adressée au préfet de la ville de Rome dans le CTh. Le 11.30.18 (*De appellationibus et poenis earum et consultationibus*), édictée par le fils de Constantin, l'empereur Constantius, le 19 juin 339 et publiée à Rome le 26 juillet de la même année.

Il y a, dans les constitutions commentées, une autre particularité, à savoir une confirmation de la réception par le destinataire avec le terme *accepta*. C'est particulièrement important dans les cas où il s'agirait de l'annonce d'une autre réglementation qui pourrait entrer en vigueur non pas à partir du moment de

l'édiction de la constitution dans un lieu éloigné de celui du destinataire, mais au moment de la réception et de la publication là où celui-ci réside. Ainsi, dans le **CTh. 9.1.1 = CJ. 3.24.1**, édictée probablement à la fin de 316, il s'agit d'un changement de la procédure pénale *наказателната подсъдност* et de la procédure d'accusation concernant les délits de sénateurs et de personnes ayant le rang de *clarissimi* (*Ubi senatores vel clarissimi civiliter vel criminaliter conveniantur*). Elle est adressée à l'adjoint impérial dans une province d'Espagne et acceptée pour exécution par lui l'année suivante – le 3 mars 317 à Cordoba, en Espagne. L'acceptation revêt une importance particulière – elle entraîne l'engagement de sa publication, de son annonce et son entrée en vigueur. La constitution est un édit, c'est-à-dire une *lex generalis*.

### 3. Généralités sur les destinataires et les thèmes traités dans les constitutions de Serdica

Les destinataires des constitutions de Serdica sont des fonctionnaires impériaux de statut différent – le plus haut niveau de *praefectus praetorio* (CTh. 12.12.3; 16.10.4), *praefectus urbi* (CTh. 2.22.1; 9.37.1; 11.30.18), (CJ. 9.42.2), *proconsul* (CTh. 8.12.2; 9.10.1), (CJ. 8.53.26.1), *comes* (CTh. 9.1.1), *consular* (CTh. 16.2.7), *praeses* (CTh. 2.19.2), *rectores provinciarum* (CTh. 16.10.4). Il y a des constitutions adressées aussi au *magister officiorum* (CTh. 16.10.1.1), *magister privatae rei* (CTh. 10.1.4), *magistratus* (CTh. 12.1.16), (CJ. 10.32.18), *minister* (CTh. 9.3.1), (CJ. 9.4.1.4), *praefectus vigilum* (CTh. 2.10.1; 2.10.2), *rationalis* (CTh. 9.3.1; 11.30.18), (CJ. 9.4.1), *strator* (CTh. 9.3.1), (CJ. 9.4.1.4), *tribunus voluptatum* (CTh. 16.10.1.1), pour des *municipales* – décurions (CJ. 10.32.0) et *duumvir* (CTh. 12.1.16), (CJ. 10.32.18). Parmi eux, il y a des personnes de rang différent : *illustris* (CJ.3.24.1) et *clarissimus* (CTh. 1.1.1.1.1), (CJ. 3.24.1), sans représentants du rang de *spectabilis*<sup>19</sup>.

Ainsi, en analysant cet aspect de la législation impériale, on pourrait conclure qu'il était nécessaire d'intervenir sans cesse à chaque niveau de l'administration publique et dans chaque partie de l'Empire, indépendamment du lieu de résidence de l'empereur. Il est évident aussi que celui-ci était accompagné d'une administration suffisamment nombreuse, connaissant tous les problèmes de la région, les branches de l'économie et la gestion, ainsi que par des juristes compétents qui formuleraient, le cas échéant, des dispositions normatives, feraient des interprétations et donneraient des instructions envoyées au nom de l'empereur et suivant sa volonté.

---

<sup>19</sup> Une analyse détaillée des titres des destinataires des constitutions impériales de Serdica est faite par M. Kostova, *Les statuts officiels et les degrés d'honneur dans l'administration de l'empereur Constantin*, [in]: *De constitutionibus...*, *op. cit.*, pp. 259-274 sur la base d'une bibliographie abondante.

En ce qui concerne leur thématique, le contenu des constitutions est très varié ; il est analysé dans un exposé séparé figurant dans le recueil. En termes généraux, on pourrait conclure que ceci est dû à quelques raisons.

D'abord, il est à souligner que, pour la période en question, le droit, bien que fortement vulgarisé, est en essor avec une base stable de normes qui permettent des interprétations et des réflexions sur l'unification de la pratique et sa stricte application, etc.

Ensuite, vu la spécificité des rapports juridiques, on peut conclure que l'empereur disposait de juristes hautement qualifiés et d'une chancellerie bien organisée qui traitait différentes lettres et plaintes, analysait les cas et proposait à l'empereur des solutions juridiques concrètes. Évidemment, ce n'étaient pas tous les cas considérés qui finissaient par l'édiction d'une constitution, puisque la chancellerie traitait attentivement les problèmes avant d'établir le texte de la réponse et le soumettre à l'empereur pour signature.

Beaucoup de constitutions étaient adressées à des fonctionnaires résidant dans les régions de l'Empire éloignées de Serdica, telles que l'Afrique, l'Espagne et d'autres, ce qui, d'abord, signifie que le courrier impérial de service (*cursus publicus*) était bien organisé, et ensuite, confirme l'efficacité de la communication entre les administrations et les hauts fonctionnaires de l'État sur tout le territoire. Se trouvant même à l'autre bout de l'Empire, l'empereur était au courant des questions d'actualité et probablement, après la présentation d'un rapport préliminaire et la motivation pour le règlement juridique proposé, la question était discutée avec ses conseillers juridiques suprêmes, puis la constitution était signée ou rejetée.

La majeure partie des constitutions sont émises par l'empereur Constantin et concernent les changements importants d'essence étatique et juridique, mais aussi religieuse, sociale et économique. Il y en a d'autres, édictées à Serdica, relatives à des problèmes courants qui, elles, donnent également un tableau d'ensemble de la législation et de l'application du droit dans l'Antiquité tardive. Selon la distinction faite dans le droit romain entre le droit public et le droit privé, leur problématique comprend deux grands groupes thématiques :

**A) Thématique relevant du droit public :** elle concerne les devoirs et les honoraires des avocats, l'organisation de la défense des accusés, les particularités du processus de *cognitio* et des accusations ; la procédure d'appel par devant l'empereur, la responsabilité pénale et les peines pour les relations conjugales entre une femme libre et un esclave, la corruption des juges et des fonctionnaires judiciaires, les affaires fiscales et l'exécution contraignante des engagements fiscaux, le non-fondé des accusations, les biens des condamnés, l'organisation des prisons, les païens, les sacrifices païens, les temples etc.

**B) Thématique relevant du droit privé :** elle porte sur l'abolition des sanctions pour manque de mariage et d'enfants selon *Leges Juliae* ; l'interdiction

du pacte commissoire pour les mises, les modalités des évictions ; les dons en faveur de personnes de moins de 25 ans et entre époux, le statut des évêques, des églises et des religieux conscrits comme décurions, la confiscation des biens des personnes de moins de 25 ans et leur statut, les sanctions (dans le cadre de *Senatusconsultum Claudianum*) de lien entre une femme libre et un esclave, la séparation des biens des époux lorsque l'un d'eux est condamné, la contestation des testaments, etc.

#### 4. Trois constitutions sur des questions religieuses pour l'Est et l'Ouest

Une attention particulière devrait être accordée aux trois constitutions publiées à Serdica. Elles témoignent du rôle historique de deux empereurs romains – Galère et Constantin – dans l'affirmation du christianisme en tant que religion légale dans l'Empire, sa promotion et son extension progressive. Elles fournissent également des informations sur la période de transition au cours de laquelle le paganisme occupe encore une position forte.

Arrêtons-nous d'abord sur deux constitutions figurant dans la codification de l'empereur Théodotus II. Elles ne sont pas reproduites dans le Code de Justinien, soit puisqu'elles règlent une matière qui n'est plus actuelle au VI<sup>e</sup> siècle (CTh. 16.10.1), soit parce qu'elles sont incorporées dans de nouvelles constitutions (CTh. 16.2.7).

Ainsi, dans le CTh. 16.10.1 (très probablement datée de 320), adressée par Constantin I à Maxim qui est supposé être le *praefectus urbis Romae*, on pose la question des pratiques païennes qui existent à ce moment :

**CTh. 16.10.1. Imp. Constantinus a. ad Maximum.**

*pr. Si quid de palatio nostro aut ceteris operibus publicis degustatum fulgore esse constiterit, retento more veteris observantiae quid portendat, ab haruspibus requiratur et diligentissime scriptura collecta ad nostram scientiam referatur, ceteris etiam usurpandae huius consuetudinis licentia tribuenda, dummodo sacrificiis domesticis abstineant, quae specialiter prohibita sunt.*

1. *Eam autem denuntiationem adque interpretationem, quae de tactu amphitheatri scripta est, de qua ad Heraclianum tribunum et magistrum officiorum scripseras, ad nos scias esse perlatam.*

**Dat. XVI kal. ian. Serdicae; accepta VIII id. mar. Crispo II et Constantino II cc. cons. (320/1 dec. 17).**

À la base de la constitution et des instructions adressées au destinataire, on peut conclure que Maxim a dû faire face à un problème lié à des phénomènes naturels traités comme des « présages » par les Romains païens. Très probablement, ce problème des « présages » concerne la ville de Rome elle-même, et le destinataire était certainement le préfet chargé de l'ordre dans la ville, en qualité de fonctionnaire haut placé avec un rang égal à celui du préfet prétorien. Vers

320, la religion chrétienne n'est encore qu'égale aux autres cultes dans l'Empire, sans être dominante, et, malgré certaines prohibitions concernant des sacrifices et des mythes païens, elle n'est pas encore proclamée religion officielle.

La constitution fait partie du titre 10 du livre XVI du Code de Théodose intitulé *De paganis, sacrificiis et templis* et consacré aux prohibitions relatives aux païens, aux sacrifices et aux temples, mais aussi à l'acceptation de certaines pratiques païennes liées à la vie quotidienne et aux traditions des Romains dans les différentes parties de l'État.

On ressent encore, dans la constitution, une attitude hésitante envers l'ancienne religion qui demande le respect des *haruspices*<sup>20</sup> au cas où le palais ou un autre bâtiment public seraient atteints de foudre. On fait des hypothèses détaillées là-dessus, sans que l'on puisse, pour autant, tirer la conclusion définitive si la pratique des *haruspices* est effectivement permise et approuvée par la cour impériale.

D'autre part, la deuxième phrase du paragraphe introductif laisse l'impression que le recours aux *haruspices* et à leurs interprétations soit permis, et cela à tous les individus et pour d'autres occasions aussi, les sacrifices domestiques étant les seuls prohibés. Qui plus est, l'obligation de se servir des *haruspices* en cas de présages inquiétants liés à des bâtiments publics et au palais est obligatoire, confirmée aussi dans la constitution.

Cette attitude vis-à-vis de la tradition sacrée païenne n'est pas surprenante, puisque, malgré l'édit de Milan de 313 (autorisation de confesser le christianisme) et la politique religieuse de Constantin<sup>21</sup>, le pouvoir de l'empereur reste, dans la période à venir, inextricablement lié (jusqu'à Théodotius I) à son rôle de *Pontifex maximus* et, par conséquent, il a le devoir d'assurer le respect officiel des traditions païennes qui garantissent la prospérité de l'État et du peuple romain.

Rappelant le rôle traditionnel des prêtres nommés *haruspices* dans l'interprétation des signes défavorables et la mise en œuvre des actions sacrées nécessaires, Constantin suit la tradition du contrôle par l'État des prédictions des prêtres païens, tradition qui remontait à la République romaine et dont le

<sup>20</sup> Les *haruspices* sont une *collegia* des plus anciennes du paganisme romain, d'origine étrusque, et désignent l'art divinatoire de lire dans les entrailles d'un animal sacrifié, des viscères d'oiseaux, des véscicules de volaille pour en tirer des présages quant à l'avenir ou à une décision à prendre ; voir la monographie de M.L. Haack, *Les haruspices dans le monde romain*, Bordeaux 2003.

<sup>21</sup> Voir B. Lançon, *La politique religieuse de Constantin*, chapitre IV, [in:] idem, *Constantin* (306-337), Paris 1998, pp. 74-86 ; voir aussi nos articles : M. Novkirishka-Stoyanova, « L'édit de Milan et la législation religieuse de l'empereur Constantin », [in:] *La tolérance religieuse dans l'Antiquité. Articles et rapports sur un projet scientifique de la Faculté de droit de l'Université de Plovdiv « Paisii Hilendarski »*, Sofia 2014, pp. 46-70 et *Le droit romain et la tolérance religieuse au début du quatrième siècle*, « Law Journal of NBU » (2013) – [http://www.nbu.bg/PUBLIC/IMAGES/File/departamenti/law/lawjournal2013/decemvri/3\\_Law\\_Journal-1.pdf](http://www.nbu.bg/PUBLIC/IMAGES/File/departamenti/law/lawjournal2013/decemvri/3_Law_Journal-1.pdf) [19.02.2020] et la bibliographie y citée.



rôle était renforcé à l'époque du Principat. Cet acte révèle le désir de l'empereur de prendre en compte les sentiments et les humeurs de la partie païenne de la population, encore très influente parmi l'aristocratie et dans l'armée, et d'empêcher l'interprétation des « signes » d'une manière défavorable à la stabilité de son pouvoir.

Quant au premier paragraphe de la constitution en question que l'on pourrait, sous réserve, associer à la problématique religieuse, il y a lieu de supposer qu'elle est émise pour répondre à une question de Maxim, à sa propre initiative, ou bien en rapport avec des plaintes des individus. La réponse de l'empereur est bien laconique et ne permet pas de dégager la question posée. Au premier abord, on a l'impression qu'il s'agit d'une simple communication concernant un rapport établi par Maxim et adressé à Héraklion, tribun et magistrat de la chancellerie impériale, rapport dont l'empereur lui-même a été saisi. On pourrait aussi supposer que Maxim, étant tout de même un fonctionnaire impérial, est chargé d'analyser, à l'intention de l'empereur, les informations relatives aux questions posées ou bien celles importantes pour la gouvernance de l'Empire.

Cependant, une lecture plus attentive révèle qu'il était question de spectacles publics, donnés dans l'amphithéâtre, et de leur influence<sup>22</sup>. Vers le début du IV<sup>e</sup> siècle, différentes représentations évoquant le passé païen étaient présentées dans les amphithéâtres, puisque la période précédente avait connu des persécutions des chrétiens et la mort de nombreuses personnes confessant la religion prohibée.

La communication et l'éclaircissement, adressés à Maxim, pourraient être interprétés dans deux directions – d'une part, l'influence tout à fait néfaste et l'importance païenne de ces représentations, et de l'autre, l'utilité d'une certaine tolérance dans le but de préserver les anciennes coutumes sociales et culturelles de la population, ces spectacles pouvant aussi baisser les tensions provoquées par l'introduction des nouvelles croyances religieuses qui prônaient la restriction des anciens cultes.

Étant donné que la constitution a été établie à Serdica, on aurait pu également penser à un certain lien avec l'amphithéâtre existant dans la ville, situé dans sa partie centrale, à 300 m de la porte Est de l'ancienne Serdica<sup>23</sup> ; or, le

---

<sup>22</sup> C'est ainsi que l'on appelait les bâtiments où avaient lieu différents spectacles (combats de gladiateurs, combats avec des animaux sauvages et d'autres) en forme d'arène ....., clôturée avec podium, derrière laquelle sont disposées les places des spectateurs ; voir J.C. Golvin, *L'amphithéâtre romain. Essai sur la théorisation de sa forme et de ses fonctions*, Paris 1988 ; F. Dugast, *Spectacles et édifices de spectacles dans l'Antiquité tardive : la mémoire prise en défaut*, „Antiquité tardive” 15 (2007), pp. 11-20.

<sup>23</sup> L'amphithéâtre de Serdica est un complexe de quelques bâtiments antiques importants – un théâtre romain daté de la fin du II<sup>e</sup> et du début du III<sup>e</sup> siècle et un amphithéâtre daté de la fin du III<sup>e</sup> et du début du IV<sup>e</sup> siècle. Cette combinaison est unique à l'échelle mondiale. On considère qu'il a été bâti à l'époque de Dioclétien comme édifice public, destiné à des processions militaires, des di-

destinataire de la constitution étant Maxim, on s'incline plutôt à supposer qu'il s'agirait probablement de l'amphithéâtre de Rome.

**L'autre constitution de Serdica (CTh 16.2.7)** exprime les positions prises à l'égard de la religion et, comme on pourrait s'y attendre, s'inscrit entièrement dans l'esprit constantinien de promotion et de protection du christianisme. Elle est plus tardive (datée du 5 février 330) et offre une protection spéciale aux *lectores divinatorum apicum et hypodiaconi ceterique clerici ...*, en leur accordant un privilège particulier lors de leur convocation au tribunal.

**CTh. 16.2.7. Imp. Constantinus a. Valentino consulari Numidiae.**

*Lectores divinatorum apicum et hypodiaconi ceterique clerici, qui per iniuriam haereticorum ad curiam devocati sunt, absolvantur et de cetero ad similitudinem orientis minime ad curias devocentur, sed immunitate plenissima potiantur.*

**Dat. non. feb. Serdica Gallicano et Symmacho cons. (330 febr. 5).**

La constitution est adressée à Valentino désigné comme *consular Numidiae*. Ce poste pourrait être interprété comme gouverneur (avec le pouvoir de pro-consul) de Numidie et tient compte du statut particulier de cette province romaine. Dans le système de la tétrarchie après la réforme de Dioclétien, Numidie (*Numidia*) est une des sept provinces du diocèse d'Afrique, *Numidia Sirtensis*, appelée plus tard, après la séparation, *Numidia militaris*. La province est christianisée dès le II<sup>e</sup> siècle, mais c'est le donatisme qui s'y répand. C'est en ce sens, en tenant compte de la politique concrète en 330 vis-à-vis du donatisme, qu'il faut comprendre l'instruction spéciale de l'empereur relative à l'application des immunités à l'égard des prêtres.

La constitution fait partie du 2<sup>e</sup> titre du livre XVI du Code de Théodose, intitulé *De episcopis, ecclesiis et clericis* et consacré au statut, aux privilèges, immunités et engagements des évêques, des églises et des religieux. La place des religieux comme une couche sociale à part, avec un statut juridique défini, est clairement affirmée. Cela correspond à la nouvelle orientation politico-religieuse de l'Empire qui, dès 321 (selon certains auteurs dès 326), commence à accorder différents privilèges aux personnes confessant la foi catholique (*Catholica lex* – dans le sens de l'acceptation officielle et l'affirmation du christianisme à cette époque), à savoir : l'immunité juridique et fiscale, la libération de charges publiques, un ordre spécial de testaments, des privilèges pour dons, héritages et autres.

Dans ce cas, l'empereur accorde une sorte d'immunité à toutes les catégories de personnes religieuses, plus spécialement à certains postes supérieurs – les

---

vertissements tels que la chasse aux animaux sauvages et à des combats de gladiateurs ; il a été élargi et rénové au temps de Constantin. On suppose qu'à la fin du IV<sup>e</sup> siècle, il perd son importance suite à la prohibition totale des cultes et des jeux païens par l'empereur Théodose I.

lecteurs (personnes qui lisent l'Évangile) et les sous-diacres. Dans la catégorie générale de "clerici" sont inclus aussi bien les catholiques que les donatistes qui s'opposent aux hérétiques. C'est là l'importance de la constitution – elle se réfère à toutes les personnes liées à la confession chrétienne reconnue par l'État.

On peut admettre que le privilège était accordé pour toute affaire qui demande la comparution au tribunal, et non seulement pour les procès spéciaux devant une juridiction ecclésiastique ou pour des procès contre les hérétiques. Le privilège est visiblement établi pour les provinces de l'Est, puisque l'empereur se réfère expressément à son existence et c'est sur cette base qu'il donne l'instruction au gouverneur de Numidie de l'appliquer dans sa province aussi. De ce point de vue, la constitution a le caractère d'*epistula*.

**La troisième constitution impériale éditée à Serdica le 30 avril 311** ne figure pas dans les codifications officielles des empereurs Theodosius et Justinian (Code Théodosien et Code Justinien). Elle est connue grâce aux textes de Lactance et d'Eusèbe de Césarée<sup>24</sup>. Elle revêt cependant une importance exceptionnelle pour la consécration du christianisme, d'abord comme la religion légale et égale aux autres cultes de l'Empire romain, et plus tard comme religion officielle de l'État. Il s'agit de « l'édit de tolérance », connu sous cette appellation par des romanistes, une constitution émise par l'empereur Galère peu avant sa mort à Serdica au mois de mai 311. En ce sens, cette appellation n'est pas authentique, étant le fruit d'une appréciation scientifique de la tolérance qu'elle proclame à l'égard de la religion chrétienne après des années de persécutions brutales des chrétiens à la fin du III<sup>e</sup> et au début du IV<sup>e</sup> siècles<sup>25</sup>.

Cette constitution nous est parvenue à travers l'ouvrage de l'historien ecclésiastique Lactantius intitulé *De la mort des persécuteurs des chrétiens* (Lactantius,

<sup>24</sup> Voir le texte latin: Lact., De mort. persecut., XXXIV.1-5 [in:] Lactantius, *De Mortibus Persecutorum*, J.L. Creed, ed. and trans. Oxford, Clarendon, 1984, avec une traduction en anglais sur le site <http://people.ucalgary.ca/~vandersp/Courses/texts/lactant/lactpers.html> [19.02.2020], de même que dans l'édition française : Lactantius Lucius Caecilius Firmianus, *De la mort des persécuteurs*, Introd., texte critique et traduction de J. Moreau, vol. 1-2, Paris 1954, et la traduction française sur le site <http://remacle.org/bloodwolf/eglise/lactance/persecuteurs.htm> [19.02.2020]. Voir aussi le texte latin Euseb., Hist. eccles., VIII.17.3-10 [in:] Eusebius of Caesarea, *Historia Ecclesiastica* (Ecclesiastical History. Vol. II, Books 6-10, Loeb Classical Library 154, Harvard 1932 ; avec la traduction anglaise sur le site <http://www.newadvent.org/fathers/2501.htm> [19.02.2020], en grec sur le site [http://www.documentacatholicaomnia.eu/03d/0265-0339,\\_Eusebius\\_Caesariensis,\\_Historia\\_Ecclesiastica,\\_GR.pdf](http://www.documentacatholicaomnia.eu/03d/0265-0339,_Eusebius_Caesariensis,_Historia_Ecclesiastica,_GR.pdf) [19.02.2020]; traduction française Eusèbe, *Histoire ecclésiastique* (324), Paris 1974-1994.

<sup>25</sup> Pour une analyse plus approfondie de cette constitution, voir nos articles : M. Novkirishka-Stoyanova, *Legal aspects of the Serdica Edict of Emperor Galerius (30 avril 311 AD)*, [in:] *Serdica Edict (311 AD): Concepts and Realizations of the Idea of Religious Toleration*, Eds. V. Vachkova and D. Dimitrov. Sofia, 2013, pp. 27-48 et *L'édit de Serdica de l'empereur Galerius du 30 avril 311*, „Revista General de Derecho romano” 20 (2013)- [http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id=11](http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=11) [19.02.2020].

*De Mortibus persecutorum*, 34, 1-5). Elle est également reprise dans *L'histoire ecclésiastique* d'Eusebius de Caesarea<sup>26</sup>. Voilà le texte latin :

**Lactantius, De Mortibus persecutorum, XXXIV, 1.** «*Inter cetera quae pro rei publicae semper commodis atque utilitate disponimus, nos quidem volueramus antehac iuxta leges veteres et publicam disciplinam Romanorum cuncta corrigere atque id providere, ut etiam Christiani, qui parentum suorum reliquerant sectam, ad bonas mentes redirent, 2. siquidem quadam ratione tanta eosdem Christianos voluntas invasisset et tanta stultitia occupasset, ut non illa veterum instituta sequerentur, quae forsitan primum parentas eorundem constituerant, sed pro arbitrio suo atque ut isdem erat libitum, ita sibimet leges facerent quas observarent, et per diversa loca varios populos congregarent. 3. Denique cum eiusmodi nostra iussio extitisset, ut ad veterum se instituta conferrent, multi periculo subiugati, multi etiam deturbati sunt. 4. Atque cum plurimi in proposito perseverarent ac videremus nec diis eosdem cultum ac religionem debitam exhibere nec Christianorum deum observare, contemplatione mitissimae nostrae clementiae intuentes et consuetudinem sempiternam, qua solemus cunctis hominibus veniam indulgere, promptissimam in his quoque indulgentiam nostram credidimus porrigendam. Ut denuo sint Christiani et conventicula sua componant, ita ut ne quid contra disciplinam agant. 5. <Per> aliam autem epistolam iudicibus significaturi sumus quid debeant observare. Unde iuxta hanc indulgentiam nostram debebunt deum suum orare pro salute nostra et rei publicae ac sua, ut undique versum res publica praestetur incolumis et securi vivere in sedibus suis possint.*»

Moins connue, sinon par un cercle limité de spécialistes de l'histoire ecclésiastique et de l'histoire du Haut Empire romain, cette méconnaissance est due à de nombreuses circonstances, et surtout à l'édit de Milan des empereurs Constantin et Licinius, paru deux ans plus tard, dans lequel on reproduit partiellement son contenu, et qui est considéré habituellement comme l'acte initial de l'évolution chrétienne de l'Empire.

Or, la constitution de l'empereur Galère est très importante puisqu'elle témoigne de la volonté impériale de mettre fin aux persécutions des chrétiens de la part du pouvoir officiel. Elle démontre la position de ce pouvoir évoluée vers la tolérance pour cette religion dans le cadre de l'État cosmopolite.

---

<sup>26</sup> Voir le texte latin: Lact., *De mort. persecut.*, XXXIV.1-5, [in:] Lactantius, *De Mortibus Persecutorum*, J.L. Creed, ed. and trans. Oxford, Clarendon, 1984, avec une traduction en anglais sur le site <http://people.ucalgary.ca/~vandersp/Courses/texts/lactant/lactpers.html> [19.02.2020], de même que dans l'édition française Lucius Caecilius Firmianus Lactantius; J. Moreau, *De la mort.*, Paris, 1954, et la traduction française sur le site <http://remacle.org/bloodwolf/eglise/lactance/persecuteurs.htm> [19.02.2020]. Voir aussi le texte latin Euseb., *Hist.eccles.*, VIII.17.3-10, [in:] Eusebius of Caesarea, *Historia Ecclesiastica* (Ecclesiastical History. Vol. II, Books 6-10, Loeb Classical Library 154, Harvard 1932 ; avec la traduction anglaise sur le site <http://www.newadvent.org/fathers/2501.htm> [19.02.2020].

Le fait qu'elle a été émise précisément à Serdica, dans les environs de laquelle Galère est supposé être né.<sup>27</sup> et où il passe la dernière année avant sa mort, est aussi d'une certaine importance. L'examen du texte de cet acte normatif et de la situation dans laquelle il est édicté peuvent apporter des données supplémentaires sur l'ambiance historique à Serdica au début du IV<sup>e</sup> siècle, mais aussi sur le développement commun de l'Empire romain et la diffusion du christianisme qui, pour la première fois, conquiert d'importantes positions au sein de l'espace religieux d'un des plus puissants États de l'Antiquité tardive.

Le commentaire sur les questions juridiques ayant trait à l'interprétation de la constitution de l'empereur Galère de 311 ne peut pas rester en dehors de certains problèmes et précisions générales que l'on est amené à se poser. Ils sont dus aux opinions divergentes de certains historiens et théologiens au cours des siècles, et sont liés, soulignons-le, à l'interprétation du texte de l'édit lui-même, et avant cela à sa traduction.

Il est évident que Lactance avait accès à la chancellerie impériale à Nicomédie (Nikomedia) où se trouve l'archive impériale et où sont gardés les originaux des constitutions impériales. Il souligne sans aucun doute qu'il s'agit d'un édit, c'est-à-dire d'un acte d'empereur d'une importance normative, adressé à tous les sujets de l'Empire. Le texte même de l'édit de Serdica est donné chez Lactantius sous forme de citation, ce qui prouve encore l'authenticité du texte.

Après la constatation de l'épanouissement du christianisme dans l'Empire – une situation qui, de toute évidence, provoque la préoccupation de l'empereur et sa bienveillance (*contemplatione mitissimae nostrae clementiae intuentes et consuetudinem sempiternam, qua solemus cunctis hominibus veniam indulgere, promptissimam in his quoque indulgentiam nostram credidimus porrigendam*), on ordonne d'une manière claire et catégorique que les chrétiens aient la pleine liberté de leur confession : *Ut denuo sint Chrsitiani et conventicula sua componant, ita ut ne quid contra disciplinam agant*. Cette liberté est pourtant conditionnée – il est interdit de porter atteinte aux lois et à l'ordre public.

L'empereur envisage de donner des instructions concrètes aux juges et aux administrateurs pour l'application de l'édit (<Per> *aliam autem epistolam iudicibus significaturi sumus quid debeant observare.*). C'est un cas spécifique où un édit est suivi de lettres (*epistulae*) et c'est absolument nécessaire pour les procédures pénales en cours, la restitution des biens confisqués des églises chrétiennes, l'amnistie des prisonniers, etc. Malheureusement, Galère ne met

---

<sup>27</sup> Il y a des hypothèses qui nient Gamzigrad en Serbie (ancienne *Felix Romuliana*) comme ville natale de Galérius, mais l'indiquent comme le lieu de naissance de sa mère Romuliana. Voir V. Vatchkova, *Les pages blanches dans la mémoire culturelle bulgare*, Sofia 2010, p. 55 ss.

point ses plans en œuvre car il est mort quelques jours plus tard (le 5 mai 311, selon certains auteurs)<sup>28</sup>.

Le lieu de publication de la constitution de Galère suscite des discussions ; selon une opinion, elle se trouve à Nikomedia – la capitale temporaire de la partie orientale de l'Empire depuis Dioclétien<sup>29</sup>. Il est à préciser aussi qu'après la signature d'une constitution impériale, on ne procédait pas aussitôt à sa diffusion et sa mise en exécution. L'original devait être dûment préservé, et les copies légalisées et divulguées par la chancellerie impériale. De toute évidence, celle-ci se trouvait non pas à Serdica, mais à Nicomédie, et c'est de là que l'existence réelle de l'édit et son application sont parties. Selon le droit romain, la volonté de l'empereur exprimée dans une *constitutio principum* est égale à la loi ; aucune valeur juridique n'est attachée à l'endroit et à la façon dont cette volonté a été exprimée. Les formalités de l'enregistrement et de la divulgation des documents respectifs restent au second plan, bien qu'elles soient, sans conteste, bien organisées dans l'Empire et que les traditions orientales y contribuent considérablement.

La constitution de Galère donne une réglementation de base pour l'instauration du christianisme comme une religion légale dans l'Empire romain après des siècles de persécutions (ces dernières étant d'une intensité modérée, les plus sévères ayant lieu du début du IV<sup>e</sup> siècle et supposées être inspirées par Galère lui-même). Elle est réellement la base de la législation ultérieure sur la tolérance religieuse et le christianisme qui commence deux ans plus tard avec l'édit de Milan.

Sans entrer dans une grande discussion sur la vraie existence d'une constitution, nommée plus tard « Edictum Mediolanense (édit de Milan) », on peut préciser que les textes des auteurs en question, Lactance et Eusèbe de Caesarea, ne donnent pas d'information sur un édit signé mutuellement par les deux *Augusti* : Constantin et Licinius. Une telle pratique législative n'existe point à l'époque. Il est dit, dans l'introduction du texte, que à l'arrivée à Nicomédie, capitale provisoire de l'Orient, Licinius a apporté « une lettre » au gouverneur de la province et il a ordonné sa publication :

«*Lactantius. De Mortibus Persecutorum XLVIII. 1. Licinius ... Nicomediam ingressus gratiam deo, cuius auxilio vicerat, retulit ac die Iduum Iuniarum Constantino atque ipso ter consulibus de resituenda ecclesia huius modi litteras ad praesidem datas proponi iussit.*».

<sup>28</sup> Sur Galère, voir B. Leadbetter, *Galerius and the Will of Diocletian*, London-New York, 2010 ; et la dissertation du même auteur : *Galerius and the Tetrarchy*, Sydney 1993.

<sup>29</sup> Le paragraphe suivant de Lactance est : XXXV. *Hoc edictum proponitur Nicomediae pridie Kalendas Maias ipso octies et Maximino iterum consulibus...* Voir son interprétation dans notre article : M. Novkirishka-Stoyanova, *L'édit de Serdica de l'empereur Galère du 30 avril 311*, *op. cit.*, p. 3 ss.

Cependant, s'il y avait eu un édit, alors Lactance et Eusèbe n'auraient pas manqué de le mentionner explicitement, comme c'était le cas pour l'édit de Galère. Il est plutôt raisonnable de supposer que la réunion des deux *Augusti* a été consacrée à la clarification de leurs politiques, aux actions communes à entreprendre et, comme le texte l'indique explicitement, à la situation des chrétiens qui était également abordée, parmi d'autres problèmes évoqués (*universa quae ad commoda et securitatem publicam pertinerent, in tractatu haberemus...*)

Cette lettre donne une information sur la rencontre des deux *Augusti* près de Milan (Mediolanum) et précise que le problème des chrétiens, surtout en Orient, doit être résolu par des mesures ordonnées – les mêmes dont on parle à la fin des dispositions de l'édit de Galère :

«*Cum feliciter tam ego [quam] Constantinus Augustus quam etiam ego Licinius Augustus apud Mediolanum invenissemus atque universa quae ad commoda et securitatem publicam pertinerent, in tractatu haberemus, haec inter cetera quae videbamus pluribus hominibus profutura, vel in primis ordinanda esse credidimus, quibus divinitatis reverentia continebatur, ut daremus et Christianis et omnibus liberam potestatem sequendi religionem quam quisque voluisset, quod quicquid <est> divinitatis in sede caelesti. Nobis atque omnibus qui sub potestate nostra sunt constituti, placatum ac propitium possit existere...*».

Le texte de la « lettre » est un vrai *mandatum* ou *epistula* qui proclame une amnistie totale et des ordonnances pour restituer les biens des chrétiens confisqués et dispersés parmi des tiers et pour leur assurer des conditions afin qu'ils puissent pratiquer leur religion calmement.

On pourrait procéder à une analyse comparative des deux textes, tâche qui dépasse largement les dimensions de cet article. Ce qui est certain, c'est que l'édit de Serdica de 311 ouvre la voie à la politique ultérieure de l'empereur Constantin à l'égard du christianisme et du développement futur de cette religion comme religion officielle et unique, promulguée dans les constitutions de Théodose le Grand à la fin du IV<sup>e</sup> siècle qui valent aussi bien pour l'Orient que pour l'Occident.

## 5. Conclusion

L'étude des constitutions impériales émises à Serdica, effectuée par l'équipe scientifique de la Faculté de Droit de l'Université de Sofia en coopération avec les collègues de la Chaire de Philologie classique, a d'abord tenté de présenter l'importance de la ville antique sur les fondements de laquelle s'élève la capitale actuelle de la Bulgarie. Qui plus est, elle apporte sa contribution à l'examen de la législation impériale à une période critique pour l'Empire romain – la fin du III<sup>e</sup> et le début du IV<sup>e</sup> siècle, période où, parmi les nombreux autres problèmes

auxquels il est confronté, le règlement de la question religieuse en tant qu'un pas important vers la stabilisation interne de l'État revêt une signification particulière.

Indépendamment du lieu de résidence des empereurs romains, l'État suit les traditions établies dans la législation, dans la préservation et l'organisation de l'exécution des constitutions. L'analyse des constitutions de Serdica nous donne des renseignements sur le travail stable de la chancellerie impériale et de ses unités mobiles qui accompagnent l'empereur dans tout l'Empire.

Les réformes dans la législation à différents niveaux, dans une période où ce processus n'est qu'une partie de l'activité normative, témoignent d'une bonne communication entre la population, l'administration et le pouvoir central. On ne devrait pas la surestimer, et pourtant, dans les conditions primitives de circulation de l'information à l'époque de l'Antiquité tardive, on peut la considérer comme remarquable. En ce sens, le fonctionnement global de l'appareil de l'État, la réaction à des problèmes d'envergure territoriale et personnelle différente constitue un bon exemple pour la gouvernance contemporaine, surtout dans les conditions de la mondialisation et de la création d'un droit unifié pour un immense territoire et pour une communauté de différents peuples.

### Bibliographie

- Arcaria F., *Le fonti di produzione del diritto romano. Epoca classica e postclassica*, Catania 2001.
- Arcaria F., *Referre ad principem. Contributo allo studio delle epistulae imperiales in eta classica*, Milano 2000.
- Bassanelli Sommariva G., «Leges generales» linee per una definizione, "SDHI" 82 (2016), p. 61-97.
- Bianchini M., *Caso concreto e «lex generalis». Per lo studio della tecnica e della politica normativa da Costantino a Teodosio II*, Milano 1979.
- Bianchini M., *Caso concreto e lex generalis*, Milano 1979.
- Coriat J.P., *Le prince législateur. La technique législative des Sevères et les méthodes de création du droit impérial à la fin de Principat*, Roma-Paris 1997.
- Coriat J.P., *Paligenèse des constitutions impériales. Histoire d'un projet et méthode pour le recueil de la législation du Principat*, „MEFRA” 101 (1989), pp. 873-923.
- Cortes Copete J.M., *Governing by dispatching letters: the hadrianic chancellery*, [in:] *Political communication in the Roman world*, ed. by C. Rosillo-Lopez, Leiden 2017, pp. 107-136.
- D'ors A., Martin F., *Propositio Libellorum*, "The American Journal of Philology" 100.1 (1979), pp. 111-124.
- Di Paola L., *Il cursus publicus in età tardoantica: storia di un servizio di stato tra conservazione e mutamento*, « Antiquité tardive », 24 (2016), pp. 57-80.
- Dugast F., *Spectacles et édifices de spectacles dans l'Antiquité tardive: la mémoire prise en défaut*, „Antiquité tardive” 15 (2007), pp. 11-20.
- Dupont C., *Constantin et les constitutions impériales*, [in:] *Studi in onore di Edoardo Volterra*, vol. 1, Mailand 1969-1970, pp. 549-569.
- Eusèbe, *Histoire ecclésiastique*, Paris 1974-1994.



- Eusebius of Caesarea, *Historia Ecclesiastica* (Ecclesiastical History. Vol. II, Books 6-10, Loeb Classical Library 154, Harvard 1932 <http://www.newadvent.org/fathers/2501.htm> [http://www.documentacatholicaomnia.eu/03d/0265-0339,\\_Eusebius\\_Caesariensis,\\_Historia\\_Ecclesiastica,\\_GR.pdf](http://www.documentacatholicaomnia.eu/03d/0265-0339,_Eusebius_Caesariensis,_Historia_Ecclesiastica,_GR.pdf) [19.02.2020].
- Feissel D., *Pétitions aux empereurs et formes du rescrit dans les sources documentaires de IV<sup>e</sup> au VI<sup>e</sup> siècle*, [in:] *La pétition à Byzance*, éd. D. Feissel. J. Gascou, Paris, 2004 (Centre de Recherche d'Histoire et Civilisation de Byzance; Monographies 14), pp. 33-62.
- Fusco S.A., *Constitutiones principum und Kodifikation in der Spatantike*, „Chiron” 4 (1974), pp. 609-628.
- Golvin J.C., *Lamphithéâtre romain. Essai sur la théorisation de sa forme et de ses fonctions*, Paris 1988.
- Haack M.L., *Les haruspices dans le monde romain*, Bordeaux 2003.
- Hauken T., *Petition and response. An epigraphic study of petition to roman emperors 181-249. Monographs from the Norwegian Institute at Athens*, Volume 2, Bergen 1998.
- <http://legalworld.bg/31659.milanskiat-edikt-utvyrdava-ravnopravieto-na-hristianstvoto.html> [19.02.2020].
- <http://www.law.uni-sofia.bg/LS/PL311/default.aspx> [19.02.2020].
- <https://bg-patriarshia.bg/news.php?id=44270> [19.02.2020].
- Kostova M., *Les statuts officiels et les degrés d'honneur dans l'administration de l'empereur Constantin*, [in:] *Императорски конституции издадени в Сердика. De constitutionibus principum Serdicae datis*, (éd.) Колектив, (en bulgare), Sofia 2012, pp. 259-274.
- Lactantius Lucius Caecilius Firmianus, *De la mort des persécuteurs*, Introd., texte critique et traduction de J. Moreau, vol. 1-2, Paris 1954 <http://remacle.org/bloodwolf/eglise/lactance/persecuteurs.htm> (.....) [19.02.2020].
- Lactantius, *De Mortibus Persecutorum*, J.L. Creed, ed. and trans., Oxford-Clarendon 1984 <http://people.ucalgary.ca/~vandersp/Courses/texts/lactant/lactpers.html>.
- Lançon B., *La politique religieuse de Constantin*, chapitre IV, [in :] Idem, *Constantin (306-337)*, Paris 1998, pp. 74-86.
- Leadbetter B., *Galerius and the Tetrarchy*, Sydney 1993.
- Leadbetter B., *Galerius and the Will of Diocletian*, London-New York 2010.
- Lemcke L., *Imperial transportation and communication from the third to the late fourth century: the golden age of the cursus publicus*, Bruxelles 2016.
- Marotta V., *Mandata principum*, Torino 1991.
- Materiali per una palinogenesi delle costituzioni tardo-imperiali*, Milano 1991.
- Mourgues J.L., *Les formules «rescripti» «recognovi» et les étapes de la rédaction des souscriptions impériales sous le Haut-empire romain*, «MEFRA” 107 (1995), pp. 255-300.
- Novkirishka-Stoyanova M., *Le droit romain et la tolérance religieuse au début du quatrième siècle*, «Law Journal of NBU» (2013) - [http://www.nbu.bg/PUBLIC/IMAGES/File/departamenti/law/lawjournal2013/decemvri/3\\_Law\\_Journal-1.pdf](http://www.nbu.bg/PUBLIC/IMAGES/File/departamenti/law/lawjournal2013/decemvri/3_Law_Journal-1.pdf)
- Novkirishka-Stoyanova M., *L'édit de Milan et la législation religieuse de l'empereur Constantin*, [in :] *La tolérance religieuse dans l'Antiquité. Articles et rapports sur un projet scientifique de la Faculté de droit de l'Université de Plovdiv «Paisii Hilendarski»*, Sofia, 2014, pp. 46-70.
- Novkirishka-Stoyanova M., *L'édit de Serdica de l'empereur Galerius du 30 avril 311*, „Revista General de Derecho romano” 20 (2013)- [http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id=11](http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=11) [19.02.2020].

- Novkirishka-Stoyanova M., *Legal aspects of the Serdica Edict of Emperor Galerius (30 avril 311 AD)*, [in:] *Serdica Edict (311 AD): Concepts and Realizations of the Idea of Religious Toleration*, Eds. V. Vachkova and D. Dimitrov. Sofia, 2013, pp. 27-48.
- Orestano R., *Il Note potere normativo degli imperatori e le costituzioni imperiali*, [in:] *Mélanges R.Orestano*, vol. I, Napoli 1988, pp. 215-308.
- Palazzolo N., *L'attività normativa del principe nelle sistematiche dei giuristi classici*, [in:] *La codificazione del diritto dall'antico al moderno*, Napoli 1998, pp. 263-284.
- Radulova L., *Serdica comme centre administratif de l'Empire romain (en bulgare)*, [in:] « De constitutionibus... », cit., pp. 247-258.
- Serdica Edict (311 AD): Concepts and Realizations of the Idea of Religious Toleration*, Eds. V. Vachkova and D. Dimitrov, Sofia 2013 [https://www.researchgate.net/profile/Vesselina\\_Vachkova/publication/283276956\\_Has\\_the\\_Edict\\_of\\_Serdica\\_been\\_forgotten/links/56302f0808ae76226de00fc6/Has-the-Edict-of-Serdica-been-forgotten.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Vesselina_Vachkova/publication/283276956_Has_the_Edict_of_Serdica_been_forgotten/links/56302f0808ae76226de00fc6/Has-the-Edict-of-Serdica-been-forgotten.pdf) [19.02.2020].
- Solidoro Maruotti L., *Costituzioni imperiali nel Tardo Antico*, „Labeo” 37 (1991), pp. 359-364.
- Talamanca M., *Lineamenti di storia del diritto romano*, 2. ed., Milano 1989.
- Turpin W., *Imperial Subscriptions and the Administration of Justice*, „The Journal of Roman Studies” 81 (1991), pp. 101-118.
- Vatchkova V., *Les pages blanches dans la mémoire culturelle bulgare*, Sofia 2010.
- Viden G., *The roman chancery tradition. Studies in the language of Codex Theodosianus and Cassiodorus'variae*, Goeteborg 1984.
- Voci P., *Sull'efficacia delle costituzioni imperiali*, I, *Dal Principato alla fine del IV secolo*, II, *Il V secolo*, [in:] *Studi di diritto romano*, vol. II, Padova, (1985) pp. 276-396.
- Williams W., *The Libellus Procedure and the Severan Papyri*, „The Journal of Roman Studies” 64 (1974) pp. 86-103.
- Императорски конституции издадени в Сердика. De constitutionibus principum Serdicae datis*, (éd.) Колектив, (en bulgare), Sofia 2012 - [https://unipress.bg/index.php?route=product/product&product\\_id=184](https://unipress.bg/index.php?route=product/product&product_id=184).
- Сильвестрова Е.В., *Lex generalis. Императорская конституция в системе источников греко-римского права V-X вв.н.э.*, Москва 2007.

Volume 18, Issue 3  
September 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2020-05-29  
accepted 2020-07-07



## Dochodzenie roszczenia z tytułu klauzuli abuzywnej na podstawie przepisów o nienależnym świadczeniu

### Pursuing claims under unfair contract terms on the basis of undue performance provisions

MACIEJ AURELIUSZ NYCZ

Okręgowa Rada Adwokacka w Krakowie  
ORCID: 0000-0002-1156-670X, [maciekan@gmail.com](mailto:maciekan@gmail.com)

**Citation:** Nycz, Maciej Aureliusz. 2020. Dochodzenie roszczenia z tytułu klauzuli abuzywnej na podstawie przepisów o nienależnym świadczeniu. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(3): 75–91. DOI: 10.25167/osap.2590.

**Abstract:** The article deals with the mutual relations between wrongful contractual provisions (unfair clauses) and undue performance. The former was introduced into the Polish civil law by an amendment made to the Polish Civil Code in connection with the 93/13/EC Directive entry into force. In turn, the institution of undue performance has long been recognised in Poland as the method of pursuing claims under the unfair clauses. Mutual relations of provisions pertaining to the above-mentioned notions still have not been thoroughly examined. Nonetheless, the simultaneous analysis of the provisions reinforces the statement that the undue performance claim may be useful in pursuing claims for enrichment arising from performance of service based on unfair clauses. To be exact, *condictio indebiti* claim shall be invoked to successfully pursue the claim. On the other hand, only a few scholars and courts deem so. The reason why this type of undue performance claim is applied lies within the pain of ineffectiveness for setting forth unfair clauses. Moreover, the provisions ought to be interpreted in a way that reflects the European Union law application.

**Keywords:** undue performance, wrongful contractual provisions, *condictio indebiti*, unfair clauses, unjustified enrichment

**Abstrakt:** Artykuł dotyczy wzajemnej relacji instytucji niedopuszczalnych postanowień umownych (klauzul abuzywnych) i nienależnego świadczenia. Pierwsza z nich została wprowadzona do polskiego prawa cywilnego poprzez nowelizację polskiego kodeksu cywilnego w związku z wejściem w życie dyrektywy 93/13/WE. Z kolei instytucja nienależnego świadczenia od

dawna uznawana jest za metodę dochodzenia roszczeń z tytułu klauzul abuzywnych w Polsce. Wzajemne relacje przepisów dotyczących wymienionych pojęć nie zostały jeszcze dokładnie zbadane. Niemniej jednak jednoczesna analiza tych przepisów wzmacnia stwierdzenie, że roszczenie o nienależne świadczenie może być użyteczne w dochodzeniu roszczeń o wzbogacenie wynikające z wykonania świadczenia na podstawie nieuczciwych klauzul. Dokładnie rzecz ujmując, w celu skutecznego dochodzenia roszczenia należy powołać się na *condictio indebiti*. Tak uważa jednak mniejszość. Powodem, dla którego właściwą podstawą dochodzenia roszczeń jest *condictio indebiti*, jest sankcja bezskuteczności zastrzeżenia klauzul abuzywnych. Ponadto przepisy powinny być tak interpretowane, aby uwzględnić kontekst unijny.

**Słowa kluczowe:** nienależne świadczenie, niedozwolone postanowienia umowne, *condictio indebiti*, klauzule abuzywne, bezpodstawne wzbogacenie

## 1. Wstęp

Ogromne tempo rozwoju gospodarczego i automatyzacja procesu zawierania umów doprowadziła do powstania godzącego w konsumenta zjawiska klauzul abuzywnych (nieuczciwych postanowień umownych). Aby z nim walczyć, w 2000 roku przyjęto ustawę<sup>1</sup> transponującą dyrektywę nr 93/13/EWG z 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich<sup>2</sup>. Przepisy transponujące pojawiły się w kodeksie cywilnym (dalej: KC) i wkrótce doczekały się wielu opracowań i orzeczeń<sup>3</sup>. Jednocześnie jedną z podstawowych instytucji polskiego prawa cywilnego jest bezpodstawne wzbogacenie, którego postacią jest nienależne świadczenie (art. 410 § 1 w zw. z art. 405 KC). W orzecznictwie uważa się, że może służyć zwrotowi świadczenia spełnionego w wykonaniu klauzuli abuzywnej.

Niemniej jednak, ze względu na niejednolite stanowisko orzecznictwa oraz niepewne w części stanowisko doktryny pojawia się niepewność co do sytuacji poszkodowanego. W związku z tym konieczne wydaje się ustalenie właściwej kondycji. Bez wskazania właściwej kondycji nie sposób przyjąć, że obowiązek zwrotu nienależnego świadczenia powstał (art. 410 KC). Dodatkowo na obowiązek zwrotu wpływają negatywne przesłanki, o których mowa w art. 411 KC. Wnioski wynikające z artykułu mogą wpłynąć na orzecznictwo, ujednocijając linię orzeczniczą, co przełoży się na większy stopień przewidywalności prawa. Oba te aspekty pozwolą na precyzyjniejsze określenie zakresu uprawnień konsumenta, a tym samym na podniesienie stopnia ochrony konsumenta. Problematyka nie ma więc wymiaru wyłącznie teoretycznego. Można wysunąć

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, Dz.U. z 2000 r., nr 22, poz. 271.

<sup>2</sup> L 095, 21/04/1993 P. 0029–0034, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 15, Tom 002, P. 288–293.

<sup>3</sup> J. Gudowski, *Kodeks cywilny: orzecznictwo, piśmiennictwo. T. 3, Zobowiązania*, cz. 1, Warszawa 2019, art. 385<sup>1</sup>–385<sup>3</sup>.

roboczą hipotezę, że właściwą kondykcją, na podstawie której następuje zwrot świadczenia z tytułu klauzuli abuzywnej, jest *condictio sine causa* (art. 410 KC). Wobec tego wykluczone jest powoływanie się na przesłankę negatywną zwrotu wzbogacenia, o której mowa w art. 411 pkt 1 KC, natomiast dopuszczalne jest wystąpienie Skarbu Państwa z roszczeniem z art. 412 KC wobec wzbogaconego.

## 2. Nienależne świadczenie

Analizę należy rozpocząć od wzmianki o instytucji nienależnego świadczenia. W literaturze przyjmuje się jednolicie, że jest to rodzaj bezpodstawnego wzbogacenia<sup>4</sup>. Owa bezpodstawność w przypadku nienależnego świadczenia jest skonkretyzowana i wyraża się w świadczeniu o cechach określonych w art. 410 § 2 KC<sup>5</sup>. Opis istoty nienależnego świadczenia nie będzie pełny bez krótkiego opisu samego pojęcia świadczenia. Jest nim zachowanie się dłużnika, które jest zgodne z treścią zobowiązania oraz interesem wierzyciela i ma za przedmiot rzecz lub inne dobro materialne. Na zachowanie owo składają się konkretne obowiązki (funkcjonalnie powiązane z długiem), mające za przedmiot sprecyzowane czynności<sup>6</sup>.

Tak zdefiniowane świadczenie będzie nienależne, gdy zajdzie jedna z sytuacji (kondykcji) opisanych w art. 410 § 2 KC. W skrócie, bezpodstawność wzbogacenia bada się poprzez ustalenie podstawy prawnej świadczenia, które skutkowało wzbogaceniem<sup>7</sup>. Żadna inna sytuacja nie będzie uprawniała do wniosku o jego nienależności. Podział na kondykcje jest rozłączny<sup>8</sup>. Nie można wobec tego powoływać się na więcej niż jedną kondykcję. Podział ten jest o tyle istotny, że

---

<sup>4</sup> P. Mostowik, [w:] *Prawo zobowiązań – część ogólna, System Prawa Prywatnego*, t. 6, red. A. Olejniczak, Warszawa 2018, s. 326–327; P. Księżak, *Bezpodstawne wzbogacenie*, Warszawa 2007, s. 9, 166; W. Dubis, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, P. Machnikowski, Warszawa 2018, komentarz do art. 410, Nb 1; K. Mularski, [w:] *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, red. M. Gutowski, Warszawa 2019, komentarz do art. 410, Nb 1; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, red. J. Gudowski, Warszawa 2018, komentarz do art. 410, teza 2; wyrok SA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2018 r., VI ACa 1653/16, Legalis.

<sup>5</sup> P. Księżak, *Bezpodstawne...*, s. 168–169; P. Księżak, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2019, komentarz do art. 410, teza 6; E. Łętowska, *Bezpodstawne wzbogacenie*, Warszawa 2000, s. 86–87; P. Mostowik, *op. cit.*, s. 357.

<sup>6</sup> Z. Banaszczyk, [w:] *System Prawa Prywatnego...*, s. 937, 962; T. Dybowski, A. Pyrzyńska, [w:] *Prawo zobowiązań – część ogólna, System Prawa Prywatnego*, t. 5, red. K. Osajda, Warszawa 2020, s. 201; W. Serda, *Nienależne świadczenie*, Warszawa 1988, s. 19; A. Klein, *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Wrocław 2005, s. 42–43, 68.

<sup>7</sup> W. Dubis, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb 1; P. Mostowik, *op. cit.*, s. 329.

<sup>8</sup> P. Księżak, *Bezpodstawne...*, s. 168; E. Łętowska, *Bezpodstawne...*, s. 87; W. Serda, *op. cit.*, s. 93; K. Pietrzykowski, [w:] *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–44910*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018, komentarz do art. 410, Nb 1; M. Sobczyk, *Condictio ob rem jako instrument prawny służący uzyskaniu zwrotu świadczenia spełnionego na poczet umowy przyrzeczonej*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 5, s. 52; wyrok SN z dnia 13 października 2011 r., V CSK 483/10, IC 2012, nr 10, s. 30.

różnią się one przesłankami (w przypadku *conditionis sine causa* błąd nie wyłącza roszczenia z art. 410 § 1 w zw. z art. 405 KC) i chwilą powstania roszczenia z tytułu nienależnego świadczenia<sup>9</sup>. W przypadku kondykcji z art. 410 § 2 zd. 1 KC (brak zobowiązania) za świadczenie poczytywać należy pozór świadczenia, czyli zbiór okoliczności, które uzasadniają w danym wypadku uznanie danego działania *solventis* za świadczenie<sup>10</sup>. W takim przypadku bowiem nie istnieje zobowiązanie, a więc brak elementu świadczenia. Ponadto w ramach nienależnego świadczenia dojść musi do wzbogacenia *accipientis* (i jednocześnie zubożenia *solventis*), które ocenia się wedle ogólnych reguł zawartych w art. 405–409 KC<sup>11</sup>. Wzbogacenie musi wiązać się z zubożeniem w taki sposób, że wynikną z tego samego źródła w postaci zdarzenia lub czynności prawnej<sup>12</sup>. Roszczenie z tytułu nienależnego świadczenia staje się wymagalne od momentu ziszczenia się przesłanek kondykcji. Termin przedawnienia jest sześćoletni (art. 118 KC) i tylko wyjątkowo można odmówić uwzględnienia zarzutu przedawnienia w razie sprzeczności podniesienia go z zasadami współżycia społecznego (art. 5 KC)<sup>13</sup>.

### 3. Przegląd kondykcji

Zgodnie z brzmieniem ustawy pierwszy przypadek, w którym świadczenie uznawane jest za nienależne, zachodzi, jeżeli ten, kto je spełnił, nie był w ogóle zobowiązany lub nie był zobowiązany względem osoby, której świadczył (art. 410 § 2 zd. 1 KC). Jest to najważniejszy, a także najczęstszy przypadek, w którym świadczenie staje się nienależne<sup>14</sup>. Spełnienie świadczenia rozumieć należy jako spełnienie jego pozorów. Jako przesłankę negatywną należy uznać wiedzę *solventis* o nieistnieniu zobowiązania (tzw. błąd)

---

<sup>9</sup> P. Księżak, *Bezpodstawne...*, s. 168.

<sup>10</sup> D. Fuchs, A. Malik, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna* (art. 353–534), red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018, komentarz do art. 405, teza 2; E. Łętowska, *Bezpodstawne...*, s. 86; W. Serda, *op. cit.*, s. 35; wyrok SN z dnia 11 września 1997 r., III CKN 162/97, LEX nr 31702.

<sup>11</sup> R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 410, teza 2; W. Dubis, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb 1; A. Ohanowicz, [w:] *System Prawa Cywilnego*, t. 3, cz. 1, red. Z. Radwański, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981, s. 489; E. Łętowska, *Bezpodstawne...*, s. 94; G. Karaszewski, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. P. Nazaruk, J. Ciszewski, Warszawa 2019, komentarz do art. 410, teza 12; K. Mularski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb 2; wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2017 r., I CSK 270/16, Legalis.

<sup>12</sup> P. Mostowik, *op. cit.*, s. 268–269; K. Pietrzykowski, *op. cit.*, komentarz do art. 405, Nb 9; E. Łętowska, *Bezpodstawne...*, s. 73–75, 94; P. Księżak, *Bezpodstawne...*, s. 120–121; A. Ohanowicz, *op. cit.*, s. 494; wyrok SN z dnia 7 lipca 2017 r., V CSK 629/16, Legalis.

<sup>13</sup> Wyrok TSUE z dnia 18 grudnia 2014 r., CA Consumer Finance, C-449/13, EU:C:2014:2464; wyrok SN z dnia 15 czerwca 2016 r., V CNP 55/15, www.sn.pl; wyrok SN z dnia 13 września 2012 r., V CSK 409/11, LEX nr 1230163.

<sup>14</sup> P. Księżak, *Bezpodstawne...*, s. 175.

z art. 411 pkt 1 KC<sup>15</sup>. Przesłanki *condictionis indebiti* nie zaktualizują się, jeżeli czynność prawna była nieważna, miała prowadzić do powstania podstawy prawnej czynności, ale nie doprowadziła, lub gdy podstawa prawna istniała, ale następnie wygasła<sup>16</sup>. Wskazuje się ponadto, że kondycja ta służy odzyskaniu świadczenia przed nastaniem warunku zawieszającego, które było od niego zależne<sup>17</sup>. Stwierdzić należy, że kondycją tą objęte są także takie przypadki, w których zobowiązaniowy stosunek prawny istnieje, lecz nie przewiduje świadczenia lub obowiązku zobowiązaniowego o treści pozoru świadczenia<sup>18</sup>.

*Condictio causa finita* zachodzi, gdy podstawa świadczenia następnie odpadła (art. 410 § 2 zd. 2 KC). Innymi słowy, jej przesłanki zostaną spełnione, jeśli w chwili spełnienia świadczenia zobowiązanie istniało, ale następnie przestało istnieć ze skutkiem *ex tunc*<sup>19</sup>. Jako przykłady sytuacji, w których będzie można wystąpić z roszczeniem opartym na *condictione causa finita*, podaje się wykonanie obowiązku umownego uzależnionego od warunku rozwiązującego<sup>20</sup> lub ziszczenie się przesłanek niweczających stosunek zobowiązaniowy<sup>21</sup>, uchylenie przepisu stanowiącego samodzielnie materialną podstawę świadczenia<sup>22</sup> lub

<sup>15</sup> P. Księżak, *Bezpodstawne...*, s. 175; P. Księżak, [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 410, tezy 25–27; W. Serda, *op. cit.*, s. 56; E. Łętowska, *Bezpodstawne...*, s. 95; W. Dubis, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb 3; P. Mostowik, *op. cit.*, s. 332; K. Mularski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb 9; K. Pietrzykowski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb 3; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 410, teza 5; wyrok SN z dnia 21 marca 2018 r., V CSK 215/17, LEX nr 2500431.

<sup>16</sup> P. Księżak, *Bezpodstawne...*, s. 175; P. Księżak, [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 410, tezy 27–29; W. Serda, *op. cit.*, s. 56–58; K. Pietrzykowski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb 3; wyrok SN z dnia 25 listopada 2015 r., IV CSK 29/15, LEX nr 1962541.

<sup>17</sup> W. Serda, *op. cit.*, s. 62; P. Księżak, *Bezpodstawne...*, s. 175; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 410, teza 6.

<sup>18</sup> W tym kierunku: D. Fuchs, A. Malik, *op. cit.*, komentarz do art. 410, teza 12; W. Serda, *op. cit.*, s. 57–58, 75–76; P. Księżak, *Bezpodstawne...*, s. 177; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 410, teza 7; A. Ohanowicz, *op. cit.*, s. 489.

<sup>19</sup> P. Księżak, *Bezpodstawne...*, s. 182; P. Księżak, [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 410, tezy 55 i 59; W. Serda, *op. cit.*, s. 79; E. Łętowska, *Bezpodstawne...*, s. 99; W. Dubis, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb 9; K. Mularski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb 13; K. Pietrzykowski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb 8; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 410, teza 12; A. Ohanowicz, *op. cit.*, s. 491; uchwała SN z 7 maja 2010 r., III CZP 26/2010, LEX nr 577305.

<sup>20</sup> P. Księżak, *Bezpodstawne...*, s. 184; P. Księżak, [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 410, teza 65; E. Łętowska, *Bezpodstawne...*, s. 101; W. Serda, *op. cit.*, s. 81; W. Dubis, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb 11; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 410, teza 13; A. Ohanowicz, *op. cit.*, s. 491.

<sup>21</sup> P. Księżak, *Bezpodstawne...*, s. 184; P. Księżak, [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 410, tezy 63, 65, 66, 68–72, 74; W. Dubis, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb 10–11; K. Mularski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb. 13; K. Pietrzykowski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb 8; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 410, teza 13; wyrok SN z dnia 9 października 1997 r., I CKN 263/97, Legalis.

<sup>22</sup> P. Księżak, [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 410, teza 73; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 410, teza 17; wyrok SN z dnia 4 grudnia 1987 r., III CZP 70/87, OSNCP 1988, nr 6, poz. 82.

bezskuteczność względną w razie braku potwierdzenia czynności przez podmiot do tego uprawniony<sup>23</sup>.

Następna kondykcja – *condictio ob rem* – stanowi lustrzane odbicie *condictionis causa finita*. Jej przesłanki zakładają uprzedni brak zobowiązania oraz wolę nawiązania stosunku zobowiązaniowego przez strony w przyszłości<sup>24</sup>. W ramach tej kondykcji świadczenia dokonuje się w celu uzyskania korzyści w postaci przyszłej wiarygodności przy zaliczeniu świadczenia na poczet przyszłego zobowiązania, które niekoniecznie musi mieć charakter ekwiwalentny<sup>25</sup>. Wola stron musi przyjąć postać porozumienia co do celu świadczenia, które nie przybiera postaci umowy<sup>26</sup>. Za przypadki objęte *condictionem ob rem* uznaje się w opinii większości przedświadczenie (świadczenie na poczet umowy niezawartej, której zawarcie jest objęte porozumieniem stron)<sup>27</sup>, skłanianie i oczekiwanie (zachowania w celu skłonienia odbiorcy świadczenia do określonego zachowania)<sup>28</sup> oraz celowe użycie (sprzeczne z celem używanie rzeczy darowanej)<sup>29</sup>.

W przypadku *condictionis sine causa* podstawą prawną roszczenia jest nieważność czynności prawnej, która nie uległa następczej konwalidacji ani

<sup>23</sup> P. Księżak, *Bezpodstawne...*, s. 189; P. Księżak, [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 410, teza 82.

<sup>24</sup> P. Księżak, *Bezpodstawne...*, s. 191; P. Księżak, [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 410, tezy 89 i 91; W. Serda, *op. cit.*, 92–96; E. Łętowska, *Bezpodstawne...*, s. 102; M. Sobczyk, *Condictio...*, s. 52–53; K. Mularski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb 14; K. Pietrzykowski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb 12; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 410, teza 18; A. Ohanowicz, *op. cit.*, s. 492; wyrok SN z dnia 17 stycznia 2002 r., III CKN 1500/00, OSNC 2002, Nr 11, poz. 140.

<sup>25</sup> P. Księżak, [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 410, teza 89; M. Sobczyk, *Condictio...*, s. 52; *idem*, *Problem wykładni „celu świadczenia” w rozumieniu art. 410 § 2 polskiego kodeksu cywilnego – argumenty historyka prawa rzymskiego*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2018, nr 2, s. 218–220; K. Pietrzykowski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb 13; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 410, tezy 18 i 23; wyrok SN z dnia 13 października 2011 r., V CSK 483/10, cyt. wyżej; wyrok SN z dnia 17 stycznia 2002 r., III CKN 1500/00, cyt. wyżej.

<sup>26</sup> P. Księżak, *Bezpodstawne...*, s. 193; P. Księżak, [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 410, teza 95; E. Łętowska, *Bezpodstawne...*, s. 101–102; W. Serda, *op. cit.*, s. 95–96; M. Sobczyk, *Condictio...*, s. 52–53; M. Sobczyk, *Problem...*, s. 218–219; K. Mularski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb. 15; K. Pietrzykowski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb 14; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 410, teza 20; wyrok SN z dnia 17 stycznia 2002 r., III CKN 1500/00, cyt. wyżej.

<sup>27</sup> P. Księżak, *Bezpodstawne...*, s. 193–194; P. Księżak, [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 410, teza 97; E. Łętowska, *Bezpodstawne...*, s. 102; W. Serda, *op. cit.*, s. 98; K. Mularski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb 16; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 410, teza 21; A. Ohanowicz, *op. cit.*, s. 492; wyrok SN z dnia 30 lipca 1974 r., I CR 399/74, Legalis.

<sup>28</sup> P. Księżak, *Bezpodstawne...*, s. 195; P. Księżak, [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 410, teza 99; E. Łętowska, *Bezpodstawne...*, s. 109; W. Serda, *op. cit.*, s. 101; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 410, teza 22; wyrok SN z dnia 18 stycznia 2017 r., V CSK 198/16, niepubl.

<sup>29</sup> E. Łętowska, *Bezpodstawne...*, s. 109–110; W. Serda, *op. cit.*, s. 110; K. Pietrzykowski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb 16; wyrok SN z dnia 17 czerwca 2009 r., IV CSK 48/09, MoP 2009, Nr 14, s. 748.



konwersji (art. 410 § 2 zd. 4 KC)<sup>30</sup>. Nieważność czynności prawnej musi mieć charakter bezwzględny. W związku z tym warto pamiętać, że taką nieważnością nie jest wzruszalność czynności prawnej (nieważność względna). W jej przypadku poszkodowanemu służy *condictio causa finita*<sup>31</sup>. Tak samo *condictio sine causa* nie powstanie w wypadku wykonania pozoru świadczenia na podstawie postanowienia umownego względnie bezskutecznego<sup>32</sup>.

Po syntetycznym przedstawieniu problematyki nienależnego świadczenia przejść należy do zagadnienia klauzul abuzywnych.

#### 4. Klauzule abuzywne

Klauzule abuzywne to postanowienia umowy zawieranej z konsumentem niezgodnione indywidualnie, które nie wiążą konsumenta ze względu na to, iż kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy (niedozwolone postanowienia umowne; art. 385<sup>1</sup> § 1 KC)<sup>33</sup>. Przepisy te stosuje się wyłącznie do obrotu B2C (przedsiębiorca–konsument)<sup>34</sup>. Termin „klauzula” oznacza postanowienie umowne, które zawiera opis jednego zachowania będącego częścią długu, a który wynika z zawartej umowy<sup>35</sup>. Może być ona zawarta we wzorcu, przejęta ze wzorca do umowy lub narzucona przez przedsiębiorcę i włączona do umowy<sup>36</sup>. Za indywidualnie niezgodnioną klauzulę uznaje się taką, na brzmienie której konsument nie miał rzeczywistego i nieograniczonego wpływu<sup>37</sup>. Domniemywa się, że postano-

<sup>30</sup> P. Księżak, *Bezpodstawne...*, s. 198–199; P. Księżak, [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 410, teza 104; W. Serda, *op. cit.*, s. 114–115; E. Łętowska, *Bezpodstawne...*, s. 97–98; K. Mularski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb. 23; K. Pietrzykowski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb. 17; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 410, tezy 26 i 28; wyrok SA w Krakowie z dnia 16 września 2014 r., I ACa 729/14, Legalis.

<sup>31</sup> P. Księżak, *Bezpodstawne...*, s. 199; P. Księżak, [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 410, teza 105; W. Serda, *op. cit.*, s. 114–115; E. Łętowska, *Bezpodstawne...*, s. 97–98; K. Pietrzykowski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, Nb. 17.

<sup>32</sup> W. Serda, *op. cit.*, s. 116; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 410, teza 26.

<sup>33</sup> M. Skory, *Klauzule abuzywne w polskim prawie ochrony konsumenta*, Kraków 2005, s. 106 i nast.

<sup>34</sup> M. Bednarek, *Wzorce umów w prawie polskim*, Warszawa 2005, s. 156.

<sup>35</sup> W. Popiołek, [w:] *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–449<sup>10</sup>*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2018, komentarz do art. 385<sup>1</sup>, Nb. 3; B. Wyżykowski, *Skutki uznania abuzywności postanowienia umowy w kontroli incydentalnej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 8, s. 88–90; M. Skory, *op. cit.*, s. 113; wyrok SN z dnia 20 września 2007 r., II CSK 244/07, Legalis.

<sup>36</sup> M. Bednarek, *op. cit.*, s. 174; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 385<sup>1</sup>, tezy 4, 10; W. Popiołek, *op. cit.*, komentarz do art. 385<sup>1</sup>, Nb. 3; E. Łętowska, [w:] red. E. Łętowska, *Prawo zobowiązań – część ogólna, System Prawa Prywatnego*, t. 5, Warszawa 2013, s. 761.

<sup>37</sup> R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 385<sup>1</sup>, tezy 9, 11; W. Popiołek, *op. cit.*, komentarz do art. 385<sup>1</sup>, Nb. 7; K. Zagrobelny, [w:] *Kodeks cywilny...*, Warszawa 2019, komentarz do art. 385<sup>1</sup>, Nb. 6; E. Łętowska [w:] *Prawo...*, s. 757; M. Skory, *op. cit.*, s. 132–133.

wienia umowy przejęte ze wzorca umownego są indywidualnie nieuzgodnione (art. 385<sup>1</sup> § 3 KC)<sup>38</sup>. Aby klauzulę uznać za abuzywną, musi ponadto naruszać dobre obyczaje (zasady współżycia społecznego) i interesy konsumenta w sposób rażący<sup>39</sup>. W razie, gdy klauzula określa główne świadczenia stron (przedmiot umowy), postanowienie takie może być uznane za nieuczciwe jeśli zostało niejasno sformułowane, a interpretacja na korzyść konsumenta zawodzi (art. 385<sup>1</sup> § 1 KC)<sup>40</sup>.

Większość doktryny za właściwą sankcją zastrzeżenia klauzuli abuzywnej uznaje sankcję bezskuteczności *sensu stricto*. Sankcja ta działa *ex lege* i *ex tunc*. Czynność prawna jest więc ważna, ale nie wywołuje żadnych skutków prawnych<sup>41</sup>. Działa ona jednostronnie – przedsiębiorca pozostaje klauzulą abuzywną związany, natomiast nie wiąże ona konsumenta<sup>42</sup>. Pozostaje to w zgodzie z prawem unijnym, które przewiduje jedynie skutek sankcji (brak związania konsumenta klauzulą abuzywną), pozostawiając wybór sankcji państwom członkowskim<sup>43</sup>. W tym zakresie Polska nie odbiega od większości państw, w których także właściwą sankcją jest nieważność lub bezskuteczność<sup>44</sup>. Sankcja nieważności znajdzie zastosowanie w wypadku niemożności ustalenia woli stron ze względu na eliminację klauzul abuzywnych, obiektywnej niewykonalności umowy i zastrzeżenia klauzuli abuzywnej, która jest jednocześnie sprzeczna z ustawą lub zasadami współżycia społecznego<sup>45</sup>. Nie można dopuścić do bezskuteczności

<sup>38</sup> E. Łętowska, *Ochrona niektórych praw konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 108; M. Bednarek, *op. cit.*, s. 177.

<sup>39</sup> E. Łętowska, *Ochrona...*, s. 104; M. Bednarek, *op. cit.*, s. 178; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 385<sup>1</sup>, tezy 27–28, 32; W. Popiołek, *op. cit.*, komentarz do art. 385<sup>1</sup>, Nb 9; K. Zagrobelny [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 385<sup>1</sup>, Nb 5; E. Łętowska, [w:] *Prawo...*, s. 764–767.

<sup>40</sup> E. Łętowska, *Ochrona...*, s. 105; M. Bednarek, *op. cit.*, s. 170–171; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 385<sup>1</sup>, tezy 16–17; W. Popiołek, *op. cit.*, komentarz do art. 385<sup>1</sup>, Nb 12; K. Zagrobelny, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 385<sup>1</sup>, Nb. 5, 8; E. Łętowska, [w:] *Prawo...*, s. 757–758; A. Kołodziej, *Charakterystyka cywilnoprawnej sankcji niedozwolonych postanowień w umowach z konsumentami*, „Rejent” 2008, nr 12, s. 92, 94; B. Wyżykowski, *op. cit.*, s. 91; wyrok SN z dnia 22 stycznia 2016 r., I CSK 1049/14, OSNC 2016, Nr 11, poz. 134, s. 92.

<sup>41</sup> A. Kołodziej, *op. cit.*, s. 84–85, 88, 95; M. Bławat, K. Pasko, *O zakresie zachowania mocy wiążącej umowy po eliminacji klauzul abuzywnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2016, nr 3, s. 6, 9–10 (przeгляд stanowisk); M. Gutowski, *Bezskuteczność...*, s. 37, 39; *idem*, *Nieważność czynności prawnych*, Warszawa 2018, s. 64–66, 91; wyrok SN z dnia 8 września 2016 r., II CSK 750/15, Legalis 1555664.

<sup>42</sup> M. Gutowski, Z. Radwański, [w:] *Prawo cywilne – część ogólna, System Prawa Prywatnego*, t. 2..., s. 584–585; B. Wyżykowski, *op. cit.*, s. 79; R. Trzaskowski, *Skutki sprzeczności umów obligacyjnych z prawem*, Warszawa 2013, s. 602–603, 633–634; M. Skory, *op. cit.*, s. 186–187; M. Romanowski, *Życie...*, s. 56–57.

<sup>43</sup> R. Trzaskowski, *Skutki sprzeczności umów obligacyjnych z prawem*, Warszawa 2013, s. 585–586, 590–595.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 586.

<sup>45</sup> W. Popiołek, *op. cit.*, komentarz do art. 385<sup>1</sup>, Nb 15; R. Trzaskowski [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 385<sup>1</sup>, tezy 49–50; E. Łętowska, [w:] *Prawo...*, s. 767; I. Karasek-Wojciechowicz, *Wpływ*

innych postanowień niż abuzywne (zob. art. 58 § 3 KC)<sup>46</sup>. Warto wspomnieć o tym, że konsument może się wyraźnie w sposób świadomy zgodzić na klauzule abuzywne, wyłączając sankcję bezskuteczności<sup>47</sup>. Ze względu na szeroki zakres uznania pozostawionego konsumentowi należy uznać powyższy warunek za potestatywny<sup>48</sup>. Od sankcji nieważności sankcja bezskuteczności *sensu stricto* różni się tym, że nie dotyczy reguł konstrukcyjnych czynności prawnych, nie wpływa na inne klauzule umowne (por. art. 58 § 3 KC) oraz działa tylko wobec jednej strony umowy, która z własnej woli może jednostronnie doprowadzić do uchylenia sankcji<sup>49</sup>.

## 5. Stanowisko doktryny i orzecnictwa

W doktrynie stanowiska swoje sformułowali tylko R. Trzaskowski<sup>50</sup> i K. Mularski<sup>51</sup>. R. Trzaskowski uważa, iż przypadek zastrzeżenia klauzuli abuzywniej należy uznać za *condictio indebiti*<sup>52</sup>. K. Mularski z kolei stwierdza, że jest to przypadek *condictio sine causa*. Konstatuje, że art. 385<sup>1</sup> KC stanowi *lex specialis* wobec art. 58 § 1–3 KC i w hipotetycznym wypadku braku przepisów o klauzulach abuzywnych umowa zawierająca je byłaby nieważna<sup>53</sup>.

W orzecnictwie wypowiedzi sądów najczęściej ograniczają się do stwierdzenia istnienia nienależnego świadczenia bez bliższego określenia właściwej kondycji dla roszczenia z tytułu klauzuli abuzywniej<sup>54</sup>. Niemniej jednak orzecznictwo jest

---

*niedozwolonego charakteru klauzuli na związanie stron umową*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018, nr 2, s. 49–52, 62–64; M. Bławat, K. Pasko, *op. cit.*, s. 9–10, 17–18, 20; B. Wyżykowski, *op. cit.*, s. 79, 81; M. Gutowski, *Nieważność...*, s. 103, 235–236; *idem*, *Bezskuteczność...*, s. 325; A. Kołodziej, *op. cit.*, s. 79–80; uchwała SN z 13 stycznia 2011 r., III CZP 119/10, OSNC 2011, Nr 9, poz. 95, s. 19; wyrok TSUE z dnia 30 kwietnia 2014 r., Árpád Kásler, Hajnalka Káslerné Rábai przeciw OTP Jelzálogbank Zrt., C-26/13, EU:C:2014:282.

<sup>46</sup> M. Bednarek, *op. cit.*, s. 187; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 385<sup>1</sup>, teza 44; W. Popiołek, *op. cit.*, komentarz do art. 385<sup>1</sup>, Nb. 21; E. Łętowska [w:] *Prawo...*, 767–768; I. Karasek-Wojciechowicz, *op. cit.*, s. 53–54; B. Wyżykowski, *op. cit.*, s. 80.

<sup>47</sup> M. Gutowski, *Bezskuteczność...*, s. 324; R. Trzaskowski, [w:] *Kodeks cywilny...*, komentarz do art. 385<sup>1</sup>, teza 46; M. Gutowski, Z. Radwański, *op. cit.*, s. 584–585; B. Wyżykowski, *op. cit.*, s. 78; wyrok TSUE z dnia 4 czerwca 2009, C-243/08, Pannon GSM Zrt. przeciw Erzsébet Sustikné Győrfi, ECLI:EU:C:2009:350.

<sup>48</sup> M. Chomiuk, *Spór o dopuszczalność zastrzegania warunku potestatywnego na tle obowiązujących regulacji warunku w Kodeksie cywilnym*, „Monitor Prawa Handlowego” 2012, nr 4, s. 34–35.

<sup>49</sup> M. Gutowski, *Nieważność...*, s. 408; R. Trzaskowski, *Skutki...*, s. 564.

<sup>50</sup> R. Trzaskowski, *Skutki...*, s. 602.

<sup>51</sup> K. Mularski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, teza E.1.

<sup>52</sup> R. Trzaskowski, *Skutki...*, s. 600–602.

<sup>53</sup> K. Mularski, *ibidem*; M. Skory, *op. cit.*, s. 162.

<sup>54</sup> Np. wyrok SO w Warszawie z dnia 15 maja 2018, XXVII Ca 1700/17, LEX nr 2669144; wyrok SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2018, VI C 1340/17, LEX nr 2501398;

o wiele bogatsze niż doktryna. Wyraża się poglądy zakładające, że roszczenie o wydanie korzyści z klauzuli abuzywnej to:

a) *condictio sine causa* albo *causa finita*<sup>55</sup>;

b) *condictio causa finita*<sup>56</sup>;

c) *condictio sine causa*<sup>57</sup>;

d) *condictio indebiti*<sup>58</sup>;

e) *condictio sine causa* (gdy sądy uznają, że właściwą sankcją jest nie bezskuteczność, a nieważność umowy; także w wypadku zbiegu sankcji bezskuteczności i nieważności, o której mowa wyżej)<sup>59</sup>.

## 6. Własne stanowisko

Przedstawienie własnego stanowiska należy rozpocząć od skomentowania stanowiska doktryny i orzecznictwa. Na samym początku uznać należy za błędne nieprzedstawienie przez R. Trzaskowskiego uzasadnienia swojego stanowiska.

---

wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 27 lutego 2018, I C 4902/17, LEX nr 2638447; wyrok SO w Warszawie z dnia 12 stycznia 2018, V Ca 1223/17, LEX nr 2491087; wyrok SO w Łodzi z dnia 15 grudnia 2017, III Ca 989/17, LEX nr 2484832.

<sup>55</sup> Wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 30 maja 2017, I C 667/17, LEX nr 2627923; wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 25 maja 2017, I C 4506/16, LEX nr 2638987; wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 2 lutego 2017, I C 3054/16, LEX nr 2484506; wyrok SO w Warszawie z dnia 28 marca 2017, V Ca 1418/16, LEX nr 2382103; wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 19 września 2016, I C 1522/16, LEX nr 2413363; wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 29 lipca 2016, I C 1129/16, LEX nr 2484459; wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 25 lutego 2016, I C 4315/15, LEX nr 2385030; wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 24 lutego 2016, I C 4367/15, LEX nr 2385008; wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 29 października 2015, I C 2371/15, LEX nr 2384829; wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 1 października 2015, I C 2174/15, LEX nr 2209393.

<sup>56</sup> Wyrok SO w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2018 r., V Ca 1615/17, LEX nr 2669154; wyrok SO w Gdańsku z dnia 25 czerwca 2018 r., III Ca 366/18, LEX nr 2537743; wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 25 lipca 2016, I C 1526/16, LEX nr 2385021; wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 22 października 2015, I C 1950/14, LEX nr 2419778; wyrok SO w Warszawie z dnia 30 maja 2019, XXVII Ca 229/18, LEX nr 2716839; wyrok SR w Gdyni z dnia 27 czerwca 2018, I C 1169/17, LEX nr 2557347; wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 26 listopada 2015, I C 3006/15, LEX nr 2419777.

<sup>57</sup> Wyrok SR w Wieluniu z dnia 26 czerwca 2018 r., I C 504/18, LEX nr 2610119; wyrok SA w Łodzi z dnia 30 kwietnia 2014 r., I ACa 1209/13, LEX nr 1496006; wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 6 lutego 2017, I C 3968/16, LEX nr 2528696; wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 31 marca 2017, I C 4873/16, LEX nr 2497504.

<sup>58</sup> Wyrok SO w Warszawie z dnia 9 października 2018, V Ca 2957/17, LEX nr 2603285; wyrok SO w Łodzi z dnia 22 czerwca 2017, III Ca 550/17, LEX nr 2386221.

<sup>59</sup> Wyrok SR w Wieluniu z dnia 26 czerwca 2018, I C 504/18, LEX nr 2610119; wyrok SO w Poznaniu z dnia 10 lipca 2018, XVIII C 1088/17, LEX nr 2587194; wyrok SO w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2016, III C 976/12, LEX nr 2107794; wyrok SO w Krakowie z dnia 12 grudnia 2017, I C 316/15, LEX nr 2429808.

Mimo braku przedstawienia przez niego uzasadnienia poglądu, że właściwą kondycją będzie *condictio indebiti*, można jednak dokonać weryfikacji tej tezy. *Condictio indebiti* zakłada brak elementu obowiązku składającego się na świadczenie, przy czym nie może być on rezultatem dokonania nieważnej czynności prawnej. Jak już wskazano, wadliwość czynności prawnej w przypadku zastrzeżenia klauzuli abuzywnej przybiera postać bezskuteczności *sensu stricto*. Wiąże się ona z niemożnością domagania się od konsumenta wykonania obowiązku wynikającego z klauzuli i koniecznością wykonania go przez przedsiębiorcę. Z tego względu wykluczona jest *condictio sine causa*, której nie stosuje się do czynności ważnych, ale bezskutecznych. Przeanalizować należy także pogląd K. Mularskiego<sup>60</sup> zakładający, że przepisy art. 385<sup>1</sup> i 410 KC powinny być interpretowane systemowo, co ma przemawiać za uznaniem *condictionis sine causa* za podstawę roszczenia. Prawdą jest, że klauzula abuzywna musi być sprzeczna z zasadami współżycia społecznego w sposób kwalifikowany, a mianowicie musi naruszać rażąco interes konsumenta. Jeżeli przepisy o klauzulach abuzywnych nie obowiązywałyby należałoby taką klauzulę (lub nawet całą umowę) uznać za nieważną na mocy art. 58 § 2 w zw. § 3 KC. Idąc tą drogą, autor z analizy hierarchicznej struktury norm prawnych wyciąga wnioski o hierarchicznej strukturze postaci wadliwości w prawie cywilnym, co jawi się jako zabieg niedopuszczalny. Pomija także aspekt wykładni literalnej – przepis art. 410 § 2 zd. 4 KC nie może być wykładany w ten sposób, że nieważność zrównuje się z innymi postaciami wadliwości (w tym wypadku bezskutecznością). Nie można więc uznać tego poglądu za prawidłowy.

Rozpatrując pogląd R. Trzaskowskiego, wskazać należy, że z jego przyjęciem może wiązać się ograniczona możliwość dochodzenia roszczenia przez poszkodowanego, bowiem wiedza *solventis* o tym, że nie jest do świadczenia zobowiązany, stanowi negatywną przesłankę kondycji (art. 411 pkt 1 KC). Należałoby więc przyjąć, że jeżeli konsument wiedziałby o abuzywności danej klauzuli, nie mógłby żądać zwrotu wzbogacenia. Znacząco osłabiałoby to pozycję konsumenta i mogłoby podważyć skuteczność prawa unijnego z tej racji, że możliwość kwestionowania klauzuli przez konsumenta nie jest uzależniona od stanu jego wiedzy (wręcz domniemywa się brak wiedzy konsumenta<sup>61</sup>). Nie są to jednak obawy uzasadnione. W takim wypadku należy zastosować interpretację przyjazną dla prawa unijnego i uznać, że negatywna przesłanka wiedzy konsumenta stanowi ucieśnienie kompetencji konsumenta do wyrażenia w sposób świadomy zgody na związanie klauzulą abuzywną<sup>62</sup>. Ocena, czy dana

<sup>60</sup> K. Mularski, *op. cit.*, komentarz do art. 410, teza E.1.

<sup>61</sup> 5 motyw dyrektywy 93/13/EWG.

<sup>62</sup> K. Działocha, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 296–299; wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, Dz.U. z 2005 r., Nr 86, poz. 744, s. 5757.

klauzula jest abuzywna, zależy wyłącznie od czynników obiektywnych, wobec czego niedopuszczalne jest uzależnianie zwrotu świadczenia od stanu wiedzy konsumenta, który jest czynnikiem subiektywnym. Tożsamo należy postąpić w razie zaktualizowania się innych przesłanek z art. 411 KC ze względu na zwiększoną ochronę konsumenta w prawie polskim (art. 76 Konstytucji RP<sup>63</sup>) oraz skuteczność prawa unijnego. Ponadto, jako że klauzula abuzywna jako taka musi być niezgodna z zasadami współżycia społecznego, nie będzie miała zastosowania przesłanka, o której mowa w art. 411 pkt 2 KC. Sąd poprzez odmowę uwzględnienia roszczenia na podstawie art. 411 KC następczo doprowadziłby do skuteczności klauzul abuzywnych, co jawi się jako niezgodne z prawem unijnym. W razie więc uznania danej klauzuli za abuzywną sąd nie jest uprawniony do zastosowania którejkolwiek przesłanki z art. 411 KC, chyba że konsument wyraźnie i świadomie zgodził się na zastrzeżenie klauzuli abuzywnej. Wobec powyższego pogląd R. Trzaskowskiego wydaje się najbardziej trafny. Dodać należy, że sześcioletni termin przedawnienia jako proceduralny ogranicza okres, w którym można dochodzić roszczenia, i w przeciwieństwie do przesłanek negatywnych z art. 411 KC sąd nie może odmówić uznania zarzutu przedawnienia na podstawie prawa unijnego<sup>64</sup>.

Zastanowić się należy jeszcze nad *condictione ob rem*. Powszechnie nie uznaje się jej za podstawę prawną roszczenia o zwrot nienależnego świadczenia z klauzuli abuzywnej. Jest to poprawne, gdyż mimo iż w momencie wykonywania pozoru świadczenia obowiązek świadczenia nie istnieje, nie powstanie on później. Konsument nie świadczy w celu powstania zobowiązania w przyszłości, tylko w celu spełnienia obowiązków wynikających pozornie z umowy. Tak samo konsument nie wykonuje pozoru świadczenia w celu skłonienia przedsiębiorcy do działania. Przedsiębiorca już w momencie zawarcia umowy zawierającej klauzule abuzywne jest skłoniony do działania w zakresie przewidzianym umową. W efekcie ta kondykcja nie będzie miała tu zastosowania.

W końcu godzi się zauważyć, że niekiedy *condictio causa finita* jest nietrafnie podawana jako podstawa prawna roszczenia o wydanie korzyści związanych z klauzulą abuzywną. Wynika to jednak najprawdopodobniej z niezrozumienia istoty sankcji bezskuteczności *ex tunc*. Skutkiem zastrzeżenia klauzuli abuzywnej jest niemożność powoływania się na nią od momentu jej zastrzeżenia. Skoro nie wiąże już w momencie jej zastrzeżenia, nie może ona następczo upaść. Ponadto

---

<sup>63</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>64</sup> Wyrok TSUE z dnia 18 grudnia 2014 r., CA Consumer Finance, C-449/13, EU:C:2014:2464; wyrok TSUE z dnia 5 marca 2020 r., OPR-Finance s.r.o. przeciwko GK, C-679/18, ECLI:EU:C:2020:167.

zauważyć wypada, że sankcją nie jest bezskuteczność zawieszona, gdyż klauzula abuzywna jest bezskuteczna z mocy prawa. Wyjątkowo natomiast konsument, działając świadomie, może zgodzić się na jej zastrzeżenie. Jeżeli sankcją byłaby bezskuteczność zawieszona, to sprzeciw konsumenta powodowałby nieważność zastrzeżenia takiej klauzuli. Jednakże nie stanowi on warunku rozwiązującego, gdyż działa wręcz przeciwnie – konwaliduje on bezskuteczną klauzulę, przez co zbliża się do warunku zawieszającego. Sprzeciw nie stanowi jednak warunku zawieszającego, gdyż jest to warunek potestatywny. Tym samym odrzucić należy pogląd, jakoby zastrzeżenie klauzuli abuzywnej prowadziło do powstania roszczenia kondykcyjnego opartego na *condictionem causa finita*. Wobec powyższego uznać należy za prawidłowy wniosek, że roszczenia z tytułu pozoru świadczenia wykonanego na podstawie klauzuli abuzywnej należy konstruować opierając się na *condictionem indebiti*. Warto dodać jednak, że jeśli klauzula abuzywna jest jednocześnie sprzeczna z ustawą (a więc jest nieważna), właściwą kondykcją będzie *condictio sine causa*, której podstawą prawną jest nieważność czynności prawnej zastrzeżenia klauzuli abuzywnej.

Warto w związku z powyższym dodać, że art. 412 KC nie znajdzie zastosowania z tego powodu, że jest to szczególny przypadek *condictionis sine causa*<sup>65</sup>. Nie jest więc dopuszczalne występowanie Skarbu Państwa z takim roszczeniem w przypadku sprawy dotyczącej klauzuli abuzywnej. Natomiast nie jest wykluczone, iż w wypadku sprzeczności klauzuli abuzywnej z prawem w rozumieniu art. 58 § 1 KC Skarb Państwa wystąpi z takim powództwem, gdyż w takim przypadku aktualizują się przesłanki roszczenia *condictio sine causa*.

## 7. Wnioski

Podsumowanie należy zacząć od stwierdzenia, iż roszczenie z tytułu nienależnego świadczenia występuje w paru rodzajach. W doktrynie i orzecznictwie określane są mianem kondykcji (*condictiones*). *Condictio indebiti* (art. 410 § 2 zd. 1 KC) określa się jako brak zobowiązania do świadczenia, który nie wynika z bezwzględnej nieważności czynności prawnej. Ta jest z kolei podstawą wykreowania przez ustawodawcę innej kondykcji, mianowicie *condictio sine causa* (art. 410 § 2 zd. 4 KC). W przypadku *condictionis causa finita* początkowo świadczenie jest spełniane w ramach ważnej czynności prawnej, natomiast później staje się nienależne wskutek upadku czynności prawnej. Natomiast w przypadku *condictionis ob rem* początkowo zobowiązanie nie powstaje, ale istnieje porozumienie stron niemające cech umowy co do powstania zobowiązania w przyszłości, do czego ostatecznie nie dochodzi.

---

<sup>65</sup> P. Księżak, [w:] *Kodeks...*, komentarz do art. 412, teza 1; K. Mularski, *op. cit.*, komentarz do art. 412, Nb 1; P. Mostowik, *op. cit.*, s. 357; K. Pietrzykowski, *op. cit.*, komentarz do art. 412, Nb. 1, 17; wyrok SR w Wołominie z dnia 20 lipca 2012 r., I C 394/10, LEX nr 2157267.

Cywilnoprawną sankcją zastrzeżenia klauzuli abuzywnej jest bezskuteczność jej zastrzeżenia w umowie lub wzorcu umownym (art. 385<sup>1</sup>–385<sup>2</sup> KC). Sankcja ta działa z mocy prawa i od momentu zastrzeżenia takiej klauzuli. Wobec tego należy uznać, że właściwą kondycją służącą poszkodowanemu klauzulą abuzywną jest *condictio indebiti*. Zauważyć wypada, że bezskuteczność nie jest bezwzględnie nieważnością, co dyskwalifikuje oparcie roszczenia o *conditionem sine causa*. Brak także porozumienia stron niebędącego umową, gdyż klauzule abuzywne zastrzegane są w ramach umowy; wykluczona jest *condictio ob rem*. Tak samo wykluczona jest *condictio causa finita*, jako że zastrzeżenie klauzuli abuzywnej jest bezskuteczne od momentu jej zastrzeżenia. Wstępna hipoteza nie została więc potwierdzona.

Wniosek taki ma znamienne konsekwencje. Po pierwsze, jedyną przesłanką negatywną roszczenia z tytułu nienależnego świadczenia będzie złożenie przez konsumenta w sposób świadomy oświadczenia, że akceptuje abuzywną klauzulę (art. 411 pkt 1 KC). Jeżeli bowiem konsument to uczyni, należy uznać, że powziął dostateczną wiedzę o niewiązaniu klauzuli i tym samym odrzucił możliwość żądania wydania wzbogacenia. Niewątpliwie zastosowanie nadal ma sześćoletni termin przedawnienia roszczenia (art. 118 KC). Po drugie, zastosowania nie znajdzie art. 412 KC, który stanowi szczególny przypadek *conditionis sine causa*, a nie *conditionis indebiti*. W końcu w razie sprzeczności klauzuli abuzywnej z prawem w rozumieniu art. 58 § 1 KC aktualizują się przesłanki *conditionis sine causa*, gdyż jest to nieważna czynność prawna.

Orzec należy, iż R. Trzaskowski poprawnie zidentyfikował roszczenie konsumenta wobec przedsiębiorcy o wydanie wzbogacenia jako *condictio indebiti*. Natomiast w orzecznictwie taki pogląd przyjmuje wyraźna mniejszość. Z jednej strony może się to wiązać z niezrozumieniem istoty sankcji bezskuteczności *sensu stricto*, a z drugiej – z dążeniem do udzielenia konsumentowi mocniejszej ochrony prawnej. O ile pierwszy pogląd wynika z braku wiedzy o różnicach między sankcjami, to drugi wynikać może z unikania przesłanki negatywnej błędu z art. 411 KC, której i tak się nie stosuje ze względu na prounijną jego wykładnię zaprezentowaną powyżej. Możliwe także, że sądy nie przywiązują wagi do określenia właściwej kondycji. Wobec tego konieczne wydaje się doprecyzowanie przepisu art. 385<sup>1</sup> § 1 KC w zakresie sankcji przewidzianej przez przepis w takim kierunku, aby wyraźnie ujmowała ją jako bezskuteczność zastrzeżenia postanowienia abuzywnego. Dokonano by tym samym ujednolicenia orzecznictwa oraz poprawiono by pozycję konsumenta z punktu widzenia pewności prawa.

## Bibliografia

### Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum



- konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Dyrektywa nr 93/13/EWG z 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, L 095, 21/04/1993 P. 0029–0034, Polskie wydanie specjalne: Rozdział 15, Tom 002, P. 288–293.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 ze zm.
- Ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, Dz.U. z 2000 r., Nr 22, poz. 271.

## Orzecznictwo

- Uchwała z dnia 13 stycznia 2011 r., III CZP 119/10, OSNC 2011, nr 9, poz. 95, s. 19.
- Wyrok SA w Krakowie z dnia 16 września 2014 r., I ACa 729/14, Legalis.
- Wyrok SA w Łodzi z dnia 30 kwietnia 2014 r., I ACa 1209/13, LEX nr 1496006.
- Wyrok SA w Łodzi z dnia 6 maja 2015 r., I ACa 315/15, LEX nr 1712687.
- Wyrok SA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2018 r., VI ACa 1653/16, Legalis.
- Wyrok SN z dnia 30 lipca 1974 r., I CR 399/74, Legalis.
- Wyrok SN z dnia 4 grudnia 1987 r., III CZP 70/87, OSNC 1988, nr 6, poz. 82.
- Wyrok SN z dnia 11 września 1997 r., III CKN 162/97, LEX nr 31702.
- Wyrok SN z dnia 9 października 1997 r., I CKN 263/97, Legalis.
- Wyrok SN z dnia 17 stycznia 2002 r., III CKN 1500/00, OSNC 2002, Nr 11, poz. 140.
- Wyrok SN z dnia 20 września 2007 r., II CSK 244/07, Legalis 162517.
- Wyrok SN z dnia 17 czerwca 2009 r., IV CSK 48/09, mop 2009, Nr 14, s. 748.
- Wyrok SN z dnia 13 października 2011 r., V CSK 483/10, IC 2012, nr 10, s. 30.
- Wyrok SN z dnia 13 września 2012 r., V CSK 409/11, LEX nr 1230163.
- Wyrok SN z dnia 25 listopada 2015 r., IV CSK 29/15, LEX nr 1962541.
- Wyrok SN z dnia 22 stycznia 2016 r., I CSK 1049/14, OSNC 2016, nr 11, poz. 134, s. 92.
- Wyrok SN z dnia 15 czerwca 2016 r., V CNP 55/15, www.sn.pl (dostęp: 10 kwietnia 2020).
- Wyrok SN z dnia 8 września 2016 r., II CSK 750/15, Legalis 1555664.
- Wyrok SN z dnia 18 stycznia 2017 r., V CSK 198/16, niepubl.
- Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2017 r., I CSK 270/16, Legalis.
- Wyrok SN z dnia 7 lipca 2017 r., V CSK 629/16, pub. Legalis.
- Wyrok SN z dnia 21 marca 2018 r., V CSK 215/17, LEX nr 2500431.
- Wyrok SO w Gdańsku z dnia 25 czerwca 2018 r., III Ca 366/18, LEX nr 2537743.
- Wyrok SO w Krakowie z dnia 12 grudnia 2017, I C 316/15, LEX nr 2429808.
- Wyrok SO w Łodzi z dnia 22 czerwca 2017, III Ca 550/17, LEX nr 238622.
- Wyrok SO w Łodzi z dnia 15 grudnia 2017, III Ca 989/17, LEX nr 2484832.
- Wyrok SO w Poznaniu z dnia 10 lipca 2018 r., XVIII C 1088/17, LEX nr 2587194.
- Wyrok SO w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2016, III C 976/12, LEX nr 2107794.
- Wyrok SO w Warszawie z dnia 28 marca 2017, V Ca 1418/16, LEX nr 2382103.
- Wyrok SO w Warszawie z dnia 12 stycznia 2018, V Ca 1223/17, LEX nr 2491087.
- Wyrok SO w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2018 r., V Ca 1615/17, LEX nr 2669154.

- Wyrok SO w Warszawie z dnia 15 maja 2018 r., XXVII Ca 1700/17, LEX nr 2669144.
- Wyrok SO w Warszawie z dnia 30 maja 2019 r., XXVII Ca 229/18, LEX nr 2716839.
- Wyrok SR w Gdyni z dnia 27 czerwca 2018, I C 1169/17, LEX nr 2557347.
- Wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 1 października 2015, I C 2174/15, LEX nr 2209393.
- Wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 22 października 2015 r., I C 1950/14, LEX nr 2419778.
- Wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 29 października 2015 r., I C 2371/15, LEX nr 2384829.
- Wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 26 listopada 2015 r., I C 3006/15, LEX nr 2419777.
- Wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 24 lutego 2016 r., I C 4367/15, LEX nr 2385008.
- Wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 25 lutego 2016 r., I C 4315/15, LEX nr 2385030.
- Wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 25 lipca 2016 r., I C 1526/16, LEX nr 2385021.
- Wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 29 lipca 2016 r., I C 1129/16, LEX nr 2484459.
- Wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 19 września 2016 r., I C 1522/16, LEX nr 2413363.
- Wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 2 lutego 2017 r., I C 3054/16, LEX nr 2484506.
- Wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 6 lutego 2017 r., I C 3968/16, LEX nr 2528696.
- Wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 31 marca 2017 r., I C 4873/16, LEX nr 2497504.
- Wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 25 maja 2017 r., I C 4506/16, LEX nr 2638987.
- Wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 30 maja 2017 r., I C 667/17, LEX nr 2627923.
- Wyrok SR dla Warszawy-Mokotowa w Warszawie z dnia 27 lutego 2018 r., I C 4902/17, LEX nr 2638447.
- Wyrok SR dla Warszawy-Śródmieścia w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2018 r., VI C 1340/17, LEX nr 2501398.
- Wyrok SR w Wieluniu z dnia 26 czerwca 2018 r., I C 504/18, LEX nr 2610119.
- Wyrok SR w Wołominie z dnia 20 lipca 2012 r., I C 394/10, LEX nr 2157267.
- Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, Dz.U. z 2005 r., Nr 86, poz. 744, s. 5757.
- Wyrok TSUE z dnia 4 czerwca 2009, C-243/08, Pannon GSM Zrt. przeciw Erzsébet Sustikné Györfi, ECLI:EU:C:2009:350.
- Wyrok TSUE z dnia 30 kwietnia 2014 r., Árpád Kásler, Hajnalka Káslerné Rábai przeciw OTP Jelzálogbank Zrt., C-26/13, EU:C:2014:282.
- Wyrok TSUE z dnia 18 grudnia 2014 r., CA Consumer Finance, C-449/13, EU:C:2014:2464.
- Wyrok TSUE z dnia 5 marca 2020 r., OPR-Finance s.r.o. przeciw GK, C-679/18, ECLI:EU:C:2020:167.

## Opracowania

- Bednarek M., *Wzorce umów w prawie polskim*, Warszawa 2005.
- Bławat M., Pasko K., *O zakresie zachowania mocy wiążącej umowy po eliminacji klauzul abuzywnych*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2016, nr 3.
- Chomiuk M., *Spór o dopuszczalność zastrzeżenia warunku potestatywnego na tle obowiązujących regulacji warunku w Kodeksie cywilnym*, „Monitor Prawa Handlowego” 2012, nr 4.
- Fras M., Habdas M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna (art. 353–534)*, Warszawa 2018.
- Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2016.
- Gniewek E., Machnikowski P. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Gudowski J., *Kodeks cywilny: orzecznictwo, piśmiennictwo. T. 3, Zobowiązania, cz. 1*, Warszawa 2019, art. 385<sup>1</sup>–385<sup>3</sup>.
- Gudowski J. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania. Część ogólna*, Warszawa 2018.
- Gutowski M., *Bezskuteczność czynności prawnej*, Warszawa 2017.
- Gutowski M., *Nieważność czynności prawnej*, Warszawa 2018.
- Gutowski M. (red.), *Kodeks cywilny. Tom II. Komentarz. Art. 353–626*, Warszawa 2019.
- Karasek-Wojciechowicz I., *Wpływ niedozwolonego charakteru klauzuli na związanie stron umową*, „Transformacje Prawa Prywatnego” 2018, nr 2.
- Klein A., *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Wrocław 2005.
- Kołodziej A., *Charakterystyka cywilnoprawnej sankcji niedozwolonych postanowień w umowach z konsumentami*, „Rejent” 2008, nr 12.
- Książak P., *Bezpodstawne wzbogacenie*, Warszawa 2007.
- Łętowska E., *Bezpodstawne wzbogacenie*, Warszawa 2000.
- Łętowska E., *Ochrona niektórych praw konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2001.
- Łętowska E. (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna, System Prawa Prywatnego*, t. 5, Warszawa 2013.
- Nazaruk P., Ciszewski J. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Olejniczak A. (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna, System Prawa Prywatnego*, t. 6, Warszawa 2018.
- Osajda K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Osajda K. (red.), *Prawo zobowiązań – część ogólna, System Prawa Prywatnego*, t. 5, Warszawa 2020.
- Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. T. I. Komentarz. Art. 1–44910*, Warszawa 2018.
- Serda W., *Nienależne świadczenie*, Warszawa 1988.
- Skory M., *Klauzule abuzywne w polskim prawie ochrony konsumenta*, Kraków 2005.
- Sobczyk M., *Condictio ob rem jako instrument prawny służący uzyskaniu zwrotu świadczenia spełnionego na poczet umowy przyrzeczonej*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 5.
- Sobczyk M., *Problem wykładni „celu świadczenia” w rozumieniu art. 410 § 2 polskiego kodeksu cywilnego – argumenty historyka prawa rzymskiego*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2018, nr 2.
- Trzaskowski R., *Skutki sprzeczności umów obligacyjnych z prawem*, Warszawa 2013.
- Wyżykowski B., *Skutki uznania abuzywności postanowienia umowy w kontroli incydentalnej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 8.



Volume 18, Issue 3  
September 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2020-06-22  
accepted 2020-07-07



# Wykorzystanie mediów społecznościowych w postępowaniu cywilnym. Treści z nich pochodzące jako fakty, o których informacja jest powszechnie dostępna<sup>1</sup>

Social media content in civil litigation: notorious facts  
about which information is publicly available

STANISŁAW RABCZUK

Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0001-9143-9753. [s.rabczuk@uw.edu.pl](mailto:s.rabczuk@uw.edu.pl)

**Citation:** Rabczuk, Stanisław. 2020. Wykorzystanie mediów społecznościowych w postępowaniu cywilnym. Treści z nich pochodzące jako fakty, o których informacja jest powszechnie dostępna. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(3): 93–109. DOI: 10.25167/osap.2591.

**Abstract:** The Act of 4 July 2019 amending the Act of Code of Civil Procedure and certain other acts has introduced a new category of common knowledge facts into the Code of Civil Procedure – facts about which information is publicly available. In accordance with the intention of the legislator, this new category of facts, in principle, includes information published on the Internet. The activity of Poles in social media, as well as the usage of social media evidence in the United States leads to the conclusion that also in Polish civil trial it may be expedient to use facts originating from social media. Therefore, the author discusses the potential use of social media in a civil trial within the framework of the institution of commonly available facts, basing his considerations in the context of the jurisprudence to date and the position of the doctrine regarding the legal institution in question.

**Keywords:** social media, the Internet, civil procedure, common knowledge facts, Facebook

---

<sup>1</sup> Publikacja powstała w związku z realizacją projektu badawczego pt. *Media społecznościowe w pracy organów ścigania* o nr 2018/31/B/HS5/01876, kierowanego przez dra hab. Pawła Waszkiewicza, finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

**Abstrakt:** Ustawa z dnia 4 lipca 2019 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw wprowadziła do Kodeksu postępowania cywilnego nową kategorię faktów notoryjnych faktów, o których informacja jest powszechnie dostępna. Zgodnie z intencją ustawodawcy w ramach tej nowej kategorii mieszczą się co do zasady informacje publikowane w Internecie. Aktywność Polaków w mediach społecznościowych, a także skala ich wykorzystywania w procesach cywilnych w Stanach Zjednoczonych prowadzi do wniosku, że także w polskim procesie celowe może być wykorzystywanie faktów pochodzących z mediów społecznościowych, w tym z wykorzystaniem instytucji faktów notoryjnych. Autor omawia potencjalne wykorzystanie mediów społecznościowych w procesie cywilnym w ramach instytucji faktów powszechnie dostępnych, opierając rozważania w kontekście dotychczasowego orzecznictwa oraz stanowiska doktryny co do faktów powszechnie znanych oraz faktów znanych sądowni z urzędu.

**Słowa kluczowe:** media społecznościowe, Internet, postępowanie cywilne, fakty powszechnie dostępne, Facebook

## 1. Wprowadzenie

Media społecznościowe mogą stanowić cenne źródło informacji na temat zdarzeń istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Nawet pozornie niewinne i żartobliwe zdjęcie przedstawiające pracownika trzymającego nogi na biurku w miejscu pracy, zamieszczone w Internecie z komentarzem „E, kolejny pracowity dzień czas zacząć”, może stanowić, wraz z innymi okolicznościami, powód rozwiązania umowy o pracę z winy pracownika<sup>2</sup>. Z kolei smutne wpisy na portalu społecznościowym mogą świadczyć o doznaniu przez stronę krzywdy w związku z utratą bliskiej osoby<sup>3</sup>. Komentarze i posty na Facebooku mogą również pomóc w udowodnieniu popełnienia czynu nieuczciwej konkurencji<sup>4</sup>. Profil pozwanego w mediach społecznościowych może stanowić w sprawie z zakresu prawa rodzinnego istotne źródło poznawcze nie tylko na temat stylu życia, nałogów czy podejmowanych przez stronę aktywności, ale także jej możliwości zarobkowych<sup>5</sup>. Co więcej, na portalu społecznościowym mogą być publikowane treści zamieszczone przez osoby postronne, na przykład świadków danego zdarzenia. Jak wskazał Wojciech Bijas, „niejednokrotnie przedstawienie jednego, trafnego dowodu cyfrowego (np. filmu ze zdarzenia) potrafi całkowicie zmienić

<sup>2</sup> Wyrok SR w Świdnicy z dnia 17 grudnia 2014 r., IV P 176/14, Legalis.

<sup>3</sup> Wyrok SO w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2015 r., XII C 602/15, Legalis.

<sup>4</sup> Wyrok SO w Krakowie z dnia 10 kwietnia 2015 r., IX GC 758/13, Legalis.

<sup>5</sup> W Stanach Zjednoczonych w sprawie rozwodowej podniesiono, że oprócz ujawnionej przez pozwanego podczas procesu działalności zarobkowej posiada on także dodatkowe źródła dochodu. W tym celu posłużono się informacjami zamieszczonymi na jego profilu w portalu LinkedIn, zob.: S. Onibalusi, *A Look at How Social Media is Impacting Divorce Cases*, [https://www.huffpost.com/entry/a-look-at-how-social-media\\_b\\_10633940?gucounter=1](https://www.huffpost.com/entry/a-look-at-how-social-media_b_10633940?gucounter=1) (dostęp: 6.02.2020).

tok procesu”<sup>6</sup>. Powszechność telefonów komórkowych z aparatem sprzyja przy tym publikowaniu w mediach społecznościowych relacji świadków ze zdarzeń wprost w Internecie<sup>7</sup>.

Obecnie truizmem jest stwierdzenie, że dzięki Internetowi oraz związanej z nim możliwości swobodnej komunikacji możemy wymieniać myśli i informacje na nieznaną wcześniej skalę. Na koniec 2019 roku portal społecznościowy Facebook posiadał na świecie ponad 2,5 miliarda aktywnych użytkowników miesięcznie, przy czym ponad 1,66 miliarda logowało się codziennie<sup>8</sup>. W Polsce z mediów społecznościowych korzysta około 18 milionów osób<sup>9</sup>. Nie jest to zaskoczeniem, gdyż jest to jedno z najczęściej wykorzystywanych narzędzi do komunikacji. Pomimo że Polacy z roku na rok prezentują w mediach społecznościowych niesłabnącą aktywność<sup>10</sup>, nadal niewiele jest opracowań dotyczących wykorzystania mediów społecznościowych w procesie cywilnym. Brak także, w przeciwieństwie do postępowania karnego<sup>11</sup>, opracowań empirycznych, odnoszących się do skali wykorzystania mediów społecznościowych w praktyce<sup>12</sup>.

Biorąc pod uwagę perspektywy wykorzystania mediów społecznościowych, jako istotną należy uznać zmianę treści działu III Kodeksu postępowania cywilnego<sup>13</sup>, dokonaną ustawą z dnia 4 lipca 2019 roku<sup>14</sup>, wprowadzającą w art. 228 § 2 k.p.c. nową kategorię faktów, to jest obok faktów powszechnie znanych

---

<sup>6</sup> W. Bijas, *Dowody z Facebooka w procesie cywilnym*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2017, nr 2, s. 25.

<sup>7</sup> Zob. przykładowo: *Nowe światło na przebieg wypadku rzuca film udostępniony przez jednego z internatów. Jechali na wczasy. Ich auto staranowała ciężarówka, spychając pod tira. Nagranie z Myszyńca Starego*, Polsat News, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2019-06-27/nowe-fakty-ws-tragicznego-wypadku-w-myszyncu-starym-ciezarowka-wbila-sie-w-osobowke/> (dostęp: 7.02.2020).

<sup>8</sup> *The Top 20 Valuable Facebook Statistics Updated January 2020*, <https://zephoria.com/top-15-valuable-facebook-statistics/> (dostęp: 8.02.2020).

<sup>9</sup> *Digital 2019 Poland. All the data and trends you need to understand internet, social media, mobile and e-commerce behaviors in 2019*, <https://datareportal.com/reports/digital-2019-poland> (dostęp: 2.02.2020).

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

<sup>11</sup> Zob.: K. Bayer, J. Bitner, *Wykorzystanie mediów społecznościowych przez funkcjonariuszy polskiej Policji. Próba wstępnego opisu zjawiska na podstawie wyników badań kwestionariuszowych*, „Problemy Współczesnej Kryminalistyki” 2019, t. 23, s. 11–38.

<sup>12</sup> W zakresie perspektyw badawczych wykorzystania mediów społecznościowych w postępowaniu cywilnym zob.: P. Waszkiewicz, S. Rabczuk, K. Worek, *Wykorzystanie dowodów z mediów społecznościowych w postępowaniu cywilnym. Perspektywa badawcza*, [w:] *Granice prawa. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Andrzejowi Siemaszko*, w druku.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, tekst jednolity, Dz.U. z 2019 r., poz. 1460, z późn. zm.; dalej: k.p.c.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r., poz. 1469.

i urzędowych faktów, o których informacja jest powszechnie dostępna<sup>15</sup>, za które można uznać także treści pochodzące z mediów społecznościowych.

## 2. Media społecznościowe a postępowanie cywilne

Należy przypuszczać, że materiały pochodzące z mediów społecznościowych są wykorzystywane jako dowód w polskim procesie cywilnym. Opierając się na wynikach badań przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych, można ocenić, że media społecznościowe odgrywają istotną rolę w sprawach z zakresu prawa pracy, prawa rodzinnego, dochodzenia roszczeń w związku z zawartymi umowami ubezpieczeniowymi oraz sporami gospodarczymi<sup>16</sup>. Wojciech Bijas wskazuje na powszechność wykorzystania tego rodzaju dowodów: „strony procesu bardzo często wnioskuje o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów będących wydrukami z Facebooka. Udowodnienie wyłącznej winy rozkładu pożycia małżeńskiego nierzadko łatwe nie jest, więc i zdjęcia, i konwersacje niewiernego małżonka mogą być istotne”<sup>17</sup>. Także wyniki badań przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych wśród członków amerykańskiego zrzeszenia prawników rodzinnych (*American Academy of Matrimonial Lawyers*; dalej: AAML) prowadzą do podobnej konkluzji. Ponad 81% spośród tysiąca sześciuset członków AAML wskazało, że ich zdaniem obserwowany jest wzrost wykorzystania mediów społecznościowych w postępowaniach sądowych związanych z prawem rodzinnym<sup>18</sup>. Niemniej w polskiej literaturze problematyka wykorzystywania mediów społecznościowych w postępowaniu cywilnym jest obecna w niewielkim zakresie. Dostępne są opracowania problemowe, obejmujące aspekty dowodowe tego typu czynności<sup>19</sup>, brak jednak kompleksowych opracowań, co może świadczyć o niewielkiej świadomości przedmiotowej problematyki. Należy przy tym zauważyć, że w Stanach Zjednoczonych wykorzystywanie mediów społecznościowych przez profesjonalnego pełnomocnika w celu ujawnienia i podniesienia okoliczności świadczących na korzyść jego klienta uznawane jest obecnie nie tyle za dobrą praktykę, co za jego obowiązek<sup>20</sup>. Można stąd uznać,

---

<sup>15</sup> Obecnie art. 228 § 2 k.p.c. brzmi: „nie wymagają dowodu również fakty, o których informacja jest powszechnie dostępna oraz fakty znane sądowi z urzędu, jednakże sąd powinien zwrócić na nie uwagę stron”.

<sup>16</sup> 689 *Published Cases Involving Social Media Evidence*, Forensic Focus, 2012, <https://articles.forensicfocus.com/2012/04/16/689-published-cases-involving-social-media-evidence-with-full-case-listing/> (dostęp: 2.02.2020).

<sup>17</sup> W. Bijas, *op. cit.*, s. 25.

<sup>18</sup> P. Reaney, *Rise in divorce evidence from social websites*, Reuters 2010, <http://old.aaml.org/sites/default/files/Rise%20in%20divorce%20evidence%20from%20social%20websites.pdf> (dostęp: 2.02.2020).

<sup>19</sup> W. Bijas, *op. cit.*, s. 25.

<sup>20</sup> *Cannedy v. Adams*, 706 F.3d 1148, 9th Cir. 2013, <https://www.leagle.com/decision/infco-20130207172> (dostęp: 8.02.2020).



że treści pochodzące z mediów społecznościowych mają szansę odgrywać coraz istotniejszą rolę także na polskiej sali sądowej.

Spodziewana powszechność tego zjawiska sprawia, że należy rozważyć w kontekście przywołanej na wstępie nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego, czy treści zamieszczane na portalach społecznościowych mogą stanowić informacje powszechnie dostępne w rozumieniu nowego przepisu, to jest, czy sąd będzie mógł oprzeć swoje rozstrzygnięcie na informacjach z nich pochodzących. Jak wskazał bowiem ustawodawca w uzasadnieniu do nowelizacji, to właśnie rozwój techniczny oraz informatyzacja, a także zwiększona dostępność informacji są powodami, dla których należy umożliwić sądowi wykorzystanie faktów powszechnie dostępnych podczas kształtowania podstaw rozstrzygnięcia: „dotychczas przeszkodą w uzyskaniu dostępu do tej wiedzy były bariery techniczne; w efekcie wiedza o tej kategorii faktów mogła zostać uzyskana przez sąd tylko w drodze udowodnienia, a jeśli mieściła się w kategorii wiadomości specjalnych tylko w drodze opinii biegłego”<sup>21</sup>. Przygotowując uzasadnienie, projektodawca skupił się przy tym na faktach powszechnie dostępnych rozumianych jako „[informacje] statystyczne, kartograficzne, demograficzne, geograficzne, techniczne [i z innych dziedzin wiedzy]”<sup>22</sup>, z którymi można się zapoznać na przykład za pośrednictwem Internetu. Tak szeroko określone źródło informacji nie wyklucza więc wykorzystania treści pochodzących z mediów społecznościowych.

### **3. Fakty znane powszechnie oraz znane sądowi z urzędu a fakty powszechnie dostępne**

W postępowaniu cywilnym to na stronie cięży obowiązek wskazywania dowodów dla stwierdzenia faktów, z których wywodzi ona skutki prawne (art. 6 Kodeksu cywilnego<sup>23</sup> w zw. z art. 232 k.p.c.). Obowiązek ten jest jednym z elementów przemawiających za przyjęciem, że w polskim postępowaniu cywilnym obowiązuje zasada prawdy formalnej (art. 3 k.p.c.)<sup>24</sup>, przy czym jednym z wyjątków od tej zasady jest właśnie art. 228 § 2 k.p.c., który stanowi zdaniem Agnieszki Góry-Błaszczkowskiej „przykład przywiązania ustawodawcy do zasady prawdy materialnej”<sup>25</sup>. Dlatego też część doktryny skłania się ku stanowisku, że obowią-

---

<sup>21</sup> *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 3137, VIII kadencja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, s. 52–53, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/166CCC44490F3965C1258384003CD40A/%24File/3137.pdf> (dostęp: 2.02.2020).

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, tekst jednolity, Dz.U. z 2019 r., poz. 1145, z późn. zm.; dalej: k.c.

<sup>24</sup> Zob. M. Muliński [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom IA. Komentarz*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2020, Legalis, komentarz do art. 3.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

zująca w polskim postępowaniu cywilnym zasada prawdy jest „[zasadą] prawdy bez dookreślenia, o jaki rodzaj prawdy chodzi”<sup>26</sup>. W doktrynie wskazuje się, że jednym z najistotniejszych przykładów stosowania elementów zasady prawdy materialnej w kodeksie postępowania cywilnego jest możliwość dopuszczenia przez sąd dowodu niewskazanego przez stronę (art. 232 zd. 2 k.p.c.)<sup>27</sup>.

Fakty notoryjne, stanowiące jeden ze sposobów kształtowania ustaleń faktycznych, są elementem ułatwiającym postępowanie dowodowe, albowiem uznane w ten sposób fakty mogą stanowić podstawę rozstrzygnięcia bez konieczności ich dowodzenia<sup>28</sup>. Jak wskazywał Andrzej Zieliński, za wprowadzeniem faktów notoryjnych „przemawiają oczywiste względy celowości”<sup>29</sup>. Należy przy tym zgodzić się, że są one ściśle powiązane z zasadą prawdy materialnej, albowiem pozwalają sądowi na samodzielne ustalenie faktów, bez konieczności wykazania inicjatywy stron. Tym samym jest to narzędzie, którym może posługiwać się sąd, dążąc do poznania prawdy.

W stanie prawnym sprzed nowelizacji wyróżniano dwa rodzaje faktów notoryjnych – fakty powszechnie znane (notoryjność powszechna) oraz fakty znane sądowi z urzędu (notoryjność sądowa)<sup>30</sup>. Fakty notoryjne różnią się od tzw. zasad doświadczenia życiowego tym, że zasady doświadczenia życiowego mają charakter sądów ogólnych, opartych na jednostkowych, indywidualnych doświadczeniach sędziego<sup>31</sup>, zaś fakty notoryjne odnoszą się do obiektywnie istniejących w rzeczywistości zdarzeń. Wykorzystanie faktów notoryjnych w procesie jest jednak zależne wyłącznie od sądu<sup>32</sup>, albowiem uznanie danego faktu za posiadającego cechę notoryjności należy do jego wyłącznej kompetencji<sup>33</sup>. Co istotne, fakt znany sądowi z urzędu oraz powszechnie znany powinien istnieć najpóźniej w chwili zamknięcia rozprawy<sup>34</sup>.

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

<sup>27</sup> A. Marciniak, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz*, red. A. Marciniak, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 3.

<sup>28</sup> K. Piasecki, *Znaczenie procesowe faktów powszechnie znanych i faktów znanych sądowi z urzędu*, „Palestra” 1961, nr 10, s. 39.

<sup>29</sup> A. Zieliński, *Kodeks postępowania cywilnego po nowelizacji w 1996 r.*, „Palestra” 1996, nr 40, s. 15.

<sup>30</sup> K. Piasecki, *op. cit.*, s. 43. Do notorii sądowej i powszechnej odnoszą się dwie paremie prawnicze: *notoria non egent probatione* (okoliczności powszechnie znane nie wymagają dowodu) oraz *manifestum non eget probatione* (to co oczywiste, nie wymaga dowodu).

<sup>31</sup> M. Waligórski, *Podstawy kasacyjne procesu cywilnego w świetle różnicy pomiędzy faktem i prawem*, Lwów 1936, s. 227; wyrok SA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2019 r., VI ACa 219/19, Legalis.

<sup>32</sup> M. Krakowiak, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom IA. Komentarz*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2020, Legalis, komentarz do art. 228; wyrok SN z dnia 21 września 2007 r., V CSK 192/07, Legalis; wyrok SN z dnia 11 lipca 2001 r., V CKN 349/00, Legalis.

<sup>33</sup> Wyrok SA w Warszawie z 15 listopada 2013 r., VI ACa 591/12, Legalis.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

Przez fakty znane sądowi urzędowo należy rozumieć „zapoznanie się z faktami w toku czynności sądu i to w sposób umożliwiający stronom zajęcie co do nich stanowiska”<sup>35</sup>. W swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy skupił się na dwóch elementach charakterystycznych dla faktów urzędowych. Muszą być one znane sędziemu w związku ze sprawowanym urzędem oraz sąd musi na ich istnienie zwrócić uwagę stronom, umożliwiając im wypowiedzenie się co do ich treści<sup>36</sup>. Zarówno judykatura, jak i piśmiennictwo wskazują jednoznacznie, że okoliczności, które są znane prywatnie sędziemu, podlegają tradycyjnemu procesowi udowodnienia<sup>37</sup>. Zatem tylko te fakty, które znane są konkretnemu składowi sędziowskiemu rozpoznającemu daną sprawę oraz pozostają w związku ze sprawowanym urzędem, mogą stanowić podstawę rozstrzygnięcia jako fakty notoryjne sądownie. Należy przy tym wskazać, że sąd obowiązany jest przytoczyć dany fakt w sposób konkretny<sup>38</sup>. Pominięcie przez sąd obowiązku wyczerpującego wskazania faktu uniemożliwiłoby bowiem stronom odniesienie się do niego. Powyższy obowiązek zwrócenia uwagi stronom nie występuje w przypadku faktów powszechnie znanych (art. 228 § 1 k.p.c.)<sup>39</sup>.

Notoryjność powszechna polega natomiast na uznaniu, że nie wymagają dowodzenia fakty, które są powszechnie znane. Jako tego rodzaju fakty uznaje się „okoliczności, zdarzenia, czynności lub stany, które powinny być znane każdemu rozsądnemu i mającemu doświadczenie życiowe mieszkańcowi miejscowości, w której znajduje się siedziba sądu orzekającego”<sup>40</sup>. Sąd nie może uznać, że dany fakt jest powszechnie znany, gdy chociażby część zebranego w sprawie materiału temu przeczy, a także gdy dany fakt jest sporny pomiędzy stronami<sup>41</sup>. Dodatkowo, zakwalifikowanie danego faktu jako faktu notoryjnego powszechnie musi odbywać się z uwzględnieniem całości materiału procesowego oraz opierać się na kryteriach obiektywnych. Niemniej, jak wskazał Sąd Najwyższy, „tego, co jest powszechnie znane, nie można jednak określić na podstawie stałych kryteriów, gdyż zależy to od określonego miejsca i czasu”<sup>42</sup>. Niezależnie od

<sup>35</sup> Postanowienie SN z dnia 30 maja 2019 r., V CSK 539/18, Legalis.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> J. Paszkowski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. T. Szanciło, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 228; wyrok SN: z dnia 27 listopada 1978 r., III CRN 238/78 (LEX Nr 8152); wyrok SN z dnia 17 grudnia 1958 r., III CR 462/58 (OSNC 1962, Nr 1, poz. 6).

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

<sup>39</sup> S. Jaworski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do zmian*, red. S. Jaworski, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 228.

<sup>40</sup> E. Rudkowska-Ząbczyk, P. Rodziewicz, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. E. Marszałkowska-Krzes, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 228.

<sup>41</sup> Wyrok SN z dnia 4 maja 1977 roku., IV CR 150/77, Legalis; wyrok SN z dnia 13 grudnia 2013 r., III CSK 66/13, Legalis.

<sup>42</sup> Wyrok SN z dnia 5 lutego 2002 r., II CKN 894/99, OSG 2004 nr 6, poz. 82, str. 25.

nieostrości kwalifikacji danych faktów jako powszechnie znanych bezsprzecznie uznaje się, że do notorii powszechnej nie można zakwalifikować wiadomości specjalistycznych, znanych powszechnie wyłącznie w wąskim gronie, na przykład specjalistów z danej dziedziny<sup>43</sup>. Podobnie, jako pozostające poza kategorią faktów powszechnie znanych, należy uznać wiadomości uzyskane dzięki kierunkowemu wykształceniu czy szczególnym zainteresowaniom<sup>44</sup>. Tego typu fakty podlegają udowodnieniu w drodze opinii biegłego, posiadającego wiadomości specjalne.

Dodatkowo należy wskazać, że w świetle dotychczasowego orzecznictwa powszechna znajomość danego faktu nie ma związku z dostępnością informacji na temat danego zdarzenia za pośrednictwem Internetu. Jak uznał Sąd Najwyższy, „zamieszczenie w Internecie informacji o fakcie nie oznacza, że jest on powszechnie znany w rozumieniu art. 228 § 1 k.p.c.”<sup>45</sup>. Należy uznać, że przyjęcie takiego stanowiska jest słuszne, albowiem nie sposób przez sam fakt powszechnej dostępności informacji przypisywać jej dodatkowo przymiotu powszechnej znajomości. Jak wskazuje Olga Szejnert-Roszak, „o ewentualnej notoryjności w odniesieniu do Internetu można mówić tylko wówczas, jeżeli wykazywany miałby być fakt istnienia pewnej popularnej witryny w Internecie, względnie charakteru tej witryny, natomiast nieuprawnione jest przyznawanie cechy notoryjności jakimkolwiek informacjom gromadzonym w Internecie”<sup>46</sup>.

Niemniej, jak wykazała analiza orzeczeń przeprowadzona przez Iwonę Rzucidło-Grochowską, sędziowie korzystają z zasobów internetowych celem potwierdzenia notoryjności pewnych faktów<sup>47</sup>. Sądy w odniesieniu do Wikipedii, internetowej encyklopedii tworzonej przez internautów, wprost używały takich stwierdzeń, jak „fakt powszechnie znany”, „fakt niewymagający przeprowadzenia dowodu (fakt historyczny)” czy „wiedza notoryjna”<sup>48</sup>. Być może to właśnie brak profesjonalizmu internetowej encyklopedii, jako tworzonej swobodnie przez wszystkich zainteresowanych, przemawiał za uznaniem jej jako zawierającej wiedzę w mniejszym stopniu naukową, a stąd powszechną<sup>49</sup>. Potwierdzeniem, przynajmniej w części tej tezy, może być wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie, w którym stwierdzono, że informacje zamieszczone na przedmiotowym portalu stanowią „wiedzę potoczną”<sup>50</sup>.

---

<sup>43</sup> Wyrok SA w Krakowie z dnia 28 grudnia 2016 r., I ACa 1067/16, Legalis.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> Wyrok SN z dnia 10 lutego 2010 r., V CSK 269/09, OSNC 2010 nr 9, poz. 127, s. 57.

<sup>46</sup> O. Szejnert-Roszak, *Zamieszczenie informacji w Internecie a fakt powszechnie znany* V CSK 269/09, MOP 2011, Nr 9, s. 2015.

<sup>47</sup> I. Rzucidło-Grochowska, *Wykorzystanie Wikipedii w orzecznictwie sądowym*, „Iustitia” 2016, nr 4, s. 178.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> Wyrok SA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2013 r., VI ACa 480/13, Legalis.

Rozważania dotyczące problematyki zakwalifikowania informacji dostępnych w Internecie jako notoryjności powszechnej straciły na aktualności z chwilą wejścia w życie nowelizacji przywołanej na początku niniejszej pracy<sup>51</sup>. W obecnym stanie prawnym, nawet w przypadku gdy dana informacja nie jest powszechnie znana, ale jest powszechnie dostępna, sąd będzie mógł na jej podstawie dokonać rozstrzygnięcia, z zastrzeżeniem, że wcześniej będzie musiał na ten fakt zwrócić uwagę stronom.

Oprócz wspomnianej na wstępie motywacji ustawodawcy do wprowadzenia nowej kategorii faktów powszechnie dostępnych, która legła u podstaw coraz to łatwiejszej dostępności informacji, głównie w Internecie, projektodawca w uzasadnieniu do nowelizacji wskazywał także, że już istniejące kategorie faktów notoryjnych są zbyt wąsko zakreślone<sup>52</sup>. Analiza dotychczasowej treści kodeksu postępowania cywilnego w istocie może prowadzić do takiego wniosku, ale należy mieć na uwadze, że takie ukształtowanie treści kodeksu ma związek z istnieniem modelu kontrydiktoryjnego postępowania cywilnego<sup>53</sup>. Stąd, mając na względzie obecne dążenia ustawodawcy do, jak zauważyła A. Góra-Błaszczkowska, realizowania w procesie zasady prawdy materialnej<sup>54</sup>, stan obecny mógł być postrzegany przez projektodawcę jako niewystarczający.

Należy zgodzić się z tezą ustawodawcy przedstawioną w uzasadnieniu do przedmiotowej nowelizacji, że Internet powinien być postrzegany jako powszechne źródło wiedzy na temat różnego rodzaju zdarzeń, ujmowanych w postępowaniu jako fakty podlegające ustaleniu. Na koniec 2018 roku z Internetu korzystało bowiem 28 milionów mieszkańców Polski<sup>55</sup>, co stanowi około 65,7% całej populacji<sup>56</sup>. W ujęciu dostępu gospodarstw domowych do Internetu odsetek ten wynosił w 2019 roku aż 86,7%<sup>57</sup>. Oznacza to, że ustawodawca słusznie założył, jakoby informacje dostępne w Internecie spełniały kryterium powszechności. Zdecydowana większość osób mieszkających w Polsce ma dzisiaj możliwość

---

<sup>51</sup> Zob. M. Rejdak, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz*, red. A. Marciniak, Warszawa 2019, Legalis.

<sup>52</sup> *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy...*, s. 52.

<sup>53</sup> T. Pietrzykowski, B. Wojciechowski, *Równość, prawda i sprawiedliwość w procesie cywilnym. Rozważania na tle nowelizacji k.p.c.*, „Palestra” 2004, nr 49, s. 11.

<sup>54</sup> M. Muliński, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Tom IA. Komentarz*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2020, Legalis, komentarz do art. 3.

<sup>55</sup> *Polski internet w grudniu 2018*, Raport Gemius/PBI, <http://pbi.org.pl/badaniegemius-pbi/polski-internet-w-grudniu-2018/> (dostęp: 20.04.2020).

<sup>56</sup> M. Cierniak-Piotrowska, A. Znajewska, *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2019 r. Stan w dniu 30 czerwca*, Warszawa 2019, GUS, s. 8.

<sup>57</sup> *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2019 roku. Informacja sygnałna*, GUS, Szczecin 2019, [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/2/9/1/spoleczenstwo\\_informacyjne\\_w\\_polsce\\_w\\_2019\\_roku.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/2/9/1/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_w_2019_roku.pdf) (dostęp: 22.04.2020).

skorzystania z Internetu. Jest on dostępny nie tylko prywatnie, ale także w miejscach publicznych dzięki tworzonym za darmo sieciom Wi-Fi oraz dostępowi stacjonarnemu w bibliotekach. Niezależnie jednak od wykorzystania Internetu jako powszechnego nośnika informacji na temat faktów, także prasa, radio, czy telewizja powinny zostać uznane za spełniające to kryterium.

Dotychczasowy dorobek doktryny i orzecznictwa odnoszący się do faktów powszechnie znanych może zostać częściowo zastosowany przy interpretacji nowych przepisów dotyczących faktów powszechnie dostępnych. Powszechna dostępność informacji powinna być na gruncie art. 228 § 2 k.p.c. oceniana w kontekście środków masowego przekazu dostępnych w miejscowości, w której znajduje się siedziba danego sądu, przy założeniu, że mogą być wykorzystywane tylko takie kanały komunikacji, którymi potrafi posługiwać się przeciętny, rozsądny mieszkaniec danej miejscowości, posiadający odpowiednie możliwości dostępu oraz umiejętności korzystania z nich<sup>58</sup>. Oznacza to, że także fakty wynikające z informacji dostępnych zarówno w lokalnej prasie, jak i w telewizji powinny być brane pod uwagę przez sąd w postępowaniu i mogą zostać wykorzystane w procesie jako element ustaleń faktycznych sprawy. Nie powinny natomiast być uznawane nowatorskie nieznanne jeszcze powszechnie środki przekazu, do chwili, aż staną się one wykorzystywane na co dzień przez większość społeczeństwa.

Podobnie jak w przypadku innych faktów notoryjnych, przy ocenie, czy dany fakt powszechnie dostępny może stanowić podstawę rozstrzygnięcia, należy brać pod uwagę jego istnienie w dacie zamknięcia rozprawy oraz zwrócenia na niego przez sąd uwagi stron. Przy faktach powszechnie dostępnych ta czynność posiada szczególnie doniosłe znaczenie, albowiem strona może nie tylko skonfrontować się z istnieniem takiego faktu oraz przygotować stosowną argumentację, ale posiada także możliwość otwarcia sporu co do danego faktu. Dodatkowo strona może żądać powołania biegłego, uznając, że fakt powszechnie dostępny powinien być zakwalifikowany do wiadomości specjalnych. Na tę okoliczność i związane z nią ryzyko zwracał uwagę ustawodawca w uzasadnieniu do projektu<sup>59</sup>, a także przedstawiciele doktryny. Jak wskazywał Stefan Jaworski, „decydujące znaczenie ma wyznaczenie granicy pomiędzy informacją powszechnie dostępną a wiedzą specjalistyczną [...]. W takim razie klapą bezpieczeństwa dla stron jest obowiązek sądu poinformowania, że dana informacja jest powszechnie dostępna. Daje to możliwość stronom oceny, czy powszechność tej informacji jednak nie wymaga zweryfikowania przez biegłego”<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Podobnie ocenia M. Krakowiak, *Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego mocą ustawy z 4.7.2019 r. (Część IV Dowody; Postępowanie dowodowe)*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 24, s. 1316.

<sup>59</sup> *Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy...*, s. 52.

<sup>60</sup> S. Jaworski, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do zmian*, red. S. Jaworski, Warszawa 2019, Legalis, komentarz do art. 228.

Na inne ryzyko związane z wykorzystywaniem faktów powszechnie dostępnych przy formułowaniu podstaw orzekania zwraca uwagę Michał Krakowiak, który wyraża obawę, że wobec występujących w Internecie „fake newsów oraz deep-fakes<sup>61</sup>” sąd będzie narażony na oparcie się na informacjach nieprawdziwych<sup>62</sup>. Obawy te są słuszne, niemniej zabezpieczeniu przed wystąpieniem negatywnych konsekwencji takich zdarzeń ma służyć obowiązek zwracania stronom uwagi na fakty powszechnie dostępne. Strona powinna w takiej sytuacji stanowczo zareagować, wykazując się inicjatywą dowodową. Należy liczyć także, że sędziowie będą korzystać z nowej instytucji procesowej ostrożnie, bacząc, aby opierać się wyłącznie na wiarygodnych informacjach.

#### 4. Fakty powszechnie dostępne a media społecznościowe

Nie można zakwalifikować wszystkich informacji pochodzących z mediów społecznościowych jako faktów powszechnie dostępnych. Wszystkie najpopularniejsze w Polsce media społecznościowe<sup>63</sup> – YouTube, Facebook, Instagram oraz Twitter posiadają bowiem możliwość ograniczenia dostępności publikowanych treści. W serwisie YouTube użytkownik może umieścić materiał filmowy dostępny tylko dla osób posiadających link, na Facebooku ograniczyć dostępność profilu oraz postów tylko dla znajomych lub nawet samego siebie, zaś na Instagramie oraz Twitterze ustalić, że treści będą dostępne tylko dla zaakceptowanych użytkowników. Wszystkie te działania prowadzą do utraty przymiotu powszechnej dostępności tych treści. Należy uznać, że konieczność stworzenia konta w danym serwisie celem dotarcia do informacji wyłącza możliwość uznania, że są one dostępne publicznie, nawet gdy rejestracja może nastąpić nieodpłatnie.

W przypadku Facebooka domyślne ustawienia co do zasady ograniczają dostęp do treści publikowanych na profilu wyłącznie do grona znajomych, niemniej aktywność użytkownika na publicznych stronach jest zawsze dostępna dla nieoznaczonego kręgu adresatów. Oznacza to, że nawet osoby nieposiadające konta w serwisie społecznościowym mogą uzyskać do nich dostęp<sup>64</sup>. Osoba, która posiada zastrzeżone informacje na swoim profilu, ale zdecyduje się opu-

---

<sup>61</sup> *Deepfakes* to zmodyfikowane przy wykorzystaniu sztucznej inteligencji nagranie wideo, w którym osoba przedstawiona w materiale wypowiada słowa lub wykonuje czynności, które w rzeczywistości nie miały miejsca; zob.: L. Eadicicco, *Niebezpieczny internetowy trend może przyczynić się do zniszczenia twojej reputacji. Nikt nie wie, co z nim zrobić*, Business Insider, <https://businessinsider.com.pl/technologie/nowe-technologie/deepfakes-historia-falszywych-filmow-i-pomysly-na-walke-z-nimi/s17z2p0> (dostęp: 29.04.2020).

<sup>62</sup> M. Krakowiak, *Nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego...*, s. 1316.

<sup>63</sup> *Digital 2019 Poland...* (dostęp: 29.04.2020).

<sup>64</sup> *Podstawowe informacje dotyczące ochrony prywatności*, <https://www.facebook.com/about/basics> (dostęp: 29.04.2020).

blikować komentarz pod publicznym postem, sprawia, że treść tej wiadomości będzie dostępna dla wszystkich. Na takiej samej zasadzie działają zasadniczo wszystkie media społecznościowe. Wiele osób decyduje się ponadto także na publiczne ujawnianie swojego imienia i nazwiska oraz podstawowych danych umożliwiających ich identyfikację, takich jak miejsce zamieszkania, wykształcenie, zdjęcie profilowe czy zdjęcie w tle.

Niezależnie od danych dotyczących kont osób prywatnych media społecznościowe pełnią bardzo ważną rolę także dla organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw, organów władzy, czy też osób znanych, którzy zarządzają swoimi co do zasady publicznymi profilami<sup>65</sup>. Podmioty te przekazują informacje na temat swojej działalności, reklamują produkty lub usługi oraz utrzymują kontakt z osobami obserwującymi, publikując treści o charakterze informacyjnym czy rozrywkowym. Informacje znajdujące się na tego rodzaju stronach bezsprzecznie mogą zostać uznane za powszechnie dostępne, albowiem dostęp do nich jest publiczny.

Oprócz funkcjonalności w zakresie zarządzania profilami osobistymi oraz stronami, które posiadają wszystkie wcześniej wymienione portale z wyjątkiem Twittera<sup>66</sup>, Facebook umożliwia także tworzenie grup dyskusyjnych, posiadających dwa stopnie ochrony prywatności: grupa może być „otwarta”, co oznacza, że wszyscy (także osoby nieposiadające konta) posiadają wgląd do publikowanych treści, oraz „prywatna”, w której tylko dodani przez administratora grupy członkowie mogą uczestniczyć oraz przeglądać dyskusję<sup>67</sup>.

W odniesieniu do problematyki poruszanej w niniejszym artykule należy uznać, że wyłącznie treści publikowane na grupach „otwartych” posiadają przymiot informacji publicznie dostępnych, a stąd mogą potencjalnie zostać wykorzystane w procesie. Mając jednak na względzie, jak wiele treści z mediów społecznościowych jest dostępnych publicznie<sup>68</sup>, można przypuszczać, że

---

<sup>65</sup> Na temat wykorzystania mediów społecznościowych przez podmioty publiczne zob. M. Czekalska, P. Waszkiewicz, *Profil Polska Policja na portalu Facebook. Przykład wykorzystania mediów społecznościowych jako narzędzia komunikacji ze społeczeństwem*, [w:] P. Waszkiewicz (red.), *Media społecznościowe w pracy organów ścigania*, Warszawa 2020, w druku.

<sup>66</sup> Dla uniknięcia wątpliwości należy zaznaczyć, że portal YouTube posiada możliwość personalizacji kanału użytkownika (odpowiednik profilu na Facebooku), a także tworzenia wielu kanałów w ramach jednego konta. Stąd YouTube posiada podobne funkcjonalności jak Facebook, ponieważ aktywność prywatna użytkownika może zostać wyodrębniona od działalności o charakterze profesjonalnym. Twitter natomiast opiera się na istnieniu profili zarówno prywatnych dla osób fizycznych, jak i korporacyjnych dla organizacji. Na marginesie należy zaznaczyć, że zazwyczaj użytkownicy Twittera występują nie pod swoim prawdziwym imieniem i nazwiskiem, lecz pseudonimem, co jest charakterystyczną cechą tego portalu.

<sup>67</sup> *Jakie są dostępne opcje prywatności grup na Facebooku?*, <https://www.facebook.com/help/220336891328465?faq=220336891328465#What-are-the-privacy-options-for-groups> (dostęp: 29.04.2020).

<sup>68</sup> Na dzień 6 lutego 2020 roku wyszukiwarka Google w odpowiedzi na zawężenie kryteriów wyszukiwania wyłącznie do portalu Facebook zwraca prawie 3 miliardy publicznie dostępnych, zindek-



w praktyce sądy będą miały możliwość powoływania się na fakty powszechnie dostępne, uzyskane za pośrednictwem mediów społecznościowych.

Dzięki wykorzystaniu nowej instytucji sąd będzie mógł nawet bez inicjatywy strony ustalić samodzielnie dany fakt, zaś w przypadku braku takiej aktywności sędziego strona będzie mogła zwrócić uwagę sądu na fakt bez konieczności przeprowadzania dowodu. Przy ocenie potencjalnej powszechności praktyki stosowania przedmiotowej instytucji należy mieć jednak na uwadze, że wykorzystanie kategorii faktów powszechnie dostępnych „będzie w znacznym stopniu zindywidualizowane w zależności od osobowości sędziego, który może w bardzo różnym stopniu korzystać z nowoczesnych narzędzi pozyskiwania informacji, w tym tych, które można uznać wspólnie za powszechnie dostępne”<sup>69</sup>.

Mając na względzie to, że treści publikowane w mediach społecznościowych, o ile zostały zamieszczone przez stronę, mogą zostać w dowolnym momencie przez nią usunięte, celowe jest wykazanie się inicjatywą dowodową. W takiej sytuacji dana informacja zostanie zabezpieczona, a zmiana lub usunięcie treści na portalu społecznościowym nie uniemożliwi oparcia się sądu na tym fakcie przy formułowaniu podstaw rozstrzygnięcia. Na ryzyko zmiany publikowanych w Internecie treści wskazywała Elwira Marszałkowska-Krześ, ostrzegając, że „informacje takie mogą podlegać zmianom, aktualizacjom itp.”<sup>70</sup>. Z drugiej strony można przypuszczać, że po podniesieniu przez sąd albo stronę faktu publikacji danej treści na portalu społecznościowym nie będzie już ona przez strony modyfikowana, wobec utrwalenia w aktach sprawy faktu, którego dana treść dotyczy. Nie wyklucza to jednak ryzyka związanego z usunięciem publikacji przez podmiot niebędący stroną. Dlatego też Elwira Marszałkowska-Krześ, krytycznie oceniając nowelizację w zakresie art. 228 § 2 k.p.c., wskazywała, że jej zdaniem należy uznać za słuszną praktykę wprowadzania do procesu dowodów z wydruków stron internetowych, poświadczonych przez notariusza<sup>71</sup>. Na marginesie należy jednak zaznaczyć, że ten sposób zabezpieczenia dowodów elektronicznych nie jest w pełni podzielany w literaturze<sup>72</sup>.

---

sowanych przez wyszukiwarkę, stron internetowych przypisanych do domeny Facebooka. W przypadku Twittera jest to około 1,4 miliarda stron, Instagrama 357 milionów, zaś YouTube 4,6 miliarda.

<sup>69</sup> K. Flaga-Gieruszyńska, [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do ustawy z 4.7.2019 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, red. J. Gołaczyński, D. Szostek, Warszawa 2019, Legalis, Komentarz do artykułu 228.

<sup>70</sup> E. Marszałkowska-Krześ, *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych o projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (z dnia 14 grudnia 2018 r.)*, s. 19, <http://obsil.pl/wp-content/uploads/2019/01/Opinia-z-07.01.2019-r.-KPC-14.12.2018-r.pdf> (dostęp: 6.02.2020).

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> Zob.: W. Bijas, *op. cit.*; a także: P. Lewulis, *Kryminalistyczne i procesowe aspekty dowodów cyfrowych w postępowaniu karnym*, praca doktorska obroniona w Instytucie Prawa Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2019, maszynopis.

## 5. Podsumowanie

Omawiana zmiana w kodeksie postępowania cywilnego znacząco rozszerza możliwość samodzielnego ustalania przez sąd faktów istotnych dla rozstrzygnięcia. Stąd procesowi cywilnemu może zostać nadana większa dynamika, co potencjalnie może prowadzić do pełniejszej realizacji postulatu dotarcia do prawdy oraz szybkości postępowania. Wprowadzenie nowej kategorii faktu notoryjnego daje przy tym szansę oparcia się na szczególnych źródłach informacji, jakimi są media społecznościowe. Wykorzystanie nowej instytucji zależeć będzie jednak przede wszystkim od samych sędziów, których indywidualne podejście do mediów społecznościowych może wpłynąć na zróżnicowaną praktykę stosowania nowego przepisu. Strony oraz ich pełnomocnicy będą musieli przy tym podjąć decyzję, czy dla własnego bezpieczeństwa, celem zabezpieczenia informacji, nie wprowadzić do procesu dowodu z mediów społecznościowych przy wykorzystaniu dotychczas funkcjonującej w tym zakresie praktyki.

Mając na uwadze powyższe, istnieje ryzyko że informacje pochodzące z mediów społecznościowych, chociaż będą kwalifikowane jako publicznie dostępne, nie będą szeroko wykorzystywane w procesie. Niemniej omawiana instytucja może stanowić dla sędziego oraz stron narzędzie do ustalenia faktów pobocznych, które nie są na tyle istotne, aby w sposób sformalizowany dokonywać ich zabezpieczenia i wprowadzenia do procesu, ale odgrywają pewną rolę w procesie i powinny stanowić element podstaw rozstrzygnięcia. Istotne jest przy tym także szerokie uświadomienie potencjału wykorzystania mediów społecznościowych w praktyce prowadzenia sporu cywilnego, na co wskazują dostępne w literaturze anglojęzycznej badania<sup>73</sup>.

## Bibliografia

### Akty prawne

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, tekst jednolity, Dz.U. z 2019 r., poz. 1145, z późn. zm.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego, tekst jednolity, Dz.U. z 2019 r., poz. 1460, z późn. zm.

Ustawa z dnia 4 lipca 2019 roku o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2019 r., poz. 1469.

### Orzecznictwo

Postanowienie SN z dnia 30 maja 2019 roku, V CSK 539/18, Legalis.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 28 grudnia 2016 roku, I ACa 1067/16, Legalis.

---

<sup>73</sup> Zob. J.G. Browning, *Digging for the Digital Dirt: Discovery and Use of Evidence from Social Media Sites*, „Science and Technology Law Review” 2011, vol. 14, No. 3, s. 465–496.

- Wyrok SA w Warszawie z dnia 15 listopada 2013 roku, VI ACa 591/12, Legalis.  
Wyrok SA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2019 roku, VI ACa 219/19, Legalis.  
Wyrok SN z dnia 4 maja 1977 roku., IV CR 150/77, Legalis.  
Wyrok SN z dnia 11 lipca 2001 roku, V CKN 349/00, Legalis.  
Wyrok SN z dnia 5 lutego 2002 r., II CKN 894/99, OSG 2004 nr 6, poz. 82, s. 25.  
Wyrok SN z dnia 21 września 2007 roku, V CSK 192/07, Legalis.  
Wyrok SN z dnia 10 lutego 2010 roku, V CSK 269/09, OSNC 2010 nr 9, poz. 127, s. 57.  
Wyrok SN z dnia 13 grudnia 2013 roku, III CSK 66/13, Legalis.  
Wyrok SO w Krakowie z dnia 10 kwietnia 2015 roku, IX GC 758/13, Legalis.  
Wyrok SO w Poznaniu z dnia 18 grudnia 2015 roku, XII C 602/15, Legalis.  
Wyrok SR w Świdnicy z dnia 17 grudnia 2014 roku, IV P 176/14, Legalis.  
689 *Published Cases Involving Social Media Evidence*, Forensic Focus, 2012, <https://articles.forensicrofocus.com/2012/04/16/689-published-cases-involving-social-media-evidence-with-full-case-listing/> (dostęp: 2.02.2020).

### Literatura przedmiotu

- Bayer K., Bitner J., *Wykorzystanie mediów społecznościowych przez funkcjonariuszy polskiej Policji. Próba wstępnego opisu zjawiska na podstawie wyników badań kwestionariuszowych*, „Problemy Współczesnej Kryminalistyki” 2019, t. 23, s. 11–38.
- Bijas W., *Dowody z Facebooka w procesie cywilnym*, „Prawo Mediów Elektronicznych” 2017, nr 2, s. 25–32.
- Browning J.G., *Digging for the Digital Dirt: Discovery and Use of Evidence from Social Media Sites*, „Science and Technology Law Review” 2011, t. 14, nr 3, s. 465–496.
- Cannedy v. Adams*, 706 F.3d 1148, 9th Cir. 2013, <https://www.leagle.com/decision/inf-co20130207172> (dostęp: 8.02.2020).
- Cierniak-Piotrowska M., Znajewska A., *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2019 r. Stan w dniu 30 czerwca*, GUS, Warszawa 2019.
- Czekalska M., Waszkiewicz P., *Profil Polska Policja na portalu Facebook. Przykład wykorzystania mediów społecznościowych jako narzędzia komunikacji ze społeczeństwem*, [w:] P. Waszkiewicz (red.), *Media społecznościowe w pracy organów ścigania*, Warszawa 2020, w druku.
- Digital 2019 Poland. All the data and trends you need to understand internet, social media, mobile and e-commerce behaviors in 2019*, <https://datareportal.com/reports/digital-2019-poland> (dostęp: 2.02.2020).
- Eadicco L., *Niebezpieczny internetowy trend może przyczynić się do zniszczenia twojej reputacji. Nikt nie wie, co z nim zrobić*, Business Insider, <https://businessinsider.com.pl/technologie/nowe-technologie/deepfakes-historia-falszywych-filmow-i-pomysly-na-walke-z-nimi/s17z2p0> (dostęp: 29.04.2020).
- Gołaczyński J., Szostek D. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do ustawy z 4.07.2019 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, Warszawa 2019, Legalis.
- Góra-Błaszczkowska A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom IA. Komentarz*, Warszawa 2020, Legalis.
- Jakie są dostępne opcje prywatności grup na Facebooku?*, <https://www.facebook.com/help/220336891328465?faq=220336891328465#What-are-the-privacy-options-for-groups> (dostęp: 29.04.2020).

- Jaworski S. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do zmian*, Warszawa 2019, Legalis.
- Krakowiak M., *Nowelizacja Kodeksu postępowania cywilnego mocą ustawy z 4.07.2019 r. (Część IV Dowody; Postępowanie dowodowe)*, „Monitor Prawniczy” 2019, nr 24, s. 1316–1324.
- Lewulis P., *Kryminalistyczne i procesowe aspekty dowodów cyfrowych w postępowaniu karnym*, praca doktorska obroniona w Instytucie Prawa Karnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 2019, maszynopis.
- Marciniak A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.
- Marszałkowska-Krzes E. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis.
- Marszałkowska-Krzes E., *Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych o projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (z dnia 14 grudnia 2018 r.)*, <http://obsil.pl/wp-content/uploads/2019/01/Opinia-z-07.01.2019-r.-KPC-14.12.2018-r.pdf> (dostęp: 6.02.2020).
- Nowe światło na przebieg wypadku rzuca film udostępniony przez jednego z internatów. Jechali na wczasy. Ich auto staranowała ciężarówka, spychając pod tira. Nagranie z Myszyńca Starego*, Polsat News, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2019-06-27/nowe-fakty-wstragicznego-wypadku-w-myszyncu-starym-ciezarowka-wbila-sie-w-osobowke/> (dostęp: 7.02.2020).
- Onibalusi S., *A Look at How Social Media is Impacting Divorce Cases*, [https://www.huffpost.com/entry/a-look-at-how-social-medi\\_b\\_10633940?guccounter=1](https://www.huffpost.com/entry/a-look-at-how-social-medi_b_10633940?guccounter=1) (dostęp: 6.02.2020).
- Piasecki K., *Znaczenie procesowe faktów powszechnie znanych i faktów znanych sądowni z urzędu*, „Palestra” 1961, nr 10, s. 38–46.
- Pietrzykowski T., Wojciechowski B., *Równość, prawda i sprawiedliwość w procesie cywilnym. Rozważania na tle nowelizacji k.p.c.*, „Palestra” 2004, nr 49, s. 11–24.
- Podstawowe informacje dotyczące ochrony prywatności*, <https://www.facebook.com/about/basics>, (dostęp: 29.04.2020).
- Polski internet w grudniu 2018*, Raport Gemius/PBI, <http://pbi.org.pl/badaniememius-pbi/polski-internet-w-grudniu-2018/> (dostęp: 20.04.2020).
- Reaney P., *Rise in divorce evidence from social websites*, Reuters 2010, <http://old.aaml.org/sites/default/files/Rise%20in%20divorce%20evidence%20from%20social%20websites.pdf> (dostęp: 2.2.2020).
- Rzucidło-Grochowska I., *Wykorzystanie Wikipedii w orzecznictwie sądowym*, „Iustitia” 2016, nr 4, s. 178–187.
- Spółeczeństwo informacyjne w Polsce w 2019 roku. Informacja sygnałna*, GUS, Szczecin 2019, [https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/2/9/1/spoleczenstwo\\_informacyjne\\_w\\_polsce\\_w\\_2019\\_roku.pdf](https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/2/9/1/spoleczenstwo_informacyjne_w_polsce_w_2019_roku.pdf) (dostęp: 22.4.2020).
- Szanciło T. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2019, Legalis..
- Sztejnert-Roszak O., *Zamieszczenie informacji w Internecie a fakt powszechnie znany V CSK 269/09*, dodatek do „Monitora Prawniczego” 2011, nr 9.
- The Top 20 Valuable Facebook Statistics Updated January 2020*, <https://zephoria.com/top-15-valuable-facebook-statistics/> (dostęp: 8.02.2020).
- Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, druk sejmowy nr 3137, VIII kadencja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, s. 52–53, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/166CCC44490F3965C1258384003C-D40A/%24File/3137.pdf> (dostęp: 2.02.2020).

- Waligórski M., *Podstawy kasacyjne procesu cywilnego w świetle różnicy pomiędzy faktem i prawem*, Lwów 1936.
- Waszkiewicz P., Rabczuk S., Worek K., *Wykorzystanie dowodów z mediów społecznościowych w postępowaniu cywilnym. Perspektywa badawcza*, [w:] *Granice prawa. Księga jubileuszowa dedykowana prof. dr. hab. Andrzejowi Siemaszko*, w druku.
- Zieliński A., *Kodeks postępowania cywilnego po nowelizacji w 1996 r.*, „Palestra” 1996, nr 40, s. 13–26.



Volume 18, Issue 3  
September 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2020-06-19  
accepted 2020-07-07



## Umocowanie organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w obowiązującym systemie prawnym w kontekście utrzymania właściwego poziomu bezpieczeństwa sanitarnego

Strengthening organs of the State Sanitary Inspection  
within the applicable legal system  
in the context of maintaining proper sanitary safety levels

MAŁGORZATA SIENKIEWICZ

Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Oławie, PPIS w Oławie  
ORCID: 0000-0002-2312-9101, [psse.olawa.inspektor@wp.pl](mailto:psse.olawa.inspektor@wp.pl)

**Citation:** Sienkiewicz, Małgorzata. 2020. Umocowanie organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w obowiązującym systemie prawnym w kontekście utrzymania właściwego poziomu bezpieczeństwa sanitarnego. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(3): 111–129. DOI: 10.25167/osap.2592.

**Abstract:** The article contains an analysis of the tasks implemented by the State Sanitary Inspection in the area of public health. The main responsibility of the inspection is first of all to maintain the proper level of sanitary safety in the country. The implementation of this task determines the scope of competences of the State Sanitary Inspection and its internal structure, which were described in the present article. The State Sanitary Inspector is also a state authority within the structure of the state administration that performs tasks under the specific legal regime of the state of epidemics.

**Keywords:** public health, sanitary safety, sanitary inspection, sanitary supervision, hygiene, infectious diseases, epidemic

**Abstrakt:** Artykuł zawiera analizę zadań realizowanych w obszarze zdrowia publicznego przez Państwową Inspekcję Sanitarną. Naczelną odpowiedzialnością Inspekcji jest przede wszystkim zachowanie właściwego poziomu bezpieczeństwa sanitarnego kraju. Realizacja tego zadania determinuje zakres kompetencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz jej wewnętrzną strukturę, które to zostały opisane w publikacji. Państwowy Inspektor Sanitarny

to także kluczowy organ w strukturze administracji państwowej, która wykonuje zadania w ramach szczególnego reżimu prawnego stanu epidemii.

**Słowa kluczowe:** zdrowie publiczne, bezpieczeństwo sanitarne, inspekcja sanitarna, nadzór sanitarny, higiena, choroby zakaźne, epidemia

## 1. Wprowadzenie

Jednym z podstawowych filarów zdrowia publicznego jest bezpieczeństwo sanitarne. W naukach prawnych problematyka ochrony zdrowia publicznego w aspekcie działań organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej doczekała się licznych opracowań<sup>1</sup>, jednak problematyka bezpieczeństwa sanitarnego stale wymaga redefinicji i dalszych badań. Bezpieczeństwo sanitarne jest bowiem kluczowym elementem zapewnienia zdrowia publicznego. Można zaryzykować twierdzenie, że jest to element warunkujący zdrowie publiczne. Aktualność zachowała definicja zdrowia publicznego, przedstawiona w 1920 r. przez C.E. Winslowa, wedle której „Zdrowie publiczne to nauka i sztuka zapobiegania chorobom, przedłużania życia i promocji zdrowia fizycznego poprzez wysiłek społeczności, higienę środowiska, kontrolę zakażeń, nauczania zasad higieny indywidualnej, organizację służb medycznych, ukierunkowaną na zapobiegania chorobom i wczesną diagnozę, rozwój mechanizmów społecznych zapewniających każdemu indywidualnie i społeczności warunki życia pozwalające na utrzymanie zdrowia”<sup>2</sup>. Analiza powyższej definicji prowadzi do wniosku, że celem zdrowia publicznego jest zapewnienie właściwej jakości zdrowotnej społeczeństwa, w zakresie zarówno dostępu do odpowiednio pojętej i realizowanej opieki medycznej, jak i podejmowania działań zapobiegawczych, mających na celu przeciwdziałanie występowaniu chorób, monitorowanie poziomu zachorowań, m.in. poprzez analizę stanu higieny środowiska, w szczególności stanu powietrza, warunków pracy, nauki, warunków mieszkaniowych oraz jakości i higieny świadczonych usług.

Właściwy poziom zdrowia publicznego opiera się na skoordynowanych działaniach organów administracji sanitarnej oraz innych służb związanych z szeroko pojętą ochroną zdrowia. Oprócz administracyjnych działań o charakterze władczym organy działające w sferze zdrowia publicznego wykonują też szereg czynności materialno-technicznych, promocyjnych i informacyjnych. Posługują się zatem całym spektrum form działania administracji, przy czym działania o charakterze władczym mają charakter dominujący. Organy odpowiedzialne za zdrowie publiczne, stosując środki oddziaływania władczego, mają możliwość natychmiastowego wprowadzenia działań naprawczych w sytuacji stwierdzenia

---

<sup>1</sup> Zob. zwłaszcza M. Janik, *Policja sanitarna*, Warszawa 2012, *Prawne aspekty cywilizacyjnych zagrożeń zdrowia*, red. J. Pacian, Warszawa 2016

<sup>2</sup> M. Sygit, *Zdrowie publiczne*, Warszawa 2017, s. 29–30.



deficytów lub nieprawidłowości w obrębie badanych przez siebie obszarów. Można więc postawić tezę, że umocowanie organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej do wykonywania określonych prawem działań gwarantuje optymalny poziom bezpieczeństwa sanitarnego jako swoistego segmentu zdrowia publicznego<sup>3</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest analiza zadań organów inspekcji sanitarnej w świetle obowiązującego porządku prawnego, w aspekcie ich wpływu na zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa sanitarnego.

## **2. Inspekcja Sanitarna jako podstawowy filar bezpieczeństwa sanitarnego**

Zadania z zakresu zdrowia publicznego, mające na celu zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa sanitarnego, stanowiącego przedmiot niniejszej analizy, są realizowane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Zasadniczym celem działania tych organów jest eliminacja zachorowań na choroby zakaźne i zawodowe oraz ograniczenie wpływu środowiskowych czynników szkodliwych i uciążliwych na stan zdrowia społeczeństwa. Cel ten osiągany jest poprzez realizację przez Państwową Inspekcję Sanitarną ustawowych obowiązków, obejmujących nadzór nad szeregiem warunków występujących w obszarach społecznego funkcjonowania. Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w szczególności nadzorują warunki higieny środowiska, higieny pracy w zakładach pracy, higieny radiacyjnej, higieny nauczania i wychowania, higieny żywności, żywienia i produktów kosmetycznych, warunki higieniczno-sanitarne, jakie powinien spełniać personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne<sup>4</sup>. Przepisy powszechnie obowiązującego prawa wskazane w niniejszym opracowaniu, na czele z ustawą o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, stanowią zbiór przepisów, który można byłoby nazwać prawem sanitarnym<sup>5</sup>. Przepisy te tworzą normatywne podstawy działań zapobiegawczych i nadzoru bieżącego.

## **3. Narodowy Program Zdrowia**

Celem Ustawy z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym<sup>6</sup>, która określa zadania z zakresu zdrowia publicznego, podmioty je realizujące oraz zasady

---

<sup>3</sup> Szerzej na temat zdrowia publicznego zob. T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo sanitarne w systemie ochrony prawnej środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019 r, s. 37–45.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 59 z późn. zm.).

<sup>5</sup> Jak zauważa T. Bojar-Fijałkowski, doktryna skupiała się na wybranych obszarach prawa sanitarnego, ale nie doczekało się ono kompleksowego ujęcia, zob. tenże, s. 13–14.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. z 2019 r., poz. 2365 z późn. zm.).

finansowania, jest podniesienie rangi problematyki zdrowia społeczeństwa, a także usystematyzowanie multidyscyplinarnego podejścia do kształtowania polityki publicznej w tym obszarze. Zadania wynikające z ustawy koordynuje minister właściwy do spraw zdrowia, który współdziała w tym zakresie z właściwymi organami władzy publicznej, w tym również z Głównym Inspektorem Sanitarnym. Strategicznym dokumentem polityki zdrowotnej, szczegółowo określającym priorytety w obszarze zdrowia publicznego, jest Narodowy Program Zdrowia (dalej: NPZ), ustanawiany w drodze rozporządzenia Rady Ministrów na okres nie krótszy niż 5 lat. W NPZ obowiązującym na lata 2016–2020 określono cel strategiczny, którym jest wydłużenie życia z jednoczesną poprawą jego jakości i dążeniem do ograniczania społecznych nierówności w zdrowiu. Dodatkowo w NPZ opisano 6 celów operacyjnych, wyselekcjonowanych ze względu na ich wpływ na zdrowie człowieka. Należą do nich poprawa sposobu żywienia, stanu odżywienia oraz aktywności fizycznej społeczeństwa; profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi; profilaktyka problemów zdrowia psychicznego i poprawa dobrostanu psychicznego społeczeństwa; ograniczenie ryzyka zdrowotnego, które wynika z zagrożeń fizycznych, chemicznych i biologicznych w środowisku zewnętrznym, miejscu pracy, zamieszkania, rekreacji oraz nauki; promocja zdrowego i aktywnego starzenia się oraz poprawa zdrowia prokreacyjnego. Wszystkie powyższe cele są realizowane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w ramach zadań ustawowych. Warto w tym miejscu podkreślić, że Narodowy Program Zdrowia jest aktem powszechnie obowiązującym i jako taki wiąże nie tylko organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ale i podmioty znajdujące się poza jej strukturą.

#### 4. Zapobiegawczy Nadzór Sanitarny

Jednym z zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej, o istotnym wpływie na bezpieczeństwo sanitarne, jest sprawowanie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, które odbywa się poprzez udział w różnych procesach planistycznych i inwestycyjnych. Wypełnienie tego obowiązku sprowadza się do analizy wymagań sanitarno-higienicznych i zdrowotnych w ramach uzgadniania i opiniowania dokumentów planistycznych wymagających, zgodnie z Ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>7</sup>, przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2020 r., poz. 283 z późn. zm.).

środowisko<sup>8</sup>. Dodatkowo akty planowania przestrzennego gmin, a mianowicie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, podlegają ocenie organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w aspekcie spełniania wymagań sanitarnych przestrzeni. W tym zakresie organy sanitarne zajmują stanowisko w formie opinii (a więc w formie niewiążącej prawnie), zgodnie z Ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>9</sup>, ale ich obecność w procedurze planistycznej może przyczynić się do korekty dokumentu planistycznego. Ustawa powyższa umożliwi zagospodarowanie działek na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach, na których brak obowiązującego aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W odniesieniu do tych dokumentów Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny zajmuje stanowisko w sprawie spełnienia wymagań higienicznych i zdrowotnych w formie prawnej uzgodnienia, a więc prawnie wiążącej. W dalszej kolejności, w ramach zapobiegawczego nadzoru sanitarnego, organy inspekcji sanitarnej uczestniczą w ocenie oddziaływania na środowisko inwestycji, na podstawie Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>10</sup>. Dotyczy to inwestycji, które mogą zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub mogą potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W odniesieniu do pierwszej grupy Inspektor Sanitarny opiniuje warunki realizacji przedsięwzięcia przed wydaniem przez właściwy organ decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Podobne stanowisko zajmuje w sprawie drugiej grupy przedsięwzięć, jednakże wyłącznie w odniesieniu do przedsięwzięć, co do których stwierdzony został obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W samej procedurze związanej z analizą konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko danej już konkretnej inwestycji organy Inspekcji Sanitarnej biorą udział, zajmując stanowisko w formie opinii. W tej grupie zadań można wskazać działania mające na celu zapewnienie właściwego bezpieczeństwa sanitarnego na poziomie zapobiegawczym, a mianowicie udział w uzgadnianiu projektów budowlanych, nowo realizowanych inwestycji oraz udział w dopuszczeniu ich

---

<sup>8</sup> Na temat strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zob. A. Haładyj, *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2015, s. 121 i nast.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r., poz. 293 z późn. zm.).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2020 r., poz. 283 z późn. zm.).

do użytkowania. Odbywa się to na podstawie przepisów Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>11</sup>.

## 5. Higiena komunalna

Higiena środowiska to pojęcie o szerokim kontekście znaczeniowym, a w obrębie działań nadzorczych organów Inspekcji Sanitarnej obejmuje kontrole różnego typu obiektów i obszarów. Z uwagi na konieczność realizacji zadań wynikających z ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>12</sup> głównym przedmiotem kontroli są obiekty użyteczności publicznej, przede wszystkim obiekty, w których udzielane są świadczenia zdrowotne, usługi kosmetyczne czy fryzjerskie. W ramach tychże działań oceniana jest realizacja zadań wynikających z powyższej ustawy dla określonej grupy podmiotów, ale również konkretnych wymagań sanitarnych i technicznych dla samych pomieszczeń, w których działalność jest prowadzona. O ile konieczność realizacji ustawy dla podmiotów świadczących usługi zdrowotne jest oczywista, o tyle często budzi wątpliwości wśród podmiotów prowadzących działalność z zakresu świadczenia usług fryzjerskich i kosmetycznych. Niemniej jednak z całą pewnością czynności fryzjerskie i kosmetyczne mogą prowadzić do naruszenia ciągłości tkanek. W świetle art. 16 powyższej ustawy obowiązkowemu wdrożeniu i zastosowaniu procedur mających zapewnić ochronę przed zakażeniami i chorobami zakaźnymi podlegają również wszystkie osoby, które nie udzielają świadczeń zdrowotnych, ale podejmują czynności, w związku z którymi może dojść do naruszenia ciągłości tkanek.

Analizując problematykę bezpieczeństwa sanitarnego, nie można pominąć tak ważnej kwestii, jaką jest konieczność zapewnienia stałego monitoringu stanu sanitarnego obiektów hotelowych, nieruchomości, dróg ulic, obiektów, osobowego i towarowego transportu kolejowego, drogowego, lotniczego i morskiego. Oprócz czynności kontrolnych w ramach nadzoru bieżącego organy Inspekcji Sanitarnej zajmują stanowisko w formie opinii w sprawie projektów uchwał stanowiących regulaminy utrzymania czystości i porządku w gminach na podstawie art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>13</sup>. Ustawa powyższa realizację zadań z zakresu utrzymania czystości i porządku w gminach powierza jako zadania własne gminom. Zadania te są różnorodne i mają bardzo szeroki zakres, a obejmują między innymi gospodarkę

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r., poz. 1186 z późn. zm.).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 z późn. zm.).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r., poz. 2010 z późn. zm.).

odpadami, wodno-ściekową, kwestię właściwego stanu sanitarno-porządkowego otwartych terenów, placów, ulic, przystanków i innych obiektów zlokalizowanych w przestrzeni publicznej.

Zadaniem wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast jest również utrzymanie cmentarzy na terenie miast i zarządzanie nimi, co wprost wynika z art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych<sup>14</sup>. Z zadań tych wyłączono utrzymanie cmentarzy wyznaniowych. Ustawa powyższa przewiduje dla Państwowego Inspektora Sanitarnego szerokie spektrum zadań publicznych, począwszy od zgody na założenie lub rozszerzenie cmentarza, którą rada gminy musi uzyskać przed wydaniem decyzji. Dodatkowo przedmiotowa ustawa, rozstrzygając kwestie związane z ekshumacją zwłok i szczątków, również uzależnia przeprowadzenie tych czynności od zgody Państwowego Inspektora Sanitarnego, który swe stanowisko zajmuje w formie decyzji, biorąc pod uwagę przepisy § 12 ust. 1 i ust. 2 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi<sup>15</sup> oraz przepisy § 5 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie sposobu przechowywania zwłok i szczątków<sup>16</sup>. Zadaniem Inspektora Sanitarnego związanym z bezpieczeństwem sanitarnym jest nadzór nad stanem sanitarno-higienicznym i technicznym cmentarzy, zwłaszcza zaś nadzór nad dochowaniem ustawowego terminu i bezpiecznym pod względem sanitarnym przeprowadzeniem ekshumacji zwłok.

Bardzo istotnym zadaniem Inspekcji Sanitarnej, mającym zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa sanitarnego, jest nadzór nad jakością wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, a także nadzór nad jakością wody na pływalniach, kąpieliskach lub miejscach wykorzystywanych do kąpieli. Na podstawie wytycznych Światowej Organizacji Zdrowia – WHO, dotyczących zabezpieczenia właściwej jakości wody do picia pod względem mikrobiologicznym, chemicznym oraz obecności innych zanieczyszczeń, powodowanych na przykład zmianami klimatycznymi, opracowywane są normy krajowe, które w swej istocie są gwarantem zabezpieczenia odpowiedniej jakości wody poprzez wprowadzenie ograniczeń lub konieczności całkowitej eliminacji składników szkodliwych dla zdrowia człowieka<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1473 z późn. zm.).

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz.U. z 2001 r., Nr 153, poz. 1783 z późn. zm.).

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie sposobu przechowywania zwłok i szczątków (Dz. U. z 2011 r., Nr 75, poz. 405 z późn. zm.).

<sup>17</sup> Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie, *Wytyczne WHO dotyczące jakości wody do picia*, Bydgoszcz 2014.

Częstotliwość badań i zakres parametrów badanych w ramach monitoringu jakości wody przeznaczonej do spożycia ustalone są na podstawie szczegółowych wytycznych zawartych w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi<sup>18</sup>.

Monitoring jakości wody przeznaczonej do spożycia prowadzony jest na podstawie wyników badań zlecanych lub realizowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, które dostarczają lub wykorzystują wodę z własnego ujęcia wody do celów związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą lub w budynkach użyteczności publicznej, budynkach zamieszkania zbiorowego lub w podmiotach działających na rynku spożywczym<sup>19</sup>. Zadania organów Inspekcji Sanitarnej w ramach nadzoru bieżącego realizowane są na podstawie art. 12 ust. 1 Ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>20</sup>.

## 6. Higiena pracy

Istotne znaczenie dla zachowania właściwego poziomu zdrowia publicznego ma zapewnienie odpowiednich warunków w obszarach zawodowego funkcjonowania społeczeństwa. Kwestia ta została rozstrzygnięta przez ustawodawcę w Ustawie z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy<sup>21</sup>, zwłaszcza zaś w art. 18<sup>4</sup>. § 1, na podstawie którego organom Państwowej Inspekcji Pracy powierzono nadzór i kontrolę przestrzegania prawa pracy oraz przepisów związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy. Biorąc jednakże pod uwagę, że bezpieczeństwo sanitarne jest jednym z fundamentalnych elementów zdrowia publicznego, to Państwową Inspekcję Sanitarną uczyniono odpowiedzialną za sprawowanie nadzoru i kontroli przestrzegania zasad i przepisów higieny pracy i warunków środowiska pracy, na co wyraźnie wskazuje §2 powyżej zacytowanego artykułu. Szczegółowe rozstrzygnięcia odnoszące się do wymagań związanych z bezpiecznymi i higienicznymi warunkami w zakładach pracy zostały zawarte w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U. z 2017 r., poz. 2294).

<sup>19</sup> Szerzej na ten temat zob. G. Hudzik, A. Kamińska, A. Strzemieczna, K. Parafińska, W. Sołtan, K. Kuduk, *Komentarz – Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi*, Główny Inspektorat Sanitarny, Warszawa 2017, s. 9–16.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2019 r., poz. 1437 z późn. zm.).

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2019 r., poz. 1040 z późn. zm.).

<sup>22</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz.U. z 2003 r., Nr 169, poz. 1650 z późn. zm.).

Organ inspekcji sanitarnej, realizując swoje działania wobec zakładów pracy, ocenia pod względem sanitarno-zdrowotnym pomieszczenia i teren zakładów pracy (w tym między innymi: w zakresie oświetlenia, wentylacji, wysokości, kubatury, czystości), pomieszczenia zaplecza higieniczno-sanitarnego (ich liczbę i właściwość wyposażenia), proces pracy wraz z oceną właściwości przygotowania pracowników pod względem niezbędnych szkoleń i zapewnienia im odpowiedniego, uzależnionego od prowadzonych procesów produkcyjnych, wyposażenia w niezbędne środki ochrony indywidualnej. Pracodawca jest ponadto zobowiązany do wskazania i monitorowania czynników szkodliwych dla zdrowia, występujących w środowisku pracy w związku z prowadzoną przez zakład pracy działalnością<sup>23</sup>. Proces technologiczny zakładu może generować wystąpienie różnego typu czynników szkodliwych. Wszystkie podlegają badaniom i pomiarom zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 2 lutego 2011 r. w sprawie badań i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy<sup>24</sup> oraz ocenie w stosunku do najwyższych dopuszczalnych stężeń i natężeń określonych w obowiązujących przepisach. Szkodliwe dla zdrowia czynniki, które mogą wystąpić w środowisku pracy, to czynniki chemiczne, pyły, czynniki o działaniu rakotwórczym lub mutagennym, promieniowanie optyczne nielaserowe, promieniowanie laserowe, pole lub promieniowanie elektromagnetyczne (o częstotliwości 0–300 Hz), mikroklimat zimny lub gorący oraz fizyczne czynniki szkodliwe obejmujące hałas, hałas ultradźwiękowy i drgania mechaniczne. Wyniki badań są w ramach nadzoru nad środowiskiem pracy analizowane przez organy inspekcji sanitarnej. Dodatkowo w sytuacji konieczności zastosowania w procesie produkcyjnym substancji chemicznych lub ich mieszanin pracodawca musi się liczyć z oceną i tego zagadnienia przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej z uwagi na fakt, że ustawodawca powierzył zadania związane z nadzorem, w zakresie swej właściwości, nad przestrzeganiem przepisów Ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach<sup>25</sup>.

Warto tym miejscu zaznaczyć, że inspekcja sanitarna, realizując powyższe zadania, przyczynia się do bezpieczeństwa sanitarnego, gdyż nieprzestrzeganie obowiązujących zasad związanych z produkcją, importem czy wprowadzaniem do obrotu substancji chemicznych może wiązać się z poważnym zagrożeniem dla zdrowia publicznego, w tym również poprzez ryzyko wystąpienia zagrożenia dla środowiska czy poważnego zagrożenia pożarowego.

---

<sup>23</sup> W przystępny sposób zagadnienia te zostały przedstawione w opracowaniu J. Chojnicki, G. Jarosiewicz, *ABC BHP Informator dla pracodawców*, Warszawa 2018, s. 13–16.

<sup>24</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 2 lutego 2011 r. w sprawie badań i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (Dz.U. z 2011 r., Nr 33, poz. 166 z późn. zm.).

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz.U. z 2019 r., poz. 1225 z późn. zm.).

Stałe narażenie na czynniki szkodliwe, występujące w środowisku pracy oraz sposób wykonywania pracy mogą skutkować powstawaniem chorób zawodowych. Wykaz tych chorób został przedstawiony w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych<sup>26</sup>, na mocy którego organ Państwowej Inspekcji Sanitarnej działa władczo jako organ wydający decyzje o stwierdzeniu lub braku podstaw do stwierdzenia choroby zawodowej. Decyzje wydawane są na podstawie zebranego materiału dowodowego, w szczególności orzeczenia lekarskiego, wydawanego przez właściwą jednostkę orzeczniczą i informacji zawartych w materiale dotyczącym oceny narażenia zawodowego.

W związku z wprowadzonym w dniu 27 listopada 2010 r. ustawowym zakazem wytwarzania i wprowadzania do obrotu środków zastępczych, zdefiniowanych w obowiązującej Ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (dalej: u.p.n.)<sup>27</sup>, do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej włączono nadzór nad przestrzeganiem ww. przepisów pod rygorem nałożenia pieniężnej kary administracyjnej. W toku postępowania w celu wymierzenia kary pieniężnej organ inspekcji sanitarnej ogranicza się do ustalenia, czy doszło do udostępnienia osobie trzeciej środka zastępczego zdefiniowanego w art. 4 pkt 27 u.p.n. Przez „wprowadzenie do obrotu”, o jakim mowa w art. 52a ust. 1 u.p.n., należy rozumieć udostępnienie w jakiegokolwiek formie i jakimkolwiek celu osobie trzeciej odpłatnie lub nieodpłatnie środka zastępczego.

## 7. Zapobieganie i zwalczanie chorób zakaźnych

Podstawowym aktem prawnym regulującym zadania organów administracji w sferze zapobiegania chorobom zakaźnym jest ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>28</sup>. Integralną częścią tej ustawy jest załącznik zawierający wykaz zakażeń i chorób zakaźnych, których rozpoznanie skutkuje wdrożeniem nadzoru epidemiologicznego organów Inspekcji Sanitarnej wobec osób podejrzanych o zakażenie lub chorobę zakaźną. Nadzór ten polega m.in. na zbieraniu, analizie i interpretacji informacji o okolicznościach

---

<sup>26</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1367 z późn. zm.).

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2019 r., poz. 852 z późn. zm.). W świetle art. 4 pkt 27 tej ustawy są to produkty zawierające „substancje o działaniu na śródkowy układ nerwowy, które mogą być użyte w takich samych celach jak środek odurzający, substancja psychotropowa lub nowa substancja psychoaktywna, których wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu jest regulowane na podstawie przepisów odrębnych” oraz nowych substancji psychoaktywnych, czyli wszystkich substancji, grup substancji lub preparatów, które oddziałują na ośrodkowy układ nerwowy, a nie są środkami odurzającymi czy substancjami psychotropowymi.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 z późn. zm.).



i skutkach zachorowań, w wyniku czego podejmowane są działania mające na celu ograniczenie lub wyeliminowanie dróg szerzenia się zakażeń i, w efekcie końcowym, zmniejszenie ich liczby. Rola inspekcji sanitarnej w ochronie zdrowia publicznego nabiera szczególnego znaczenia w kontekście wprowadzenia stanu epidemii. Stan taki został wprowadzony na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 20 marca 2020 r. na mocy Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii<sup>29</sup> w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, wydanego na podstawie przywołanej powyżej ustawy. W tym szczególnym reżimie prawnym na Państwowych Inspektorach Sanitarnych spoczęła odpowiedzialność związana z podejmowaniem kluczowych dla skutecznej walki z epidemią działań, w tym między innymi związanych z wydawaniem decyzji dotyczących konieczności poddania się obowiązkowej kwarantannie, izolacji, czy zastosowania środka zapobiegawczego w postaci nadzoru epidemiologicznego.

Ustawa reguluje ponadto zagadnienia dotyczące badań do celów sanitarno-epidemiologicznych, tj. kwestie osób podlegających badaniom, tryb ich przeprowadzania, wymagania dotyczące dokumentacji oraz zasady finansowania tych badań. Większość norm dotyczących powyższych kwestii zostało doprecyzowanych w aktach wykonawczych<sup>30</sup>.

W świetle przywołanej powyżej ustawy kierownicy podmiotów leczniczych wykonujących działalność leczniczą w rodzaju świadczeń szpitalnych są obowiązani do wdrożenia i zapewnienia funkcjonowania systemu zapobiegania i zwalczania zakażeń szpitalnych, czyli zakażeń powstałych w wyniku udzielania świadczeń zdrowotnych oraz innych usług, których wykonywanie może prowadzić do naruszenia ciągłości tkanek. Działania te sprowadzają się przede wszystkim do powołania kompetentnego zespołu kontroli zakażeń szpitalnych, którego główną rolą jest prowadzenie działań nadzorczych skutkujących zidentyfikowaniem występujących w podmiotach leczniczych zagrożeń ze strony czynników alarmowych, opracowanie oraz wdrożenie procedur zapobiegających zakażeniom i chorobom zakaźnym, związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych, i nadzór nad tymi procedurami. Nadrzędnym celem przywołanych działań jest minimalizacja ryzyka zakażenia pacjentów, którym udzielane są

---

<sup>29</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 491).

<sup>30</sup> Kwestie dotyczące trybu postępowania w przypadku podejrzenia lub rozpoznania zakażenia lub choroby zakaźnej oraz w przypadku stwierdzenia zgonu z powodu choroby zakaźnej opisano w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 10 grudnia 2019 r. w sprawie zgłaszania podejrzeń i rozpoznania zakażeń, chorób zakaźnych oraz zgonów z ich powodu (Dz.U. z 2019 r., poz. 2430 z późn. zm.) oraz w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie zgłaszania dodatknych wyników badań w kierunku biologicznych czynników chorobotwórczych u ludzi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2465 z późn. zm.)

świadczenia medyczne<sup>31</sup>. Nadzór nad efektywnością i skutecznością powyższych działań z uwagi na fakt, że są to kwestie ściśle związane z bezpieczeństwem zdrowotnym, powierzono organom Inspekcji Sanitarnej.

Ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi w art. 5 ust. 1 pkt. 1 lit. b w związku z art. 17 ust. 1 nakłada na osoby przebywające na terytorium Polski obowiązek poddawania się określonym szczepieniom ochronnym. Wykaz obowiązkowych szczepień ochronnych oraz grupy osób obowiązanych do poddania się tym szczepieniom zostały określone w art. 17 ww. ustawy i w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych<sup>32</sup>, wydanym na podstawie upoważnienia zawartego w art. 17 ust. 10 ww. ustawy. Uzupełnieniem do wyżej przywołanych regulacji prawnych jest Program Szczepień Ochronnych (dalej: PSO) ogłaszany corocznie w drodze komunikatu przez Głównego Inspektora Sanitarnego. PSO jest dokumentem technicznym, przeznaczonym dla realizatorów obowiązkowych szczepień ochronnych i zawiera informacje, a także zgodne z aktualną wiedzą medyczną wytyczne na temat sposobu realizacji obowiązku szczepień ochronnych, w tym wskazuje wiek, przesłanki wynikające ze stanu zdrowia i przesłanki epidemiologiczne, zgodnie z którymi dane szczepienie powinno być przeprowadzane. Poprawność realizacji szczepień ochronnych w odniesieniu do przywołanych powyżej przepisów prawnych podlega weryfikacji organów Inspekcji Sanitarnej.

Zgodnie z §15 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych świadczeniodawca, który przechowuje kartę uodpornienia dziecka, jest zobowiązany do zawiadomienia właściwego Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego o fakcie uchylenia się od obowiązku szczepień, zamieszczając tę informację w kwartalnym sprawozdaniu z realizacji szczepień ochronnych, którego wzór został określony w załączniku nr 3 do powołanego rozporządzenia.

Zgodnie z art. 26 Ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: u.p.e.a.)<sup>33</sup> na opiekunów dziecka może być nałożona grzywna w celu przymuszenia do wykonania obowiązku (art. 119 § 1 u.p.e.a.). Państwowy

---

<sup>31</sup> Szczegółowe wytyczne, określające postępowanie w tej kwestii, regulują liczne rozporządzenia Ministra Zdrowia, które określają między innymi listy czynników alarmowych, rejestrów zakażeń szpitalnych i czynników alarmowych oraz raportów o bieżącej sytuacji epidemiologicznej szpitala, sposób dokumentowania realizacji działań zapobiegających szerzeniu się zakażeń i chorób zakaźnych oraz warunki i okres przechowywania tej dokumentacji, zakres, sposób i częstotliwość prowadzenia kontroli wewnętrznej w obszarze realizacji działań zapobiegających szerzeniu się zakażeń i chorób zakaźnych, kwalifikacje członków zespołu kontroli zakażeń szpitalnych.

<sup>32</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 753).

<sup>33</sup> Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2019 r., poz. 1438 z późn. zm.).

Powiatowy Inspektor Sanitarny wystawia tytuł wykonawczy i przesyła go do organu egzekucyjnego, którym jest wojewoda. Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej zajmują się również nadzorem nad organizacją szczepień ochronnych i dystrybucją preparatów szczepionkowych wykorzystywanych do realizacji obowiązkowych szczepień ochronnych.

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie niepożądanych odczynów poszczepiennych oraz kryteriów ich rozpoznawania<sup>34</sup> określa procedurę zgłaszania niepożądanych odczynów poszczepiennych i tryb postępowania z nią związany.

Organ inspekcji sanitarnej jest organem odpowiedzialnym za sytuację epidemiologiczną. W rozdziale 8 ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi<sup>35</sup> uregulowano tryb postępowania w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub epidemii. Stan ten może być ogłoszony na terenie województwa przez właściwego wojewodę (na wniosek właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego) lub na terenie kilku województw lub całego kraju – przez ministra właściwego do spraw zdrowia (na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego). Wprowadzenie opisanych powyżej stanów wiąże się z nabyciem przez Ministra Zdrowia uprawnień do wydawania w drodze rozporządzeń, nakazów, zakazów i/lub ograniczeń w funkcjonowaniu państwa.

## 8. Bezpieczeństwo żywności i żywienia

Bardzo istotnymi elementami właściwego funkcjonowania zdrowotnego człowieka są bezpieczna żywność i bezpieczne żywienie. Na poziom istotności analizowanych zagadnień wpływają w sposób bezpośredni skutki, jakie niesie ze sobą niewłaściwy sposób i jakość odżywiania. Prawidłowe odżywianie warunkuje ludzkie życie, zdrowie, rozwój, sprawność fizyczną czy emocjonalną. Dlatego też poznawanie zależności między pożywieniem a jego przemianą w organizmie ludzkim – w ramach badanych zagadnień – stanowi jeden z głównych celów nauki o żywieniu<sup>36</sup>. W świetle powyższego zagadnienia należy zwrócić uwagę na konieczność prowadzenia stałego nadzoru nad wszystkimi elementami procesów związanych z produkcją żywności i żywieniem, począwszy od nadzoru nad układem technicznym pomieszczeń, w których odbywa się produkcja czy inna forma wprowadzania do obrotu żywności, ich wyposażeniem technologicznym

<sup>34</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie niepożądanych odczynów poszczepiennych oraz kryteriów ich rozpoznawania (Dz.U. z 2010 r., Nr 254, poz. 1711 z późn. zm.).

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 z późn. zm.).

<sup>36</sup> *Żywienie człowieka. Podstawy Nauki o Żywieniu 1*, red. J. Gawęcki, Warszawa 2012, s. 22–34.

(dostosowanym do procesu technologicznego), poprzez szczegółową analizę składu produktów spożywczych (wykorzystanych półproduktów, substancji dodatkowych, oznakowania itp.), prowadzenia stałych badań laboratoryjnych wyrobów gotowych czy półproduktów pod kątem wymagań fizyko-chemicznych, organoleptycznych i mikrobiologicznych. Wszystkie te kwestie zostały szczegółowo opisane w obowiązujących aktach prawnych, w tym licznych przepisach unijnych, których przestrzeganie jest monitorowane na mocy przepisów Ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>37</sup> przez organy inspekcji sanitarnej, a także – w odniesieniu do części zagadnień dotyczących żywności pochodzenia zwierzęcego – przez organy inspekcji weterynaryjnej. Podstawowym przepisem regulującym kwestie związane z bezpieczną żywnością i żywieniem jest Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>38</sup>. Na mocy tej właśnie ustawy zakłady, które produkują lub wprowadzają do obrotu żywność pochodzenia niezwierzęcego, wprowadzają do obrotu produkty pochodzenia zwierzęcego nieobjęte urzędową kontrolą organów inspekcji weterynaryjnej, produkują lub wprowadzają do obrotu żywność zawierającą jednocześnie środki spożywcze pochodzenia niezwierzęcego i produkty pochodzenia zwierzęcego, z wyłączeniem zakładów prowadzących rolniczy handel detaliczny, działają na rynku materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością, w tym zakładów prowadzonych przez podmioty zajmujące się recyklingiem, podlegają zatwierdzeniu (w formie decyzji wydawanej przez Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego) oraz wpisowi do rejestru obiektów podlegających urzędowej kontroli organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w trybie i na zasadach określonych w rozporządzeniu nr 852/2004<sup>39</sup> i rozporządzeniu nr 882/2004, zastąpionym Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzonych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin [...]<sup>40</sup>. Niedopełnienie obowiązku uzyskania zatwierdzenia i wpisu (odnoszącego się do konkretnego podmiotu

---

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2019 r., poz. 59 z późn. zm.).

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2019 r., poz. 1252 z późn. zm.).

<sup>39</sup> Rozporządzenie WE nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 139 z 30 kwietnia 2004 r.).

<sup>40</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzonych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin [...].

i miejsca) stanowi naruszenie art. 61, 62 i 63 ust. 1 i 1a tej ustawy i podlega karom i rygorom opisanym w art. 103 ust. 1 pkt 4.

## 9. Higiena nauczania i wychowania

Bezpieczeństwo w placówkach oświatowych, tj. w żłobkach, przedszkolach, punktach przedszkolnych, innych formach wychowania przedszkolnego oraz szkołach, stanowi istotny element mający wpływ na poziom zdrowia publicznego, głównie z uwagi na fakt, że dotyczy bezpieczeństwa zdrowotnego bardzo istotnej i wymagającej szczególnego zaangażowania grupy społecznej jaką są dzieci (w tym w wieku do lat trzech) i młodzież. Zważając na powagę i istotność powyższego, konieczne jest sprawowanie stałego monitorowania poziomu bezpieczeństwa w przywołanych powyżej placówkach. Zadania te zostały ujęte w zakresie działania organów Inspekcji Sanitarnej, które zgodnie z ustawą o Państwowej Inspekcji Sanitarnej sprawują nadzór nad warunkami higieny procesów nauczania i wychowania.

Najwyższa Izba Kontroli analizując poziom bezpieczeństwa i higieny nauczania w szkołach publicznych, zwróciła uwagę, że „[...] na poziom kształcenia uczniów wpływają nie tylko wiedza, doświadczenie i zaangażowanie kadry dydaktycznej oraz motywacja uczniów, ale także m.in. odpowiednie warunki higieniczno-zdrowotne w szkole. Higiena procesu nauczania ma za zadanie ochronę ucznia przed niekorzystnymi warunkami związanymi z nauką, pracą i dotyczy nie tylko zapewnienia bezpieczeństwa oraz odpowiednich warunków sanitarnych, ale również odpowiedniej organizacji pracy ucznia, zgodnej z jego możliwościami”<sup>41</sup>. NIK, przygotowując raport na temat poziomu bezpieczeństwa i higieny nauczania w szkołach publicznych, opierał się między innymi na wynikach kontroli prowadzonych przez przedstawicieli inspekcji sanitarnej.

Działania Inspekcji prowadzone w ramach nadzoru bieżącego mają na celu zapobieganie występowaniu chorób zakaźnych, jak również innych, wywołanych nieprawidłowymi warunkami panującymi w placówkach oświatowych, zarówno w czasie roku szkolnego, jak i podczas wycieczek letniego oraz zimowego. Dużym wsparciem dla działań nadzorczych są działania zapobiegawcze, polegające na włączaniu placówek oświatowych w różnego typu programy związane z oświatą zdrowotną i promocją zdrowia (np.: „Czyste powietrze wokół nas”<sup>42</sup>,

---

<sup>41</sup> NIK, *Raport NIK na temat bezpieczeństwa i higieny nauczania w szkołach publicznych*, 03.03.2017 r., <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-i-higienie-nauczania-w-szkolach-publicznych.html> (dostęp: 14.05.2020).

<sup>42</sup> J. Szymborski, W. Zatoński, Z. Juczyński, T. Kowalczyk, M. Lewandowska, N. Ogińska-Bulik, A. Dobrowolska, A. Dzielska, *Czyste Powietrze wokół nas. Program przedszkolnej edukacji narodowej*, Warszawa 2011.

„Trzymaj formę”<sup>43</sup>, „Wybierz Życie – Pierwszy Krok”<sup>44</sup>), dostosowane swym zakresem do odpowiedniej grupy wiekowej, której są dedykowane. Celem tych działań jest osiągnięcie wśród dzieci i młodzieży właściwego poziomu wiedzy na temat prozdrowotnych nawyków żywieniowych, aktywnego stylu życia, szkodliwości palenia tytoniu, czy innych czynników mających realny wpływ na poziom bezpieczeństwa zdrowotnego. Działania te w konsekwencji mają generować właściwe postawy grupy społecznej, jaką są dzieci i młodzież, w stosunku do analizowanych zagadnień.

## 10. Podsumowanie

Podsumowując powyższą analizę, należy stwierdzić, że bezpieczeństwo sanitarne stanowi jeden z zasadniczych elementów mających wpływ na właściwy poziom zdrowia publicznego. Działania organów administracji odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu zdrowia publicznego skupiają się na monitorowaniu jakości zdrowotnej obszarów funkcjonowania człowieka, ale również pełnią funkcję, której celem jest szerzenie zagadnień związanych z promocją zdrowia i postaw prozdrowotnych w różnych dziedzinach życia. Wszystko to odbywa się na podstawie obowiązującego systemu prawnego. Zasadniczym celem, jaki w ramach swych działań ma osiągnąć Inspekcja, jest eliminacja zachorowań na choroby zakaźne, zawodowe i inne będące skutkiem nieprawidłowego stanu sanitarno-higienicznego i technicznego obiektów oraz ograniczenie wpływu środowiskowych czynników szkodliwych i uciążliwych na stan zdrowia społeczności. Cel ten osiągany jest dzięki realizacji przez Państwową Inspekcję Sanitarną ustawowych obowiązków, obejmujących nadzór nad szeregiem warunków występujących w obszarach społecznego funkcjonowania, w tym możliwością prowadzenia przez organy inspekcji postępowań administracyjnych, mających na celu wyeliminowanie występujących w tych obszarach nieprawidłowości. Organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w wykonywaniu zadań stosują szerokie spektrum działań, wśród których wiodącą rolę pełnią działania władcze. Także pod względem merytorycznym wachlarz zadań jest obszerny. Wydaje się, że ustawodawca stale zwiększa kompetencje organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Na tej podstawie można skonstatować, że niewątpliwie mamy do czynienia z nową dziedziną prawa – prawem sanitarnym, które samodzielnie przyczynia się do podniesienia poziomu bezpieczeństwa sanitarnego. Co więcej w ostatnim czasie można zauważyć rozwój norm mających na celu podniesienie i utrzymanie właściwego poziomu bezpieczeństwa. Normy te rozszerzają

<sup>43</sup> Główny Inspektor Sanitarny, Polska Federacja Producentów Żywności Związek Pracodawców, *Podstawy teoretyczne programu „Trzymaj formę”. Poradnik dla nauczycieli*, Warszawa 2014.

<sup>44</sup> M. Ankiersztejn-Bartczak, A. Górecka, *Wybierz Życie – Pierwszy Krok*, [b.m.r.].

i usprawniają działania organów administracji sanitarnej oraz innych służb związanych z szeroko pojętą ochroną zdrowia.

## Bibliografia

### Akty prawne

- Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. 2019 r., poz. 59 z późn. zm).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zdrowiu publicznym (Dz.U. z 2019 r., poz. 2365 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2020 r., poz. 283 z późn. zm).
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r., poz. 293 z późn. zm.).
- Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2019 r., poz. 1438 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1473 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz.U. z 2019 r., poz. 1040 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r., poz. 1186 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r., poz. 2010 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2019 r., poz. 1437 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. z 2019 r., poz. 852 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2019 r., poz. 1252 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz.U. z 2019 r., poz. 1239 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach (Dz.U. z 2019 r., poz. 1225 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz.U. z 2003 r., Nr 169, poz. 1650 z późn. zm).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz.U. z 2001 r., Nr 153, poz. 1783 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie niepożądanych odczynów poszczepiennych oraz kryteriów ich rozpoznawania (Dz.U. z 2010 r., Nr 254, poz. 1711 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 2 lutego 2011 r. w sprawie badań i pomiarów czynników szkodliwych dla zdrowia w środowisku pracy (Dz.U. z 2011 r., Nr 33, poz. 166 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie sposobu przechowywania zwłok i szczątków (Dz.U. z 2011 r., Nr 75, poz. 405 z późn. zm.).

- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 18 sierpnia 2011 r. w sprawie obowiązkowych szczepień ochronnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 753).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (Dz.U. z 2017 r., poz. 2294).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 10 grudnia 2019 r. w sprawie zgłaszania podejrzeń i rozpoznania zakażeń, chorób zakaźnych oraz zgonów z ich powodu (Dz.U. z 2019 r., poz. 2430 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 grudnia 2019 r. w sprawie zgłaszania dodatknych wyników badań w kierunku biologicznych czynników chorobotwórczych u ludzi (Dz.U. z 2019 r., poz. 2465 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz.U. z 2020 r., poz. 491).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzonych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin [...].
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz.U. z 2013 r., poz. 1367 z późn. zm.).
- Rozporządzenie WE nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 139 z 30 kwietnia 2004 r.).

## Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2019 r., II OSK 714/17.

## Literatura przedmiotu

- Bojar-Fijałkowski T., *Prawo sanitarne w systemie ochrony prawnej środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019.
- Chojnicki J., Jarosiewicz G., *ABC BHP Informator dla pracodawców*, Warszawa 2018.
- Haładyj A., *Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2015.
- Hudzik G., Kamińska A., Strzemieczna A., Parafińska K., Sołtan W., Kuduk K., *Komentarz – Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi*, Główny Inspektorat Sanitarny, Warszawa 2017.
- Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie, *Wytyczne WHO dotyczące jakości wody do picia*, Bydgoszcz 2014.
- Janik M., *Policja sanitarna*, Warszawa 2012.
- Prawne aspekty cywilizacyjnych zagrożeń zdrowia*, red. J. Pacian. Warszawa 2016.
- Sygit M., *Zdrowie publiczne*, Warszawa 2017.
- Żywność człowieka. Podstawy Nauki o Żywieniu 1*, red. J. Gawęcki, Warszawa 2012.

## Inne opracowania

- Ankiersztejn-Bartczak M., Górecka A., *Wybierz Życie – Pierwszy Krok*. [b.m.r.].
- Główny Inspektor Sanitarny, Polska Federacja Producentów Żywności Związek Pracodawców, *Podstawy teoretyczne programu „Trzymaj formę”*. Poradnik dla nauczycieli, Warszawa 2014.



---

Szyborski J., Zatoński W., Juczyński Z., Kowalczyk T., Lewandowska M., Ogińska-Bulik N., Dobrowolska A., Dzielska A., *Czyste Powietrze wokół nas. Program przedszkolnej edukacji narodowej*, Warszawa 2011.

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-bezpieczenstwie-i-higienie-nauczania-w-szkolach-publicznych.htm>



Volume 18, Issue 3  
September 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

ORIGINAL ARTICLE  
received 2020-05-21  
accepted 2020-07-07



## Dwie pierwsze nowożytne, europejskie konstytucje – podobieństwa i różnice

The first two modern European constitutions.  
Selected aspects concerning mutual similarities and differences

PAWEŁ WIĄZEK

Uniwersytet Wrocławski

ORCID: 0000-0002-9153-4539, [pwiazek@prawo.uni.wroc.pl](mailto:pwiazek@prawo.uni.wroc.pl)

**Citation:** Wiązek, Paweł. 2020. Dwie pierwsze nowożytne, europejskie konstytucje – podobieństwa i różnice. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(3): 131–152. DOI: 10.25167/osap.2593.

**Abstract:** The article is an attempt to compare two exceptional, pioneering, normative acts which paved the way for the development of contemporary constitutionalism: the Polish Government Act of 3 May 1791 and, accepted a few months later – the first French monarchy constitution, that is the Constitution of the Kingdom of France of 3 September 1791. The author did not limit his work solely to a dogmatic interpretation of the regulations contained therein, but – at the same time – tried to effectively apply the comparative research method. Apart from analyzing and comparing specific legislative solutions contained in the laws, the author of this ambitious project did not fail to outline the historical background and circumstances in which the two examined constitutional acts were passed. Out of necessity determined by the vastness of the research subject matter, the author had to make a certain selection, devoting his attention to those aspects of the issue which he considered particularly important and worthy of attention.

**Keywords:** history of state and law, constitutions, Enlightenment, state system, human and civil rights

**Abstrakt:** Artykuł jest próbą porównania dwóch wyjątkowych, pionierskich aktów normatywnych torujących drogę rozwojowi współczesnego konstytucjonalizmu: Ustawy Rządowej z 3 maja 1791 r. oraz pierwszej francuskiej konstytucji monarchicznej, czyli Konstytucji Królestwa Francji z 3 września 1791 r. Autor nie ogranicza się jedynie do dogmatycznej interpretacji zawartych w nich przepisów, a jednocześnie stara się umiejętnie zastosować

metodę badań porównawczych. Z konieczności wynikającej z ogromu przedmiotu badań autor musiał dokonać pewnego wyboru, poświęcając uwagę tym aspektom zagadnienia, które uznał za szczególnie ważne.

**Słowa kluczowe:** historia państwa i prawa, konstytucje, oświecenie, ustrój państwowy, prawa człowieka i obywatela

Ustawa Rządowa<sup>1</sup> uchwalona w Rzeczypospolitej dn. 3 maja 1791 r.<sup>2</sup> oraz dat. na 3 września tegoż roku Konstytucja Królestwa Francji<sup>3</sup> w nauce i literaturze przedmiotu powszechnie uznawane są za (odpowiednio) pierwszą i drugą konstytucję w Europie oraz drugą i trzecią (po amerykańskiej z 1787 r.) w dziejach ludzkości<sup>4</sup>. Nie przekreśla to faktu, że jeszcze przed uchwaleniem polsko-litewskiej Ustawy pojawiły się w Europie akty prawne uznawane przez niektórych badaczy za pierwsze w dziejach konstytucje. Wśród polemistów sporym

---

<sup>1</sup> Nazwa majowej konstytucji, zwłaszcza dla laika, może być nieco myląca lub wprost niezrozumiała. Istota wątpliwości, jakie mogłyby ewentualnie powstać na tym tle, tkwi w ewolucji znaczenia terminu: „rząd”. Współcześnie powszechnie kojarzony jest on z centralnym organem władzy wykonawczej (najczęściej wprost z Radą Ministrów), podczas gdy w przedrozbiorowej Polsce „rząd” rozumiany był jako całokształt władzy państwowej (ustrój państwa).

<sup>2</sup> Korzystano z tekstu konstytucji zamieszczonego w opracowaniu A. Grześkowiak-Krwawicz: A. Grześkowiak-Krwawicz (oprac.), *Konstytucja 3 maja 1791. Na podstawie tekstu Ustawy Rządowej z Archiwum Sejmu Czteroletniego przechowywanego w Archiwum Akt Dawnych w Warszawie*, Warszawa 2018, s. 61–79; tekst cyt. dalej: UR. Konfrontowano go z wersją upowszechnioną w *Volumina legum: Volumina legum. Przedruk Zbioru Praw staraniem XX. pijarów w Warszawie, od roku 1732, do roku 1782, wydane*, t. 9, Kraków 1889, s. 220–225; tekst cyt. dalej: VL.

<sup>3</sup> Korzystano z tekstu zamieszczonego w witrynie internetowej pod adresem: <http://mjp.univ-perp.fr/france/co1791.htm> (dalej: KKFr.) (dostęp: 30.04.2019). Francuskojęzyczny tekst konfrontowano z obszernymi fragmentami jego polskich tłumaczeń, znajdującymi się w wyborach tekstów źródłowych: M. Kinstler, M. Ptak, *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Wrocław 1987, s. 39–44; B. Lesiński (red.), *Historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Poznań 1995, s. 206–210; B. Lesiński, J. Walachowicz, *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Poznań 1975, s. 159–164.

<sup>4</sup> Obie konstytucje (zarówno polska, jak i francuska) nie tworzą zamkniętego, jednostkowego i jednorodnego stanu prawnego. Uzupełniają je (lub – jak chcą niektórzy badacze – stanowią ich immanentną, integralną część) inne jeszcze akty normatywne (tzw. ustawy okołokonstytucyjne); zob. W. Uruszczak, *Ustawy okołokonstytucyjne Sejmu Wielkiego z 1791 i 1792 roku*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2013, nr 6 (3), s. 247–258). W przypadku Ustawy Rządowej są to przede wszystkim: *Prawo o sejmikach* z 24 marca 1791 r., VL, s. 233–240; *Prawo o miastach królewskich* z 18 kwietnia 1791 r., VL, s. 215–219, oraz prawo pt. *Sejm konstytucyjny extraordinaryjny* z 28 maja 1791 r., VL, s. 241–243. Wszystkie te trzy ustawy zostały wprost wymienione w konstytucji majowej. Uznaje się, że w szerokim ujęciu było ich łącznie 24; W. Uruszczak, *op.cit.*, s. 248. W przypadku francuskiej ustawy konstytucyjnej za integralną jej część składową uznano *Deklarację Praw Człowieka i Obywatela* z 26 sierpnia z 1789 r. (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*) (dalej: DPCiO), zamieszczoną pod adresem: <http://mjp.univ-perp.fr/france/ddh1789.htm> (dostęp: 30.04.2019). Francuskojęzyczną wersję *Deklaracji* konfrontowano z jej polskimi tłumaczeniami, znajdującymi się w wyborach tekstów źródłowych; M. Kinstler, M. Ptak, *Powszechna...*, s. 63–64; B. Lesiński (red.), *Historia...*, s. 204–206; B. Lesiński, J. Walachowicz, *Powszechna...*, s. 157–159.

zainteresowaniem cieszy się konstytucja suwerennej Korsyki (*Costituzione della Corsica / Costituzione di a Corsica*) z roku 1755, obowiązująca w niepodległej Republice Korsykańskiej w latach 1755–1769<sup>5</sup>.

Sporą popularnością cieszy się stanowisko oddające palmę europejskiego „konstytucyjnego pierwszeństwa” szwedzkiemu Aktowi o Formie Rządu (*Regeringsformen*) z roku 1720<sup>6</sup> lub nawet jego poprzednikowi, uchwalonemu w roku 1635<sup>7</sup>.

Za hipotezę niepozbawioną całkowicie podstaw uznać można przekonanie, w myśl którego za pierwszą nowożytną, europejską konstytucję uważać należy sześć statutów przyjętych w San Marino w roku 1600 (*Statuta Decreta ac Ordinamenta Illustris Reipublicae ac Perpetuae Libertatis Terrae Sancti Marini*)<sup>8</sup>. Sporadyczne głosy wskazują w tym kontekście nawet jeszcze wcześniejsze, średniowieczne akty normatywne o znamionach konstytucji, które powstały w tym miniaturowym państwie na przełomie XIII i XIV stulecia<sup>9</sup>.

Pewną grupę zwolenników łączy przekonanie, że na miano pierwszej, nowożytnej konstytucji zasługują powstałe na Ukrainie w roku 1710 *Pakty i konstytucje*

---

<sup>5</sup> Zob. P. Costanzo (red.), *Costituzione della Corsica [1755]. Testo a fronte*, Macerata 2008. Warto odnotować w tym miejscu zainteresowanie i zaangażowanie Jana Jakuba Rousseau, który kwestii korsykańskiej konstytucji poświęcił wiele różnorodnych opinii, uwag i sugestii; zob.: J.J. Rousseau, *Projekt konstytucji dla Korsyki*, Warszawa 2009, ss. 134 [przeł. M. Blaszkę]; M. Blaszkę, *Projekt konstytucji dla Korsyki Jana Jakuba Rousseau. Aktualizacja idei w dobie Rewolucji Francuskiej*, Zamość 2005, ss. 134; M.A. Sadowski, *Projekty ustrojowe dla Korsyki i Polski jako konkretyzacja republikańskich postulatów Rousseau z Umowy społecznej*, „Przegląd Filozoficzny – Nowa Seria” 2012, R. 21, nr 4 (84), s. 281–296.

<sup>6</sup> Większość zwolenników uznania pionierskiej roli Szwecji w dziedzinie konstytucjonalizmu ten właśnie akt konstytucyjny uznaje za pierwszy pisany akt ustrojowy. Był on znacznie bardziej rozbudowany, szczegółowy i precyzyjny od swego pierwowzoru sprzed 85 lat. Wyraźnie oparty był on już na postępowych ideach społecznych i politycznych wczesnego oświecenia, rozpoczynając szwedzką „erę wolności” (*frihetstiden*); S. Sagan, *Zarys ustroju politycznego Szwecji*, Katowice 1992, s. 7–8. Na temat tej konstytucji oraz historycznego tła jej uchwalenia zob. także: Z. Anusik, *Monarchistyczny zamach stanu Gustawa III z 19 sierpnia 1772 r. Geneza, przebieg, konsekwencje*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2016, R. XII, nr 1, s. 91–94.

<sup>7</sup> W zwartej formie zawierał on normy dotyczące regencji, organizacji Rady Królestwa (doradczego organu pełniącego funkcje *quasi-rządu*), administracji, sądów oraz Rigsdagu (parlamentu); S. Sagan, *Zarys...*, s. 7.

<sup>8</sup> Spośród sześciu ksiąg, tworzących ten system konstytucyjny, każda dotyczyła innej sfery organizacji i funkcjonowania społeczeństwa i państwa. Pierwsza z nich określała główne instytucje i organy państwa; niektóre z nich, jak np. urząd Kapitanów-Regentów czy Wielka Rada Generalna, przetrwały do dziś. Pozostałe księgi dotyczą kolejno: prawa cywilnego (druga), prawa karnego (trzecia), organizacji i funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości (czwarta). Księga piąta reguluje szereg spraw z zakresu życia codziennego, natomiast szóstą (ostatnią) odnosi się do procedur związanych z odszkodowaniem za wyrządzone szkody; P. Osóbka, *Systemy konstytucyjne Andory, Liechtensteinu, Monako, San Marino*, Warszawa 2008, s. 9.

<sup>9</sup> Pierwsze z nich powstały między rokiem 1295 a 1305 i to one właśnie sporadycznie uznawane są za pierwsze w dziejach San Marino akty konstytucyjne; *ibidem*.

odnośnie praw i wolności Wojska Zaporoskiego, zwane także *Konstytucją Filipa Orlika*, *Ugodą z Wojskiem Zaporoskim* lub też *Pierwszą Konstytucją Ukrainy Hetmana Filipa Orlika*<sup>10</sup>. Wydaje się jednak, że ze względu na okoliczności zawarcia *Ugody*, będącej w istocie porozumieniem między hetmanem a jego wojskiem oraz z racji tego faktu, że nastąpiło to poza terytorium Ukrainy (w tureckich Benderach) dla nieistniejącego państwa i w konsekwencji z powodu faktycznego nieobowiązywania *Paktów* w praktyce, trudno stawiać ukraińską konstytucję w równym rzędzie z uchwalonymi u schyłku XVIII stulecia – amerykańską, polską, czy francuską.

Warto w tym miejscu odnotować, że i wśród rodzimych badaczy nie zawsze pełną akceptację znajduje uznanie UR za pierwszą konstytucję w dziejach dawnej Rzeczypospolitej. Oponenti wskazują zazwyczaj tzw. Artykuły henrykowskie z 1573 r. jako akt prawny zasługujący na takie miano<sup>11</sup>.

W bogatej literaturze przedmiotu, wśród licznych polemistów, nie brak i bardziej kontrowersyjnych poglądów, wskazujących na średniowieczną proveniencję aktów normatywnych, które (zdaniem autorów podobnych przekonań) noszą pewne znamiona konstytucji. Wśród tego rodzaju aktów normatywnych najczęściej wymieniane są: angielska *Magna Charta Libertatum* z roku 1215, *Złota Bulla* króla Węgier Andrzeja II z 1222 r., czy *Złota Bulla* cesarza Karola IV z 1364 r. Zawierały one zazwyczaj gwarancje wolności i praw, a częściowo re-

---

<sup>10</sup> B. Majgier, *Pierwsza Konstytucja dla Ukrainy Hetmana Filipa Orlika z 1710 roku*, Przemysł 2005, s. 5–20. Tam też szerzej na temat różnorodnych aspektów związanych z historycznym tłem, treścią postanowień oraz charakterem prawnym tego aktu normatywnego. Tekst konstytucji rozpoczyna się swoistą preambułą (z odwołaniem do Boga i krótkim wykładem historii narodu ruskiego od czasów Chazarskich), po której następuje szesnaście punktów stanowiących właściwą treść *Paktów*. Definiują one granice państwa, ustanawiają religię państwową i władzę sądowniczą, a także określają uprawnienia poszczególnych organów sprawujących władzę. Majątek państwowy został oddzielony od prywatnej własności hetmana, a jego autorytarne rządy ograniczono przez utworzenie Rady Generalnej (rodzaj parlamentu). Dość duży był stopień demokratyzacji ustroju, bowiem w obradach Rady brali udział pułkownicy i setnicy wybierani w swoich jednostkach administracyjnych (odpowiednikiem polskich województw i powiatów były pułki i sotnie) przez ogół wojska z danego terenu oraz posłowie wysłani przez wojsko siczowe; R. Sidorski, *Pierwsze europejskie konstytucje*, <https://histmag.org/Pierwsze-konstytucje-europejskie-5483/1> (dostęp: 30.04.2019).

<sup>11</sup> Stanowisko takie reprezentuje np. W. Konopczyński, *Rząd, a Sejm w dawnej Rzeczypospolitej*, [w:] *Pamiętnik V Zjazdu Historyków Polskich*, t. 1, Kraków 1930, s. 201–215. Analogiczny pogląd propagował K. Lepszy, *Ustrój państwowy w dobie formowania się Rzeczypospolitej szlacheckiej*, [w:] T. Łowmiański (red.), *Historia Polski*, t. 1: *Do roku 1764*, część 2: *Od połowy XV w.*, Warszawa 1957, s. 299–300. Zdanie to podzielał także J. Winnicki, *Artykuły henrykowskie – pierwsza polska konstytucja „pisana”*, [w:] P. Leszczyński, R. Nira, M. Szczerbiński (red.), *Między historią, a prawem. Tom studiów dedykowany pamięci profesora Bronisława Pelczyńskiego (1890–1978)*, Gorzów Wielkopolski 2007, s. 41–49. W podobnym duchu wypowiedziała się również J. Choińska-Mika, głosząc pogląd, że „[...] artykuły henrykowskie były przejawem nowożytnego konstytucjonalizmu”; <https://dzieje.pl/aktualnosci/artykuły-henrykowskie-pierwsza-konstytucja-rzeczypospolitej> [dostęp: 30.04.2019]. Na temat Artykułów zob. szerzej: D. Makiła, *Artykuły henrykowskie. Geneza – obowiązywanie – stosowanie. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 2012, *in extenso*.

gulowały także pewne mechanizmy ustrojowe<sup>12</sup>. Pomijając daleko idące (z różnych względów) kontrowersje wobec podobnych tez, jako przedmiot naszych zainteresowań dyskredytuje je przyjęty zakres temporalny prowadzonych przez nas eksploracji, który determinuje cezura nowożytności.

Polemiki i cały wreszcie spór o to, gdzie i kiedy powstała pierwsza w dziejach Europy – czy świata – konstytucja, wynika zasadniczo z różnorodnego pojmowania i definiowania tego terminu<sup>13</sup>, jak również z różnorodnych kryteriów, jakim sprostać winien akt prawny, by zostać uznanym za konstytucyjny.

W najszerszej bodaj perspektywie pierwsze akty normatywne odpowiadające tzw. myśleniu konstytucyjnemu istniały już kilka wieków p.n.e., w aktach prawnych niektórych greckich *poleis*; konstytuowały bowiem ich ustrój<sup>14</sup>.

Z etymologicznego punktu widzenia pierwszych konstytucji należałoby doszukiwać się w czasach antycznego Rzymu, gdzie czynność organów państwowych zmierzającą do określenia ustroju politycznego (*rem publicam constituere*) odróżniano od działań prawotwórczych, polegających na tworzeniu ustaw zwykłych (*leges dare, leges scribere*). W średniowieczu terminu *constitutio* używano na określenie reguł życia zakonnego. W epoce tej zaczęto również ustanawiać akty prawne, które w zasadniczy sposób kształtowały ustrój poszczególnych państw, przyznające mieszkańcom (lub poszczególnym ich grupom) określone prawa i nakładające na nich obowiązki, wreszcie regulujące w znacznej mierze kształt życia społecznego, politycznego i gospodarczego na danym terytorium. Poza wspomnianymi wcześniej, przykładem tego może być choćby *Karta Królestwa León z 1188 r.*<sup>15</sup> Wreszcie w czasach nowożytnych, od XVI w. (za sprawą francuskiego pisarza politycznego Jeana Bodina) zaczęto posługiwać się terminem „konstytucja” dla oznaczenia aktów normatywnych, regulujących fundamentalne prawa państwa. W XVI i XVII stuleciu powstały akty prawne, które co prawda nie miały jeszcze charakteru norm o najwyższej mocy prawnej, jednak cel oraz sposób ich uchwalenia, jak również funkcje, które miały pełnić, pozwalają mówić o nich w kontekście genezy konstytucji pisanych<sup>16</sup>. Od XVIII w. zaczęto powszechnie stosować określenia „konstytucja” wyłącznie w odniesieniu do aktu prawnego w danym państwie, który określa jego podstawy ustrojowe. Upowszechnienie się jurydycznego znaczenia pojęcia „konstytucja” datuje się najczęściej na drugą połowę XVIII wieku. Od tego momentu akty konstytucyjne

<sup>12</sup> Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 57.

<sup>13</sup> Etymologicznie termin „konstytucja” pochodzi od łacińskiego słowa *constituere*, co oznacza: ustanawiać, urządzać.

<sup>14</sup> B. Banaszak, *op. cit.*, s. 57.

<sup>15</sup> A. Surowiecka, *Konstytucja – aspekty historyczne, definicyjne i współczesne kierunki rozwoju*, „Perspectiva. Legnickie Studia Teologiczno-Historyczne” 2012, R. XI, nr 2 (21), s. 159.

<sup>16</sup> S. Sagan, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 21.

określają zasady organizacji państwa, zawierają normy o szczególnej, najwyższej mocy prawnej i stanowią fundament systemu prawa oraz władzy publicznej. W tym znaczeniu pojęcie to występuje w powszechnym, intuicyjnym nawet rozumieniu również współcześnie<sup>17</sup>.

Pomimo pokutującego przekonania, że współcześnie konstytucja jest spisanim aktem prawnym, pojęcie to odnosić można do szerszego zjawiska, mianowicie istnienia norm prawa konstytucyjnego<sup>18</sup>. Zwłaszcza w literaturze anglosaskiej pełną akceptacją cieszy się uznanie, że konstytucja to „[...] zbiór zasad i zwyczajów, pisanych i niepisanych, ustanowionych przez prawo lub poza prawem, określających strukturę i kompetencje naczelnych organów władzy”<sup>19</sup>.

Warto zwrócić uwagę na różnice w nazewnictwie aktów konstytucyjnych. Są one zazwyczaj uwarunkowane historycznie i nawiązują najczęściej do tytułów pierwszych w dziejach określonej państwowości aktów prawnych o podobnym charakterze. „Konstytucja” jest nazwą charakterystyczną dla Stanów Zjednoczonych (*constitution*), Francji (*constitution*), Włoch (*costituzione*) czy Polski (w której jednak pierwszą nazwano „Ustawą Rządową”). W Niemczech stosowana jest nazwa: „Ustawa Zasadnicza” (*Grundgesetz*), w Austrii zaś – „Ustawa Konstytucyjna” (*Verfassungen*). „Kartą Konstytucyjną” można tłumaczyć nazwę występującą w Republice Czeskiej (*Ústava*), natomiast w krajach skandynawskich nazywa się taki dokument zazwyczaj „Formą Rządu” (np. w Szwecji, współcześnie – *Grundlagarna*, natomiast historycznie – *Regeringsform*).

Reasumując, konstytucyjny charakter aktu normatywnego determinują trzy podstawowe cechy. Po pierwsze: nadrzędna pozycja w hierarchicznym systemie źródeł prawa w państwie, co skutkuje tym, że żaden akt niższego rzędu nie może być z nią niezgodny, zaś akty niższego rzędu winny być interpretowane w sposób zapewniający jej realizację. Po drugie: szczególny zakres spraw normowany tym aktem, który stanowią zasady organizacji państwa, prawa oraz statusu jednostki i władzy. Wreszcie po trzecie: specyficzna nazwa oraz odrębny od innych ustaw tryb przygotowywania i przyjmowania, ewentualnie zmiany lub rewizji jej postanowień<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> A Surowiecka, *Konstytucja...*, s. 160.

<sup>18</sup> Doskonałym i najczęściej przywoływanym tego przykładem jest tzw. niepisana Konstytucja Wielkiej Brytanii (materialna). Konstytucja w sensie materialnym określa te wszystkie normy, które dotyczą ustroju państwa, bez względu na ich charakter prawny jak i formę aktów, w których je zawarto. Mogą się one mieścić również w ramach zwyczajowego prawa konstytucyjnego.

<sup>19</sup> M.G. Roskin, R.L. Cord, J.A. Medeiros, W.S. Jones, *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Poznań 2001, s. 69.

<sup>20</sup> M. Posiadło (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 24. Na temat konstytucyjnej tradycji zob. szerzej: J. Szymanek, *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2006, s. 7–22 i n.



Oba przedmiotowe akty konstytucyjne z 1791 r. stanowiły jurydyczną emanację filozofii europejskiego oświecenia, choć czerpały z niej w różnym stopniu i z różną intensywnością. Myśl polityczna wieku świateł ukształtowana została na trzech fundamentalnych ideach: praw naturalnych jednostki (z aksjomatycznym ujęciem ich niewzruszalności), teorii umowy społecznej i zwierzchnictwa narodu, który jest źródłem władzy oraz systemu podziału władz, zapewniającego praworządność. Koncepcje te łączono najczęściej z trzema wielkimi myślicielami epoki, odpowiednio: z angielskim filozofem Johnem Lockiem<sup>21</sup>, piszącym po francusku Genewczykiem, Janem Jakubem Rousseau oraz Francuzem Karolem Ludwikiem Monteskiuszem<sup>22</sup>.

Wzajemne zainteresowanie oraz przepływ myśli i doświadczeń pomiędzy zwolennikami i propagatorami oświeceniowych idei w ówczesnej Francji i Rzeczypospolitej były niewątpliwe i znaczące, o czym w niepodważalny sposób świadczą liczne i wszechstronne, zachowane po współczesne czasy źródła, zarówno z dziejów dyplomacji, filozofii, epistolografii, jak i innych dyscyplin naukowych. Choć w dziele uchwalenia konstytucji Rzeczpospolita uprzedziła Francję o kilka miesięcy, to jednak wydaje się, że zainteresowania Francuzów w niewielkim stopniu ukierunkowane były na twórcze wykorzystanie koncepcji i doświadczeń Polaków i Litwinów. Dyplomacja francuska koncentrowała się głównie na ożywionej dyplomatycznej obserwacji rozwoju sytuacji politycznej w Rzeczypospolitej, zwłaszcza w kontekście stosunków międzynarodowych<sup>23</sup>. Dopiero ostatnie miesiące roku 1790 i początek 1791 przyniosły pewne wzajemne ożywienie zainteresowania rozwojem wydarzeń w obu krajach. Prasa francuska wychodziła z założenia, że przemiany dokonujące się w Paryżu nie mogą pozostać bez wpływu na wydarzenia w Polsce<sup>24</sup>. Reprezentatywne było stanowisko ówczesnej francuskiej opinii publicznej oparte na przekonaniu, iż: „Okoliczności przewidują, że patriotyzm Francuzów, ich miłość do wolności i równości praw mogą znaleźć naśladowców w Polsce”<sup>25</sup>. W podobnym duchu utrzymana była opinia, która ukazała się niemal nazajutrz po uchwaleniu Ustawy Rządowej i przewidująca dalszą, dynamiczną demokratyzację życia publicznego w pomajowej Rzeczypospolitej: „Polska konstytucja jest stopniowo udoskonalana,

---

<sup>21</sup> Por. S. Ziembicki, *Ze studiów nad myślą polityczną Johna Locke'a*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie” 2009, z. 2, s. 10–25.

<sup>22</sup> B. Leśnodorski, *Konstytucja 3 Maja jako dokument oświecenia*, Warszawa 1946, s. 60.

<sup>23</sup> Szerzej na ten temat zob. H. Kocój, *Dyplomaci francuscy o Konstytucji 3 maja*, Kraków 2009, s. 11 i nast.; *idem*, *Francja, a Konstytucja 3 maja*, Katowice 1977, *passim*.

<sup>24</sup> H. Kocój, *Dyplomaci francuscy...*, s. 11.

<sup>25</sup> „*Courrier d'Avignon*”, le 14 février 1791, No 39: *Les circonstances font prévoir qu'incessamment le patriotisme des Français, leur amour pour la liberté et l'égalité des droits pourra avoir des imitateurs en Pologne*; za: *ibidem*, s. 83.

właśnie utworzyła w tym mieście klub taki jak jeden z jakobinów w Paryżu, w którym wszystkie materiały, które będą musiały zostać przedstawione do dalszego procedowania, zostaną wcześniej ustalone i przedyskutowane<sup>26</sup>. Nie mniejszym zainteresowaniem cieszyły się w analogicznym czasie w Polsce wydarzenia, jakie miały miejsce we Francji. Coraz bardziej umacniało się bowiem przekonanie, że Francja, która w wielkim dziele swego odrodzenia postępuje coraz dalej<sup>27</sup>, mimo „[...] tysięcy przeszkód będzie wzorem dla naszego i innych narodów”<sup>28</sup>.

Nie sposób w tym kontekście nie wspomnieć choćby o osobistym zaangażowaniu francuskich myślicieli w formułowanie opinii, postulatów i sugestii dotyczących charakteru, zakresu i sposobów realizacji oświeceniowych idei w dziedzinie kreowania nowej rzeczywistości prawnej w Rzeczypospolitej<sup>29</sup>.

Bilans Rewolucji Francuskiej to w pierwszym rzędzie jej zdobycze ideologii społecznej i politycznej oraz wzory rozwiązań instytucjonalnych, które stanowiły podsumowanie i kontynuację dorobku filozofii oświecenia i – poza niektórymi wątkami utopijnymi bez przyszłości – znalazły spełnienie w liberalnym, a następnie i demokratycznym świecie europejskiej cywilizacji XIX wieku. Nadal zresztą, po wstrząsach II wojny światowej, stanowią zasadniczą podstawę ładu moralnego i prawnego zachodnich demokracji liberalnych<sup>30</sup>. Nie sposób podważyć tej tezy, niemniej nie sposób również całkowicie pominąć w tym kontekście wkładu i znaczenia polskiego oświecenia i jego ukoronowania w postaci Ustawy Rządowej. W niczym nie zmienia tego faktu relatywnie krótki, niespełna lub niewiele ponad roczny okres stosowania obu ustaw.

Okoliczności uchwalenia obu konstytucji posiadały tyleż podobieństw, co różnic. W przededniu przyjęcia postanowień omawianych aktów konstytucyjnych oba kraje znajdowały się w odmiennej rzeczywistości, zarówno ustrojowo-politycznej, jak i społeczno-gospodarczej. Francja (do lipca 1789 r.) była modelową, zachodnioeuropejską monarchią absolutną, z silną ekonomicznie pozycją stosunkowo licznego mieszczaństwa i typową dla większości ówczesnych krajów

<sup>26</sup> „Révolutionis de Paris”, 28 mai au 4 juin 1791, No 99: *La constitution polonoise se perfectionne peu à peu, il vient de se former dans cette ville un club à l’instar de celui des Jacobins de Paris, das lequel toutes les matières, qui devront être offertes à la diète seront préparées et débattues auparavant*, za: *ibidem*.

<sup>27</sup> „Pamiętnik Historyczno-Polityczno-Ekonomiczny”, marzec 1791.

<sup>28</sup> „Pamiętnik Historyczno-Polityczno-Ekonomiczny”, kwiecień 1791.

<sup>29</sup> Zob. zwłaszcza: J.J. Rousseau, *Uwagi nad rządem Polski*, Kraków 1924, ss. 171 [przekład i oprac. J. Starzewski]; P. Matyaszewski, *Monteskiusz w Polsce. Wczoraj i dziś*, Warszawa 2018, ss. 290.

<sup>30</sup> S. Salmonowicz, *Rewolucja Francuska: blaski i cienie dziedzictwa*, „Przegląd Historyczny” 1990, t. 81, z. 1–2, s. 76; zob. także Z. Filipiak, *Jan Jakub Rousseau konstytucjonalistą. Projekty dla Korsyki i Rzeczypospolitej Szlacheckiej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. 16, nr 4/1, s. 107–121 [cz. 1]; „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2019, t. 17, nr 3, s. 19–35 [cz. 2].

tej części Europy strukturą społeczną, w której ok. 2–3 procent mieszkańców należało do uprzywilejowanego dotąd stanu szlacheckiego i duchownego. Rzeczpospolita w dobie określanej czasami monarchią konstytucyjną stanowiła oryginalną ustrojowo formę monarchii stanowej, o nieporównywalnie uboższej strukturze urbanistycznej i słabej pozycji politycznej mieszczaństwa, w której uprzywilejowany stan szlachecki stanowił co najmniej ok. 10 procent populacji<sup>31</sup>. Nawet pozycja chłopów w obu krajach znacznie się różniła. We Francji, wzorem innych państw tej części Starego Kontynentu, zajmowali oni pozycję dzierżawców-czynszowników, podczas gdy w państwie polsko-litewskim pozostawali w ścisłej zależności nie tylko ekonomicznej, ale i osobistej, w ramach modelu gospodarki folwarczno-pańszczyźnianej.

Inaczej kształtował się w obu krajach, w przededniu uchwalenia konstytucji, obraz nastrojów społecznych, czy też – szerzej rzecz ujmując – sytuacja społeczno-polityczna. Francja znajdowała się w początkowym okresie modelowej w swym charakterze Wielkiej Rewolucji. Sytuacja wewnętrzna radykalizowała się dynamicznie od momentu jej wybuchu, za który symbolicznie uznawane jest zdobycie i zburzenie Bastylji 14 lipca 1789 r. Wzrost niechęci wobec pozostałości *ancien régime'u* potęgował gwałtowny kryzys gospodarczy, powodujący pogłębiającą się pauperyzację większości mieszkańców<sup>32</sup>. Niezależnie od tego konstytucja przyjęta została w atmosferze konsensusu głównych sił politycznych reprezentowanych w Legislatywie<sup>33</sup>. Poza incydem na paryskim Champ-de-Mars<sup>34</sup> obyło się bez eksplozji krwawych wydarzeń, nadzwyczajnej presji wojska podczas procedowania nad konstytucją, czy odwoływania się do nacisku zrewoltowanego, pospolitego tłumu.

Również rzeczywistość Rzeczypospolitej w analogicznym okresie dość powszechnie przyjęło się określać w literaturze mianem rewolucji. Jednakże w przypadku państwa polsko-litewskiego charakter „sytuacji rewolucyjnej” był zdecydowanie inny. Poza dość spektakularną i widowiskową tzw. czarną procesją zorganizowaną w grudniu 1789 r. przez mieszczan, na czele z prezydentem Warszawy – Janem Dekertem, nie doszło w tym czasie do żadnych zbrojnych wystąpień. W dniu, w którym planowano uchwalenie Ustawy Rządowej, pewną presję na obradujących wywoływać mieli zgromadzeni na galeriach zwolennicy

<sup>31</sup> Por. W. Witkowski, *Pierwsze konstytucje nowożytne*, Lublin 1996, s. 12–14.

<sup>32</sup> Kryzys ten zaczął się we Francji już w latach siedemdziesiątych i trwał przez lata osiemdziesiąte, nie pozostając bez wpływu na nastroje rewolucyjne wśród ludu; S. Grodziski, *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków 1998, s. 215.

<sup>33</sup> J. Baszkiewicz, *Ludwik XVI*, Wrocław 1985, s. 243–245.

<sup>34</sup> Ostrzał Gwardii Narodowej w dniu 17 lipca przyniósł wówczas ok. 50 ofiar. Miał on jednak mimo dramatycznych konsekwencji odosobniony, incydentalny charakter, zwłaszcza w realiach rewolucji; B. Baszkiewicz, *Ludwik...*, s. 242.

zmian ustrojowych. A jednak w literaturze, i to nie tylko polskiej, bowiem także w ówczesnej, europejskiej opinii publicznej<sup>35</sup>, jak również wśród współczesnych badaczy<sup>36</sup>, silnie ugruntowane jest przeświadczenie o rewolucyjnym charakterze wydarzeń, jakie miały miejsce u schyłku istnienia Rzeczypospolitej Obojga Narodów wraz z ich zwieńczeniem w postaci aktu konstytucyjnego. Choć trudno byłoby uznać te wydarzenia za rewolucję na wzór francuskiej, to jednak warto, zdaniem niektórych, na wypadki majowe w Rzeczypospolitej 1791 r. spojrzeć z trochę innej perspektywy – jako na rewolucję wyrosłą z ducha oświecenia<sup>37</sup>. Wypada jednak pamiętać, że w przeciwieństwie do tego, jak we Francji procedowano konstytucję, polska Ustawa Rządowa przygotowywana była w tajemnicy, przez wąskie grono osób związanych z królem i Ignacym Potockim. Nie była efektem gorących debat sejmowych, ale tworem idei kilku wybitnych jednostek życia parlamentarnego<sup>38</sup>.

Pierwsza polska konstytucja obowiązywała od 3 maja (uchwalenie przez Sejm Wielki), względnie 5 maja 1791 r. (oblatowanie, tj. wpisanie do ksiąg grodzkich) do (*de facto*) przystąpienia króla do Konfederacji Targowickiej, po krótkotrwałym epizodzie wojny polsko-rosyjskiej, co nastąpiło 23 lipca 1792 r. Konstytucja francuska obowiązywała jeszcze krócej – od 3 września (daty uchwalenia przez Konstytuante), ew. 14 września 1791 r. (tj. od dnia uroczystego proklamowania Konstytucji), do (*de facto*) 10 sierpnia 1792 r., kiedy to decyzją Zgromadzenia Narodowego monarcha został zawieszony w swych konstytucyjnych funkcjach i zamknięty w więzieniu Temple<sup>39</sup>. Formalnie definitywny kres jej obowiązywania wiązać można również ze zniesieniem monarchii i proklamowaniem republiki 22 września 1792 r.

Tym, co zwraca uwagę już w pierwszym momencie konfrontacji obu aktów normatywnych, jest zdecydowana różnica ich objętości. Ustawę Rządową cechuje wyjątkowa zwięzłość. W jedenastu stosunkowo krótkich artykułach nakreślono w zasadzie kompletny zarys podstaw funkcjonowania społeczeństwa

---

<sup>35</sup> „Ustawa Rządowa to nie tylko symbol, to dokument stanowiący cenne źródło historyczne, ważny tekst prawny, a także wydarzenie historyczne, tak przełomowe, że cała Europa okrzyknęła je swego czasu rewolucją. [...] To ona właśnie uznała je bez żadnych wątpliwości za rewolucję; bez gwałtu, bezkrwawą, bądź łagodną, ale zawsze rewolucję. Krytycznie lub pochwalnie o rewolucji polskiej mówili i pisali francuscy deputowani do Konstytuanty i parlamentarzyści angielscy. Dzień po dniu relacjonowała rewolucyjne wypadki w Warszawie prasa francuska, niemiecka, angielska”; A. Grześkowiak-Krwawicz (oprac.), *Konstytucja...*, s. 5–6; por. także: A. Grześkowiak-Krwawicz, *3 maja 1791 – polska rewolucja*, [w:] A. Sołtys, Z. Zielińska (red.), *Stanisław August i jego Rzeczpospolita. Dramat państwa, odrodzenie narodu*, Warszawa 2013, s. 235–246.

<sup>36</sup> Zob. R. Butterwick, *Polska rewolucja a Kościół katolicki 1788–1792*, Kraków 2012, ss. 988.

<sup>37</sup> A. Grześkowiak-Krwawicz (oprac.), *Konstytucja...*, s. 19–20.

<sup>38</sup> S. Adamkiewicz, *Zrozumieć Polskę szlachecką*, Warszawa 2014, s. 72–73.

<sup>39</sup> Por. J. Baszkiewicz, *Ludwik...*, s. 244–245 i 256–258.

i państwa. Niewielka objętość upodabnia polskie prawo do konstytucji Stanów Zjednoczonych z roku 1787, też stosunkowo krótkiej. Zdecydowanie różni ją to jednak od francuskiej z września 1791, która była dokumentem obszernym, normującym wiele zagadnień szczegółowych. Francuską konstytucję tworzyło co prawda jedynie 7 tytułów (*titres*), jednak niektóre z nich dzieliły się następnie się na rozdziały (*chapitres*), sekcje (*sections*) oraz artykuły (*articles*). O ile dzieło Sejmu Wielkiego liczyło niespełna 3500 słów, o tyle legislacja powstała nad Sekwaną – niespełna 11 500. Różnica objętości była więc 3–4-krotna.

Do fundamentalnych rozstrzygnięć ustrojowych należy niewątpliwie decyzja o formie państwa – monarchicznej bądź republikańskiej. Obie konstytucje okazały się w tej materii dość zbieżne w swych postanowieniach: przesądziły o monarchicznym ustroju państwa. Podobnie ukształtowano także reguły dot. sukcesji tronu, które determinowała zasada dziedziczenia w porządku primogenitury. We Francji stanowiło to utrzymanie wielowiekowej tradycji, przez setki lat uznawanej za prawo fundamentalne monarchii. W Polsce oznaczało to jednak zmianę rewolucyjną; odrzucono zasadę tzw. wolnej elekcji, uznawanej od szesnastego stulecia niemal za dogmat. W modelu francuskim utrzymano również z całą konsekwencją dotychczasowy, agnatyczny porządek następstwa tronu<sup>40</sup>. W polskim systemie ustrojowym – co do zasady – również, dopuszczając jednak pewne odstępstwo o charakterze wyjątkowym<sup>41</sup>.

Inaczej, w świetle regulacji obu aktów konstytucyjnych, kształtować miała się struktura terytorialna tych dwóch suwerennych podmiotów prawa międzynarodowego. Legislаторzy znad Sekwany w sposób jednoznaczny, niepozostawiający żadnych wątpliwości przesądzi o unitarnym charakterze Państwa Francuskiego<sup>42</sup>. W przypadku Rzeczypospolitej Obojga Narodów problem okazał się być bardziej złożony z racji dotychczasowej Unii Polsko-Litewskiej, zaś przyjęte rozstrzygnię-

---

<sup>40</sup> KKFr., tyt. III, rozdz. II, sekcja III, art. 1: *La royauté est indivisible, et déléguée héréditairement à la race régnante de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. (Rien n'est préjugé sur l'effet des renonciations, dans la race actuellement régnante).*

<sup>41</sup> UR, art. VII: „Tron polski elekcyjnym przez familie mieć na zawsze chcemy i stanowimy [...]. Stanowimy przeto, iż po życiu, jakiego nam dobroć Boska pozwoli, elektor dzisiejszy saski w Polsce królować będzie. Dynastya przyszłych królów polskich zacznie się na osobie Fryderyka Augusta, dzisiejszego elektora saskiego, którego sukcesorom *de lumbis* z płci męskiej tron polski przeznaczamy. Najstarszy syn króla panującego po ojcu na tron następować ma. Gdyby zaś dzisiejszy elektor saski nie miał potomstwa płci męskiej, tedy mąż przez elektora za zgodą stanów zgromadzonych córce jego dobrany zaczynać ma linią następstwa w płci męskiej do tronu polskiego. Dla czego Maryję Augustę Nepomucenę, córkę elektora za infantkę polską deklarujemy, zachowując przy narodzie prawo, żadnej preskrypcji podpadać nie mogące, wybrania do tronu drugiego domu po wygaśnięciu pierwszego”, por. także O. Balzer, *Konstytucja Trzeciego Maja. Reformy społeczne i polityczne ustawy rządowej z r. 1791*, Kraków 1920, s. 68–69.

<sup>42</sup> KKFr., tyt. II, art. 1: *Le royaume est un et indivisible; son territoire est distribué en quatre-vingt-trois départements, chaque département en districts, chaque district en cantons.*

cia po dziś dzień budzą wątpliwości i kontrowersje historyków<sup>43</sup>. Daleko idąca integracja obu części Rzeczypospolitej spowodowała, że w tekście konstytucji nie było nawet wzmianki o podziale Państwa na Koronę i Wielkie Księstwo Litewskie. Uznano to jednak za niedociągnięcie i w październiku 1791 r. sejm uchwalił ustawę zatytułowaną *Zaręczenie wzajemne obojga narodów*, umacniającą unię z zachowaniem pewnych odrębności ustrojowych<sup>44</sup> i przesądzającą o federacyjnym charakterze państwa. *Zaręczenie wzajemne* było zwieńczeniem procesu przemian zachodzących w stosunku Polski do Litwy w omawianym okresie. Zachowało ono ostatecznie odrębność prowincji litewskiej aż do końca istnienia Rzeczypospolitej Obojga Narodów<sup>45</sup>.

Prawa człowieka i obywatela – co najmniej od czasów oświecenia – są niepodważalną wartością społeczną i polityczną. Stanowią istotne kryterium oceny konstytucji i działalności władz. Bywają podstawowym celem rządów, a czasami stanowią także istotny element polityki międzynarodowej. Są powszechnymi prawami moralnymi o charakterze podstawowym. Koncepcja praw człowieka stoi na stanowisku, że każda jednostka, dysponując niepodważalną sferą autonomii, do której nie ma wstępu żadna władza, może zasadnie domagać się od państwa ochrony jej praw<sup>46</sup>. Współcześnie są one definiowane jako wolności, środki ich ochrony oraz świadczenia, których respektowania – jako praw – wszyscy ludzie powinni móc się domagać od społeczeństwa, w którym żyją<sup>47</sup>.

Ta sfera materii konstytucyjnej najbardziej bodaj różnicuje oba akty konstytucyjne. Cechą podstawową Ustawy Rządowej wydaje się brak w systematyce części mającej za przedmiot prawa obywatelskie. Było to zapewne wyrazem

---

<sup>43</sup> W literaturze reprezentowane jest szerokie spektrum poglądów na ten temat. Jeden z nich uznaje, że *Zaręczenie* zniósło ostatecznie stosunek unii polsko-litewskiej; Por. S. Kutrzeba, *Unia Polski z Litwą*, Lwów 1914, s. 209; W. Konopczyński, *Dzieje Polski nowożytnej*, t. 2, Warszawa 1986, s. 238; W. Uruszczak, *Historia państwa i prawa polskiego*, t. 1 (966–1795), Warszawa 2010, s. 205–207. Współcześnie zdają się przeważać opinie o utrzymaniu federacyjnej struktury państwa co najmniej do rozbiorów i kresu I Rzeczypospolitej; por. Por. W. Smoleński, *Sprawa stosunku Litwy do Polski na Sejmie Wielkim*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci B. Orzechowicza*, Lwów 1916, s. 431–444; J. Malec, *Problem stosunku Polski do Litwy w dobie Sejmu Wielkiego (1788–1792)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1982, t. 34, z. 1, s. 31–50.

<sup>44</sup> S. Grodziski, *op. cit.*, s. 189.

<sup>45</sup> J. Malec, *Zaręczenie Wzajemne Obojga Narodów – w 220. rocznicę uchwalenia*, „Studia Iuridica Toruniensia”, *Studia monograficzne ofiarowane profesorowi Ryszardowi Łaszewskiemu*, t. 10, Toruń 2012, s. 163.

<sup>46</sup> W. Osiatyński, *Wprowadzenie do pojęcia praw człowieka*, Materiały edukacyjne przygotowane w ramach programu Socrates Grundtvig Action 1, „Law through Experience” / 116881-CP-1-2004-SK-GRUNDTVIG-G11, s. 1; [http://www.hfhr.org.pl/wielokulturowosc/documents/doc\\_190.pdf](http://www.hfhr.org.pl/wielokulturowosc/documents/doc_190.pdf) (dostęp: 03.05.2019).

<sup>47</sup> *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8, *Human Rights and the Individual in International Law. International Economic Relations*, Amsterdam – New York – Oxford 1985, North Holland, s. 268; [http://www.hfhr.org.pl/wielokulturowosc/documents/doc\\_190.pdf](http://www.hfhr.org.pl/wielokulturowosc/documents/doc_190.pdf) (dostęp: 03.05.2019).

panującego w ówczesnej Rzeczypospolitej przekonania, iż nie jest to sprawa na tyle znacząca ustrojowo, by eksponować ją w postaci osobnej części ustawy zasadniczej, chociaż odpowiednie postanowienia zamieszczano w ramach innych fragmentów konstytucji, omawiających np. cele państwa bądź jego podstawy ustrojowe. Konstrukcja ta odpowiadała zasadzie stanowości majowej Konstytucji w rozwiązaniu problemu określanego dzisiaj powszechnie jako prawa i wolności obywatelskie<sup>48</sup>.

Ustawa Rządowa, modyfikując nieco *status quo ante*, petryfikuje w istocie dotychczasową, stanową strukturę społeczeństwa, regulując w trzech osobnych artykułach (nie przypadkiem w takiej właśnie kolejności) status prawny szlachty<sup>49</sup>, mieszczan<sup>50</sup> i chłopów<sup>51</sup>. O równości przysługujących im praw, w świetle postanowień polsko-litewskiej Ustawy, mówić nie sposób.

Ich pełnię majowa konstytucja przyznała jedynie uprzywilejowanemu dotąd pierwszemu z wymienionych stanów. Przysługiwać miały one jednak od teraz nie „z urodzenia”, lecz jedynie po spełnieniu wymogów wynikających z cenzusu majątkowego łączonego z cenzusem posiadanie nieruchomości gruntowej. Ustawa Rządowa już w tytule stosownego artykułu nie pozostawia w tej kwestii wątpliwości, formułując go „Szlachta ziemianie” i rozpoczynając go od ogólnej confirmacji praw tego stanu<sup>52</sup>.

Dobrodziejstwem majowej konstytucji objęto wyłącznie obywatele miejskich (a więc nie wszystkich, np. pełnoletnich mieszkańców miast) i to obligatoryjnie jedynie miast królewskich. Obywatele miast prywatnych stosowne przepisy konstytucji dotyczyć miały jedynie fakultatywnie (za uprzednią zgodą właściciela miasta). Przyznano im prawo do samorządu i własnego sądownictwa, zrównano ze szlachtą w zakresie prawa sądowego, natomiast znacznie skromniejsze były ich uprawnienia polityczne. Sprowadzały się one jedynie do przywileju wybie-

---

<sup>48</sup> A. Sylwestrzak, *Instytucja praw i wolności obywatelskich w konstytucjach polskich (1791–1935)*, „Studia Prawnoustrojowe” 2006, nr 6, s. 6–7.

<sup>49</sup> UR, art. II – Szlachta-Ziemianie.

<sup>50</sup> UR, art. III – Miasta i mieszczanie.

<sup>51</sup> UR, art. IV – Chłopi włościanie.

<sup>52</sup> Art. II: „[...] stanowi szlacheckiemu wszystkie swobody, wolności, prerogatywy, pierwszeństwa w życiu prywatnym i publicznym najuroczyściej zapewniamy, szczególnie zaś prawa, statuta i przywileje temu stanowi od Kazimierza Wielkiego [...] sprawiedliwie i prawnie nadane, utwierdzamy, zapewniamy i za niewzruszone uznajemy”. Pomimo deklarowania *expressis verbis* zasady równości praw w obrębie stanu: „[...] Wszystkę szlachtę równemi być między sobą uznajemy, nie tylko co do starania się o urzędy i o sprawowanie posług [...], ale co do równego używania przywilejów i prerogatywy stanowi szlacheckiemu służących”, dotyczy ona w istocie wolności osobistej i własności („prawa bezpieczeństwa osobistego, własności gruntowych i ruchomej”). Nie dotyczy jednak praw obywatelskich (zwłaszcza wyborczych), obwarowanych cenzusem majątkowym, sprecyzowanym w *Prawie o sejmikach* z 24 marca 1791 r.

rania, jako tzw. plenipotentów, 24 swoich przedstawicieli do sejmu<sup>53</sup>, w którym mogli oni uczestniczyć jedynie w debatach dotyczących tzw. spraw miejskich. Niektórzy z nich mogli obejmować stanowiska rządowe w komisjach zajmujących się takim sprawami.

Stanem wciąż upośledzonym pozostali chłopci. Poświęcone temu stanowi przepisy były dość enigmatyczne. Prawa „chłopów włościan” sformułowane zostały na zasadzie przyjęcia tego stanu „pod opiekę prawa i rządu krajowego”. Pomimo deklaratywnego włączenia chłopów do wspólnoty narodowej i przekreślenia obowiązującej zasady o nieingerencji państwa w stosunki między panem a chłopem, nie ustanowiono żadnej konkretnej formy opieki sądowej czy państwowo-prawnej nad chłopami. Nie przyznano włościanom wolności osobistej, nie zniesiono czy choćby ograniczono pańszczyzny<sup>54</sup>.

W materii praw i wolności obywatelskich trudno nie uznać majowej konstytucji za konserwatywną. Dowodzi tego zasada stanowości społeczeństwa z dominującą rolą szlachty, odpowiednio niższą mieszczaństwa i wreszcie najbardziej podrzędną – chłopstwa. W rezultacie prawa obywatelskie uzależnione zostały od miejsca jednostki w stanowej strukturze społecznej. Wprawdzie majowa konstytucja tworzy perspektywy pokonania barier stanowych, np. poprzez nobilitację, czyni to jednak w sposób nader ograniczony i adresowany do nielicznej grupy bogatszych mieszczan<sup>55</sup>.

Diametralnie inny obraz wyłania się po lekturze francuskiej konstytucji. Bezpośrednio po preambule rozpoczyna ją wiekopomna, licząca 17 art., DPCiO, która uznana została za integralną część tej ustawy zasadniczej. Wśród pierwszych, absolutnych wartości gwarantowanych konstytucją wymienia ona wolność i równość wobec prawa (art. 1<sup>56</sup>), by w następnym zdaniu uzupełnić je o kolejne prawa naturalne: własność, bezpieczeństwo oraz opór przeciw uciskowi (art. 2<sup>57</sup>). Kolejnych kilkanaście jej artykułów uzupełnia i rozwija katalog indywidualnych praw jednostki o kolejne gwarancje, zgodnie z założeniami nowożytnej szkoły prawa naturalnego. Szczególny stosunek ujawnili francuscy legislatorzy wobec prawa własności, które DPCiO *in fine* (w art. 17) sakralizowała<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> Z prawa tego korzystać mogli jedynie obywatele tych miast królewskich, „[...] w których oznaczone są sądy apelacyjne”; art. II, p. 2 *Prawa o miastach królewskich*); VL, s. 216.

<sup>54</sup> A. Konert, *Wartości europejskie w Konstytucji 3 maja z 1791 roku*, „Studia Humanistyczne AGH” 2012, nr 11/3, s. 177.

<sup>55</sup> Por. Z. Szczańska, *Pierwsza ustawa zasadnicza Rzeczypospolitej*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski*, t. 1, Warszawa 1990, s. 19–103.

<sup>56</sup> *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits.*

<sup>57</sup> *Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.*

<sup>58</sup> *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.*



Warto zwrócić uwagę na pełną konsekwencję, z jaką we Francji już w początkach Wielkiej Rewolucji legislatura traktowała zasadę równości. W pierwszej konstytucji tego kraju nie ograniczono się bowiem w tym względzie wyłącznie do treści jednego z artykułów recypowanej DPCiO. Całą niemal jej preambułę poświęcono na potwierdzenie likwidacji systemu feudalnego i zastąpienia go zasadą powszechnej równości wszystkich obywateli wobec prawa<sup>59</sup>. Od „podstawowych praw gwarantowanych przez Konstytucję” rozpoczyna się również Tytuł Pierwszy *Constitution de 1791*<sup>60</sup>.

Pomimo tak głębokich różnic pomiędzy obiema ustawami w kwestii praw obywatelskich, można w nich dostrzec pewien wspólny element. Jest nim uzależnienie praw wyborczych od cenzusu majątkowego (w polskim systemie konstytucyjnym łączonego z cenzusem posiadania nieruchomości gruntowej<sup>61</sup>). Francuska Konstytuanta bezpośrednio w tekście ustawy zasadniczej dla potrzeb prawa wyborczego dokonała podziału obywateli na tzw. czynnych (aktywnych), którym przyznano prawo do udziału w akcie wyborczym i tzw. biernych, których uprawnienia tego pozbawiono. Podstawowym kryterium tego podziału stanowiło opłacanie podatku w wysokości trzech dniówek roboczych, co pozbawić miało praw wyborczych ok. 1/3 obywateli<sup>62</sup>.

Człowiek jako istota ludzka posiada naturalne prawa: do życia, wyrażania poglądów, poszanowania prywatności, które uznawane są za podstawowe i niepodważalne. Pośród tych praw znajduje się również jedna z najważniejszych

---

<sup>59</sup> *L'Assemblée nationale, voulant établir la Constitution française sur les principes qu'elle vient de reconnaître et de déclarer, abolit irrévocablement les institutions qui blessaient la liberté et l'égalité des droits. Il n'y a plus ni noblesse, ni pairie, ni distinctions héréditaires, ni distinctions d'ordres, ni régime féodal, ni justices patrimoniales, ni aucun des titres, dénominations et prérogatives qui en dérivent, ni aucun ordre de chevalerie, ni aucune des corporations ou décorations, pour lesquelles on exigeait des preuves de noblesse, ou qui supposaient des distinctions de naissance, ni aucune autre supériorité, que celle des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions. Il n'y a plus ni vénalité, ni hérédité d'aucun office public. Il n'y a plus, pour aucune partie de la nation, ni pour aucun individu, aucun privilège, ni exception au droit commun de tous les Français. Il n'y a plus ni jurandes, ni corporations de professions, arts et métiers.*

<sup>60</sup> *L'Assemblée nationale, voulant établir la Constitution française sur les principes qu'elle vient de reconnaître et de déclarer, abolit irrévocablement les institutions qui blessaient la liberté et l'égalité des droits.*

<sup>61</sup> „Głosu na seymikach nie mają: 1mo. Nayprzód szlachta, którzy nie będą mieli ktoreykolwiek aktualnej possessyi, w prawie terazniejszym o seymikach wyszczególnioney”; *Prawo o sejmikach*, art. V.

<sup>62</sup> KKFr., Tyt. III, rozdz. II, sekcja I, art. 2: *Pour être citoyen actif, il faut: – être né ou devenu Français; – être âgé de vingt-cinq ans accomplis; – être domicilié dans la ville ou dans le canton depuis le temps déterminé par la loi; – payer, dans un lieu quelconque du royaume, une contribution directe au moins égale à la valeur de trois journées de travail, et en représenter la quittance; – n'être pas dans un état de domesticité, c'est-à-dire de serviteur à gages; – être inscrit dans la municipalité de son domicile au rôle des gardes nationales; – avoir prêté le serment civique; zob. także: M. Morabito, D. Bourmaud, *Historia konstytucyjna i polityczna Francji (1789–1958)*, Białystok 1996, s. 93.*

wolności, dotycząca bowiem najbardziej bodaj intymnej sfery życia ludzkiego – sfery duchowej. Jest to prawo do wolności religii<sup>63</sup>.

Obie konstytucje znacząco różnią się w tym względzie w swoich regulacjach. Ustawa Rządowa wyraźnie nawiązuje do tradycji i odbiega w tym względzie od ducha Wieku Świąteł<sup>64</sup>. Rozpoczyna ją *invocatio dei*<sup>65</sup>. Poświęcony temu zagadnieniu art. I – nieprzypadkowo zatytułowany: „Religia panująca”, stanowi dość ekwilibrystyczną próbę połączenia konserwatywnych idei tradycjonalistycznych z fundamentalnymi pryncypiami liberalnego oświecenia. Uznaje bowiem religię rzymskokatolicką za panującą, określa przestępczy charakter apostazji (odstępstwa od religii panującej), a *in fine* deklaruje sztandarową dla Epoki Świąteł swobodę kultu<sup>66</sup>. Zdecydowanie odmienne stanowisko zajęli w tej kwestii francuscy legislatorzy, którzy w pełni zaakceptowali idee nowożytnej szkoły prawa naturalnego. Wyraża je art. X DPCiO<sup>67</sup>. Wiązało się to z uznaniem wolności dla wszystkich wyznań. Religia miała być sprawą prywatną, a państwo, jak uznano, nie powinno zabierać głosu w sprawach związanych z duchowością społeczeństwa<sup>68</sup>.

W kwestii podstawowych zasad ustrojowych oba akty konstytucyjne wydają się niemal bliźniaczo podobne. Obie bowiem ustawy zasadnicze za takie uznają zasady suwerenności narodu<sup>69</sup> oraz trójpodziału władzy, choć tą ostatnią francuska konstytucja nie tak bezpośrednio jak polska Ustawa Rządowa<sup>70</sup>. I w tym przypadku dostrzec można pewien konserwatyzm rozwiązań prawnych

---

<sup>63</sup> K. Kącka, *Geneza i źródło wolności religii w europejskiej przestrzeni politycznej i prawnej*, „Seminaire” 2013, t. 34, s. 155.

<sup>64</sup> W 1689 r. John Locke w swoim dziele *Epistola de Tolerantia (List o tolerancji)* uznał wolność religijną za naturalne prawo człowieka i opowiedział się za równouprawnieniem religii; *ibidem*, s. 159.

<sup>65</sup> „W imię Boga w Trójcy Świętej jedynego”.

<sup>66</sup> „Religią narodową panującą jest i będzie Wiara Święta Rzymska Katolicka ze wszystkimi jej prawami. Przejście od wiary panującej do jakiegokolwiek wyznania jest zabronione pod karami apostazji [...] wszelkich obrządków i religii wolność w krajach polskich podług ustaw krajowych warujemy”.

<sup>67</sup> *Nul ne doit être inquieté pour ses opinions, même religieuses [...]*.

<sup>68</sup> K. Kącka, *op. cit.*, s. 160.

<sup>69</sup> UR, art. V: „Wszelka władza w i społeczności ludzkiej początek swój bierze z woli narodu”; KKF, tyt. III, art. 1: *La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la nation; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice.*

<sup>70</sup> UR, art. V: „Aby więc całość państw, wolność obywatelska i porządek społeczności w równej wadze na zawsze zostawały, trzy władze rząd narodu polskiego składać powinny i z woli prawa niniejszego na zawsze składać będą; to jest: władza prawodawcza w stanach zgromadzonych, władza najwyższa wykonawcza w królu i Straży i władza sędownicza w jurysdykcjach na ten koniec ustanowionych lub ustanowić się mających;”; KKF, tyt. III, art. 3: *Le pouvoir législatif est délégué à une Assemblée nationale composée de représentants temporaires, librement élus par le peuple, pour être exercé par elle, avec la sanction du roi, de la manière qui sera déterminée ci-après*, art. 4: *Le gouvernement est monarchique: le pouvoir exécutif est délégué au roi, pour être exercé sous son autorité, par des ministres*

przyjętych w Rzeczypospolitej; tkwi on w pojmowaniu „narodu”. W ujęciu francuskim stanowią go wszyscy obywatele<sup>71</sup>. W przypadku polskiej Ustawy narodem, przynajmniej w sensie politycznym, była szlachta i tylko ona; bez jej akceptacji nie można było wprowadzić w życie żadnego projektu. Reprezentacja parlamentarna mieszczaństwa była symboliczna, zaś chłopstwa – żadna.

W sferze regulacji konstytuujących władzę ustawodawczą podstawową różnicą jest konstrukcja parlamentu. Konstytucja Królestwa Francji przyjęła zasadę monokameralizmu; prawodawstwo spoczywać miało w rękach jednoizbowego Zgromadzenia Narodowego, tworzącego Ciało Prawodawcze<sup>72</sup>. Twórcy Ustawy Rządowej, szanując wielowiekową tradycję, zdecydowali się pozostać przy systemie bikameralnym (legislację powierzono dwóm izbom – Sejmowi i Senatowi)<sup>73</sup>. W odmienny sposób rozstrzygnięto także w tym kontekście pozycję monarchy. W modelu francuskim pozostawać miał on poza parlamentem, zaś w polskim – przewodniczyć miał obradom Senatu, dysponując dodatkowo głosem rozstrzygającym<sup>74</sup>. W systemie francuskim (czego nie przewidywała postanowienia polskiej konstytucji) przysługiwało mu słabe weto zawieszające, które mogło być uchylone przez dwukrotne uchwalenie danego projektu przez następne Zgromadzenia<sup>75</sup>. Ciało Prawodawcze i Sejm skonstruowano analogicznie; przyjęto model reprezentacyjny oparty zasadniczo na cenzusach – wieku i majątkowym, przy czym wybory do Sejmu miały mieć charakter bezpośredni (uprawnieni do głosowania wybierać mieli swoich przedstawicieli na lokalnych zgromadzeniach zw. sejmikami przedsejmowymi), podczas gdy *Corps Législatif* pochodziła z wyborów pośrednich i dwustopniowych<sup>76</sup>. Członkowie izb prawodawczych wybierani byli w obu przypadkach na okres 2-letniej kadencji i byli represen-

---

*et autres agents responsables, de la manière qui sera déterminée ci-après, art. 5: Le pouvoir judiciaire est délégué à des juges élus à temps par le peuple.*

<sup>71</sup> KKFr., tyt. II, art. 2: *Sont citoyens français: – Ceux qui sont nés en France d'un père français; – Ceux qui, nés en France d'un père étranger, ont fixé leur résidence dans le royaume; – Ceux qui, nés en pays étranger d'un père français, sont venus s'établir en France et ont prêté le serment civique; – Enfin ceux qui, nés en pays étranger, et descendant, à quelque degré que ce soit, d'un Français ou d'une Française expatriés pour cause de religion, viennent demeurer en France et prêtent le serment civique.*

<sup>72</sup> KKFr., tyt. III, rozdz. I, art. 1: *L'Assemblée nationale formant le corps législatif.*

<sup>73</sup> UR, art. V „Sejm, czyli władza prawodawcza”: „Sejm czyli stany zgromadzone na dwie izby dzielić się będą, na izbę poselską i na izbę senatorską [...]”.

<sup>74</sup> By „[...] *paritatem* rozwiązywać osobiście lub nadesłaniem zdania swego do tejże izby” (art. V).

<sup>75</sup> KKFr., tyt. III, rozdz. III, sekcja III, art. 1-2: *Les décrets du corps législatif sont présentés au roi, qui peut leur refuser son consentement [...]. Dans le cas où le roi refuse son consentement, ce refus n'est que suspensif. Lorsque les deux législatures qui suivront celle qui aura présenté le décret, auront successivement représenté le même décret dans les mêmes termes, le roi sera censé avoir donné la sanction; por. S. Grodziski, op. cit., s. 217.*

<sup>76</sup> Por. A. Gaca, K. Kamińska, *Historia powszechna ustrojów państwowych*, Toruń 2002, s. 722.

tantami całego narodu. W odmienny sposób skonstruowano Senat w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej; izba ta miała bowiem mieć skład dygnitarski<sup>77</sup>.

W regulacjach obu ustaw dotyczących władzy wykonawczej również nie brakowało podobieństw i różnic. Twórcy Konstytucji 3 maja wykazali się śmiałym nowatorstwem, powierzając egzekutywę nieznaną dotąd instytucji – Straży Praw, mającej pełnić swe funkcje pod nominalnym zwierzchnictwem króla<sup>78</sup>. Zbliżone postanowienia zamieszczono we francuskiej *Constitution de 1791*<sup>79</sup>. W obu aktach konstytucyjnych w ten sam sposób ukształtowano odpowiedzialność monarchy i ministrów za akty wykonawcze<sup>80</sup>, recypując instytucję kontrasygnaty o angielskiej proveniencji<sup>81</sup>, zgodnie z zasadą *rex nihil potestis facere iniuriam*.

W kontekście regulacji dot. władzy wykonawczej uwagę zwraca nieco odmienny sposób uregulowania kwestii odpowiedzialności ministrów. Oba akty konstytucyjne przewidują ich odpowiedzialność polityczną przed monarchą, który *nota bene* powołuje ich na zajmowane stanowiska. Jednak tylko majowa konstytucja przewiduje dodatkowo polityczną odpowiedzialność najważniejszych przedstawicieli egzekutywy przed organem legislacyjnym; parlament może zażądać ich odwołania kwalifikowaną większością 2/3 głosów połączonych izb<sup>82</sup>. Przyjęte zasady konstytucyjnej odpowiedzialności ministrów również wykazywały istotną różnicę. We francuskim modelu konstytucyjnym za pogwałcenie prawa sądeni mieli być oni co prawda na podstawie oskarżenia legislacyjny<sup>83</sup>, niemniej przez niezawisły, niezależny od Ciała Prawodawczego trybunał

<sup>77</sup> UR, art. VI: „[...] Izby senatorskiej złożonej z biskupów, wojewodów, kasztelanów i ministrów [...]”.

<sup>78</sup> UR, art. VII: „[...] przeto [...] władzę najwyższego wykonywania praw królowi w radzie jego oddajemy, która to rada Straż Praw zwać się będzie”.

<sup>79</sup> KKFr., tyt. III, art. 4: *Le gouvernement est monarchique: le pouvoir exécutif est délégué au roi, pour être exercé sous son autorité, par des ministres et autres agents responsables [...]*.

<sup>80</sup> UR, art. VII: „[...] Osoba króla jest święta i bezpieczna od wszystkiego. Nic sam przez się nie czyniący, za nic w odpowiedzi narodowi być nie może [...]. Przeto każda ze Straży rezolucja pod imieniem królewskim i z podpisem ręki jego wychodzić będzie, powinna jednak być podpisana także przez jednego z ministrów zasiadających w Straży i tak podpisana do posłuszeństwa wiązać będzie [...]”; KKFr., tyt. III, rozdz. II, sekcja I, art. 2: *La personne du roi est inviolable et sacrée; son seul titre est roi des Français*; KKFr., tyt. III, rozdz. II, sekcja IV, art. 4: *Aucun ordre du roi ne pourra être exécuté, s'il n'est signé par lui et contresigné par le ministre ou l'ordonnateur du département*; KKFr., tyt. III, rozdz. II, sekcja IV, art. 6: *En aucun cas, l'ordre du roi, verbal ou par écrit, ne peut soustraire un ministre à la responsabilité*.

<sup>81</sup> Por. M. Rakowski, *Zasada nieodpowiedzialności monarchy i kontrasygnaty jego aktów*. Przykład włoski, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2014, t. 66, z. 1, s. 249; Z. Witkowski, *Kontrasygnata*, [w:] B. Hołyst (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Warszawa 2005, s. 360; A. Rakowska, *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009, s. 6 i 16.

<sup>82</sup> UR, art. VII.

<sup>83</sup> KKFr., tyt. III, rozdz. II, sekcja IV, art. 8: *Aucun ministre en place, ou hors de place, ne peut être poursuivi en matière criminelle pour fait de son administration, sans un décret du corps législatif*.

sądowy<sup>84</sup>. W polskim systemie konstytucyjnym mieli oni być sądzeni przez Sąd Sejmowy, który zgodnie z ustawą *Sąd Sejmowy* z 28 maja 1791 r. składać się miał z przedstawicieli obu izb parlamentarnych.

Dwie pierwsze, nowożytne europejskie konstytucje wykazywały wiele podobieństw, ale i niemało różnic. Obie niewątpliwie powstały w duchu idei epoki oświecenia, choć w niejednakowym stopniu realizowały postulaty zachodnioeuropejskiej doktryny. Wydaje się, że z nieco większą konsekwencją i wiernością (zwłaszcza pryncypiom nowożytnej szkoły prawa naturalnego) zrealizowano je we francuskiej ustawie zasadniczej. Polską cechowała świadomość potrzeby osiągnięcia kompromisu pomiędzy tradycją i nowoczesnością, stąd pewna jej zachowawczość i konserwatyzm, szczególnie widoczne w postanowieniach dotyczących ustroju społecznego i praw obywatelskich. Pozwoliło jej to zachować własną tożsamość i oryginalność, niestety czasami za cenę pewnej niekonsekwencji. O różnicach przyjętych rozwiązań legislacyjnych zdecydowały niewątpliwie względy historyczne oraz odmienność uwarunkowań i okoliczności, w jakich uchwalano oba akty ustrojowe. Z pewnością twórcy zarówno jednej, jak i drugiej konstytucji w pełni zasługują na uznanie i szacunek za niebagatelny wkład w dzieło rozwoju europejskiej kultury prawnej.

## Bibliografia

### Akty normatywne

Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* 1789) z 26 sierpnia 1789 r.

Konstytucja Królestwa Francji (*Constitution de 1791*) z 3 września 1791 r.

Prawo o miastach – *Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej* z 18 kwietnia 1791 r.

Prawo o sejmie konstytucyjnym – *Sejm konstytucyjny extraordinaryjny* z 28 maja 1791 r.

Prawo o sejmikach z 24 marca 1791 r.

Ustawa Rządowa z 3 maja 1791 r.

### Źródła drukowane

Kinstler M., Ptak M., *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Wrocław 1987.

Lesiński B. (red.), *Historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Poznań 1995.

---

<sup>84</sup> KKFr., tyt. III, rozdz. V, art. 23: *Une haute cour nationale, formée des membres du tribunal de cassation et de hauts-jurés, connaîtra des délits des ministres et agents principaux du pouvoir exécutif, et des crimes qui attaqueront la sûreté générale de l'État, lorsque le corps législatif aura rendu un décret d'accusation.*

Lesiński B., Walachowicz J., *Powszechna historia państwa i prawa. Wybór tekstów źródłowych*, Poznań 1975.

*Volumina Legum. Przedruk Zbioru Praw staraniem xx. pijarów w Warszawie, od roku 1732, do roku 1782, wydane*, t. 9, Kraków, 1889.

## Literatura przedmiotu

Adamkiewicz S., *Zrozumieć Polskę szlachecką*, Warszawa 2014.

Anusik Z., *Monarchistyczny zamach stanu Gustawa III z 19 sierpnia 1772 r. Geneza, przebieg, konsekwencje*, „Przegląd Nauk Historycznych” 2016, R. XII, nr 1.

Balzer O., *Konstytucja Trzeciego Maja. Reformy społeczne i polityczne ustawy rządowej z r. 1791*, Kraków 1920.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001.

Baszkiewicz J., *Ludwik XVI*, Wrocław 1985.

Błaszke M., *Projekt konstytucji dla Korsyki Jana Jakuba Rousseau. Aktualizacja idei w dobie Rewolucji Francuskiej*, Zamość 2005.

Costanzo P. (red.), *Costituzione della Corsica [1755]. Testo a fronte*, Macerata 2008.

Filipiak Z., *Jan Jakub Rousseau konstytucjonalistą. Projekty dla Korsyki i Rzeczypospolitej Szlacheckiej*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2018, t. 16, nr 4/1.

Gaca A., Kamińska K., *Historia powszechna ustrojów państwowych*, Toruń 2002.

Grodziski S., *Porównawcza historia ustrojów państwowych*, Kraków 1998.

Grześkowiak-Krwawicz A., *3 maja 1791 – polska rewolucja*, [w:] Sołtys A., Zielińska Z. (red.), *Stanisław August i jego Rzeczpospolita. Dramat państwa, odrodzenie narodu*, Warszawa 2013.

Grześkowiak-Krwawicz A. (oprac.), *Konstytucja 3 maja 1791. Na podstawie tekstu Ustawy Rządowej z Archiwum Sejmu Czteroletniego przechowywanego w Archiwum Akt Dawnych w Warszawie*, Warszawa 2018.

Hołyst B. (red.), *Wielka encyklopedia prawa*, Warszawa 2005.

Kącka K., *Geneza i źródło wolności religii w europejskiej przestrzeni politycznej i prawnej*, „Seminaire” 2013, t. 34.

Kocój H., *Dyplomaci francuscy o Konstytucji 3 maja*, Kraków 2009.

Kocój H., *Francja, a Konstytucja 3 maja*, Katowice 1977.

Konopczyński W., *Dzieje Polski nowożytnej*, t. 2, Warszawa 1986.

Konopczyński W., *Rząd, a Sejm w dawnej Rzeczypospolitej*, [w:] *Pamiętnik V Zjazdu Historyków Polskich*, t. 1, Kraków 1930.

Konert A., *Wartości europejskie w Konstytucji 3 maja z 1791 roku*, „Studia Humanistyczne AGH” 2012, nr 11/3.

Kutrzeba S., *Unia Polski z Litwą*, Lwów 1914.

Lepszy K., *Ustrój państwowy w dobie formowania się Rzeczypospolitej szlacheckiej*, [w:] T. Łowmiański (red.), *Historia Polski*, t. 1: *Do roku 1764*, część 2: *Od połowy XV w.*, Warszawa 1957.

Leśnodorski B., *Konstytucja 3 Maja jako dokument oświecenia*, Warszawa 1946.

Majgier B., *Pierwsza Konstytucja dla Ukrainy Hetmana Filipa Orlika z 1710 roku*, Przemyśl 2005.

- Makiła D., *Artykuły henrykowskie. Geneza – obowiązywanie – stosowanie. Studium historyczno-prawne*, Warszawa 2012.
- Malec J., *Problem stosunku Polski do Litwy w dobie Sejmu Wielkiego (1788–1792)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1982, t. 34, z. 1.
- Malec J., *Zaręczenie Wzajemne Obojga Narodów – w 220. rocznicę uchwalenia*, „Studia Iuridica Toruniensia”, *Studia monograficzne ofiarowane profesorowi Ryszardowi Łaszewskiemu*, t. 10, Toruń 2012.
- Matyaszewski P., *Monteskiusz w Polsce. Wczoraj i dziś*, Warszawa 2018.
- Osóbka P., *Systemy konstytucyjne Andory, Liechtensteinu, Monako, San Marino*, Warszawa 2008.
- Morabito M., Bourmaud D., *Historia konstytucyjna i polityczna Francji (1789–1958)*, Białyłstok 1996.
- Posiadło M. (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
- Rakowska A., *Kontrasygnata aktów głowy państwa w wybranych państwach europejskich*, Toruń 2009.
- Rakowski M., *Zasada nieodpowiedzialności monarchy i kontrasygnaty jego aktów. Przykład włoski*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2014, t. 66, z. 1.
- Roskin M.G., Cord R.L., Medeiros J.A., Jones W.S., *Wprowadzenie do nauk politycznych*, Poznań 2001.
- Rousseau J.J., *Projekt konstytucji dla Korsyki*, Warszawa 2009.
- Rousseau J.J., *Uwagi nad rządem Polski*, Kraków 1924.
- Sadowski M.A., *Projekty ustrojowe dla Korsyki i Polski jako konkretyzacja republikańskich postulatów Rousseau z Umowy społecznej*, „Przegląd Filozoficzny – Nowa Seria” 2012, R. 21, nr 4 (84).
- Sagan S., *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001.
- Sagan S., *Zarys ustroju politycznego Szwecji*, Katowice 1992.
- Salmonowicz S., *Rewolucja Francuska: blaski i cienie dziedzictwa*, „Przegląd Historyczny” 1990, t. 81, z. 1–2.
- Smoleński W., *Sprawa stosunku Litwy do Polski na Sejmie Wielkim*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci B. Orzechowicza*, Lwów 1916.
- Surowiecka A., *Konstytucja – aspekty historyczne, definicyjne i współczesne kierunki rozwoju*, „Perspectiva. Legnickie Studia Teologiczno-Historyczne” 2012, R. XI, nr 2 (21).
- Sylwestrzak A., *Instytucja praw i wolności obywatelskich w konstytucjach polskich (1791–1935)*, „Studia Prawnoustrojowe” 2006, nr 6.
- Szcząska Z., *Pierwsza ustawa zasadnicza Rzeczypospolitej*, [w:] M. Kallas (red.), *Konstytucje Polski*, t. 1, Warszawa 1990.
- Szymanek J., *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*, Warszawa 2006.
- Uruszczak W., *Historia państwa i prawa polskiego*, t. 1 (966–1795), Warszawa 2010.
- Uruszczak W., *Ustawy okołokonstytucyjne Sejmu Wielkiego z 1791 i 1792 roku*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2013, nr 6 (3).
- Winnicki J., *Artykuły henrykowskie – pierwsza polska konstytucja „pisana”*, [w:] Leszczyński P., Nira R.M., Szczerbiński M. (red.), *Między historią, a prawem. Tom studiów dedykowany pamięci profesora Bronisława Pelczyńskiego (1890–1978)*, Gorzów Wielkopolski 2007.
- Witkowski W., *Pierwsze konstytucje nowożytne*, Lublin 1996.

Ziembicki S., *Ze studiów nad myślą polityczną Johna Locke'a*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie” 2009, z. 2.

### Witryny internetowe

Choińska-Mika J., <https://dzieje.pl/aktualnosci/artykuly-henrykowskie-pierwsza-konstytucja-rzeczypospolitej> (dostęp: 30.04.2019).

*Constitution de 1791*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1791> (dostęp: 30.04.2019).

*Constitution de 1791*, <http://mjp.univ-perp.fr/france/co1791.htm> (dostęp: 30.04.2019).

*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 1789*, <http://mjp.univ-perp.fr/france/ddh1789.htm> (dostęp: 30.04.2019).

*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 1789*, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789> (dostęp: 30.04.2019).

*Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8: *Human Rights and the Individual in International Law. International Economic Relations*, Amsterdam – New York – Oxford 1985 North Holland, s. 268; [http://www.hfhr.org.pl/wielokulturowosc/documents/doc\\_190.pdf](http://www.hfhr.org.pl/wielokulturowosc/documents/doc_190.pdf) (dostęp: 03.05.2019).

Osiatyński W., *Wprowadzenie do pojęcia praw człowieka*, Materiały edukacyjne przygotowane w ramach programu Socrates Grundtvig Action 1, “Law through Experience” / 116881-CP-1-2004-SK-GRUNDTVIG-G11, s. 1; [http://www.hfhr.org.pl/wielokulturowosc/documents/doc\\_190.pdf](http://www.hfhr.org.pl/wielokulturowosc/documents/doc_190.pdf) (dostęp: 03.05.2019).

Sidorski R., *Pierwsze europejskie konstytucje*, <https://histmag.org/Pierwsze-konstytucje-europejskie-5483/1> (dostęp: 30.04.2019).



# Glosy



Volume 18, Issue 3  
September 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

COMMENTARY  
received 2020-06-12  
accepted 2020-07-07



**Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego  
wydane do nieobowiązującego przepisu.  
Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 30 października 2019 r.,  
sygn. akt P 1/18 (Dz.U., poz. 2196)**

**Judgement of the Constitutional Tribunal relating to an invalid  
regulation. A gloss to the decision of the Constitutional Tribunal  
of 30 October 2019, file no. P 1/18 (Journal of Laws, item 2196)**

EDYTA TKACZYK

Wyższa Szkoła Menedżerska w Warszawie  
ORCID: 0000-0001-9831-6430, edyatkaczyk13@wp.pl

**Citation:** Tkaczyk, Edyta. 2020. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wydane do nieobowiązującego przepisu. Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2019 r., sygn. akt P 1/18 (Dz.U. poz. 2196). *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(3): 155–165. DOI: 10.25167/osap.2594.

**Abstract:** The Constitutional Tribunal has ruled that a regulation which is no longer binding in the legal system – expires. By way of the Decision file no. P 1/18, Art. 57 § 5 point 2 of the Act dated 14 June 1960 – Administrative Procedure Code was found incompatible with the Constitution. These regulations are of historical character, although they were temporarily part of the legal system and could be adopted by the public authorities. The judgement was pronounced on 30 October 2019, that is after the amendment to this article had come into force. Irrespective of the legislator's actions, the Constitutional Tribunal had to issue a judgment as a historical decision which is a logical principle elaborated on the basis of Art. 190 of the Constitution.

**Keywords:** judgement, Constitutional Tribunal, legal norm, legal system

**Abstrakt:** Trybunał Konstytucyjny postanowił o utracie mocy przepisu już nieobowiązującego w systemie prawnym. Na mocy orzeczenia sygn. akt P 1/18 art. 57 § 5 pkt 2 Ustawy z dnia

14 czerwca 1960 r. – Kodeks Postępowania Administracyjnego został uznany za niezgodny Konstytucją. Przepisy te mają wymiar historyczny, chociaż przez chwilę były częścią systemu prawa oraz mogły być właściwie stosowane przez organy władzy publicznej. Orzeczenie zostało wydane w dniu 30 października 2019 r., czyli po wejściu w życie nowelizacji tego artykułu. Niezależnie od działań ustawodawcy Trybunał Konstytucyjny musiał wydać wyrok jako orzeczenie historyczne, które jest logiczną zasadą wypracowaną na podstawie art. 190 Konstytucji.

**Słowa kluczowe:** orzeczenie, Trybunał Konstytucyjny, norma prawna, system prawny

## Teza

Trybunał Konstytucyjny postanowił o utracie mocy przepisu już nieobowiązującego w systemie prawnym. Na mocy orzeczenia art. 57 § 5 pkt 2 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 oraz z 2019 r., poz. 60, 730 i 1133), w brzmieniu obowiązującym do 2 lipca 2019 r., w zakresie, w jakim różnicuje skutki nadania pisma procesowego w zależności od miejsca położenia operatora pocztowego na obszarze Unii Europejskiej, uzależniając skuteczność zachowania terminu wykonania czynności od nadania pisma wyłącznie w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu Ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2018 r., poz. 2188 oraz z 2019 r., poz. 1051), jest niezgodny z art. 32 i art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 21 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864/2). W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału w okresie obowiązywania przepisy te mają wymiar historyczny, chociaż przez chwilę pozostawały częścią systemu prawa oraz mogły być właściwie stosowane przez organy władzy publicznej. Podczas ich stosowania trzeba jednak uwzględnić, że przepisy te utraciły domniemanie konstytucyjności, już nie obowiązując w systemie prawnym.

## 1. Uwagi wstępne

Punktem wyjścia dla niniejszych rozważań jest orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który *prima vista* nie ma szczególnego znaczenia, jednak po dokładnym przyjrzeniu się kreuje w sobie kilka teoretycznoprawnych problemów. Uchylenie przepisów ustawy Kodeksu Postępowania Administracyjnego, które już nie obowiązują w systemie, jest szczególnie widoczne przy kontroli norm i uchyleniu przepisów ustawy – Kodeksu Postępowania Administracyjnego<sup>1</sup> (dalej: k.p.a.). Przepis art. 57 § 5 pkt 2 na mocy noweli z dnia 16 maja

---

<sup>1</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Moc wiążąca orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 6, s. 22.

2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz.U., poz. 1133) otrzymał nowe brzmienie. Głosowane orzeczenie zostało wydane w dniu 30 października 2019 r., tj. po wejściu w życie noweli. Trybunał Konstytucyjny rozważył, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją i przepisami prawa unijnego art. 57 § 5 pkt 2 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego w brzmieniu obowiązującym do 2 lipca 2019 r. Przepis ten brzmiał: „Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało [...] nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu Ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe”. Na podstawie art. 1 pkt 2 Ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o zmianie Ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U., poz. 1133.) art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. otrzymał brzmienie: „Termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało [...] nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu Ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe albo placówce pocztowej operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej albo państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym”. Ustawa zmieniająca k.p.a. weszła w życie 3 lipca 2019 r. Zgodnie z powszechnie panującymi regulacjami prawnymi Trybunał Konstytucyjny orzeka o przepisach obowiązujących. Art. 59 ust. 3 Ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U., poz. 2072 ze zm.) określa warunki orzekania o przepisach, które utraciły moc obowiązującą, i odnosi się jedynie do spraw zainicjowanych skargami konstytucyjnymi. Zmiana treści lub brzmienia przepisu powoduje, że traci moc jego poprzednie brzmienie. Przepisy ustawy nowelizującej mogą jednak nakazywać stosowanie dawnych przepisów do określonych stanów faktycznych. W takim wypadku fakt obowiązywania normy w poprzednim brzmieniu wynika z przepisów przejściowych. „Orzeczenie o niekonstytucyjności powoduje bowiem narastającą lawinę skutków, z którymi muszą się uporać inni uczestnicy życia prawnego niż tylko orzekający o niekonstytucyjności”<sup>2</sup>. Niezależnie od działań ustawodawcy Trybunał Konstytucyjny musiał uporać się z tak trudnymi działaniami administracyjno-technicznymi przepisu, które niewątpliwie wymagają zastanowienia się nad ustawodawstwem oraz sytuacją, która jest uwarunkowana przez problematykę przypadku będącego powodem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> K. Gonera, E. Łętowska, *Wieloaspektowość następstw stwierdzenia niekonstytucyjności*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5, s. 21.

<sup>3</sup> P. Radziejewicz, *Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 9, s. 12.

„Wydanie przez Trybunał Konstytucyjny każdego wyroku w sprawie dotyczącej oceny zgodności przepisu aktu normatywnego z Konstytucją [...] musi być poprzedzone dokonaniem przez Trybunał wykładni [...] tego przepisu”<sup>4</sup>. Ta sytuacja prawna daje ponownie powód do podjęcia dyskusji dotyczącej kwestii kontroli norm do czasu jej nowelizacji<sup>5</sup>. Ponadto pojawia się pytanie, jak należy rozumieć orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w tym konkretnym przypadku, tzn. w kontekście art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. Mając na uwadze powyższe, Trybunał Konstytucyjny może skorzystać z kompetencji i na mocy art. 190 Konstytucji orzec o przepisie, który nie funkcjonuje już w systemie prawnym<sup>6</sup>.

Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego o utracie mocy obowiązującej przepisów można mówić w sytuacji, gdy dany przepis nie może być w ogóle stosowany. Uchylony (formalnie) przepis, którego brzmienie zmieniło się w wyniku działalności prawodawcy, należy uważać za obowiązujący, jeżeli nadal ma być stosowany do sytuacji z przeszłości, teraźniejszości lub przyszłości<sup>7</sup>.

## 2. Rozwój stanu prawnego

Pojęcie przypadku będącego powodem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zgodnie z art. 193 Konstytucji zostało wypracowane przez praktykę orzecniczą Trybunału Konstytucyjnego. Zasadniczo zgodnie z pozytywno-prawnym omówieniem tych przepisów Konstytucji należy (uchyloną przez Trybunał Konstytucyjny) normę (w konsekwencji orzeczenia dotyczącego uchylecia przepisu obowiązującego) stosować nadal w odniesieniu do stanów faktycznych urzeczywistnionych przed uchYLENIEM<sup>8</sup>. Zasada ta obowiązuje sądy<sup>9</sup> (także Trybunał Konstytucyjny), urzędy<sup>10</sup> i obywateli. Oznacza to, że ustawę

<sup>4</sup> K. Pietrzykowski, *O tak zwanych „interpretacyjnych” wyrokach Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 3, s. 15.

<sup>5</sup> R. Moritz, *Ist die derogatorische Kraft einer lex generalis beschränkt? Zugleich eine Besprechung von VfGH 22.3.1993, B 1083/92=ZfVB 1994/2/889*, „Zeitschrift für Verwaltung” 1994, nr 2, s. 150.

<sup>6</sup> M. Jackowski, *Restytucja konstytucyjności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego, ewolucja funkcji i założeń Trybunału Konstytucyjnego*, red. K. Budziło, Warszawa 2010, s. 212.

<sup>7</sup> Zob. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001, P 4/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2001, nr 1, poz. 5 oraz wyrok TK z dnia 16 marca 2011, K 35/08, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2011, nr 2A, poz. 11.

<sup>8</sup> R. Jiovec, „Rückwirkung” *der Normenkontrolle und MindestKöST*, „Österreichische Steuer-Zeitung” 1997, nr 3, s. 56.

<sup>9</sup> R. Hauser, J. Trzciński, *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 46.

<sup>10</sup> B. Banaszak, *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego a orzecznictwo sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 6, s. 10.

uznaną za niezgodną z Konstytucją w odniesieniu do stanów, które miały miejsce przed rozpoczęciem obowiązywania uchylecia, należy nadal stosować po dokonaniu nowelizacji, do czasu wydania orzeczenia<sup>11</sup>. Należy zauważyć, iż nie ma zgodności odnośnie do zapewnienia Trybunałowi Konstytucyjnemu swobodnego uznania co do zakresu obowiązywania przepisu. W kompleksowym ujęciu brzmienie tych przepisów może być różnie interpretowane, nie dopuszcza się w wyniku tych rozwiązań możliwości jednoczesnego zarządzenia mocy wstecznej. Te uznane o różnej treści skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego nie powodują jednak ich wzajemnego wykluczania, ponieważ ich skutku wstecznego dla przypadku będącego powodem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie da się wykluczyć, gdyż jest dla nich nieodłączny<sup>12</sup>.

Jednak to oznacza również, że zapewnienie Trybunałowi Konstytucyjnemu dowolnego wyrokowania o przepisach już nieobowiązujących wydaje się być nieograniczone przynajmniej przez przedstawiony przepis Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny również rozumie w ten sposób swoje kompetencje i już stosunkowo krótko po wejściu w życie tego przepisu uznał się za „władny” do wydania orzeczenia do przepisu już nieobowiązującego. Niniejszy przepis dotyczył spraw rozstrzygniętych o tyle, o ile nie było jeszcze prawomocnego postępowania kończącego to postępowanie. Orzeczenie to wykazuje historyczne brzmienie, gdyż Trybunał Konstytucyjny próbuje zapobiec skutkowi przypadku będącego powodem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że uchylony przepis nie powinien być stosowany w tych sprawach, w odniesieniu do których toczyło się postępowanie odwoławcze. Ten przykład pokazuje, że Trybunał Konstytucyjny wykonuje swobodnie uznanie do orzekania o przepisie nieobowiązującym, także wtedy, gdy jest to uzasadnione merytorycznie.

### **3. Wynik dla przypadku nieobowiązującego przepisu w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym**

Przedstawiając możliwe skutki orzeczenia dotyczącego nieobowiązującego przepisu odnośnie do przepisu art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., zważyć należy, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego zostało wydane zgodnie z art. 190 Konstytucji. Trybunał zamierzał rozszerzyć skutek przypadku będącego powodem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym także na już rozstrzygnięte

---

<sup>11</sup> D. Dudek, *Funkcjonalne związki wykładni i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 10, s. 46.

<sup>12</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Wznowienie postępowania jako skutek pośredni orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwa i Prawo” 2000, z. 3, s. 2.

sprawy administracyjne<sup>13</sup>. Aby móc wyjaśnić zakres, należy najpierw naświetlić (ogólnie) dogmatyczne granice art. 190 Konstytucji<sup>14</sup>. Przedstawiono już, że uprawnienie do orzekania o przepisie historycznym nie jest ograniczone w konkretnym przepisie Konstytucji.

W przedmiotowym przypadku chodzi o decyzje przewidujące, że termin czynności jest zachowany w sytuacji oddania pisma wyłącznie w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu Ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 1481). Te decyzje, które nie zostały zaskarżone we właściwym czasie, są niezaskarżalne i w mojej opinii nie mogą być również zmieniane (przez Trybunał Konstytucyjny). Inne rozumienie, a mianowicie traktowanie kompetencji za nadane w celu możliwości uchylania także takich niezaskarżanych decyzji, wydaje się nieuzasadnione. Byłoby to wprawdzie zgodne z myślą wyżej wspomnianej kontroli norm w indywidualnym przypadku lub, inaczej mówiąc, z powodu ochrony prawnej uzasadnione. Nie rozróżniając między załatwionymi i niezałatwionymi decyzjami, należy rozszerzyć ogółem skutki dla omawianego przypadku w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Zasadniczy brak zmiany decyzji operatora, które nie zostały zaskarżone, jako przejaw bezpieczeństwa prawnego nie dopuszcza jednak w mojej opinii tak dalece rozszerzonej interpretacji. Wydaje się, że bardziej wartościowe jest bezpieczeństwo prawne, które prowadzi raczej do tego, że niezaskarżone decyzje ostatniej instancji nie mogą zostać uznane za nieważne.

Uchylonych przepisów nie należy już stosować w odniesieniu do stanów faktycznych urzeczywistnionych przed uchyceniem i nie przyznawać im mocy obowiązującej. Zakres regulacji powoduje, że ustanowienie przepisu historycznego staje się nieobowiązujące<sup>15</sup>. Ten skutek wsteczny ustalonego przez sąd stanu faktycznego wydaje się być w przedmiotowym przypadku dogmatycznie wiarygodny w myśl ochrony prawa. Skorygowany stan prawny wykazuje historyczne brzmienie. Ten nowy stan prawny może być stosowany tylko w przypadku sporządzenia decyzji dotyczącej zakresu, w jakim wykazuje on różnice co do skutków nadania w sytuacji nadania pisma procesowego w zależności od miejsca położenia operatora pocztowego na obszarze Unii Europejskiej, uzależniając skuteczność zachowania terminu wykonania czynności od nadania pisma wyłącznie w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu Ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, niezależnie od tego, czy decyzja uprawomocniła się, czy nie.

---

<sup>13</sup> M. Kordela, *Zarys typologii uzasadnień aksjologicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Poznań 2001, s. 161 i nast.

<sup>14</sup> A. Mączyński, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, K. Budziło, Warszawa 2006, s. 79.

<sup>15</sup> A. Józefowicz, *Skutki prawne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego konstytucyjność i legalność aktu normatywnego*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 10, s. 39.



To wymaga oczywiście przedstawionego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o zakresie historycznym, ponieważ w innym przypadku kwestia poddana dyskusji będzie sprowadzać się do rozumienia tylko zaskarżonej decyzji operatora stanowiącej konkretny przypadek będący powodem postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, i ta sytuacja nie będzie ograniczała działań adresata.

Glosowane orzeczenie powinno zostać bliżej sprecyzowane w uzasadnieniu przez Trybunał Konstytucyjny, gdyż pojawia się wiele wątpliwości natury konstytucyjno-prawnej. To mogłoby doprowadzać do przerwania postępowania, co byłoby odmienne od dotychczasowego zasadniczego stanowiska Trybunału Konstytucyjnego. Z przedstawionych tutaj dogmatycznych powodów wywnioskować można, że orzeczenie do przepisu o historycznym znaczeniu wydaje się zbyt czyste i jest ono wymagane z powodów administracyjno-legislacyjnych. Od sądu nie można oczekiwać poradzenia sobie z pytaniem prawnym przedstawionym Trybunałowi Konstytucyjnemu. Już samo wniesienie pytania prawnego przez sąd do Trybunału Konstytucyjnego jest przyczynkiem do zastanowienia się. Jednak właśnie w takim przypadku kontrola prawa przez Trybunał Konstytucyjny byłaby faktycznie zagrożona i rozważania o ochronie prawnej wymagałyby działań ustawodawcy, który mógłby przewidzieć zmiany również na poziomie ustawy. Oznacza to, że odpowiednio do Trybunału Konstytucyjnego w ramach jego kompetencji należy także uchylanie prawomocnych decyzji, jeżeli opierają się one na ustawie niezgodnej z Konstytucją i Trybunał Konstytucyjny tak orzeknie<sup>16</sup>. W tym przypadku nie byłaby wymagana zmiana przepisu w celu rozwiązania tego problemu, ponieważ za pomocą ustawy zostałyby przełamana instytucja prawomocności.

Z punktu widzenia ochrony prawnej należałoby jednak popierać sytuację, w której Trybunał Konstytucyjny bardziej korzystałby ze swojej kompetencji do formułowania orzeczeń uchylających dla przepisów już nieobowiązujących<sup>17</sup>.

Trybunał Konstytucyjny nie dokonał łatwego wyboru, czyniąc z uchylecia przepisu historycznego przedmiot swojego orzeczenia. Przyjął on raczej, że art. 57 § 5 pkt 2 nowelizacji ustawy Kodeksu Postępowania Administracyjnego także zawierał normę. Badana norma w rzeczywistości stanowiła przepis historyczny wobec art. 57 § 5 pkt 2 nowelizacji z dnia 16 maja 2019 r., a mianowicie prawa następującego w czasie. Wychodząc z takiego założenia, Trybunał Konstytucyjny doszedł do wniosku, że postępowanie wszczęte w jego urzędzie musi zostać zakończone orzeczeniem. Ta znacząca różnica co do brzmienia obu przepisów

---

<sup>16</sup> Z. Cieślak, *Trybunał Konstytucyjny – „prawotwórca” negatywny*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Gdańsk, 17–18 września 2007*, red. K. Bąkowski, G. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008, s. 62.

<sup>17</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo Konstytucyjne (Tradycja a współczesność)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 6, s. 29.

sprawia, że wskazane wydaje się głębsze rozważanie toku myślowego Trybunału Konstytucyjnego. Zakłada się przy tym, że kontrolowany art. 57 § 5 pkt 2 ma rzeczywiście treść, jaką przyjął Trybunał Konstytucyjny, chociaż przedmiotowe odwołanie Trybunału Konstytucyjnego do materiałów wydaje się być zbędne, ponieważ w systemie prawnym obowiązywało już nowe brzmienie analizowanego artykułu.

*Ex definitione* orzeczenie historyczne wraz ze swoimi skutkami prawnymi, będącymi nie do pogodzenia z tymi, które nakazuje mu nowa norma, staje się sprzeczne. Jeżeli orzeczenie historyczne zostanie wydane później niż nowelizacja, należy z tego powodu z reguły zakładać, że uchylony przepis przestaje być częścią systemu prawnego. Zasadniczo nie można również przypisać ustawodawcy, który dołącza do stanu faktycznego określony skutek prawny, że nie ma on na myśli takiej sytuacji, że w przyszłości wszystkie stany faktyczne, które wypełniają te znamiona, mają wywoływać skutek prawny. W rezultacie przy orzeczeniu historycznym trzeba wychodzić od tego, że ustawodawca tworzy normę, której nieodłącznym elementem są wszystkie właściwości dla stanowionej normy.

W przedmiotowym przypadku orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego należy oprzeć na materiałach ustawy.

#### 4. Uwagi podsumowujące

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zaskarżona norma wprowadziła nieuprawnione różnicowanie podmiotów, które w postępowaniu administracyjnym chcą nadać pismo. Kryterium różnicowania narusza zakaz dyskryminacji i przepis TfUE (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) o swobodzie przemieszczania się. Różnicowanie takie nie znajduje uzasadnienia w stosunku do uczestników polskiego postępowania administracyjnego przebywających na terytorium Unii Europejskiej. Dyskryminuje ich i ogranicza możliwość udziału w życiu społecznym i gospodarczym. Wzgląd na bezpieczeństwo i porządek publiczny nie jest w danym wypadku wystarczającym uzasadnieniem wprowadzonego różnicowania, zwłaszcza, że ustawodawca nie wyjaśnił, dlaczego utrzymał dane rozwiązanie w k.p.a. Z tego względu wskazany przepis jest niezgodny z art. 32 Konstytucji i art. 21 ust. 1 TfUE. Orzeczenie historyczne jest logiczną zasadą wypracowaną na podstawie art. 190 Konstytucji i nie wymaga ono podstaw w prawie. Reguły dla orzeczenia historycznego nie ograniczają tego orzeczenia i może ono obowiązywać obok innych orzeczeń. Dlatego najpierw trzeba wyjść z założenia, że jeśli chodzi o orzeczenie historyczne, to deroguje ono przepis już nieobowiązujący w systemie prawnym. Taka sytuacja podlega kontroli pomimo nowego brzmienia przepisu oraz ustalenia, czy w indywidualnym przypadku nie ma jednak miejsca dla dalszego jego obowiązywania. W tym celu należy zbadać tę normę także dlatego, że należy ustalić, czy treść jej regulacji była

wystarczająca. Od wyniku tego badania zależy wydanie orzeczenia historycznego przez Trybunał Konstytucyjny. Interpretacji nie należy uważać za nic innego, jak tylko ustalenie treści w przypadku każdej normy, a w przypadku każdej normy istnieją zakresy, które nie są przez nią regulowane. Nie może być jednak tak, że te zakresy dla wydania orzeczenia historycznego wyznaczone przez prawo byłyby ograniczone w swojej mocy uchylającej wobec innych norm tego samego rodzaju. Treść orzeczenia historycznego może prowadzić do tego, że nie nastąpi sprzeczność z wcześniejszym brzmieniem przepisu i te wcześniejsze przepisy stały się niekonstytucyjne, czyli zostały uchylone oraz nie obowiązują już w systemie prawnym<sup>18</sup>. Można powiedzieć, że przepis art. 57 § 5 pkt 2 poddany został podwójnej kontroli, na mocy której ustawodawca nadał mu nowe brzmienie, a Trybunał Konstytucyjny orzekł o jego niezgodności z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że z samej treści art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. nie wynika, że dotyczy on zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Okoliczność dotycząca skuteczności wnoszenia pism procesowych w postępowaniu administracyjnym nie jest jednakże obojętna dla realizacji konstytucyjnego prawa do odwołania, o którym mowa w art. 78 Konstytucji. Z prawa do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji wynika bowiem między innymi obowiązek takiego unormowania zasad nadawania pism, jakie zapewniłoby efektywność tego prawa, także z uwzględnieniem swobody przemieszczania się. Jeżeli ustawodawca skuteczność zachowania terminu złożenia pisma (w tym wniesienia odwołania) uzależnia od nadania pisma wyłącznie w polskiej placówce pocztowej, to tym samym ogranicza prawo do zaskarżenia temu, kto przebywa za granicą. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego wskazana w art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. przesłanka nadmiernie ograniczyła możliwość skutecznego nadania pisma w postępowaniu administracyjnym. Ma to związek z tym, że dany podmiot może nadać przesyłkę jedynie za pośrednictwem polskiej placówki pocztowej, co w wypadku postępujących zmian społecznych i wzrostu emigracji stanowi ponadprzeciętne ograniczenie prawa do zaskarżenia aktów stosowania prawa. Trybunał Konstytucyjny uznał, że stanowisko przyjęte na gruncie ocenianego brzmienia art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a., zgodnie z którym: „jeśli pismo zostało nadane w zagranicznym urzędzie pocztowym, termin jego wniesienia należy uznać za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo to zostało przekazane polskiej placówce pocztowej operatora publicznego”<sup>19</sup>, stanowiło wątpliwości co do konstytucyjności art. 57 § 5 pkt 2 k.p.a. Jeśli chodzi o brzmienie tego przepisu oraz jego wykładni, prowadziły do wniosku, że strona nie miała rzeczywistego wpływu na czynność przekazania pisma pomiędzy placówkami pocztowymi,

<sup>18</sup> Z. Czeszejko-Sochacki, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego: pojęcie, klasyfikacja i skutki prawne*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 12, s. 20.

<sup>19</sup> Zob. Wyrok NSA z dnia 26 września 2008, II OSK 1101/07, „ONSA i WSA” 2009, nr 3, poz. 54.

co w konsekwencji prowadziło do sytuacji, że uprawnienia stron zależały od aktualnych działań operatora pocztowego. Dodatkowo formalności związane z potwierdzeniem daty przekazania pisma powodowały, że uczestnik postępowania administracyjnego nie miał wpływu na termin wniesienia pisma oraz nie mógł samodzielnie obliczyć terminu, co mogło zapobiegać uchybieniom. Budziło to wątpliwość natury prawnej co do pewności i przewidywalności ocenianej regulacji.

W odniesieniu do różnorodności wydawanych przepisów system prawa zostaje niejako nadzorowany, a użytkownik prawa otrzymuje stan zgodny z Konstytucją. Stanowisko prawne Trybunału Konstytucyjnego nie wydaje się być ani absolutne, ani przekonujące, gdyż ustawodawca, uprzedzając orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, znowelizował problematyczny przepis. Samo wydanie orzeczenia historycznego jest pokłosiem pytania prawnego, jednakże uzdrowienie systemu prawnego w celu uniknięcia niezgodności z Konstytucją jest jak najbardziej pożądane. Trybunał zweryfikował zatem, czy: po pierwsze – kryterium różnicowania pozostawia w związku cel i treść danej regulacji; po drugie – waga interesu, któremu to różnicowanie ma służyć, pozostawia wadzenie interesów w odpowiednich proporcjach, które mogą zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania; po trzecie kryterium różnicowania pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów o podobnych cechach. W konsekwencji spowodowało to podjęcie stosownych działań przez ustawodawcę.

## Bibliografia

### Orzeczenia

- Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001, P 4/99, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2001, nr 1, poz. 5.
- Wyrok TK z dnia z 16 marca 2011, K 35/08, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2011, nr 2A, poz. 11.
- Wyrok NSA z dnia 26 września 2008, II OSK 1101/07, „ONSA i WSA” 2009, nr 3, poz. 54.

### Monografie

- Cieślak Z., *Trybunał Konstytucyjny – „prawotwórca” negatywny*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Gdańsk, 17–18 września 2007*, red. K. Bąkowski, G. Grajewski, J. Warylewski, Warszawa 2008.
- Hauser R., Trzeciński J., *Prawotwórcze znaczenie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2010.

- Jackowski M., *Restytucja konstytucyjności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego, ewolucja funkcji i założeń Trybunału Konstytucyjnego*, red. K. Budziło, Warszawa 2010.
- Kordela M., *Zarys typologii uzasadnień aksjologicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Poznań 2001.
- Mączyński A., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. M. Zubik, K. Budziło, Warszawa 2006.

## Artykuły

- Banaszak B., *Wyroki interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego a orzecznictwo sądów administracyjnych i Sądu Najwyższego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2013, nr 6.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Moc wiążąca orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 6.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego: pojęcie, klasyfikacja i skutki prawne*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 12.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Sądownictwo Konstytucyjne (tradycja a współczesność)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 6.
- Czeszejko-Sochacki Z., *Wznowienie postępowania jako skutek pośredni orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwa i Prawo” 2000, z. 3.
- Dudek D., *Funkcjonalne związki wykładni i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 10.
- Gonera K., Łętowska E., *Wieloaspektowość następstw stwierdzenia niekonstytucyjności*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 5.
- Jiovec R., *„Rückwirkung” der Normenkontrolle und MindestKöST*, „Österreichische Steuer-Zeitung” 1997, z. 3.
- Józefowicz A., *Skutki prawne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego konstytucyjność i legalność aktu normatywnego*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 10.
- Moritz R., *Ist die derogatorische Kraft einer lex generalis beschränkt? Zugleich eine Besprechung von VfGH 22.3.1993, B 1083/92=ZfVB 1994/2/889*, „Zeitschrift für Verwaltung” 1994, nr 2.
- Pietrzykowski K., *O tak zwanych „interpretacyjnych” wyrokach Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 3.
- Radzewicz P., *Kontrola konstytucyjności zaniechań ustawodawczych przez Trybunał Konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 2013, z. 9.



## Recenzje





Volume 18, Issue 3  
September 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

REVIEW  
received 2020-06-01  
accepted 2020-07-07



**Przemysław Wołowski, *Kolizja zasady ochrony interesów masy upadłości z zasadą zaufania w prawie cywilnym, Sopot 2018, 273 s.***

**Przemysław Wołowski, *The Collision of the Principle of the Bankrupt's Assets Protection With the Principle of Trust in Civil Law, Sopot 2018, 273 pages***

RAFAŁ ADAMUS

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0003-4968-459X, [adamus\\_rafal@wp.pl](mailto:adamus_rafal@wp.pl)

**Citation:** Adamus, Rafał. 2020. Przemysław Wołowski, *Kolizja zasady ochrony interesów masy upadłości z zasadą zaufania w prawie cywilnym, Sopot 2018, 273 s. Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(3): 169–180. DOI: 10.25167/osap.2595.

Monografia pt. *Kolizja zasady ochrony interesów masy upadłości z zasadą zaufania w prawie cywilnym*, Sopot 2018, s. 1–273 poświęcona jest konfliktowi pomiędzy interesami wierzycieli upadłościowych z jednej strony, a z drugiej strony, osobą trzecią działającą w dobrej wierze, która dokonuje czynności prawnej z upadłym poza postępowaniem upadłościowym lub spełnia świadczenie do rąk upadłego (s. 19), jednak z ograniczeniem do tych zachowań, które są obwarowane „sankcją nieważności” (s. 21). Autor ma tu na myśli sankcję nieważności bezwzględnej. Z tytułu pracy *prima facie* można co prawda wnioskować, że chodzi w niej m.in. o problem bezskuteczności czynności upadłego, ale zagadnienie to pozostawiono poza polem badawczym. Pomimo że tytuł niewystarczająco jasno informuje o rzeczywistej treści pracy, to monografia ma niewątpliwie charakter nowatorski w polskiej literaturze prawniczej. Praca porusza zagadnienia o mniejszej popularności praktycznej, ale ma duży walor teoretyczny. Do niewątpliwych atutów nauki prawa należy możliwość prowadzenia sporów merytorycznych mających swoje źródło w różnych podejściach

do aksjologii prawa, przyjęciu odmiennych metod wykładni przepisów, różnych metodologiach prowadzenia wywodu. Recenzowana monografia daje okazję do sformułowania szeregu uwag polemicznych.

Praca składa się z siedmiu rozdziałów. W rozdziale pierwszym Autor analizuje konflikt pomiędzy „zasadą ochrony interesów masy upadłości” a zasadą ochrony zaufania w prawie cywilnym. Rozdział drugi jest poświęcony sankcji nieważności czynności prawnych upadłego dotyczących mienia wchodzącego do masy upadłości, a innymi słowy jest to komentarz do art. 77 p.u. Rozdział trzeci odnosi się do rozporządzenia przez upadłego ruchomością w świetle przepisu art. 169 k.c. o ochronie nabywcy w dobrej wierze. Kolejny rozdział poświęcony jest ochronie dobrej wiary osób nabywających nieruchomości od upadłego. Rozdział piąty dotyczy zagadnień związanych z puszczeniem przez upadłego w obieg papieru wartościowego „publicznej wiary”. W rozdziale szóstym omówiona została problematyka rozporządzenia spadkiem przez upadłego. Ostatni, siódmy rozdział odnosi się do spełnienia świadczenia do rąk upadłego.

Moja pierwsza zasadnicza wątpliwość o charakterze polemicznym wyraża się w pytaniu o trafność sformułowania przez Autora zasady tzw. „ochrony interesów masy upadłości”, na której oparta jest konstrukcja pracy. Dlaczego?

Po pierwsze, masa upadłości jest – co podkreśla przecież sam Autor (s. 35) – przedmiotem stosunków cywilnoprawnych, a nie podmiotem prawa. Z kolei „interes” jest atrybutem wyłącznie podmiotu prawa, a zatem osoby fizycznej, osoby ustawowej, osoby prawnej. Niemniej w prowadzonej kiedyś w środowisku prawniczym dyskusji pojawił się pomysł, że należałoby poddać głębszej analizie koncepcję wyposażenia masy upadłości w osobną od upadłego osobowość prawną.

Ustawodawca sam jednak popełnia grzech pierworodny – począwszy od regulacji z 24.10.1934 r. – personifikując masę upadłości w przepisach o bezskuteczności czynności upadłego względem masy upadłości (kolejna niekonsekwencja jurslingwistyczna: w rzeczywistości chodzi o czynności „przyszłego” upadłego). Nie tylko w języku prawnym semantycznie upodmiotawia się masę upadłości. Czyni się tak też w metajęzyku prawniczym, używając niemal powszechnie takich sformułowań jak np. „długi masy upadłości”, „wzbogacenie masy upadłości” itd. Czy jednak warto w rozważaniach wybitnie teoretycznych posługiwać się uproszczeniami? Skrót myślowy jest swoistą protezą, a nie pełnym wyrażeniem myśli.

Po drugie, masa upadłości (mienie w rozumieniu art. 44 k.c.) *de titulo* należy do upadłego (art. 61–62 p.u.). Właścicielem masy upadłości jest upadły, który jest jednak wyraźnie ograniczony w atrybutach właścicielskich w następstwie ogłoszenia jego upadłości. Kwestia ta również nie umyka uwadze Autora (s. 35).

Powstanie masy upadłości nie oznacza ani wyłączenia upadłego, ani sukcesji uniwersalnej majątku z upadłego na syndyka. Zgodnie z art. 75 ust. 1 p.u. upadły traci w sposób globalny: prawo zarządu, prawo korzystania, prawo

rozporządzania mieniem wchodzącym w skład masy upadłości. Upadły nie może również ani pobierać, ani zachować dla siebie pożytków, jakie przynoszą składniki tego mienia. Upadłość – z mocy samego prawa i automatycznie – wywołuje skutek w postaci zamrożenia po stronie upadłego takich atrybutów prawa własności jak *ius possidendi*, *ius utendi*, *ius disponendi*, *ius fruendi*. Korelatem zamrożenia atrybutów prawa własności po stronie upadłego jest ich przejęcie do administrowania przez syndyka (art. 173 p.u.). Syndyk likwidując (sprzedając) składniki mienia wchodzącego w skład masy upadłości, dokonuje czynności „na rachunek upadłego” (art. 160 ust. 1 p.u.). W konsekwencji, jak już wspomniano, tytularnie mienie wchodzące w skład masy jest własnością upadłego. Analogią jest zajęcie składników majątkowych dłużnika w postępowaniu egzekucyjnym.

Majątek upadłego staje się masą upadłości z godziną 0:00 dnia ogłoszenia upadłości. Dzieje się tak już na mocy nieprawomocnego postępowania sądu. Postępowanie upadłościowe może jednak zostać uchylone albo umorzone jeszcze przed zaspokojeniem wierzycieli w postępowaniu upadłościowym. Ponadto w wyjątkowych wypadkach suma zobowiązań może być niższa niż wartość majątku upadłego. Majątek niewykorzystany na cele zaspokojenia wierzycieli, pokrycia kosztów postępowania podlega – po zakończeniu postępowania upadłościowego – wydaniu przez syndyka byłemu upadłemu. Zatem, posługując się zwrotem „interesy masy upadłości”, można narazić się na niebezpieczeństwo zarzutu, że w pewnym zakresie chodzić będzie o ochronę interesów właściciela tego majątku. Tymczasem intencją Prawa upadłościowego jest ochrona nie majątku upadłego jako takiego – który to majątek w pewnych sytuacjach może nie być przeznaczony na zaspokojenie wierzycieli albo może być częściowo przeznaczony na ten cel – ale ochrona grupowych interesów wierzycieli upadłego.

Na s. 34 Autor formułuje zdanie: „zasada ochrony interesów masy upadłości spełnia podstawową funkcję, jaką jest zagwarantowanie równomiernego zaspokojenia wierzycieli w postępowaniu upadłościowym”. Trzeba zatem zastrzec – po trzecie – że w postępowaniu upadłościowym wierzyciel nie zaspakaja się z masy upadłości, ale z funduszy masy upadłości. Zwrot „zaspokojenie z masy upadłości” jest kolejnym skrótem myślowym. Masa upadłości to konglomerat rzeczy, wierzytelności, praw, środków pieniężnych. Niemniej wierzycieli nie zaspokaja się *in natura*, ale wyłącznie w pieniądzu w ramach ogólnego planu podziału albo odrębnego planu podziału (w naturze można zaspokoić wierzyciela w ramach układu zawartego w postępowaniu upadłościowym, na podstawie art. 266a p.u., układu w postępowaniu restrukturyzacyjnym, czy w postępowaniu likwidacyjnym). Wyjątkiem jest przejęcie na własność przedmiotu zastawu rejestrowego przez zastawnika (art. 327 p.u.). W istocie rzeczy interes wierzycieli urzeczywistnia się nie tylko w płaszczyźnie tego, co wejdzie w skład masy upadłości, ale także w płaszczyźnie tego, w jaki sposób składnik masy upadłości zostanie zlikwidowany (spieniężony) przez syndyka. Zatem należy wyodrębnić

interes wierzycieli wyrażający się w ochronie substancji masy upadłości z uwagi na cel, jakim jest „zagwarantowanie równomiernego zaspokojenia wierzycieli w postępowaniu upadłościowym”. Ponadto dla osiągnięcia tego celu trzeba byłoby wyodrębnić jeszcze subinteres wierzycieli wyrażający się w należywym spieniężeniu składników masy upadłości. W przypadku likwidacji masy upadłości również może dojść do kolizji pomiędzy potrzebą ochrony interesów wierzycieli a zasadą zaufania w prawie cywilnym, chociaż oczywiście to nie jest główny problem dotyczący prawidłowości procesu likwidacji masy (od jakiegoś czasu postuluję potrzebę wprowadzenia instytucji skargi wierzyciela względem syndyka na wzór *actio pro socio*).

Trafniejsze byłoby, jak się wydaje, sformułowanie zasady ochrony interesów ogółu wierzycieli.

Pewne zastrzeżenia można mieć co do bardzo skromnego przedstawienia przez Autora zagadnień związanych z zasadą optymalizacji zaspokojenia wierzycieli (art. 2 p.u.) w związku z jej „rozwodnieniem” przez funkcję oddłużeniową Prawa upadłościowego, ale nie tylko przez nią. Zgodnie z art. 425b p.u. postępowanie odrębne wobec deweloperów prowadzi się w celach, o których mowa w art. 2 p.u., „a także aby doprowadzić do zaspokojenia nabywców w drodze przeniesienia na nich własności lokali, o ile racjonalne względy na to pozwolą”. Nabywcy lokali od deweloperów stanowią zatem szczególną grupę interesariuszy w postępowaniu upadłościowym. Po kryzysie finansowym końca pierwszej dekady XXI wieku – w którym pierwszoplanową rolę odgrywały toksyczne banki – w prawodawstwie europejskim doszło do istotnego przemodelowania filozofii postępowania na wypadek niewypłacalności banku. Nastąpił zasadniczy odwrót od wcześniejszej zasady „prywatyzacja zysków i nacjonalizacja strat”. Ciężar zapaści finansowej banku w nowych regulacjach zdjęto z podatników i akcjonariuszy banku. Jedną z głównych idei zmian było zastąpienie tradycyjnego reżimu upadłościowego (*slow-mode*) adresowanego do wszystkich przedsiębiorców przez specjalny reżim restrukturyzacji (*fast-track*) dostosowany do indywidualnych potrzeb sektora finansowego, zapewniający szybkość procedowania. Restrukturyzacja banków według nowego podejścia ma za zadanie nie tylko restrukturyzację tego banku, który jest dotknięty problemami finansowymi, ale również ustabilizowanie jego otoczenia finansowego. Innymi słowy zasada optymalizacji zaspokojenia wierzycieli niewypłacalnego dłużnika ulega rozproszeniu z uwagi na złożoną aksjologię prawa upadłościowego. Zasada ochrony interesów wierzycieli wchodzi zatem w szereg konfliktów z innymi zasadami istotnymi dla samego prawa o niewypłacalności. Co więcej, należy przewidywać, że zasada ochrony interesów wierzycieli będzie dalej rozwadniana. Doświadczenia pandemii COVID-19 wzbudziły pytania o potrzebę ochrony interesów gospodarczych państwa (ochrony gospodarki), co znalazło swój wyraz w przepisach o zamrożeniu obowiązku składania wniosku o upadłość (Ustawa

z dnia 9 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2). Wreszcie szczególnymi interesariuszami w postępowaniu upadłościowym są pracownicy – w takim zakresie, w jakim ich należności podlegają zaspokojeniu z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, czy klienci biur podróży – w takim zakresie, w jakim ich należności podlegają zaspokojeniu z Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego. Zasadne jest zatem pytanie, jak silna jest sama w sobie zasada ochrony interesów wierzycieli jeżeli zestawić ją z zasadą zaufania w prawie cywilnym. Zagadnienie to pozostało jednak w recenzowanej monografii bez bliższej analizy.

Praca naukowa o konflikcie zasad – zasady ochrony interesów wierzycieli upadłego i zasady o ochronie zaufania w prawie cywilnym – wzbudza również uzasadnione oczekiwania co do usystematyzowania przez Autora zagadnień związanych z usytuowaniem prawa upadłościowego w systemie prawa. To istotna kwestia, która jest źródłem poważnego sporu doktrynalnego. Przez jednych prawo o niewypłacalności traktowane jest jako osobna gałąź prawa, inni uważają, że ustawy Prawo upadłościowe i Prawo restrukturyzacyjne to jedynie kompleksowe regulacje prawne. Kwestia jest o tyle istotna, że Prawo upadłościowe to konglomerat norm proceduralnych i materialnoprawnych. Konglomerat nierozłączny. Nie da się realizować norm materialnoprawnych prawa upadłościowego bez norm proceduralnych. Normy proceduralne są normami prawa publicznego. Wiele z nich realizuje postulat ochrony interesów ogółu wierzycieli, np. przepisy o postępowaniu zabezpieczającym na etapie postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości czy przepisy o wpływie ogłoszenia upadłości na postępowania egzekucyjne i zabezpieczające.

Jeżeli już oszacować wartość zasady ochrony interesów wierzycieli na obszarze samego prawa o niewypłacalności i ustalić miejsce jej źródeł formalnych w systemie prawa, należałoby się odnieść do kolejnego problemu. Zasada ta może służyć ochronie interesów wierzycieli, których wierzytelności mają charakter albo prywatnoprawny i publicznoprawny, albo tylko prywatnoprawny, albo tylko publicznoprawny. Upadłość określana bywa jako egzekucja generalna. Ma ona przy tym heterogeniczny charakter, co ma znaczenie przy homogenicznych systemach egzekucji sądowej i egzekucji administracyjnej. Autor nie udzielił odpowiedzi na pytanie, czy i jakie znaczenie ma uniwersalizm postępowania upadłościowego w konflikcie z zasadą zaufania w prawie cywilnym.

Rozważania nad zasadą ochrony interesów wierzycieli należałoby uzupełnić o okoliczność, że wierzyciele, których interesy są chronione, nie są traktowani tak samo w postępowaniu upadłościowym z uwagi na tzw. prawo odrębności i zasadę kategorii zaspokojenia wierzycieli (ograniczona zasada *pari passu*). Jeżeli upadły dokonałby przeniesienia nieruchomości obciążonej hipotecznie, to czy nierównomierne interesy faktyczne wierzycieli zabezpieczonych na tej nieruchomości hipotecznie i wierzycieli niezabezpieczonych miałyby wpływ

na ocenę opisywanego przez Autora konfliktu zasad? Brak odniesienia do tej problematyki można ocenić jako pewien mankament dzieła.

W pracy brakuje – niezbędnego z uwagi na jej temat – odniesienia do zagadnień kolizyjnoprawnych. Autor odwołuje się w rozważaniach szczegółowych do rozwiązań prawa polskiego bez refleksji, jaki jest zakres statutu upadłościowego. Tymczasem, zgodnie z art. 17 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/848 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie postępowania upadłościowego, jeżeli dłużnik w drodze odpłatnej czynności prawnej dokonanej po wszczęciu postępowania upadłościowego rozporządza: a) nieruchomością, b) statkiem wodnym lub powietrznym zarejestrowanym w rejestrze publicznym, lub c) papierami wartościowymi, dla których istnienia wymagany jest wpis do rejestru określonego przepisami prawa, skuteczność tej czynności prawnej podlega prawu państwa, na terytorium którego znajduje się nieruchomość lub którego właściwości podlega prowadzenie tego rejestru. Zatem prawo państwa wszczęcia postępowania upadłościowego nie zawsze będzie właściwe do oceny zasady zaufania w prawie cywilnym, albowiem inny jest łącznik kolizyjny dla wyboru prawa miarodajnego dla oceny zasady ochrony interesów wierzycieli (*lex concursus*), a inny jest łącznik kolizyjny dla wyboru prawa miarodajnego dla oceny odpłatnej, rozporządzającej czynności prawnej dokonanej po wszczęciu postępowania upadłościowego (*lex libri sitae, lex rei sitae*).

Zgodnie z art. 77 ust. 1 p.u. czynności prawne upadłego dotyczące mienia wchodzącego do masy upadłości są nieważne. Jest to – jak trafnie zauważa Autor w rozdziale drugim – nieważność bezwzględna. Na gruncie tej regulacji Autor stawia tezę, że z uwagi na zasadę autonomii woli nieważne są tylko czynności prawne upadłego o skutku rozporządzającym i zobowiązująco-rozporządzającym. Nie są natomiast nieważne – zdaniem Autora – czynności prawne o charakterze zobowiązującym. To niewątpliwie interesujący pogląd, ale nie zgadzam się z nim fundamentalnie.

Autor komentuje regulację art. 77 ust. 1 p.u. przez odwołanie się do jednego z możliwych podziałów czynności prawnych na zobowiązujące, rozporządzające i o podwójnym skutku. Niewątpliwie zabieg ten zawęża optykę patrzenia na badany problem. Podział ten jest oparty na kryterium różnego charakteru konsekwencji prawnych, jakie wywołują owe czynności. Czynności prawne zobowiązujące to takie, które polegają na zobowiązaniu się dłużnika do świadczenia, czyli do określonego działania lub zaniechania na rzecz wierzyciela (*facere, non facere, pati*). Czynności zobowiązujące mogą kreować zobowiązanie do świadczenia polegającego na rozporządzeniu i świadczenia niepolegającego na rozporządzeniu (np. na wykonaniu usługi). Czynności rozporządzające to czynności polegające na przeniesieniu, obciążeniu, ograniczeniu lub zniesieniu prawa podmiotowego.

Ustawodawca w hipotezie normy prawnej z art. 77 ust. 1 p.u. odnosi się do jakichkolwiek (*lege non distinguente*) czynności upadłego dotyczących masy upadłości. Jeżeli ustawodawca chce ograniczyć dyspozycję normy prawnej jedynie do czynności prawnych rozporządzających, daje temu wyraz. Np. w art. 127 ust. 1 p.u. jest mowa o tym, że „bezskuteczne w stosunku do masy upadłości są czynności prawne dokonane przez upadłego w ciągu roku przed dniem złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości, którymi rozporządził on swoim majątkiem”.

Zatem na podstawie rt. 77 ust. 1 p.u. upadły nie może np. zawrzeć ważnej umowy co do sprzedaży, zamiany, dostawy składnika masy upadłości, ważnej umowy jego najmu, dzierżawy, leasingu, użyczenia. Nie może w sposób ważny na składniku masy upadłości ustanowić ograniczonego prawa rzeczowego. Nie może się ważnie zobowiązać do znoszenia uciążliwości z tytułu korzystania przez innego z nieruchomości sąsiedniej. Upadły nie może zawrzeć ważnej umowy co do ustalenia, zmiany, uchylenia zasad zarządzania nieruchomością wspólną, jeżeli udział w jej współwłasności jest składnikiem masy upadłości. Upadły nie może zawrzeć czynności prawnej upoważniającej odnoszącej się do składników masy. Upadły nie może swojego dłużnika zwolnić z długu, rozłożyć jego zobowiązania na raty. Ponieważ świadczenie może być czynnością prawną, upadły nie może spełnić świadczenia na rzecz swojego wierzyciela, używając do tego aktywów masy upadłości. Przykłady można mnożyć.

Jak odnieść się do argumentacji Autora o znaczeniu autonomii woli? Podstawowym obowiązkiem dłużnika jest wykonanie jego zobowiązań wobec wierzycieli (art. 353 k.c.). Jeżeli dłużnik ich nie wykonuje, wówczas wierzyciel może, przy zastosowaniu odpowiednich procedur, skorzystać z przymusu państwowego – takiego, jakim jest postępowanie egzekucyjne albo postępowanie upadłościowe. Postępowania te wiążą się z niezbędnymi ograniczeniami autonomii woli dłużnika dla ochrony cenniejszej wartości, jaką jest potrzeba zadośćuczynienia roszczeniom wierzycieli. Ograniczenia te są jednakże proporcjonalne. Upadły może swobodnie dokonywać czynności prawnych w sprawach niemajątkowych i w sprawach majątkowych, ale odnoszących się do mienia niewchodzącego w skład masy upadłości. Może dokonywać czynności warunkowych dotyczących składników mienia wchodzących w skład masy upadłości, np. pod warunkiem uchylenia albo umorzenia postępowania upadłościowego. Aksjologicznie nie widzę sensu utrzymywania ważności czynności prawnej zobowiązującej do rozporządzenia składnikiem masy przeznaczonym do likwidacji przez syndyka masy upadłości.

Dalej na gruncie komentarza do wykładni art. 77 p.u. Autor buduje tezę, że osoba trzecia dokonująca czynności prawnych z upadłym w dobrej wierze powinna korzystać z ochrony, jakiej udziela „system domniemań prawnych przyjęty w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym, który w przypadku nieujawnienia w tym rejestrze informacji o ogłoszeniu upadłości tworzy fikcję prawną nieistnienia stanu upadłości podmiotu rejestrowego Przy czym system tych

domniemań rozciąga się na dokonanie czynności prawnej z byłym prokurentem upadłego”. Z tym twierdzeniem również fundamentalnie nie mogą się zgodzić.

Po pierwsze, w prawie cywilnym nie uzależnia się skutków nieważności czynności prawnych ani od znajomości prawa przez strony, ani od znajomości przez strony stosunków faktycznych. Nieważność bezwzględna jest najdalej idącą konsekwencją wadliwości czynności prawnych i odnosi się do stanów wyjątkowych i doniosłych z punktu widzenia ustawodawcy. Zabieg interpretacyjny osłabiający tę sankcję nie jest krokiem w dobrym kierunku.

Po drugie, żaden przepis prawa nie uzależnia skuteczności ogłoszenia upadłości ani ziszczenia się jej skutków od wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego. Przeciwnie, art. 77 p.u. znajduje się w Dziale II pt. „Skutki ogłoszenia upadłości co do majątku upadłego”, Tytułu III pt. „Skutki ogłoszenia upadłości” części pierwszej ustawy. Jedynym warunkiem stosowania regulacji art. 77 p.u. jest ogłoszenie upadłości dłużnika. Co więcej, skutki ogłoszenia obowiązują od godz. 0:00 dnia ogłoszenia upadłości, a więc od początku tego dnia, a nie od jego końca. Zatem jeżeli w tym dniu w chwili dokonywania czynności prawnej zegar wybije dwunastą, a sąd orzeknie o upadłości piętnaście minut później, to czynność prawna dokonana wcześniej i tak będzie nieważna. Postanowienie o ogłoszeniu upadłości jest skuteczne i wykonalne z początkiem dnia jego wydania, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej (art. 51 ust. 1 p.u.). Skuteczność postanowienia sądu to ogół skutków, jakie ustawa wiąże z danym orzeczeniem. Wykonalność to jedna z cech orzeczenia sądowego polegająca na możliwości jego wykonania w drodze przymusu prawnego. Po trzecie, ustawodawca poprzez mechanizm określony w art. 77 ust. 2–3 p.u. znacznie łagodzi skutki usprawiedliwionej niewiedzy osoby trzeciej, uczestniczącej w nieważnej czynności prawnej upadłego co do ogłoszenia upadłości jej kontrahenta. Zgodnie z art. 77 ust. 2 p.u. na wniosek osoby trzeciej sędzia-komisarz może nakazać zwrot na jej rzecz z masy upadłości jej świadczenia wzajemnego, które osoba ta świadczyła w związku z dokonaniem przez nią z upadłym nieważnej czynności prawnej. Do zwrotu tego świadczenia stosuje się odpowiednio przepisy o nienależnym świadczeniu. Jest to o tyle znaczący przywilej, że w przypadku braku tej regulacji kontrahent upadłego musiałby uczestniczyć w planie podziału funduszy masy upadłości (czyli z niewielką w praktyce szansą na ekonomiczną rekompensatę). Zwrot świadczenia – stosownie do regulacji art. 77 ust. 3 p.u. – można nakazać, jeżeli czynność prawna została podjęta po ogłoszeniu upadłości i przed obwieszczeniem w Rejestrze (w przyszłości Krajowy Rejestr Zadłużonych) postanowienia o ogłoszeniu upadłości, a osoba trzecia przy zachowaniu należytej staranności nie mogła wiedzieć o ogłoszeniu upadłości. Na postanowienie sędziego-komisarza osobie tej przysługuje zażalenie.

Po czwarte, należy przywrócić konstrukcję art. 53 p.u., który określa zasady upublicznienia postanowienia sądu o ogłoszeniu upadłości, skutecznego nie tylko



względem uczestników postępowania o ogłoszenie upadłości dłużnika, ale skutecznego *erga omnes*. Jest w nim mowa o obwieszczeniu, powiadomieniu o ogłoszeniu upadłości, doręczeniu postanowienia. Prawo upadłościowe nie przywiązuje większej wagi do znaczenia KRS. Tym bardziej, że w KRS wpisuje się tylko informację o ogłoszeniu upadłości. Czy brak deklaratoryjnego wpisu do KRS może mieć zatem moc „fikcji prawnej nieistnienia stanu upadłości podmiotu rejestrowego”?

Po piąte, *last but not least*, zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy o KRS „wpisów w dziale 1 rejestru przedsiębiorców, o których mowa w art. 38 pkt 1 lit. a, dotyczących dodania do firmy oznaczenia «w upadłości» oraz wpisów w dziale 5 i w dziale 6 tego rejestru, o których mowa w art. 44 ust. 1 pkt 5, dokonuje się z urzędu”. Przepis art. 44 ust. 1 pkt 5 ustawy o KRS stanowi o podaniu informacji o ogłoszeniu upadłości. Zatem informacja o ogłoszeniu upadłości podmiotu rejestrowego wpisywana jest z urzędu. Autor monografii powołuje się w swej argumentacji na art. 14 ustawy o KRS, który stanowi, że „podmiot obowiązany do złożenia wniosku o wpis do KRS nie może powoływać się wobec osób trzecich działających w dobrej wierze na dane, które nie zostały wpisane do KRS”. Problem w tym, że upadły reprezentowany przez zastępcę pośredniego syndyka nie jest obowiązany do złożenia wniosku o wpis.

Czy „system tych domniemań rozciąga się na dokonanie czynności prawnej z byłym prokurentem upadłego”? Niekoniecznie. Zgodnie z art. 105 k.c. (na który Autor trafnie się powołuje – s. 103), jeżeli pełnomocnik po wygaśnięciu umocowania dokona w imieniu mocodawcy czynności prawnej w granicach pierwotnego umocowania, czynność prawna jest ważna, chyba że druga strona o wygaśnięciu umocowania wiedziała lub z łatwością mogła się dowiedzieć.

Kolejny wątek poruszony przez Autora odnosi się do przypadku zbycia przez upadłego rzeczy ruchomej nabywcy w dobrej wierze, który obejmuje rzecz w posiadanie. Autor przywołuje poglądy doktrynalne, według których art. 169 k.c. odnosi się wyłącznie do przypadków rozporządzenia rzeczą cudzą, ale jednocześnie wyraża zapatrywanie, że stanowisko takie jest trudne do obrony na tle art. 169 § 1 k.c., zgodnie z którym chodzi o przypadek, w którym działa „osoba nieuprawniona do rozporządzania rzeczą ruchomą”. Rzeczywiście – upadły jest osobą nieuprawnioną do rozporządzania rzeczą ruchomą, która należy do masy upadłości. Niemniej przesłanką ochrony nabywcy w dobrej wierze – na gruncie art. 169 k.c. – jest ważność umowy zbycia rzeczy (co jest logiczne, patrząc na skutki bezwzględnej nieważności), a temu stoi na przeszkodzie art. 77 p.u. Ten ostatni przepis stanowi w ust. 1 o bezwzględnej nieważności umowy (w tym *lege non distinguente* umowy zbycia rzeczy ruchomej, którą nabywca objął w posiadanie) bez względu na dobrą czy złą wiarę nabywcy. Co więcej, pomimo nieważności czynności prawnej dobra wiara nabywcy jest chroniona, gdy nabywca – osoba trzecia „przy zachowaniu należytej staranności nie mogła

wiedzieć o ogłoszeniu upadłości”. Regulacja prawa upadłościowego jest kompletna. Nie mogę się zatem zgodzić z wnioskami Autora.

Nie do końca dla mnie jasny jest wywód autora na s. 113 i nast. dotyczący istoty czynności zobowiązująco-rozporządzających i wywodzonych z tego wniosków. Czynność prawna o podwójnym skutku oznacza zobowiązanie do rozporządzenia i ziszczenie się rozporządzenia w oparciu o dyspozytywną normę prawną. Czynność o podwójnym skutku nie może być ważna tylko częściowo.

Oczywiste zastrzeżenia budzi konstatacja Autora, że upadły może ustanowić na rzecz osoby działającej w dobrej wierze ograniczone prawo rzeczowe na rzeczy ruchomej, która wchodzi w skład masy upadłości. Nie tylko z uwagi na nieważność takiej czynności prawnej z mocy art. 77 p.u. Warto powołać się na art. 81 p.u. Zgodnie z tym przepisem po ogłoszeniu upadłości – nawet przy dobrej wierze uprawnionego – nie można obciążyć składników masy upadłości rzeczowo w celu zabezpieczenia wierzytelności powstałej przed ogłoszeniem upadłości, a także nie można ustanowić na składnikach masy upadłości hipoteki przymusowej ani zastawu skarbowego, także dla zabezpieczenia wierzytelności powstałej po ogłoszeniu upadłości. Innymi słowy obciążenie składników masy upadłości (w tym rzeczy ruchomych) prawem zastawniczym przez kogokolwiek jest niedopuszczalne.

Czy upadły może skutecznie przenieść prawo własności nieruchomości należącej do masy upadłości na rzecz nabywcy w dobrej wierze? Powtórzyć należy, że taka czynność prawna będzie bezwzględnie nieważna w rozumieniu art. 77 ust. 1 p.u. Rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych (art. 5 ustawy o księgach wieczystych i hipotece) – jak to trafnie zostało zauważone przez Autora (s. 141) – nie polega na tym, że sanuje się skutek nieważności czynności prawnej, na mocy której doszło do nabycia prawa od nieuprawnionego. Dzięki rękojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych może dojść w drodze ważnej czynności prawnej do nabycia od nieuprawnionego do rozporządzania prawem, ale legitymowanego treścią księgi wieczystej prawa wpisanego do tej księgi przez osobę działającą w dobrej wierze.

Dalej z treści art. 81 ust. 1 i 2 p.u. wynika, że po ogłoszeniu upadłości nie można obciążyć składników masy upadłości hipoteką, jeżeli wniosek o wpis hipoteki został złożony w sądzie później niż na sześć miesięcy przed dniem złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości. Jeżeli ustawodawca w tak daleko idącym horyzoncie czasowym jak sześć miesięcy przed datą złożenia wniosku chroni substancję masy upadłości przed obciążaniem jej składników hipoteką, to tym bardziej intensywna powinna być ochrona masy upadłości przed wyprowadzeniem z niej całej nieruchomości w drodze czynności upadłego.

Jeżeli dobra wiara nabywcy miałaby wygrywać konflikt z sankcją nieważności czynności prawnych jako najdalej idącą konsekwencją wadliwości czynności prawnych, to powstaje pytanie, jak koncepcja prezentowana przez Autora

wygląda na tle relacji dobrej wiary osoby trzeciej do sankcji bezskuteczności czynności prawnych.

Dobra wiara nabywcy ma znaczenie tylko w przypadku bezskuteczności zabezpieczenia i zapłaty długu niewymagalnego dokonanego przez upadłego w ciągu sześciu miesięcy przed dniem złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości. W takim wypadku ten, kto otrzymał zapłatę lub zabezpieczenie, może w drodze powództwa lub zarzutu żądać uznania tych czynności za skuteczne, jeżeli w czasie ich dokonania nie wiedział o istnieniu podstawy do ogłoszenia upadłości (art. 127 ust. 3 p.u.).

Bezskuteczne w stosunku do masy upadłości są czynności prawne upadłego dokonane przez upadłego w ciągu roku przed dniem złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości, którymi rozporządził on swoim majątkiem, jeżeli dokonane zostały nieodpłatnie albo odpłatnie, ale wartość świadczenia upadłego przewyższa w rażącym stopniu wartość świadczenia otrzymanego przez upadłego lub zastrzeżonego dla upadłego lub dla osoby trzeciej jest całkowicie niezależna od dobrej wiary nabywcy (art. 127 ust. 1 p.u.).

Dobra wiara nabywcy nie ma znaczenia ani przy czynnościach pomiędzy podmiotami powiązаныmi (art. 128 p.u.), ani przy bezskuteczności przelewu wierzytelności przyszłej, jeżeli wierzytelność ta powstanie po ogłoszeniu upadłości (art. 128a p.u.), ani przy bezskuteczności zawyżonego wynagrodzenia (art. 129 p.u.), ani przy bezskuteczności obciążenia majątku upadłego hipoteką, zastawem, zastawem rejestrowym lub hipoteką morską, jeżeli upadły nie był dłużnikiem osobistym zabezpieczonego wierzyciela, i w związku z jego ustanowieniem upadły nie otrzymał żadnego świadczenia (art. 130 p.u.), ani przy obciążeniu karami umownymi (art. 130a p.u.).

Jakie wnioski płyną z analizy art. 127–130a p.u.? Otóż bezskuteczność czynności tylko w jednym peryferyjnym przypadku dopuszcza prymat dobrej wiary nad sankcją wadliwości czynności upadłego. Przy przyjęciu zapatrywania takiego jak Autor monografii należałoby w konsekwencji przyznać, że z punktu widzenia interesów wierzycieli korzystniejsza byłaby sankcja bezskuteczności czynności prawnej niż dalej idąca sankcja nieważności bezwzględnej.

Dalej należy posłużyć się argumentem aksjologicznym. Jaki sens byłby w ochronie interesów pojedynczej osoby trzeciej – nabywcy w dobrej wierze kosztem interesów wielu wierzycieli, którym nie można zarzucić niemoralności ich zachowania?

Trafne są zapatrywania Autora co do skutków zaciągnięcia przez upadłego zobowiązań ucieleśnionych w treści papieru wartościowego. Wierzyciel legitymowany treścią papieru wartościowego może dochodzić zaspokojenia wyłącznie z majątku upadłego niebędącego masą upadłości.

Interesujące są rozważania poświęcone problemowi spełnienia świadczenia do rąk upadłego. Zgodnie z art. 78 p.u. spełnienie świadczenia do rąk upadłego

dokonane po obwieszczeniu o ogłoszeniu upadłości w Rejestrze nie zwalnia z obowiązku spełnienia świadczenia do masy upadłości, chyba że równowartość świadczenia została przekazana przez upadłego do masy upadłości. Przy czym Autor trafnie spostrzega, że zgodnie z art. 228 ust. 3 p.u. od dnia obwieszczenia w Rejestrze nie można zasłaniać się nieznajomością treści obwieszczenia, chyba że mimo zachowania należytej staranności nie można było dowiedzieć się o obwieszczeniu. Czy upadły jest według nomenklatury art. 452 k.c. „nieuprawniony” czy „niezdolny” do przyjęcia świadczenia? Bliżej mi to stwierdzenia, że jest on osobą „nieuprawnioną”.

Należy zgodzić się z Autorem, że – na zasadzie art. 464 k.c. – podlega ochronie dobra wiara dłużnika spełniającego świadczenie do rąk osoby, która okazuje pokwitowanie wystawione przez wierzyciela, którego upadłość została ogłoszona. Jednocześnie na zasadzie art. 921<sup>7</sup> k.c. spełnienie świadczenia do rąk posiadacza legitymowanego treścią papieru wartościowego zwalnia dłużnika, chyba że działał on w złej wierze.

W oparciu o analizę art. 512 k.c. należy uznać za słuszny wniosek, że dopóki zbywca nie zawiadomił dłużnika o przelewie, spełnienie świadczenia do rąk poprzedniego wierzyciela ma skutek względem nabywcy w upadłości, chyba że w chwili spełnienia świadczenia dłużnik wiedział o przelewie.

Wreszcie trafne jest spostrzeżenie Autora, że rękojmią wiary publicznej ksiąg wieczystych nie zwalnia z obowiązku spełnienia świadczenia do masy upadłości.

Niewątpliwie recenzowana monografia otwiera nowe pola do interesującej dyskusji.

Volume 18, Issue 3  
September 2020

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696  
<http://osap.wpia.uni.opole.pl>

REVIEW  
received 2020-05-27  
accepted 2020-07-07



**Marek Mrówczyński, *Uczestnicy postępowania upadłościowego*, Warszawa 2019, 765 s.**

**Marek Mrówczyński, *Participants of Bankruptcy Proceeding*, Warsaw 2019, 765 pages**

RAFAŁ ADAMUS

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0000-0003-4968-459X, [adamus\\_rafal@wp.pl](mailto:adamus_rafal@wp.pl)

**Citation:** Adamus, Rafał. 2020. Marek Mrówczyński, *Uczestnicy postępowania upadłościowego*, Warszawa 2019, 765 s. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 18(3): 181–186. DOI: 10.25167/osap.2596.

Monografia dra hab. Marka Mrówczyńskiego pt. *Uczestnicy postępowania upadłościowego*, Warszawa 2019, s. 1–765 jest – z wielu względów – imponującym, bardzo starannie udokumentowanym opracowaniem poświęconym dziedzinie prawa upadłościowego. Na uznanie zasługuje zarówno zakres rozmachu badawczego monografii, szczegółowość analiz jak i przyjęte metody badawcze. Monografia pt. *Uczestnicy postępowania upadłościowego* niewątpliwie sytuuje się wśród najobszerniejszych dzieł poświęconych prawu o niewypłacalności. Jednocześnie wyznacza dobre standardy dla dalszych badań naukowych. Trafny jest semantyczny wydźwięk tytułu pracy *Uczestnicy postępowania upadłościowego*. Nawiązuje on do brzmienia tytułu działu III tytułu I części pierwszej ustawy Prawo upadłościowe, niemniej praca prezentuje w istocie rzeczy bardziej szeroki katalog uczestników postępowania niż wymieniony w art. 185–213 p.u.

Prawo upadłościowe materialne ma bardzo ścisły związek z prawem proceduralnym. Co do zasady normy materialnoprawne dotyczące uczestników postępowania mogą być realizowane w ramach procedury upadłościowej. Czynności uczestników postępowania upadłościowego mogą być wykonywane (1) w postępowaniu sądowym, jakim jest postępowanie upadłościowe, (2) w innych postępowaniach sądowych, administracyjnych i innych w związku z upadłością,

(3) w obrocie prawnym regulowanym przepisami prawa materialnego, poza postępowaniem sądowym, niemniej w związku upadłością (np. oświadczenie wierzyciela o potrąceniu, *exceptio non adimpleti contractus* kontrahenta upadłego). Punktem ciężkości pracy jest jednak analiza zagadnień proceduralnych.

Już sama rzetelna analiza pozycji prawnej m.in. wierzycieli i upadłego w postępowaniu upadłościowym przemawia za bardzo dużą wartością pracy w wymiarze zarówno teoretycznym, jak i praktycznym. Do głównych, a zarazem uniwersalnych celów postępowania upadłościowego należy jak najpełniejsze zaspokojenie wierzycieli. Trudno zatem przecenić prowadzenie pogłębionych, konsekwentnych badań dotyczących pozycji prawnej uczestników postępowania. Tym bardziej, że Autor uporządkował w swojej pracy wiele zagadnień teoretycznych.

Warto przyznać, że zagadnienie uczestnictwa w postępowaniu upadłościowym nie doczekało się dotychczas tak szerokiego monograficznego opracowania doktrynalnego w rodzimej literaturze prawniczej. Dzieło Autora wkracza zatem na mało eksploatowany obszar prawa o niewypłacalności. W dziedzinie prawa tak nasyconej licznymi pracami badawczymi znalezienie wolnej, a zarazem społecznie doniosłej przestrzeni naukowej niewątpliwie świadczy o bardzo trafnym doborze tematu przez Autora. Popularność badań w tej dziedzinie prawa można powitać z zadowoleniem.

Pomimo że ograniczenie tematu do postępowania upadłościowego skutkowało powstaniem dzieła o monumentalnej objętości, wypada wyrazić żal, że Autor nie zdecydował się na równoległe opracowanie problematyki uczestnictwa w postępowaniach restrukturyzacyjnych. Tym bardziej, że byłoby tu jeszcze wiele do zrobienia.

W kontekście problematyki uczestników postępowania restrukturyzacyjnego pewne kontrowersje wzbudza np. pozycja administratora hipoteki. Administrator hipoteki zawiera umowę o ustanowienie hipoteki, w której określa się przedsięwzięcie, w związku z którym powoływany jest administrator hipoteki, a także zakres zabezpieczenia poszczególnych wierzycieli. Administrator hipoteki wykonuje prawa i obowiązki wierzyciela hipotecznego na rachunek wierzycieli. Ustawodawca nie ogranicza administratora hipoteki do czynności związanych bezpośrednio z zabezpieczeniem. Powstaje m.in. pytanie, jaka jest pozycja prawna wierzycieli (w imieniu i na rachunek których działa administrator hipoteki) w przypadku otwarcia restrukturyzacji dłużnika osobistego, na mieniu którego ustanowiono hipotekę. Pojawia się wątpliwość, czy administrator hipoteki ma kompetencję do wyrażenia zgody na objęcie wierzytelności układem i na głosowanie w przedmiocie układu.

Opracowanie byłoby jeszcze wartościowsze, gdyby zostało wzbogacone o problematykę relacji pomiędzy uczestnikami głównego postępowania upadłościowego i wtórnego postępowania upadłościowego, ponad syntetyczny opis ze s. 686–690.

Autor zamknął stan prawny na 12 lutego 2019 r., dlatego poza zakresem opracowania musiały się znaleźć zagadnienia związane z uczestnikami postępowania w odrębnym postępowaniu upadłościowym wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, po zmianach dokonanych ustawą z 30 sierpnia 2019 r. Z tych samych względów praca nie mogła objąć problematyki uczestnictwa w postępowaniu o zawarcie układu na zgromadzeniu wierzycieli.

Tematyka została oparta zarówno na gruntownych studiach polskiej doktryny prawa o niewypłacalności, jak i na własnych, głębokich przemyśleniach Autora. Znaczącym atutem dzieła jest jego bardzo szczegółowe udokumentowanie rodzimą literaturą przedmiotu, co jest niewątpliwie ważne dla tej warstwy pracy, która została przygotowana w oparciu o metodę dogmatyczną. Ponadto rozdział czwarty pracy poświęcony jest zagadnieniom komparatystycznym. Autor odwołał się do porównania uregulowań prawa niemieckiego, szwajcarskiego, austriackiego, francuskiego i angielskiego. Dodać należy, że są to rozważania raczej pobieżne i mają posłużyć bardziej jako tło głównego wątku pracy.

Atutem opracowania jest z pewnością jego warsztat naukowy. Dywagacje poświęcone prawu o niewypłacalności Autor prowadzi na bazie bardzo solidnej podbudowy ogólnoteoretycznej, z uwzględnieniem metodologii nauk humanistycznych czy elementów logiki formalnej. Wywody teoretyczne służą wypracowaniu konkretnych wniosków, które – w pewnych wypadkach – stanowią punkt wyjścia dla dalszych poszukiwań naukowych. Główne cele badawcze zostały zaprezentowane w klarowny sposób. Każdy z rozdziałów kończy się syntetycznym przedstawieniem wniosków Autora.

Interesująca jest konstrukcja samej pracy. Autor zajmuje się w pierwszej kolejności ogólnymi zagadnieniami teoretycznymi. Następnie dokonuje prezentacji swoich badań dla wydzielenia desygnatów pojęcia „uczestnicy postępowania upadłościowego”. Po tym zabiegu Autor dokonuje podziałów, typologii i przekrojów tego pojęcia. Do mniej emocjonujących – ale ważnych – zagadnień zaliczyć należy prezentację niektórych atrybutów podmiotowych uczestników postępowania. Za nowatorski można uznać rozdział poświęcony relacjom pomiędzy zasadami postępowania upadłościowego a pozycją uczestników postępowania. Prezentacja uczestników postępowania i ich kompetencji poprzedza rozważania dotyczące następstwa prawnego uczestników postępowania i kwestię reprezentacji uczestników.

W ramach tak szerokiego tematu wybór zagadnień do analizy wymagał dokonania pewnej selekcji. Autor wykazał się przy tym umiejętnością stosowania hierarchii w selekcji zagadnień kluczowych i peryferyjnych.

Od rozważań wybitnie teoretycznych Autor sprawnie przechodzi do budowania wniosków praktycznych.

Pracę wyróżnia duża kultura prowadzonej przez Autora polemiki z innymi poglądami i koncepcjami. Prawo jest sztuką. Nie każdy pogląd może być we-

ryfikowany tak jak sprawdza się wynik wyrażenia algebraicznego. Polemika jest zatem nieodłącznym elementem wypowiedzi na tematy prawne.

Najbardziej istotne znaczenie – dla dokonania oceny w zakresie dorobku Autora – mają jednak walory merytoryczne opracowania, a jest ich niewątpliwie bardzo dużo. Pozwala to na bardzo wysoką ocenę opiniowanego dzieła. Poczynione uwagi krytyczne co do treści pracy mają charakter polemiczny.

Rozdział pierwszy pracy zasługuje na szczególną uwagę. Należy do jednego z lepszych wykładów części ogólnej prawa upadłościowego i z pewnością mógłby sam stanowić interesującą, osobną monografię.

Autor trafnie rozpoczyna swój wywód od uporządkowania kwestii juryslingwistycznych.

Interesujące są rozważania Autora dotyczące miejsca prawa upadłościowego w systemie prawa. Niemniej nie przekonuje mnie np. argument, że prawo o niewypłacalności nie jest osobną gałęzią prawa, gdyż m.in. stosunki związane z niewypłacalnością mogą być ukształtowane w inny sposób niż wynikający z Prawa upadłościowego czy Prawa restrukturyzacyjnego, np. poprzez zawarcie ugody, zwolnienie z długu, prowadzenie egzekucji z majątku dłużnika. Zauważyć należy, że *signum specificum* prawa o niewypłacalności wiąże się ze zbiorowym zaspokojeniem wierzycieli niewypłacalnego dłużnika. Układ w postępowaniu upadłościowym czy w postępowaniu restrukturyzacyjnym, przyjęty przez większość wierzycieli, nie jest odpowiednikiem ugody czy zwolnienia z długu opartego na konsensie wszystkich stron stosunku zobowiązaniowego. Poza tym stroną ugody czy zwolnienia z długu nie musi być osoba niewypłacalna, a dłużnik zawierający układ musi być niewypłacalny (albo przynajmniej zagrożony niewypłacalnością). Inny argument: to, że praca ludzka może być świadczona nie tylko w oparciu o umowę o pracę, ale np. w oparciu o umowę zlecenia, umowę o świadczenie usług, umowę o dzieło *etc.*, nie przemawia przeciwko wyodrębnieniu gałęzi prawa, jaką jest prawo pracy. Niemniej duża część doktryny uważa Prawo upadłościowe jedynie za tzw. kompleksową regulację prawną.

Autor drobiazgowo i rzetelnie przedstawia poglądy doktrynalne na temat pojęcia postępowania upadłościowego, struktury postępowania upadłościowego, celów i funkcji tego postępowania, wreszcie jego charakteru prawnego.

Postępowanie upadłościowe ma charakter rozpoznawczo-wykonawczy. W toku tego postępowania dochodzi do autonomicznego rozpoznania wierzytelności (przy sporym ograniczeniu procesowej zasady kontradiktoryjności), a zatem w literaturze rozgorzał spór o to, czy postępowanie upadłościowe to „proces” czy „postępowanie nieprocesowe”.

Autor uważa ten spór za jałowy. Przy czym innym miejscu pracy (np. s. 235) skądinąd bardzo trafnie podnosi, że „pojęcie uczestnika postępowania upadłościowego wiązać się musi co do zasady z osobistym zainteresowaniem w wyniku sprawy”. Zatem Autor przy budowaniu bardzo ważnej tezy (na podstawie



przepisów Prawa upadłościowego) odnosi się raczej do regulacji art. 510 § 1 k.p.c. (która stanowi, że uczestnikiem w sprawie nieprocesowej może zostać zainteresowany, którym jest każdy, czyich praw dotyczy wynik postępowania) niż do przepisów o współuczestnictwie w procesie czy przepisów o interwencji w procesie. Czy konstrukcja odesłania do procesu zamieszczona w Prawie upadłościowym i naprawczym i od 1.1.2016 w Prawie upadłościowym była „dobrą zmianą”? Przypomnieć należy, że art. 68 rozporządzenia z dnia 24 października 1934 r. Prawo upadłościowe przewidywał, że „w postępowaniu upadłościowym, nie wyłączając postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego ze zmianami i uzupełnieniami, zawartymi w niniejszym prawie”. Przepis ten był trafnie odczytywany jako „przekierowanie” do stosowania przepisów o postępowaniu nieprocesowym. Czy na bazie sporu o charakter postępowania upadłościowego nie byłoby warto przeprowadzić krytyki obecnej konstrukcji odesłania jedynie do przepisów o procesie? Ustawodawca nie posiadał atrybutu nieomyślności. Być może do postępowania upadłościowego należałoby odpowiednio stosować jeszcze inne wątki z art. 510 § 1 k.p.c. czy inne zasady ogólne postępowania nieprocesowego. Autor przywołuje tezę, że „nazwa «proces» zarezerwowana jest dla oznaczenia tylko podstawowego trybu sądowego postępowania cywilnego rozpoznawczego”. „Proces” to jednak określona konstrukcja prawna z pewnymi charakterystycznymi cechami, a postępowanie nieprocesowe (wcześniej eufemistycznie określane jako „niesporne”) to procedura z różnych względów nieodpowiadająca tym zasadniczym cechom konstrukcyjnym procesu. O istocie instytucji prawnych powinna rozstrzygać głównie ich treść, a nie systematyka czy konstrukcja techniczna.

Szczególna staranność naukowa Autora jest widoczna w kontekście rozważań nad pojęciami „strony” i „uczestnika” postępowań wobec niekonsekwencji w tym zakresie samego ustawodawcy. Autor zajmuje się problematyką podziału uczestników postępowania na uczestników w znaczeniu formalnym i w znaczeniu materialnym.

Rozmach badań pozostawia pewien niedosyt co do sformułowania wniosków *de lege ferenda*. Wydaje się, że są pewne obszary prawa o niewypłacalności, dotyczące pozycji uczestników postępowania, które wymagają reformy, a przynajmniej dyskusji co do sensu przeprowadzenia ewentualnych zmian. Ponieważ w upadłości może być zawarty układ (art. 266a i nast. p.u.), pojawia się np. pytanie, czy obecny model regulacji konwersji wierzytelności na udziały bądź akcje, który cały ciężar decyzji pozostawia w rękach autora propozycji układowych i większości wierzycieli, nie wymaga zmian? Udziałowcy (akcjonariusze) nie mają możliwości wypowiedzenia się w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego w trybie układu w odniesieniu do spółki kapitałowej w upadłości. Udział czy akcja w spółce kapitałowej w upadłości jest tytułem własności. Ów tytuł podlega konstytucyjnej ochronie ze strony państwa. Kodeks spółek handlowych

wprowadza szereg gwarancji dla dotychczasowych wspólników (akcjonariuszy) przy podwyższaniu kapitału zakładowego. Zmiana proporcji udziału w kapitale zakładowym ma bardzo duże znaczenie, co jest szczególnie widoczne, jeżeli spółka ma stosunkowo mały kapitał zakładowy, a duże kapitały własne. Czy zatem uczestnikami postępowania – w przypadku konwersji wierzytelności na akcje – nie powinni być *de lege ferenda* udziałowcy (akcjonariusze) upadłego? Innym zagadnieniem jest kwestia wysokości opłat sądowych w procedurze zaskarżania listy wierzytelności. Czy i w tym wypadku nie powinno dojść do istotnych zmian?

Wydaje się również, że poruszony w monografii temat mógł być uzupełniony o materię wynikającą z dyrektywy 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiającej ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej.

REDAKTOR

*Kamila Byrtek* (teksty polskojęzyczne)  
*Jacek Jędrzejowski* (teksty anglojęzyczne)  
*Anna Kaczmarek-Wiśniewska* (teksty francuskojęzyczne)

REDAKTOR TECHNICZNY

*Jolanta Brodziak*

KOREKTA

*Olaf Pajęczkowski* (teksty polskojęzyczne)  
*Jacek Jędrzejowski* (teksty anglojęzyczne)  
*Anna Kaczmarek-Wiśniewska* (teksty francuskojęzyczne)

SKŁAD I ŁAMANIE

*Barbara Zwolińska-Kobiela*

PROJEKT OKŁADKI

*Jolanta Brodziak*

© Copyright by Uniwersytet Opolski  
Opole 2020

ISSN 1731-8297  
e-ISSN 6969-9696

Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, 45-365 Opole, ul. Dmowskiego 7-9.  
Wydanie I. Nakład: 70 egz.  
Składanie zamówień: tel.: 77 401 67 46, e-mail: [wydawnictwo@uni.opole.pl](mailto:wydawnictwo@uni.opole.pl)  
Druk i oprawa: Totem.com.pl

