

OPOLSKIE STUDIA

ADMINISTRACYJNO-PRAWNE

THE OPOLE STUDIES IN ADMINISTRATION AND LAW

Półrocznik • Semi-annual

Czerwiec • June 2025

23

Zeszyt • Issue 1

UNIWERSYTET OPOLSKI • UNIVERSITY OF OPOLE

ISSN 1731-8297

<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

e-ISSN 6969-9696

SCIENTIFIC BOARD / RADA NAUKOWA

- Andrzej Bator* (University of Wrocław / Poland)
Silvestre Bello Rodríguez (Universidad de las Palmas de Gran Canaria / Canary Islands)
Maria del Carmen Lázaro Guillamón (Universitat "Jaume I" Castellón de la Plana / Spain)
Daniel Cole (Indiana University Bloomington / USA)
Stanisław Hoc (University of Opole / Poland)
Lothar Knopp (Brandenburg University of Technology Cottbus-Senftenberg / Germany)
Wojciech Kowalski (University of Silesia in Katowice / Poland)
Luc Lawrysen (Ghent University, President of the Constitutional Court / Belgium)
Michaela Moravčíková (Trnava University in Trnava / Slovakia)
Vasilica Negrut (Danubius University of Galati / Romania)
Ioana Nicolae (Transilvania University of Brasov / Romania)
Noriko Okubo (Osaka University / Japan)
Tomasz Sokołowski (Adam Mickiewicz University in Poznań / Poland)
Budislav Vukas (University of Rijeka / Croatia)
Jerzy Zajadło (University of Gdańsk / Poland)
José Luis Zamora Manzano (Universidad de las Palmas de Gran Canaria / Canary Islands)

HONORARY EDITOR-IN-CHIEF / REDAKTOR HONOROWY

Włodzimierz Kaczorowski

EDITOR-IN-CHIEF / REDAKTOR NACZELNY

Marta Woźniak

DEPUTY EDITOR-IN-CHIEF / ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO

Katarzyna Biczysko-Pudelko

THEMATIC EDITORS / REDAKTORZY TEMATYCZNI

- Stefan Marek Grochalski* – European law
Ewa Kozerska – state and law studies
Agnieszka Skóra, Anna Haładaj, Elena Fasoli, Jerzy Jendroska – public law
Piotr Stec, Alicja Jagielska Burduk – private law

SECRETARY / SEKRETARZ REDAKCJI

Katarzyna Biczysko-Pudelko
Adrianna Wączek

ADDRESS OF THE EDITORIAL BOARD / ADRES REDAKCJI

Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Opolski
ul. Katowicka 87a, 45-060 Opole
e-mail: redakcja.osap@gmail.com

Declaration concerning the original version

The Editorial Board declare that the original (referential) version of the Journal is available in the on-line form

<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY

Adrian CHOCHOŁ, Wpływ zmian legislacyjnych na efektywność wariantowania w procedurze OOS w Polsce	9
Emilia GULIŃSKA, Geoankieta jako forma konsultacji społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	35
Hubert HADAŁA, Criminal jurisdiction in outer space in multi-module space objects. An outline of the problem	49
Gabriela KUBIKOVA, Welfare of farmed animals in European Union law: the challenging protection of sentient beings in the agricultural sector	63
Michał MARIAŃSKI, Wyłączenia na rzecz komisji, organów sadowych i sądów jako jeden z elementów kształtowania zakresu tajemnicy skarbowej we Francji	85
Jonatan RIGO GARCÍA, Ecocide: from a war crime to an international crime?	97
Joanna SMARŻ, Prewencyjny charakter przepisów prawa budowlanego w zakresie ochrony środowiska	125
Karolina ŚWIECA, Prawomocna decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jako dowód w postępowaniu grupowym w sprawach o stwierdzenie stosowania praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów	145

GLOSZY

Piotr ŁEBEK, Glosa krytyczna do wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 23 czerwca 2022 roku (sygn. akt. I Aca 184/22)	161
---	-----

VARIA

Lena ZELMANOWICZ, II Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Dziecko w rodzinie – dawniej i dziś”, 13 grudnia 2024 rok, Opole–Lublin–Lwów	179
---	-----

CONTENTS

ARTICLES

Adrian CHOCHOŁ, The impact of legislative amendments on the effectiveness of alternatives in the EIA in Poland	9
Emilia GULIŃSKA, Geo-survey as a form of public consultation in spatial planning and development	35
Hubert HADAŁA, Criminal jurisdiction in outer space in multi-module space objects. An outline of the problem	49
Gabriela KUBIKOVA, Welfare of farmed animals in European Union law: the challenging protection of sentient beings in the agricultural sector	63
Michał MARIANŃSKI, Exemptions for the benefit of commissions, judicial bodies and courts as one of the elements of shaping the scope of fiscal secrecy in France	85
Jonatan RIGO GARCÍA, Ecocide: from a war crime to an international crime?	97
Joanna SMARŻ, The preventive nature of the construction law in the scope of environmental protection	125
Karolina ŚWIECA, The final decision of the President of the Office of Competition and Consumer Protection in cases of practices infringing collective consumer interests as evidence in group proceedings in cases of ascertaining the application of practices infringing consumers' general interests	145

CASE COMMENTARY

Piotr ŁEBEK, Critical commentary on the judgment of the Appellate Court in Lublin dated 23 June 2022 (case no. I ACa 184/22)	161
--	-----

VARIA

Lena ZELMANOWICZ, The 2nd International Scientific Conference "The Child in the Family – the Past and the Present", December 13, 2024, Opole–Lublin–Lviv	179
--	-----

Artykuły

Volume 23, Issue 1

June 2025

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2025-01-27
accepted 2025-04-03
published online 2025-06-30



Wpływ zmian legislacyjnych na efektywność wariantowania w procedurze OOS w Polsce

The impact of legislative amendments on the effectiveness of alternatives in the EIA in Poland

ADRIAN CHOCHOŁ

Fundacja Frank Bold

ORCID: 0009-0002-6824-5381, adrian.chochol@frankbold.org

Citation: Chochoł, Adrian. 2025. Wpływ zmian legislacyjnych na efektywność wariantowania w procedurze OOS w Polsce. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(1): 9–34. DOI: 10.25167/osap.5744

Abstract: The article analyses the impact of the 2019 and 2023 amendments to the Act on Access to Information on the Environment and its Protection, Public Participation in Environmental Protection, and Environmental Impact Assessments (EIA Act) on the functioning and effectiveness of alternatives analysis in the Environmental Impact Assessment (EIA) procedure. The author posits that these modifications have negatively affected the ability of alternatives analysis to provide substantive analyses supporting selection of the optimal variant in the decision-making process regarding environmental decisions. The main research question concerns the way in which these legislative changes have influenced the functioning and effectiveness of this tool. Additionally, the author conducted a detailed analysis of the legislative process to determine the reasons behind the changes. The discussed issue aligns with the current global research focus on streamlining the EIA procedures, especially in the context of the ongoing energy transition and ensuring appropriate mechanisms for public participation. The research employed the dogmatic-legal method, supplemented by the author's observations from direct involvement in EIA procedures in Poland and experiences from the legislative process of the amendments. The analysis revealed that changes to Article 81(1) of the EIA Act significantly limited the authority's competence to select an alternative project variant, making it dependent on demonstrating the impossibility of implementing the investment in the variant proposed by the investor. Meanwhile, the amendment to Article 66(1)(5) of the EIA Act reduced the minimum number of alternatives that must be

analysed in the EIA report from three to two, depriving the authority of the ability to use a “comparative grid” to reliably assess different options for achieving the investment goal and prevent the development of apparent alternatives. The current regulations significantly limit the possibility of determining optimal environmental conditions, which may contribute to an escalation of social conflicts rather than their minimization.

Keywords: alternatives, environmental decision, streamlining EIA, public participation

Abstrakt: Artykuł analizuje wpływ nowelizacji ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (u.o.o.ś.) z lat 2019 i 2023 na funkcjonowanie i efektywność wariantowania w procedurze oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko (procedura OOŚ). Autor stawia tezę, że dokonane modyfikacje negatywnie wpłynęły na zdolność wariantowania w dostarczaniu merytorycznych analiz wspierających wybór optymalnego wariantu w procesie podejmowania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU). Główne pytanie badawcze dotyczy sposobu, w jaki dokonane zmiany legislacyjne wpłynęły na funkcjonowanie i efektywność tego narzędzia. Dodatkowo autor dokonał szczegółowej analizy procesu stanowienia prawa, mającej na celu ustalenie powodów, dla których zdecydowano się wprowadzić zmiany. Omawiane zagadnienie wpisuje się w aktualną problematykę usprawniania (*streamlining*) procedur OOŚ w prowadzonych na świecie badaniach, zwłaszcza w kontekście transformacji energetycznej oraz zapewnienia odpowiednich mechanizmów partycypacji społecznej. W Polskiej literaturze brak jest aktualnych badań nad efektywnością wariantowania. W analizie zastosowano metodę dogmatyczno-prawną, uzupełnioną o obserwacje autora wynikające z jego bezpośredniego udziału w procedurach OOŚ w Polsce oraz doświadczeń z procesu legislacyjnego ww. nowelizacji. Przeprowadzona analiza wykazała, że zmiany w art. 81 ust. 1 u.o.o.ś. istotnie ograniczyły kompetencje organu w zakresie wyboru innego wariantu realizacji przedsięwzięcia, uzależniając to od wykazania braku możliwości realizacji inwestycji w wariantcie zaproponowanym przez inwestora. Natomiast zmiana art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. zmniejszyła minimalną liczbę wariantów obligatoryjnie analizowanych w raporcie OOŚ z trzech do dwóch, co zasadniczo pozbawia organ możliwości zastosowania „siatki porównawczej”, na tle której mógłby rzetelnie ocenić różne opcje osiągnięcia celu inwestycji i zapobiec opracowywaniu pozornych wariantów. W procesie podejmowania DŚU organ powinien mieć możliwość określenia optymalnych uwarunkowań środowiskowych dla planowanego przedsięwzięcia, w tym wskazania wariantu innego niż preferowany przez inwestora, jeśli jest to uzasadnione w konkretnym stanie faktycznym. Obecne przepisy istotnie ograniczają tę możliwość, co może sprzyjać eskalacji konfliktów społecznych zamiast je minimalizować.

Słowa kluczowe: wariantowanie, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, usprawnianie OOŚ, partycypacja społeczna

1. Wprowadzenie

Ocena oddziaływania przedsięwzięć na środowisko (procedura OOŚ) stanowi jeden z najważniejszych i najbardziej spójnych mechanizmów zarządzania środo-

wiskiem na świecie (Hanna and Arnold 2022: 3). Pozwala ona „zidentyfikować, przewidzieć, ocenić i zapobiec lub złagodzić wpływ planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Nieodłącznym elementem tego procesu jest udział społeczeństwa, który zawsze powinien być zagwarantowany” (Urban 2023: 212). Jej podstawowe cele i zasadnicze fazy pozostają podobne dla różnych systemów prawnych na świecie (NCEA 2025). Kluczowe etapy obejmują: określenie potrzeby przeprowadzenia pełnej procedury OOŚ (*screening*), ustalenie jej zakresu (*scoping*), prognozowanie istotnych oddziaływań, określenie wariantów (*alternatives*), sporządzenie raportu oraz jego weryfikację, a także zapewnienie udziału społeczeństwa („partycypacja społeczna”). Proces kończy się wydaniem decyzji oraz opcjonalnie monitoringiem rzeczywistego oddziaływania przedsięwzięcia w fazie eksploatacji, co zapewnia zarówno przejrzystość, jak i możliwość korygowania ewentualnych niepożądanych skutków dla środowiska (Hanna and Arnold 2022: 6–15).

Podstawowym celem procedury OOŚ jest dostarczanie informacji wspierających proces podejmowania decyzji. Dlatego kluczowe znaczenie ma identyfikacja i porównanie wariantów oraz uzasadnienie dokonanych wyborów (Geneletti 2014: 17). Dzięki wariantowaniu można rozważyć różne sposoby osiągnięcia celu inwestycji, biorąc pod uwagę najpoważniejsze negatywne skutki, jakie może ona powodować w zidentyfikowanym obszarze oddziaływania. Wariantowanie zwiększa znaczenie partycypacji społecznej w procesie podejmowania decyzji, umożliwiając informowanie interesariuszy o różnych możliwych scenariuszach realizacji przedsięwzięcia. Jednocześnie umożliwia wywieranie wpływu na kształt treści decyzji, co prowadzi do zwiększenia transparentności oraz odpowiedzialności decydentów. Takie podejście znajduje podstawę m.in. w art. 6 ust. 4 Konwencji EKG ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r. (dalej: Konwencja z Aarhus)¹. Przepis ten zobowiązuje do zapewnienia partycypacji społecznej na możliwie wczesnym etapie procesu decyzyjnego, kiedy wszystkie warianty są jeszcze otwarte, a partycypacja może być rzeczywiście skuteczna. Z kolei art. 6 ust. 8 Konwencji z Aarhus zobowiązuje do należytego uwzględnienia wyników przeprowadzonej partycypacji społecznej przy podejmowaniu decyzji.

Wariantowanie pełni więc istotną funkcję w podnoszeniu jakości wspólnych procesów decyzyjnych oraz sprzyja zapewnieniu wysokiej jakości środowiska, co stanowi podstawowy cel polityki UE w dziedzinie środowiska (art. 191 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

¹ Szerzej na temat roli Konwencji z Aarhus oraz uprawnień proceduralnych dla społeczeństwa związanych z dostępem do wymiaru sprawiedliwości można znaleźć w studium Jerzego Jendroński (2024).

Postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU)², w ramach którego przeprowadza się w Polsce procedurę OOS, jest złożone i czasochłonne (Haładyj et al. 2023: 225–226). Istnieje wiele czynników wpływających na sprawność i szybkość procedury OOS. Należą do nich zasoby i kompetencje merytoryczne organów właściwych w sprawie, sposób działania inwestora, w szczególności jakość przedłożonego raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (raport OOS), oraz aktywność pozostałych interesariuszy zaangażowanych w sprawę. Problematyka usprawniania (*streamlining*) procedur OOS jest aktualnym tematem omawianym zarówno wśród naukowców, jak i w kręgach decydentów politycznych na świecie. W literaturze zwraca się uwagę, że dyskusja na temat potrzeby usprawniania procedur OOS ma wielowymiarowy charakter oraz obejmuje różnorodność koncepcji i motywów, które za nimi stoją. Tendencja ta wynika m.in. z dążenia do zmniejszenia obciążeń administracyjnych, przyspieszenia procesów decyzyjnych oraz dostosowania regulacji do wyzwań współczesności, takich jak transformacja energetyczna, w kontekście realizacji celów klimatycznych (Kørnø and Lyhne 2023: 228; Fischer et al. 2023: 181–182).

Na tym tle należy zwrócić uwagę, że obowiązująca w Polsce 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 (u.o.o.s. lub „ustawa ocenowa”) była nowelizowana już ponad 81 razy (Haładyj et al. 2023: 223). Zatem w obliczu dynamicznych zmian legislacyjnych kluczowym wyzwaniem pozostaje znalezienie właściwej równowagi między szybkością podejmowania DŚU a zachowaniem odpowiedniej jakości procedury OOS. Dokonywane zmiany nie powinny jednak prowadzić do osłabienia jej kluczowych instrumentów, do których należy zaliczyć wariantowanie.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na dwie nowelizacje, które wpływają na dotychczasowe funkcjonowanie oraz efektywność wariantowania w procedurze OOS. Mowa o ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (nowelizacja z 2019) oraz ustawie z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (nowelizacja z 2023), za pośrednictwem których zmieniono treść przepisów odpowiednio w art. 81 ust. 1 u.o.o.s., który dotyczy możliwości

² Katalog przedsięwzięć wymagających uzyskania DŚU określa rozporządzenie Rady Ministrów z 10.9.2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

zastosowania szczególnego trybu umożliwiającego organowi zmianę wariantu proponowanego przez inwestora, oraz w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś., określającym podstawowe wymagania dla zakresu opracowania wariantowania w raporcie OOS. Motywem przewodnim w uzasadnieniu obu nowelizacji była potrzeba „usprawnienia procedur i procesu inwestycyjnego” (Uzasadnienie nowelizacji z 2019 i 2023: 1). Na problem związany ze sposobem regulacji poszczególnych projektowanych przepisów zwracały uwagę organizacje ekologiczne w ramach konsultacji publicznych w trakcie Rządowego Procesu Legislacyjnego („RCL”) (Załącznik nr 1 do raportu z konsultacji: 10–12). Poruszane zagadnienie nie stanowi jednak aktualnie przedmiotu szerszych rozważań w doktrynie, z wyjątkiem komentarza Piotra Otawskiego (Otawski 2024: 297, 401).

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie wpływu obu nowelizacji na funkcjonowanie oraz efektywność wariantowania w procedurze OOS³. Na potrzeby dalszych rozważań efektywność wariantowania definiuje się jako zdolność dostarczania merytorycznych analiz wspierających wybór optymalnego wariantu w procesie podejmowania DŚU. Natomiast przez funkcjonowanie wariantowania rozumie się sposób, w jaki mechanizm ten został ukształtowany przez analizowane przepisy ustawy ocenowej. Ponadto artykuł analizuje wybrane elementy procesu legislacyjnego nowelizacji z 2019 i 2023, co pozwala na ocenę zmian w szerszym kontekście polityki prawa.

Autor zastosował głównie metodę dogmatyczno-prawną, polegającą na analizie i interpretacji przepisów prawa, orzecznictwa sądów administracyjnych i literatury przedmiotu. Uzupełnieniem rozważań są bezpośrednie obserwacje autora, zdobyte podczas udziału w procedurach OOS w Polsce w ramach pracy w organizacji ekologicznej, a także podczas uczestnictwa w procesach legislacyjnych, w tym konsultacjach publicznych oraz posiedzeniu sejmowej Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (KOŚZiL).

Punktem wyjścia dalszej analizy będzie nowelizacja art. 81 ust.1 u.o.o.ś., a następnie modyfikacja treści art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. Oba przepisy są kluczowe dla funkcjonowania wariantowania w procedurze OOS, dlatego ocena skutków zmian będzie dokonywana w kontekście ich obu.

2. Kompetencje organu do wyboru innego wariantu

Przyjmuje się, że organ prowadzący postępowanie jest związany wnioskiem inwestora o wydanie DŚU (Dobrowolski 2015: 220–221) pod warunkiem speł-

³ Pojęcie efektywności (*effectiveness*) jest złożone i może być różnie interpretowane. Aktualny stan badań nad efektywnością procedury OOS na świecie został kompleksowo omówiony w artykule Caro-Gonzalez et. al. 2023.

nienia wszystkich wymagań formalnych, w szczególności na podstawie przeprowadzonej weryfikacji kompletnego raportu OOS (II OSK 3873/19). W takiej sytuacji organ powinien określić środowiskowe uwarunkowania przedsięwzięcia w wariantcie wskazanym przez inwestora. Przepis art. 81 ust. 1 u.o.o.ś. przewiduje jednak szczególny rodzaj możliwego rozstrzygnięcia, zgodnie z którym organ może wskazać do realizacji inny wariant niż proponowany przez inwestora, a w przypadku braku jego zgody wydać decyzję odmowną. W brzmieniu sprzed nowelizacji z 2019 r. przepis ten przewidywał, że „jeżeli z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany, organ administracji, za zgodą wnioskodawcy, wskazuje w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wariant dopuszczony do realizacji lub w razie braku zgody wnioskodawcy odmówi, w drodze decyzji, określenia środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia”. Samo przyznanie takiego uprawnienia organowi administracji nie budziło wątpliwości wśród przedstawicieli doktryny (Dobrowolski 2015: 221). Sprzeczne poglądy pojawiły się jednak w przypadku konkretnych okoliczności zastosowania tego trybu, zwłaszcza w kontekście właściwej interpretacji przesłanki „zasadności”.

Zbigniew Bukowski wskazuje, że organ powinien mieć możliwość odmowy tylko w sytuacji naruszenia przepisów w zakresie ochrony środowiska, aby uniknąć „pełnego uznania” organu prowadzącego do nadmiernej ingerencji w prawo własności i wolność działalności gospodarczej (Bukowski 2008: 156)⁴. W opozycji do takiej interpretacji stoją Marcin Pchałek i Michał Behnke, którzy wskazują, że podejście to jest zbyt wąskie, jeśli wziąć pod uwagę daleko idące związki regulacji przepisów procedury OOS z konstytucyjnymi podstawami ochrony środowiska, w tym zasadą zrównoważonego rozwoju (Pchałek and Behnke 2009: 19–23)⁵. W tym kontekście zwracają oni uwagę na funkcję pełnioną przez ten przepis w odniesieniu do pozostałych ustawowych przesłanek „odmownych” (por. art. 80 ust. 2 oraz art. 81 ust. 2 i ust 3 u.o.o.ś) oraz na formę władztwa i kierowniczej kompetencji organu w zakresie kształtowania środowiskowych uwarunkowań. Jak słusznie wskazują, funkcję tę należy odczytywać nie tyle przez pryzmat legalności proponowanych rozwiązań dotyczących przedsięwzięcia, ile granic dopuszczalności kolizji interesu prywatnego z interesem publicznym, jakim jest wysoka jakość środowiska jako dobra wspólnego. Wskazują również, że możliwość wyboru innego wariantu przedsięwzięcia przez organ stanowi kluczowy instrument w zakresie zapobiegania i minimalizowa-

⁴ Autor w późniejszej publikacji wyjaśnił, że jego zdaniem organy powinny mieć uprawnienia w zakresie wariantowania, zaś krytyka omawianego przepisu wynika z naruszenia zasad prawidłowej legislacji (Bukowski 2010: 144–145).

⁵ Podobne stanowisko zaprezentował także Bartosz Rakoczy (2010: 231).

nia negatywnego wpływu na środowisko. Jednocześnie narzędzie to umożliwia prowadzenie dialogu pomiędzy organem a inwestorem przy udziale społeczeństwa, co sprzyja optymalizacji planowanego przedsięwzięcia według kryteriów oddziaływania na środowisko oraz generowania efektów zewnętrznych (Pchałek and Behnke 2009: 45).

Na tak rozumianą funkcję przepisu zwrócono uwagę również w orzecznictwie sądów administracyjnych. W jednym z wyroków sąd wskazał, że w przypadku wszechstronnie przeprowadzonego badania w ramach procedury OOS i dojścia przez organ do wniosku, że istnieje wariant lepszy niż proponowany przez inwestora, w tym zakresie – nie będąc związany jego wnioskiem – może on wskazać do realizacji wariant najlepszy w kontekście zebranego materiału dowodowego (II SA/Bk 135/13). Konkretnie dowody przemawiające za koniecznością rozważenia wyboru innego wariantu mogą wynikać na przykład z treści tzw. kontr-raportów⁶, wniosków z opinii biegłego, a także informacji ujawnionych w toku rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa (Robaszewska 2015: 435) w ramach partycypacji społecznej.

Analizując treść przepisu art. 81 ust. 1 sprzed nowelizacji 2019, należy również zwrócić uwagę na brak regulacji konkretnego trybu postępowania, w jakim organ miałby podejmować działania zmierzające do wskazania innego wariantu przedsięwzięcia niż preferowany przez wnioskodawcę. W literaturze słusznie zauważa się, że prawodawca, przyznając organowi uprawnienie dla wskazania do realizacji innego wariantu, nie określił precyzyjnych zasad procedury podejmowania takich decyzji (Dobrowolski 2015: 221). Brak ten budzi uzasadnione wątpliwości co do przejrzystości podejmowania decyzji, prowadząc do niepewności prawnej zarówno po stronie inwestora, jak i pozostałych interesariuszy. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na inny tryb, wskazany w art. 68 ust. 2 pkt 2 lit. a) u.o.o.ś., w którym prawodawca umożliwił organowi wskazanie innych rodzajów wariantów alternatywnych wymagających zbadania w ramach wydawanego postanowienia o zakresie raportu OOS. Jednak ten tryb znajduje zastosowanie jedynie na wczesnym etapie postępowania o wydanie decyzji, jakim jest *scoping*, czyli ustalenie zakresu raportu OOS. Ma to miejsce w dwóch przypadkach. Po pierwsze, w sytuacji stwierdzenia obowiązku przeprowadzenia procedury OOS dla „przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko” (art. 59 ust. 1 pkt 2 u.o.o.ś., tzw. II gr.). Po drugie, kiedy inwestor skorzystał z trybu art. 69 ust. 2 u.o.o.ś., wnosząc o ustalenie zakresu raportu OOS dla „przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko” (art. 59 ust. 1 pkt 1 u.o.o.ś., tzw. I gr.). Natomiast brakuje

⁶ Na przykład w formie ekspertyzy, kwestionującej istotne dla rozstrzygnięcia w sprawie elementy raportu OOS.

stosownej regulacji w tym zakresie na późniejszych etapach procedury OOŚ, zwłaszcza w ramach omawianego art. 81 ust. 1 u.o.o.s. Brakuje w szczególności określenia trybu i formy, w jakich organ może zwrócić się do inwestora o zgodę na wskazanie innego wariantu oraz odpowiednich regulacji w zakresie uprawnień organów współdziałających w tym zakresie (Behnke 2010: 69–71).

W wyniku nowelizacji z 2019 przepis art. 81 ust. 1 otrzymał nowe brzmienie, zgodnie z którym: „Jeżeli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko wynika brak możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez wnioskodawcę, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, za zgodą wnioskodawcy wskazuje w decyzji, spośród wariantów, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5, wariant dopuszczony do realizacji. W przypadku braku możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantach, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5, oraz w przypadku braku zgody wnioskodawcy na wskazanie w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wariantu dopuszczanego do realizacji, organ odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia”.

W uzasadnieniu do projektu nowelizacji z 2019 projektodawcy wskazali, że DŚU nie jest uznaniowa, a organ ma obowiązek jej wydania, jeśli wniosek spełnia wymogi ustawy ocenowej. Podkreślono, że w polskim prawie administracyjnym obowiązuje zasada skargowości, co oznacza, że organ działa na wniosek inwestora i jest nim związany. W wyniku nowelizacji zastąpiono dotychczasową przesłankę „zasadności” jako okoliczności dającej podstawę do nałożenia na inwestora obowiązku realizacji inwestycji w innym wariantcie niż przez niego proponowany na kryterium „braku możliwości” realizacji przedsięwzięcia. Według projektodawców oznacza to niezgodność z wymogami określonymi w ustawie ocenowej, jak na przykład brak zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego czy brak możliwości nałożenia działań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 u.o.o.s., w zakresie adekwatnym do stwierdzonej w procedurze OOŚ potrzeby (Uzasadnienie nowelizacji z 2019: 22). Powołany przez projektodawcę przepis określa obowiązki i działania w zakresie wykonania kompensacji przyrodniczej, określenia działań zmierzających do unikania, zapobiegania bądź ograniczania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a także monitoring.

Uzasadnienie zmian wskazuje zatem na wąskie, formalistyczne podejście projektodawcy, który zdaje się nie uwzględniać funkcji tego przepisu w procedurze OOŚ. Tymczasem postępowanie o wydanie DŚU, zakorzenione w prawie UE, istotnie różni się od zwykłego postępowania administracyjnego z uwagi na swój szczególny przedmiot regulacji, jakim jest ochrona środowiska. Prawdą jest, że dotychczasowa przesłanka „zasadności” przyznawała organowi pewien zakres uznania, jednak to nie oznaczało pełnej dowolności w zastosowaniu tego

przepisu. Granice tego uznania wyznaczały bowiem konkretny stan faktyczny, przebieg procedury OOS oraz jej wynik, co zobowiązywało organ do szczegółowego uzasadnienia motywów wydania DŚU w innym wariantcie w przypadku uprzedniej zgody inwestora. Słusznie wskazuje się w literaturze, że granice tego uznania wyznaczane są przede wszystkim przez zasadę prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 k.p.a. (Behnke 2010: 67), a także podstawowe zasady prawa ochrony środowiska, w szczególności prewencji i przezorności (art. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska – p.o.ś.), a także zasadę zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP), rozumianego jako „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń” (art. 3 pkt 50 p.o.ś.).

Modyfikacja art. 81 ust. 1 poprzez wprowadzenie przesłanki „braku możliwości” istotnie ogranicza kompetencje organu do wskazania innego wariantu realizacji przedsięwzięcia, ponieważ wymaga wykazania, że wariant preferowany przez inwestora jest niemożliwy do realizacji. W praktyce rzadko zdarzają się przypadki, w których inwestor proponuje wariant niemający podstaw w realiach technicznych lub niemożliwy do zrealizowania z uwagi na obowiązujące przepisy. Raport OOS jest zazwyczaj przygotowywany przez profesjonalny podmiot, co dodatkowo zmniejsza prawdopodobieństwo, że dokumentacja uwzględnia wariant, który jest niemożliwy do realizacji. W konsekwencji organ stosujący wyłącznie wykładnię językową tego przepisu zostaje pozbawiony możliwości wyboru innego wariantu – nawet w szczególnych przypadkach, które wymagają elastyczności w kształtowaniu środowiskowych uwarunkowań.

Jeżeli w toku postępowania okaże się, że inny wariant będzie stanowił bardziej optymalne rozwiązanie pod względem ochrony środowiska lub interesów społecznych, organ nie będzie posiadał kompetencji do jego wyboru. Z perspektywy wspomnianego wcześniej art. 6 ust. 8 Konwencji z Aarhus, który zobowiązuje do należytego uwzględniania wyników partycypacji społecznej przy podejmowaniu decyzji, oznacza to, że nawet w sytuacji, gdy organ – na podstawie zgłoszonych uwag lub wniosków – uzyska merytoryczne argumenty przemawiające za wyborem innego wariantu i podzieli te argumenty, nie będzie mógł ich skutecznie uwzględnić w finalnym rozstrzygnięciu. W poprzednim stanie prawnym mogły one stanowić podstawę do uznania innego wariantu za zasadny i wskazania go do realizacji. Obecnie jednak, po zmianie przepisów, inny wariant może zostać wybrany jedynie wówczas, gdy zostanie wykazane, że realizacja wariantu inwestorskiego nie jest możliwa. Tym samym ogranicze-

nie kompetencji organu do wyboru innego wariantu osłabia w istotny sposób wpływ partycypacji społecznej na treść decyzji, co podaje w wątpliwość stopień realizacji celów Konwencji z Aarhus.

Z tego względu w procesie stosowania prawa organ powinien uwzględnić funkcję, jaką przepis art. 81 ust. 1 pełni w procedurze OOŚ i skorzystać z innych metod wykładni, takich jak wykładnia celowościowa oraz systemowa. Nawet pomimo zmiany przesłanki, jak przywołano wcześniej za Marcinem Pchałkiem i Michałem Behnke, funkcja omawianego mechanizmu nie powinna ograniczać się do oceny legalności proponowanych rozwiązań, lecz skupiać się na wyznaczeniu granic dopuszczalnej kolizji między interesem prywatnym a publicznym⁷. Priorytetem pozostaje ochrona wysokiej jakości środowiska jako dobra wspólnego. Możliwość wyboru innego wariantu przez organ stanowi kluczowe narzędzie zapobiegania oraz minimalizowania negatywnego wpływu na środowisko. Ponadto umożliwia dialog pomiędzy organem, inwestorem i pozostałymi interesariuszami, co sprzyja optymalizacji przedsięwzięcia zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Takie podejście wpisuje się w założenia Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 (A/RES/70/1), przyjętej 25 września 2015 r., której sygnatariuszem jest także Polska. Agenda 2030, obejmująca 17 celów zrównoważonego rozwoju (*Sustainable Development Goals – SDGs*) oraz powiązanych z nimi 169 zadań, podkreśla kluczową rolę działań lokalnych w realizacji globalnych celów (ONZ 2025). Jednakże pomimo istnienia wskazywanych w literaturze różnych możliwości sposobów integracji SDGs (Kørnø et al. 2020: 5–8), do tej pory Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (GDOŚ) nie wypracowała żadnych wytycznych w tym zakresie. Brak tych wytycznych świadczy o niewystarczającym wsparciu dla organów wydających DŚU. W praktyce prowadzi to do częstszego ograniczania się do wykładni językowej, co może utrudniać pełne wykorzystanie przepisów prawa.

Należy zwrócić uwagę na potencjał art. 66 ust. 1 pkt 11a u.o.o.ś., który nakłada obowiązek odniesienia się w raporcie OOŚ do celów środowiskowych wynikających z dokumentów strategicznych istotnych z punktu widzenia realizacji przedsięwzięcia. W kontekście SDGs przepis ten nabiera szczególnego znaczenia, podkreślając konieczność uwzględnienia ich w konkretnym stanie faktycznym. Może to być, wraz z uwzględnieniem zasad ogólnych prawa ochrony środowiska, pomocną wskazówką dla organu w przypadku konieczności skorzystania ze szczególnego trybu art. 81 ust. 1 u.o.o.ś. i podjęcia próby wy-

⁷ Na temat teoretycznych podstaw oraz metod rozstrzygania konfliktów dóbr zob. Gizbert-Studnicki 1989: 1–15.

kazania przesłanki braku możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantcie inwestorskim.

Dalej w wyniku modyfikacji art. 81 ust. 1 u.o.o.ś skonkretyzowano również zakres wariantów możliwych do wskazania przez organ, ograniczając je do tych wymienionych w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś., tj. „racjonalny wariant alternatywny” albo „racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska”. Zmodyfikowany przepis precyzuje, jakie konkretne warianty mogą zostać wskazane przez organ, co eliminuje niepewność inwestorów co do działań podejmowanych przez organ w postępowaniu. Zatem w tym zakresie należy stwierdzić, że dokonana zmiana miała swoje uzasadnienie. Problem pojawił się jednak, kiedy w wyniku nowelizacji z 2023 prawodawca zdecydował się zmodyfikować również treść art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś.

3. Analiza dotychczasowych wymagań dla opracowania wariantów w raporcie OOŚ w prawie UE i prawie polskim

Źródłem inspiracji dla wspólnotowego i krajowego podejścia do kwestii wariantowania była przyjęta w Stanach Zjednoczonych ustawa o narodowej polityce ochrony środowiska (*National Environmental Policy Act – NEPA*) z 1969 r.⁸, która jako pierwszy akt na świecie formalnie wprowadziła przepisy regulujące procedury OOŚ (Morgan 2012: 5). Zgodnie z jej treścią każda agencja federalna, podejmując działania mogące znacząco oddziaływać na środowisko, jest zobowiązana do sporządzenia dokumentu – Environmental Impact Statement (EIS)⁹, który musi zawierać „analizę alternatywnych rozwiązań” (*alternatives to the proposed action*)¹⁰. Zakres i ogólne zasady przygotowania EIS zostały uszczegółowione w 1978 r. w przepisach wykonawczych NEPA, opracowanych przez Council on Environmental Quality (CEQ, Rada ds. Jakości Środowiska)¹¹. W przepisach wykonawczych CEQ część poświęcona alternatywom została określona jako „sedno raportu o oddziaływaniu na środowisko” (*the heart of the environmental impact statement*). Regulacje te przewidują uwzględnienie „rozsądnych wariantów” (*reasonable alternatives*), w tym tzw. wariantu zerowego (*no action alternative*) (McCold and Saulsbury 1998: 16–17). Oprócz przepisów

⁸ NEPA weszła w życie 1 stycznia 1970 r.

⁹ Odpowiednik raportu OOŚ w ustawie o ocenie.

¹⁰ Art. 102 ust. 2 lit. C NEPA, skodyfikowanej w: 42 U.S.C. § 4332(2)(C).

¹¹ W stanie prawnym na marzec 2025 r. regulacje wykonawcze NEPA opracowane przez CEQ zostały formalnie wycofane z Kodeksu przepisów federalnych (CFR), zgodnie z tzw. tymczasowym rozporządzeniem z 25 lutego 2025 r. (*Interim Final Rule*). Wycofanie to było następstwem Rozporządzenia Wykonawczego (*Executive Order*) nr 14154 z 20 stycznia 2025 r. wydanego przez Prezydenta Stanów Zjednoczonych Donalda Trumpa (Federal Register 2025).

CEQ własne regulacje wykonawcze do NEPA są przyjmowane przez poszczególne agencje federalne, w tym m.in. United States Forest Service (USFS, Służba Leśna Stanów Zjednoczonych), Bureau of Land Management (BLM, Biuro Zarządzania Terenami) oraz U.S. Army Corps of Engineers (USACE, Korpus Inżynieryjny Armii Stanów Zjednoczonych) (Federal Agency NEPA Implementing Procedures 2023).

Na gruncie europejskiego prawa wspólnotowego regulacje w zakresie procedury OOS, w tym wariantowania, pojawiły się po raz pierwszy w połowie lat 80., wraz z przyjęciem dyrektywy 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985. Zgodnie z jej załącznikiem III pkt 2 raport OOS powinien zawierać, „jeżeli to stosowne, zarys głównych alternatywnych rozwiązań rozpatrzonych przez wykonawcę, włącznie ze wskazaniem głównych powodów dokonanego przez niego wyboru, uwzględniającego skutki środowiskowe”. Taka konstrukcja pozwalała inwestorowi pominąć analizę wariantów, jeśli nie uznał ich za istotne w ramach opracowywania raportu OOS.

Przepis ten został zachowany w kolejnych modyfikacjach treści dyrektywy 85/337/EWG¹². Warto zwrócić uwagę, że jej późniejsza nowelizacja dyrektywą 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 stanowiła formalne dostosowanie do wymogów wynikających z przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzonej w Espoo w dniu 25 lutego 1991 r. (Konwencja z Espoo), której to przepisy w szerszy sposób ujmowały obowiązek wariantowania, obejmując go nie tylko dokumentacją oceny, ale także zakresem konsultacji transgranicznych. Zgodnie z art. 5 lit. a Konwencji z Espoo możliwe warianty planowanej działalności, łącznie z jej zaniechaniem, mogą być przedmiotem konsultacji ze stroną narażoną, natomiast jej załącznik II przewiduje, że dokumentacja z procedury OOS powinna – „jeśli to stosowne” – zawierać „opis realnych wariantów (na przykład dotyczących lokalizacji lub technologii planowanej działalności, także wariantu niepodejmowania działań), w tym ich potencjalnych oddziaływań i porównawczą ocenę. Wspomnianą nowelizacją dyrektywy nie zmodyfikowano jednak treści przepisów składających się na wariantowanie, utrzymując wcześniejsze, uznaniowe podejście do obowiązku analizowania wariantów.

Stan ten utrzymywał się aż do momentu przyjęcia dyrektywy 2011/92/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć na środowisko, która konsolidowała wcześniejsze przepisy i nowelizacje dyrektywy 85/337/EWG wraz z jej zmianami w jednym akcie. W artykule 5 ust. 3 lit. b oraz załączniku IV pkt 2

¹² T.j. nowelizacji: dyrektywa 97/11/WE z dnia 3.03.1997 r., dyrektywa 2003/35/WE z dnia 26.05.2003 oraz dyrektywa 2009/31/WE z dnia 23.04.2009.

dyrektywy 2011/92/UE wprowadzono bezwarunkowy obowiązek przedstawienia „zarysu zasadniczych alternatywnych rozwiązań rozważanych przez wykonawcę, łącznie ze wskazaniem głównych powodów dokonanego przez niego wyboru, uwzględniającego skutki środowiskowe”, bez wcześniejszego zastrzeżenia „jeżeli to stosowne”. Od tego momentu przedstawienie alternatyw stało się formalnie obowiązkowe, jednak nadal ograniczało się jedynie do zarysu (*outline*) alternatywnych wariantów, które zostały przez inwestora faktycznie zbadane.

Kolejna istotna zmiana została wprowadzona dyrektywą 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014, nowelizującą dyrektywę 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. (dalej: dyrektywa EIA), która w zaktualizowanym brzmieniu stanowi obecnie obowiązujący akt prawny regulujący procedurę OOŚ w prawie UE. W świetle aktualnych minimalnych wymagań koniecznych do uwzględnienia w przepisach krajowych inwestor zobowiązany jest do przedłożenia raportu OOŚ zawierającego „opis rozsądnych rozwiązań alternatywnych, które są odpowiednie dla przedsięwzięcia i jego specyfiki, a także wskazanie głównych powodów wyboru danej opcji, z uwzględnieniem wpływu przedsięwzięcia na środowisko” (art. 5 ust. 1 lit d dyrektywy EIA). Przepisy te uzupełnia załącznik IV pkt 2 do dyrektywy EIA, który precyzuje, że należy przedstawić: „opis rozsądnych rozwiązań alternatywnych (na przykład związanych z projektem przedsięwzięcia, technologią, lokalizacją, wielkością i skalą) rozpatrywanych przez wykonawcę, które są istotne dla proponowanego przedsięwzięcia oraz jego cech charakterystycznych, i podanie głównych powodów wyboru danej opcji, wraz z porównaniem wpływu na środowisko.

Dodatkowo w załączniku IV pkt 3 wprowadzono wymóg, aby w raporcie OOŚ znajdował się: „opis istotnych aspektów obecnego stanu środowiska (scenariusz odniesienia) i zarys prawdopodobnych zmian w przypadku, gdyby przedsięwzięcie nie zostało zrealizowane, na tyle dokładny, na ile możliwe jest dokonanie oceny naturalnych zmian na podstawie scenariusza odniesienia przy podjęciu rozsądnych wysiłków i w oparciu o dostępność informacji środowiskowych oraz wiedzę naukową”.

Jak wynika z powyższej analizy źródeł przepisów z zakresu wariantowania, choć NEPA i wczesne wspólnotowe regulacje w dziedzinie ocen oddziaływania na środowisko wywodzą się z różnych systemów prawnych i instytucjonalnych, opierają się na wspólnej idei: umożliwieniu podejmowania decyzji z uwzględnieniem skutków środowiskowych różnych wariantów. Istotną różnicą pozostaje jednak konstrukcja proceduralna. Na przykład w modelu amerykańskim odpowiedzialność za przygotowanie EIS, w tym analizy alternatyw, spoczywa na agencjach federalnych, co wzmacnia instytucjonalną niezależność tego etapu. Natomiast w prawie unijnym obowiązek opracowania raportu OOŚ, wraz z wyborem wariantów poddawanych analizie, ciąży na inwestorze. Pomimo tej

różnicy koncepcja „reasonable alternatives” obecna w przepisach wykonawczych do NEPA wywarła istotny wpływ w procesie kształtowania się standardu wariantowania w dyrektywie EIA. Warto jednak zauważyć, że mimo inspiracji NEPA tzw. wariant zerowy (*no action alternative*), nie przyjął się w systemie UE jako równorzędna opcja realizacyjna, lecz został wkomponowany w analizę stanu odniesienia – jako scenariusz braku realizacji inwestycji, służący do porównania skutków środowiskowych pozostałych analizowanych wariantów.

Analizując minimalne wymagania w zakresie wariantowania, które dyrektywa EIA wprowadza dla prawidłowej transpozycji do przepisów krajowych, warto zauważyć istotną kwestię, która ściśle wiąże się z problematyką art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.s. Dyrektywa nie określa kryterium ilościowego poprzez wyznaczenie konkretnej liczby alternatywnych wariantów wymaganych do opracowania w raporcie OOS. Brak jest w tym zakresie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które wskazywałyby na konkretną minimalną liczbę wariantów alternatywnych obowiązkowych do opracowania w raporcie OOS. Również w wytycznych Komisji Europejskiej w zakresie sposobu oceny rozwiązań alternatywnych w znowelizowanej dyrektywie EIA nie wskazano takiego wymogu (Komisja Europejska 2017: 51–55).

W tym zakresie warto zwrócić uwagę na motywy przyjęcia nowelizacji dyrektywy EIA z 2014 r. Zgodnie z jej motywem 31 raport OOS, który „musi składać wykonawca, powinien zawierać opis rozsądnych, przeanalizowanych przez wykonawcę rozwiązań alternatywnych dotyczących przedsięwzięcia, w tym w stosownych przypadkach zarys prawdopodobnych zmian aktualnego stanu środowiska naturalnego w przypadku, gdyby projekt nie został zrealizowany (scenariusz odniesienia), co pozwoli podnieść jakość procedury oddziaływania na środowisko i umożliwi uwzględnianie kwestii dotyczących środowiska na wczesnym etapie opracowania projektu”. W związku z tym należy stwierdzić, że dyrektywa EIA nie narzuca sztywnego kryterium ilościowego odnośnie liczby alternatywnych wariantów, które muszą być opracowane w ramach raportu OOS. Daje to państwom członkowskim pewien stopień swobody w kształtowaniu przepisów krajowych, co może sprzyjać dostosowaniu się do specyficznych warunków i potrzeb danego kraju. U podstaw znowelizowanej dyrektywy EIA, która kładzie szczególny nacisk na jakość procedury OOS, w tym jakość proponowanych wariantów, leży potrzeba wczesnego uwzględniania kwestii środowiskowych w planowaniu przedsięwzięć. Wymóg opracowania rozsądnych, przeanalizowanych rozwiązań alternatywnych ma na celu nie tylko zabezpieczenie różnych możliwych opcji realizacji planowanego przedsięwzięcia, ale również podniesienie jakości i efektywności procedury OOS.

Powyższy przegląd ewolucji przepisów dotyczących wariantowania oraz minimalnych wymagań wynikających z aktualnie obowiązującej dyrektywy EIA

ukazuje zakres swobody państw członkowskich w regulowaniu tego zagadnienia przy jednoczesnym poszanowaniu unijnych standardów. W tym kontekście istotne jest szczegółowe omówienie stanu prawnego obowiązującego w Polsce przed nowelizacją z 2023 oraz uwzględnienie bogatego dorobku orzeczniczego sądów administracyjnych, stanowiącego istotne wsparcie dla systemowej wykładni tych przepisów.

Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.s. sprzed nowelizacji z 2023 r. raport OOS powinien zawierać „opis wariantów uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływanie, w tym: wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego (lit. a), racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska (lit. b) – wraz z uzasadnieniem ich wyboru”. Przepis ten reguluje zakres wymagań oraz sposób opracowania w raporcie OOS wariantów przedsięwzięcia. Stanowi to podstawę dla określenia ich przewidywanego oddziaływania na środowisko (art. 66 ust. 1 pkt 6 u.o.o.s.), a następnie dokonania analizy porównawczej (art. 66 ust. 1 pkt 6a u.o.o.s.). W szczególnych przypadkach jeden z opracowanych w raporcie OOS wariantów może zostać wskazany przez organ do realizacji w ramach omawianego wcześniej trybu z art. 81 ust. 1 u.o.o.s.

W orzecznictwie sądów administracyjnych – w wyrokach wydawanych na gruncie poprzednio obowiązujących przepisów – podkreślono istotną funkcję, jaką pełni opis co najmniej trzech wariantów w procedurze OOS, dzięki czemu można utworzyć „siatkę porównawczą”, na gruncie której organ weryfikuje proponowany wariant, który może być przez niego zaakceptowany (II OSK 1871/17). Celem tak określonych wymagań jest przedstawienie wariantu preferowanego przez inwestora w kontekście różnych scenariuszy, które mogą prowadzić do realizacji przedsięwzięcia. Prawidłowo opracowany racjonalny wariant alternatywny powinien zwiększać zakres badania, proponując inne metody zapobiegania lub minimalizacji negatywnych skutków przedsięwzięcia. Z kolei racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska, określany w literaturze jako „proekologiczny” (Dobrowolski 2015: 188), rozszerza spektrum wspomnianej „siatki porównawczej”. Służy on jako pewien wzorzec realizacji inwestycji najbardziej pożądanej z punktu widzenia interesów ochrony środowiska, uwzględniając przy tym aktualny stan wiedzy, metody badań oraz dostępne możliwości techniczne bądź technologiczne. Nie oznacza to, że taki wariant bezwzględnie musiałby zostać wybrany do realizacji. Pozwala on lepiej wyeksponować przypadki, w których racjonalny wariant alternatywny nie różni się w sposób istotny od wariantu inwestorskiego, bądź generuje jeszcze większą emisję zanieczyszczeń. W takich przypadkach w orzecznictwie wskazuje się na tzw. efekt tła, polegający na przedstawieniu wariantu inwestorskiego jako mniej szkodliwego dla środowiska na tle innych rozwiązań (III OSK 2926/22). Uniknięciu „efektu

ła” służy m.in. obowiązek przedstawienia oraz wnikliwego przeanalizowania w raporcie OOS, jako odrębnego, racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska (Ibidem). W kontekście omawianej koncepcji „siatki porównawczej” należy również zwrócić uwagę, że jednym z obligatoryjnych elementów raportu OOS jest konieczność opisanie przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia (art. 66 ust. 1 pkt 4 u.o.o.ś). Ta wymagana analiza stanowi wspomniany wcześniej scenariusz odniesienia (tzw. wariant zerowy), będący ważnym punktem odniesienia dla szerszego rozpoznania skutków realizacji przedsięwzięcia. Jednakże w żadnym przypadku nie może być traktowany jako opis jednego z wariantów, o których mowa w art. 66 ust 1 pkt 5 u.o.o.ś., co jest w praktyce procedury OOS błędem powielanym przez autorów raportu OOS (II OSK 3321/17). Scenariusz odniesienia nie jest zatem traktowany jako wariant przedsięwzięcia w rozumieniu ustawy ocenowej i nie wprowadza możliwości rezygnacji z realizacji przedsięwzięcia na tej podstawie w procesie podejmowania DŚU przez organ właściwy do prowadzenia procedury OOS.

Użyte w analizowanym przepisie pojęcia „racjonalność” oraz „alternatywność” mogą budzić wątpliwości interpretacyjne, szczególnie że ustawa ocenowa ich nie definiuje. Z uwagi na różnorodność przedsięwzięć kwalifikowanych jako „mogące znacząco oddziaływać na środowisko” wprowadzenie legalnych definicji tych pojęć mogłoby jednak prowadzić do nadmiernej kazuistyki, co dodatkowo utrudniałoby stosowanie przepisu. Wskazówek interpretacyjnych można szukać na przykład w wytycznych Komisji Europejskiej (Komisja Europejska 2017: 51–55) oraz w bogatym dorobku orzecznictwa sądów administracyjnych. W orzecznictwie podkreśla się, że „racjonalność” powinna być rozumiana jako cecha wariantu, który faktycznie mógłby zostać wybrany przez organ weryfikujący raport OOS, stanowiąc realną alternatywę dla wariantu wskazanego przez inwestora. Wariant taki nie może mieć charakteru abstrakcyjnego ani teoretycznego (II OSK 1871/17). Racjonalny wariant alternatywny powinien być oparty na uzasadnionych przesłankach realizacji przedsięwzięcia. Wymaga to metodycznej, instrumentalnej oraz społecznej racjonalności, a także uwzględnienia ochrony środowiska, w tym celów i zasad prawnych ochrony środowiska. Racjonalność nie może być ograniczona jedynie do narzędzi realizacji przedsięwzięcia, ponieważ procedura OOS powinna obejmować nie tylko sposób realizacji przedsięwzięcia, ale przede wszystkim skuteczny dobór metod i środków jego wykonania oraz cel ich stosowania zgodnie z wymaganiami przepisów ustawy ocenowej przy wyborze racjonalnego wariantu alternatywnego (II OSK 1092/17).

Natomiast „alternatywność” oznacza, że wariant ten musi się różnić od wariantu proponowanego przez inwestora w zakresie sposobu oddziaływania na śro-

dowisko. „Alternatywność” wymaga, aby zaproponowany wariant różnił się pod względem kryteriów przestrzennych (np. lokalizacja, skala i rozmiar inwestycji) lub technologicznych (np. rodzaj użytych materiałów, moc i produktywność za-instalowanych urządzeń). Niemniej należy również wskazać, że w orzecznictwie pojawił się wyrok (II OSK 3147/18), w którym stwierdzono, że zmiana mocy farmy wiatrowej nie stanowi racjonalnego wariantu alternatywnego, lecz inny rodzaj przedsięwzięcia. W krytycznej glosie do tego wyroku jej autor słusznie wskazuje na konieczność opracowania wariantowania z uwzględnieniem „szczególnych cech przedsięwzięcia lub jego oddziaływania”, o których mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. (Krystek 2021: 255). Zmiana skali przedsięwzięcia powoduje, że zmienia ono swoje cechy, a co za tym idzie – także wpływ, jaki wywiera na środowisko. Zwiększenie mocy farmy wiatrowej nie zmienia jej charakteru. W tym kontekście autor glosy trafnie powołał się na analogię z zakresu wariantowania różnych tras dla planowanej budowy drogi, gdzie zmiana lokalizacji przedsięwzięcia jest powszechnie akceptowana w orzecznictwie (Ibidem: 256–257).

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że przepis sprzed nowelizacji z 2023 wymagał sporządzenia uzasadnienia dla każdego z opisywanych wariantów, co z kolei pełniło funkcję m.in. dodatkowego zabezpieczenia przed niepożądaną praktyką polegającą na opracowywaniu tzw. wariantów pozornych (II OSK 1092/17). Pozorność wariantów oznacza, że ich opracowanie ma na celu jedynie spełnienie formalnych wymogów proceduralnych, bez przedstawienia rzeczywistych, merytorycznie uzasadnionych alternatyw wobec wariantu preferowanego przez wnioskodawcę. Nie może on zatem sprowadzać się do zaproponowania realizacji przedsięwzięcia takiego samego w tej samej lokalizacji przy niewielkich różnicach technologicznych (IV SA/Po 343/18). W doktrynie wskazuje się, że za pozorne należy uznać warianty, które nie powodują zmian pod względem sposobu oddziaływania na środowisko. W tym kontekście słusznie zwraca się uwagę, że dla przedsięwzięć, które mają taką możliwość, kluczowe jest rozważenie różnych wariantów lokalizacyjnych. Jest to szczególnie istotne w przypadku inwestycji planowanych do realizacji na terenach dotychczas niezagospodarowanych (Otawski 2024: 298). Przyczyn opracowywania pozornych wariantów jest wiele. Zdarzają się przypadki, w których inwestorzy, dążąc do szybkiego uzyskania DŚU dla preferowanego przez siebie wariantu, bagatelizują istotne oddziaływania, przedstawiając pozostałe warianty w sposób lakoniczny, jednocześnie pomijając możliwości zastosowania innych adekwatnych środków zapobiegających bądź minimalizujących negatywne skutki środowiskowe. Wymóg uzasadnienia dla każdego z opracowywanych wariantów w pewnym stopniu pozwala zweryfikować ich przydatność w procedurze OOS.

4. Zmiana wymagań w zakresie opracowania wariantów w raporcie OOS

W ramach RCL w maju 2022 r. opublikowano projekt nowelizacji ustawy ocenowej, poprzez który projektodawcy postanowili wdrożyć rozwiązania usprawniające procedurę OOS, w tym wariantowanie. W uzasadnieniu projektu nowelizacji z 2023 r. (Uzasadnienie nowelizacji z 2023: 4) jako jedną z barier prawnych wskazano problem związany z interpretacją art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.s., argumentując, że z obowiązujących przepisów nie wynika obowiązek przedstawiania trzech różnych wariantów w raporcie OOS, a stanowisko wymagające przedstawienia minimum trzech wariantów jest jedynie wyrazem odmiennej interpretacji przyjętej w powołanym wyroku NSA (III OSK 376/21). Ponadto stwierdzono, że taka interpretacja wyklucza również możliwość uznania wariantu preferowanego przez inwestora jako racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska. W związku z tym, zdaniem projektodawcy, niezbędna była ingerencja legislacyjna w dotychczasową treść analizowanego przepisu i wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych w powyższym zakresie (Ibidem: 4).

Należy jednak zwrócić uwagę, że powoływany wyrok nie jest jednostkowym ani marginalnym stanowiskiem składu orzekającego, lecz od lat ugruntowaną w orzecznictwie interpretacją (Stelmasiak 2015: 142). Na taką interpretację wskazano również w podręczniku opublikowanym przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska (Grudzińska and Zarzecka 2011: 58). Z kolei w odniesieniu do problemu opisanego przez projektodawców, polegającego na niemożności uznania wariantu preferowanego przez inwestora jednocześnie za racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska, trudno jest zaakceptować konieczność obniżenia wymagań legislacyjnych. Wynika to z wcześniej omówionej roli „siatki porównawczej” w procedurze OOS. Ponadto jest mało prawdopodobne, aby w standardowych procesach inwestycyjno-budowlanych inwestor planował realizację przedsięwzięcia wzorcowego pod kątem ochrony środowiska. Im bardziej złożone jest przedsięwzięcie, tym więcej aspektów można rozważyć przy opracowywaniu racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska. Natomiast dla mniej złożonych przedsięwzięć z II grupy procedura OOS jest fakultatywna, a w konsekwencji nie ma w ogóle obowiązku opracowania innych wariantów przedsięwzięcia (art. 62a ust. 1 pkt. 4 u.o.o.s.), chyba że organ postanowi o jej przeprowadzeniu (art. 63 ust.1 u.o.o.s.). Nawet w przypadku, gdy wariant inwestorski przewiduje realizację przedsięwzięcia z zastosowaniem wysokich standardów ochrony środowiska, pominięcie racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska pozostaje istotnym problemem. Taka sytuacja może świadczyć o niedostatecznej rzetelności i zaangażowaniu podmiotów odpowiedzialnych za opracowanie raportu OOS. Jednym z kluczowych czynników wpływających na tę sytuację mogą być

zbyt niskie wymagania prawne wobec autorów raportów OOŚ (por. art. 74a ust. 2 u.o.o.ś.). Warto w tym kontekście odwołać się do badań Anny Haładyj, która wskazuje, że wprowadzone rozwiązania prawne, choć formalnie zgodne z literą prawa unijnego, w praktyce ograniczają się do absolutnego minimum wymagań. Taki stan rzeczy nie zapewnia realizacji celu nowelizacji dyrektywy EIA, jakim jest podniesienie jakości procedur OOŚ (Haładyj 2020: 95).

Jak wynika z uzasadnienia projektu, większość zmian w przepisach zaproponowano w ramach prac Międzyresortowego Zespołu ds. Przeglądu Uwarunkowań Procesów Inwestycyjnych w RP, kierowanego przez Ministra Klimatu i Środowiska (Zespół). W pracach uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury, GDOŚ oraz pełnomocnik rządu ds. CPK. Analiza treści protokołów z posiedzeń Zespołu¹³ nie wykazała, aby zgłaszano wątpliwości dotyczące problemów interpretacyjnych z art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. Trudno zatem ustalić, z czyjej inicjatywy zdecydowano się zmienić jego treść. Warto zwrócić uwagę, że wśród problemów w zakresie wariantowania GDOŚ wskazał jedynie na problem niedostosowania wymagań raportu OOŚ do charakteru ponownej procedury OOŚ¹⁴ (por. Zestawienie propozycji usprawnień... 2021: 8–9).

W pierwotnie przedłożonej wersji projektu ustawy opublikowanej w maju 2022 r. w ramach RCL zaproponowano zmianę przepisu art. 66 ust 1 pkt 5 u.o.o.ś., zgodnie z którą raport OOŚ powinien zawierać „opis racjonalnych wariantów uwzględniających rozwiązania dotyczące planowanego przedsięwzięcia w zakresie technologii, lokalizacji lub innych jego istotnych parametrów, ze wskazaniem proponowanego wariantu”. Usunięto zatem konieczność przedstawienia co najmniej trzech wariantów, jednocześnie wykreślając przesłankę „alternatywności”, a także zrezygnowano z obowiązku uzasadnienia każdego z nich. Dodatkowo określono, że wskazanie wariantu najkorzystniejszego dla środowiska (wykreślono przesłankę „racjonalności”) powinno być wynikiem porównania oddziaływań analizowanych wariantów na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 6a u.o.o.ś.

Na dalszym etapie procesu legislacyjnego w wyniku przeprowadzonych konsultacji publicznych projektodawca częściowo uwzględnił uwagi składane przez organizacje pozarządowe. Organizacje wykazując wady proponowanego rozwiązania w kontekście funkcji, jaką pełni wariantowanie w procedurze OOŚ, a także jego sprzeczności z dyrektywą EIA, apelowały o niedokonywanie interwencji legislacyjnej w tym zakresie i pozostawienie przepisu bez zmian (Załącznik nr 1 do raportu z konsultacji: 10–12).

¹³ Protokoły z posiedzeń zostały udostępnione autorowi w trybie dostępu do informacji publicznej.

¹⁴ Procedura ta ma miejsce na etapie wydawania zezwolenia na inwestycje. W ramach tych postępowań przepisy nie pozwalają na odstępianie od obowiązku wariantowania przedsięwzięcia. To jednak stanowi zakresowo inną problematykę niż ta analizowana w artykule. Por. rozdział 4 u.o.o.ś.

Rok po przeprowadzonych konsultacjach publicznych, w maju 2023 r., projekt został skierowany do Sejmu¹⁵. Zawierał on ponownie zmienioną propozycję treści art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.s., która ostatecznie została przyjęta przez prawodawcę. Zgodnie z jego zmodyfikowaną treścią raport OOS powinien zawierać „opis wariantów przedsięwzięcia uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania na środowisko, ze wskazaniem wariantu wybranego do realizacji, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska; racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska może być tożsamy z wariantem wybranym do realizacji albo racjonalnym wariantem alternatywnym”.

W wyniku zmiany przywrócono przesłankę „alternatywności” oraz ostatecznie zrezygnowano z wymogu uzasadnienia dla każdego opracowanego wariantu. Co istotne, w wyniku modyfikacji ustalono, że aktualnie w raporcie OOS należy obligatoryjnie uwzględnić co najmniej dwa warianty, w tym racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska, który może być tożsamy z wariantem preferowanym przez wnioskodawcę lub racjonalnym wariantem alternatywnym.

Zatem minimalny wymóg przedstawienia jedynie dwóch wariantów istotnie ogranicza efektywność wariantowania w procedurze OOS, w tym skorzystanie przez organ z omawianego wcześniej trybu z art. 81 ust.1 u.o.o.s. Z perspektywy inwestora trudno oczekiwać dobrowolnego opracowania dodatkowych wariantów¹⁶. Dotyczy to szczególnie trzeciego wariantu, który umożliwiając utworzenie „siatki porównawczej”, mógłby kompleksowo ukazać korzyści środowiskowe, społeczne i ekonomiczne, zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju. Taki wariant stanowiłby optymalną podstawę dla dyskusji z różnymi interesariuszami, zwłaszcza w przypadku wystąpienia silnego konfliktu społecznego popartego merytorycznymi argumentami. Zmiana treści przepisu doprowadziła zatem do istotnego obniżenia efektywności wariantowania, przez co inwestorzy będą dysponować większą swobodą w uznaniu za najkorzystniejszy takiego wariantu, który co prawda formalnie spełnia wymagania ustawy, jednak może nie ujawniać optymalnych dla środowiska i społeczeństwa rozwiązań. Z kolei organ w tej sytuacji będzie musiał zweryfikować, czy w konkretnym stanie faktycznym wariant preferowany przez inwestora lub racjonalny wariant alternatywny można uznać za racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska. Wiąże się to jednak z koniecznością wykazania konkretnych okoliczności oraz przejęcia przez organ części obowiązków inwestora w tym zakresie. Uwzględniając ograniczone zasoby organu, zwłaszcza

¹⁵ Należy zwrócić uwagę, że objętość projektu w wersji z maja 2023 r. przekazanego do prac Sejmu (druk nr 3304) była ponad dwa razy większa niż przedstawiony w ramach RCL do konsultacji publicznych projekt w wersji z maja 2022 r. (nr z wykazu UD375).

¹⁶ Oczywiście nie oznacza to, że nie znajdują się tacy inwestorzy, którzy dostrzegają istotę wariantowania i przedstawiają rzetelne alternatywy, wykraczając poza minimalne wymagania proceduralne.

na poziomie jednostek samorządu terytorialnego, jest to mało prawdopodobne, tym bardziej że obowiązek opracowania raportu OOS spoczywa na inwestorze.

5. Ingerencja w już toczące się procedury OOS

Na koniec analizy procesu stanowienia prawa warto zwrócić uwagę na dodatkową okoliczność. W toku prac sejmowej KOSZNiL do projektu dodano przepis intertemporalny (art. 15 ust. 1 nowelizacji z 2023), zgodnie z którym przepis wprowadzający nowe – obniżone standardy wariantowania stosuje się także do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie nowelizacji z 2023. Można jedynie domniemywać, że motywem dla wprowadzenia takiego przepisu przejściowego mogło być jakieś problematyczne przedsięwzięcie (być może nawet jednostkowe), które wówczas było poddawane procedurze OOS. Niestety skutek tego przepisu promieniuje także na wszystkie inne przedsięwzięcia będące w toku procedowania w kraju, co w efekcie może negatywnie wpłynąć na prawidłowość rozstrzygnięć zapadających zarówno w postępowaniach administracyjnych, jak i sądownoadministracyjnych. Ilustracją praktycznych konsekwencji omawianego przepisu przejściowego może być sytuacja, w której organ administracji – w postępowaniu wszczętym jeszcze przed wejściem w życie nowelizacji – wezwał inwestora do uzupełnienia raportu OOS o dodatkowy, trzeci wariant inwestycji, tj. racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska, odrębny od wariantu inwestorskiego. Przed nowelizacją z 2023 takie wezwania znajdowały uzasadnienie w brzmieniu art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.s. Zastosowanie w toku takiego postępowania nowych przepisów – na podstawie dodanego w trakcie procesu legislacyjnego przepisu intertemporalnego – może prowadzić do niepewności co do właściwego stanu prawnego, zwłaszcza w sytuacjach, gdy strony postępowania oraz organy administracji nie mają wystarczającej wiedzy o zakresie i skutkach zmian legislacyjnych. Mimo upływu prawie dwóch lat od przyjętej nowelizacji postępowania administracyjne w sprawie wydania decyzji środowiskowej nierzadko toczą się wiele lat (np. z uwagi na zawieszenie postępowania przez inwestora bądź na skutek uchylecia decyzji w trybie odwoławczym), zatem ten problem należy traktować jako aktualny i realny.

6. Podsumowanie

Przedstawiona analiza wykazała, że zmiany w przepisach art. 81 ust. 1 oraz art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.s. negatywnie wpłynęły na efektywność wariantowania w procedurze OOS. Z jednej strony istotnie ograniczono kompetencje organu w wyborze innego wariantu poprzez konieczność wykazania braku możliwości realizacji przedsięwzięcia w wariantcie proponowanym przez inwestora. Z dru-

giej strony nawet w przypadku wykazania tej przesłanki przepis ogranicza wybór pozostałych wariantów do tych określonych w art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.o.ś. W konsekwencji z uwagi na zredukowanie przez prawodawcę obligatoryjnej w raporcie OOŚ liczby wariantów – z trzech do dwóch – potencjalny wybór innego wariantu w praktyce będzie ograniczony jedynie do racjonalnego wariantu alternatywnego, a to z uwagi na możliwość utożsamienia racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska z wariantem proponowanym przez inwestora bądź racjonalnym wariantem alternatywnym. Ograniczenie liczby wariantów w raporcie OOŚ do dwóch pozbawia organ możliwości zastosowania kompleksowej „siatki porównawczej” jako koncepcji wspierającej efektywność wariantowania w procedurze OOŚ, wykształconej w orzecznictwie sądów administracyjnych jako element wspierający systemową wykładnię przepisów. W efekcie utrudnione będzie rzetelne rozważenie realizacji celu inwestycji, uwzględniające korzyści środowiskowe, społeczne i ekonomiczne, a także identyfikacja ewentualnej pozorności wariantowania.

Pożądaną przez prawodawcę usprawnianie nie powinno polegać na demonatażu fundamentów procedury OOŚ, do których należy zaliczyć wariantowanie. Aby procedura OOŚ efektywnie wspierała ochronę środowiska oraz integrowała SDGs, konieczne jest zapewnienie i prawidłowe funkcjonowanie narzędzi umożliwiających realizację jej założeń. Powinny one umożliwiać organom elastyczne reagowanie na problemy zidentyfikowane w toku postępowania, zapewniając rzeczywistą partycypację społeczną. W procesie podejmowania DŚU organ powinien mieć możliwość określenia optymalnych uwarunkowań środowiskowych dla planowanego przedsięwzięcia, w tym wskazania wariantu innego niż preferowany przez inwestora, jeśli jest to uzasadnione w konkretnym stanie faktycznym. Obecne przepisy istotnie ograniczają tę możliwość, co może sprzyjać eskalacji konfliktów społecznych zamiast je minimalizować.

Wykaz skrótów

DŚU – decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.

u.o.o.ś. lub ustawa ocenowa – 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.

Bibliografia

Akty prawne

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

- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47.
- Konwencja Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Aarhus, 25 czerwca 1998, Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706.
- Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Espoo, 25 lutego 1991 r., Dz.U. z 2003 r. Nr 96, poz. 898.
- Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. Dz.U. L 175, 5.7.1985, s. 40–48. Zmieniona m.in. dyrektywą 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r. Dz.U. L 73, 14.3.1997, s. 5–15 oraz dyrektywą 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. Dz.U. L 156, 25.6.2003, s. 17–25.
- Dyrektywa 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.U. L 26, 28.1.2012, s. 1–21. Znowelizowana dyrektywą 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. Dz.U. L 124, 25.4.2014, s. 1–18.
- Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2023 poz. 1890
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019 poz. 1712.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska ustawa z 27.4.2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2024 r. poz. 54 t.j.
- 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.2024.1112 t.j.

Orzecznictwo

- Wyrok WSA w Białymstoku z 19.09.2013 r., II SA/Bk 135/13. Dostęp: 04.01.2025. LEX nr 1530966.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 7.06.2018 r., IV SA/Po 343/18. Dostęp: 04.01.2025. LEX nr 2521516.
- Wyrok NSA z 21.02.2018 r., II OSK 1871/17. Dostęp: 04.01.2025. LEX nr 2469222.
- Wyrok NSA z 23.01.2019 r., II OSK 3147/18. Dostęp: 04.01.2025. LEX nr 2646242
- Wyrok NSA z 19.03.2019 r., II OSK 1092/17. Dostęp: 04.01.2025. LEX nr 2646682.
- Wyrok NSA z 19.11.2019 r., II OSK 3321/17. Dostęp: 04.01.2025. LEX nr 2761349.
- Wyrok NSA z 10.06.2020 r., II OSK 3873/19. Dostęp: 04.01.2025. LEX nr 3039257.
- Wyrok NSA z 20.04.2021 r., III OSK 376/21. Dostęp: 04.01.2025. LEX nr 3178672.
- Wyrok NSA z 14.02.2023 r., III OSK 2926/22. Dostęp: 04.01.2025. LEX nr 3600045.

Opracowania

- Behnke, Michał. 2010. Analiza wariantowa jako przesłanka wskazania wariantu innego niż proponowany przez inwestora lub odmowy wydania decyzji środowiskowej. W: *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, (red.) Marcin Pchałek i Bartosz Rakoczy, 63–72. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Bukowski, Zbigniew. 2010. *Postępowanie administracyjne w sprawach z zakresu ocen oddziaływania na środowisko*. Toruń–Włocławek: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Bukowski, Zbigniew. 2008. W: Janina Ciechanowicz-McLean, Zbigniew Bukowski i Bartosz Rakoczy. *Prawo ochrony środowiska: komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze „LexisNexis”.
- Caro-Gonzalez, Ana L., Andreea Nita, Javier Toro, and Montserrat Zamorano. 2023. From Procedural to Transformative: A Review of the Evolution of Effectiveness in EIA. *Environmental Impact Assessment Review* 103 (2023) 107256: 1–15. DOI: 10.1016/j.eiar.2023.107256.
- Dobrowolski, Grzegorz. 2011. *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Fischer, Thomas B, Alberto Fonseca, Gesa Geißler, Urmila Jha-Thakur, Francois Retief, Reece Alberts, and Alexandra Jiricka-Pürner. 2023. Simplification of Environmental and Other Impact Assessments – Results from an International Online Survey. *Impact Assessment and Project Appraisal* 41(3): 181–89. DOI: 10.1080/14615517.2023.2198839.
- Geneletti, Davide. 2014. Integration of Impact Assessment Types Improves Consideration of Alternatives. *Impact Assessment and Project Appraisal* 32(1): 17–18. DOI: 10.1080/14615517.2013.872846.
- Gizbert-Studnicki, Tomasz. 1989. Konflikt dóbr i kolizja norm. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 51(1): 1–15
- Grudzińska, Izabela i Zarzecka Joanna. 2011. *Zmiany w postępowaniach administracyjnych w sprawach ocen oddziaływania na środowisko*. Warszawa: Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska.
- Hanna, Kevin and Arnold, Lauren. 2022. An introduction to Environmental Impact Assessment. W: *Routledge Handbook of Environmental Impact Assessment*, (red.) Kevin Hanna, 3–21. London–New York 2022: Routledge.
- Haładyj, Anna, Katarzyna Tokarczyk-Dorociak and Łukasz Szkudlarek. 2023. Is There Any EIA Simplification? Reflections on Procedural Aspects of the Polish System. *Impact Assessment and Project Appraisal* 41(3): 223–227. DOI: 10.1080/14615517.2023.2192595.
- Haładyj, Anna. 2020. Are Polish Eia Experts Still „Competent”? Remarks On The Evolution Of The Provisions Regarding Practitioners Involved In The Preparation Of Environmental Impact Assessment Reports. *Krytyka Prawa. Niezależne Studia Nad Prawem* 12(1): 97–114. DOI:10.7206/kp.2080-1084.364.
- Jendrośka, Jerzy. 2024. The substantive right to environment and the procedural environmental rights under the Aarhus Convention – Part II. *The Opole Studies in Administration and Law* 22(2): 43–83. <https://doi.org/10.25167/osap.5633>.

- Kørnøv, Lone and Lyhne, Ivar. 2023. Unfolding simplification beyond drawbacks: types and reasoning for simplifying environmental assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal* 41(3): 228–232, DOI: 10.1080/14615517.2023.2193914.
- Krystek, Jacek Joachim. 2021. Wariantowanie Skalą przedsięwzięcia. Glosa do Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 Stycznia 2019 r., II OSK 3147/18. *Studia Prawnicze KUL* (3): 249–58. DOI: 10.31743/sp.9701.
- Lone, Kørnøv, Ivar Lyhne, and Juanita Gallego Davila. 2020. Linking the UN SDGs and environmental assessment: Towards a conceptual framework. *Environmental Impact Assessment Review* 85, 106463: 1–9. DOI:10.1016/j.eiar.2020.106463.
- McCold, L.N., and Saulsbury J.W. 1998. Defining the no-action alternative for national environmental policy act analyses of continuing actions. *Environmental Impact Assessment Review* 18(1): 15–37. DOI:10.1016/s0195-9255(97)00062-0.
- Morgan, R.K. 2012. Environmental impact assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal* 30(1): 5–14. DOI: 10.1080/14615517.2012.661557.
- Otawski, Piotr. 2024. W: Arkadiusz Despot-Mładanowicz, Joanna Filipowicz, Tomasz Filipowicz, Wojciech Jacyno, Artur Kosicki, Dominik Kościuk, Artur Modrzejewski, Piotr Otawski, Alicja Plucińska-Filipowicz, Joanna Rewkowska, Mirosław Wincenciak i Katarzyna Wincenciak-Pruszczyńska. *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz. 3 wydanie*. Warszawa: C.H. Beck.
- Pchałek, Marcin, and Michał Behnke. 2009. *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE*. Warszawa: C.H. Beck.
- Rakoczy, Bartosz. 2010. *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.
- Stelmasiak, Jerzy. 2015. *Wybrane problemy orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie ochrony środowiska*. W: *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, (red.) Piotr Korzeniowski, 123–145. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Urban, Sergiusz. 2023. The Environmental Impact Assessment and military conflicts – an outline of the problem area. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 21(2): 211–222. DOI: 10.25167/osap.5070.

Źródła internetowe

- Council on Environmental Quality. Removal of National Environmental Policy Act Implementing Regulations. Federal Register, 25 February 2025. Dostęp: 31.03.2025. <https://www.federalregister.gov/documents/2025/02/25/2025-03014/removal-of-national-environmental-policy-act-implementing-regulations>.
- Council on Environmental Quality Government Site. Dostęp: 31.03.2025. <https://ceq.doe.gov/>.
- Federal Agency NEPA Implementing Procedures 2023. Dostęp: 31.03.2025. <https://ceq.doe.gov/docs/laws-regulations/Federal-Agency-NEPA-Implementing-Procedures-2023-01-27.pdf>.

- Komisja Europejska. Wytyczne dotyczące przygotowania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (dyrektywa 2011/92/UE zmieniona dyrektywą 2014/52/UE). Dostęp: 24.11.2024. <https://www.gov.pl/attachment/0ee9c57f-240a-4578-a120-df5104a7c2b0>.
- Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA). 2025. Introduction; Worldmap of EIA/SEA legislation. Dostęp: 25.01.2025. <https://www.eia.nl/en/topics/esia-sea/introduction2>.
- United Nations (ONZ). 2025. The Sustainable Development Goals. Dostęp: 25.01.2025. <https://sdgs.un.org/goals>.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw. 2019. Druk sejmowy nr 3616. Dostęp: 10.10.2024. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/EC678E-E54DA93D75C1258434004661CF/%24File/3616-uzas.DOCX>.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw. 2023. Druk sejmowy nr 3304. Dostęp: 10.10.2024. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/C8AA69FC73FB631AC12589BB004AB990/%24File/3304-uzas.docx>.
- Załącznik nr 1 do raportu z konsultacji. 2022. Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (UD375). Dostęp: 12.10.2024. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12359854/12880366/dokument599628.docx>.

Pozostałe nieopublikowane źródła

- Zestawienie propozycji usprawnień procesu inwestycyjnego zaproponowanych przez resorty, które uzyskały pozytywną rekomendację Zespołu – Zestawienie z dn. 5.05.2021 r. do protokołu nr 2. 2021.

Volume 23, Issue 1

June 2025

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2025-04-02
accepted 2025-05-26
published online 2025-06-30



Geoankieta jako forma konsultacji społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Geo-survey as a form of public consultation in spatial planning and development

EMILIA GULIŃSKA

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego
ORCID: 0000-0002-1106-5067, e.gulinska@urad.edu.pl

Citation: Gulińska, Emilia. 2025. Geoankieta jako forma konsultacji społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(1): 35–47. DOI: 10.25167/osap.5822

Abstract: The present study is devoted to the issue of use of geo-survey as a tool of public participation in the process of creating spatial planning acts. It is founded on the statement that geo-survey as a tool of electronic public participation offers an innovative and effective solution to support the process of spatial planning, in this way enabling inclusion of residents in decision-making activities through interactive acquisition of spatial data. Consequently, it promotes the principles of democratisation, transparency and inclusiveness in public administration. The question arises how the geo-survey implements the idea of electronic public participation and what benefits and limitations arise from the use of the analysed tool in the administrative practice. Accordingly, the goal of this paper is to present the geo-survey as a modern form of public consultation in spatial planning and development. The author aims to discuss the essence, use and importance of the geo-questionnaire as a tool for electronic public participation, enabling collection of spatial data from citizens. She also attempts to assess the effectiveness of this tool in the context of enhancing social dialogue and increasing the transparency and efficiency of planning processes. The considerations in the paper are important for legal sciences, as they contribute to the development of research on the interaction of law with modern technologies, including the instrument of e-administration and e-participation. Application of the geo-questionnaire in planning and spatial development process shows a new dimension of public consultation based on

the use of information and communication technologies and spatial information systems. The paper uses a dogmatic-legal method.

Keywords: geo-survey, public consultation, electronic public participation, information technology

Abstrakt: Niniejsze opracowanie poświęcone jest problematyce wykorzystania geoankiety jako narzędzia partycypacji społecznej w procesie tworzenia aktów planowania przestrzennego. Teza pracy opiera się na stwierdzeniu, że geoankieta jako narzędzie elektronicznej partycypacji społecznej stanowi innowacyjne i efektywne rozwiązanie wspierające proces planowania przestrzennego, umożliwiając włączenie mieszkańców w działania decyzyjne poprzez interaktywne pozyskiwanie danych przestrzennych, co w konsekwencji sprzyja realizacji zasad demokratyzacji, przejrzystości i inkluzywności w administracji publicznej. Powstaje pytanie, w jaki sposób geoankieta realizuje ideę elektronicznej partycypacji społecznej oraz jakie korzyści i ograniczenia wynikają z zastosowania analizowanego narzędzia w praktyce administracyjnej. Celem artykułu jest ukazanie geoankiety jako nowoczesnej formy konsultacji społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Autorka zmierza do przedstawienia istoty, zastosowania oraz znaczenia geoankiety jako narzędzia elektronicznej partycypacji społecznej, umożliwiającej pozyskiwanie danych przestrzennych od obywateli. Artykuł podejmuje próbę oceny skuteczności tego narzędzia w kontekście wzmocnienia dialogu społecznego oraz zwiększenia transparentności i efektywności procesów planistycznych. Rozważania zawarte w pracy mają istotne znaczenie dla nauk prawnych, ponieważ przyczyniają się do rozwoju badań nad interakcją prawa z nowoczesnymi technologiami, w tym instrumentami e-administracji i e-partycypacji. Zastosowanie geoankiety w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego ukazuje nowy wymiar konsultacji społecznych, oparty na wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych i przestrzennych systemów informacji. W pracy zastosowano metodę dogmatyczno-prawną.

Słowa kluczowe: geoankieta, konsultacje społeczne, elektroniczna partycypacja społeczna, technologie informatyczne

1. Wprowadzenie

Partycypacja społeczna w procedurze planowania przestrzennego obejmuje umożliwienie jej uczestnikom udziału w procedurze uchwalania aktów planowania przestrzennego, takich jak: plan ogólny gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uchwała ustalająca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, audyt krajobrazowy oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa (Błażewski 2023: 79). Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2007 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polega ona na umożliwieniu interesariuszom planowania i za-

gospodarowania przestrzennego udziału w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, w tym wypowiedania się, składania wniosków lub uczestnictwa w konsultacjach społecznych, poznaniu potrzeb, zebraniu stanowisk i pomysłów interesariuszy dotyczących polityki przestrzennej oraz prowadzeniu działań edukacyjnych i informacyjnych o istocie, celach i zasadach planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak również inicjowaniu, umożliwianiu i wspieraniu działań służących rozwijaniu dialogu między interesariuszami w ramach kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej oraz zwiększaniu udziału interesariuszy w kształtowaniu i prowadzeniu polityki przestrzennej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm., art. 8e). Celem artykułu jest ukazanie geoankiety jako nowoczesnej formy konsultacji społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Autorka zmierza do przedstawienia istoty, zastosowania oraz znaczenia geoankiety jako narzędzia elektronicznej partycypacji społecznej, umożliwiającej pozyskiwanie danych przestrzennych od obywateli. Artykuł podejmuje próbę oceny skuteczności tego narzędzia w kontekście wzmocnienia dialogu społecznego oraz zwiększenia transparentności i efektywności procesów planistycznych.

2. Konsultacje społeczne w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Planowanie partycypacyjne to zbiór procesów, które za pośrednictwem różnych grup i dążeń współdziałają ze sobą w celu uzgodnienia programu i jego warunków (Ostad-Ali-Askari i in. 2021: 178). Konsultacje społeczne są instytucją demokracji bezpośredniej, polegającą na wyrażeniu przez członków zbiorowości opinii na temat przedstawionego im zagadnienia oraz jedną z metod dialogu obywatelskiego. Jest to proces informowania i zasięgania opinii obywateli podczas podejmowania najważniejszych decyzji dotyczących aktów prawnych, planowanych inwestycji oraz innych istotnych przedsięwzięć (Śwital 2018: 98). Oznaczają one dwustronny proces komunikowania, dzięki któremu organy administracji zdobywają od mieszkańców informacje dotyczące proponowanych przez nią rozwiązań, mieszkańcy zaś otrzymują od tych organów wiedzę o kształcie i rozmiarze planowanych przez nie przedsięwzięć. Proces ten nie zawsze jednak prowadzi do osiągnięcia konsensusu, przez co nie stanowi formy współdecydowania. Konsultacje społeczne są ponadto wyrazem partycypacji obywateli w podejmowaniu decyzji publicznych we własnej wspólnocie (Śwital 2019: 182–183). Celem konsultacji społecznych jest wspomaganie podmiotu zobowiązanego do wydania rozstrzygnięcia poprzez dostarczenie decydentowi wiedzy specjalistycznej lub opinii osób bezpośrednio zainteresowanych treścią rozstrzygnięcia. Konsultacja stanowi instrument uzgadniania sprzecznych in-

teresów, a więc służy rozwiązywaniu konfliktów, jest to forma współdziałania zainteresowanych w procesie podejmowania decyzji i obarczania ich pewnym zakresem odpowiedzialności (Gulińska 2019: 36).

Do form konsultacji społecznych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy zaliczyć: zbieranie uwag, spotkania otwarte, panele eksperckie lub warsztaty poprzedzone prezentacją projektu aktu planowania przestrzennego, spotkania plenerowe lub spacer studyjne, zorganizowane na obszarze objętym aktem planowania przestrzennego, ankiety lub geoankiety, a także wywiady, prowadzenie punktu konsultacyjnego lub dyżury projektanta. Konsultacje społeczne w zakresie ankiet i geoankiet prowadzi się w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej. Konsultacje te można prowadzić przede wszystkim za pomocą formularzy udostępnionych przez organ sporządzający projekt aktu planowania przestrzennego w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu, a także w innej formie, jeżeli zostanie ona określona przez ten organ w ogłoszeniu o rozpoczęciu konsultacji społecznych (Olzacki 2024: 146 i 149–150). Zgodnie z art. 8e ust. 2 u.p.z.p. do grona interesariuszy biorących udział w konsultacjach społecznych zalicza się: osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, organy władzy publicznej oraz jednostki pomocnicze gminy, jak również organy doradcze i konsultacyjne gminy (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm., art. 8i ust. 2). Warto podkreślić, że tam, gdzie występuje kapitał społeczny, ludzie mają tendencję do zaufania i chętniej ze sobą współpracują. Warto też podkreślić, że osoby o podobnym pochodzeniu społecznym częściej angażują się w działania, co sprzyja budowaniu wzajemnego zaufania podczas podejmowania decyzji (Alhassan, 2025: 8–9).

3. Istota elektronicznej partycypacji społecznej

Pojęcie elektronicznej partycypacji odnosi się do wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych przez społeczeństwo i rząd do interakcji, tworzenia przestrzeni i nowych możliwości współpracy oraz wpływania na decyzje publiczne. Obejmuje ona nie tylko wykorzystywanie technologii informacyjno-komunikacyjnych do wdrażania informacji i zarządzania projektami, ale także ułatwianie przejścia rządu na zarządzanie skoncentrowane na społeczeństwie w celu wzmocnienia pozycji obywateli. Wskaźnik e-uczestnictwa ocenia się za pomocą trzypunktowej skali, która rozróżnia dostarczanie informacji, konsultacje i decyzje oraz mierzy wykorzystanie sieci społecznościowych, grup dyskusyjnych, blogów, sondaży, ankiet i innych interaktywnych narzędzi.

dzi ułatwiających zaangażowanie. W szczególności: e-informacja (odnosi się do dostarczania informacji publicznych i dostępu do informacji dla obywateli), e-konsultacje (odnoszą się do udzielania porad i informacji zwrotnych społeczeństwu na różnych etapach polityki lub usług publicznych) oraz e-decyzja (odnosi się do przyznania obywatelom prawa do uczestniczenia w polityce oraz określania treści i metod usług) (Mao, i in. 2025: 475). W związku z powyższym przez termin elektronicznej partycypacji społecznej należy rozumieć zapewnienie obywatelom większej ilości e-informacji do podejmowania decyzji, promowanie e-konsultacji dla procesów uczestnictwa i deliberacji, jak również wzmacnianie podejmowania e-decyzji poprzez poprawę wpływu obywateli (Adnan, Ghazali, i Othman 2022: 3). Warto zaznaczyć, że e-partycypacja ma postać interakcji między sferą społeczeństwa obywatelskiego a formalną sferą polityki i administracji, zaś technologie informatyczne pośredniczą w tej interakcji. Rolą e-partycypacji jest umożliwienie obywatelom udziału w procesach podejmowania oddolnych, świadomych decyzji i podejmowania odpowiedzialności za decyzje w sprawach publicznych za pomocą narzędzi elektronicznych (Matczak, Mączka, i Milewicz 2015: 240–241). Zastosowanie technologii w tym obszarze jest znaczącym czynnikiem wzrostu partycypacji obywatelskiej w cyfrowym modelu zarządzania państwem oraz w promowaniu bardziej skutecznego społeczeństwa (Kapsa 2021: 41). Zdaniem G. Szpor społeczeństwo informacyjne to takie społeczeństwo, w którym większość aktywnych osób zajmuje się przetwarzaniem informacji, a narzędzia informatyczne wykorzystywane są szeroko także w związku z innymi formami aktywności obywatelskiej (Szpor 2007: 289). Formy te przybierają postać petycji elektronicznych, chatu, wirtualnego zebrania, e-panelu obywatelskiego, e-konsultacji społecznych, elektronicznej ankiety, geoankiety, geodyskusji, warsztatów elektronicznych. Metody te zaczynają zyskiwać na znaczeniu ze względu na brak konieczności przemieszczania się i powszechny dostęp do Internetu. Stają się one alternatywą do tradycyjnych form i technik konsultacji społecznych. Tego typu komunikacja jest możliwa z każdego urzędnika, które będzie posiadać dostęp do Internetu, obniża koszty działania administracji, niweluje problemy związane z organizacją wydarzeń stacjonarnych, a także może się przyczynić do zwiększenia zaangażowania społecznego w procesy partycypacyjne (Śwital 2023: 218).

Należy również zauważyć, że refleksja nad elektroniczną partycypacją w znacznej mierze wybiega w przyszłość i jest oparta na optymistycznej wizji, która koncentruje się na potencjalnych korzyściach płynących z technologii cyfrowych. W porównaniu z tradycyjnym uczestnictwem offline e-partycypacja została uznana za sposób na poszerzenie zaangażowania społecznego, zwiększenie zaufania, legitymizację procesów demokratycznych, poprawę jakości działań

politycznych. Jednak krytyczne opinie kwestionują skuteczność zaangażowania obywateli w kształtowanie i realizację usług publicznych. Ten sceptycyzm przypisuje się takim czynnikom, jak postrzegany brak wiedzy i doświadczenia obywateli oraz obawy dotyczące ograniczonej skuteczności w podejmowaniu decyzji. Do głównych problemów związanych z osiągnięciem efektywnego e-uczestnictwa należy zaliczyć: 1) brak legitymizacji dla decydentów – konsultacje obywatelskie nie są postrzegane jako rygorystyczne metody opinii publicznej, co prowadzi do pytań o ich wpływ na politykę; 2) brak zdolności i potrzeba specjalistycznej wiedzy – zarówno urzędnicy państwowi, jak i obywatele muszą posiadać nowe umiejętności, aby skutecznie wdrażać inicjatywę uczestnictwa obywateli; 3) wątpliwości dotyczące reprezentatywności, inkluzywności i równości – platformy cyfrowe mogą być stronnicze i mieć trudności z zachowaniem równowagi między różnymi modelami demokratycznymi i głosami w procesie podejmowania decyzji; 4) trudności we wdrażaniu procesów partycypacyjnych – późne konsultacje z interesariuszami i niejasne ścieżki dochodzenia do wyników polityki stwarzają ryzyko, że e-uczestnictwo będzie postrzegane jako symboliczne; 5) właściwość uczestnictwa na różnych etapach polityki – wpływ e-uczestnictwa różni się w zależności od etapu polityki, przy czym znaczący wpływ występuje głównie na etapie początkowym i końcowym; 6) ograniczone skupienie się na narzędziach i metodologiach – narzędzia głównie do interaktywnej komunikacji sugerują lukę w zbieraniu informacji na wczesnym etapie. Zróżnicowane postawy obywateli wobec narzędzi e-partycypacji zależą od projektu i funkcji narzędzia (Mariani, i in. 2024: 13, 19).

4. Geopartycypacja jako rodzaj partycypacji społecznej

Zmiany w pojmowaniu tego, jak powinny wyglądać procesy decyzyjne wpływające m.in. na kierunek planowania przestrzennego na wszystkich poziomach, sprawiły, że obecnie rola lokalnych społeczności jest coraz istotniejsza; bezpośredni użytkownicy przestrzeni publicznej powinni mieć prawo do zabierania głosu w tak ważnych kwestiach. Ogromna rola pojęcia „partycypacja społeczna” pokazuje zmiany w postrzeganiu charakteru udziału mieszkańców w dyskusjach, opracowaniu koncepcji i dokumentów i innych procesach decyzyjnych dotyczących wspólnie zamieszkiwanych przestrzeni. Partycypacja społeczna to proces, w wyniku którego mieszkańcy aktywnie uczestniczą w sprawach dla nich istotnych, dzielą się swoimi doświadczeniami oraz poglądami i wypracowują wspólny plan działania (Olszewski, Wiesza-czewska 2016: 192).

Geopartycypacja to pojęcie obejmujące wszelkie techniki partycypacji społecznej związane z tworzeniem zasobów wiedzy przestrzennej przy wykorzy-

staniu map cyfrowych lub urządzeń określających lokalizację. Wyróżniamy geopartycypację, która wykorzystuje GIS/Geoweb, oraz geopartycypację, polegającą na tworzeniu Geoweb. Ten pierwszy rodzaj obejmuje tradycyjne, czyli konsultacyjne metody zastosowania GIS, jak geoankiety, mapy interaktywne, służące pozyskiwaniu społecznych opinii na potrzeby konkretnego planu, strategii, w celu znalezienia odpowiedzi na konkretny problem planistyczny. Udział mieszkańców ma w tym przypadku charakter aktywny. PPGIS może przyczynić się do wzmocnienia układu top-down w planowaniu przestrzennym, gdyż są to metody projektowane i stosowane głównie przez władze i planistów, nie zaś oddolnie. Natomiast w drugiej kategorii geopartycypacji wyróżnić można metody aktywne i pasywne. Metody aktywne wykorzystywane są do pozyskiwania przez władze i planistów opinii i wiedzy od mieszkańców, ale nie w sposób ściśle ukierunkowany. Metody te umożliwiają dobrowolne tworzenie przez społeczność zasobów wiedzy przestrzennej dotyczącej tematów, które są dla niej istotne. Zaś pod pojęciem geopartycypacji pasywnej kryje się nieświadome i pośrednie uczestnictwo mieszkańców (Bednarska-Szczepańska 2020: 556–557). Zdaniem A. Augustyn wykorzystanie nowoczesnych technologii w procesach partycypacyjnych wymaga doboru odpowiedniej metody oraz zaplanowania całego procesu, łącznie z jego ewaluacją. Do najważniejszych metod, które mogą być wykorzystane w ramach tego typu przedsięwzięcia, należą: 1) ankiety online; 2) mapy interaktywne (mieszkańcy za pośrednictwem internetu zgłaszają na przygotowanej mapie problemy, pomysły na zmiany, lokalizację różnego typu punktów usługowych i innych; tworzenie map internetowych ma wiele zalet, m.in. relatywnie dobry dostęp, przejrzystość czy możliwość pracy nad danym zagadnieniem dużej liczby osób); 3) 21 Century Town Meeting – łączy w sobie głosowanie i deliberację, a jej zaletą jest m.in. to, że w konsultacjach prowadzonych tego typu metodą może brać udział nawet kilka tysięcy mieszkańców; nowoczesne technologie używane są tu przede wszystkim do celów moderacji i koordynowania pracy w mniejszych podgrupach); 4) konsultacje internetowe (konieczne jest stworzenie portalu lub dobrze funkcjonującej strony internetowej, np. podstrony urzędu miejskiego); 5) samorządowy informator SMS (zainteresowani mieszkańcy otrzymują informacje drogą SMS-ową); 6) wykorzystanie technik DT (*design thinking*) i grywalizacji do geopartycypacji społecznej w zakresie planowania rozwoju miasta (Augustyn 2020: 152–153). Warto także zaznaczyć, że za pomocą geopartycypacji możliwe jest prezentowanie potencjalnych zmian wprowadzanych w planach ogólnych oraz ich implikacji dla innych obszarów jednostki terytorialnej. Dodatkowo podejście takie umożliwia kreowanie smart rozwiązań, również w społecznościach lokalnych gmin wiejskich, co staje się koniecznością w świecie dynamicznego rozwoju (ICT) (Feltynowski 2024: 79).

5. Geoankieta – opracowanie, zastosowanie, korzyści oraz wyzwania

Geoankieta została wypracowana jako narzędzie na Uniwersytecie Aalto w Finlandii, gdzie stosowana jest przede wszystkim w obszarze planowania przestrzennego, percepcji przestrzeni, mobilności mieszkańców oraz szeroko pojętego badania cech jakościowych przestrzeni na podstawie doświadczeń mieszkańców. Stanowi ona istotny element metodyki SoftGIS. Pozwala respondentom na wskazywanie, charakterystykę, a także ocenę elementów przestrzeni (Bąkowska-Waldmann 2020: 93–94). Jak słusznie zauważa S. Hajduk, geoankieta polega na pozyskiwaniu informacji od użytkowników przestrzeni za pomocą kwestionariuszy umieszczonych na interaktywnych mapach, dzięki czemu respondenci mają możliwość oznaczenia na nich istotnych lokalizacji i odpowiadania na pytania dotyczące przestrzeni. Pozwala ona również na gromadzenie danych bezpośrednio połączonych z obiektami geograficznymi i danych bez odniesienia przestrzennego. Atrybuty przestrzenne są zbierane poprzez rysowanie na interaktywnej mapie obiektów wektorowych w formie punktów, linii i obszarów. Każdy obiekt geograficzny może być podłączony do zestawu pytań dotyczących jego lokalizacji. Inni uczestnicy nie mają dostępu do komentarzy umieszczonych na mapach. Geoankieta stosowana jest do: (1) zbierania informacji na temat społecznych preferencji dotyczących potrzeb i oczekiwań w zakresie zagospodarowania przestrzeni; (2) określania preferencji i zwyczajów transportowych, w tym dziennych ścieżek życia; (3) oceniania jakości i dostępności przestrzeni publicznych; (4) usprawniania i modernizowania infrastruktury komunalnej; (5) zbierania informacji na temat jakości życia (Hajduk 2021: 68–69). Głównym celem tej metody jest zebranie doświadczeń i wizji dotyczących danego obszaru oraz zidentyfikowanie i zrozumienie problemów na nim występujących (Gulińska 2024: 220). Zaletą geoankiety jest łączenie pytań ankietowych w formie tradycyjnych pytań z pytaniami odnoszącymi się do przestrzeni geograficznej, których odpowiedzi można umieszczać na mapie cyfrowej. Dzięki temu możliwe jest tworzenie wektorowej bazy danych, w której gromadzone są m.in. współrzędne geograficzne wprowadzanych danych przestrzennych. Inną zaletą geoankiety jest możliwość umieszczania przez respondentów opinii na temat dowolnego obiektu (Abramowicz 2022: 26). Jak zauważa P. Śwital, zastosowanie geoankiety umożliwia pozyskiwanie informacji, do których dostęp z wykorzystaniem tradycyjnego narzędzia byłby utrudniony, np. poprzez fizyczne dotarcie do respondentów lub potrzebę uzyskania kompleksowych informacji przestrzennych możliwych do zaznaczenia na mapie (Śwital 2023: 453–466). Na uwzględnienie zasługuje również pogląd E. Bąkowskiej-Waldmann, która stwierdza, że za pośrednictwem internetowej mapy stanowiącej główny element narzędzia

respondent może korzystać z trzech opcji rysowania obiektów: punktowego, liniowego lub poligonowego, w celu oznaczania miejsc, których dotyczy dane pytanie (np. lokalizacji miejsca zamieszkania, miejsc ważnych dla respondenta). Nanoszone elementy opatrzone są współrzędnymi geograficznymi i tworzą bazę danych zgromadzoną w formatach *shp* i *csv*. Dodatkowo oznaczając miejsca, ankietowany może zostać poproszony o udzielenie odpowiedzi na uzupełniające pytania związane z tym miejscem, dotyczące np. częstości odwiedzania, wykorzystywanego środka transportu oraz szczegółowych preferencji dotyczących zagospodarowania jakiegoś obszaru (Bąkowska-Waldmann 2020: 94).

Pytania do geoankiety powinny być konstruowane w ścisłej współpracy z odbiorcami jej wyników, takimi jak władze lokalne, urzędnicy, urbaniści, przedstawiciele mieszkańców danego miejsca, np. radni miejscy. Takie podejście pozwala na dokładne rozpoznanie potrzeb i oczekiwań odbiorców oraz dostosowanie geoankiety do celów dalszych analiz, np. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jako punkt wyjścia przygotowywana jest specyfikacja wdrożenia. Dokument ten zawiera planowany harmonogram wdrożenia, zasięg przestrzenny, tematykę, grupy docelowe i metody rekrutacji respondentów, odbiorców wyników, osoby współpracujące, formę/formy dostarczenia wyników i planowany sposób ich wykorzystania, potrzeby funkcjonalne i technologiczne narzędzia oraz cele badawczo-rozwojowe, które dane wdrożenie powinno zrealizować. Na podstawie tego dokumentu oraz konsultacji z partnerami zaproponowano treść geokwestionariusza do dalszych konsultacji w instytucjach, które mają otrzymać wyniki. Pytania w geokwestionariuszu powinny dotyczyć problemów istotnych z punktu widzenia przedmiotu konsultacji i pozyskiwać rzetelne informacje dla dalszych procesów urbanistycznych, tj. wyniki, które mogą być wykorzystane do dalszych analiz i formułowania konkretnych wniosków. Istotną kwestią jest zachowanie anonimowości przez respondentów, co jest jednym z prerogatyw demokracji cyfrowej. Geokwestionariusz przygotowywany jest najpierw w formie tekstowej, a następnie przekształcany do postaci cyfrowej, co wymaga autoryzacji administratora i dostępu do panelu konfiguracyjnego geokwestionariusza. Po wstępnych testach i zatwierdzeniu wersji internetowej geokwestionariusz jest udostępniany online respondentom (Bąkowska, i in. 2016: 41). Geoankieta może być wykorzystywana w procesach konsultacji społecznych dotyczących opracowań mających w całości bądź w części charakter przestrzenny. Może odgrywać ona szczególnie istotną rolę na wcześniejszych etapach prac projektowych, kiedy to zbierane są materiały diagnostyczne. Zastosowanie geoankiety jest również możliwe przy konsultacji gotowego projektu, jednak w takim przypadku więcej możliwości (w tym interakcja z projektantem oraz pomiędzy uczestnikami konsultacji) daje aplikacja geodyskusji (Kaczmarek [red.] 2018: 13). Jak zauważa P. Szarek-Iwaniuk, geo-

ankieta umożliwia prowadzenie szerokich konsultacji społecznych w dowolnym miejscu, dowolnym czasie, za pomocą dowolnego urządzenia elektronicznego mającego dostęp do Internetu, co sprzyja angażowaniu społeczności. W badaniach z wykorzystaniem geoankiety stosowane mogą być pytania zarówno przestrzenne, jak i nieprzestrzenne, w tym otwarte, zamknięte (jedno- oraz wielokrotnego wyboru), półotwarte (pytania zamknięte z możliwością wpisania własnej, innej od wymienionych, odpowiedzi), macierzowe, ze skalą Likerta itp. Nadrzędnym celem geoankiety jest jednak możliwość wskazywania odpowiedzi bezpośrednio na mapach. Uczestnik badania za pomocą punktów, linii i poligonów może zaznaczać trasy, miejsca, obszary. Ponadto, dzięki pytaniom pogłębionym, do wskazanych przez siebie obiektów geograficznych może udzielić dodatkowych odpowiedzi np. w kwestii problemów dotyczących wskazanego miejsca, propozycji rozwiązań, częstości odwiedzania miejsca, jakości przestrzeni (Szarek-Iwaniuk 2024: 81–82).

Do potencjalnych zalet zastosowania geoankiety i ich wyników w procesie projektowania, powtarzając za E. Bąkowską, należy zaliczyć: poznanie nowatorskich metod planowania partycypacyjnego, uzyskanie informacji od mieszkańców nt. cech fizycznych zagospodarowania obszaru, uzyskanie informacji od mieszkańców nt. percepcji danego obszaru, uzyskanie informacji nt. wizji kierunków przyszłego zagospodarowania danego obszaru oraz kształtowanie umiejętności tworzenia raportów z wyników badań geoankietowych, jak również umiejętności przenoszenia społecznych preferencji i potrzeb do projektu zagospodarowania przestrzennego (Bąkowska 2016: 151). Natomiast spośród głównych wyzwań w zakresie stosowania geoankiety należy wymienić: obciążenie pod względem demograficznym, obciążenie danych błędem przestrzennym pod względem adekwatności i precyzji, brak wystarczających kompetencji wśród organizatorów procesów do analizy danych i wykorzystania ich w procesie oraz obawy respondentów o rzeczywisty wpływ na proces planistyczny, jak również obawy organizatorów partycypacji społecznej przed przeładowaniem informacyjnym prowadzonych procesów i otwarciem procesów planowania na szerokie grono interesariuszy (Brudka 2019: 25).

6. Zakończenie

Podsumowując niniejsze rozważania, należy stwierdzić, że geoankieta, jako nowoczesna forma konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym, wyróżnia się na tle tradycyjnych metod wieloma pozytywnymi aspektami, które czynią ją szczególnie wartościowym narzędziem we współczesnym procesie partycypacyjnym. Jej największym atutem jest możliwość przypisywania odpowiedzi do konkretnych lokalizacji na mapie cyfrowej, co pozwala na uzyska-

nie precyzyjnych przestrzennie informacji. Dzięki temu możliwa jest diagnoza problemów oraz potrzeb mieszkańców w sposób znacznie bardziej szczegółowy niż w przypadku np. papierowych ankiet czy spotkań otwartych, gdzie opinie są często uogólnione i trudne do przypisania konkretnym obszarom. Z punktu widzenia nauk prawnych geoankieta przyczynia się do realizacji konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawa, jawności działania administracji oraz partycypacji społecznej. Wymaga to jednak dalszego doskonalenia ram prawnych, które umożliwią pełne i efektywne wykorzystanie narzędzi cyfrowych w procedurach planistycznych. Geoankieta może odegrać kluczową rolę w rozwoju tzw. smart governance, łącząc elementy prawa, technologii i dialogu obywatelskiego w nowoczesnym zarządzaniu przestrzenią publiczną.

Wykaz skrótów

u.p.z.p – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
ICT – technologia informacyjno-komunikacyjna
PPGIS – partycypacyjny system informacji geograficznej

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1130 ze zm.

Opracowania

- Abramowicz, Dawid. 2022. *Partycypacja a edukacja geograficzna. Znaczenie Partycypacyjnych Systemów Informacji Geograficznej w organizowaniu zajęć terenowych – przykład Poznania*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Adnan, Mohammed, Masitah Ghazali, i Nur Zuraifah Syazrah Othman. 2022. E-participation within the context of e-government initiatives: A comprehensive systematic review. *Telematics and Informatics Reports* 8: 1–18.
- Alhassan, Alhassan Yakubu. 2025. Rethinking participation in urban planning: Analytical and practical contributions of social network analysis. *Frontiers in Urban and Rural Planning* 3(1): 1–17.
- Augustyn, Anna. 2020. *Zrównoważony rozwój miast w świetle idei smart city*. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Bąkowska-Waldmann, Edyta. 2020. Partycypacyjne systemy informacji geograficznej (PPGIS) w procesach decyzyjnych w gospodarce przestrzennej. Rozprawa doktorska, <https://repozytorium.amu.edu.pl/items/294acd3b-c83c-406d-bba2-c33279395af2>.

- Bąkowska, Edyta, Tomasz Kaczmarek, Piotr Jankowski, i in. 2016. Geo-questionnaire in urban planning – preliminary results of the experimental application in Poland. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna* 35: 37–54.
- Bąkowska, Edyta. 2016. Zastosowanie metody projektu wykorzystującej narzędzia PPGIS w procesie kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna. *Biuletyn Komitetu Przemysłowego Zagospodarowania Kraju PAN* 260: 145–156.
- Bednarska-Szczepeńska, Maria. 2020. Współczesne podejścia do uczestnictwa społeczności lokalnej w planowaniu przestrzeni w literaturze naukowej. *Przegląd Geograficzny* 4: 543–567.
- Błażewski, Maciej. 2023. Partycypacja społeczna w procedurze planowania przestrzennego. *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis* 12(2): 77–87.
- Brudka, Cezary. 2019. Geoankieta jako wsparcie decyzyjne w procesach planistycznych na przykładzie rozbudowy systemu roweru publicznego w Poznaniu w 2019 roku. Praca magisterska, https://www.researchgate.net/publication/338954572_Geoankieta_jako_wsparcie_decyzyjne_w_procesach_planistycznych_na_przykladzie_rozbudowy_systemu_roweru_publicznego_w_Poznaniu_w_2019_roku.
- Feltynowski, Marcin. 2024. Społeczne zaangażowanie w planowaniu przestrzennym gmin wiejskich – stan obecny, nowe wyzwania i perspektywy. *Wież i Rolnictwo* 2(203): 65–83.
- Gulińska, Emilia. 2019. *Konsultacje społeczne jako instrument partycypacji społecznej na przykładzie Gminy i Miasta Radom*. Radom: Instytut Naukowo-Wydawniczy Spatium.
- Gulińska, Emilia. 2024. *Pobudzanie zaufania obywateli do organu władzy publicznej*. Radom: Sieć Badawcza Łukasiewicz – Instytut Technologii Eksploatacji.
- Hajduk, Sławomir. 2021. *Partycypacja społeczna w zarządzaniu przestrzennym*. Białystok: Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej.
- Kaczmarek, Tomasz (red.) 2018. *Zastosowanie aplikacji geoankiety i geodyskusji w partycypacyjnym planowaniu przestrzennym – dobre praktyki*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.
- Kapsa, Izabela. 2021. Elektroniczna partycypacja obywatelska jako przedmiot badań. *Polityka i Społeczeństwo* 1(19): 39–53.
- Koniuszewska, Ewa. 2024. Prawne uwarunkowania udziału mieszkańców gminy w konsultacjach społecznych w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego. *Studia Prawnoustrojowe* 64: 165–183.
- Mao, Zijun, Weiting Zhang, Qi Zou, i Wen Deng. 2025. The effects of e-participation on voice and accountability: are there differences between countries? *Information Technology for Development* 31(2): 473–98.
- Mariani, Ilaria, Marzia Mortati, Francesca Rizzo, i Aleksandro Deserti. 2024. *Design Thinking as a Strategic Approach to E-participation. From Current Barriers to Opportunities*. Cham: Springer Cham.
- Matczak, Piotr, Krzysztof Mączka, i Maciej Milewicz. 2015. E-partycypacja: zastosowania sondażu internetowego jako narzędzia partycypacyjnego. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1: 239–256.
- Olszewski, Robert, i Agnieszka Wieszaczewska. 2016. Geopartycypacja społeczna z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjnych. W: *Smart City. Informacja przestrzenna w zarządzaniu inteligentnym miastem*, (red.) Dariusz Gotlib, Robert Olszewski, 133–151. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

- Olzacki, Kamil. 2024. Komentarz do art. 8i. W: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, (red.) Jakub H. Szlachetko, Katarzyna Szlachetko, 123–130. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Ostad-Ali-Askari, Kaveh, Hossein Gholami, Shahide Dehghan, i Mohsen Ghane. 2021. The Role of Public Participation in Promoting Urban Planning. *American Journal of Engineering and Applied Sciences* 14(2): 177–184.
- Szarek-Iwaniuk, Patrycja. 2024. Partycypacja społeczna i Partycypacyjne Systemy Informacji Geograficznej w kształtowaniu przestrzeni. Rozprawa doktorska.
- Szpor, Grażyna. 2007. Urzędnicy w społeczeństwie informacyjnym. W: *Prawo administracyjne*, (red.) Zygmunt Niewiadomski, 455–470. Warszawa: LexisNexis.
- Śwital, Paweł. 2018. Konsultacje społeczne jako forma współuczestnictwa obywateli w działaniach administracji publicznej. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 16 (1): 97–106.
- Śwital, Paweł. 2019. *Gwarancje prawne udziału mieszkańców we współzarządzaniu gminą*. Radom: Instytut Naukowo-Wydawniczy Spatium.
- Śwital, Paweł. 2023. Prawne uwarunkowania włączenia osób z niepełnosprawnościami ruchowymi w procesy partycypacji społecznej w Polsce. *Biuletyn Stowarzyszenia Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa KUL* 18(20)1: 207–220.
- Śwital, Paweł. 2023. Różnorodne formy przeprowadzania konsultacji społecznych jako wzmacnianie udziału obywateli w procesach decyzyjnych. W: *Samorząd terytorialny jako forma upodmiotowienia społeczności lokalnych*, (red.) Bogdan Dolnicki, 453–466. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Volume 23, Issue 1
June 2025

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2025-03-24
accepted 2025-05-26
published online 2025-06-30



Criminal jurisdiction in outer space in multi-module space objects. An outline of the problem

Jurysdykcja karna w przestrzeni kosmicznej w wielomodułowych obiektach kosmicznych. Zarys problematyki

HUBERT HADAŁA

ORCID: 0009-0006-9120-662X, gvgv233@wp.pl

Citation: Hadała, Hubert. 2025. Criminal jurisdiction in outer space in multi-module space objects. Outline of the problem. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(1): 49–61. 10.25167/osap.5811

Abstract: This article is focused on criminal jurisdiction in space in relation to multi-modular objects launched into it. The purpose of the considerations is to present contentious situations in space that are lacking in adequate legal regulation and to propose possible solutions to the problem. The study of this aspect has a fundamental impact on the development of international space law and also allows for precise and, above all, effective enforcement. In his considerations, the author presents a methodology of classification of crimes in space and also indicates, by citing an exemplary situation based on the registration issue, that new multi-modular objects created by the amalgamation/merger of separately registered objects, may cause difficulties in the attribution of responsibility and enforcement of possible criminal acts. The paper uses comparative, deductive, historical-legal and individual case methods. The findings of the analyses confirm that the precision of defining certain aspects is insufficient and there are deficiencies occurring in the Registration Convention, which necessitates updating the Convention's provisions. Therefore, probably the most effective method is to use potentially optimal solutions focusing on the application of reasoning by analogy in the context of the laws in force on Earth, e.g. the Law of the Sea, the Antarctic Treaty.

Keywords: outer space, criminal jurisdiction, multi-modular objects, registration, liability

Abstrakt: Problematyka artykułu skupia się na jurysdykcji karnej w przestrzeni kosmicznej w odniesieniu do wielomodułowych obiektów wypuszczonych w przestrzeń kosmiczną. Celem podjętej tematyki jest wyodrębnienie sytuacji spornych w kosmosie, które nie mają odpowiedniego uregulowania prawnego i zaprezentowanie możliwych rozwiązań problemu. Badanie tego aspektu ma fundamentalny wpływ na rozwój międzynarodowego prawa kosmicznego, a także pozwala na precyzyjną i przede wszystkim skuteczną egzekucję. W swoich rozważaniach autor przedstawia metodykę klasyfikacji przestępstw w kosmosie, a także wskazuje, poprzez przytoczenie przykładowej sytuacji opierającej się na problematyce rejestracji, iż wielomodułowe obiekty powstałe w wyniku scalenia/fuzji osobno zarejestrowanych obiektów mogą powodować trudności z przypisaniem odpowiedzialności i egzekucją ewentualnych czynów zabronionych. W pracy zastosowano metodę komparatystyczną, dedukcyjną, historyczno-prawną i indywidualnych przypadków. Wynikiem przeprowadzonych analiz stwierdzono niewystarczającą precyzję definiowania pewnych aspektów oraz braki występujące przede wszystkim w konwencji o rejestracji w zakresie opisywanym w treści artykułu, co wyraża konieczność aktualizacji jej przepisów. W związku z tym prawdopodobnie najskuteczniejszą metodą jest zastosowanie poglądowych rozwiązań skupiających się na zastosowaniu wniosku przez analogię w kontekście przepisów obowiązujących na Ziemi tj. Prawo Morza, Traktat Antarktyczny.

Słowa kluczowe: przestrzeń kosmiczna, jurysdykcja karna, wielomodułowe obiekty, rejestracja, odpowiedzialność

1. Introduction

The issue of criminal jurisdiction in outer space raises many controversies, many questions, many doubts. This situation results from uncertainty regarding the classification of possible crimes, differences in reasoning by individual states, as well as imperfections in the regulations governing outer space. Individual sets of norms do not directly address the issue of criminal liability for prohibited acts or omissions, and moreover, they do not include any catalogue of sanctions that could resolve controversial situations. Due to the increasing human activity in outer space, new threats are emerging, which are not described at all or are described to a very limited extent in the available sources of international space law. A good example of the issue is the matter of registering objects launched into space. Due to the increasing technological progress in recent years, and especially in space technology, the aspect of creating multi-module objects as a result of the fusion of single objects is of particular importance. The existing solutions do not address this issue, therefore it is necessary to conduct appropriate research and analyses that could support finding a solution. However, it should be taken into account that currently any new solutions concerning space are implemented with a significant delay, or not implemented at all. In addition, projects often are quickly abandoned. Therefore, a much better option

may be to use available solutions found on Earth through a comparative and deductive interpretation.

2. The need for changes in international space law

The exploration of outer space, as well as of celestial bodies has been for many decades a kind of “one actor theatre”, where mainly individual highly-developed states held a monopoly over space activities (Grochalski, Szewczyk 2023: 32). Nowadays, increasingly, the aspect of activities goes beyond the typical framework of a single state. States, have enabled multi-actorism to occur, which is a kind of *signum temporis*. Nowadays we may observe a development in this regard: apart from states exploring space, there are also international organizations (Grochalski 2009: 295-311), individuals and legal entities who are present there with their objects.

The large number of manned space flights in the not so distant future would mean that people confined in cramped quarters for a significantly long period of time will experience many behavioral problems that may affect the crew (Ohmer 2019: 370). In this context, the principles contained in international space treaties and agreements become inadequate in many respects, as they do not provide a clear, exhaustive and often even legitimate set of norms delimiting the collision of state jurisdictions (Grochalski, Szewczyk 2023: 40).

This is primarily due to the fact that the initial space activities, as well as all intentions of exploration and exploitation, were carried out by the superpowers of the time (mainly the United States and the Soviet Union), through the establishment of space agencies acting on behalf of the governments of the states, such as the National Aeronautics and Space Administration (hereafter: NASA), the European Space Agency (hereafter: ESA), the United Nations Office for Outer Space Affairs (hereafter: UNOOSA), or the now defunct Soviet Space Program. Nevertheless, it should be noted that the text of Article VI of the 27 January 1967 Outer Space Treaty (hereafter: OST) states that both international organizations and the States Parties will be liable for violations of the OST. As to the nature of this liability, it is joint and several, so that both the States and the international organizations are jointly liable to the aggrieved State, but there is no rule in a multi-stakeholder situation relating to the “sharing” of liability, or execution-sanctions, resulting from the commission of wrongful acts, between the responsible States and international organizations (Kelemen 2023: 50).

3. The issue of criminal jurisdiction in outer space – an overview

The exercise of criminal jurisdiction in space in relation to states bearing responsibility for acts, and potentially other actors, faces a first fundamental

problem based on the fact that various types of legal disputes may arise in this vast space, spanning more than just penal issues. With regard to the key issues to the discussed subject, it would be appropriate to recall the position of S. Gorove who outlined crucial zones occurring in space in which crime may occur:

- 1) in the vacuum/abyss (outer space *sensu largo*);
- 2) on board a spacecraft, in a space laboratory or other such facility in space;
- 3) on a spacecraft or celestial body;
- 4) on a celestial body, but not on board, inside or outside an object (Gorove 1972: 313-323).

The concept of crime itself also requires clarification. In this aspect, it must be noted that it should not be limited solely to classical, occurring on Earth, prohibited acts against human life and health. This concept also covers acts concerning other spheres, e.g. economic (crime of extracting space resources), military (for example, placing and using nuclear weapons), or environmental (destruction of a space body or pollution of the space environment) (Soroka 2023: 71).

When classifying crimes in individual countries, an important element is that the diversity or discrepancy in the classification of offenses may lead to possible disputes between states at the stage of creating law, due to the lack of a uniform view regarding the qualification of prohibited acts. Even conventional and diverse definitions of crime do not always apply in relation to outer space. This state of affairs results primarily from the fact that the provisions defining incriminating acts are developed and enforced in a diverse manner in state legal systems (Lampkin, White 2023: 4).

A kind of concrete legislative action taking into account the difficulties outlined is the example of the 2022 action, in which the Canadian Parliament passed an amendment to the country's Criminal Code to enable prosecution of crimes committed on the Moon. This is in line with the previous legislation that extended its jurisdiction over criminal acts committed by Canadian astronauts during space travel to the International Space Station (Lampkin, White 2023: 4).

Liability on the International Space Station (hereafter: ISS) stems from the existing agreement called International Space Station Intergovernmental Agreement (hereafter: IGA), which was set out in the 1998. It was based on a system of criminal law that empowers a state to try its own offenders. In doing so, it should be noted that the provisions only apply to citizens of partner states covered by the intergovernmental agreement. Third-country citizens being on board the ISS are subject to the general rules of jurisdiction set out in Article

VIII of the OST. Accordingly, if such persons commit an offence on board the ISS, they are subject to the jurisdiction of the state that registered the space object in question. It should be emphasized that the IGA does not apply to anyone outside the ISS, as it does not cover persons who are not engaged “at any stage of the (space station) flight”. The above arrangement also applies to those who have temporarily descended from the ISS (White 2021: 351).

In terms of criminal jurisdiction, an element that needs to be taken into account is that application of different criminal codes to people who live and work in the same spatial environment seems inherently ‘inconvenient’, as some acts may simply not be defined as crimes occurring in the partner states. It is even more likely that the envisaged penalties may differ significantly. For example, if a Norwegian citizen goes berserk and kills the other five people on board the ISS (including one United States citizen) while they are gathered in a Russian module, the Russian Federation and all the victim partner states could claim jurisdiction precisely under the 1998 IGA (White 2021: 352).

4. Registration of multi-modular objects launched in space – a prescriptive approach

The issue of registering objects launched into space is extremely important today due to the rapid technological development and human pursuit of activities in space. Thanks to the inevitable creation of new ships, rockets, and shuttles that can transport humans into space, the probability of arising of controversial situations that cannot be resolved directly or even indirectly is increasing: the more manned objects visit outer space, the more creative solutions will occur. This will also raise other questions, one of the concerning the previously mentioned aspect of multi-module objects. Defining the problem accurately and finding a potential solution are essential not only for the development of international space law, but above all for resolving the issue of criminal jurisdiction and enforcement.

A characteristic element is that since the beginning of the 21st century the world has been confronted with a ground-breaking increase in the number of private companies specializing in space travel, e.g. PD Aerospace, Blue Origin or Sierra Space. The colonization of Mars is becoming an increasingly complex topic in debates. New, multi-modular spacecraft, or space objects, may become a reality in the future, entailing many new questions in terms of providing appropriate regulations. It should be noted that the first crucial, multi-module object operating in space to this day is the International Space Station which is regulated by the IGA of 1998. However, this set of articles refers strictly to the ISS (as well as to the partner states of the agreement and individual sources of

space law in terms of obligations and compliance). Therefore, it cannot be used as an example of solutions in the context of other multi-module objects. As a consequence the ISS does not have any real power to impose its legal will, leaving room for situations occurring outside its area. As a final result, the situation with regard to criminal jurisdiction in space becomes even more complicated.

After many years following the entry into force of the Convention on the Registration of Objects Launched into Outer Space, it is objectively appropriate (it seems) to assess the effectiveness of this international instrument, which is an important element for the global space governance. The main purpose of its creation was to provide a legal order that would be an effective response to the rapidly developing space activities of entities involved in the space sector (Jakhu, Jasani and McDowell 2018: 406).

The Convention requires registration of a “space object”, but its definition has not been adequately specified. It only indicates that the object “includes the components of a space object, as well as its launch vehicle and its parts.” Therefore, this concept is very broad (Jakhu, Jasani and McDowell 2018: 407). However, it is accepted on the basis of the assumptions of the Convention that this term should be understood as any physical or material object/device that is the work of man, regardless of its size, shape, composition and purpose (e.g. payloads, rockets, astronaut suits or satellites), and which has been launched into Earth orbit or beyond. In this sense, the term space object, as it has a broader scope, should also include multi-module objects (Jakhu, Jasani and McDowell 2018: 407). However, this is not, as it seems, clear to everyone. Some countries (such as the United States and France) interpret “space object” as including non-functional objects such as deserted/abandoned rocket stages and debris, while others (such as the Russian Federation) consider only payloads (Jakhu, Jasani and McDowell 2018: 407).

By reviewing the individual provisions contained in the Convention and making the appropriate interpretation, it can be concluded that registration applies to the launching state, or launching states, which, in accordance with the content of the preamble and the 1967 OST, have been assigned the status of an entity responsible for activities, including, by default, torts subject to potential criminal jurisdiction. On the basis of Article II which refers to the situation of several launching states, it is stated that “they shall jointly agree which of them shall register a given object in accordance with paragraph I of this article.” Therefore, no norm is included, that would resolve the consequential effects of possible unification of many modules registered separately by each “launching state”. The OST does indeed resolve the issue of liability in Articles VI-VIII. However, it also refers exclusively to the activities of each state separately (“States Parties to the Treaty”).

The issue of registration of a space object does not focus solely on the responsibility of the launching state either. In this matter, there are also other possibilities that are subject to certain difficulties in unambiguous assessment (and at the same time, they show the oversights occurring on the part of the Convention). In principle, every launching state has to register a ship or space object. But what if a state decides to deregister such an object for various reasons?

It would seem that due to the simple approach to the possibility of registering any space object, there should be no problems with deregistration. After all, this is an activity that does not have a timeless dimension and has the possibility of applying analogous solutions occurring on Earth in the context of the applicable law of the sea and air law, where both sea vessels and aircraft machines are subject to an appropriate registration system. However, this issue has not been resolved in any way in the Convention on registration, which due to the nature of the document itself is a somewhat absurd element that encourages reflection. The dependencies occurring in the case of sea vessels and aircraft machines may apply (almost in full extent) to ships or space objects. This results from the fact that many phenomena (based mainly on the technical and functional aspect) that could occur, are identical. Any used spacecraft may be destroyed at any time, not be subject to repair, replacement, or even theoretically be sold to another country, which also applies to sea vessels and aircraft machines in the same way. It is therefore difficult to find any divergent elements here (Grochalski 2022: 101-102). The option of removing from the register is also not a standard requiring precise definition of the methods of its implementation as well, especially since many registers on Earth are equipped with this option. Therefore, the lack of possibility of deletion, or even “zeroing” the status of a ship or space object is certainly a serious oversight requiring a response from the states (Grochalski 2022: 102).

The above fact also leads to the creation of further questions concerning the occurrence of situations inconsistent with the applicable law, such as intrusion, capture or theft of a space object. The lack of solutions concerning the issue of deregistration of a spacecraft by a state creates conditions for their potential abandonment in a situation of reluctance to service the colloquial ‘junk’ or an object that, according to the state, is not suitable for further use, having fulfilled a specific role (e.g. research/scientific). This consequently leads to the fact that abandoned facilities make an easy target for potential criminals who will certainly want to appropriate or simply use such an object, especially if it is still functional. However, the threat becomes much greater when the abandoned object has military functionalities, is armed, or when confidential documents revealing important plans, activities, or goals have been left inside. Such a situation could

lead to a serious danger to other objects, people, and even the country to which the object belonged. In this case, the solution to the issue of liability in the event of committing a potential prohibited act is, in principle, impossible to determine at the moment. It is not certain, whether the fault should be attributed to the launching state, which according to the provisions of the Convention (regardless of the decisions taken regarding the object) is still its owner, or whether it should be attributed to the potential 'alien' who performed the capture, i.e. seized such a ship. Presumably, such an 'intruder' could also commit other subsequent offences, manifesting themselves through the previously mentioned use of the military properties of the seized object, or use it in a manner inconsistent with international space law. The conclusion from the above considerations is that the register of space objects maintained in accordance with the provisions of the Convention on Registration, should be updated, or expanded, to the level corresponding to the registration of terrestrial sea vessels and aircraft, so that the issue can be properly resolved (Grochalski 2022: 103).

5. Selected legal solutions resolving the issue of multi-modular objects

If we were to assume that the newly created multi-module ship or object (depending on the decision of the states) should maintain the same liability structure as in the case of separate modules, where the original affiliation of the module of the launching state defines its liability, the solution would appear much faster. However, this is not so obvious. Seeking the appropriate method requires constant consideration of many factors, including the actions/motives of the states concluding the agreement, based on which the multi-module object was created. It is possible for individual states to waive the right of ownership and for one state to take control of the object. This raises questions about the liability of this leading state, in terms of possible negative effects caused by modules that were not previously its property. Taking this into account, it is difficult to put forward an affirmative thesis regarding the issue of criminal liability.

A certain guideline resolving the jurisdictional issue in this aspect could be largely applied *per analogiam* to solutions concerning legal regulations of the open seas, the legal status of airspace over the open seas, legal solutions of the so-called "artificial islands", or the connection of space with regulations concerning the Antarctic (Grochalski, Szewczyk 2023: 34). At the same time, the starting point is that outer space, like the above-mentioned territories, is considered *res communis*, i.e. it belongs to everyone without exception. In this context, evidence can be found in Article 87 of the United Nations Convention

on the Law of the Sea of 10 December 1982 (hereafter: UNCLOS), which provides for the freedom of the open seas, as well as in Article 89 which eliminates the right of states to surrender their sovereignty. Also very important is Article 91 “concerning the conditions of nationality of ships, as well as the registration of ships in their territory” and Article 92 dealing with their status, where there is an obligation for a ship to sail “under the flag of only one state”. The first of them sounds very similar to the content contained in the 1975 Registration Convention, focusing its differences mainly on the subject of registration. The second one is a kind of starting point for considerations concerning the definition of the form of liability in the event of the creation of the discussed multi-module objects. In a disputed situation, the application of the modified content for the needs of outer space, especially of point 2 of this article, could lead to the creation of a “ship without any nationality”, which cannot “invoke any of these nationalities”. This would mean that the states creating the multi-module object would have to either waive the right to their modules, transferring ownership of the whole to another state (analogy to point 1 of Article 92), or would have to act incognito in relation to other states, which is not a completely good solution, considering the intended purposes of its creation. In connection with this issue, it may also be necessary to resolve the previously mentioned issue of deregistration of facilities.

The aforementioned Antarctic Treaty of 1 December 1959 (hereafter: AT) has been very successful over the years of its existence. It has successfully dealt with the military challenges posed by nuclear weapons, political tensions related to claims of sovereignty and the desire of scientists to have joint access to research sites in vast, unexplored areas (Race 2011: 143). In addition, it has given rise to many analogous provisions governing outer space. This is due to the fact that outer space is a place with a similar ‘purpose’ to Antarctica. The wording of the key articles of the provisions governing outer space indicates *expressis verbis* that there has been a certain adaptation of the norms of the AT, which can already be observed in Article I AT, where a large part of the content has been almost duplicated, and especially the elements concerning the peaceful use of space. However, despite many similarities and similar priorities, the provisions concerning Antarctica and outer space respond to completely different challenges, both social and technological. As a result, their positions have diverged significantly over time, primarily in matters of environmental protection and management (Race 2011: 143). However, this does not change the fact that the Antarctic Treaty could offer some inspiration for the creation of the provisions governing outer space. It can also (despite different goals and individual priorities focus) be of help in resolving disputes regarding the jurisdictional aspect. If states really want to organize outer space together as

an international community, the example of cooperation in Antarctica seems to be quite accurate.

Although it is a *sine qua non* condition of national sovereignty that a state may exercise jurisdiction over all persons within its territory or territorial seas (Triggs 2011: 45), Article VIII AT limits jurisdiction over observers and scientific personnel and their personnel to the “Contracting Party” of which they are nationals. This means that when the specified groups of people of different nationalities are present in Antarctica, they will be subject to the jurisdiction of their own country, not any other ones. The liability of these persons (for example within the scope of the functions they undertake) will therefore be decided on the basis of their national law and not the law of another country, which they have nothing to do with. In practical terms, claimant states routinely limit the exercise of jurisdiction over acts and persons within their Antarctic territories to their own citizens and refrain from applying national laws to citizens of other states. The method of the traditional jurisdictional reach limitation of the territorial state has successfully secured avoidance of conflicts over sovereignty and has enabled cooperation on the main goals of Antarctic science. In this regard, liability regulations could be a potential tool for shaping the resolution of some conflicts in outer space (Triggs 2011: 45). For example, the indicated provisions could serve as an analogy in the event of a problem with assigning responsibility to scientific personnel or other persons performing their tasks/functions in a multi-module facility, or even in the case of future, possible activity on the surface of, e.g., Mars or another celestial body. The situation described in the article of the connection of multiple separately registered modules can be compared to the situation of observers, scientists, and the continent itself. Each module, being separate, is subject to the jurisdiction of the sending state (like an observer in Antarctica), while in the event of the modules uniting, a new ‘continent’ (so to speak) is created, where jurisdiction could be exercised analogously with respect to its elements. Despite the connection, each state could continue to exercise jurisdiction, but only in a limited way. Thanks to this, potential cooperation on the newly created multi-module facility could be conducted safely and prevent potential collisions.

6. Conclusion

Criminal jurisdiction in outer space, taking into account all the circumstances presented in the article and the approach of States in the development of international space law in recent years, still requires appropriate regulating. The differences between individual countries in interpreting, classifying and defining specific criminal acts, make it difficult to adapt space law to the con-

ditions prevailing on Earth. In this situation, a risk of legal conflicts has been identified and also a possibility of conflicts of international interests. Due to the constant technological progress and human interest in exploration and exploitation of space, it is necessary to take action that is both quick and effective. The implementation of this assumption, in accordance with the cited content is possible by creating solutions resulting from the use of primarily comparative, deductive and individual case methods. The indicated case of the creation of new, multi-module objects, the issue of registration, or the unresolved element of the procedure for deregistering objects clearly indicate that thanks to the available solutions in force on Earth, in the form of the Antarctic Treaty or the Convention on the Law of the Sea, it is possible to find an analogy necessary to resolve not only the issues raised, but also, perhaps in the future, to create a set of norms allowing for the execution-sanction of prohibited acts. In addition to the indicated international legal acts, an effective solution to the problem of multi-module facilities, based on the conducted research, could be to invoke the jurisdictional ability of national governments. This jurisdiction would be executed both in national courts and international bodies. Unfortunately, it turns out that the existing regulations create many doubts in this area and even binding, multilateral international agreements have not led to their clarification (Firouzfard, Javid 2023: 22). As a result of the analysis of the presented solutions, it was proven that it is possible to bring international space law to potential completeness and that the research objectives focused on resolving the existing jurisdictional ambiguities can be eliminated.

Abbreviations

NASA	– The National Aeronautics and Space Administration
ESA	– European Space Agency
UNOOSA	– United Nations Office for Outer Space Affairs
OST	– Outer Space Treaty
ISS	– International Space Station
IGA	– Intergovernmental Agreement
UNCLOS	– United Nations Convention on the Law of the Sea
AT	– Antarctic Treaty

References

Legislation

Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space opened for signature on 14 January 1975 (General Assembly resolution 3235 (XXIX)).

- International Space Station Intergovernmental Agreement (the IGA), 29 January 1998 (Treaties and Other International Acts Series 12927).
- Resolution adopted by The General Assembly 2222 (XXI). Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies opened for signature on January 1967.
- The Antarctic Treaty signed in Washington on 1 December 1959.
- United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 (Montego Bay) (Prepared by the Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, Office of Legal Affairs, United Nations).

Secondary sources

- Firouzfard, Saied and Mohamad Javad Javid. 2023. The role of governments in investigating crimes committed in outer space. *Society, Development and Commercial Law Review*, 1(1), 22-36.
- Gorove, Stephen. 1972. Criminal Jurisdiction in Outer Space. *International Lawyers* 6, 2, 313-323.
- Grochalski, Stefan Marek. 2009. Działania organizacji międzynarodowych w przestrzeni kosmicznej. In: *Odpowiedzialność międzynarodowa jako element międzynarodowego porządku prawnego*, (eds.) Artur Kozłowski, Barbara Mielnik, 295-311. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Grochalski, Stefan Marek. 2022. Rejestracja obiektów kosmicznych obowiązkiem państw. Wykreślenie z rejestru prawem państw. *Acta Iuridica Resoviensia*, 3(38), 93-105. DOI: 10.15584/actaires.2022.3.6.
- Grochalski, Stefan Marek i Paweł Jakub Szewczyk. 2023. Jurysdykcja karna w przestrzeni kosmicznej. Zarys problematyki. *Palestra. Pismo Adwokatury Polskiej*, 6, 32-43. DOI: 10.54383/0031-0344.2023.6.3.
- Jakhu, Ram S., Bhupendra Jasani and Jonathan C. McDowell. 2018. Critical issues related to registration of space objects and transparency of space activities. *Acta Astronautica*, 143, 406-420. DOI: 10.1016/j.actaastro.2017.11.042.
- Kelemen, Bence Kis. 2023. The Final Frontier: responsibility of international organizations for outer space activities. *Pécs Journal of International and European Law*, I-II, 46-58. DOI: 10.15170/PJIEL.2023.1.5.
- Lampkin, Jack and Rob White. 2023. Space Crime. In: *Space criminology: analysing human relationship with outer space*, (eds.) Jack Lampkin, Rob White, 1-24, Cham-Switzerland: Palgrave studies in green criminology. DOI: 10.1007/978-3-031-39912-1.
- Ohmer, Caleb. 2019. When galaxies collide: resolving criminal jurisdiction disputes among nations in space. *Journal of Space Law*, 43(2), 344-375.
- Race, Margaret S. 2011. Policies for Scientific Exploration and Environmental Protection: Comparison of the Antarctic and Outer Space Treaties. In: *Science Diplomacy: science, Antarctica, and the governance of international spaces*, (eds.) Paul Arthur Berkman, Michael A. Lang, David W. H. Walton, Oran R. Young, 143-152, Washington D.C: Smithsonian Institution Scholarly Press. DOI: 10.5479/si.9781935623069.143.
- Soroka, Larysa. 2023. Modern views on criminal liability for crimes in outer space. *Philosophy and Cosmology*, 30, 64-76. DOI: 10.29202/phil-cosm/30/6.

-
- Triggs, Gillian. 2011. The Antarctic Treaty System: A Model of Legal Creativity and Cooperation. In: *Science Diplomacy: science, Antarctica, and the governance of international spaces*, (eds.) Paul Arthur Berkman, Michael A. Lang, David W. H. Walton, Oran R. Young, 39-49, Washington D.C: Smithsonian Institution Scholarly Press. DOI: 10.5479/si.9781935623069.39.
- White, Reid. 2021. Plugging the leaks in outer space criminal jurisdiction: advocacy for the creation of a universal outer space criminal statute. *Emory International Law Review*, 35(2), 333-376.

Volume 23, Issue 1
June 2025

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2024-01-12
accepted 2024-03-29
published online 2025-04-11



Welfare of farmed animals in European Union law: the challenging protection of sentient beings in the agricultural sector

Dobrostan zwierząt hodowlanych w prawie Unii Europejskiej:
wyzwania dla ochrony istot czujących w sektorze rolnictwa

GABRIELA KUBÍKOVÁ

Graduate of Faculty of Law, Charles University
ORCID: 0000-0002-2753-5609, gabriela.kaletova@seznam.cz

Citation: Kubíková, Gabriela. 2025. Welfare of farmed animals in European Union law: the challenging protection of sentient beings in the agricultural sector. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(1): 63–83. DOI: 10.25167/osap.5376

Abstract: This paper examines the protection of farmed animals under European Union law, considering the tension between their formal recognition as sentient beings in Article 13 of the Treaty on the Functioning of the European Union and their concurrent classification as agricultural products under the same Treaty. This dual status raises the central question of how law attempts to reconcile economic interests of the agriculture system driven by productivity and our ethical duty to ensure good welfare of animals in human care. To address this, historical and analytical legal methods alongside an interdisciplinary approach are employed to explore the evolution of farmed animal protection in primary and secondary law and to assess the practical implications of this legal framework on the lives of billions of animals farmed within the EU. The findings indicate that the current legislative framework is outdated from a scientific point of view, and its drafting hinders effective enforcement at the Member State level. Furthermore, the Common Agricultural Policy's persistent support for intensification limits progress in animal welfare and pushes it lower on the list of political priorities. Set against the backdrop of the Farm to Fork Strategy, the paper provides insights into the political and legislative processes shaping the planned revision of the animal welfare legislation and offers a legal perspective on the structural obstacles to a meaningful reform.

Keywords: animal law, animal welfare, Common Agricultural Policy

Abstrakt: Niniejszy artykuł porusza problem traktowania ochrony zwierząt hodowlanych w prawie Unii Europejskiej z uwagi na kontrowersję wynikającą z formalnego uznania tych zwierząt za istoty czujące w art. 13 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz ich jednoczesnego zakwalifikowania jako produktów rolnych w tym samym dokumencie. Ten dwoisty status podnosi kluczową kwestię dotyczącą tego, w jaki sposób prawo próbuje pogodzić interes ekonomiczny sektora rolnego, napędzanego produktywnością, z obowiązkiem etycznym zapewnienia dobrostanu zwierząt pozostających pod opieką ludzi. W artykule obok podejścia interdyscyplinarnego wykorzystano historyczno-analityczne metody nauk prawnych w celu zbadania ewolucji, jaką ochrona zwierząt hodowlanych przeszła w prawie pierwotnym i wtórnym oraz oceny implikacji praktycznych, jakie to prawne ujęcie przynosi w przypadku zwierząt hodowlanych w UE. Rezultaty przeprowadzonego badania wskazują, że obecne ujęcie legislacyjne jest przestarzałe z naukowego punktu widzenia, a jego brzmienie hamuje skuteczną egzekucję na poziomie państwa członkowskiego. Co więcej, stałe popieranie intensyfikacji produkcji, forsowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, ogranicza postęp w podnoszeniu dobrostanu zwierząt, spychając tę kwestię na koniec listy politycznych priorytetów. Na tle podejścia „Od pola do stołu” artykuł dokonuje wglądu w polityczne i legislacyjne procesy kształtujące zaplanowaną rewizję ustawodawstwa dotyczącego dobrostanu zwierząt oraz przedstawia prawną perspektywę strukturalnych przeszkód na drodze do skutecznej reformy w tym obszarze.

Słowa kluczowe: prawa zwierząt, dobrostan zwierząt, Wspólna Polityka Rolna

1. From then to now: a brief look at the history of animal welfare in EU law

1.1. Animals in the primary law of the EU

On 13 December 2007, the Lisbon Treaty was signed, introducing the first stand-alone article on animal welfare¹ in the founding treaties under Article 13 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). The article refers to animals as “sentient beings” and compels that “full regard” should be paid to the welfare requirements of animals while formulating and implementing EU policies in certain areas, including agriculture. This step followed up on the prior developments, namely the non-binding Declaration on the Protection of Animals appended to the Maastricht Treaty of 1992 and, later, the legally binding Protocol on Protection and Welfare of Animals annexed to

¹ There is no definition of ‘animal welfare’ in EU law. For the purpose of this paper, the term animal welfare is understood as “the physical and mental state of an animal in relation to the conditions in which it lives and dies”, in line with the universally accepted definition used by the World Organisation for Animal Health. See: World Organisation for Animal Health (2019). Terrestrial Animal Health Code. 28th edition, Paris, France.

the Amsterdam Treaty of 1997, which was the first to acknowledge animals' sentience in the primary law of the EU. This step was not motivated by economic considerations for the market but stemmed from a humanitarian idea of protecting beings capable of suffering and feeling pain and the need to address this fact in law and policymaking (Szymańska 2020: 180). The significance of Article 13 is undisputable – it lies in the fact that animal welfare has been included among the articles listing the principles of the European Union, such as the elimination of inequalities and the promotion of equality between men and women (Article 8), the combat against discrimination (Article 10), the protection of the environment (Article 11) or consumer protection (Article 12). This in itself puts animal welfare “in the spotlight” and thus, provides a good basis for further negotiations on improving the conditions in which animals are kept, transported or slaughtered, anchoring possible future progress. At the same time, its practical effect on the legislation should not be overestimated as little has changed regarding farmed animals since the Lisbon Treaty.

There is certain ambiguity accompanying the article (what exactly are the “welfare requirements of animals”? Are, for example, animals' emotions considered as well? Or what does “full regard” mean? What weight should be given to these requirements?) and it is limited by “the legislative or administrative provisions and customs of the Member States relating in particular to religious rites, cultural traditions and regional heritage”, which might include especially cruel practices (e.g., force-feeding of ducks and geese to produce a traditional French dish, *foie gras*, translated as “fatty liver”). Most importantly, the TFEU, while acknowledging animals' ability to feel pain and suffer, also considers them to be agricultural goods through Article 38(3). Hence, their legal status is inextricably linked to their economic value for agriculture, and they are almost never seen in any other way than through the prism of being agricultural products, creating an almost schizophrenic state. As a result, the EU continues to legalise practices that undoubtedly cause animals great pain and suffering, despite more humane alternatives being in place, completely disregarding that they are indeed endowed with the ability to feel pain and suffer. This is typical of the welfare paradigm (Wahlberg 2021: 14), meaning that the legislation considers animals to be objects and aims to protect them against harm, but the degree of such protection is determined by how society uses animals and, thus, tends to be the lowest for farmed animals, in whose case the exploitation is most intense.

However, it also needs to be noted that Article 13 gains in strength with society's ever-increasing awareness about animal welfare, along with the shifting perception of what constitutes ethically acceptable treatment of animals. This was also noted by the Court of Justice of the European Union (CJEU)

in *C-336/19 (Centraal Israëlitisch Consistorie van België and Others v Vlaamse Regering)*, in which a ban on slaughtering animals without prior stunning in the Flemish Region of Belgium was disputed. The CJEU was weighing the interest in the protection of animal welfare against freedom of religion enshrined in Article 10 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. The Court recognised that “animal welfare, as a value to which contemporary democratic societies have attached increasing importance for a number of years, may, in the light of changes in society, be taken into account to a greater extent in the context of ritual slaughter and thus help to justify the proportionality of legislation such as that at issue in the main proceedings.”

1.2. The development of farmed animal protection under secondary law

The first European Communities act on the welfare of farmed animals was Council Directive 74/577/EEC, which also introduced the requirement to stun animals before slaughter, followed by Council Directive 77/489/EEC on the protection of animals during international transport and species-specific directives starting from the 1980s. The legal protection of farmed animals in the EU began to evolve primarily with a practical aim of protecting the internal market and fair competition by harmonising standards, as acknowledged in the recitals of the relevant legal acts, rather than ethical concerns about the wellbeing of animals. This was also confirmed by the CJEU in case *C-131/86 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council of the European Communities)*, which concerned Directive 86/113/EEC laying down minimum standards for the protection of laying hens. According to the CJEU, “the decision to harmonize the standards applicable to animals kept for farming purposes was made essentially with a view to eliminating unequal conditions of competition in that field,” although it added that “it is true that the preparatory documents show that the directive was also conceived with a view to ensuring better treatment for laying hens.” At the turn of the millennium, the EU achieved important milestones by abolishing housing methods which have prevailed globally up to this day. These included the adoption of a ban on traditional veal crates for calves (Council Directive 97/2/EC), on unenriched cages for laying hens (Articles 4-6 of Council Directive 1999/74/EC) and on the use of individual cages for sows and gilts starting four weeks after service (Article 1(4)(a) of Council Directive 2001/88/EC).

The cornerstone of the protection of farmed animals in the EU were the conventions adopted by the Council of Europe, i.e., the European Convention for the Protection of Animals during International Transport adopted in

Paris in 1968, the European Convention for the Protection of Animals kept for Farming Purposes adopted in Strasbourg in 1976 and the European Convention for the Protection of Animals for Slaughter adopted in Strasbourg in 1979. Together, they laid the groundwork for the legal protection of farmed animals in the EU, and the currently applicable legislation continues to refer to their legacy. The 1976 Convention was signed and ratified by the EU in the late 1970s, noting that “the protection of animals is not in itself one of the objectives of the Community,” but that differences in animal protection at the Member State level could create unequal conditions of competition and jeopardize the functioning of the common market (Council Decision 78/923/EEC). Unlike the other two conventions listed above, it only provides a general framework on animal husbandry, with specific requirements to be fleshed out through recommendations adopted by the Standing Committee as per Article 9 of the Convention. Twelve sets of recommendations were adopted between 1988 and 2005, focusing on fish, geese, ducks, turkeys, sheep, goats and other species which fill in the gaps of the general structure of the Convention but often employ vague wording (<https://www.coe.int/en/web/cdcj/farming>). As the European Commission (hereby only referred to as ‘the Commission’) states, the Convention and its Recommendations “have been ratified by the EU and thus form part of Union law” (https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eu-animal-welfare-legislation/animal-welfare-farm/other-animals_en) but they do not appear to have been given much weight by the Member States. The Convention was transposed into EU law through Council Directive 98/58/EC of 20 July 1998 concerning the protection of animals kept for farming purposes (hereby referred to as the “Farmed Animal Directive”), which borrows its ambiguous language.

The Farmed Animal Directive is the oldest piece of the currently applicable animal welfare *acquis*, which also includes Council Directive 1999/74/EC (hereby referred to as the “Laying Hen Directive”), Council Directive 2007/43/EC (hereby referred to as the “Broiler Directive”), Council Directive 2008/120/EC (hereby referred to as the “Pig Directive”), Council Directive 2008/119/EC (hereby referred to as the “Calf Directive”), Council Regulation (EC) No. 1/2005 (hereby referred to as the “Transport Regulation”) and Council Regulation (EC) No. 1099/2009 (hereby referred to as the “Slaughter Regulation”). After the adoption of the Slaughter Regulation in 2009, animal welfare law and policy in the EU went into a sort of hibernation. Among the modest number of actions to improve the lives of farmed animals, the Commission presented its European Union Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012-2015. The strategy built on and further developed the work of the preceding Community Action Plan on Animal Welfare and Protection 2006-2010. In the Strategy,

the Commission identified major factors that influence animal welfare in the EU: a lack of enforcement of the legislation in the Member States, a lack of consumer awareness, a lack of stakeholder knowledge on animal welfare, and unclear rules on animal welfare. Two priorities that the Strategy envisaged were simplifying animal welfare legislation and reinforcing those measures already implemented by the Commission. In an Annex to the Strategy, the Commission specified 20 planned actions, some of which related to improving the enforceability of the existing EU rules, e.g., the development of guidelines on protection of pigs, animals during transport and animals at slaughter, or measures to ensure proper enforcement of the Laying Hen Directive, particularly given the ban on unenriched cages (which led to several infringement procedures initiated by the Commission under Article 258 of the TFEU). Some, on the other hand, concerned possible future legislation, e.g., on the protection of fish. The Strategy was finalised in 2018, three years later than envisaged, as most of the planned measures were delivered by the Commission after the deadline. The Strategy did not achieve much success; although certain goals, such as the implementation of the aforementioned ban, were achieved, many problems have remained to this day. These include routine tail-docking of most pigs (a practice to prevent pigs from biting each other's tails out of boredom or stress), despite the Pig Directive allowing this mutilation only as a last resort; the lack of compliance with the Transport Regulation; or the lack of synergy with the Common Agricultural Policy (CAP) (European Commission, SWD(2021) 76 final). The Strategy failed to effectively address the aforementioned factors and considering the gargantuan industry farmed animals are part of, its positive impact was limited, to say the least.

1.3. The post-2020 animal welfare legislation

In May 2020, the Commission adopted the “Farm to Fork Strategy” for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, which sets out the key role of a sustainable food system for the European Green Deal and does not overlook the importance of animal health and welfare and the fight against antibiotic resistance in this concept. The Strategy anticipates a number of sustainability objectives that can have an indirect positive impact on the protection of farmed animals. These include reducing meat consumption and moving towards more plant-rich diets and avoiding marketing campaigns that promote meat at very low prices. What can be mentioned as well is the objective of achieving 25% of the EU farmland under organic farming by 2030 and expanding organic aquaculture, as organic farming establishes stricter requirements for keeping of animals than conventional farming. The crucial measure foreseen by the Strategy

was the evaluation and revision of the existing animal welfare legislation in EU law. For that purpose, the Commission gave mandates to its scientific advisory body, the European Food Safety Authority (EFSA), which delivered several scientific opinions on the welfare of different species as well as animal transport. The revision brought high hopes that the legislation would be properly aligned with the scientific knowledge we possess today and that legal gaps which had crystallised over the years would be remedied. The hopes fell through, however, when the Commission did not adhere to its envisaged timeline, with 2023 seeing only the proposal revising the Transport Regulation. There is currently no clear timeline for the other three proposals which were originally planned under the legislative package (European Commission, 2022a: 5).

This development raises serious concerns, underlined by the fact that following a successful European Citizens' Initiative (ECI) "End the Cage Age", the Commission committed to proposing a legislative ban on the use of cages for all species listed in this ECI by 2023 – therefore, as a part of the revision under the Farm to Fork Strategy (European Commission, C(2021) 4747 final). As it is the only ECI with a clear commitment to fully comply with organizers' demands, it does not reflect well on the idea of participatory democracy in the EU that the promised ban was not proposed. Even more so, considering that none of the ECIs which have managed to pass the 1 million signature threshold have led to a legislative change requested by the citizens in over a decade of the existence of this mechanism. In 2023, another ECI on farmed animals called "Fur Free Europe" aiming to end the keeping and killing of animals for the purpose of fur production, as well as the sale of such fur products on the EU market, succeeded in gaining the third biggest number of signatures overall (1.5 million). In its reply to this ECI, the Commission pushed the decision into the following term by committing to "communicate whether it considers it appropriate to propose a prohibition" by March 2026, following a scientific opinion by EFSA (European Commission, C(2023) 8362 final). As of now, the fate of animal welfare in the EU remains in the wind and will be shaped by the priorities of the new legislature in the 2024-2029 term.

2. Under the magnifying glass: the good idea but bad execution of animal welfare legislation in the EU

In 2022, the population of farmed animals in the EU reached 134 million pigs, 75 million bovine animals, 59 million sheep and 11 million goats (Eurostat, 2023). Moreover, several billion broilers are slaughtered for meat each year (European Commission, 2023c) and nearly 400 million laying hens are kept for egg production (European Commission, 2023a). The number of

fish farmed in aquaculture is estimated to reach up to a billion (Mood, Lara, Boyland & Brooke, 2023). The animal welfare *acquis*, i.e., the aforementioned five Directives and two Regulations, sets minimum standards across the EU for the rearing, transport and slaughter of these animals. While the Member States can adopt stricter standards, concerns about the competitiveness of their own producers due to higher production costs linked to better animal welfare and rules pertaining to trade restrictions on the internal market often prevent this. This tension was evident in the CJEU case C-1/96 (*The Queen v Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd*), which confirmed that a Member State that had banned traditional veal crates could not ban the export of live calves to other Member States to prevent calves being housed in such systems based on Article 36 of the TFEU. As a result of the competitive pressure and constraints imposed by the internal market rules, animal welfare in the EU remains a race to the bottom. Of course, compared to the low global standard of animal welfare in agriculture, the EU undeniably belongs among the leaders, alongside non-EU European countries such as Switzerland or Norway. Despite this very relative success, though, the EU does not shy away from allowing animal products made under lower standards to be imported from third countries or exporting live animals to countries where they are confronted with poor or even non-existent protection in law. Notable exceptions include, for example, rules on imported meat (Article 12 of the Slaughter Regulation), but this is far from the expectations of the citizens who believe that agricultural imports should be allowed only if the production complies with the EU's environmental and animal welfare standards (European Commission, 2020a). The EU has long been suffering from the so-called “chilling effect” and concerns over a clash with the World Trade Organization (WTO) rules further undermine efforts to restrict trade in order to protect animals, which would also contribute towards a level playing field for EU producers (Offor, 2020: 25-27), even though the dispute over EU Seal Regime confirmed that restricting trade on the basis of public moral concerns about animal welfare is justifiable before WTO (European Communities – *Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, Appellate Body Report, WTO Doc. WT/DS400/AB/R, WT/DS/401/AB/R, 22 May 2014).

2.1. Farmed Animal Directive (98/58/EC)

The “umbrella” act for on-farm animal welfare is the Farmed Animal Directive, which has not been revised since its adoption in 1998. Using a vague language, it provides for a few very general principles of animal care rather than specific and quantified technical standards, opening the doors to various

interpretations by leaning towards unclear words such as “suitable” or “necessary”. Due to its very general nature, the Directive fails to ensure a good level of protection to species without any additional protection through “their own” directives; for example, cattle (except for calves), rabbits, fish, turkeys, ducks, geese, quail, parent flocks of poultry, sheep, goats, or horses. Unless a Member State adopts species-specific rules in its jurisdiction, these animals are essentially at the mercy of standards and practices created by the industry itself, which are not tailored around the needs of the animals but those of production. Invertebrates are completely excluded from the scope of the Directive through Article 1(2)(d), again reflecting that it is an outdated piece of legislation and does not keep up with decades of research on the sentience of cephalopods, decapods, or even insects. In light of the growing use of insects as novel foods (Commission Implementing Regulation (EU) 2017/2470) and as feed (Chapters I and II or Annex IV of Regulation (EC) No 999/2001), along with plans to open the first octopus farm on EU territory – despite clear scientific evidence that such farming would inevitably compromise their welfare (Compassion in World Farming, 2021) – there are reasons for concern. As a result, the positive impact of the Farmed Animal Directive on animal welfare is very limited, especially considering that EU law explicitly allows practices that breach the Directive. One glaring example is the requirement to provide animals with “the freedom of movement” which “must not be restricted in such a way as to cause [them] unnecessary suffering or injury” in point 7 of the Annex of the Directive. However, this freedom is clearly denied to animals confined in cages or pens, where law sets low minimum standards for space allowance (Article 6 of the Laying Hen Directive, Article 3 of the Calf Directive). Housing animals in narrow cages leads to intense suffering, as confirmed by a large body of science, including the recent scientific opinions by EFSA recommending the replacement of cages with alternative cage-free systems (European Food Safety Authority 2022; European Food Safety Authority 2023b).

2.2. Species-specific directives

Although species-specific directives provide for more detailed requirements, mostly on housing, it does not mean that the protection of laying hens, chickens kept for meat, pigs or calves is well-secured. Just like the rest of the animal welfare legislation, the four Directives are built on a concept of animal welfare which focuses on suffering but overlooks positive experiences of animals that are equally crucial to ensure good welfare. Even the efforts to eliminate suffering are not very successful, though, as the requirements often do not reach the bare minimum that should be provided to animals to fulfil their physiological

and behavioural needs. Despite containing quantified standards for cage dimensions or stocking density, many other requirements remain rather vague, and their implementation is thus difficult, e.g., the requirement to provide pigs with a “sufficient quantity” of enrichment material (point 4 of Chapter I of Annex I of the Pig Directive). If we take a brief look at these four Directives in the context of a modern animal welfare assessment model, the “Five Domains” (Mellor and Beausoleil 2015: 243) – these being nutrition, environment, health, behaviour and mental state – we find out that not a single one of these domains is properly protected in the species-specific legislation. To name a few examples from a very long list:

- Calves can be legally fed in low frequencies leading to hunger and their diets do not have to contain sufficient iron (compare points 11 and 12 of Annex I of the Calf Directive with European Food Safety Authority 2006: 22, European Food Safety Authority 2012: 102);

- Laying hens can be kept in cages with space allowance so low that it does not allow them to spread or flap their wings (compare point 1(a) of Article 6 of the Laying Hen Directive with Dawkins and Hardie, 1989: 413);

- Broiler chickens can be kept in high stocking densities leading to a plethora of welfare problems (compare Article 3(4) and (5) of the Broiler Directive with European Food Safety Authority, 2023a: 161);

- The legislation fails to regulate damaging selective breeding practices which cripple fast-growing breeds of broiler chickens, who nowadays reach 2.2 kg in mere 32-35 days (European Food Safety Authority, 2010: 126).

- Pigs can be painfully mutilated (i.e., have their tails docked and teeth clipped or ground and be castrated) without any medication (analgesics and/or anaesthetics) (point 8 of Chapter I of Annex I of the Pig Directive);

The EU animal welfare legislation thus legalises animal husbandry that leads to hunger, discomfort, pain, exhaustion, aggression, boredom, loneliness, frustration, fear, or anxiety. These are not incidental and short-term experiences, but intensive and long-term states stemming from the environment in which the animals live and the practices to which they are subjected. Although negative experiences are to some extent part of every being’s life, EU law does not prevent suffering from being a continuous part of a farmed animal’s life. The fundamental principle rooted in Article 3 of the Farmed Animal Directive to prevent “unnecessary pain, suffering or injury”, on which the animal welfare legislation is built, is interpreted in a strongly anthropocentric fashion. As V. Kurki explains, “human interests weigh much more than animal interests, and even relatively trivial human interests may justify the affliction of animals with suffering” (Kurki 2024: 12). This is clear from law allowing practices that

merely facilitate intensive animal farming and enable a “shortcut” to high yields without prioritising even the basic needs of animals.

2.3. Transport and slaughter regulations

Both the Transport and Slaughter Regulations repeat the same pattern of a very lenient approach to what constitutes “unnecessary suffering”. As an example, the Slaughter Regulation continues to allow stunning methods against which EFSA has been warning for more than two decades due to a high risk of seriously compromising animal welfare (European Food Safety Authority 2004). Particularly, these include high-concentration CO₂ stunning of pigs and electrical water-bath stunning of poultry, which are prevalent methods of stunning despite the requirement of Article 3(1) of the Regulation to spare animals “any avoidable pain, distress or suffering during their killing”. While there are feeble encouragements to move towards more welfare-friendly systems present in both Regulations, e.g., to move to more humane methods of animal slaughter (Recital 6 of the Slaughter Regulation) or to reduce long-distance transport (Recital 5 of the Transport Regulation), they fail to set the path for these transitions to happen. As a result, substantial systemic reforms appear to be wishful thinking rather than an actual policy objective.

Although more detailed and technical than directives, the Regulations still lean towards a lack of certainty (e.g., a poor definition of “fitness for transport” in Chapter I of Annex I of the Transport Regulation, a key aspect to reducing suffering during transport) and fail to harmonise procedures across the EU (e.g., to authorise the exception from an obligation to stun animals before slaughter for religious purposes as per Article 4(4) of the Slaughter Regulation). Consequently, both acts seem rather detached from the realities in which they operate, leading to large-scale non-compliance – both by persons bearing the obligations stemming from these acts, as well as by competent authorities that fail to properly monitor and ensure compliance (European Court of Auditors, 2018). One infamous example is the systemic non-compliance with the Transport Regulation, which is even more evident in the case of live animal exports. Every year, the European Union exports around 4.5 million cattle, sheep and goats (European Court of Auditors, 2023) to non-EU countries with low or even virtually non-existent animal welfare protection (see the list of 18 high-risk countries for live animal exports published by the Bavarian State Ministry for the Environment: https://www.stmuv.bayern.de/themen/tiergesundheit_tierschutz/tierschutz/tiertransporte_drittstaaten/index.htm), with journeys lasting days or even weeks. Although in the *Zuchtvieh-Export GmbH v Stadt Kempten* case (C-424/13) of 2015, the CJEU ruled that

the Transport Regulation applies to the entirety of the transport, “including the stages of the journey which are to take place in the territory of third countries,” it is very difficult or even impossible to enforce in reality, as Commission reports show (European Commission, 2020c; European Commission, 2022d). While exporting meat, carcasses and genetic material seems to be a more sustainable option – reducing animal suffering and being more environmentally friendly and possibly even more economical (Human Behaviour Change for Life, 2023) – the Commission has been rather idle in addressing this issue, relying more soft law instruments that do not have the potential to solve problems of such magnitude.

2.4. The failure of animal welfare legislation in practice

Given the above, it is not surprising that the overall level of enforcement of the animal welfare legislation at the Member State level is unsatisfactory. Certainly, many provisions are very ambiguous, so if national legislation simply copies the vague wording without any specifications, the competent authorities are not clear about what exactly to enforce (and practice certainly does not speak in favour of the principle of *in dubio pro animale*). However, the low political will and low priority given to the protection of farmed animals compared to the interest in maintaining the competitiveness of farmers undeniably play a significant role, as the whole system and its actors are not motivated to introduce and apply measures that would promote better enforcement of EU rules, such as through stricter and more frequent checks or effective and dissuasive sanctions. Moreover, there are major differences between the Member States in this respect, which only exacerbate the problem, as confirmed by the Fitness Check of the EU Animal Welfare legislation presented in 2022 (European Commission, SWD(2022) 329 final). After all, the Commission admitted that a challenge of properly monitoring animal welfare is “the risk of revealing situations that are widely not satisfactory, hence leading to put into question some farming models of production (and consumption) that are, technically, financially and culturally difficult to change” (European Commission, 2022c). As rearing animals in the so-called “factory farms” emerged about 60 years ago, agricultural production became dependent on suppressing animals’ needs to increase production (Kruk 2021: 186-187). As a result, the animal agriculture sector is not only allowed to operate in a kind of legal vacuum, especially with species that lack any specific legislative standards, but also to often operate outside the established legal boundaries, pointing to its somewhat privileged position in the political sphere given the economic importance of the sector.

3. Setting the system up for failure: animal welfare as the forgotten child of the EU policy

The protection of animals does not fall under the competencies of the Union listed in Articles 3-6 of the TFEU. It is regulated within the limits of other policies and subordinated to them. For farmed animals, the EU's competence to regulate agriculture provides a legal basis for adopting relevant legislation, with Article 13 setting certain boundaries for policies that affect animals. Since animal welfare is a horizontal issue, it interacts with a range of other EU policies, namely on food safety, human health, environment, trade or fisheries. Some of them can be seen as "allies" by pursuing objectives which could have a positive impact on the welfare of farmed animals, e.g., reduction of antimicrobial resistance through adopting welfare-friendly practices which minimise the need for medication under the concept of "One Health" (European Commission, COM(2017) 339 final) or encouraging a switch to more plant-based diets to promote more climate-friendly consumption in the Farm to Fork Strategy, which would also alleviate the pressure intensive farming systems put on animals. However, agriculture, as the main policy area influencing farmed animals, aims primarily at boosting production and competitiveness, often through unsustainable practices that come largely at the expense of animal welfare.

3.1. Common Agricultural Policy and its coherence with animal welfare legislation

Pursuant to Article 6(1)(i) of Regulation 2021/2115 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States (hereby referred to as the "Strategic Plans Regulation"), improving the welfare of farmed animals, alongside the combat against antimicrobial resistance, is listed as one of the objectives of the CAP (albeit at the very end of the list). The CAP operates with a third of the EU's overall budget (European Court of Auditors 2024: 4) and thus, holds great potential to improve – or doom – animal welfare in the Union. Animal farming is a major beneficiary as it receives 82% of the EU's agricultural subsidies, including 44% dedicated to animal feed (Kortleve et al., 2024). Considering the trend of EU farms shrinking in numbers (Eurostat, 2022) but growing in livestock density (Eurostat, 2017), the CAP is allocating much of its funds to intensive animal farming, which is inevitably linked to poor welfare conditions.

Under the CAP's first pillar, cattle, sheep and goat farms benefit from direct payments which are mostly decoupled from the production and calculated on the basis of eligible hectares of agricultural land (Article 21(2) of the Strategic

Plans Regulation); in contrast, most poultry and a large number of pig farms are “landless”. This system favours big agricultural holdings as EU farms whose output exceeds €500,000 represent only 8% of commercial farms but receive 37% of direct payments (Greenpeace 2024: 5). Apart from hectare-based payments, the animal farming sector largely benefits from the coupled income support that is not linked to eligible land but may be granted to certain sectors and productions listed in Article 33 of the Strategic Plans Regulation. Beef and veal, milk and milk products and sheep meat and goat combined receive 75% of its budget (European Commission, 2020b: 2). Animal welfare is to be ensured by linking payments under the first pillar to certain minimum rules which farmers must comply with in order to receive support from the European Agriculture Guarantee Fund, and violation of which means a reduction or even withdrawal of support (“conditionality”, formerly known as “cross-compliance”). These include the Farmed Animal, Pig and Calf Directives (Annex III of the Strategic Plans Regulation), with poultry standards noticeably missing. As the European Court of Auditors (ECA) found in 2018, cross-compliance with regard to animal welfare was severely lacking, mainly due to ineffective control mechanisms and the absence of adequate sanctions for cross-compliance breaches in some Member States (European Court of Auditors, 2018). To promote sustainability, the 2023-2027 CAP introduced the so-called “eco-schemes” in Article 31 of the Strategic Plans Regulation to “reward” certain agricultural practices that benefit the climate, the environment, and animals. Their inclusion in a national strategic plan is mandatory, but each Member State could choose which eco-scheme to support. For animal welfare specifically, only eight Member States have made use of this tool, representing 9% of the overall budget for eco-schemes (European Commission, 2023b: 807).

Under the second pillar, i.e., support for rural development, the Member States can offer additional funding to farmers who seek to improve animal welfare and go beyond the minimum legal requirements. Most notably, they may use the environmental, climate and other management commitments under Article 70 of the Strategic Plans Regulation, but farmers can also benefit from investments under Article 73 (e.g., for the conversion of cage housing to cage-free systems). M14 (the “animal welfare” measure) was severely under-used under the 2014-2020 CAP, as it was included in only 34 out of 118 rural development programmes (mostly for dairy cattle and pigs) and 10 Member States did not make use of it at all (European Commission, 2022b: 3). Moreover, those that did include it did not spend enough on this measure – only 1.5% of the second pillar funds, i.e., about €1.5 billion (European Court of Auditors, 2018: 13). In its 2018 report, ECA stated that funding was also granted to farmers who had breached cross-compliance. For example, they docked pigs’

tails without taking alternative measures first, even though Pillar II payments are only intended for farmers who exceed the minimum requirements, not for those who do not even meet them. Under the current CAP, 20 Member States included measures targeting better animal welfare pursuant to Article 70 of the Strategic Plans Regulation in their national plans (European Commission, 2023b: 799-803).

3.2. The future of agricultural policy: one step forward and three steps backward?

The EU, originally established as a purely economic entity, is still very cautious about taking decisive steps to set agricultural production and trade on a path towards sustainability, as such steps are seen as short-term economic losses rather than long-term gains. This is evident in the fate of the Farm to Fork Strategy, which aimed to initiate a shift towards a sustainable food system. Some of the key legislative measures were ultimately abandoned, such as a regulation to reduce the risk and use of pesticides, or postponed indefinitely, such as revision of the animal welfare directives and the Slaughter Regulation. Moreover, following farmers' protests in Brussels and the Member States, the policymaker succumbed to the pressure. A derogation from good agricultural and environmental conditions (GAEC) standard 8, which mandates that a certain portion of arable land is kept unproductive to protect biodiversity, was allowed for the year 2024, and the rules on GAEC 5, 6 and 7 focused on soil prevention were relaxed (Regulation (EU) 2024/1468). This step confirmed that the initial strongly progressive and sustainable tone of the first Von der Leyen Commission was in the past.

There is a symbiotic relationship between a sustainable food system and better animal welfare (with the latter often considered a prerequisite for the former), which makes it an avenue for future positive developments in favour of farmed animals. However, although the concept of sustainability is intensely discussed in Brussels, it has yet to be thoroughly implemented in agricultural policy, especially in CAP. Until this occurs, EU agriculture's strong focus on production – often at the expense of the environment and animal welfare – will remain a major obstacle to progress for animals.

4. Conclusion

The animal welfare legislation has undergone fifty years of development, culminating in one of the most progressive systems of legislative protection for farmed animals. During these decades, some milestones have been reached,

including bans on housing methods which are still prevalent in the rest of the world. Although these achievements are impressive on a global scale, where standards for farmed animal welfare remain poor, one cannot automatically assume that the EU legislation ensures an acceptable level of animal welfare. While animals are considered sentient beings according to Article 13 of the TFEU, this recognition does not adequately translate into reality for farmed animals. As the animal welfare *acquis* is based on an outdated scientific basis, and the legal drafting opts for an ambiguous language where precise, quantifiable standards are needed, the potential of the current laws to achieve a good level of animal welfare is low. Consequently, the level and manner of enforcement vary significantly among the Member States, leading to the legislation failing in its primary task: supporting the functioning of the internal market. In summary, the animal welfare legislation in the EU does not protect animals from intense and long-term negative experiences, including emotional suffering. The legislation is grounded in a guiding principle of avoiding “unnecessary pain and suffering” in animals; however, the vagueness of this wording has resulted in a situation where its interpretation is nearly unlimited.

Animal welfare legislation in EU law stems from the objective of harmonising the EU market with agricultural products by unifying standards under which animals are kept, transported, and slaughtered. This makes the protection of farmed animals relative to the goals pursued by agricultural policy, which focuses on boosting productivity and maintaining the competitiveness of EU producers. In this equation, animal welfare has traditionally been pushed to the sidelines, and intensive farming systems based on suppressing animals’ physiological and behavioural needs have flourished as a result. However, participatory democracy tools are increasingly used to demand stronger protection for farmed animals and the concept of a sustainable food system is getting more traction, bringing the potential to disrupt the long-standing status quo. The most glaring example is the Farm to Fork Strategy, which acknowledges that animal welfare and a sustainable food system are inherently interlinked and envisages a complete revision of the animal welfare legislation.

Nevertheless, the initial ambition of this Strategy slowly waned, and the final months of the 2019-2024 Parliamentary term were characterised by a departure from the envisaged objectives for achieving sustainable farming, hardly an ideal atmosphere for substantial progress in animal welfare. It is difficult to predict what the future holds for farmed animals in the EU, especially in light of an ever-increasing number of environmental and societal challenges. What is clear is that to achieve a real and tangible change in practice, a systemic transformation of our food system is in order, with a thorough revision of the

animal welfare legislation that will align it with science being only one – albeit crucial – piece of the puzzle.

Abbreviations

CAP – Common Agricultural Policy
CJEU – Court of Justice of the European Union
ECA – European Court of Auditors
ECI – European Citizens' Initiative
EFSA – European Food Safety Authority
EU – European Union
GAEC – good agricultural and environmental conditions
TFEU – Treaty on the Functioning of the European Union
WTO – World Trade Organization

References

International conventions

European Convention for the Protection of Animals during International Transport (ETS No. 065).
European Convention for the Protection of Animals kept for Farming Purposes (ETS No. 87).
European Convention for the Protection of Animals for Slaughter (ETS No. 102).

Legislation

Commission Delegated Regulation (EU) 2023/2465 of 17 August 2023 supplementing Regulation (EU) No 1308/2013 of the European Parliament and of the Council as regards marketing standards for eggs, and repealing Commission Regulation (EC) No. 589/2008, OJ L, 2023/2465, 08.11.2023.
Commission Implementing Regulation (EU) 2017/2470 of 20 December 2017 establishing the Union list of novel foods in accordance with Regulation (EU) 2015/2283 of the European Parliament and of the Council on novel foods, C/2017/8878, OJ L 351, 30.12.2017, p. 72–201.
Commission Regulation (EC) No 543/2008 of 16 June 2008 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No. 1234/2007 as regards the marketing standards for poultrymeat, OJ L 157, 17.6.2008, p. 46–87.
Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, p. 47–390.
Council Decision of 19 June 1978 concerning the conclusion of the European Convention for the protection of animals kept for farming purposes (78/923/EEC).
Council Directive 97/2/EC of 20 January 1997 amending Directive 91/629/EEC laying down minimum standards for the protection of calves, OJ L 25, 28.1.1997, p. 24–25.

- Council Directive 1999/74/EC of 19 July 1999 laying down minimum standards for the protection of laying hens, OJ L 203, 3.8.1999, p. 53–57.
- Council Directive 2001/88/EC of 23 October 2001 amending Directive 91/630/EEC laying down minimum standards for the protection of pigs, OJ L 316, 1.12.2001, p. 1–4.
- Council Directive 2008/120/EC of 18 December 2008 laying down minimum standards for the protection of pigs, OJ L 47, 18.2.2009, p. 5–13.
- Council Directive 2008/119/EC of 18 December 2008 laying down minimum standards for the protection of calves, OJ L 10, 15.1.2009, p. 7–13.
- Council Regulation (EC) No 1/2005 of 22 December 2004 on the protection of animals during transport and related operations and amending Directives 64/432/EEC and 93/119/EC and Regulation (EC) No. 1255/97, OJ L 3, 5.1.2005, p. 1–44.
- Council Regulation (EC) No 1099/2009 of 24 September 2009 on the protection of animals at the time of killing, OJ L 303, 18.11.2009, p. 1–30.
- Regulation (EC) No 999/2001 of the European Parliament and of the Council of 22 May 2001 laying down rules for the prevention, control and eradication of certain transmissible spongiform encephalopathies, OJ L 147, 31.5.2001, p. 1–40.
- Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No. 1305/2013 and (EU) No. 1307/2013, OJ L 435, 6.12.2021, p. 1–186.
- Regulation (EU) 2024/1468 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 amending Regulations (EU) 2021/2115 and (EU) 2021/2116 as regards good agricultural and environmental condition standards, schemes for climate, environment and animal welfare, amendment of the CAP Strategic Plans, review of the CAP Strategic Plans and exemptions from controls and penalties, OJ L, 2024/1468, 24.5.2024.
- Treaty on European Union, OJ C 191, 29.7.1992, p. 1–112.
- Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 340, 10.11.1997, p. 1–144.

Case law

- European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products*, Appellate Body Report, WTO Doc. WT/DS400/AB/R, WT/DS/401/AB/R, 22 May 2014.
- Judgment of the Court of 23 February 1988, *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v Council of the European Communities*, Case 131/86, ECLI:EU:C:1988:86.
- Judgement of the Court of 19 March 1998, *The Queen v Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Compassion in World Farming Ltd.*, C-1/96, ECLI:EU:C:1998:113.
- Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 23 April 2015, *Zuchtvieh-Export GmbH v Stadt Kempten*, C-424/13, ECLI:EU:C:2015:259.
- Judgement of the Court (Grand Chamber) of 17 December 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België and Others v Vlaamse Regering*, C-336/19, ECLI:EU:C:2020:1031.

EU official documents

- European Commission, Commission Staff Working Document, Fitness Check of the EU Animal Welfare legislation, SWD(2022) 329 final.
- European Commission, Commission Staff Working Document, Evaluation of the European Union Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012-2015, SWD(2021) 76 final.
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a Community Action Plan on the Protection and Welfare of Animals 2006-2010, COM/2006/0013 final.
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the European Union Strategy for the Protection and Welfare of Animals 2012-2015, COM/2012/06 final.
- European Commission, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, A European One Health Action Plan against Antimicrobial Resistance (AMR), COM(2017) 339 final.
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Farm to Fork Strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, COM/2020/381 final.
- European Commission, Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative (ECI) "End the Cage Age", C(2021) 4747 final.
- European Commission, Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative (ECI) 'Fur Free Europe', C(2023) 8362 final.

Secondary sources

- Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz. *Tiertransporte in Drittstaaten*. https://www.stmu.v.bayern.de/themen/tiergesundheit_tierschutz/tierschutz/tiertransporte_drittstaaten/index.htm. Last access: 26.10.2024.
- Compassion in World Farming. 2021. *Octopus Factory Farming: A Recipe For Disaster*. <https://www.ciwf.org.uk/research/species-aquatic-animals/octopus-factory-farming-a-recipe-for-disaster/?id=161421>. Last access: 26.10.2024.
- Dawkins, Marian S.; Hardie, Sylvia. 1989. Space Needs of Laying Hens. *British Poultry Science* 30(2): 413–16. <https://doi.org/10.1080/00071668908417163>.
- European Commission. 2020a. *Special Eurobarometer 504: Europeans, Agriculture and the CAP*. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2229>. Last access: 26.10.2024.
- European Commission. 2020b. *Voluntary coupled support: Review by the Member States of their support decisions applicable as from claim year 2020*. https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2020-07/voluntary-coupled-support-note-revised-july2020_en_0.pdf. Last access: 26.10.2024.
- European Commission. 2020c. *Welfare of animals exported by sea – Overview report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- European Commission. 2020d. *Welfare of animals exported by road – Overview report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. 2022a. *12th meeting of the EU Platform on animal welfare*. https://food.ec.europa.eu/system/files/2022-12/aw_platform_20221205_pres02.pdf. Last access: 26.10.2024.
- European Commission. 2022b. *Study on CAP Measures and Instruments Promoting Animal Welfare and Reduction of Antimicrobials Use – Final Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. 2022c. *The Use of Indicators for Animal Welfare at Farm Level – Overview Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. 2023a. *Eggs - Market Situation – Dashboard*. https://agriculture.ec.europa.eu/farming/animal-products/eggs_en. Last access: 26.10.2024.
- European Commission. 2023b. *Mapping and analysis of CAP strategic plans – Assessment of joint efforts for 2023-2027*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. 2023c. *Slaughter & Stunning*. https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/animal-welfare-practice/slaughter-stunning_en. Last access: 26.10.2024.
- European Court of Auditors. 2018. *Animal welfare in the EU: closing the gap between ambitious goals and practical implementation – Special report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Court of Auditors. 2023. *Transport of live animals in the EU: challenges and opportunities*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Court of Auditors. 2024. *Common Agricultural Policy Plans – Greener, but not matching the EU's ambitions for the climate and the environment, Special report 20, 2024*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Food Safety Authority. 2004. *Opinion of the Scientific Panel on Animal Health and Welfare on a request from the Commission related to welfare aspects of the main systems of stunning and killing the main commercial species of animals*. *EFSA Journal*, 2(7). ISSN 1831-4732. <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2004.45>.
- European Food Safety Authority. 2006. *Opinion of the Scientific Panel on Animal Health and Welfare (AHAW) on a request from the Commission related with the risks of poor welfare in intensive calf farming systems*. *EFSA Journal* 4(6). <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2006.366>.
- European Food Safety Authority. 2010. *Scientific Opinion on the influence of genetic parameters on the welfare and the resistance to stress of commercial broilers*. *EFSA Journal* 8(7). <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2010.1666>.
- European Food Safety Authority. 2012. *Scientific Opinion on the welfare of cattle kept for beef production and the welfare in intensive calf farming system*. *EFSA Journal* 10(5). <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2012.2669>.
- European Food Safety Authority. 2022. *Welfare of pigs on farm*. *EFSA Journal* 20(8). <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2022.7421>.
- European Food Safety Authority. 2023a. *Welfare of broilers on farm*. *EFSA Journal* 21(2). <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2023.7788>.
- European Food Safety Authority. 2023b. *Welfare of laying hens on farm*. *EFSA Journal* 21(2). <https://doi.org/10.2903/j.efsa.2023.7789>.

- Human Behaviour Change for Life. 2023. *The Business Case: the benefits of a carcass over a live animal trade*. <https://www.eurogroupforanimals.org/library/business-case-benefits-carcass-over-live-animal-trade>. Last access: 26.10.2024.
- Eurostat. 2017. *Small and large farms in the EU – statistics from the farm structure survey*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Small_and_large_farms_in_the_EU_-_statistics_from_the_farm_structure_survey&oldid=357625. Last access: 26.10.2024.
- Eurostat. 2022. *Key figures on the European food chain - 2022 edition*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-key-figures/w/key-figures-on-the-european-food-chain-2022-edition-2>. Last access: 26.10.2024.
- Eurostat. 2023. *EU livestock population continued to decline in 2022*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230322-1>. Last access: 26.10.2024.
- Greenpeace. 2024. *Go Big or Go Bust: How the EU's farmers are pushed to produce more to stay in business*. <https://www.greenpeace.org/static/planet4-eu-unit-stateless/2024/10/20241003-Go-big-or-go-bust-Greenpeace-report-on-how-EU-farmers-are-pushed-to-produce-more-to-stay-in-business.pdf>. Last access: 26.10.2024.
- Kortleve, Anniek J.; Mogollón, José M.; Harwatt, Helen & Behrens, Paul. 2024. Over 80% of the European Union's Common Agricultural Policy supports emissions-intensive animal products. *Nature Food* (5): 288–292. <https://doi.org/10.1038/s43016-024-00949-4>.
- Kurki, Visa. 2024. What Is Animal Dignity in Law?. *LEOH - Journal of Animal Law, Ethics and One Health*: 9-23. <https://doi.org/10.58590/leoh.2024.002>.
- Kruk, Emil. 2021. Industrial Breeding of Animals: Legal and Ethical Issues. *Białystok Legal Studies* 26(3): 185–204. <http://doi.org/10.15290/bsp.2021.26.03.10>.
- Mellor, David J.; Beausoleil, Ngaio Jessica. 2015. Extending the 'Five Domains' model for animal welfare assessment to incorporate positive welfare states. *Animal Welfare* 24(3): 241–253. <https://doi.org/10.7120/09627286.24.3.241>.
- Mood, Alison; Lara, Elena; Boyland, Natasha K.; Brooke, Phil. 2023. Estimating global numbers of farmed fishes killed for food annually from 1990 to 2019. *Animal Welfare* 32(E12): 1–16. <https://doi.org/10.1017/awf.2023.4>.
- Offor, Iyan. 2020. Animals and the Impact of Trade Law and Policy: A Global Animal Law Question. *Transnational Environmental Law* 9(2): 239–262. <https://doi.org/10.1017/S2047102519000402>.
- Szymańska, Małgorzata E. 2020. Livestock Welfare – Legal Aspects. In: Emil Kruk, Grzegorz Lubeńczuk, Hanna Spasowska-Czarny (ed.) *Legal Protection of Animals*, 177–178, Lublin: Maria Curie-Skłodowska Press.
- Wahlberg, Birgitta. 2021. Animal law in general and animal rights in particular. *Scandinavian Studies in Law* (67): 13–34. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202201189082>.

Volume 23, Issue 1
June 2025

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2025-02-07
accepted 2025-03-30
published online 2025-06-30



Wyłączenia na rzecz komisji, organów sądowych i sądów jako jeden z elementów kształtowania zakresu tajemnicy skarbowej we Francji

Exemptions for the benefit of commissions, judicial bodies and courts as one of the elements of shaping the scope of fiscal secrecy in France

MICHAŁ MARIAŃSKI

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
ORCID: 0000-0001-6212-914X, michal.marianski@uwm.edu.pl

Citation: Mariański, Michał. 2025. Wyłączenia na rzecz komisji, organów sądowych i sądów jako jeden z elementów kształtowania zakresu tajemnicy skarbowej we Francji. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(1): 85–96. DOI: 10.25167/osap.5753

Abstract: The aim of this article is to analyse and assess two of the eight groups of derogations distinguished in the French legal system within the framework of regulation of the scope of fiscal secrecy. The above will allow verifying the thesis concerning the extensive nature of the regulation of exceptions to the obligation to maintain fiscal secrecy in France. Another important issue will be the research question posed by the author about whether one of the characteristic features of French law, in particular administrative law, consisting in the introduction of general rules from which very extensive exemptions apply, is also applicable to tax law.

The analysis of the method of regulating the issue of exemption from professional secrecy, referred to in tax law as fiscal secrecy, in the scope of derogations concerning committees and referring to judicial bodies and courts, is the main topic of the considerations in this study. The significance of the presented research for legal sciences is very important, as it will allow creating an introduction to broader analyses aimed at expanding the discussion in this aspect with additional comparative arguments.

In order to meet the assumptions of this work, the author used both the historical-legal and dogmatic methods, as well as the comparative method as an auxiliary one. The results and conclusions from the conducted analyses refer to the issue of completeness of French

regulations, their detailedness and compatibility with contemporary requirements of digital economic turnover. The conclusion also includes an analysis of the potential use of French solutions by the Polish legislator.

Keywords: tax ordinance, fiscal secrecy, French law, derogations

Abstrakt: Celem niniejszego artykułu jest analiza i ocena dwóch z ośmiu wyodrębnionych we francuskim porządku prawnym grup derogacji w ramach regulacji zakresu tajemnicy skarbowej. Powyższe pozwoli na weryfikację tezy o nad wyraz rozbudowanym charakterze regulacji wyjątków od obowiązku zachowania tajemnicy skarbowej we Francji. Istotną kwestią będzie również postawione przez Autora pytanie badawcze o to, czy jedna z cech charakterystycznych prawa francuskiego, w tym w szczególności prawa administracyjnego, polegająca na wprowadzaniu reguł ogólnych, od których przysługują bardzo rozbudowane wyłączenia, znajduje również zastosowanie w prawie podatkowym.

Analiza sposobu uregulowania kwestii wyłączenia od tajemnicy zawodowej, określanej na gruncie prawa podatkowego mianem tajemnicy skarbowej, w zakresie derogacji dotyczących komisji, jak i odnoszących się do organów sądowych i sądów, stanowi główny temat rozważań w ramach niniejszego opracowania.

Znaczenie prezentowanych badań dla nauk prawnych jest niezmiernie istotne, gdyż pozwoli stworzyć wstęp do pogłębionych analiz mających na celu poszerzenie dyskusji w tym aspekcie o dodatkowe porównawcze argumenty.

Aby zrealizować założenia niniejszej pracy, Autor zastosował zarówno metodę historyczno-prawną i dogmatyczną, jak i posiłkowo metodę komparatystyczną. Wyniki i wnioski z przeprowadzonych analiz odwołują się do kwestii kompletności francuskich regulacji, ich szczegółowości czy kompatybilności ze współczesnymi wymogami cyfrowego obrotu gospodarczego. Konkluzja obejmuje również analizę potencjalnego wykorzystania francuskich rozwiązań przez polskiego ustawodawcę.

Słowa kluczowe: ordynacja podatkowa, tajemnica skarbowe, prawo francuskie, derogacje

1. Wprowadzenie

Prawo francuskie należy do tych europejskich porządków prawnych, których rozwiązania stanowiły i stanowią do dziś inspirację dla ustawodawców innych państw. Dodatkowo francuskie prawo podatkowe, w tym procedura podatkowa, należą do bardzo rozbudowanych regulacji usankcjonowanych kolejno w Generalnym kodeksie podatków (Code général des impôts) oraz Ordynacji podatkowej (Livres des procédures fiscales). W sposób istotny rozbudowane są również przepisy odnoszące się do wyłączeń od obowiązku zachowania tajemnicy skarbowej, będącej szczególnym rodzajem tajemnicy zawodowej. Istotnym argumentem uzasadniającym wybór właśnie prawa francuskiego do przedmiotowej analizy jest fakt, że ten system prawny podlega ciągłej ewolucji (Zawadzka-Pąk 2009: 107), która z uwagi na istotną rolę orzecznictwa jest ciągle stymulowa-

na, co w konsekwencji może skutkować lepszym dostosowaniem tego systemu do aktualnych wyzwań społeczno-gospodarczych (Lemonnier 2017: 62).

Bardzo rozbudowany charakter derogacji od tajemnicy zawodowej we Francji oraz jego stopniowa ewolucja są wynikiem istotnej roli orzecznictwa w kształtowaniu systemu prawnego nad Sekwaną (Aubin 2018: 35). W zakresie procedury podatkowej szczególne znaczenie mają tutaj zarówno dekrety, jak i orzeczenia najwyższego francuskiego sądu administracyjnego, często tłumaczonego bezpośrednio na język polski jako Rada Stanu – tzn. Conseil d'État (Lambert 2024: 70). Tak też istotnym impulsem dla rozbudowywania katalogu derogacji było orzeczenie ww. sądu z 24 czerwca 2015 roku (Conseil d'État, 9ème/10ème SSR, 24/06/2015, nr 367288), w którym stwierdzono, że należy przyjąć szeroką interpretację pojęcia tajemnicy zawodowej oraz zawężającą interpretację pojęcia sprzeciwu wobec kontroli podatkowej. Dodatkowo w przywoływanym wyżej orzeczeniu wskazano, że tajemnicę zawodową, w tym na gruncie prawa podatkowego, rozumieć należy w sposób elastyczny, gdyż jej złamanie wiąże się nie tylko z sankcjami karnymi, ale również powoduje unieważnienie postępowania i umorzenie kwestionowanego podatku (Baudu 2018: 93; Zalewski 2019: 11).

Bardzo ogólna definicja tajemnicy skarbowej została zawarta w artykule L103 francuskiej Ordynacji podatkowej (Livre des procédures fiscales – dalej LPF), następne artykuły – od L113 do L167 – zostały poświęcone wyłączeniom w tym zakresie. Owa ogólna definicja została zmieniona na mocy ordonansu nr 2023–1210 z 20 grudnia 2023 roku i obowiązuje od 1 stycznia 2024 roku. Definicja ta stanowi, że obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej, w związku z art. 226-13 i 226-14 Kodeksu karnego, dotyczy wszystkich osób, które w ramach pełnienia swoich funkcji lub obowiązków są zobowiązane do kontroli, odzyskiwania lub rozwiązywania sporów podatkowych, ceł, opłat i należności przewidzianych w Generalnym kodeksie podatkowym. Przywoływane wyżej artykuły francuskiego Kodeksu karnego przewidują karę jednego roku pozbawienia wolności i grzywnę w wysokości 15 000 euro za ujawnienie informacji o charakterze tajnym przez osobę, która je posiada ze względu na status, zawód, funkcję lub tymczasowe zadanie.

Z uwagi na ogólny charakter ww. definicji kluczowe dla pojęcia tajemnicy skarbowej stało się szczegółowe uregulowanie wyjątków w tym zakresie. Tak też francuski ustawodawca wyodrębnił osiem kategorii derogacji: związane z międzynarodową pomocą podatkową; dotyczące niektórych organów i władz administracyjnych, gmin, służb i organów publicznych; dotyczące różnych komisji; na rzecz organów sądowych i sądów; na rzecz urzędników ministerialnych; na rzecz władz i organizacji odpowiedzialnych za stosowanie ustawodawstwa socjalnego; na rzecz różnych organizacji oraz odnoszące się do zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu (Lambert 2024: 570). Co istotne,

dwie pierwsze kategorie były już przedmiotem zainteresowania polskiej doktryny (Mariański 2025: 1), dlatego w ramach niniejszego opracowania szczegółowej analizie zostaną poddane grupy trzecia i czwarta, co pozwoli na uzyskanie bardziej kompletnego obrazu wyłączeń od tajemnicy skarbowej uregulowanych w prawie francuskim.

2. Wyłączenia na rzecz różnych komisji

Jak już nadmieniono, trzecią grupę derogacji stanowią wyjątki na rzecz różnych komisji, które zostały zawarte w artykułach od L136 do L139 francuskiej Ordynacji podatkowej.

Już w pierwszym artykule L136 LPF ustawodawca francuski wskazuje, że Komisja ds. Podatków Bezpośrednich i Podatków Obrotowych, o której mowa w art. 1651 Ogólnego kodeksu podatków, lub Komisja Krajowa ds. Podatków Bezpośrednich i Podatków Obrotowych (Commission nationale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires) mogą otrzymywać od urzędników skarbowych wszelkie przydatne informacje w celu umożliwienia im rozstrzygnięcia sporów, które zostały tym podmiotom przedstawione. Wspomniany artykuł Ogólnego kodeksu podatków stanowi, że w zakresie właściwości każdego sądu administracyjnego powołuje się Komisję ds. Podatków Bezpośrednich i Podatków Obrotowych. Przewodniczy jej prezes sądu administracyjnego, wyznaczony przez niego członek tego sądu lub, na wniosek prezesa sądu, członek sądu administracyjnego apelacyjnego wyznaczony przez prezesa sądu. W jej skład wchodzi także trzech przedstawicieli podatników i dwaj przedstawiciele administracji, posiadający co najmniej stopień inspektora wydziałowego lub inspektora wojewódzkiego. W sprawach, o których mowa w artykułach 1651 A i 1651 B, jednym z przedstawicieli podatników jest biegły rewident. Podobnie w art. L136A doprecyzowano, że komitet doradczy, o którym mowa w artykule 1653 F Kodeksu podatkowego, może otrzymywać od przedstawicieli administracji podatkowej, ministra właściwego do spraw badań naukowych i ministra właściwego do spraw innowacji przydatne informacje, które pozwolą mu na podjęcie decyzji w sprawie przedłożonych mu sporów. Komitet ten nosi nazwę Komitetu Doradczego ds. Ulg Podatkowych na Wydatki na Badania Naukowe (Comité consultatif des crédits d'impôt pour dépenses de recherche).

Ponadto, w art. L137 LPF wskazano, że urzędnicy skarbowi są zwolnieni z tajemnicy zawodowej w odniesieniu do członków i sprawozdawców komisji do spraw przestępstw skarbowych, o których mowa w artykule L. 228 niniejszego Kodeksu procedury podatkowej. Dodatkowo, zgodnie z art. L138, członkowie i sprawozdawcy Komisji ds. Sporów Podatkowych, Celnych i Dewizowych mogą otrzymywać od administracji podatkowej lub administracji celnej

i podatków pośrednich informacje niezbędne do sporządzenia sprawozdania rocznego ustalonego przez komisję w sprawie warunków, na jakich dokonywane są transakcje, na jakich zawarto lub udzielono zwolnień lub ulg, które leżą w kompetencjach zdecentralizowanych służb tych administracji. Wspomniany wyżej komitet, określany w języku francuskim jako *Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes*, został utworzony w 1977 roku jako instytucja, której celem jest wyrażanie opinii w sprawie transakcji lub przekazów pieniężnych przekraczających zakres kompetencji zdecentralizowanych służb Generalnej Dyrekcji Podatków lub Generalnej Dyrekcji Cei i Podatków Pośrednich. Innym zadaniem komitetu jest wyrażanie opinii dla Ministra Gospodarki i Finansów w każdej sprawie ogólnej lub szczegółowej dotyczącej podatków, ceł i sporów dewizowych. Dodatkowo Komitet może z własnej inicjatywy przedstawiać właściwemu ministrowi uwagi i zalecenia, które uzna za przydatne.

W kolejnym artykule, L139 LPF, odwołano się do komisji departamentalnych przewidzianych w Kodeksie rolnym i rybołówstwa morskiego, które mogą uzyskać od administracji podatkowej zanonimizowane informacje niezbędne do realizacji ich zadań, w szczególności wartości przyjęte i zmiany w zakresie ceny umów dzierżawy odnotowane w roku poprzednim, a w razie potrzeby w ciągu ostatnich pięciu lat.

Warto również wskazać, że art. L139A przewiduje kolejną derogację na rzecz Komisji ds. Nadmiernego Zadłużenia Osobistego (*Commission de surendettement des particuliers*), uregulowanej szczegółowo we francuskim Kodeksie konsumenckim, która może uzyskać od organów administracji publicznej wszelkie informacje o sytuacji dłużnika. Komisja ta powstała w 1989 roku na bazie tzw. ustawy Neiertza (*loi n°89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles*) i stanowi punkt kontaktowy dla dłużnika znajdującego się w trudnej sytuacji. Dostęp do Komisji ułatwiają stanowiska kasowe francuskiego banku centralnego, które istnieją w każdym departamencie, w oddziale *Banque de France*, gdzie mają swoją siedzibę punkty kontaktowe Komisji.

Ostatni z artykułów tej grupy wyłączeń – L139B, został stosunkowo niedawno zmodyfikowany dekretem nr 2024-497 z 30 maja 2024 roku. W punkcie pierwszym wskazuje on, że Wysoki Urząd Przejrzystości Życia Publicznego (*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*) może zażądać od administracji podatkowej kopii oświadczeń złożonych przez członka parlamentu lub jego małżonka pozostającego w separacji majątkowej, związanego cywilną umową solidarnościową (Marianiński 2016: 115) lub jego partnera życiowego, zgodnie z właściwymi postanowieniami francuskiego Kodeksu wyborczego. W punkcie drugim przywoływano artykułu Kodeksu procedury podatkowej dodano, że zgodnie z Kodeksem wyborczym w stosunku do posłów i ustawą

nr 2013-907 z dnia 11 października 2013 roku o jawności życia publicznego w stosunku do członków rządu administracja podatkowa udostępnia Urzędowi ds. Przejrzystości Życia Publicznego wszystkie elementy pozwalające na ocenę kompletności, dokładności i szczerości składanych przez nich oświadczeń o sytuacji finansowej.

3. Derogacje na rzecz organów sądowych i sądów

Zgodnie z systematyką przyjętą w ordynacji podatkowej czwartą grupą wyłączeń od tajemnicy skarbowej, wyodrębnioną przez francuskiego ustawodawcę, są derogacje na rzecz organów sądowych i sądów, uszczegółowione w artykułach od L140 do L147 LPF.

Pierwszy artykuł z ww. grupy, tzn. L140 LPF, stanowi, że zgodnie z artykułami L. 1419, L. 241-11 i L. 142-1-4 Kodeksu jurysdykcji finansowych (Code des juridictions financières), urzędnicy skarbowi są zwolnieni z tajemnicy zawodowej w odniesieniu do sędziów, głównych doradców i ekspertów w służbie nadzwyczajnej, sprawozdawców Trybunału Obrachunkowego (Mariański 2024: 41) i wyznaczonych przez nich ekspertów, sędziów regionalnej izby obrachunkowej (Błaszko 2019: 63; Budner-Iwanicka and Mariański 2024: 7), a także członków Apelacyjnego Sądu Finansowego podczas dochodzeń prowadzonych przez tych sędziów, doradców, sprawozdawców i ekspertów w ramach ich uprawnień. Wymieniona wyżej kategoria ekspertów w służbie nadzwyczajnej, w oryginalnym brzmieniu określana mianem *conseillers maîtres en service extraordinaire*, zgodnie z art. L112-5 francuskiego Kodeksu jurysdykcji finansowych obejmuje osoby, których szczególne doświadczenie i wiedza specjalistyczna są niezbędne do realizacji zadań Trybunału Obrachunkowego. Dodatkowo, urzędnicy skarbowi, których przesłuchanie uznaje się za niezbędne do celów audytu, mają obowiązek odpowiedzieć na wezwania Trybunału Obrachunkowego lub regionalnej izby obrachunkowej, na którego obszarze właściwości sprawują swoje funkcje. Mogą oni również zostać przesłuchani w charakterze świadków przez członków nowo utworzonego w 2023 roku Sądu Apelacyjnego ds. Finansowych (Cour d'appel financière). W tym zakresie aktualnie bardzo rozbudowany system sądownictwa finansowego we Francji początkowo opierał się na wiodącej roli Trybunału Obrachunkowego (Cour des comptes) na poziomie centralnym oraz regionalnych i terytorialnych izb obrachunkowych (chambres régionales et territoriales des comptes) na poziomie lokalnym. Dodatkowo szereg tzw. instytucji wspomagających Trybunał Obrachunkowy (Mariański 2023: 215) został znacząco ograniczony przez wprowadzenie w 2023 roku wspomnianego już nowego Apelacyjnego Sądu Finansowego. Ta nowa jurysdykcja pełni rolę sądu drugiej instancji, a jej skład stanowią w równym stopniu przedstawiciele samego Try-

bunału Obrachunkowego, jak i Najwyższego Sądu Administracyjnego we Francji (Conseil d'Etat). Ten ostatni sąd pełni dodatkowo w systemie jurysdykcji finansowej rolę sądu kasacyjnego, do którego w ramach skargi nadzwyczajnej będą mogły odwoływać się strony od decyzji Apelacyjnego Sądu Finansowego (Marianiński 2024: 102).

Warto nadmienić, że w myśl art. L140A urzędnicy administracji skarbowej są zwolnieni z tajemnicy zawodowej w stosunku do członków francuskiego Trybunału Konstytucyjnego (Conseil constitutionnel) i ich zastępców podczas prowadzonych przez nich dochodzeń mających na celu sprawdzenie kont kampanii kandydatów w wyborach na Prezydenta Republiki. Co istotne, orzecznictwo ww. Trybunału już niejednokrotnie wpływało na kształt francuskiego systemu prawa podatkowego czy też poszczególnych form kontrybucji (Popławski, Pahl, Marianiński 2023: 327).

Kolejny przepis w ramach tej grupy, art. L141A, nawiązuje do Kodeksu karnego i przyznaje prokuratorowi, sędziemu śledczemu lub sądowi rozpoznającemu sprawę prawo do żądania od administracji skarbowej przekazania użytecznych informacji o charakterze finansowym lub skarbowym, bez możliwości sprzeciwienia się temu przez odwołanie się do obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej.

Kolejne wyłączenia z art. L142 wskazują na sytuację, w której administracja wnosi zwykłą skargę (fr. *plainte régulière*) przeciwko podatnikowi i wszczęte zostanie dochodzenie. Wówczas urzędnicy administracji zostają zwolnieni z tajemnicy zawodowej wobec sędziego śledczego, który przesłucha ich w sprawie faktów będących przedmiotem skargi. Powyższe rozwija dodatkowo art. L142A, który znacząco zmieniono ustawą nr 2023-1059 z 20 listopada 2023 roku, a który przewiduje zwolnienie z tajemnicy zawodowej funkcjonariuszy organów finansów publicznych w stosunku do prokuratora, a za jego zgodą także w stosunku do jego wyspecjalizowanych pomocników. Powyższe dotyczy sytuacji, gdy wykonują oni zadania zlecone przez sędziów, o których mowa w art. 706 Kodeksu postępowania karnego, z którymi mogą wymieniać informacje objęte tą tajemnicą.

Następnie art. L143 wskazuje, że sądy powszechne oraz sądy administracyjne mogą nakazać organowi podatkowemu i stronom postępowania przekazanie im, w celu ich przedłożenia w postępowaniu, wszystkich dokumentów podatkowych, których przedstawienie może być przydatne do rozstrzygnięcia sporu. Powyższe stosuje się w ramach dwóch dość specyficznych dla prawa francuskiego procedur. Pierwsza jest przewidziana w artykule 7 ustawy nr 69-992 z dnia 6 listopada 1969 roku ustanawiającej środki ochrony prawnej osób powracających i osób pozbawionych majątku za granicą. Druga procedura zawarta została w artykułach 55, 60 i 61 ustawy nr 70-632 z dnia 15 lipca 1970 roku w sprawie krajowego wkładu

w odszkodowania dla Francuzów pozbawionych majątku znajdującego się na terytorium, które wcześniej znajdowało się pod suwerennością, protektoratem lub opieką Francji, zmieniona i uzupełniona ustawą nr 78-1 z dnia 2 stycznia 1978 roku w sprawie odszkodowań dla obywateli francuskich repatriowanych z zagranicy, którzy zostali pozbawieni swojego majątku.

Warta odnotowania jest również dyspozycja zawarta w art. L. 144 LPF, gdzie wskazano, że sądy wyłączeniowe mogą otrzymywać od administracji finansowej wszelkie informacje dotyczące deklaracji podatkowych i ocen, niezbędne do ustalenia odszkodowania za wyłączenie.

Interesujące jest również uprawnienie przyznane w art. 145A na rzecz prezesa sądu, które dotyczy możliwości uzyskania od administracji skarbowej informacji, które pozwolą na poznanie faktycznej sytuacji ekonomicznej i finansowej dłużnika na warunkach przewidzianych w artykule L. 611-2 Kodeksu handlowego. Powyższe obejmuje również informacje pozwalające ocenić perspektywy uregulowania zobowiązań przez dłużnika na warunkach przewidzianych w ust. 5 artykułu L. 611-6 Kodeksu handlowego. Uprawnienia te rozszerza art. L145B, który przyznaje identyczne uprawnienie również na rzecz sędziego nadzorującego daną sprawę. Do Kodeksu handlowego nawiązuje również art. L145C, który przewiduje możliwość, aby prezes sądu polecił sędziemu nadzorującemu, a w razie jego braku – wyznaczonemu przez niego innemu sędziemu, uzyskanie od administracji wszelkich dokumentów lub informacji o sytuacji finansowej dyrektorów oraz osób fizycznych stale reprezentujących lub zarządzających danymi osobami prawnymi. Powyższe stosuje się również do osób będących wspólnikami osoby prawnej w postępowaniu zabezpieczającym, naprawczym lub likwidacyjnym, jeżeli odpowiadają solidarnie za jej długi. Wskazano również na możliwość, zgodnie z art. L145D, uzyskania przez sędziego wszelkich informacji umożliwiających mu ocenę sytuacji dłużnika i jej możliwego rozwoju w ramach postępowania w sytuacjach nadmiernego zadłużenia, o którym mowa w Księdze VII Kodeksu konsumenckiego.

Kolejne dwa artykuły, L146 i L146A, nawiązują do francuskiego Kodeksu postępowania karnego. W pierwszym z nich czytamy, że Komisja odpowiedzialna za odszkodowania dla niektórych ofiar obrażeń ciała powstałych w wyniku przestępstwa może otrzymywać od administracji podatkowej informacje dotyczące sytuacji osób odpowiedzialnych za przestępstwo oraz osób, które złożyły wnioski o odszkodowanie. W drugim artykule ustawodawca wskazał, że biuro pomocy prawnej, utworzone na mocy zmienionego artykułu 13 ustawy nr 91-647 z dnia 10 lipca 1991 roku o pomocy prawnej, może zbierać od służb państwowych wszelkie informacje dotyczące sytuacji finansowej wnioskodawcy, umożliwiające sprawdzenie, czy dana osoba spełnia warunki niezbędne do skorzystania z pomocy prawnej oraz wsparcia w postaci interwencji praw-

nika w postępowaniach pozasądowych. Co istotne, uregulowana w powyższych artykułach kwestia wykorzystania danych objętych tajemnicą skarbową w toku innych postępowań, które to dane w zasadzie mogą dotyczyć pełnej treści dokumentów składanych przez podatników, płatników lub inkasentów, została również dostrzeżona w polskiej doktrynie (Matusiakiewicz, Szczypior 2010: 1; Strzelec 2009: 42).

Przedostatni artykuł tej części księgi procedur podatkowych, tzn. L147A, przewiduje możliwość przekazania przez administrację publiczną wszelkich informacji przydatnych do obrony przed sądem rozpatrującym spór w sytuacji interwencji w obronie oskarżonych urzędników na podstawie artykułów L. 134-1 do L. 134-8 i L. 134-12 Ogólnego kodeksu służby cywilnej (Code général de la fonction publique).

Na zakończenie, w artykule L147B, stanowiącym ostatni artykuł omawianej grupy wyłączeń, wskazano, że zgodnie z art. L. 1454-1-2 Kodeksu pracy urzędnicy administracji podatkowej lub administracji celnej i podatków pośrednich muszą przekazywać doradcom sprawozdawczym będącym członkami tzw. *Conseils de prud'hommes*, czyli sądu właściwego do spraw z zakresu prawa pracy (Willemz 2015: 157), na ich wniosek i bez możliwości powołania się na tajemnicę zawodową informacje i dokumenty dotyczące pracy ukrytej, handlu ludźmi lub nielegalnego użyczenia siły roboczej, którymi dysponują.

4. Podsumowanie

Prawo francuskie, podobnie jak polskie regulacje, posiada zasadniczy podział prawa podatkowego na część materialną zawartą w Generalnym kodeksie podatków (Code général des impôts) oraz na część procesową zawartą w tamtejszej ordynacji podatkowej (Livre des procédures fiscales). Owe pozorne podobieństwa nie powodują jednak, że oba systemy prawne są do siebie bardzo zbliżone, gdyż najnowsze porównawcze analizy wskazują na zgoła inną odpowiedź i rozwiązania wyzwań związanych ze zmianami na poziomie społecznym, gospodarczym i technologicznym (Panfil, Zawadzka-Pąk 2023: 35).

Wyjątki od obowiązku zachowania tajemnicy skarbowej, będące przedmiotem analizy w ramach niniejszego artykułu, stanowią we francuskiej Ordynacji podatkowej bardzo rozbudowaną i uszczegółowioną sekcję. W konsekwencji owe uszczegółowienie powoduje, że z uwagi na ograniczone ramy artykułu naukowego możliwa była jedynie analiza dwóch z ośmiu wyodrębnionych we Francji grup derogacji. Analiza ta, która objęła grupę wyłączeń dotyczących komisji, jak i grupę wyłączeń odnoszących się do organów sądowych i sądów, ukazała bardzo dobitnie specyfikę francuskiego systemu prawa podatkowego.

Specyfika francuskiego systemu, o której mowa powyżej, mogąca stanowić przeszkodę dla jego szerszego wykorzystania, związana jest przede wszystkim z istnieniem bardzo wyspecjalizowanych i niewystępujących w innych państwach komisji czy instytucji sądowych. Jednym z przykładów jest odwołanie się do wyspecjalizowanego sądu właściwego do spraw z zakresu prawa pracy (Conseils de prud'hommes), nowego Apelacyjnego Sądu Finansowego czy też posiadającego bardzo rozbudowane kompetencje Najwyższego Sądu Administracyjnego we Francji (Conseil d'Etat). Istotne derogacje pojawiają się też w zakresie procedur, których próżno szukać w innych państwach niemających przeszłości kolonialnej, czego jednym z przykładów jest ustawa regulująca status osób pozbawionych majątku znajdującego się na terytorium, które wcześniej znajdowało się pod suwerennością, protektoratem lub opieką Francji.

Wskazać należy, że kompletność i szczegółowość francuskich regulacji zestawiona z ich cykliczną i ewolucyjną nowelizacją powoduje, iż co do zasady są one kompatybilne ze współczesnymi wymogami cyfrowego obrotu gospodarczego. Niemniej jednak ich wewnętrzny charakter, polegający przede wszystkim na mieszanym podmiotowo-przedmiotowym sposobie ujęcia derogacji, powoduje, że są one trudne do bezpośredniego zastosowania w innych porządkach prawnych. Cała regulacja tajemnicy skarbowej we Francji, w tym również wyjątków w tym zakresie, winna być w myśl francuskiej doktryny dość szczegółowa, ale zarazem na tyle elastyczna, aby stanowić kompromis między prawem do informacji a rzeczoną tajemnicą (Baudu 2018: 93). Mając powyższe na uwadze, zasadne stają się dalsze badanie i analiza pozostałych derogacji od obowiązku zachowania tajemnicy skarbowej, jakie przewiduje francuska Ordynacja podatkowa. Mając bowiem na uwadze, że ustawodawca francuski podzielił wspomniane derogacje na aż osiem odrębnych grup, nie można wykluczyć, iż dla każdej z nich możliwe jest wyprowadzenie odmiennych i interesujących z punktu widzenia analizy porównawczej wniosków.

Wykaz skrótów

LPF – Livre des procédures fiscales.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa nr 69-992 z 6 listopada 1969 r. – Loi n° 69-992 du 6 novembre 1969 instituant des mesures de protection juridique en faveur des rapatriés et des personnes dépossédées de leurs biens outre-me.

- Ustawa nr 70–632 z dnia 15 lipca 1970 r. – Loi nr 70-632 du 15 juillet 1970 relative à une contribution nationale à l'indemnisation des Français dépossédés de biens situés dans un territoire antérieurement placé sous la souveraineté, le protectorat ou la tutelle de la France.
- Ustawa nr 78–1 z dnia 2 stycznia 1978 r. – Loi n° 78-1 du 2 janvier 1978 relative à l'indemnisation des Français rapatriés d'outre-mer dépossédés de leurs biens.
- Ustawa nr 89-1010 z dnia 31 grudnia 1989 r. – Loi nr 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles.
- Ustawa nr 91–647 z dnia 10 lipca 1991 r. – Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.
- Ustawa nr 2023-1059 z dnia 20 listopada 2023 r. – Loi nr 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023–2027, Dz.U. JORF nr 0269 du 21 novembre 2023.
- Rozporządzenie nr 2023-1210 z dnia 20 grudnia 2023 r. – Ordonnance nr 2023-1210 du 20 décembre 2023 portant création du titre V du livre IV du code des impositions sur les biens et services et portant diverses autres mesures de recodification de mesures non fiscales (Dz.U. JORF n°0295 du 21 décembre 2023).
- Dekret nr 2024-497 z dnia 30 maja 2024 r. – Décret n° 2024-497 du 30 mai 2024 portant incorporation au livre des procédures fiscales de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce livre. Dz.U. JORF n°0126 du 1 juin 2024.

Orzecznictwo

- Wyrok Conseil d'État z dnia 24 czerwca 2015 r., 9ème / 10ème SSR, 24/06/2015, nr 367288, Publié au recueil Lebon, ECLI:FR:CESSR:2015:367288.20150624.

Opracowania

- Baudu, Aurélien. 2018. *Droit des procédures fiscales*. Paryż: Gualino.
- Błaszko, Adam. 2019. Organizacja samorządu terytorialnego oraz nadzoru nad samorządem we Francji. *Finanse Komunalne* 6, 63–76.
- Budner-Iwanicki, Luiza i Michał Mariański. 2024. Organizacja Izb obrachunkowych we Francji i w Polsce. Wybrane aspekty prawnooporównawcze. *Finanse Komunalne* 3, 7–20.
- Aubin, Emmanuel. 2018. La protection constitutionnelle de la transparence administrative. *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel* 59(2), 35–45. DOI: 10.3917/nccc1.059.0035.
- Lambert, Thierry. 2024. *Procédures fiscales*. Paryż: LGDJ.
- Lemonnier, Mariola. 2017. Interpretation of the tax law in France. Selected problems. *Financial Law Review* 3(5), 61–70.
- Mariański, Michał. 2016. Prawo polskie a francuska koncepcja cywilnej umowy solidarnościowej (pacte civil de solidarité) jako alternatywna dla małżeństwa – forma legalizacji związku dwojga osób. W: *Instytucja małżeństwa – wyzwanie dla ustawodawcy*,

- (red.) Mieczysław Różański, Jerzy Krzynówek, Lesław Krzyżak, 115–124. Olsztyn: Wydawnictwo UWM.
- Mariański, Michał. 2023. Kontrola finansów publicznych w prawie francuskim. Wybrane aspekty instytucjonalne. *Białostockie Studia Prawnicze* 28(2), 215–227. DOI: 10.15290/bsp.2023.28.02.13.
- Mariański, Michał. 2024. Institutional changes in the French financial judiciary. *Studia Iuridica* 103, 102–116. DOI : 10.31338/2544-3135.si.2024-103.6
- Mariański, Michał. 2024. Wyzwania stojące przed organizacją i funkcjonowaniem JST we Francji świetle raportu francuskiego Cour des comptes z 2023 r. *Dyskurs Prawniczy i Administracyjny* 2, 41–54.
- Mariański, Michał. 2025. Wybrane wyłączenia z obowiązku zachowania tajemnicy skarbowej na rzecz władz administracyjnych w prawie francuskim. *Dyskurs Prawniczy i Administracyjny* 1 (w druku).
- Matusiakiewicz, Łukasz i Michał Szczypiór. 2010. Postępowanie dowodowe w toku kontroli podatkowej i postępowania podatkowego – wybrane zagadnienia praktyczne. *Przegląd Podatkowy* 5, 1–24.
- Panfil, Przemysław, i Urszula Kinga Zawadzka-Pąk. 2023. France and Poland's Compliance with European Commitments Regarding Fiscal Rules. *Financial Law Review* 29(1), 35–57. DOI: 10.4467/22996834FLR.23.004.18146.
- Popławski, Mariusz, Bogumił Pahl i Michał Mariański. 2023. Wpływ francuskiego Trybunału Konstytucyjnego (Conseil constitutionnel) na krajowy system podatkowy. Analiza na przykładzie podatku od bardzo wysokich dochodów (taxe sur les très hauts revenus). *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 5, 327–338. DOI: 10.15804/ppk.2023.05.23
- Strzelec, Dariusz. Dowody sprzeczne z prawem w postępowaniu podatkowym. *Przegląd Podatkowy* 1, 42–49.
- Willemez, Laurent. 2015. Les conseils de prud'hommes entre activité judiciaire et logiques syndicales. Histoire et sociologie d'une juridiction non-professionnelle (1806-2014). *Les Cahiers de la Justice* 2(2), 157–170. DOI: 10.3917/cdlj.1502.0157.
- Zalewski, Dariusz. 2019. Naruszenie tajemnicy skarbowej a legalność postępowania podatkowego. *Monitor Podatkowy* 11, 11–14. DOI: 10.32027/MOPOD.19.11.1.
- Zawadzka-Pąk, Urszula-Kinga. 2009. La réforme des finances publiques en France. *Białostockie Studia Prawnicze* 5(1), 107–114.

Volume 23, Issue 1
June 2025

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2024-06-17
accepted 2024-11-10
published online 2025-05-06



Ecocide: from a war crime to an international crime?¹

Ekobójstwo: od zbrodni wojennej do przestępstwa międzynarodowego

JONATAN RIGO GARCÍA

Ph.D. candidate at Universitat de les Illes Balears
ORCID: 0000-0002-8749-8432, jonatan.rigo@uib.cat

Citation: Rigo-Garcia, Jonatan. 2024. Ecocide: From War Crime to International Crime? *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(1): 97–124. DOI: 10.25167/osap.5413

Abstract: In response to the relevance achieved in the last decade, this article explores the evolution of ecocide as a legal concept, from its origins to its contemporary status as a potential international crime, with the aim of assessing whether current proposals are viable and legally coherent. Using both historical and black-letter legal approaches, the research traces the reciprocal influence of early ecocide definitions on international humanitarian law, and how the latter in turn contributed to consolidating a particular legal conception of the former. Focusing on the key elements of the currently prohibited threshold of environmental damage during armed conflicts, the study addresses its limitations, highlighting the ambiguities of the terms and their unsuitability for peacetime application. We conclude that while ecocide was ultimately codified as a war crime in Article 8.2(b)(iv) of the Rome Statute, its broader recognition as a standalone international crime requires clearer definitions and a reconsideration of the threshold criteria, in this way contributing to advancing the legal understanding of ecocide and its potential as a tool for environmental justice.

Keywords: ecocide, environmental damage, environmental protection, environmental warfare, Rome Statute

Abstrakt: Uznając znaczenie, jakie ekobójstwo zyskało w ostatnim dziesięcioleciu, artykuł przedstawia ewolucję tego pojęcia prawnego od jego początków do współczesnego statusu

¹ This work was funded by the Conselleria de Fons Europeus, Universitat i Cultura, Govern de les Illes Balears [grant FPU-CAIB 2023].

jako potencjalnego przestępstwa międzynarodowego. Celem jest dokonanie oceny, czy bieżące propozycje są wykonalne i prawnie spójne. Wykorzystując zarówno podejście historyczne, jak i formalnoprawne autor ustala w swoim badaniu wpływ wczesnych definicji na międzynarodowe prawo humanitarne, a także, jak to ostatnie z kolei przyczyniło się do skonsolidowania tego szczególnego prawnego pojęcia. Skupiając się na kluczowych elementach prognozy zabronionego zniszczenia środowiska podczas konfliktu zbrojnego, jaki funkcjonuje obecnie, autor wskazuje na jego ograniczenia, podkreślając dwuznaczność terminów oraz ich nieadekwatność w zastosowaniu w czasie pokoju. W konkluzji autor stwierdza, że chociaż ekobójstwo zostało ostatecznie skodyfikowane jako zbrodnia wojenna w artykule 8.2(b) (iv) statutu rzymskiego, szersze uznanie go za autonomiczne międzynarodowe przestępstwo wymaga czytelniejszych definicji i ponownego rozważenia kryteriów progowych. W ten sposób przyczyni się do rozwinięcia prawnego rozumienia ekobójstwa oraz jego potencjału jako narzędzia do zapewnienia środowiskowej sprawiedliwości.

Słowa kluczowe: ekobójstwo, zniszczenia środowiska, ochrona środowiska, wojna środowiskowa, statut rzymski

Introduction

We are on the cusp of a new concept emerging in international criminal justice: ecocide. As a matter of fact, many States² as well as some regional bodies, like the European Union³ and the Council of Europe,⁴ are proposing the inclusion of the crime of ecocide in their respective legal regimes. On the other hand, while the core of this trend lies in the inclusion of such a crime in the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) or the Rome Statute, no State has officially put forward any proposal for amendment according to Article 121 of the Rome Statute so far.⁵ However, new as it may seem, ecocide is in fact linked to the origins of Article 8.2(b)(iv) of the Rome Statute, currently

² By way of illustration, in 2023 the Parliaments of Belgium, Brazil, Italy, The Netherlands and Scotland either discussed or approved bills to criminalise ecocide, while Chile passed a new law amending its Criminal Code to include attacks against the environment amounting to ecocide (Stop Ecocide International 2023).

³ Article 3(2), in relation with Preamble para. (9fa), of the last agreed text of the Draft Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC (2021/0422 (COD)), considers as a qualified offence those “cases comparable to ecocide”.

⁴ Article 27 of the Draft Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law prepared by the Council of Europe’s Committee of Experts on the Protection of the Environment through Criminal Law (PC-ENV (2023) 04) orders State Parties to criminalise ecocide under their domestic law.

⁵ During the review process of this work Vanuatu, Fiji and Samoa filled an official amendment proposal to the Rome Statute to include the crime of ecocide (Stop Ecocide International 2024).

the only provision directly conferring jurisdiction to the ICC to prosecute for environmental harm. In turn, Article 8.2(b)(iv) of the Rome Statute is deeply rooted in *jus in bello*, as well as ecocide itself.

Indeed, Article 8.2(b)(iv) of Rome Statute is largely drawn from Article 1 of the 1976 Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques (ENMOD Convention), and Articles 35.3 and 55.1 of the 1977 Additional Protocol to the Geneva Conventions of 12 August 1949 relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Additional Protocol I). The origin of the concerns portrayed in these treaty-based rules governing the protection of the environment during International Armed Conflict (IAC) can be traced back to the very dawn of the modern laws of war. In particular, Hugo Grotius and Emer de Vattel living in the 17th and 18th centuries (Hulme 2004: 3; Cusato 2021: 64; Gillett 2022: 1), who believed that destroying enemy's possessions should be pursued in moderation in certain cases, argued in their works of that "fruit-trees" and "cultivated plants" ought to be preserved (Grotius 2005: 107; de Vattel 2008: 373).

The ideas advanced by both Grotius and Vattel, among other publicists, paved the way for the anthropocentric view of the environment as a property, an exploitable resource in international law (Gillett 2013: 75). Since then, along with the development of the modern principle of sovereignty, the industrialized nations' concept of wellbeing has been deeply rooted in resource extraction activities (Segger 2013: 19). Indeed, in IAC natural resources are considered civilian objects – in the sense of non-military (Hulme 2010: 677) – and therefore the fundamental international humanitarian law (IHL) principles of necessity, distinction and proportionality have been interpreted as protecting the environment only indirectly (Gasser 1995; Roberts 2000; Droegge and Tougas 2013). This indirect protection has provided only for the prohibition of needless environmental devastation, or "wanton destruction" (Hulme 2004: 3). It was not until the 1970s that the environment would be explicitly protected by IHL, mainly due to the heavily destructive effects of chemical and biological weapons (CBW) both on humans and the environment (Mathews and McCormack 1999: 336-337). Over time, the application of these military-humanitarian principles to the protection of the environment was confirmed as customary in Rules 43 to 45 and 76 of the ICRC's *Customary International Humanitarian Law* study (Henckaerts and Doswald-beck 2005). Nevertheless, Nature is "usually relegated in significance behind military and political values" (Gillett 2013: 75).

The environment-conflict nexus has since then been a long-standing, prolific research field of both IHL and international criminal law (ICL), especially regarding the above-mentioned provisions of the ENMOD Convention, Additional Protocol I, and the Rome Statute. Likewise, in recent years doctrinal

efforts on ecocide have gained momentum, becoming an encouraging new field of study. Many of these works deal with the origins of ecocide within the context of the Vietnam War, drawing a historical connection with the aforementioned international instruments. Yet few of them delve specifically into the extent to which these treaties were influenced by the emergence of ecocide.

In this paper, drawing from the drafting process of Articles 35.3 and 55.1 of Additional Protocol I, Article 1.1 of the ENMOD Convention, and Article 8.2(b)(iv) of the Rome Statute, we aim to describe how they were prompted not only by environmental warfare concerns but as a direct result of the initial developments on ecocide. Particularly, we focus on the notion of “widespread, long-term and/or severe” damage and its different meanings as established in these instruments. As a conclusion, we argue that ecocide in its early conception was essentially codified in Article 8.2(b)(iv) of the Rome Statute. Moreover, we suggest briefly that current proposals for making ecocide an international crime in times of peace may be flawed, since they are partially based on those provisions.

1. Ecocide: origins, emergence, and early developments

Before looking at possible legal definitions, we first need to characterize the concept in broad terms. Ecocide is a neologism formed by the prefix *eco-* (from the Greek word *oikos*, meaning ‘house’) and the suffix *-cide* (from the Latin verb *caedere*, meaning ‘to kill’) which thus etymologically means “killing our home” (Higgins 2010: 3). Since its inception, ecocide has been conceptualized in several different ways⁶ which reveal the flexibility of the term. Nevertheless, they all share common features from which a general understanding can arise, a basis that has barely changed in the last fifty years: it implies severe damage to or the mass destruction of the natural environment, sometimes – from the criminological point of view – emphasizing the irreversibility of the harm (Brisman and South 2019: 2). The difficulties emerge when one tries to establish the exact meaning of terms such as “severe” or even “natural environment” inasmuch they do not enjoy consensus within the international legal framework (Dupuy and Viñuales 2018, 29; Gillett 2022: 11). It is still more difficult to find the most apposite legal definition for the possible crime.

⁶ For the most contemporary and authoritative legal definitions see, e.g., the definitions proposed by the European Law Institute (Bray et al. 2023); the Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide (Independent Expert Panel hereinafter) (Mehta et al. 2021); the UCLA Promise Institute for Human Rights Group of Experts (Aparac et al. 2021); or the Working Group directed by Laurent Neyret (Neyret 2015), English version by C-EENRG available at <https://www.ceenrg.landecon.cam.ac.uk/report-files/report-002>.

In any event, the coining of ecocide is unanimously attributed to Professor Arthur W. Galston, a plant biologist at Yale University.⁷ He first used it at the Congressional Conference on War and National Responsibility, held in Washington in 1970, to denounce the ecological destruction of Vietnam brought by the herbicidal warfare carried out by the US forces during the campaign known as Operation Ranch Hand (Zierler 2011). This operation, as it is well documented, led to the spraying with 77 million litres of toxic, carcinogenic herbicides, such as Agent Orange, over 14,000 km² of South Vietnamese forests and croplands from 1961 to 1971; as well as, to a lesser extent, of Laos and Cambodia (National Academies 2018). Galston thus characterized ecocide as “the *wilful* and permanent destruction of (the) environment in which people can live in a manner of their own choosing” (Zierler 2011: 19; emphasis added). Notwithstanding this vague definition, it bears noting the use of the term “wilful”, i.e., intentional, which is determinant from the legal perspective.

In terms of qualification, Galston and his colleagues used the concepts of genocide, crimes against humanity and war crimes interchangeably when they denounced the ecocidal acts committed during the Vietnam conflict, probably due to their lack of legal training. However, it can be argued that Galston envisaged ecocide as an unlawful act of war which he sought to halt as a “preventable ecological war crime” (Zierler 2011: 19). Moreover, the concept was born within the broader anti-war movement in the US at the time (15). While the legal conceptualization of ecocide remained unclear at that stage, it is undisputed that the environmental warfare conducted in Vietnam and the newly proposed term ecocide rapidly attracted the attention of both the academia and the international community, encouraging the expansion of international law for environmental protection and prompting the adoption of both the ENMOD Convention and Additional Protocol I (Hulme 2004: 9; Stahn, Iverson, and Easterday 2017: 2).

Furthermore, ecocide was essential in advancing the banning of CBW. In this regard, while the US denied the customary nature of the Geneva Gas Protocol – and hence not binding on them – (UN General Assembly [UNGA] 1966a: 39), other countries such as Hungary did not. In 1966, during UN General Assembly’s 21st session, Hungary claimed that this norm prohibiting CBW was legally binding upon “practically” all States, and that both chemical herbicides and riot-control gases, like the ones used in Vietnam’s ecocide, were included in such a prohibition (UNGA 1966b: 34). Accordingly, the Hungarian delegation submitted a draft resolution to the General Assembly, declaring that the use of CBW “for the purpose of destroying human beings and the means of their

⁷ See, e.g., (Minkova 2023; Negri 2023; Neyret 2023; Gillett 2022; Robinson 2022; Colacurci 2021; Cusato 2021; Hough 2016; Lay et al. 2015; Higgins, Short, and South 2013; Zierler 2011).

existence constituted an international crime” (37). Unfortunately, after several amendments (UNGA 1966c: 15-18), the resulting approved UNGA Resolution 2162 B (XXI) of 5 December 1966 only called for the strict observance of the Geneva Gas Protocol by all States. However, the dispute was set and after the presentation in 1969 of the UN Secretary-General (UNSG) *Report on Chemical and Bacteriological (Biological) Weapons and the Effects of their Possible Use*, the General Assembly finally adopted its landmark Resolution 2603 A (XXIV) of 16 December 1969.

Following the UNSG Report’s assertions that CBW are capable of harming and even killing all living matter (UNSG 1969: 371), and that “the large-scale use [of CBW] could have deleterious and irreversible effects on the balance of nature” (UNSG 1969: 371), this resolution declared the use in IAC of any chemical or biological agent which may hurt either humans, non-human animals or plants (UNGA 1969: 16) as contrary to the generally recognized rules of international law embodied in the Geneva Gas Protocol.⁸

Hence, the ecological devastation derived from the Vietnam War, embodied in the concept of ecocide, was indeed of paramount importance for these and other developments. As a matter of fact, during one of the side events of the 1972 UN Conference on the Human Environment, addressing “the effects of modern weapons on the human environment in Indochina” (*New York Times* 1972), Professor John Fried referred to the ecocide in Vietnam as “large-scale, *intentional* measures to disturb or destroy the ecological balance” (1973, 43; emphasis added).⁹ More importantly, he gave legal substance to Galston’s ideas and stated that ecocide was a grave breach of the rules of war and thus a war crime under the 1949 Geneva Conventions (44).

In line with the former, in 1973, Professor Richard Falk took over previous efforts¹⁰ and proposed the first known International Convention on the Crime of Ecocide. In Article 1, he extended the scope of the crime to acts committed also in times of peace (Falk 1973: 93), while in Article 2 he provided a list of punishable acts to characterize it:

Ecocide means any of the following acts committed with *intent* to disrupt or destroy, in whole or in part, a human ecosystem: (a) The use of weapons of mass destruction, whether nuclear,

⁸ The process of disarmament regarding CBW ended up with the adoption of the UN Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction of 1972; and the UN Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction of 1993.

⁹ On top of that, Vietnam’s ecocide was denounced by Swedish Prime Minister Olof Palme (1972: 227) at the Conference itself, one of the founding cornerstones of international environmental law (IEL).

¹⁰ See, e.g., Johnstone 1971; Pettigrew 1971.

bacteriological, chemical, or other; (b) The use of chemical herbicides [...] for military purposes; (c) The use of bombs and artillery in such quantity, density, or size as to impair the quality of the soil...; (d) The use of bulldozing equipment to destroy large tracts of forest or cropland for military purposes; (e) The use of techniques designed to [...] modify weather as a weapon of war; (f) The forcible removal of human beings or animals [...] for the pursuit of military or industrial objectives. (93; emphasis added)

Despite envisaging that ecocide could be committed in times of peace, this possibility seemed difficult to apply since all the items were somehow related to warfare, ending itself as a war crime only. Article 2 of Falk's proposed draft convention also bears importance as a direct precedent of the rationale embodied by the ENMOD Convention, i.e., control over environmental modification techniques (EMT). Most importantly, Falk also used the formula "widespread and long-term damage" (Falk 1973: 96) for the first time, adding even more resemblance to what would later be prohibited by both the ENMOD Convention and Additional Protocol I. In a similar vein, in 1974 Arthur Westing, according to whom ecocide meant "widespread and serious ecological debilitations" (1974: 26), advocated a straightforward proscription of ecocide by an IHL instrument, although he alerted that limiting ecocide to military activities would be too narrow and that the ultimate intent was maybe irrelevant (26).

In conclusion, in these early formulations, ecocide was essentially understood as a potential crime under international law consisting in intentional acts, whether committed in times of peace or war (although especially linked to the latter), directed at inflicting serious damage to the environment, irrespective of the possible harm to humans. On the other hand, the question regarding the specific object of protection seems more contentious. While Galston aimed to protect human health from the effects of ecological disruption, Falk (1973: 88) opted for protecting the environment regardless of any adverse impact on humans. Similarly, Fried (1973: 43) focused on the interdependence of all living beings endangered by ecocide, targeting humans, non-human animals and plants alike in a more eco-centric sense.

2. The connection between ecocide and the protection of the environment under international humanitarian and criminal law

2.1. The Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques of 1976

After the ecological warfare in Vietnam, the international community realized that blind destruction of the environment as a means of war could result in a decline of natural life-supporting systems, entailing a serious risk for human

beings. In this way, the Conference of the Committee on Disarmament (CCD) followed through with the efforts on disarmament and started negotiations to reach an agreement on the use of EMT only for peaceful purposes by mandate of UNGA Resolution 3264 (XXIX) of 9 December 1974. This resolution recognized that the use of those means for military purposes could lead to destructive consequences entailing a serious risk not only for the environment but for “the maintenance of international security, human well-being and health” (UNGA 1974: 28). The work of the CCD would result in the ENMOD Convention.

Even though ecocide is not expressly mentioned in either the final draft or in the written proceedings of the CCD (UN Centre For Disarmament [UNCD] 1976, vol. 1), a connection may be drawn between ecocide – in its original understanding – and the acts covered by the convention. First, Article 2.1(k) of the initial draft proposal, submitted by the Soviet Union, considered among the activities that ought to be prohibited “the burning of vegetation and other actions leading to a disturbance of the ecology of the vegetable and animal kingdom” (UNGA 1974: 28). In the same way a working paper on the matter submitted by Canada to the CCD in 1975 identified various ways of impacting the environment, among which large-scale burning of vegetation was also included. The military applications of this technique, as described by Canada, clearly correspond to the operations conducted in Vietnam: “large-scale burning could remove natural cover, destroy human shelter, food, crops and supply dumps and disrupt communications” (UNGA 1976a: 101).

In any case, the most remarkable contribution of the convention is arguably the official establishment of the formula “widespread, long-term and/or severe”, similar to Falk’s terminology, which would later become normative in international legal language addressing environmental damage (Robinson 2022: 327). Indeed, Article 1.1 of the ENMOD Convention prohibits any EMT from “having widespread, long-lasting or severe effects”. It bears noting in this regard that the disjunctive criterion “or” – i.e., only requiring fulfilment of one of the elements – has been considered an overbroad threshold for the possible international crime of ecocide (328). Moreover, these terms were not peacefully accepted. In this regard, both during 1976 CCD and UNGA debates, several States – e.g., Argentina, Mexico, The Netherlands, and Iran – argued that these elements would not provide for a comprehensive prohibition, which was preferable (UNCD 1976, vol. 1: 184), since they could legitimize the use of equally undesirable techniques which did not cause these effects (188). Additionally, the lack of any official definition for such terms further hinders the potential enforcement of this provision. In this respect, while the core text of the ENMOD convention did not undertake any defining effort, the Under-

standings relating to articles I, II, III and IV included in the 1976 CCD report interpreted the terms as

- (a) “widespread”: encompassing an area on the scale of several hundred square kilometres;
- (b) “long-lasting”: lasting for a period of months, or approximately a season;
- (c) “severe”: involving serious or significant disruption or harm to human life, natural and economic resources or other assets. (UNGA 1976(b): 91)

These unofficial definitions, which are the only source of interpretation applying to the Convention as expressly indicated by the Committee (UNGA 1976b: 91), may help us to better understand their limitations. Mainly, their significance is too ambiguous (Vöneky 2022: 372), adding more uncertainty to their respective scope: for instance, what is the exact extent of “several hundred”? These concerns were indeed visible during the first revision of the Convention in 1984, where the delegate of Sweden highlighted the possibility for States territorially smaller than “several hundred square kilometres” to be rendered legally defenceless, advocating for a more precise definition (First Review Conference of the Parties 1984a, 3: 3). Be that as it may, the contribution of the ENMOD Convention to the development of international environmental legal standards should not be disregarded as it was the first international treaty to address environmental damage directly (Minkova 2023: 66).

2.2. The Additional Protocol to the Geneva Conventions (1949) relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts of 1977

Between 1974 and 1976, at the time the ENMOD Convention was being debated and subsequently adopted, the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts (the Diplomatic Conference) was taking place. Its fourth and final session held from March to June 1977 ended with the approval of the two Additional Protocols to the 1949 Geneva Conventions. While the overriding influence of the Vietnam War in the attainment of these instruments is unchallenged (Okimoto 2019; Alexander 2016) it is not less true that, as with the ENMOD Convention, neither Additional Protocol I nor its official recordings refer to ecocide. Nevertheless, it clearly underlies the environment-related issues discussed therein. By way of illustration, the delegate of Cuba made the following statement regarding his concerns on CBW: “A case in point in recent years was a war of aggression in which changes in the ecology had been brought about with disastrous effects” (Federal Political Department [FPD] 1978, vol. 6, 289: 59). Clearer still, the Hungarian delegation highlighted that “the methods of destruction of the environment – for example, the use of defoliants and gi-

ant bulldozers, the systematic bombardment of forests and fields, etc. – were numerous” (vol. 14: 139, 55). These allusions were all made in reference to the Vietnam War.

On a different note, Additional Protocol I also adopted the “widespread, long-term, and/or severe” damage standard. First of all, it must be noted that Articles 33 and 48bis of Draft Protocol I (ICRC 1976), drafted during the second session of the Diplomatic Conference in 1975, already used that formula independently of the CCD’s ENMOD Convention. Consequently, it seems that the drafters of both instruments sought consciously to uniform the terminology (Pilloud et al. 1987: 416), despite their different scopes.

That being said, the drafters of Additional Protocol I opted for a cumulative criterion, and therefore requiring the fulfilment of all three elements in order to consider a breach:

Article 35. Basic Rules

[...]

3. It is prohibited to employ methods or means of warfare which are intended, or may be expected, to cause widespread, long-term and severe damage to the natural environment.

Article 55. Protection of the natural environment

1. Care shall be taken in warfare to protect the natural environment against widespread, long-term and severe damage. This protection includes a prohibition of the use of methods or means of warfare which are intended or may be expected to cause such damage to the natural environment and thereby to prejudice the health or survival of the population.

This slightly different threshold to the one endorsed in the ENMOD Convention chosen in Additional Protocol I is of notable importance in terms of compliance. At first glance, the scope of Article 35.3 of Additional Protocol I seems broader than the one of the ENMOD Convention since (1) it applies to any means of warfare and not only modification techniques; and (2) it anticipates fault before damage is actually produced [“may be expected”]. Moreover, it is said that this provision was the first to protect the environment *per se* against excessive damage (UNEP 2009: 11), given that ENMOD was more concerned in the use of the environment as a weapon. By contrast, the wrongful conduct described in Article 55.1 is undoubtedly stricter both in language [“care shall be taken”] and in context, as it aims specifically to ensure the survival or the health of the civilian population (Pilloud et al. 1987: 414).

However, the cumulative threshold set in Additional Protocol I – meaning that all three damage requisites have to be fulfilled – is higher than ENMOD’s alternative, as well as equally uncertain and imprecise (Thomas 2013: 84). In this regard, Additional Protocol I does not provide a definition for any of these elements either. Thus, we must look to the ICRC’s *Commentary* for yet another unofficial source of interpretation. There, the commentators mirrored the work of the Diplomatic Conference and confirmed the view by which the

long-term element should encompass one or more decades. At the same time, no interpretation was delivered for the seriousness of the damage; nor was it supplied for its geographical distribution, only referring to the latter as “vast stretches of land” (Pilloud et al. 1987: 420). Some commentators even argue that the widespread requisite could amount to tens of thousands of square kilometres, in reference to the actual area affected in Vietnam (Wyatt 2010: 623). Consequently, these provisions do not impose any significant limitation on conventional warfare (Bothe et al. 2010: 573) and therefore do not protect the environment effectively. As Falk notes, the atmosphere at the Diplomatic Conference was never focused enough on the specifics of environmental protection to reach an appropriate legal “consciousness” (Falk 2000: 146).

To conclude, from the previous exposition it follows that the ecological devastation caused in Vietnam and the first doctrinal efforts on ecocide were pivotal for the adoption of both the ENMOD Convention and Additional Protocol I. The outcome was patently less ambitious than what was sought by ecocide supporters and did not entail any criminal sanction (Cusato 2018: 9). Although as Fried anticipated (1973: 43) the question was not whether ecocide was forbidden – or criminalised – as such, but that the acts described by it ought to be recognised as contrary to international law. This was the actual achievement of the ENMOD Convention and Additional Protocol I.

2.3. The Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind of 1996, and the Rome Statute of the International Criminal Court of 1998

Regardless of the flaws of the previous instruments, namely the lack of effective enforcement mechanisms (Heller and Lawrence 2007: 67), they provided the basis for Article 8.2(b)(iv) of the Rome Statute, which includes the first international crime addressing environmental degradation during IAC. Prior to this achievement, in the 1980s, the long, tortuous journey to internationally criminalise ecocide¹¹ commenced with the International Law Commission’s (ILC) work on the Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind (Draft Code). Criminalisation of environmental harm was featured from the very beginning, as recommended in the Second Report of the Special Rapporteur, Mr. Doudou Thiam in 1984. The Special Rapporteur asserted that there was a wide international agreement that serious damage to the environment should constitute a criminal offence against peace and security (Thiam

¹¹ We must recall that neither Article 1.1 of the ENMOD Convention nor Articles 35.3 and 55.1 of Additional Protocol I criminalised ecocide.

1984: 47). Accordingly, in the early Draft Code versions of 1984 and 1986, environmental harm was included within crimes against humanity (Tomuschat 1996: 5-7). However, in the first reading-adopted draft of 1991, acts of wilful and severe damage to the environment were listed in Article 26 – as an autonomous crime – and Article 22.2(d) – as a war crime. The former reads as follows:

Article 26. Wilful and severe damage to the environment.

An individual who wilfully causes or orders another individual to cause widespread, long-term and severe damage to the natural environment shall, on conviction thereof, be sentenced... (ILC 1991a: 234)

Although the idea that the Code should cover environmental harm received general support by the Drafting Committee, some key points remained controversial. Some members suggested that Article 26 wording should mirror Article 19 of the Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts (Draft Articles) of the time (ILC 1991a: 234, 59). This would arguably have been preferable to borrowing it directly from both Additional Protocol I and the ENMOD Convention, as did finally happen (ILC 1991b: 107, 2), as Article 19 of the Draft Articles was broader in scope. Indeed, even though Article 26 expanded its *ratione materiae* beyond armed conflict, Article 19 was not limited by the “widespread, long-term and severe” standard and included any (d) “serious breach of an international obligation of essential importance for the safeguarding and preservation of the human environment” (ILC 1980: 32). Accordingly, the use of the formula “widespread, long-term and severe” was not peacefully accepted either. As a matter of fact, the Drafting Committee cautioned, for instance, that “long-term” could render the article unenforceable if interpreted as in Article 55 of Additional Protocol I (ILC 1991a: 235, 67-76).

Consequently, following the proposal of the Special Rapporteur based on the belief that Article 26 was strongly opposed, it was removed from the Draft Code in the second reading (Thiam 1995: 35, 8). Even though the ILC (1995: 30, 119-120) itself and the member of the Commission, Mr. Christian Tomuschat (1996: 20, 10), reported that there were delegations both for and against. It is perhaps more accurate to say that, without detriment to the broader climate of acceptance, there were some doubts. Firstly, comparable to the ENMOD Convention and Additional Protocol I, there was no clear interpretation of the terms “widespread, long-term and severe” (ILC 1991b: 5). This point was troublesome for Poland, the United Kingdom, and the United States (ILC 1993, 96-105). Secondly, some States such as Austria, Belgium, and Uruguay (68-106) expressed interesting objections to the requisite of intent, advocating for a lower *mens rea* in accordance with Article 22.2(d), which aimed at “methods or means of warfare which are intended or *may be expected to cause*” damage (ILC 1991a: 223; emphasis added).

It is worth questioning, therefore, whether the above-mentioned misgivings about the wording of Article 26 were sufficient to abandon it, considering that both the damage threshold and the intentional element were adopted in Article 20(g) of the final approved text. Moreover, this provision, which ultimately served as the model for Article 8.2(b)(iv) of the Rome Statute, replaced the former Article 22.2(d), which was remarkably narrowed:

Article 20. War Crimes

[...]

(g) in the case of armed conflict, using methods or means of warfare not justified by military necessity with the intent to cause widespread, long-term and severe damage to the natural environment and thereby gravely prejudice the health or survival of the population and such damage occurs. (ILC 1996, 53)

Despite the disappointing outcome, an important event may be highlighted to help understand the cautiousness of States to separate serious environmental harm from IAC.¹² By the time the text of the Draft Code was being debated, the environmental devastation caused during the 1990-1991 Gulf War shocked the international community once again. In fact, this event was mentioned by Mr. Tomuschat himself (1996: 27, 74) as an example of a situation where the Draft Code ought to apply. This conflict raised, among others,¹³ UNGA Resolution 47/37 on the *Protection of the Environment During Armed Conflict*, which was even mentioned by the International Court of Justice (ICJ) in its Advisory Opinion on the *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* (ICJ 1996: 32). Significantly, the Court noted that Articles 35.3 and 55.1 of Additional Protocol I taken together “embody a general obligation to protect the natural environment against widespread, long-term and severe environmental damage” (ICJ 1996: 29), anchoring these terms in international legal language and reaffirming the universal applicability of the general principles of IHL to environmental issues. Unfortunately, the Court did not make any additional effort to clarify such terms.

Paradoxically, the Gulf War also revealed the inadequacy of existing IHL to protect the environment (Gasser 1995: 639), thus revitalizing the discussion on ecocide¹⁴ and similar concepts.¹⁵ Especially relevant was the work of Mark A. Gray who, in line with the first attempts of the Draft Code, considered that causing or not preventing massive harm to the environment was a breach of

¹² As a matter of fact, as early as in 1978, UN Special Rapporteur Mr. Nicodème Ruhashyankiko already remarked that “the question of ‘ecocide’ has been placed by States in a context [of war crimes] other than that of genocide” (134, 478).

¹³ E.g., UN Security Council (UNSC) Resolution 687.

¹⁴ See, e.g., (Teclaff 1994; Gray 1996).

¹⁵ See especially the work of Lynn Berat on “geocide” (Berat 1993).

a universal duty of care and therefore an international crime (Gray 1996: 216). Gray was also of the opinion that ecocide could be based either on deliberate or *negligent* behaviour (Gray 1996: 216; emphasis added). Furthermore, although maintaining the same damage standard, he opted for a mixed cumulative-alternative approach: “serious, and extensive or lasting ecological damage” (Gray 1996: 216).

Turning to the matter in hand, after the completion of the Draft Code, the UNGA decided through Resolution 52/160 to hold the Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court (Rome Conference), which took place in 1998. Unlike the Draft Code, it seems that during the Rome Conference, the possible inclusion of any environmental crime outside the scope of war crimes was never really considered (UN Diplomatic Conference of Plenipotentiaries [UNDCP] 2002, vol. 2). Therefore, attacks on the environment were seen punishable only as an act of war from the beginning, even though three remarkably different options, in terms of qualification, were at stake: punishing widespread, long-term and severe damage (1) not justified by military necessity; (2) excessive in relation to the concrete and direct overall military advantage anticipated; or (3) categorically (UNDCP 2002, vol. 3: 16). In the end, despite support for each version (UNDCP 2002: vol. 2: 157-168), the least protective one was finally endorsed principally due to the strong influence of the United States (UNDCP 2002, vol. 2: 159, 50 f). Article 8.2(b)(iv) of the Rome Statute reads as follows:

Article 8. War Crimes

[...]

2. For the purpose of this Statute, “war crimes” means:

[...]

(b) [...]:

(iv) Intentionally launching an attack in the knowledge that such attack will cause incidental loss of life or injury to civilians or damage to civilian objects or widespread, long-term and severe damage to the natural environment which would be clearly excessive in relation to the concrete and direct overall military advantage anticipated.

Unlike Article 20(g) of the Draft Code, as Peterson (2009: 327) remarks, Article 8.2(b)(iv) of the Rome Statute does not require the actual causation of the damage, akin to the “may be expected” clause of former Article 22.2(d) of the same Draft Code. Rather, launching the potentially harmful attack is sufficient. In fact, while the former required an intention to cause such significant damage, the latter attaches this requisite to the attack only. However, the key point here is knowledge: in addition to intent, Article 8.2(b)(iv) demands knowledge that the damage will be widespread, long-term and severe, and that it would be clearly excessive (Heller and Lawrence 2007: 78). The introduction of this balancing test means the application of the principle of proportionality in such

a manner that even the gravest disruption may be justified by military objectives (Peterson 2009: 341). This, combined with the high threshold that the cumulative standard imposes and the vagueness of these undefined terms, makes the provision more problematic than useful (Heller and Lawrence 2007; Peterson 2009). Such ambiguousness was highlighted by, e.g., the United States (UNDCP 2002, vol. 2: 158, 49), Germany (vol. 2: 159, 56), and Jordan (158, 46).

Hence, bearing in mind that the wording of Article 8.2(b)(iv) is largely borrowed from Additional Protocol I (UNDCP 2002, vol. 2 *passim*), it is possible for the ICC to interpret the former in the light of the latter, which would render Article 8.2(b)(iv) “a virtual nullity” (Heller and Lawrence 2007: 73). As a matter of fact, no prosecution has been initiated in this way so far, not even after the 2016 Office of the Prosecutor’s (OTP) Policy Paper on Case Selection and Prioritisation (Abad Castelos 2023: 81), where it was stated that the Office would give particular consideration to prosecuting environment-related crimes (OTP 2016: 14).

In sum, Article 8.2(b)(iv) of the Rome Statute followed through with the process initiated by Galston’s proposal. As a result, what was criminalised was essentially a war crime of ecocide, albeit a narrower and outdated version of it.¹⁶

3. What next? A brief reflection on the current ecocide proposals

As previously demonstrated, the concept of ecocide was originally and strongly associated with war, to the extent of being internationally criminalised as a war crime. However, it evolved rapidly as to encompass not simply military hostilities.¹⁷ Nowadays, it is understood as a type of environmental harm – the most serious one – which revolves mainly around state and corporate activities, whether lawful or unlawful (e.g. Higgins, Short, and South 2013; Lay et al. 2015). From the criminological perspective, some authors even highlight the role of quotidian, individual acts such as consumerism contributing to ecocide (Agnew 2020: 52). Unfortunately, by the time the Rome Statute was signed the “widespread, long-term and/or severe” formula had been anchored firmly in International Law to address massive environmental damage inflicted during IAC, and thus the Rome Statute drafters could not escape this context.¹⁸

¹⁶ The conclusion which is supported by other scholars such as Valérie Cabanes, member of the Independent Expert Panel, who defined Article 8.2(b)(iv) of the Rome Statute as an adulcorated version of ecocide (Cabanes 2016: 268).

¹⁷ The studies on the question of the crime of genocide prepared by UN Special Rapporteurs Mr. Nicodém Ruhashyankiko (1978) and Mr. Benjamin Whitaker (1985) already commented on the views of ecocide as a type of either genocide or crimes against humanity.

¹⁸ It is noteworthy here that Judge Weeramantry argued in his dissenting opinion to ICJ’s Advisory Opinion on the *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* that “these principles [of

Consequently, ecocide has been effectively tied to the same terminology since then. For instance, the definitions both offered in 2021 by the UCLA Group of Experts and the Independent Expert Panel convened by Stop Ecocide Foundation, where the former requires “widespread, long-term and severe damage” (Aparac et al. 2021: 2) and the latter “severe and either widespread or long-term damage” (Mehta et al. 2021: 5). Or the definition put forward by the Working Group directed by Laurent Neyret in 2015, which speaks of “*dégradation étendue, durable et grave*” (Neyret 2015: 288).¹⁹

Conducting an in-depth analysis of these and other current proposals is unfortunately out of the scope of this paper since, as it has been previously stated, it focuses on the influence of early ecocide in the drafting processes of the ENMOD Convention, Additional Protocol I, and the Rome Statute. However, having a glimpse at these proposals may be insightful. First, they all, to a greater or lesser extent, use the same damage benchmark, and differences are only apparent in the approach – i.e., cumulative, alternative, or mixed – and in the use of some of the terminology – e.g., long-term or constant. Given the limitations mentioned throughout this paper, any attempt to criminalise ecocide as an autonomous international crime in the Rome Statute using this same terminology may be ill-suited to deal with peacetime situations if not carefully drafted.²⁰ It must be recognized that the “widespread, long-term and/or severe” formula was developed to apply specifically in IAC because it was thought that only certain weapons and means of war could cause such tremendous damage. Damage which, in the sense of widespread, long-term and/or severe, would be hard to equate without the aid of such weaponry and tactics; especially, where the legal understanding of the threshold’s elements remains the same. Even at the First Review Conference of the Parties (1984b: 3) to the ENMOD Convention it was cautioned that these terms should be kept under continuing review to ensure their effectiveness.

This is not to say, nonetheless, that the transmission of elements between international crimes is impracticable given their close relationship, as was the case with war crimes and crimes against humanity (e.g. Akhavan 2008). However, caution is necessary. The ambiguity of these terms thus may be clarified in a possible standalone crime of ecocide by offering a new, clearer definition for each element – widespread, long-term, and severe – while using a familiar

environmental law, including the prohibition of damage, are not] confined to either peace or war, but cover both situations, for they proceed from general duties...” (ICJ 1996: 504).

¹⁹ “Widespread, constant and serious degradation” according to the English version. See *supra* note 6.

²⁰ This cautiousness had already been expressed by the members of the Drafting Committee of the Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind (ILC 1991a: 235, 73).

language in international law (Voigt 2024). This is the case of the Independent Expert Panel's proposal, for whom

[...] "ecocide" means unlawful or wanton acts committed with knowledge that there is a substantial likelihood of severe and either widespread or long-term damage to the environment being caused by those acts.

and

[...]

b. "Severe" means damage which involves very serious adverse changes, disruption or harm to any element of the environment, including grave impacts on human life or natural, cultural or economic resources;

c. "Widespread" means damage which extends beyond a limited geographic area, crosses state boundaries, or is suffered by an entire ecosystem or species or a large number of human beings;

d. "Long-term" means damage which is irreversible or which cannot be redressed through natural recovery within a reasonable period of time (Mehta et al. 2021: 5).

Additionally, the lack of clarity could also be overcome by further judicial interpretation, although, as of writing this paper, the ICC is yet to do so.

All these proposals share the element of severity, which appears to be the common ground in every ecocide definition since its coinage. This requirement is imperative for any international crime to be judged by the ICC, since the jurisdiction of the Court is limited to the most serious crimes of concern to the international community, according to Article 5 of the Rome Statute. However, there does not seem to be a necessary link between the severity of a particular harm to the environment and its geographical and temporal extension. As Karen Hulme (2010: 684) remarked, "not all long-term and severe harm will be widespread, and not all widespread harm will be either long-term or severe." This again seems to be partially solved with the definition put forward by the Independent Expert Panel, where the mixed approach – similar to that advanced by Gray in 1994 – allows disregarding either the widespread or the long-term element while maintaining the severity.²¹

Be that as it may, most environmental harm is both enduring – in the sense of either its manifestation or its disappearance – and mobile – in the sense of its transference whether transnationally or locally – in nature (White 2021: 95). Therefore, any legally defined environmental crime relying on such parameters could be redundant besides unnecessarily limiting. If, as some scholars advocate (e.g., de Hemptinne 2023; Robinson 2022), a potential international environmental crime such as ecocide ought to imbibe the principles of IEL, a possible solution to the former issue may be provided by the precautionary principle. If,

²¹ This approach has also been adopted in the definition proposed by the European Law Institute. See *supra* note 6.

according to that principle, the lack of scientific certainty about the potential effects of an activity must not restrain the States from taking preventative measures, why ought a certain length of damage prescribed *ex ante* – and equally hard to foresee – to be part of the *actus reus* of such a crime? In other words, given the traditional difficulties in detecting and proving environmental harm, the precautionary principle serves “to lower the threshold of evidence” in this regard (White 2008: 67).

Borrowing from IEL, de Hemptinne (2023: 1297) also proposes to lower the standard of severity to overcome the current limit applicability of ecocide. Furthermore, the severity or gravity required by an international crime is not necessarily defined by quantitative elements such as the geographical scope of its consequences, but rather by qualitative features like the interests of the international community (Greenawalt 2020). In this regard, on the one hand, the customary nature of the prevention principle – as developed throughout the jurisprudence of the ICJ – points to environmental protection as an interest not only of individual States but the international community as a whole (Viñuales 2008; Dupuy, Le Moli, and Viñuales 2021). On the other hand, the ongoing breach of planetary boundaries, any of which may be impaired by environmental crime, poses a direct threat to the whole planet.²² According to a report of the UN Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR) “the implication for global regimes [...] is that they must do more to foresee harm instead of only addressing it in an ‘ex post facto’ approach” (Bernstein et al. 2022: 6). It would seem, therefore, that the destruction of the natural environment on the scale of ecocide would be sufficiently grave to warrant its criminalisation, without reference to a particular geographical or temporal scope.

Finally, the issue of the scale merits a few words given its centrality in international criminal justice together with gravity. Not without a reason has the ICC’s OTP considered the scale of crimes as one of the criteria for analysing gravity in line with Article 17 of the Rome Statute (SáCouto and Cleary 2008). As a matter of fact, on the one hand, the “widespreadness” of the attack in the context of crimes against humanity has been interpreted as “the large-scale nature of the attack and the number of victims” throughout the jurisprudence of both the *ad hoc* international criminal tribunals and the ICC.²³ More precisely,

²² According to the last update, six out of the nine planetary boundaries – stratospheric ozone depletion, increase in stratospheric aerosols loading, ocean acidification, freshwater change, land system change, climate change, modification of biogeochemical flows, introduction of novel entities, and change in biosphere integrity – have surpassed the safe levels (Caesar et al. 2024). For the relationship between environmental crimes and the planetary boundaries, especially climate change and biodiversity loss, see, e.g., (Brubacher and Borges 2023).

²³ See, e.g., Prosecutor v. Kordić and Čerkez, IT-95-14/2-A, Appeals Judgement, 94 (17 Dec. 2004); Nahimana et al v. Prosecutor, ICTR-99-52-A, Appeals Judgement, 920 (28 Nov. 2007); and

in order to be large-scale the attack “should be massive, frequent, carried out collectively with considerable seriousness and directed against a multiplicity of victims” (ICC 2010: 95). Although, as explicitly stated by the ICC, this element is of a contextual nature, its assessment “is neither exclusively quantitative nor geographical” (*id.*).²⁴ On the other hand, the large-scale requirement, although not absolute (ICC 2006: 70), is expressly provided in Article 8.1 of the Rome Statute for war crimes. Hence, the large-scale element may be particularly required by the crime or inferred as an element of gravity when analysing the conditions of admissibility under Article 17 of the Rome Statute.

4. Conclusions

Throughout this article we have presented how the term ecocide was born as a direct consequence of the ecological destruction caused during the Vietnam War and therefore it was intimately linked to IAC since its inception. Likewise, the progress symbolized by the ENMOD Convention and Articles 35.3 and 55.1 of Additional Protocol I was a product of the same event. These two instruments embedded the main features encompassed by the early conception of ecocide: the wilful destruction of the natural environment, represented by inflicting the most serious harm possibly, which was ultimately characterized as widespread, long-term and/or severe. These provisions and the high threshold imposed by them, controversial from the very beginning, were prepared with this very specific context in mind and still some authors have even questioned whether this threshold was reached by the means and methods of warfare employed in the Vietnam War (Thomas 2013: 90). In this regard, we have highlighted the inherent flaws of both the threshold itself and its elements (widespread, long-term, and severe), namely their ambiguity: the threshold may be either too loose or too demanding, while its elements have never attained a general, harmonized, nor convincing definition. Article 8.2(b)(iv) of the Rome Statute, which somewhat criminalised ecocide as a war crime, inherited the same weaknesses.

We have also commented briefly on how the current ecocide proposed definitions may inherit the very same weaknesses if they were to stick to the conventional “widespread, long-term and/or severe” formula. Fortunately, some proposals, such as the one raised by the Independent Expert Panel, try to over-

Prosecutor v. Katanga, ICC-01/04-01/07, Judgement pursuant article 74 of the Statute, 1123 (7 March 2014).

²⁴ On this basis, the Independent Expert Panel expanded the definition of “widespread” regarding the number of victims of the attack, as an alternative to the quantitative-geographical element. In fact, they go beyond the classic conception of victim by including ecosystems and their non-human inhabitants (Mehta et al. 2021, 5).

come these difficulties while keeping the definition feasible to adopt. This does not mean, however, that such a proposal would be free of any ambiguity, for what constitutes a “limited geographic area” is yet to be addressed. Moreover, it is still questionable as to why the severity of a certain environmental damage must be analysed along with either its extension or its duration. It thus seems legitimate to question the suitability of using the same damage standard for different, originally unforeseen situations. Caution must be appealed at the very least

Considering all the struggles faced to attain a reliable definition for both “widespread” and “long-term”, it would seem reasonable to drop such terms and simply stick with severity. In addition, the severity of the damage could be expressly linked to the scale of the acts or, alternatively, the term “widespread” could be defined in the sense of its large-scale nature as explained above. It must be noted, nonetheless, that the allusion to victims within the concept “large-scale” could be troublesome altogether. Were we to remain faithful to the values that underpin ecocide, we ought to speak (also) of non-human victims – as did by the Independent Expert Panel. However, the status of the natural environment as a victim *per se* is disputed in international law. This issue is beyond the scope of this work, although we may conclude by acknowledging that some voices argue that the ICC’s legal framework allows for the recognition of nonhuman, environmental victims (Frisso 2023).

Abbreviations

CCD	– Conference of the Committee on Disarmament
CBW	– Chemical and Biological Weapons
EU	– European Union
EMT	– Environmental Modification Techniques
FDP	– Federal Political Department
IAC	– International Armed Conflict
ICC	– International Criminal Court
ICJ	– International Court of Justice
ICL	– International Criminal Law
ICRC	– International Committee of the Red Cross
IEL	– International Environmental Law
IHL	– International Humanitarian Law
ILC	– International Law Commission
OTP	– Office of the Prosecutor
UN	– United Nations
UNCD	– United Nations Centre for Disarmament
UNDCP	– United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries
UNDRR	– United Nations Office for Disaster Risk Reduction
UNGA	– United Nations General Assembly

- UNSC – United Nations Security Council
UNSG – United Nations Secretary-General
UNTS – United Nations Treaty Series
YB – Yearbook

References

Legal acts and documents

- Benjamin Whitaker (Special Rapporteur), *Revised and Updated Report on the Question of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/6 (2 July 1985).
- Christian Tomuschat (Member of the Commission), *Document on Crimes Against the Environment*, UN Doc. ILC(XLVIII)/DC/CRD.3 (27 March 1996).
- Convention (IV) respecting the Laws and Customs of War on Land and its annex: Regulations concerning the Laws and Customs of War on Land, 18 October 1907, 195 *International Humanitarian Law Databases*, available at <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-iv-1907>.
- Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques, 10 December 1976, 1108 UNTS.
- Doudou Thiam (Special Rapporteur), *Second Report on the Draft Code of Offences Against the Peace and Security of Mankind*, UN Doc. A/CN.4/377 and Corr.1 (1 February 1984).
- Doudou Thiam (Special Rapporteur), *Thirteenth Report on the Draft Code of Offences Against the Peace and Security of Mankind*, UN Doc. A/CN.4/466 and Corr. 1 (24 March 1995).
- FDP, *Official Records of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts* 6, ICRC 345.21/12-VI (1978).
- FDP, *Official Records of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts* 14, ICRC 345.21/12-XIV (1978).
- First Review Conference of the Parties to the Convention on the Prohibition of Military or Any Other Use of Environmental Modification Techniques, Final Document (Part II), *Final Declaration*, UN Doc. ENMOD/CONF.I/13/II (1984b).
- First Review Conference of the Parties to the Convention on the Prohibition of Military or Any Other Use of Environmental Modification Techniques, Final Document (Part III), *Summary Records of Plenary Meetings*, Summary Record of the 7th Meeting, UN Doc. ENMOD/CONF.I/SR.7 (17 September 1984a).
- Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, 12 August 1949, 75 UNTS.
- ICRC, *Draft protocol I: Following the third session of the diplomatic conference on the reaffirmation and development of international humanitarian law applicable in armed conflicts*, ICRC 345.21/38-I (July 1976).
- ILC, Comments and Observations Received from Governments, UN Doc. A/CN.4/448 and Add.1 (1993).

- ILC, Report on the Work of its Forty-Eighth Session, UN Doc. A/51/10 (1996).
- ILC, Report on the Work of its Forty-Seventh Session, UN Doc. A/50/10 (1995).
- ILC, Report on the Work of its Forty-Third Session, UN Doc. 4/46/10 (1991b).
- ILC, Report on the Work of its Thirty-Second Session, UN Doc. A/35/10 (1980).
- ILC, Summary Record of the 2241st meeting, UN Doc. A/CN.4/SR.2241 (1991a).
- Nicodème Ruhashyankiko (Special Rapporteur), *Study of the Question of the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/416 (4 July 1978).
- OTP, *Policy Paper on Case Selection and Prioritisation*, International Criminal Court (15 September 2016). <https://www.icc-cpi.int/news/policy-paper-case-selection-and-prioritisation>.
- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977, 1125 UNTS.
- Protocol for the Prohibition of the Use of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare, 17 June 1925, 94 UNTS.
- Rome Statute of the International Criminal Court, 17 July 1998, 2187 UNTS.
- UNCD, UN Disarmament YB 1, UN Sales No. E.77.1X.2 (1977).
- UNDCP on the Establishment of an International Criminal Court, Official Records 2, UN Doc. A/CONR183/13(Vol. II) (2002).
- UNDCP on the Establishment of an International Criminal Court, Official Records 3, UN Doc. A/CONR183/13(Vol. III) (2002).
- UNGA Res. 2162 (XXI) B (5 Dec. 1966).
- UNGA Res. 2603 (XXIV) A (16 Dec. 1969).
- UNGA Res. 3264 (XXIX) (9 Dec. 1974).
- UNGA Res. 47/37 (25 Nov. 1992.)
- UNGA Res. 52/160 (15 Dec. 1997).
- UNGA Official Records, 21st session, 1451st First Comm. mtg., UN Doc. A/C.1/SR.1451 (11 Nov. 1966b).
- UNGA Official Records, 21st session, 1452nd First Comm. mtg., UN Doc. A/C.1/SR.1452 (14 Nov. 1966a).
- UNGA Official Records, 21st session, 1460th First Comm. mtg., UN Doc. A/C.1/SR.1451 (22 Nov. 1966d).
- UNGA Official Records, 21st session, 1462nd First Comm. mtg., UN Doc. A/C.1/SR.1451 (23 Nov. 1966c).
- UNGA Official Records, 30th session, Supp. No.27, *Report of the CCD*, UN Doc. A/10027 (1976a).
- UNGA Official Records, 31st session, Supp. No.27, *Report of the CCD 1*, UN Doc. A/31/27 (1976b).
- UNSC Res. 687 (8 Apr. 1991).
- UNSG, *Chemical and Bacteriological (Biological) Weapons and the Effects of their Possible Use*, UN Doc. A/757/Rev.1 and S/9292/Rev.1 (Aug. 1969).

Judicial decisions

- Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, International Court of Justice, 1996 ICJ Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders 226 (8 July).
- Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza and Hassan Ngeze v. The Prosecutor*, Case No. ICTR-99-52-A, Appeals Judgement, International Criminal Tribunal for Rwanda, (28 November 2007).
- Prosecutor v. Dario Kordić and Mario Čerkez*, Case No. IT-95-14/2-A, Appeals Judgement, International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (17 December 2004).
- Prosecutor v. Germain Katanga*, Case No. ICC-01/04-01/07, Judgement pursuant article 74 of the Statute, International Criminal Court (7 March 2014).
- Situation in the Democratic Republic of Congo*, Case No. ICC-01/04, Judgement on the Prosecutor's appeal against the decision of the Pre-Trial Chamber I entitled "Decision on the Prosecutor's Application for Warrants of Arrest, Article 58", International Criminal Court (13 July 2006).
- Situation in the Republic of Kenya*, Case No. ICC-01/09, Decision Pursuant to Article 15 of the Rome Statute on the Authorization of an Investigation into the Situation in the Republic of Kenya, International Criminal Court (31 March 2010).

Secondary sources

- Abad Castelos, Montserrat. 2023. Towards a Holistic Consideration of Crimes Against Nature Committed in Times of Armed Conflict: A Critical Approach to the Case of Iraq. *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy* 12 (3): 77–92. <https://doi.org/10.5204/ijcsd.2707>.
- Agnew, Robert. 2020. The Ordinary Acts That Contribute to Ecocide: A Criminological Analysis. In *Routledge International Handbook of Green Criminology*, edited by Avi Brisman and Nigel South, 2nd ed., 52–67. Abingdon, Oxon: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315207094-2>.
- Akhavan, P. 2008. Reconciling Crimes Against Humanity with the Laws of War: Human Rights, Armed Conflict, and the Limits of Progressive Jurisprudence. *Journal of International Criminal Justice* 6 (1): 21–37. <https://doi.org/10.1093/jicj/mqn001>.
- Alexander, Amanda. 2016. International Humanitarian Law, Postcolonialism and the 1977 Geneva Protocol I. *Melbourne Journal of International Law* 17 (1): 1–36. <https://heinonline.org/HOL/License>.
- Aparac, Jelena, Shirleen Chin, Matthew Gillett, Kate Mackintosh, Nema Milaninia, Jessica Peake, Darryl Robinson, Richard J. Rogers, and Maud Sarliève. 2021. Proposed Definition of Ecocide. <https://ecocidelaw.com/wp-content/uploads/2022/02/Proposed-Definition-of-Ecocide-Promise-Group-April-9-2021-final.pdf>.
- Berat, Lynn. 1993. Defending the Right to a Healthy Environment: Toward a Crime of Geocide in International Law. *Boston University International Law Journal* 11: 327–48.
- Bernstein, Johanna, David Feuerbach, Steven Haig, Jordan Barker, and Sarüné SteikŪnaitė. 2022. Planetary Blunders Thematic Study.”<https://www.undrr.org/publication/thematic-study-planetary-boundaries>.

- Bothe, M., C. Bruch, J. Diamond, and D. Jensen. 2010. International Law Protecting the Environment during Armed Conflict: Gaps and Opportunities. *International Review of the Red Cross* 92 (879): 569–92. <https://doi.org/10.1017/S1816383110000597>.
- Bray, Robert, Fausto Pocar, Ivano Alogna, Yang Chao, Mark Clough, Laura Guercio, Svitlana Mazepa, et al. 2023. ELI Report on Ecocide. Model Rules for an EU Directive and a Council Decision. <https://www.europeanlawinstitute.eu/projects-publications/completed-projects/ecocide/>.
- Brisman, Avi, and Nigel South. 2019. Green Criminology and Environmental Crimes and Harms. *Sociology Compass* 13 (1): 1–12. <https://doi.org/10.1111/soc4.12650>.
- Brubacher, Matthew, and Caio Borges. 2023. *Crimes That Affect the Environment and Climate Change*. https://www.unodc.org/res/environment-climate/resources_html/Crimes_that_Affect_the_Environment_and_Climate_Change.pdf.
- Cabanes, Valérie. 2016. *Un Nouveau Droit Pour La Terre. Pour En Finir Avec l'écocide*. Éditions du Seuil. <https://doi.org/10.3917/ls.caban.2016.02>.
- Caesar, Levke, Boris Sakschewski, Lauren Seaby Andersen, Tim Beringer, Johanna Braun, Donovan Dennis, Dieter Gerten, et al. 2024. *Planetary Health Check 2024: A Scientific Assessment of the State of the Planet*. Postdam. <https://www.planetaryhealthcheck.org/planetary-science>.
- Colacurci, Marco. 2021. The Draft Convention Ecocide and the Role for Corporate Remediation. Some Insights from the International Monsanto Tribunal and a Recent Research Proposal. *International Criminal Law Review* 21 (1): 154–80. <https://doi.org/10.1163/15718123-bja10038>.
- Cordonier Segger, Marie-Claire. 2013. International Law, Criminal Justice, and Sustainable Development. In *Sustainable Development, International Criminal Justice, and Treaty Implementation*, 17–35. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139507561.004>.
- Cusato, Eliana. 2018. From Ecocide to Voluntary Remediation Projects : Legal Responses to Environmental Warfare in Vietnam and the Spectre of Colonialism. *Melbourne Journal of International Law* 19 (2).
- Cusato, Eliana. 2021. *The Ecology of War and Peace. The Ecology of War and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108939812>.
- Droege, Cordula, and Marie-Louise Tougas. 2013. The Protection of the Natural Environment in Armed Conflict – Existing Rules and Need for Further Legal Protection. *Nordic Journal of International Law* 82 (1): 21–52. <https://doi.org/10.1163/15718107-08201003>.
- Dupuy, Pierre-Marie, Ginevra Le Moli, and Jorge E. Viñuales. 2021. Customary International Law and the Environment. In *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, edited by Lavanya Rajamani and Jacqueline Peel, 2nd ed., 385–401. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/law/9780198849155.003.0023>.
- Dupuy, Pierre-Marie, and Jorge E. Viñuales. 2018. *International Environmental Law*. Second. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108399821>.
- Falk, Richard A. 1973. Environmental Warfare and Ecocide - Facts, Appraisal, and Proposals. *Bulletin of Peace Proposals* 4 (1): 80–96.
- Falk, Richard A. 2000. The Inadequacy of the Existing Legal Approach to Environmental Protection in Wartime. In *The Environmental Consequences of War. Legal, Economic, and*

- Scientific Perspectives*, edited by Jay E. Austen and Carl E. Bruch, 137–55. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511522321.008>.
- Fried, John H.E. 1973. War by Ecocide: Some Legal Observations. *Bulletin of Peace Proposals* 4 (1): 43–44.
- Frisso, Giovana Maria. 2023. Ecocide: The Environment as Victim at the International Criminal Court. *ICD Briefs* 30. [https://www.internationalcrimesdatabase.org/upload/documents/20230308T111040-Ecocide - The Environment as Victim at the International Criminal Court \[FINAL\].pdf](https://www.internationalcrimesdatabase.org/upload/documents/20230308T111040-Ecocide - The Environment as Victim at the International Criminal Court [FINAL].pdf).
- Gasser, Hans-Peter. 1995. For Better Protection of the Natural Environment in Armed Conflict: A Proposal for Action. *American Journal of International Law* 89 (3): 637–44. <https://doi.org/10.2307/2204184>.
- Gillett, Matthew. 2013. Environmental Damage and International Criminal Law. In *Sustainable Development, International Criminal Justice, and Treaty Implementation*, 73–99. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139507561.008>.
- Gillett, Matthew. 2022. *Prosecuting Environmental Harm before the International Criminal Court. Prosecuting Environmental Harm before the International Criminal Court*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009070027>.
- Gray, Mark A. 1996. The International Crime of Ecocide. *California Western International Law Journal* 26 (2): 215–71.
- Greenawalt, Alexander K.A. 2020. What Is an International Crime? In *The Oxford Handbook of International Criminal Law*, edited by Kevin Jon Heller, Frédéric Mégret, Sarah M.H. Nouwen, Jens David Ohlin, and Darryl Robinson, 293–316. Oxford University Press.
- Grotius, Hugo. 2005. *The Rights of War and Peace*. Edited by Jean Barbeyrac and Richard Tuck. Vol. 3. Indianapolis: Liberty Fund.
- Heller, Kevin Jon, and Jessica C. Lawrence. 2007. The Limits of Article 8(2)(b)(iv) of the Rome Statute, the First Ecocentric Environmental War Crime. *Georgetown International Environmental Law Review* 20: 61–95.
- Hemptinne, Jérôme de. 2023. Concluding Observations on the Influence of International Environmental Law over International Criminal Law. *Journal of International Criminal Justice* 20 (5): 1287–98. <https://doi.org/10.1093/jicj/mqad002>.
- Henckaerts, Jean-Marie, and Louise Doswald-Beck. 2005. *Customary International Humanitarian Law. Rules*. Vol. I. Cambridge: Cambridge University Press.
- Higgins, Polly. 2010. *Eradicating Ecocide*. London: Shephard-Walwyn Publishers.
- Higgins, Polly, Damien Short, and Nigel South. 2013. Protecting the Planet: A Proposal for a Law of Ecocide. *Crime, Law and Social Change* 59 (3): 251–66. <https://doi.org/10.1007/s10611-013-9413-6>.
- Hough, Peter. 2016. Trying to End the War on the World: The Campaign to Proscribe Military Ecocide. *Global Security: Health, Science and Policy* 1 (1): 10–22. <https://doi.org/10.1080/23779497.2016.1208055>.
- Hulme, Karen. 2004. *War Torn Environment: Interpreting the Legal Threshold*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Hulme, Karen. 2010. Taking Care to Protect the Environment against Damage: A Meaningless Obligation? *International Review of the Red Cross* 92 (879): 675–91. <https://doi.org/10.1017/S1816383110000512>.

- Johnstone, L. Craig. 1971. Ecocide and the Geneva Protocol. *Foreign Affairs* 49 (4): 711. <https://doi.org/10.2307/20037875>.
- Lay, Bronwyn, Laurent Neyret, Damien Short, Michael Urs Baumgartner, and Antonio A. Oposa. 2015. Timely and Necessary: Ecocide Law as Urgent and Emerging. *The Journal Jurisprudence* 28: 431–52.
- Mathews, Robert J., and Timothy L.H. McCormack. 1999. The Influence of Humanitarian Principles in the Negotiation of Arms Control Treaties. *International Review of the Red Cross* 81 (834): 331–52. <https://doi.org/10.1017/S1560775500097431>.
- Mehta, Jojo, Philippe Sands KC, Dior Fall Sow, Kate Mackintosh, Richard J. Rogers, Valérie Cabanes, Pablo Fajardo, et al. 2021. Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide - Commentary and Core Text. *Stop Ecocide International*. <https://www.stopecocide.earth/legal-definition>.
- Minkova, Liana Georgieva. 2023. The Fifth International Crime: Reflections on the Definition of ‘Ecocide’. *Journal of Genocide Research* 25 (1): 62–83. <https://doi.org/10.1080/14623528.2021.1964688>.
- National Academies of Sciences Engineering and Medicine. 2018. *Veterans and Agent Orange: Update 11 (2018)*. Washington, D.C.: National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/25137>.
- Negri, Stefania. 2023. On Meteors and Comets: Is the Crime of Ecocide Back to Stay? *International Criminal Law Review* 23 (1): 145–74. <https://doi.org/10.1163/15718123-bja10137>.
- New York Times*. 1972. Environment Conference Will Offer Some Sideshows, 1972. <https://www.nytimes.com/1972/06/05/archives/environment-conference-will-offer-some-sideshows.html>.
- Neyret, Laurent. 2015. *Des Écocrimes à l'écocide. Le Droit Pénal Au Secours de l'environnement*. Bruxelles: Bruylant.
- Neyret, Laurent. 2023. Réveiller l'écocide. *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé* 4 (4): 767–77. <https://doi.org/10.3917/rsc.2204.0767>.
- Okimoto, Keiichiro. 2019. The Vietnam War and the Development of International Humanitarian Law. In *Asia-Pacific Perspectives on International Humanitarian Law*, 156–79. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108667203.011>.
- Palme, Olof. 1972. Statement by Prime Minister Olof Palme. *Bulletin of Peace Proposals* 3 (3): 227.
- Peterson, Ines. 2009. “The Natural Environment in Times of Armed Conflict: A Concern for International War Crimes Law?” *Leiden Journal of International Law* 22 (2): 325–43. <https://doi.org/10.1017/S0922156509005846>.
- Pettigrew, Harry W. 1971. A Constitutional Right of Freedom from Ecocide. *Environmental Law* 2 (1): 1–41. <https://www.jstor.org/stable/43265315>.
- Pilloud, Claude, Jean De Preux, Yves Sandoz, Bruno Zimmermann, Philippe Eberlin, Hans-Peter Gasser, Claude F. Wenger, and Sylvie-S. Junod. 1987. *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*. Edited by International Committee of the Red Cross. Geneva: Martinus Nijhoff Publishers.
- Roberts, Adam. 2000. The Law of War and Environmental Damage. In *The Environmental Consequences of War. Legal, Economic, and Scientific Perspectives*, edited by Jay E. Austin and Carl E. Bruch, 47–86. Cambridge: Cambridge University Press.

- Robinson, Darryl. 2022. Ecocide – Puzzles and Possibilities. *Journal of International Criminal Justice* 20 (2): 313–47. <https://doi.org/10.1093/jicj/mqac021>.
- SáCouto, Susana, and Katherine A. Cleary. 2008. The Gravity Threshold of the International Criminal Court. *American Journal of International Law* 23 (5): 807–54.
- Stahn, Carsten, Jens Iverson, and Jennifer S. Easterday, eds. 2017. *Environmental Protection and Transitions from Conflict to Peace*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198784630.001.0001>.
- Stop Ecocide International. 2023. Breaking News. News & Events. 2023. <https://www.stopecocide.earth/news-events#breaking-news>.
- Stop Ecocide International. 2024. Mass Destruction of Nature Reaches International Criminal Court (ICC) as Pacific Island States Propose Recognition of ‘Ecocide’ as International Crime. Stop Ecocide International. 2024. <https://www.stopecocide.earth/2024/mass-destruction-of-nature-reaches-international-criminal-court-icc-as-pacific-island-states-propose-recognition-of-ecocide-as-international-crime>.
- Teclaff, Ludwik A. 1994. Beyond Restoration. The Case of Ecocide. *Natural Resources Journal* 34 (4): 933–56.
- Thomas, Carson. 2013. Advancing the Legal Protection of the Environment in Relation to Armed Conflict: Protocol I’s Threshold of Impermissible Environmental Damage and Alternatives. *Nordic Journal of International Law* 82 (1): 83–101. <https://doi.org/10.1163/15718107-08201005>.
- United Nations Environment Programme. 2009. Protecting the Environment During Armed Conflict: An Inventory and Analysis of International Law. Nairobi.
- Vattel, Emer de. 2008. *The Law of Nations, Or, Principles of the Law of Nature, Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns, with Three Early Essays on the Origin and Nature of Natural Law and on Luxury*. Edited by Richard Whatmore and Béla Kapossy. Indianapolis: Liberty Fund.
- Viñuales, Jorge E. 2008. The Contribution of the International Court of Justice to the Development of International Environmental Law: A Contemporary Assessment. *Fordham International Law Journal* 32: 232–58. <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/10359.pdf>.
- Voigt, Christina. 2024. Ecocide as an International Crime: Options and Choices. In *Reimagining the International Legal Order*, edited by Vesselin Popovski and Ankit Malhotra, 271–76. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Vöneky, Silja. 2022. The ENMOD Convention. In *Research Handbook on International Arms Control Law*, edited by Eric P.J. Myjer and Thilo Marauhn, 360–77. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd. <https://doi.org/10.4337/9781788111904.00037>.
- Westing, Arthur H. 1974. Arms Control and the Environment: Proscription of Ecocide. *Bulletin of the Atomic Scientists* 30 (1): 24–27. <https://doi.org/10.1080/00963402.1974.11458071>.
- White, Rob. 2008. *Crimes against Nature: Environmental Criminology and Ecological Justice*. Cullompton: Willan Publishing.
- White, Rob. 2021. Global Harms and the Natural Environment. In *The Palgrave Handbook of Social Harm*, edited by Pamela Davies, Paul S. Leighton, and Tanya Wyatt, 89–114. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-72408-5_5.
- Wyatt, Julian. 2010. Law-Making at the Intersection of International Environmental, Humanitarian and Criminal Law: The Issue of Damage to the Environment in International

Armed Conflict. *International Review of the Red Cross* 92 (879): 593–646. <https://doi.org/10.1017/S1816383110000536>.

Zierler, David. 2011. *The Invention of Ecocide. Agent Orange, Vietnam and the Scientists Who Chaged the Way We Think about the Environment*. Athens: University of Georgia Press.

Volume 23, Issue 1

June 2025

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

ORIGINAL ARTICLE
received 2024-03-16
accepted 2024-08-30
published online 2025-06-30



Prewencyjny charakter przepisów prawa budowlanego w zakresie ochrony środowiska

The preventive nature of the construction law in the scope of environmental protection

JOANNA SMARŻ

Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego
ORCID: 0000-0002-2450-8162, j.smarz@urad.edu.pl

Citation: Smarż, Joanna. 2025. Prewencyjny charakter przepisów Prawa budowlanego w zakresie ochrony środowiska. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(1): 125–144. DOI: 10.25167/osap.5485.

Abstract: The environment is a common good that must be protected for future generations. Therefore, environmental protection is an important aspect taken into account by the legislator in a number of generally applicable regulations. The basic legal act in this area is the Environmental Protection Law. However, during the construction process, the provisions of the Construction Law, which strengthen and supplement the provisions of the Environmental Protection Law, are of particular importance. Therefore, it is worth analyzing the mutual relations between these regulations, which are in force simultaneously during the construction process.

The thesis of the article is the statement that the provisions of the Construction Law are preventive in the field of environmental protection. The purpose of these regulations is to prevent activities that may have a negative impact on the environment during the construction process. Therefore, the provisions of the Construction Law apply from the stage of investment planning, through its implementation, into the use of completed facilities. In order to ensure proper environmental protection, these regulations will introduce stricter requirements for investments that may have a negative impact on the environment, protecting it. As the analysis of the above-mentioned regulations shows, environmental protection, within the scope regulated by the provisions of the Construction Law, is an indispensable element of the process of planning and implementing investments aimed at sustainable development, minimizing the negative impact on the environment and caring for natural heritage. Unfortunately, sometimes the provisions of both acts are not consistent with each

other. An additional difficulty is that the provisions of the Construction Law and environmental protection are not the only regulations that should be taken into account during the implementation of a construction project. The number of regulations in force, depending on the type of investment, is significant, which makes it difficult for investors to apply them correctly. The dogmatic-legal method was used to analyze the title issue.

Keywords: environmental protection, construction law, construction process, prevention

Abstrakt: Środowisko jest dobrem wspólnym, które należy chronić dla przyszłych pokoleń. Dlatego też ochrona środowiska jest istotnym aspektem uwzględnianym przez ustawodawcę w wielu przepisach powszechnie obowiązujących. Podstawowym aktem prawnym w tym zakresie jest ustawa Prawo ochrony środowiska. Jednak podczas procesu budowlanego szczególnego znaczenia nabierają przepisy ustawy Prawo budowlane, które wzmacniają i uzupełniają regulacje Prawa ochrony środowiska. Dlatego warto przeanalizować wzajemne relacje między tymi przepisami, które mają równoczesne zastosowanie w trakcie procesu budowlanego.

Tezą artykułu jest stwierdzenie, że przepisy Prawa budowlanego mają prewencyjny charakter w zakresie ochrony środowiska. Celem tych przepisów jest bowiem zapobieganie działaniom mogącym negatywnie oddziaływać na środowisko podczas procesu budowlanego. W związku z powyższym przepisy Prawa budowlanego mają zastosowanie od etapu planowania inwestycji, poprzez jej realizację, aż do użytkowania zrealizowanych obiektów włącznie. W celu zapewnienia właściwej ochrony środowiska przepisy te wprowadzą bardziej rygorystyczne wymagania w odniesieniu do inwestycji mogących oddziaływać ujemnie na środowisko, chroniąc je. Jak wynika z analizy wskazanych przepisów, ochrona środowiska w zakresie uregulowanym przepisami Prawa budowlanego jest nieodzownym elementem procesu planowania i realizacji inwestycji mającym na celu zrównoważony rozwój, minimalizację negatywnego wpływu na środowisko oraz dbałość o dziedzictwo przyrodnicze. Niestety, czasami przepisy obydwu ustaw nie są ze sobą spójne. Dodatkowym utrudnieniem jest to, że przepisy Prawa budowlanego i Prawa ochrony środowiska nie są jedynymi regulacjami, które należy wziąć pod uwagę podczas realizacji inwestycji budowlanej. Liczba obowiązujących przepisów, w zależności od rodzaju inwestycji, jest znaczna, co sprawia, że inwestorzy często mają trudności z ich poprawnym zastosowaniem. Do analizy tytułowego zagadnienia zostanie wykorzystana metoda dogmatyczno-prawna.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, prawo budowlane, proces budowlany, prewencja

1. Wstęp

Środowisko, jako dobro wspólne, należy chronić w celu zachowania go w odpowiednim stanie dla przyszłych pokoleń. Zadanie to jest szczególnie trudne w warunkach szybkiego rozwoju cywilizacji, który pociąga za sobą zagrożenie dla środowiska naturalnego. Rozwój, któremu towarzyszy intensywna rozbudowa infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, nie jest bowiem obojętny dla stanu środowiska.

Ochrona środowiska należy do zadań władz publicznych, co wynika jednoznacznie z art. 74 ust. 2 Konstytucji RP, a łączy się ściśle z art. 5 Konstytucji RP. Celem tej ochrony jest z jednej strony zapewnienie racjonalnego przetwarzania elementów środowiska, z drugiej zaś strony efektywne rozstrzygnięcie konfliktów powstających między interesem jednostki a interesem publicznym, z jakimi mamy do czynienia w dziedzinie ochrony środowiska (Woźniak 2013: 49).

Jednym ze źródeł takich konfliktów jest proces budowlany regulowany przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (dalej: pr. bud.), ale nie tylko. Na przebieg tego procesu istotny wpływ mają bowiem także inne przepisy, w tym m.in. ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej: pr. ochr. środow.).

Ochrona środowiska, regulowana przepisami Prawa budowlanego, istotnie wpływa na proces planowania i realizacji inwestycji, który ma na celu zapewnienie równoważonego rozwoju, minimalizację negatywnego wpływu na środowisko oraz dbałość o dziedzictwo przyrodnicze.

Przepisy te mają charakter prewencyjny, tzn. mają zapobiegać działaniom mogącym negatywnie oddziaływać na środowisko. Dlatego też przepisy Prawa budowlanego, które będą przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu, mają zastosowanie na każdym etapie procesu budowlanego, rozpoczynając od etapu planowania inwestycji, poprzez etap jej realizacji, aż do użytkowania zrealizowanych obiektów budowlanych włącznie.

Celem artykułu jest wskazanie zaostrzonych wymagań prawnych w zakresie ochrony środowiska wynikających z przepisów obowiązującej ustawy – Prawo budowlane oraz wykazanie ich prewencyjnego charakteru. W pracy wykorzystana zostanie metoda dogmatyczno-prawna.

2. Środowisko jako dobro wspólne

Środowisko jest dobrem wspólnym, co oznacza, że jego ochrona podejmowana jest ze względu na interes publiczny. Dlatego ochrona środowiska powinna zapewniać możliwość racjonalnego przetwarzania jego elementów przez społeczeństwo, zapewniając powolne zużywanie zasobów nieodnawialnych w celu zachowania ich dla przyszłych pokoleń (Zakrzewska 2010: 12).

Jak słusznie wskazuje Marian Zdyb, dobro wspólne jest celem państwa oraz syntezą w działaniu władz publicznych, do której mają przyczynić się wszystkie inne podmioty społeczne (Zdyb 2001: 190 i 201). Zatem rozważając relację między „dobrem wspólnym” oraz „interensem publicznym”, można uznać, że dobro wspólne jest pewnym celem, do którego dąży całe społeczeństwo, natomiast interes publiczny odnosi się do konkretnych działań i inwestycji, które w perspektywie czasowej prowadzą do osiągnięcia celu, jakim jest dobro wspólne.

Na tym tle może dochodzić, i niejednokrotnie dochodzi, do konfliktów interesów indywidualnych z interesem publicznym, które w sposób szczególny uwidaczniają się podczas procesu budowlanego. W konsekwencji powyższego organy administracji działające w budownictwie niejednokrotnie muszą podejmować decyzje trudne do zaakceptowania przez jednostki lub określone grupy społeczne. Dlatego udział społeczeństwa w tym procesie odgrywa istotną rolę, a jej potwierdzeniem jest uznanie zasady dobra wspólnego za podstawową zasadę ochrony środowiska. Wobec powyższego w doktrynie uznaje się konieczność odniesienia pojęcia interesu społecznego do wartości akceptowanych przez społeczeństwo (Zdyb 1991: 218).

Przeniesienie klauzuli generalnej dobra wspólnego do procesu budowlanego oznacza, że podejmując działania na rzecz dobra wspólnego, należy zachować poszanowanie dla interesów poszczególnych osób.

Do dobra wspólnego odwołuje się też Konstytucja RP, uznając je za podstawę aksjologii całego systemu prawa. Potwierdza to zapis w Preambule, w której czytamy: „[...] równi w prawach i powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski”, oraz dodatkowo art. 1 ustawy zasadniczej, gdzie ustrojodawca wskazuje, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli.

Zatem racjonalne rozstrzygnięcie konfliktów pojawiających się na tle ochrony dobra wspólnego, w tym także środowiska, jest bardzo istotnym zadaniem organów państwowych, które powinny podejmować działania prewencyjne, czyli zapobiegające działaniom mogącym negatywnie oddziaływać na środowisko. Dlatego wiele rozwiązań wprowadzonych do ustawy – Prawo budowlane ma na celu uprzednie zbadanie i dokonanie oceny planowanych robót budowlanych pod kątem możliwości wpływu na środowisko.

Klauzula dobra wspólnego w odniesieniu do wymagań ochrony środowiska w procesie budowlanym nie oznacza jednak możliwości przyjęcia przez organ, z założenia, pierwszeństwa interesu publicznego, albowiem zakres ochrony interesu indywidualnego sięga granic kolizji z interesem publicznym. Organ prowadzący postępowanie ma zatem obowiązek zrównoważenia interesu publicznego i interesu indywidualnego, jeśli w danym przypadku występuje między nimi konflikt (II SA/Rz 139/23). W orzecznictwie uznaje się, że organ administracji, który działa na podstawie przepisów przewidujących uznaniowe rozstrzygnięcie sprawy, powinien załatwić sprawę zgodnie ze słusznym interesem obywatela, o ile nie przeszkadza temu interes społeczny i nie przekracza to możliwości organu, które wynikają z nadanych mu uprawnień oraz zagwarantowanych mu środków (I SA/Wa 1311/22).

W odniesieniu więc do konfliktu indywidualnego i publicznego w procesie budowlanym można mówić o domniemaniu słuszności interesu obywatela, aczkolwiek domniemanie to nie ma charakteru absolutnego. Można go jedynie

uznać za postulat skierowany pod adresem ustawodawcy oraz organu stosującego prawo (Wyrzykowski 1986: 124).

3. Prawne regulacje procesu budowlanego

Pojęcie procesu budowlanego nie zostało zdefiniowane w ustawie – Prawo budowlane, mimo że ustawodawca posługuje się nim wielokrotnie. Na podstawie art. 1 ww. ustawy przyjmuje się jednak, że pod pojęciem tym należy rozumieć szereg czynności obejmujących przygotowanie inwestycji, budowę obiektu, oddanie go do użytkowania, utrzymanie obiektu w należytym stanie technicznym i estetycznym, aż do rozbiórki włącznie.

Przebieg tego procesu regulowany jest głównie przepisami ustawy – Prawo budowlane. Przepisy tej ustawy nie są jednak wyłączną jego podstawą. Wręcz przeciwnie. W procesie tym stosuje się szereg innych ustaw szczegółowych¹ oraz aktów wykonawczych², których liczba jest trudna do określenia. Można jednak wskazać, że będzie to kilkadziesiąt aktów prawnych rangi ustawowej i aktów wykonawczych. Nie wszystkie, oczywiście, odnoszą się bezpośrednio do każdej inwestycji. Katalog aktów prawnych wykorzystywanych w przypadku konkretnej inwestycji uzależniony jest od jej rodzaju i charakteru, co wynika ze złożoności procesu budowlanego.

Szczególne znaczenie w procesie budowlanym, oprócz ustawy – Prawo budowlane, odgrywa ustawa – Prawo ochrony środowiska. Określa ona szczególne wymagania zwłaszcza w odniesieniu do inwestycji realizowanych na obszarach specjalnych oraz w odniesieniu do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Ustawa ta również nie jest jedynym aktem prawnym regulującym zagadnienie ochrony środowiska. Mnogość stosowanych regulacji w tym zakresie oraz wynikających z nich wymagań w procesie budowlanym stanowi istotne utrudnienie dla inwestorów, którym trudno odnaleźć się w gąszczu tych przepisów.

¹ Do przepisów mających zastosowanie podczas procesu budowlanego należy zaliczyć m.in. ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2022, poz. 840 ze zm.); ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (Dz.U. z 2024 r., poz. 1087 ze zm.); ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1130).

² Za przykład można podać: rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 86, poz. 579); rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 151, poz. 987); rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 101, poz. 645).

Wszystkie obowiązujące regulacje prawne mają jednak na celu stworzenie takich wymogów formalnych, aby proces budowlany był maksymalnie bezpieczny. Może on bowiem stwarzać wiele zagrożeń, których efektem może być nawet utrata życia, zdrowia, znaczne szkody materialne, a także zagrożenie dla środowiska.

Ustawa – Prawo ochrony środowiska, podobnie jak ustawa Prawo budowlane, obowiązuje na każdym etapie procesu budowlanego, obejmując fazę projektowania, realizacji oraz eksploatacji obiektu budowlanego. Akt ten jest bardzo obszerny, składa się bowiem aż z 442 artykułów. Określa on zasady ochrony środowiska i warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju. Jak wynika z art. 1 pr. ochr. środow., reguluje on zwłaszcza zasady ustalania: warunków ochrony zasobów środowiska, warunków wprowadzania substancji lub energii do środowiska oraz kosztów korzystania ze środowiska. Dodatkowo akt ten reguluje obowiązki organów administracji, a także zagadnienie odpowiedzialności w ochronie środowiska i sankcje.

Jednak nie sięgając nawet do przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska – już w wielu przepisach ustawy – Prawo budowlane odnajdujemy szereg bezpośrednich odesłań do zagadnień dotyczących ochrony środowiska, które mają zastosowanie na każdym etapie procesu budowlanego.

4. Obowiązek uwzględnienia wymogów ochrony środowiska w procesie budowlanym

Jak zostało to już wskazane, wymogi w zakresie ochrony środowiska w procesie budowlanym wynikają z wielu przepisów ustawy – Prawo budowlane.

W odniesieniu do reglamentacji procesu budowlanego, z uwagi na wymogi ochrony środowiska, należy wskazać na podstawową zasadę wynikającą z art. 4 pr. bud., tzw. zasadę wolności budowlanej. Prawo to zapewnia każdemu możliwość zabudowy nieruchomości gruntowej po wykazaniu prawa do dysponowania nią na cele budowlane oraz pod warunkiem zgodności planowanej budowy z przepisami powszechnie obowiązującymi. Zatem wszelkie ograniczenia możliwości zabudowy muszą być ustanowione wyraźnie w przepisach powszechnie obowiązujących z uwagi na domniemanie na rzecz wolności przysługującej inwestorowi (Niewiadomski [red.] 2024: komentarz do art. 4). Natomiast ograniczenie tej zasady musi znajdować oparcie w przepisach ustawy, co potwierdza się w orzecznictwie, wskazując, że prawo zabudowy podlega ograniczeniom, zwłaszcza w przepisach ustawy – Prawo budowlane, w tym m.in. w art. 35 ust. 1 pkt 1, który określa zakres i formę ingerencji organów administracji architektoniczno-budowlanych (II OSK 3022/20).

Przepisem przewidującym wprost obowiązek uwzględnienia potrzeb w zakresie ochrony środowiska naturalnego jest art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. c) pr. bud. Nakazuje on projektowanie i budowanie obiektów budowlanych, wraz z ich poszczególnymi częściami i urządzeniami budowlanymi, w sposób zgodny z przepisami, w tym przepisami techniczno-budowlanymi, oraz z zasadami wiedzy technicznej, przy wzięciu pod uwagę przewidywanego okresu użytkowania. Dodatkowo, obiekty te muszą spełniać podstawowe wymagania dotyczące higieny, zdrowia i środowiska określone w załączniku I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z 9 marca 2011 r., ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG.

Ustęp 2 tego samego przepisu nakazuje użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z jego przeznaczeniem oraz wymaganiami ochrony środowiska, które są uwzględniane w przepisach dotyczących warunków technicznych, jakim muszą odpowiadać obiekty budowlane. Wymagania te mogą także wynikać z odrębnych przepisów dotyczących ochrony środowiska (Niewiadomski [red.] 2024: komentarz do art. 5).

Powyższe potwierdza, że ustawodawca zwraca szczególną uwagę na konieczność ochrony środowiska podczas całego procesu budowlanego, wskazując na wstępie wymagania podstawowe, które doprecyzowuje w dalszych przepisach ustawy – Prawo budowlane. Niestety szereg odesłań tzw. kaskadowych powoduje trudności interpretacyjne tych przepisów, a w konsekwencji także trudności w ich stosowaniu, nie tylko przez inwestora i innych uczestników procesu budowlanego, lecz także przez organy administracji działające w budownictwie.

Kolejną regulacją odnoszącą się wprost do obowiązku ochrony środowiska w procesie budowlanym jest art. 9 ust. 1 pr. bud., przewidujący możliwość dokonania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych. Z zastrzeżeniem, że odstępstwo takie nie może powodować m.in. zagrożenia życia ludzi lub bezpieczeństwa mienia oraz nie może powodować pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych i użytkowych, a także stanu środowiska. Dodatkowo odstępstwo takie może być dokonane po spełnieniu określonych warunków zamiennych. Wskazana przesłanka negatywna odstępstwa ma charakter bezwzględny, co potwierdza użycie kategorięcznego i jednoznacznego zwrotu „nie może”. Wskazane w tym przepisie wartości należy zaś uznać za bezwzględnie chronione przez ustawodawcę, co zasługuje na pozytywną ocenę.

Istotne znaczenie ma przy tym wprowadzenie obowiązku wskazania we wniosku o wyrażenie zgody na odstępstwo opisu charakterystyki obiektu oraz, w razie potrzeby, projektu zagospodarowania sąsiednich nieruchomości. Co więcej, wniosek taki powinien uwzględniać istniejącą i planowaną zabudowę, zwłaszcza jeśli odstępstwo mogłoby wpłynąć na środowisko lub nieruchomości

sąsiednie (art. 9 ust. 3 pkt 1 pr. bud.). Oznacza to, że inwestor jest zobowiązany do przeprowadzenia analizy wpływu planowanego odstępstwa od warunków technicznych na środowisko lub sąsiednie nieruchomości. Jeśli analiza wykazuje możliwość wystąpienia takiego wpływu, inwestor musi dołączyć do wniosku o odstępstwo projekt zagospodarowania swojej nieruchomości, który uwzględnia także sąsiednie nieruchomości z zaznaczoną istniejącą i planowaną zabudową. Związane jest to obowiązkiem poszanowania uzasadnionego interesu osób trzecich, wynikającym z art. 5 ust. 1 pkt 9 pr. bud., który ma zastosowanie na każdym etapie procesu budowlanego (Smarż 2020: 141–156; Smarż 2024: 7–9). W ten sposób ustawodawca czuwa nad ochroną środowiska również w kontekście interesów osób trzecich.

Istotną regulację przewiduje także art. 19 pr. bud. Upoważnia on organ administracji architektoniczno-budowlanej do nałożenia na inwestora w decyzji o pozwoleniu na budowę obowiązku powołania inspektora nadzoru inwestorskiego oraz zapewnienia nadzoru autorskiego. Nałożenie jednak tego rodzaju obowiązków jest możliwe wyłącznie w przypadkach, które uzasadnione są wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych albo przewidywanym wpływem na środowisko. Wskazane rozwiązanie stanowi wyjątek od ogólnej zasady, zgodnie z którą powołanie przez inwestora inspektora nadzoru inwestorskiego oraz zobowiązanie projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego jest fakultatywne (Niewiadomski [red.] 2024: komentarz do art. 19). Wprowadzenie w tym przypadku ostrzejszych wymogów w zakresie nadzoru nad realizacją inwestycji przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje zawodowe ma na celu objęcie dodatkową kontrolą inwestycji z uwagi na jej skomplikowany charakter oraz możliwy wpływ na środowisko.

Podobnie ostrzejsze wymagania ustawodawca stawia w przypadku planowania inwestycji. Mimo poszerzanego nieustannie katalogu obiektów zwalnianych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia, ustawodawca wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę w odniesieniu do przedsięwzięć, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz przedsięwzięcia wymagającego przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, zgodnie z art. 59 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. Wynika to wprost z art. 29 ust. 6 pr. bud.

Dodatkowo, zgodnie z art. 30 ust. 7 pkt 2 pr. bud., organ administracji architektoniczno-budowlanej może, w drodze decyzji, nałożyć na inwestora obowiązek uzyskania pozwolenia na realizację konkretnego obiektu lub wykonanie robót budowlanych, które z zasady podlegają obowiązkowi zgłoszenia. Powyższe jest możliwe jednak wyłącznie w przypadku, gdy realizacja takich robót mogłaby

naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy lub spowodować pogorszenie stanu środowiska bądź zachowania zabytków. Przy czym warto podkreślić, że chodzi w tym przypadku o sytuację, kiedy dla realizacji inwestycji wymagane jest, z zasady, zgłoszenie. Zatem w przypadku ewentualnego niebezpieczeństwa pogorszenia stanu środowiska ustawodawca upoważnił organy do zaostrożenia wymagań wobec inwestora realizującego inwestycję stwarzającą zagrożenie dla środowiska.

Należy w tym miejscu podkreślić, że mimo użytego przez ustawodawcę zwrotu „organ może”, kompetencje do wniesienia sprzeciwu we wskazanej sytuacji nie mają charakteru uznaniowego. Decyduje o tym charakter przesłanek wniesienia sprzeciwu, które związane są z ochroną istotnych wartości, realizowanych w imię interesu publicznego. Zatem sam stan potencjalnego zagrożenia, któremu organ ma obowiązek zapobiec, będzie wystarczający do zastosowania wskazanej regulacji. Jak słusznie przyjmuje się w orzecznictwie (II SA/Ol 982/21), organ opierając sprzeciw na przesłankach określonych w art. 30 ust. 7 pr. bud., nie ma obowiązku wykazania, że zamierzona inwestycja spowoduje naruszenie wskazanych w tym przepisie dóbr, a jedynie, że takie zagrożenie może spowodować.

Z powyższego wynika więc, że do nałożenia obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę nie jest wymagana pewność w zakresie wystąpienia okoliczności, o jakich mowa w tym przepisie, lecz wystarczy jedynie zasadne prawdopodobieństwo. Oczywiście przepisu tego nie można stosować jako zasady.

Należy też zauważyć, że pierwszym wymaganiem, wskazanym przez ustawodawcę w art. 32 ust. 1 pkt 1 pr. bud., warunkującym wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego, jest uprzednie przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Oznacza to, że nie w przepisach ustawy – Prawo budowlane, lecz w przepisach wskazanej wyżej ustawy należy poszukiwać odpowiedzi na pytanie, czy w konkretnym przypadku niezbędne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Potwierdza to, że pozwolenie na budowę ma istotny wpływ na racjonalne wykorzystanie terenu, ochronę środowiska oraz walory estetyczne otoczenia obiektu budowlanego. W ten sposób pozwolenie to spełnia funkcję ochrony interesu publicznego, chroniąc środowisko. Ochrona ta jest tak daleko idąca, że czasami może skutkować ograniczeniem prawa do zabudowy, np. w zakresie budowy określonego rodzaju obiektów lub w zakresie ich parametrów. Stanowi więc istotną gwarancję ochrony interesu publicznego, a zwłaszcza ładu architektoniczno-przestrzennego.

Także na etapie projektowania ustawodawca podkreśla istotę ochrony środowiska, zobowiązując projektanta sporządzającego projekt architektoniczno-budowlany do zaprojektowania rozwiązań materiałowych i technicznych mających wpływ na otoczenie, w tym na środowisko (por. art. 34 ust. 3 pkt 2 lit. e pr. bud.). Powyższe zgodne jest z zasadą, że projekt architektoniczno-budowlany powinien zawierać charakterystykę ekologiczną oraz określać istotne parametry, materiały i rozwiązania techniczne obiektu budowlanego z uwzględnieniem wpływu na otoczenie i środowisko.

Następnie organ administracji architektoniczno-budowlanej, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, ocenia m.in. zgodność tych projektów z wymaganiami ochrony środowiska, zwłaszcza z tymi, które zostały określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. b pr. bud.).

Natomiast podczas realizacji inwestycji, jeśli zostaną stwierdzone nieprawidłowości w jej wykonaniu, organ nadzoru budowlanego wydaje postanowienie o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych, które są wykonywane m.in. w sposób mogący zagrozić bezpieczeństwu ludzi lub mienia bądź stanowić zagrożenie dla środowiska (art. 50 ust. 1 pkt 2 pr. bud.).

Należy przy tym podkreślić, że stan zagrożenia, o którym mowa w powyższym przepisie, nie jest związany z tym, czy roboty budowlane prowadzone są na podstawie pozwolenia na budowę, zgłoszenia czy też bez. Problem legalności prowadzonych robót budowlanych jest w tym przypadku bowiem kwestią drugorzędną, aczkolwiek mającą również istotne znaczenie. Priorytetem w tym przypadku jest jednak zapobieganie zagrożeniu środowiska. Przedmiotowy stan zagrożenia podlega ocenie organu podczas kontroli obiektu lub terenu budowy (Gliniecki [red.] 2012: 477).

Natomiast jeśli zostanie złożony wniosek o legalizację obiektu budowlanego, który jest w trakcie budowy lub został wybudowany bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę, bez zgłoszenia lub pomimo wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia, a towarzyszy temu wcześniejsza decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wydana w postępowaniu z udziałem społeczeństwa, zgodnie z art. 48b ust. 4 pr. bud. organ nadzoru budowlanego musi otrzymać także załącznik graficzny. Powinien on określać teren, na którym planowane będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obszar, na który będzie oddziaływać inwestycja, jeśli przedłożenie tego załącznika było wymagane przez przepisy, które obowiązywały w dniu złożenia wniosku o wydanie decyzji o uwarunkowaniach

środowiskowych. Przedłożenie wymienionych dokumentów jest warunkiem wydania decyzji o legalizacji (Czajka-Marchlewicz: 2021).

Przechodząc do etapu użytkowania obiektu budowlanego, należy zauważyć, że niestety obowiązujące przepisy prawa budowlanego w zakresie oddawania obiektów do użytkowania nie są spójne z przepisami pr. ochr. środow. Do 2007 r. przepis art. 56 ust. 1 pkt 1 pr. bud. zobowiązywał inwestora przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego wymagającego uzyskania pozwolenia na użytkowanie do zawiadomienia o tym właściwego organu Inspekcji Ochrony Środowiska, który był upoważniony do wniesienia sprzeciwu. Regulacja ta była zgodna z art. 76 pr. ochr. środow. doprecyzowującym, jakie okoliczności muszą być brane pod uwagę w procesie oddawania obiektu do użytkowania. Jednak art. 56 ust. 1 pkt 1 pr. bud. został uchylony ustawą z 26 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw. Natomiast przepis art. 76 pr. ochr. środow. nie uległ istotnej zmianie w tym zakresie. W konsekwencji powyższego ustalenia dokonane przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska w trybie art. 76 pr. ochr. środow. czynione są obok postępowania w przedmiocie oddania obiektu do użytkowania i nie determinują w bezpośredni sposób możliwości użytkowania obiektu budowlanego (Gruszecki 2022: 138).

Zasady prawidłowego użytkowania obiektu budowlanego z uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska wynikają z art. 61 pr. bud. Zgodnie z powyższym właściciel lub zarządca obiektu budowlanego ma obowiązek utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami określonymi w art. 5 ust. 2. Dodatkowo, powinien on, dochowując należytej staranności, zapewnić bezpieczne użytkowanie obiektu w przypadku wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powódzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska. W tym przypadku mamy jednak do czynienia z kolejnym dość skomplikowanym odesłaniem „kaskadowym”, które powoduje trudności interpretacyjne tych przepisów, a w konsekwencji także trudności w ich stosowaniu.

W celu zapewnienia właściwego użytkowania obiektu powinny być one poddawane przez właściciela lub zarządcę okresowej kontroli w terminach wskazanych przez ustawodawcę. Kontrola taka, dokonywana co najmniej raz w roku, polega na sprawdzeniu stanu technicznego między innymi instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska (art. 62 ust. 1 pkt 1 pkt b pr. bud.).

Systematyczne dokonywanie kontroli, zgodnie z obowiązującymi przepisami, stwarza szansę na wcześniejsze stwierdzenie ewentualnych zagrożeń, m.in. dla środowiska, a w konsekwencji pozwala im zapobiec lub przynajmniej je zminimalizować.

Natomiast w sytuacji, gdy zostanie stwierdzony nieodpowiedni stan techniczny obiektu budowlanego lub jego części, który może stwarzać zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia albo środowiska, organ nadzoru budowlanego nakazuje przeprowadzenie kontroli. Może również żądać przedstawienia ekspertyzy dotyczącej stanu technicznego obiektu lub jego części (art. 62 ust. 3 pr. bud.). Jeżeli zaś zostanie stwierdzone, że obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia albo środowisku, lub jest użytkowany w sposób, który może zagrażać tym wartościom, organ nadzoru budowlanego nakazuje, w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i określa termin wykonania tego obowiązku (art. 66 ust. 1 pkt 1 i 2 pr. bud.).

Użycie przez ustawodawcę zwrotu „obiekt budowlany może zagrażać” oznacza, że to od uznania organu zależy, czy zdecyduje się on na zastosowanie normy określonej w art. 66. Dlatego też decyzja taka musi zawierać pełne uzasadnienie zarówno w kwestii zaistnienia przesłanki, jak i orzeczonego nakazu, tj. wskazania skonkretyzowanych obowiązków adresata decyzji, odpowiadających stwierdzonym nieprawidłowościom, adekwatnym do danej przesłanki celem ochrony wartości podstawowych wskazanych w tym przepisie, w tym m.in. ochrony środowiska. W orzecznictwie wskazuje się jednak, że decyzje podejmowane na podstawie art. 66 mają charakter związany, ponieważ wystąpienie jednej z przesłanek określonych w art. 66 ust. 1 pkt 1–4 obliguje organ nadzoru budowlanego do wydania decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości (II SA/Gd 631/23).

W przypadku wystąpienia zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, a nawet pojawienia się tylko możliwości takiego zagrożenia (art. 66 ust. 1 pkt 1 i 2), decyzja o zakazie użytkowania obiektu podlega natychmiastowemu wykonaniu, bez konieczności wydania przez organ postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności. Decyzja ta może być ogłoszona ustnie. Celem wskazanego uregulowania jest zagwarantowanie przez prawo realnej ochrony wskazanych dóbr w sytuacji bezpośredniego zagrożenia.

Możliwość zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego również warunkowana jest dokonaniem oceny jej wpływu na środowisko. Wynika to z art. 71 ust. 1 pr. bud., który definiuje zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części jako m.in. podjęcie lub zaniechanie w obiekcie budowlanym działalności, która zmienia warunki bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska

lub wielkość albo układ obciążeń. Zmiana ta obejmuje także podjęcie działalności w obiekcie budowlanym lub jego części, zaliczanej do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko zgodnie z definicją zawartą w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Natomiast jeżeli planowana zmiana sposobu użytkowania w obiekcie budowlanym lub w jego części może doprowadzić do niedopuszczalnego pogorszenia stanu środowiska, organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw (art. 71 ust. 5 pkt 3 lit. b pr. bud.).

Wskazana regulacja ma na celu uprzednie dokonanie oceny, czy ewentualna zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego nie wpłynie negatywnie na stan środowiska. Zakres tej oceny uległ w 2019 r.³ rozszerzeniu o działalność zaliczaną do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Rodzaje takich przedsięwzięć zostały określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Zaostrzone regulacje przewiduje także art. 31 ust. 3 pr. bud. Upoważniają one organ administracji architektoniczno-budowlanej do nałożenia obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę budynków i budowli o wysokości poniżej 8 m, gdy ich odległość od granicy działki wynosi co najmniej połowę ich wysokości. Ponadto, przepis ten dotyczy rozbiórki napowietrznych linii energetycznych o napięciu znamionowym wyższym niż 1 kV i niższym niż 110 kV. Ma on zastosowanie w sytuacji, gdy rozbiórka tych obiektów może wpłynąć na pogorszenie stosunków wodnych, warunków sanitarnych oraz stanu środowiska lub jeśli konieczne jest zachowanie warunków, od których spełnienia zależy prowadzenie robót rozbiórkowych. Na podkreślenie zasługuje przy tym, że realizacja rozbiórki wskazanych obiektów z zasady nie wymaga uzyskania decyzji na rozbiórkę.

5. Charakter przepisów prawa budowlanego w zakresie ochrony środowiska

Wskazane powyżej przepisy ustawy – Prawo budowlane, zaostrzające wymogi w przypadku realizacji robót budowlanych mogących wpływać na środowisko, potwierdzają, jak wielką wagę ustawodawca przywiązuje do zapewnienia ochrony środowiska w procesie budowlanym, rozumianej jako podejmowanie lub

³ Dokonano tego na mocy przepisów ustawy o zmianie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1712).

zaniechanie działań mających na celu zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona środowiska obejmuje szczególnie racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałanie zanieczyszczeniom oraz przywracanie elementów przyrodniczych do właściwego stanu (art. 3 pkt 13 pr. ochr. środow.).

Analizując charakter przepisów prawa budowlanego, należy wskazać, że mają one przede wszystkim charakter prewencyjny, tzn. mają przeciwdziałać powstaniu zagrożenia środowiska. Oznacza to, że przestrzeganie tych przepisów powinno pozwolić uniknąć powstania takiego zagrożenia, co jest zgodnie z treścią Dyrektywy 2011/92/EU wdrożonej do polskiego systemu prawnego ustawą pr. ochr. środow. Stanowi ona, że najlepsza polityka ochrony środowiska naturalnego polega na zapobieganiu powstawaniu zanieczyszczeń i zagrożeń u źródła, nie na późniejszych próbach przeciwdziałania ich skutkom.

W procesie budowlanym charakter prewencyjny mają zarówno przepisy wymagające od inwestora uprzedniego uzyskania wymaganych decyzji administracyjnych związanych z ochroną środowiska, jak i przepisy obowiązujące na etapie użytkowania istniejących obiektów budowlanych, które podlegają kontroli w zakresie właściwego użytkowania z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska.

Przedmiotem ochrony jest szeroko pojęte środowisko, czyli wszystkie elementy przyrodnicze, w tym także te przekształcone w wyniku działalności człowieka. Ochrona środowiska obejmuje w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat, różnorodność biologiczną, a także wzajemne oddziaływania między tymi elementami (art. 3 pkt 39 pr. ochr. środow.).

Powyższe regulacje wpisują się znakomicie w obowiązującą na gruncie ustawy – Prawo ochrony środowiska zasadę przezorności, którą jako jedną z podstawowych zasad prawa ochrony środowiska niejednokrotnie rozpatruje się łącznie z zasadą prewencji. Niekiedy traktuje się ją też jako jej rozwinięcie (Korzeniowski 2012: 37). Zasady prewencji i przezorności zostały uregulowane w art. 6 pr. ochr. środow. Zasada prewencji nakłada na osoby podejmujące działalność, która może negatywnie wpływać na środowisko, obowiązek podjęcia działań zapobiegających temu negatywnemu oddziaływaniu (Dembicki 2018: 121), co związane jest z zapobieganiem szkodom w środowisku (Górski 2019; komentarz do art. 6). Z uwagi na to, że działania w zakresie ochrony środowiska w ramach prewencji mają na celu zapobieganie ewentualnym negatywnym oddziaływaniom na środowisko, powinny być one podejmowane odpowiednio wcześniej, aby nie dopuścić do wyrządzenia szkody środowisku (Federczyk, Fogel, Kosieradzka-Federczyk 2015: 17).

Zasada przezorności nie może jednak uzasadniać odmowy realizacji niedostatecznie zbadanych przedsięwzięć. Nakłada ona jedynie obowiązek podjęcia wszelkich racjonalnych środków zapobiegawczych.

Powyższe odnosi się również do przepisów Prawa budowlanego, które poprzez prewencyjne ich zastosowanie mają przeciwdziałać powstaniu ewentualnej szkody w środowisku w wyniku podjętych działań inwestycyjnych.

6. Konsekwencje niespełnienia wymogów związanych z ochroną środowiska

W przypadku niespełnienia przez podmiot zobowiązany warunków wynikających ze wskazanych powyżej przepisów Prawa budowlanego musi on liczyć się z konsekwencjami, nie tylko administracyjnymi, ale i karnymi.

Do 2020 r. najwyższą sankcją zostały objęte czyny określone w art. 50 ust. 1 pkt 2, tj. polegające na prowadzeniu robót budowlanych wykonywanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska. Wynikało to niewątpliwie z nadania im przez ustawodawcę szczególnego znaczenia i objęcia największą ochroną takich dóbr, jak bezpieczeństwo ludzi lub mienia oraz środowisko naturalne (por. art. 90 pr. bud.⁴). Niestety obecnie za powyższe przewinienia grozi jedynie kara grzywny. Jak czytamy w uzasadnieniu do przedmiotowej zmiany⁵, „wynika ona ze stosunkowo niskiej szkodliwości społecznej omawianych czynów”. Trudno zgodzić się z takim uzasadnieniem, mimo że wymierzanie kar w tym zakresie nie należało do częstych.

Naruszenie przez właściciela, zarządcę lub użytkownika obiektu budowlanego obowiązków dotyczących napraw, usunięcia stwierdzonych uszkodzeń oraz uzupełnienia braków, które mogłyby prowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa mienia lub środowiska, a zwłaszcza katastrofy budowlanej, pożaru, wybuchu, porażenia prądem elektrycznym lub zatrucia gazem, może skutkować karą aresztu, karą ograniczenia wolności lub karą grzywny, uregulowaną w art. 92 ust. 1 pkt 2 pr. bud. Dobrem chronionym tym przepisem jest bezpieczeństwo ludzi, mienia oraz środowiska (Kurzępa 2021 (5): 92).

Natomiast profesjonalni uczestnicy procesu budowlanego, czyli osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, które w wyniku rażących błędów lub zaniedbań doprowadziły do zagrożenia życia lub zdro-

⁴ Przepis art. 90 został uchylony ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r. poz. 471), która weszła w życie 19 września 2020 r.

⁵ Por. Druk nr 121 IX Kadencji do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, s. 58.

wia ludzi, bezpieczeństwa mienia czy środowiska albo do poważnych szkód materialnych, ponoszą odpowiedzialność zawodową w budownictwie (art. 95 pkt 3 pr. bud.).

Dodatkowo, przepisy karne, opisujące wykroczenia godzące w środowisko, a związane bezpośrednio z procesem budowlanym, zawarte zostały w ustawie –Prawo ochrony środowiska. Na trzy z nich należy zwrócić szczególną uwagę – art. 330, art. 331 i art. 360 pkt 2 (Kurzępa 2021 (6): 92).

Pierwszy ze wskazanych przepisów, tj. art. 330, stanowi, że kto wbrew ciężącemu na nim, na mocy art. 75 ustawy, obowiązкови w trakcie prac budowlanych nie zapewnia ochrony środowiska w obszarze prowadzonych prac, podlega karze grzywny. Przedmiotem ochrony w tym przypadku jest zachowanie wymagań ochrony środowiska w trakcie prac budowlanych (Gruszecki 2019: komentarz do art. 330).

Porównując treść przywołanych przepisów art. 330 i art. 75 pr. ochr. środow., należy zauważyć, że w pierwszym z nich ustawodawca odwołuje się do kryterium czasowego „w trakcie prac budowlanych”, natomiast w drugim również do kryterium terytorialnego „na obszarze prowadzenia prac”. Nie wystarczy zatem jedynie wykazanie, że nastąpiło naruszenie obowiązku na obszarze prowadzenia prac budowlanych. Trzeba także wykazać, że naruszenie obowiązku nastąpiło w trakcie prac budowlanych. W przypadku braku takiego związku nie można mówić o zaistnieniu wykroczenia z art. 330 pr. ochr. środow.

Drugie wykroczenie związane bezpośrednio z procesem budowlanym, opisane w art. 331 pr. ochr. środow., popełnia osoba, która na podstawie art. 76 ust. 4 tej ustawy jest zobowiązana do poinformowania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o planowanym terminie oddania do użytku obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji, bądź o terminie zakończenia rozruchu instalacji, ale tego nie czyni. W tym przypadku dobrem chronionym jest zapewnienie wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska niezbędnej informacji na temat planowanego terminu oddania do użytkowania obiektu budowlanego lub instalacji oraz o zakończeniu rozruchu instalacji.

Wskazany przepis art. 76 ust. 4 pr. ochr. środow. zobowiązuje inwestora do poinformowania wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o planowanym terminie oddania do użytkowania nowo zbudowanego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów bądź instalacji, a także o zakończeniu rozruchu instalacji, jeśli jest to przewidywane. Informację tę należy przekazać na 30 dni przed planowanym terminem oddania do użytkowania nowego lub przebudowanego obiektu budowlanego, zespołu obiektów lub instalacji, które są realizowane jako przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego

ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Ostatnie wykroczenie wynikające z przepisów pr. ochr. środ., mające bezpośredni związek z procesem budowlanym, zostało opisane w art. 360 pkt 2. Wykroczenie to popełnia osoba, która nie stosuje się do decyzji o wstrzymaniu oddania do użytkowania lub zakazu użytkowania obiektu budowlanego, zespołu obiektów, instalacji lub urządzenia, wydanej na podstawie art. 365, art. 367 lub art. 368 pr. ochr. środ. Przedmiotem ochrony wynikającej z art. 360 jest zapewnienie realizacji obowiązków nałożonych w decyzji administracyjnej przez organ ochrony środowiska (Rakoczy 2013: komentarz do art. 360).

Analizując wskazane przepisy karne zawarte w prawie ochrony środowiska, można dojść do wniosku, że są one nadmiernie szczegółowe i skomplikowane, co utrudnia ich zrozumienie przez społeczeństwo. Należy też podkreślić brak orzeczeń, które zapadłyby na tle komentowanych przepisów, co wskazuje, że nie są one wykorzystywane w praktyce orzeczniczej.

7. Podsumowanie

Analiza tytułowego zagadnienia potwierdza, że ochrona środowiska jest ważnym aspektem uwzględnianym przez ustawodawcę w wielu przepisach powszechnie obowiązujących. Szczególne znaczenie podczas procesu budowlanego mają przepisy ustawy – Prawo budowlane, które wspierają i uzupełniają regulacje innych ustaw, w tym m.in. wynikających z ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Co wymaga jednak szczególnego podkreślenia, przepisy Prawa budowlanego pełnią istotną rolę prewencyjną, wzmacniając ochronę środowiska w procesie budowlanym poprzez wprowadzenie obowiązku realizacji szeregu dodatkowych, zastrzonych obowiązków prawnych przed podjęciem planowanych robót budowlanych. Chodzi jednak wyłącznie o roboty budowlane, które mogłyby ujemnie wpłynąć na środowisko. Ich wykonywanie będzie możliwe dopiero po uzyskaniu wymaganej zgody właściwego organu administracji publicznej czy spełnieniu szeregu innych warunków wynikających z obowiązujących przepisów.

Działania takie wpisują się w wynikającą z ustawy – Prawo ochrony, środowiska zasadę prewencji i zasadę przezorności, które mają na celu zapobiegać wystąpieniu negatywnego oddziaływania na środowisko, także podczas procesu budowlanego.

Oceniając obowiązujące przepisy ustawy Prawo budowlane należy uznać, że zawierają one wystarczające mechanizmy dotyczące ochrony środowiska z uwagi na ich prewencyjny charakter. Jednak ich skuteczność zależy od właściwego stosowania przez uczestników procesu budowlanego oraz egzekwowania przez organy administracji publicznej przestrzegania zapisów ustawy. Niestety

kazuistyczność oraz mnogość przepisów mających zastosowanie w odniesieniu do konkretnej inwestycji powodują, że inwestor nie zawsze jest w stanie je właściwie zrozumieć, a w związku z tym i zastosować.

Wykaz skrótów

- pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Dz.U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.
pr. ochr. środow. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Dz.U. z 2024 r., poz. 54.

Bibliografia

Akty prawne

- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 482 ze zm.
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. Dz. Urz. UE L 26/1 z 28.1.2012.
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Dz.U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Dz.U. z 2024 r., poz. 54.
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130.
Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dz.U. z 2022, poz. 840 ze zm.
Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. Nr 88, poz. 587.
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 2023 r., poz. 1094 ze zm.
Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne. Dz.U. z 2024 r., poz. 1087 ze zm.
Ustawa o zmianie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2019 r. poz. 1712.
Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2020 r. poz. 471.
Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie. Dz.U. Nr 101, poz. 645.
Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 września 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle kolejowe i ich usytuowanie. Dz.U. Nr 151, poz. 987.

- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie. Dz.U. Nr 86, poz. 579.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Dz.U. z 2019 r. poz. 1839.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającego dyrektywę Rady 89/106/EWG. Dz.Urz. UE L 88 z 04.04.2011, z późn. zm., s. 5.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko Dz. Urz. UE L 26/1 z 28.1.2012.

Orzecznictwo

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 marca 2023 r., I SA/Wa 1311/22. Legalis nr 2908016.
- Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2021 r. II OSK 3022/20. Legalis nr 2566942.
- Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 stycznia 2022 r., II SA/Ol 982/21. Legalis nr 2662085.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 czerwca 2023 r., II SA/Rz 139/23. Legalis nr 2936826.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 lutego 2024 r., II SA/Gd 631/23. Legalis nr 3051432.

Opracowania

- Dembicki, Piotr. 2018. Dwa oblicza zasady przezroczności w procesie inwestycyjno-budowlanym. *Studia Prawnicze KUL* 3(75): 121–140, <https://doi.org/10.31743/sp.4594>.
- Czajka-Marchlewicz, Bogna. 2021. *Legalizacja samowoli budowlanej w kontekście wymogów ochrony środowiska*, komentarz praktyczny LEX. Dostęp: 23.08.2024.
- Federczyk, Wojciech, Fogel, Anna, Kosieradzka-Federczyk, Agata. 2015. *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Gliniecki, Andrzej. 2012. W: *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Gliniecki, Andrzej. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Górski, Marek, Pchałek, Marcin, Radecki, Wojciech, Jermzański, Jan, Bar, Magdalena, Urban, Sergiusz, Jendrońska, Jerzy. 2019. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, wydanie elektroniczne Legalis. Komentarz do art. 6. Dostęp: 27.02.2024.
- Gruszecki, Krzysztof. 2019. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa: Lexis Nexis, wydanie elektroniczne. Komentarz do art. 330. Dostęp: 27.02.2024.
- Gruszecki, Krzysztof. 2022. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Korzeniowski, Piotr. 2012. *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany*. Warszawa: Difin.
- Kurzępa, Bolesław. 2021. Prawnokarne aspekty procesu budowlanego. *Prokuratura i Prawo* 6: 109–134.

- Kurzępa, Bolesław. 2021. Prawo budowlane – aspekty prawnokarne. *Prokuratura i Prawo* 5: 92–121.
- Niewiadomski, Zygmunt, Asman, Tomasz, Dessoulavy-Śliwiński, Jędrzej, Janiszewska-Kuropatwa, Elżbieta, Kucharski K., Plucińska-Filipowicz, Alicja, Siegień, Jerzy. *Prawo budowlane. Komentarz*. 2024, wydanie elektroniczne Legalis. Dostęp: 27.02.2024.
- Rakoczy, Bartosz. 2013. *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, [w:] Bukowski, Zbigniew, Czech, Ewa, Karpus, Karolina, Rakoczy, Bartosz. Wydanie elektroniczne Lexis Nexis. Komentarz do art. 360. Dostęp: 27.02.2024.
- Smarż, Joanna. 2020. Poszanowanie uzasadnionych interesów osób trzecich na etapie projektowania inwestycji. *Prawo i Więź* 33: 141–156, <https://doi.org/10.36128/priw.vi32.71>.
- Smarż, Joanna. 2024. Zakres poszanowania interesów osób trzecich w postępowaniu w sprawie rozbiórki obiektu budowlanego. *Budownictwo i Prawo* 1: 7–9.
- Woźniak, Marta. 2013. *Środowisko i jego ochrona w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. W: Woźniak, Marta. *Administracja dóbr i usług publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Wyrzykowski, Mirosław. 1986. *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Zakrzewska, Monika. 2010. *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Zdyb, Marian. 2001. *Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP*. W: *Trybunał Konstytucyjny, Księga XV-lecia*, red. Rymarz, Ferdynand, Jankiewicz, Adam. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego.
- Zdyb, Marian. 1991. *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Volume 23, Issue 1
June 2025

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

ORIGINAL ARTICLE / COMMENTARY / REVIEW / CHRONICLE / REPORT
received 2024-12-14
accepted 2025-02-14
published online 2025-06-30



Prawomocna decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jako dowód w postępowaniu grupowym w sprawach o stwierdzenie stosowania praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów

The final decision of the President of the Office of Competition and Consumer Protection in cases of practices infringing collective consumer interests as evidence in group proceedings in cases of ascertaining the application of practices infringing consumers' general interests

KAROLINA ŚWIECA

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
ORCID: 0000-0001-8261-2737, swiecakarolina.725@wp.pl

Citation: Świeca, Karolina. 2025. Prawomocna decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jako dowód w postępowaniu grupowym w sprawach o stwierdzenie stosowania praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(1): 145–158. DOI: 10.25167/osap.5690

Abstract: The present study is an analysis of the research problem which is the possibility of giving preliminary ruling effect to final decisions of the President of the Office of Competition and Consumer Protection. The purpose of the article is to highlight doubts arising in the context of possible binding of the court to final decisions of the President of the Office of Competition and Consumer Protection in cases of practices that infringe the collective interests of consumers in group proceedings for ascertaining the application of practices that infringe consumers' general interests or those of claims related to their

application. The thesis that the decisions of the President of the Office of Competition and Consumer Protection should have the force of evidence and not the force of a preliminary ruling seems justified. However, regarding this aspect, there arises a research question concerning the scope of assessments. The following research methods were applied: content analysis and systemic method.

Group proceedings cover interests of collective consumers as well as interests of a group of individual consumers, in contrast to administrative proceedings conducted by the President of the Office of Competition and Consumer Protection. In addition, there is a possibility that the court may be bound by defective decisions, which would contradict the principle of legal certainty. The analysis is important because of its impact on shaping of the legislation on vindication of claims in court proceedings between consumers and traders.

Keywords: final administrative decision, general interest of consumers, prejudgment, evidence, group proceedings

Abstrakt: Poniższe opracowanie stanowi analizę problemu badawczego, jakim pozostaje możliwość nadania mocy prejudycjalnej prawomocnym decyzjom Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Celem artykułu jest podkreślenie wątpliwości występujących na tle możliwego związania sądu prawomocnymi decyzjami Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w postępowaniach grupowych o stwierdzenie stosowania praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów lub o roszczenia związane z ich stosowaniem. Postawiona teza o zasadności nadania decyzjom Prezesa UOKiK mocy dowodu, a nie mocy prejudycjalnej, wydaje się zasadna. W tym aspekcie pojawia się jednak pytanie badawcze, dotyczące zakresu dokonywanych ocen. Metody badawcze, jakie zastosowano, to analiza treści oraz metoda systemowa.

Postępowanie grupowe obejmuje swym zakresem interesy zbiorowe konsumentów, a także interes grupy indywidualnych konsumentów w przeciwieństwie do postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezesa UOKiK. Ponadto istnieje możliwość związania sądu decyzjami obciążonymi wadliwością, co zaprzeczałoby zasadzie pewności prawa. Poczyniona analiza jest istotna z uwagi na jej wpływ na kształtowanie ustawodawstwa w zakresie dochodzenia roszczeń w postępowaniach sądowych pomiędzy konsumentami i przedsiębiorcami.

Słowa kluczowe: prawomocna decyzja administracyjna, ogólne interesy konsumentów, prejudykat, dowód, postępowanie grupowe

1. Wprowadzenie

Standardem ochrony zbiorowych interesów konsumentów jest przede wszystkim stanowienie prawa umożliwiającego dochodzenie roszczeń, jak również jego stosowanie przez poszczególne organy. Bez wątplenia Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) jako centralny organ administracji rządowej posiada szeroki zakres uprawnień nie tylko decyzyjnych, sankcyjnych, lecz także dotyczących postępowania dowodowego. Prawomocne

decyzje Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, tj. decyzja o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazująca zaniechanie jej stosowania (zob. art. 26 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów) lub decyzja o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzająca zaniechanie jej stosowania (zob. art. 27 ww. ustawy) lub decyzja zobowiązująca do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków (zob. art. 28 ww. ustawy), stanowią pozytywną weryfikację działalności przedsiębiorcy w postępowaniu administracyjnym, która wypełnia przesłanki odstępstwa od zasady poszanowania praw konsumentów.

Konsumentów jako podmioty prawa pozostają objęci ochroną prawną, jednakże jej zakres nie może być na tyle dominujący, aby w efekcie przedsiębiorcy nie mieli możliwości dochodzenia swych roszczeń. Sytuacja taka mogłaby wystąpić wówczas, gdyby zostali oni pozbawieni prawa do sądu (zob. m.in. art. 45 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., dalej: Konstytucja RP), pojmowanego jako osobiste publiczne prawo podmiotowe jednostek, a obejmujące ochronę ich konstytucyjnych wolności oraz praw (Tuleja 2023, LEX.). Takie obawy pojawiły się wraz z zaproponowanym brzmieniem projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz niektórych innych ustaw, w szczególności redakcji art. 6a, na mocy którego nadano by moc prejudykatu prawomocnym decyzjom Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Ze względu na wieloaspektowość tematu poczynione przez autorkę rozważania, pomimo że nie wyczerpują problematyki ochrony zarówno praw konsumentów, jak i przedsiębiorców, stanowią zasadniczą sygnalizację dla niepokojących działań, które w efekcie mogłyby w znaczący sposób wpłynąć na dalsze kształtowanie prawodawstwa w Rzeczypospolitej Polskiej w aspekcie dochodzenia roszczeń w postępowaniach sądowych, gdzie stronami są konsumenci oraz przedsiębiorcy. W tym miejscu należy wyrazić zasadność stanowiska nadania decyzjom Prezesa UOKiK mocy dowodu, a nie zaś, jak wstępnie zaznaczano, mocy prejudycjalnej w postępowaniu grupowym w sprawach o stwierdzenie stosowania praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów lub o roszczenia związane z ich stosowaniem. Na tym tle pojawia się pytanie badawcze, dotyczące zakresu oceny dokonywanej przez sąd. Niniejsze opracowanie ma na celu zwrócenie uwagi na wątpliwości występujące na tle możliwego związania sądu prawomocnymi decyzjami Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w postępowaniach grupowych o stwierdzenie stosowania praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów lub o roszczenia związane z ich stosowaniem. Poprzez zastosowanie metody badawczej ana-

lizy treści oraz systemowej opracowanie stanowi pogłębioną analizę problemu, uzmysławiającą jego wagę oraz wpływ na pozycję procesową stron postępowania grupowego.

2. Związanie sądu mocą prejudycjalną a moc dowodowa w postępowaniu sądowym

Postępowanie grupowe stanowi sądowe postępowanie cywilne, w którego toku grupa co najmniej 10 osób ma uprawnienie do dochodzenia swych roszczeń jednego rodzaju, opartych na tej samej lub takiej samej podstawie faktycznej. Tak wyznaczony zakres postępowania sądowego znalazł swój wyraz w ustawie z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym.

W związku z powyższym związanie sądu w tymże postępowaniu wynika z prawomocności materialnej (szerzej zob. Partyk 2024, LEX). Wyrażonej w art. 365 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (dalej k.p.c.). Zgodnie z nim prawomocne orzeczenia wiążą nie tylko strony oraz sąd, który je wydał, lecz także inne sądy i organy państwowe oraz organy administracji publicznej, a w wypadkach przewidzianych w ustawie również inne osoby. Norma ta ma doniosły charakter, wpływający na jednolitość w orzecznictwie. Związanie sądu prawomocnymi decyzjami procesowymi może prowadzić do pewnego ograniczenia swobodnej oceny danej sprawy dokonywanej przez sędziego (Grzegorzczuk 2011: 194–215). Przez swą wyjątkową cechę nie może dochodzić do nadużyć powodujących niecelowe rozszerzenie jej zakresu.

Warto zaznaczyć, że zarówno w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie sądowym wykształciły się przeciwne stanowiska dotyczące zakresu mocy prejudycjalnej. Pierwsze powiązane jest ściśle z sentencją orzeczenia. Prawomocny wyrok wiąże sąd treścią jego sentencji, natomiast uzasadnienie stanowi przytoczenie przeprowadzonego postępowania dowodowego oraz ocenę wiarygodności dowodów (m.in. Grzegorzczuk 2011: 215–216, zob. również I CSK 2430/23; III CSK 94/10; I PK 301/07). Zatem w tym aspekcie nie jest on związany przyjętym stanowiskiem innego sądu w odmiennej sprawie co do jego zarówno faktycznych, jak i prawnych motywów (IV CSK 181/14). Bowiem zakresem związania objęty jest wyłącznie ostateczny wynik sprawy w postaci rozstrzygnięcia, nie zaś przesłanki jego wydania (ibidem). Odmienny pogląd obejmuje mocą prejudykatu także częściowo uzasadnienie orzeczenia (przykładowo: Bładowski 2013: 185 i nast., zob. także IV CSK 315/21; I CSK 456/08; I ACa 337/20). To ograniczenie przybiera niejako postać funkcji uzupełniającej. Mianowicie w sytuacji, gdy zachodzą wątpliwości dotyczące sentencji, która wiąże sąd, w celu wyjaśnienia

ewentualnego zakresu mocy prejudycjalnej istnieje możliwość oparcia decyzji procesowej na uzasadnieniu.

W związku z poczynionymi rozważaniami oraz przedstawionymi stanowiskami bezsporne jest, że łączy je organ stosujący prawo, mianowicie sąd. Podkreślenie tego faktu w tymże miejscu ma doniosłe znaczenie z uwagi na dalsze rozważania zawarte w artykule. To bowiem on wydaje prawomocne orzeczenia, które w następstwie stają się prejudykatami. Już na gruncie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2, ustalono, że sąd jest uprawniony do podejmowania wiążących rozstrzygnięć poprzez niezależne, niezawisłe i bezstronne działanie (Szymt [red.] 2008: 142–143).

Przechodząc jednak do omówienia mocy dowodowej, warto na wstępie podkreślić, że zgodnie z art. 233 § 1 k.p.c. sąd ocenia wiarygodność, a także moc poszczególnych dowodów według własnego przekonania, na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału. Na tej samej podstawie analizuje on, jakie znaczenie nadać odmowie przedstawienia przez daną stronę dowodu lub przeszkodom, które są stawiane przez nią w jego przeprowadzeniu wbrew postanowieniu sądu (art. 233 § 2 k.p.c.). Tak zwana swobodna ocena dowodów pozwala na harmonizację treści przepisów prawa z doktryną przedmiotu, orzecznictwem, a także pozaprawnym systemem oceny norm społecznych (V CKN 17/00). Ustalenie wiarygodności dowodowej powiązane jest także z wewnętrzną moralnością sędziego, jego świadomością społeczną (porównanie z wzorcem dobrego ojca – Bentham 1935: 18) oraz prawną (zob. Wiśniewski 2013: 66 i nast.). Weryfikacja, której dokonuje sąd w postępowaniu sądowym, uzależniona jest od wielu czynników, które tytułem przykładu wymieniła autorka. Jednak ma to posłużyć urzeczywistnieniu, że dowód, który sąd uzna za wiarygodny i mający tym samym moc dowodową, jak również orzeczenia prejudycjalne stanowią istotne poparcie dla wysnuwanych twierdzeń przez strony procesowe. Choć niekiedy wskazuje się na rozbieżności dotyczące zakresu mocy dowodowej (zob. np. Gutowski 2021: 28–30), to zasada swobodnej oceny dowodów, która poprzedza nadanie mocy dowodowej przez sędziego, jest nieodłącznym elementem każdego postępowania sądowego.

Istotą orzeczenia prejudycjalnego jest to, że w późniejszym postępowaniu kwestie przesądzone w tymże orzeczeniu nie stanowią już przedmiotu analizy, albowiem w tym wypadku dochodzi do zawężenia zakresu dowodzenia pewnych faktów, które są właśnie objęte prawomocnym orzeczeniem prejudycjalnym. Konsekwencją powyższego jest to, że między innymi żaden z podmiotów, którego ono dotyczy, nie posiada kompetencji negacji faktu istnienia tego orzeczenia, niezależnie nawet od tego, czy był on stroną postępowania sądowego,

w którym je wydano (II UKN 129/98). Natomiast moc dowodowa oparta jest na pewnym przekonaniu uzyskanym przez sąd poprzez przeprowadzenie poszczególnych środków dowodowych w postępowaniu na potwierdzenie bądź zaprzeczenie twierdzeń dotyczących okoliczności faktycznych, które są istotne dla rozstrzygnięcia danej sprawy cywilnej (VI ACa 868/13).

Poprzez wyjątkowość mocy prejudycjalnej nie może dochodzić do nieuzasadnionego rozszerzania jej zakresu. W tym aspekcie niejako uzupełnieniem staje się postępowanie dowodowe i ustalenia poczynione w jego toku. Moc dowodowa nadawana jest po uzyskaniu wiarygodności ocenianej przez sąd. Dokonuje on oceny poprzez wskazania wiedzy, logiki, a także doświadczenia i oczywiście nie może wykazywać się dowolnością rozstrzygnięć. Moc prejudycjalną można nadać prawomocnym orzeczeniom wydawanym przez sąd, natomiast prawomocne decyzje administracyjne wydane przez Prezesa UOKiK mogą uzyskać moc dowodową ze względu na różnice występujące w regulacjach prawnych. Niecelowe, a także niezgodne z przyjętymi w systemie prawa regułami byłoby nadanie mocy prejudykatu decyzjom administracyjnym, albowiem stanowiłoby to rozszerzenie mocy prejudycjalnej, która poprzez swoją wyjątkowość nie może być dowolnie interpretowana. Związanie sądu ustaleniami poczynionymi przez inny sąd ma wąski zakres, który jest niezbędny dla chociażby jednolitości orzeczniczej. Każdy organ stosujący prawo dokonuje samodzielnie wszechstronnej oceny zebranego materiału procesowego. Zapewnia to możliwość analizy danej sprawy i wydanie słusznego rozstrzygnięcia, a przede wszystkim realizację prawa do sądu, stanowiącego podstawowy oraz konstytucyjny środek dla ochrony praw i wolności jednostek.

3. Charakter prawny ogólnego interesu konsumentów w postępowaniu grupowym

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest organem wyposażonym w kompetencję do władczego kształtowania pozycji prawnej podmiotów w postępowaniu administracyjnym. Wydanie przez niego decyzji stwierdzającej naruszenie zbiorowych interesów konsumentów następuje w drodze przysługującego mu *imperium*. Natomiast postępowanie grupowe ma na celu zbiorowe dochodzenie roszczeń jednostek w jednym postępowaniu, dotkniętych szkodą powstałą w wyniku jednego zdarzenia (Sieradzka 2018, LEX). Jego zakres wyznacza, jak już zostało wspomniane, art. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w postępowaniu grupowym w sprawach o stwierdzenie stosowania praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów lub o roszczenia związane z ich stosowaniem jako sądowego postępowania cy-

wilnego występują odmiennie definiowane pojęcia. Są one bezpośrednio powiązane z przedmiotową tematyką i *prima facie* wydają się tożsame. Zatem należy odróżnić pojęcie zbiorowego interesu konsumenta i powiązanych z nim praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, funkcjonujące w nomenklaturze postępowania administracyjnego oraz dyrektywy 2020/1828, od ogólnego interesu konsumentów i praktyk naruszających ogólny interes konsumentów związanego z postępowaniem grupowym.

Mianowicie pojęcie zbiorowego interesu konsumenta przede wszystkim znajduje się w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie powództw przedstawicielskich wytaczanych w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylająca dyrektywę 2009/22/WE, której implementacja wiązała się z koniecznością nowelizacji ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym. W jej myśl zbiorowe interesy konsumentów oznaczają ogólny interes konsumentów oraz, w szczególności do celów środków naprawczych, interesy grupy konsumentów (art. 3 pkt 3 ww. dyrektywy 2020/1828). Na gruncie ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów pojęcie to ma odmiennie znaczenie. Albowiem pomimo braku definicji legalnej (szerzej zob. Skoczny, Jurkowska, Miąsik [red.] 2009) można przyjąć, że poprzez zastosowanie definicji o charakterze negatywnym ustawodawca określił jej zakres, wskazując, że nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma ich indywidualnych interesów (art. 24 ust. 3). Natomiast poprzez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów wskazał katalog otwarty sprzecznych z prawem lub dobrymi obyczajami zachowań przedsiębiorcy (art. 24 ust. 2).

W związku z tym w postępowaniu grupowym wprowadzono *novum* w postaci sformułowania „ogólny interes konsumentów”. Rozumiany jako interes ogółu konsumentów, a w wypadkach postępowań w sprawach o roszczenia związane ze stosowaniem praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów – również pojmowany jako interesy grupy konsumentów. Jako praktyki naruszające ogólne interesy konsumentów określono działanie lub zaniechanie przedsiębiorcy niezgodne z przepisami prawa UE, wskazane w załączniku do dyrektywy 2020/1828 i przepisach je wdrażającymi lub służących ich stosowaniu, które to działanie lub zaniechanie narusza lub może naruszać ogólne interesy konsumentów (art. 1 ust. 2e ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym).

Zdaje się, że wprowadzenie tegoż rozróżnienia ma odróżnić sprawy rozstrzygane w postępowaniu prowadzonym przez Prezesa UOKiK od spraw rozstrzyganych w postępowaniu grupowym, co wydaje się zasadnym zabiegiem legislacyjnym. Jest to o tyle istotne, że ochrona wspomnianych ogólnych interesów konsumentów obejmuje interesy zbiorowe konsumentów, a także interes grupy

indywidualnych konsumentów (szerzej zob. rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz niektórych innych ustaw, druk nr 437). W pierwszym przypadku realizacja tejże ochrony ma miejsce w postępowaniu grupowym w sprawach o stwierdzenie stosowania praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów, natomiast w drugim w postępowaniu grupowym w sprawach o roszczenia związane ze stosowaniem takich praktyk.

4. Wpływ zmian wprowadzonych ustawą z dnia 24 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz niektórych innych ustaw na ochronę procesową w świetle oceny prawomocnych decyzji Prezesa UOKiK przez sąd

Pracom nad projektem ustawy z dnia 24 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz niektórych innych ustaw towarzyszyły liczne wątpliwości. Kilkukrotnie zmieniano jego brzmienie, proponując nowe rozwiązania. Chciano między innymi ułatwić i zwiększyć pewność prawa czy szybkość przebiegu postępowania grupowego dla jego uczestników (zob. uzasadnienie projektu z dnia 6 czerwca 2024 r., druk nr 437: 32). Z uwagi na przedmiotową tematykę artykułu autorka skupiła się na analizie art. 6a powyższej ustawy i towarzyszącym mu niejasnościom.

W początkowych pracach przewidywano w art. 6a nadanie mocy prejudycjalnej prawomocnym orzeczeniom sądu, stwierdzającym stosowanie praktyk naruszających interesy grupy konsumentów, lub prawomocnym decyzjom Prezesa UOKiK, dotyczącym stwierdzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w grupowych postępowaniach krajowych oraz transgranicznych o roszczenia związane ze stosowaniem praktyk naruszających interesy grupy konsumentów (projekt z 6 grudnia 2022 r.). Następnie w projekcie z dnia 17 sierpnia 2023 r. ww. artykułu zmieniono jego brzmienie. Starano się je doprecyzować poprzez wprowadzenie katalogu związania sądu w poszczególnych przypadkach. Zgodnie z nim w postępowaniach grupowych w sprawach o zaniechanie stosowania praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów lub w sprawach o roszczenia związane z ich stosowaniem moc prejudykatu nadano: prawomocnym decyzjom Prezesa UOKiK stwierdzającym stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów; prawomocnym decyzjom Prezesa UOKiK o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolone; przytoczonym przez sąd w sentencji wyroku wydanego w wyniku wniesienia środka odwoławczego od wyżej wymienionych decyzji orzeczeniom stwierdzającym stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów albo orzecz-

niom uznającym postanowienie wzorca umowy za niedozwolone; przytoczonym przez sąd w sentencji prawomocnego wyroku wydanego w postępowaniu grupowym orzeczeniach stwierdzającym stosowanie praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów (art. 6a ust. 1 projektu z 17 sierpnia 2023 r.). Ponadto w postępowaniu grupowym sąd miał uwzględniać jako dowód wydane przez organy innych państw członkowskich UE prawomocne orzeczenia oraz decyzje dotyczące stosowania przez pozwanego tej samej praktyki naruszającej interesy konsumentów (art. 6a ust. 2 projektu z 17 sierpnia 2023 r.).

Motywy proponowanych zmian były uzasadnione, jednakże sposób realizacji w omawianym aspekcie znacznie mniej, albowiem pomimo implementacji dyrektywy 2020/1828, a zatem konieczności osiągnięcia jej celów, nie należy dokonywać zbyt pośpiesznych założeń z uwagi na system prawa funkcjonujący w Rzeczypospolitej Polskiej, czego doskonałym przykładem jest przebieg prac nad nowelizacją powyższej ustawy. Warto podkreślić, że zgodnie z treścią motywu 64 dyrektywy 2020/1828 prawomocna decyzja sądu lub organu administracyjnego poszczególnych państw członkowskich w sprawie zaistnienia naruszenia szkodzącego zbiorowym interesom konsumentów może być wykorzystana przez strony jako dowód we wszelkich innych powództwach w sprawie środków naprawczych wytaczanych przed sądami krajowymi lub organami administracyjnymi państw członkowskich przeciwko temu samemu przedsiębiorcy z tytułu tej samej praktyki. Jednocześnie zaznaczono, że nie powinno to naruszać krajowych przepisów dotyczących oceny dowodów zgodnie z zasadą niezależności sądów i swobodną oceną dowodów. Moc dowodowa nie jest tożsama z mocą prejudycjalną, którą chciano nadać prawomocnym decyzjom Prezesa UOKiK. Z powyższego wyraźnie wynika, że motyw ten nie odwołuje się do związania sądu, a jedynie dowodu, ocenianego w myśl zasady swobodnej oceny dowodów. Warto podkreślić, że w zestawieniu uwag do projektu ustawy o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz niektórych innych ustaw (UC16) w ramach opiniowania wraz ze stanowiskiem projektodawcy znalazła się między innymi krytyka proponowanych zmian wysunięta przez Sąd Najwyższy (17–42). W związku z nimi obawy wyraziła także między innymi Komisja Nadzoru Finansowego (10).

Obecnie, zgodnie z art. 6a ww. ustawy w postępowaniu grupowym w sprawach o stwierdzenie stosowania praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów lub w sprawach o roszczenia związane z ich stosowaniem, sąd uwzględnia jako dowód w sprawie: prawomocną decyzję Prezesa UOKiK wydaną na podstawie art. 26 ust. 1 albo art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów wobec pozwanego w związku ze stosowaniem tejże praktyki albo na podstawie art. 23b ust. 1 tej ustawy wobec pozwanego w związku ze stosowaniem we wzorcach umów zawiera-

nych z konsumentami tego samego niedozwolonego postanowienia umownego (art. 6a pkt 1); ponadto wydane przez organy innych państw członkowskich UE prawomocne orzeczenia i decyzje, dotyczące stosowania przez pozwanego tej samej praktyki (art. 6a pkt 2).

Aktualne brzmienie art. 6a jest zasadne i słusznie odstąpiono od nadania mocy prejudycjalnej prawomocnym decyzjom Prezesa UOKiK w sprawach dotyczących praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Nie pozbawia to tym samym sądu prawa do oceny danej sprawy w wszechstronny sposób. Brak związania uzasadnia także możliwość uwzględnienia oraz rozważenia zarówno interesów konsumentów, jak i przedsiębiorców. Ze względu na zasadę równości stron ich ochrona procesowa jest w pełni realizowana. Natomiast gdyby prawomocna decyzja Prezesa UOKiK, stwierdzająca naruszenie zbiorowych interesów konsumentów, stała się prejudykatem, to przedsiębiorca nie mógłby w pełni realizować przysługującego mu prawa do sądu ze względu na „przesądzenie” jego sytuacji prawnej w decyzji administracyjnej. Prawo do sądu jako konstytucyjny środek ochrony praw i wolności pozwala zapewnić należytą ochronę przez niezawisły, niezależny i bezstronny sąd.

5. Podsumowanie

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jako organ stojący na straży interesu publicznego w aspekcie wydawania decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, nie rozpatruje indywidualnych interesów konsumentów. Albowiem z uwagi na brzmienie art. 24 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zbiorowym interesem konsumentów nie jest suma interesów indywidualnych. Dobro publiczne obejmuje w tym aspekcie nie tylko stabilizację finansową oraz celową politykę konsumencką (Nadolska 2022: 357 i nast.), lecz także wzmocnienie zaufania wobec aparatu państwowego. Warto zaznaczyć, że administracja publiczna regulowana jest przepisami prawa, a także normami, które z nich wynikają, objętymi zakresem prawa administracyjnego (Zimmermann 2022: 35). Natomiast postępowanie grupowe obejmuje interesy zbiorowe konsumentów, a także interes grupy indywidualnych konsumentów. To kolejny argument, który przemawia za zasadnością postawionej tezy, czyli brakiem zasadności wprowadzenia prejudykatów w postaci prawomocnych decyzji Prezesa UOKiK.

Ponadto w doktrynie pojawia się stanowisko, że znaczna część decyzji wydawanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest wadliwa z uwagi na niestwierdzenie w sposób precyzyjny naruszeń prawa, których dotyczą (Kolasiński 2021: 38–39). Związanie sądu wadliwymi decyzjami administracyjnymi zaprzeczałoby pewności prawa jako jednej z fundamentalnych

cech norm prawnych, uniemożliwiając tym samym przewidywalność sytuacji prawnej podmiotów, a także skutków prawnych stanowiących konsekwencje podejmowanych przez nich działań.

Ze względu na obowiązujący porządek prawny należało wyrazić obawę dotyczącą możliwości nadania mocy prejudycjalnej decyzjom administracyjnym, albowiem skutkiem tego byłoby niejako jego „zachwianie”. W ostatecznym brzmieniu art. 6a ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym zrezygnowano z wcześniejszych propozycji dotyczących prejudykatu. Jednak już na wstępie proponowane zmiany w tym aspekcie są niepokojące, ponieważ możliwość taka istnieje przy kolejnych nowelizacjach. Nadanie mocy dowodowej decyzjom Prezesa UOKiK, a nie zaś, jak pierwotnie zaznaczano, mocy prejudycjalnej w postępowaniu grupowym w sprawach o stwierdzenie stosowania praktyk naruszających ogólne interesy konsumentów lub o roszczenia związane z ich stosowaniem, jest zasadne.

Sąd jako organ orzekający w granicach i na podstawie prawa czuwa nad przebiegiem postępowania, a jednocześnie strony dochodzące swych praw mają zapewnioną pełnię ochrony procesowej. Zakres oceny dokonywanej przez sąd oparty jest na zasadzie swobodnej oceny dowodów, umożliwiając mu wszechstronne rozważenie całego materiału procesowego. Nie dochodzi do niecelowego rozszerzenia kompetencji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako organu administracji publicznej. Prawomocne decyzje administracyjne dotyczące praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, poddawane kontroli sądu, stanowią bez wątpienia istotny dowód w sprawie, jednak nie przesadzają o wyniku postępowania grupowego. Pomimo powiązania z przedmiotem sprawy i niejako wzajemnego oddziaływania na siebie postępowań administracyjnego i cywilnego (w zakresie relacji prawa publicznego i prywatnego, Bieś-Srokosz 2018: 35–36), nadal pozostają one odrębne. Znacząco wpływa to na kształtowanie się ochrony procesowej zarówno konsumentów, jak i przedsiębiorców. Powyższa analiza ma na celu zaznaczenie wagi problemu, a także wzbudzenie naukowej refleksji w aspekcie standardów utrzymania wykładni i stosowania prawa.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. z 2024 r. poz. 1568 z późn. zm., tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz.U. z 2024 r. poz. 1616, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, Dz.U. z 2024 r. poz. 1485, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2024 r. o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1237.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 z dnia 25 listopada 2020 r. w sprawie powództw przedstawicielskich wytaczanych w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylająca dyrektywę 2009/22/WE, Dz.U. UE. L. z 2020 r. Nr 409, z późn. zm.

Orzecznictwo

- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15.07.1998 r., II UKN 129/98. Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych 1999, nr 13, poz. 437.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10.04.2000 r., V CKN 17/00. Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna 2000, nr 10, poz. 189.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3.06.2008 r., I PK 301/07. Dostęp: 15.10.2024 r. LEX nr 494122.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16.07.2009 r., I CSK 456/08. Dostęp: 17.10.2024 r. LEX nr 584190.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13.01.2011 r., III CSK 94/10. Dostęp: 15.10.2024 r. LEX nr 738402.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17.01.2014 r., VI ACa 868/13. Dostęp: 18.10.2024 r. LEX nr 1451852.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15.01.2015 r., IV CSK 181/14. Dostęp: 15.10.2024 r. LEX nr 1628952.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 24.02.2021 r., I ACa 337/20. Dostęp: 17.10.2014 r. LEX nr 3164511.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 30.11.2021 r., IV CSK 315/21. Dostęp: 17.10.2024 r. LEX nr 3275204.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 24.04.2024 r., I CSK 2430/23. Dostęp: 15.10.2024 r. LEX nr 3710029.

Opracowania

- Bentham, Jeremy. 1935. *Traktat o dowodach sądowych w opracowaniu Étienne Pierre Louis Dumont'a*, tłum. Franciszek Reklajtys. Gniezno: Zrzeszenie Sędziów i Prokuratorów R.P. <https://polona.pl/item-view/4a84de5d-b235-40a2-8539-8d72ced5bc62?page=8>.
- Bieś-Srokosz, Paulina. 2018. Instytucje prawa cywilnego i legal transplants vs prawo administracyjne i działalność prawotwórcza polskiego ustawodawcy. Studium przypadków.

- Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 16 1(2): 35–44. DOI: <https://doi.org/10.25167/osap.1126>.
- Bładowski, Bogdan. 2013. *Metodyka pracy sędziego cywilisty*. Wyd. 4. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Grzegorzcyk, Paweł. 2011. Przedmiotowy zakres prawomocności materialnej wyroku w procesie częściowym. W: *Aurea Praxis Aurea Theoria. I. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. 1, (red.) Jacek Gudowski, Karol Weitz. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Gutowski, Dominik. 2021. Dopuszczalność wydania nakazu zapłaty w postępowaniu nagazowanym na podstawie dokumentów prywatnych mających moc dowodową dokumentów urzędowych z perspektywy nowelizacji K.P.C. z 2019 r. *Acta Iuridica Resoviensia* 1(32): 28–39. DOI: 10.15584/actaires.2021.1.2.
- Kolasiński, Marcin. 2021. Wpływ rozstrzygnięć prawomocnych decyzji Prezesa UOKiK dotyczących porozumień ograniczających konkurencję na postępowania w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 4(10): 37–56. DOI: 10.7172/2299-5749.IKAR.4.10.3.
- Nadolska, Aleksandra. 2022. Decyzje interwencyjne ESMA jak efektywny środek ochrony dobra publicznego w UE. *Studia Iuridica Toruniensia* 30: 355–374. DOI: 10.12775/SIT.2022.018.
- Partyk, Aleksandra. 2024. Komentarz do art. 365. W: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Art. 1–505(39)*, t. 1, (red.) Olga Maria Piaskowska. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, wydanie elektroniczne Lex. Dostęp: 12.10.2024 r.
- Sieradzka, Małgorzata. 2018. *Dochodzenie roszczeń w postępowaniu grupowym. Komentarz*. Wyd. II. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, wydanie elektroniczne Lex. Dostęp: 10.11.2024 r.
- Skoczny, Tadeusz, Agata Jurkowska i Dawid Miąsik (red.). 2009. *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Szmyt, Andrzej. 2008. (red.). *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Tuleja, Piotr. 2023. *Komentarz do art. 45*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Wyd. II, (red.) Piotr Czarny, Monika Florczak-Wątor, Bogumił Naleziński, Piotr Radziejewicz, Piotr Tuleja. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, wydanie elektroniczne Lex. Dostęp: 10.10.2024 r.
- Wiśniewski, Tadeusz. 2013. *Przebieg procesu cywilnego*. Wyd. II. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Zimmermann, Jan. 2022. *Prawo administracyjne*. Wyd. X. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Źródła internetowe

- Projekt ustawy z dnia 6 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz niektórych innych ustaw. Dostęp: 22.11.2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12367554/12939668/12939669/dokument595312.pdf>.

Projekt ustawy z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz niektórych innych ustaw. Dostęp: 22.11.2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12367554/12939678/12939679/dokument637995.pdf>.

Rządowy projekt ustawy z dnia 6 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz niektórych innych ustaw. Druk numer 437. Dostęp: 24.11.2024 r., <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/817B8F85FFB1B17FC1258-B3A00263A09/%24File/437.pdf>.

Glosy

Volume 23, Issue 1

June 2025

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

COMMENTARY

received 2024-10-11

accepted 2025-04-01

published online 2025-06-30



Glosa krytyczna do wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 23 czerwca 2022 roku (sygn. akt. I Aca 184/22)

Critical commentary on the judgment of the Appellate Court in Lublin dated 23 June 2022 (case no. I ACa 184/22)

PIOTR ŁEBEK

Kancelaria Radców Prawnych Hryniów, Łebek i Wspólnicy
plebek@hryniowlebek.pl

Citation: Łebek, Piotr. 2025. Glosa krytyczna do wyroku Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 23 czerwca 2022 roku (sygn. akt. I Aca 184/22). *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(1): 161–175. DOI: 10.25167/osap.5493

Abstract: The judgment commented on contributes to the ongoing scholarly discourse regarding the necessity of developing coherent and transparent standards for assessing allegations of arbitrator bias within sports arbitration proceedings. In addressing this multifaceted issue, two central questions emerge: firstly, whether any concern raised regarding an arbitrator's potential lack of impartiality should automatically constitute sufficient grounds to set aside an arbitral award, and secondly, to what extent the internationally recognized IBA Guidelines on Conflicts of Interest can be effectively employed to assess arbitrators' independence in sports-related disputes. It is argued that the mere assertion of partiality does not justify overturning a rendered arbitration decision. It is rather a comprehensive, case-specific analysis of the arbitrator's conduct within the broader factual and procedural context that is imperative. In this regard, the IBA Guidelines assume particular significance, as they offer a structured, objective, and widely accepted methodological framework for evaluating potential conflicts of interest. Achieving an equilibrium between the procedural safeguards afforded to parties and the principle of arbitral award finality is paramount. Enhancing transparency and expanding disclosure obligations bolster confidence in arbitration, thereby facilitating the expeditious and equitable resolution of sports-related disputes.

Keywords: petition for the reversal of an arbitration tribunal's decision, impartiality and independence of arbitrators, lack of impartiality statements, sports arbitration, setting aside an arbitration tribunal's decision

Abstrakt: Głosowane orzeczenie stanowi ważny głos w dyskusji o potrzebie wypracowania jednolitych i transparentnych kryteriów oceny zarzutów dotyczących bezstronności arbitrów w postępowaniach arbitrażowych prowadzonych w obszarze sportu. W kontekście analizowanego problemu pojawiają się kluczowe pytania: czy każda wątpliwość co do możliwej stronniczości arbitra może stanowić skuteczną podstawę uchylenia wyroku sądu polubownego?; w jakim stopniu międzynarodowe Wytyczne IBA dotyczące konfliktu interesów mogą mieć zastosowanie do oceny niezależności arbitrów w sporach sportowych? Samo podniesienie zarzutu dotyczącego bezstronności nie może automatycznie prowadzić do uchylenia wydanego rozstrzygnięcia – konieczna jest każdorazowo pogłębiona ocena zachowania arbitrów w kontekście całokształtu okoliczności sprawy. W tym zakresie szczególne znaczenie mają Wytyczne IBA, które oferują uporządkowaną i obiektywną podstawę do oceny potencjalnych konfliktów interesów. Kluczowe jest wyważenie gwarancji procesowych stron z zasadą stabilności wyroków arbitrażowych. Większa transparentność i rozbudowane obowiązki informacyjne wzmacniają zaufanie do arbitrażu, sprzyjając sprawnemu i sprawiedliwemu rozstrzygnięciu sporów związanych ze sportem.

Słowa kluczowe: skarga o uchylenie wyroku sądu polubownego, bezstronność i niezależność arbitrów, brak oświadczeń o bezstronności, arbitraż sportowy, uchylenie wyroku sądu arbitrażowego

1. Wprowadzenie

Głosowany wyrok dotyczy skargi trenera klubu sportowego o uchylenie wyroku sądu polubownego powołanego przez polski związek sportowy do rozpatrywania sporów majątkowych ze stosunków cywilnoprawnych zachodzących między trenerami i członkami sztabu szkoleniowego a klubami uczestniczącymi w rozgrywkach ligi zawodowej. We wniesionej przez skarżącego skardze zarzucano zapadłemu wyrokowi naruszenie art. 1206 § 2 pkt 2 k.p.c. sprzeczność z podstawową zasadą porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, jaką jest prawo do bezstronnego i niezależnego sądu.

2. Stan faktyczny

17 lutego 2020 skarżący zawarł z Klubem Sportowym Piłki Ręcznej „Azoty-Puławy SA” umowę o świadczenie usług trenerskich. Sponsorem tytularnym klubu była spółka Grupa Azoty Zakłady Azotowe „Puławy” SA, która należała do Grupy Kapitałowej Azoty.

W dniu 26 marca 2021 roku Klub rozwiązał przed czasem kontrakt ze skarżącym, uzasadniając decyzję brakiem realizacji określonych w Kontrakcie celów sportowych, tj. niezakwalifikowaniem się do półfinału Pucharu Polski.

16 kwietnia 2022 roku skarżący wniósł pozew o zapłatę do Sądu Polubownego do spraw Piłki Ręcznej przy Polskim Związku Piłki Ręcznej, w którym

wskazał, że zawarty przez strony Kontrakt był umową na czas określony i mógł ulec wcześniejszemu rozwiązaniu wyłącznie z przyczyn wyraźnie w Kontrakcie określonych. Powód podkreślił, że w okresie trwania Kontraktu nie dopuścił się jakiegokolwiek naruszenia uzasadniającego rozwiązanie Kontraktu ze skutkiem natychmiastowym.

W toku postępowania strony, w tym skarżący, wskazali po jednym arbitrze, jak również arbitrów zastępczych, a Przewodniczący Sądu Polubownego wybrał trzeciego arbitra przewodniczącego, na którego powołał arbitra zastępczego wskazanego przez pozwany klub.

3 grudnia 2022 roku Sąd Polubowny oddalił powództwo trenera o zapłatę, wskazując, że pozwany klub był uprawniony na podstawie kontraktu do jego rozwiązania ze względu na brak osiągnięcia wyników sportowych. W pkt. 21 i 23 wyroku Sąd Polubowny uznał, że: „21. Strony nie określiły jednak zamkniętego katalogu przypadków spraw stanowiących rażące naruszenie umowy”, wskazując jednocześnie w § 3 ust. 1 c), że „Trener przyjmuje do wiadomości, że Klub zawiera Umowę z uwagi na udział zespołu seniorskiego w rozgrywkach Superligi (...) oraz, co ważne, że klub oczekuje, że w okresie obowiązywania Umowy osiągnięte zostaną następujące »cele sportowe« (...) 23. Oczekiwania Pozwanego, jako profesjonalnego klubu piłki ręcznej było jasne i z dniem odpadnięcia z Pucharu Polski doszło do jego niespełnienia, a w konsekwencji naruszenia obowiązku trenera z § 3 ust. 1 lit. b Umowy, tj. obowiązku realizacji celów w oparciu o plany klubu, które określał m.in. wspomniany §3 ust. 1 lit. c. (»Klub oczekuje«)”.

Zarówno w ustnych, jak i pisemnych motywach (uzasadnieniu) Sąd Polubowny nie wskazał, że brak uwzględnienia powództwa skarżącego miał związek z prawem klubu do natychmiastowego rozwiązania umowy w przypadku utraty sponsora tytularnego. Wyłączną podstawą oddalenia powództwa był brak osiągnięcia celów sportowych postawionych przed skarżącym jako trenerem.

W toku sprawy strony nie kwestionowały właściwości Sądu Polubownego, jak również braku bezstronności lub niezależności arbitrów, w tym skarżący jako powód nie podniósł na żadnym etapie zarzutu niezgodności z prawem co do ustalonego składu Sądu Polubownego i wskazania w jego skład przez przewodniczącego Sądu Polubownego arbitra przewodniczącego, który był arbitrem zastępczym wskazanym przez pozwanego.

W wywiezionej w dniu 28 lutego 2022 roku skardze o uchylenie wyroku Sądu Polubownego skarżący podniósł, że w toku postępowania arbitrzy Sądu Polubownego nie złożyli pisemnych oświadczeń o bezstronności i niezależności, a arbiter przewodniczący składu również nie ujawnił w toku postępowania, że świadczył od 2018 jako radca prawny i profesor prawa usługi stałego doradztwa prawnego na rzecz spółki Elektrownia Puławy sp. o.o., w której sponsor tytularny pozwanego klub Grupa Azoty Zakłady Azotowe „Puławy” Spółka

Akcyjna miała 100 proc. udziału w kapitale zakładowym, a która to następnie 2 stycznia 2019 roku została połączona ze spółką Grupa Azoty Zakłady Azotowe „Puławy” SA.

W toku postępowania o uchylenie wyroku Sądu Polubownego Sąd Apelacyjny w Lublinie wezwał Sąd Polubowny do przedłożenia akt sprawy arbitrażowej, wyznaczając w wezwaniu z dnia 21 marca 2022 roku siedmiodniowy termin na wykonanie zobowiązania, a następnie 18 maja 2022 roku precyzując zarządzenie poprzez żądanie przedłożenia akt w oryginale. W przypadku drugiego wezwania Sąd Apelacyjny w Lublinie nie określił terminu.

W dniu 23 czerwca 2022 roku Sąd Apelacyjny w Lublinie wydał wyrok uchylający wyrok Sądu Polubownego bez oczekiwania na wykonanie wezwania z dnia 18 maja 2023 roku, które to nastąpiło 25 czerwca 2022 roku i zawierało oryginały oświadczeń o bezstronności arbitrów w sprawie. W aktach przesłanych na pierwsze wezwanie nie przesłano oświadczeń o bezstronności.

3. Stanowisko Sądu Apelacyjnego

W glosowanym orzeczeniu Sąd Apelacyjny w Lublinie uznał, że doszło do naruszenia art. 1174 § 1 k.p.c. w zakresie, w jakim „brak złożenia oświadczenia w trybie art. 1174 § 1 k.p.c. stanowi rażące naruszenie powyższego przepisu prowadzące do uchylenia wyroku Sądu Polubownego”. W tym kontekście Sąd Apelacyjny w Lublinie zwrócił uwagę na brak ujawnienia w toku sprawy okoliczności dotyczących relacji jednego arbitra – przewodniczącego, z głównym sponsorem klubu, który był pozwanym w sprawie, a które to w ocenie Sądu skutkowało pozbawieniem strony powodowej możliwości weryfikacji tej okoliczności w trybie art. 1176 § 3 i 4 k.p.c., a więc możliwości złożenia wniosku o wyłączenie arbitra przez sąd powszechny.

Ponadto Sąd Apelacyjny w Lublinie uznał, że w związku faktem, że przewodniczący Sądu Polubownego wskazał na trzeciego arbitra osobę wskazaną przez pozwanego jako arbitra zastępczego, doszło do wskazania przez pozwanego dwóch arbitrów przy wyłączeniu jednym arbitrze wskazanym przez skarżącego.

4. Analiza glosowanego wyroku

4.1. Uwagi wstępne

Zapadły wyrok należy uznać za wadliwy nie tylko co do poczynionych ustaleń w przedmiocie złożenia przez arbitrów oświadczeń o bezstronności, ale przede wszystkim co do błędnej wykładni pojęcia bezstronności i niezależności, o której mowa w art. 1206 § 2 pkt 2 k.p.c. Pomijając kwestie formalne i to, czy

Sąd Apelacyjny w Lublinie w sposób prawidłowy zastosował art. 248 k.p.c., tj. w przypadku drugiego wezwania do uzupełniania akt sprawy wezwał Sąd Polubowny do przedłożenia oryginałów akt (a nie jak wcześniej ich elektronicznego odwzorowania) bez wyznaczenia terminu do wykonania zobowiązania i wydania wyroku bez odczekania na wykonanie zobowiązania (art. 248 k.p.c.), z punktu widzenia oceny zapadłego rozstrzygnięcia za kluczowe należy uznać odpowiedzi na następujące dwa pytania:

1. Czy w przypadku braku dowodu złożenia oświadczeń o bezstronności automatycznie dochodzi do naruszenia klauzuli porządku publicznego rozumianej jako brak bezstronnego sądu?

2. Czy ustalone w toku postępowania skargowego fakty o rzekomym powiązaniu arbitra przewodniczącego ze sponsorem tytularnym pozwanego klubu sportowego czyniły tegoż arbitra stronniczym lub przez fakt braku ww. oświadczeń pozbawiły strony prawa do złożenia rzeczonego w sprawie wniosku o wyłączenie arbitra, co samo w sobie stanowi naruszenia klauzuli porządku publicznego w zakresie bezstronności?

Uzasadnienie głosowanego wyroku nie udziela odpowiedzi na zasygnalizowane problemy, a jeśli już to czyni, to pomija złożony charakter postępowania o uchylenie wyroku sądu polubownego i powszechnie stosowane, jako *soft law* lub *lex mercatoria*, Wytyczne IBA dotyczące konfliktu interesów w międzynarodowym arbitrażu, stanowiące międzynarodowy standard dla oceny konfliktu interesów w arbitrażu handlowym (Bogucka 2010: 740; Tomaszewski: 251, 256; Wiśniewski: 1976; Gessel-Kalinowska vel Kalisz 2008: 21; Szumański 2011: 183). Powyższe wytyczne, jak również ustalone w doktrynie i orzecznictwie kryteria dotyczące bezstronności i niezależności arbitra (stosowania *per analogia* art. 48 i 49 k.p.c.) mają szczególne znaczenie w świetle recypowanego w 2005 roku do Kodeksu postępowania cywilnego art. 2 ustawy wzorcowej UNCITRAL (Szumańska 2011: 176, 197). Przepis ten posługuje się ogólną klauzulą dotyczącą wymogu bezstronności i niezależności arbitrów, co podkreśla konieczność przestrzegania tych zasad w każdym postępowaniu arbitrażowym (Wiśniewski 1975)

Dla finalnej oceny głosowanego wyroku kluczowe jest to, czy brak ujawnienia okoliczności rzekomo mogących świadczyć o bezstronności arbitra można każdorazowo w toku złożonej skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego sprowadzić – jak to wskazał Sąd Apelacyjny w Lublinie – do argumentu, że subiektywne przekonanie arbitra o nieistotności danej okoliczności jest bez znaczenia (I CSK 535/09), a brak złożenia oświadczeń, o których mowa w art. 1174 k.p.c., niewątpliwie pozbawia skarżącego możliwości złożenia wniosku o wyłączenie arbitra (Pruś 2020). Taki pogląd nie tylko nie uwzględni obowiązującej w arbitrażu handlowym deontologii wyznaczonej między innymi Wytycznymi IBA, ale opiera się na założeniu, że oświadczenie o bezstronności

oznacza, że przyszły arbiter przed przyjęciem nominacji nie ma prawa dokonać oceny bezstronności w zakresie m.in. przypadków z tzw. Zielonej Listy Wytycznych IBA (Bogucka 2010: 755), które to nie obligują go do ujawnienia w oświadczeniu o bezstronności wskazanych tam okoliczności.

Pomimo istniejącego w praktyce arbitrażowej ususy co do ujawnienia w składanych przez arbitrów oświadczeniach o bezstronności wyłącznie tych okoliczności, które w ich subiektywnej ocenie uważają za potencjalnie istotne, wśród przedstawicieli doktryny prawa i w środowisku arbitrów przeważa jednak pogląd o zasadności jak najszerszego odniesienia się przez arbitra w składanym oświadczeniu do wszystkich okoliczności, które choćby potencjalnie (nawet w oczach osoby nieracjonalnej) mogłyby podważać bezstronność arbitra (Asłanowicz 2019: 260).

Odnotować należy w tym względzie pogląd A. Szumańskiego, który wskazuje (na przykładzie braku wiedzy o istnieniu innych toczących się postępowań arbitrażowych), że należy przyznać prymat obowiązkowi ujawniania okoliczności mogących wywoływać uzasadnione wątpliwości co do niezależności i bezstronności ze względu na ryzyko wyłączenia arbitra w końcowych stadiach postępowania arbitrażowego w sytuacji, gdyby ta sprawa wyszła na jaw przed wydaniem wyroku (Szumański 2015: 434). Powyższe stanowisko wspiera Ogólny Standard nr 3 (c) Wytycznych IBA, który stanowi, że wszelkie wątpliwości co do tego, czy arbiter powinien ujawnić określone fakty lub okoliczności, należy rozstrzygać na korzyść ujawnienia (Bogucka 2010: 745). Należy również zwrócić uwagę – jak wskazuje A. Wiśniewski – na rolę wątpliwości dotyczących osoby arbitra oraz na różnicę pomiędzy zwrotem przypuszczającym „mogłyby wzbudzić wątpliwości” w § 1 i stanowczym „budzą uzasadnione wątpliwości” w art. 1174 § 2 k.p.c.: „Po pierwsze (...), do wyłączenia arbitra wystarczają same wątpliwości, byle rzeczowo uzasadnione. Nie ma potrzeby udowadniania mu stronniczości lub zależności; takie wymaganie szłoby znacznie za daleko, sędzia bowiem ma nie tylko być uczciwy, ale i niepodejrzany (*iudex insuspectus*)”; „Po drugie, obowiązek ujawnienia obejmuje więcej okoliczności niż te, które ostatecznie mogą być podstawą wyłączenia. Wyłączenie jest efektem decyzji zespołu orzekającego, organu nominacji zastępczej lub sądu podjętej po przeprowadzeniu zobiektywizowanej (dokonywanej z punktu widzenia rozsądnego uczestnika obrotu) oceny charakteru zarzucanych okoliczności, natomiast przy ujawnianiu ewentualnych podstaw do powzięcia wątpliwości arbiter musi brać pod uwagę subiektywną wrażliwość stron oraz to, że nieujawnienie potencjalnego źródła wątpliwości może uzasadnić brak zaufania do jego niezależności, nawet gdyby same zatajone okoliczności wystarczająco go nie uzasadniały. Z tego też względu arbiter może poinformować o istnieniu dawnych lub odległych powiązań ze stroną albo jej

pełnomocnikiem, a zarazem oświadczyć, że we własnym przekonaniu pozostaje niezależny i bezstronny” (Wiśniewski 2011).

Uprzedzając nieznaczące dalsze uwagi, trudno zgodzić się z twierdzeniem, że sam fakt braku złożenia pisemnych oświadczeń o bezstronności (np. złożonych ustnie) stanowi *a priori* naruszenie klauzuli porządku publicznego, nawet jeśli mogło, jak stanowi art. 1206 §1 pkt 4) k.p.c., dojść do niezachowania zasad postępowania przed tym sądem w zakresie zachowania ustawowej formy pisemnej takiego oświadczenia. Po pierwsze, jak wskazuje A. Wiśniewski, „nie ma w Kodeksie postępowania cywilnego ani większości obcych systemów prawnych prawa krajowego wyraźnej podstawy prawnej do skonstruowania normy zakazującej w jakiegokolwiek sytuacji wykonywana funkcji arbitra pod sankcją nieważności czy bezskuteczności” (Wiśniewski 2008: 1965). Po drugie, taki pogląd nie uwzględnia, że celem wprowadzenia art. 1174 § 1 k.p.c. – jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów, wzorowanego na regulaminach stałych sądów polubownych – było zapobiegnie toczeniu się postępowań arbitrażowych w sytuacji tzw. konfliktu interesów. Nie oznacza to jednak, że arbiter nie może orzekać w sytuacji konfliktu interesów, w szczególności w sytuacji, w której strony postępowania wiedziały o konflikcie i nie złożyły wniosku o wyłączenie arbitra. Zarówno w doktrynie (Pietkiewicz 2008: 147), jak i w orzecznictwie (sygn. akt. C III 1254/35) podkreśla się, że nie jest dopuszczalne podniesienie kwestii wyłączenia arbitra dopiero w skardze o uchylenie wyroku sądu polubownego.

Bezsprzecznie jaskrawe naruszenie obowiązku bezstronności i niezależności może – mając na uwadze obowiązującą również w polskim systemie prawnym zasadę *nemo in re sua iudex* – skutkować z urzędu uchyleniem wyroku arbitrażowego lub odmową jego uznania albo stwierdzenia wykonalności (Wiśniewski 2008: 1965; Szumański 2011: 179, 182). Nie wyłącza to jednocześnie obowiązku oceny zgłoszonego zarzutu przez pryzmat nadużycia prawa i działania w złej wierze (*contra factum proprium*) (Wiśniewski 2008: 1986).

Powyższe wydaje się potwierdzać Sąd Okręgowy w Warszawie (sygn. akt. XX GC 609/11), w którym to za skuteczny uznano zarzut braku bezstronności części arbitrów, aczkolwiek nie poprzestając wyłącznie na stwierdzeniu braku oświadczeń, ale dokonując merytorycznie słusznej oceny istnienia konfliktu interesów arbitrów, z czym nie można zgodzić się w głosowanym wyroku.

4.2. Uwagi szczegółowe

Bez wątpienia należy uznać, że arbitrem może być wyłącznie osoba bezstronna i niezależna, aczkolwiek nie każda – nawet hipotetyczna okoliczność

może stanowić o stronniczości arbitra lub budzić uzasadnione wątpliwości, które mogłyby uzasadniać złożenie przez stronę wniosku o wyłączenie arbitra.

W pierwszej kolejności odnotować należy, że rzekome uzasadnione wątpliwości w sprawie dotyczyły powiązań arbitra przewodniczącego nie ze stroną postępowania ani podmiotem powiązanim z nimi, a więc, jak stanowi Wytyczna IBA, spółką z jednej grupy kapitałowej, włączając to spółkę macierzystą. W sprawie ani arbiter przewodniczący, ani jego firma prawnicza nie świadczyli usług prawnych dla stron. Zgodnie z pkt. 1.1 Czerwonej Listy Wytycznych IBA bezwzględny warunkiem wyłączenia arbitra jest tożsamość stron i to zarówno co do stosunku przedstawicielstwa, jak i doradztwa lub istotnego udziału finansowego:

„1.1. Zachodzi tożsamość pomiędzy arbitrem a stroną lub arbiter jest przedstawicielem podmiotu będącego stroną postępowania.

1.2. Arbiter jest menedżerem, członkiem zarządu lub rady nadzorczej lub ma podobne kontrolne wpływy w podmiocie będącym stroną.

1.3. Arbiter ma istotny finansowy udział w jednej ze stron albo istotny interes finansowy w rozstrzygnięciu sporu na korzyść jednej ze stron.

1.4. Arbiter regularnie doradza stronie, która go powołała lub podmiotowi powiązanemu z tą stroną, co przynosi arbitrowi lub firmie prawniczej arbitra istotny przychód”.

Zastrzec należy jednak, że zgodnie z pkt. (6) (a) Wytycznych IBA: „Fakt, że działalność firmy prawniczej arbitra dotyczy jednej ze stron, nie stanowi automatycznie źródła konfliktu interesów ani nie podlega obowiązkowi ujawnienia” (Bogucka 2010: 749). Tym samym, skoro dalej idący fakt nie stanowi automatycznej podstawy do wyłączenia arbitra w sprawie, to w warunkach braku tożsamości podmiotowej lub ww. powiązań kapitałowych mogły istnieć podstawy *ipso iure* do wyłączenia arbitra z powodów dotyczących powiązań z osobami trzecimi. Powyższa konstatacja wynika z naczelnej zasady każdego postępowania spornego, mówiącej, że nikt nie może być sędzią we własnej sprawie.

Trudno tym samym uznać, aby doradztwo lub świadczone przez firmę prawniczą arbitra usługi prawne na rzecz podmiotu z grupy kapitałowej sponsora tytularnego, a więc nawet nie samego sponsora tytularnego pozwanego klubu, wypełniało wyżej wskazany warunek. Nie zmienia tego nawet standard z pkt. 2.3.6 Wytycznych IBA, który stanowi o przypadku, gdzie „Firma prawnicza arbitra pozostaje obecnie w istotnych relacjach handlowych ze stroną lub podmiotem powiązanim ze stroną” (Bogucka 2010: 753). Przedmiotowa wytyczna ma tzw. względny charakter (Czerwona Lista względna) i obejmuje, w przeciwieństwie do Czerwonej Listy bezwzględnej, sytuacje, w których strony mogą po ujawnieniu konfliktogennych okoliczności świadomie wyrazić zgodę na pełnienie funkcji przez arbitra pozostającego w ujawnionym konflikcie. Niemniej

w obu przypadkach, zarówno bezwzględny, jak i względny Listy Czerwonej, nawet przy kierowaniu się daleko posuniętą ostrożnością co do wpływu istotnych relacji handlowych na bezstronności, warunkiem *sine qua non* wyłączenia arbitra jest tożsamość stron sporu. W glosowanym orzeczeniu Sąd Apelacyjny w Lublinie całkowicie pominął ten fakt, zasłaniając się poglądem, że to stronom przysługuje prawo do oceny m.in. okoliczności, które są skategoryzowane na tzw. Czerwonej Liście.

Glosowane orzeczenie nie broni się również w świetle dalszych Wytycznych IBA i Listy Pomarańczowej, opisującej przypadki konfliktu interesów m.in. w sytuacji tzw. bieżącej usługi na rzecz jednej ze stron (Bogucka 2010: 753). Zastrzec należy jednak, że podobnie, jak w przypadku list czerwonych, świadczenie usług prawnych winno odbywać się na rzecz stron lub podmiotów powiązanych, co nie miało miejsca w sprawie. Nie zmieniają tego również wskazane w pkt. 3.3.4 i 3.5.4 Wytycznych IBA okoliczności, które nie wyłączają możliwości konfliktu nawet w przypadku braku udziału lub zaangażowania w spór (Bogucka 2010: 754). Niemniej każdorazowo mają one związek ze stronami lub podmiotami powiązanymi. Hipotetycznie pewne wątpliwości może budzić pkt. 4.3.1 Wytycznych IBA, która w ramach Listy Zielonej wskazuje, że „Firma stowarzyszona lub będąca w związku z firmą prawniczą arbitra, która nie dzieli zysków i wynagrodzeń z firmą arbitra, świadczy usługi na rzecz jednej ze stron lub podmiotu powiązanego ze stroną w niemającej związku sprawie” (Bogucka 2010: 755).

Trudno jednak przyjąć, aby firma prawnicza arbitra przewodniczącego poprzez fakt świadczenia usług prawnych na rzecz sponsora tytularnego jednej ze stron postępowania, który nie ma związku ze sprawą, mogła z punktu obiektywnego rodzić potencjalny lub rzeczywisty konflikt interesów. Potwierdza to część I. pkt. 6 Wytycznych IBA, gdzie jasno wskazano, że „Lista Zielona stanowi niezamknięty katalog okoliczności, w których z obiektywnego punktu widzenia nie występuje ani potencjalny, ani rzeczywisty konflikt interesów” (Bogucka 2010: 749). Znaczenie powyższego standardu jest dalej idące w zakresie, w jakim stanowi on, że: „Z tego powodu arbiter nie jest zobowiązany do ujawnienia okoliczności mieszczących się w zakresie Listy Zielonej”. Na gruncie glosowanego orzeczenia oznacza to, że brak złożenia oświadczenia o bezstronności nie miałby znaczenia, bo arbiter przewodniczący, kierując się ww. standardem, nie miałby obowiązku ujawnienia spornej w sprawie okoliczności świadczenia usług prawnych na rzecz podmiotu z grupy kapitałowej sponsora tytularnego.

Ponadto, niezależnie od przywołanych przykładów z list wytycznych IBA, zgodnie z Ogólnym Standardem (2) (a) i (b) Wytycznych IBA na każdym etapie postępowania arbiter winien kierować się przy ocenie tego, czy istnieją uzasadnione wątpliwości co do bezstronności, tzw. testem rozsądnej osoby

trzeciej (Bogucka 2010: 744). Na gruncie art. 1174 § 2 k.p.c. ww. test wiąże się z uzasadnioną wątpliwością, a nie każdą wątpliwością, czego Sąd Apelacyjny w Lublinie nie dostrzegł w sprawie, wskazując, że „wymagania stawiane osobom pełniącym funkcje arbitra należy łączyć z uprawnieniami uczestnika postępowania przed Sądem Polubownym do uzyskania wiedzy o wszelkich ewentualnych jego powiązaniach z podmiotami występującymi w postępowaniu”. Zaprezentowany przez Sąd Apelacyjny w Lublinie pogląd jest sprzeczny nie tylko z Wytocznymi IBA, ale i przywołaną kodeksową normą, która *expressis verbis* waży wątpliwości.

Dlatego brak ujawnienia w toku sprawy okoliczności dotyczących relacji arbitra przewodniczącego z głównym sponsorem Klubu Sportowego Piłki Ręcznej „Azoty-Puławy” SA nie mogło pozbawić autora skargi możliwości oceny, czy po stronie arbitra wystąpiły okoliczności wywołujące wątpliwości co do jego bezstronności lub niezależności i ewentualne podjęcia stosownych dalszych kroków procesowych. Nie można bowiem zgodzić się z Sądem Apelacyjnym w Lublinie, że w realiach toczącej się sprawy istniała uzasadniona wątpliwość co do braku bezstronności arbitra w sprawie. Arbitr nie miał obowiązku ujawnienia spornej okoliczności, a jej podniesienie przez skarżącego na późniejszym etapie wymagało oceny nie tylko co do zasadności, ale i przeterminowania – o czym w dalszej części glosy. Sąd Apelacyjny w Lublinie przyjął w sprawie, że każda wątpliwość winna być rozstrzygana na korzyść skarżącego, co nie tylko nie znajduje oparcia w normie art. 1174 § 2 k.p.c., ale również zaprzecza *ratio legis* postępowania o uchylenie wyroku sądu polubownego.

W postępowaniu o uchylenie wyroku sądu polubownego przedmiotem postępowania jest wyrok (Zachariasiewicz 2019: 42), a przez to jego treść i skutek (Weitz 2010: 28), jaki wywołuje jego wydanie (ale nie wykonanie). W jego toku nie dokonuje się – jak wskazuje K. Weitz – kontroli merytorycznej orzeczenia rozumianej jako stworzenie abstrakcyjnego modelu własnego rozstrzygnięcia, a więc sytuacji, w której „(...) sędzia państwowy stawałby się na miejscu arbitra i zastanawiał się, jak rozstrzygnąłby sprawę, jaki wydałby wyrok i gdyby wynik, który uzyskał w takim rozumowaniu, nie był zgodny z wyrokiem sądu polubownego, to uznałby go za sprzeczny z podstawowymi zasadami porządku publicznego(...)” (Weitz 2010: 25). Niemniej dochodzi do oceny pewnych elementów rozstrzygnięcia wyroku sądu polubownego. Jak wskazał SN w wyroku z dnia 11.06.2008 r., „(...) sąd powszechny rozpoznając skargę o uchylenie wyroku sądu polubownego nie jest sądem odwoławczym i nie rozpoznaje sprawy merytorycznie, jest on obligowany do dokonania kontroli, czy zostało prawidłowo zastosowane prawo materialne, albowiem bez tego niemożliwym byłoby ewentualne stwierdzenie naruszenia podstawowych zasad porządku prawnego” (sygn. akt. V CSK 8/08).

Oznacza to – jak wskazał K. Weitz – że „(k)ontrola może być głęboka”, może nawet dotyczyć „weryfikacji ustaleń faktycznych”, ale po to, „aby rozważyć, czy obiektywnie istnieje stan w wyniku tego orzeczenia naruszający porządek publiczny”, a nie po to, aby dojść do określonego wyniku (Weitz 2010: 37). Sąd nie bada ustaleń faktycznych sądu polubownego, nie przeprowadza postępowania dowodowego (sygn. akt. V AGz 90/18), bazując na aktach arbitrażowych (sygn. akt. V ACo 41/16), co nie wyłącza jego prawa do ustalenia, że „(...) rażąco błędne rozstrzygnięcie ubliża praworządności” (sygn. akt. I CR 123/63), a „zarzut sprzeczności z porządkiem publicznym uzasadniać mogło zatem tylko wydanie przez Sąd Arbitrażowy orzeczenia pozostającego w oczywistej i rażącej sprzeczności z okolicznościami faktycznymi sprawy czy też zaofiarowanym materiałem dowodowym” (sygn. akt. V AGz 90/18).

Zastrzec należy jednocześnie, że „(n)aruszenie przez sąd polubowny przepisów prawa materialnego, tj. ich błędna wykładnia czy wadliwe zastosowanie, samo w sobie nie stanowi naruszenia zasady praworządności, naruszenie przepisów prawa materialnego musi być tego rodzaju, że doprowadziło do wydania orzeczenia, które swoją treścią narusza podstawowe zasady państwa prawa” (sygn. akt. III CSKP 102/2).

Powyższy *modus operandi* winien mieć również swoje odpowiednie zastosowanie do badania bezstronności i niezależności, a samo uchybienie złożenia oświadczeń o bezstronności należy oceniać w świetle celu tego postępowania. Nawet hipotetyczna stronniczość nie musi automatycznie oznaczać, że wyrok narusza zasadę praworządności. Znaczenie ma jej wpływ na wyrok.

Na gruncie głosowanego wyroku Sąd Apelacyjny w Lublinie powstrzymał się od uzasadnienia, w jaki sposób rzekomo arbiter przewodniczący utracił przymiot bezstronności w wyniku świadczenia usług prawnych dla spółki z grupy spółek sponsora tytularnego. Zwracał na to uwagę pełnomocnik pozwanego klubu, co jednak lakonicznie Sąd Apelacyjny w Lublinie podsumował stwierdzeniem, że „Argumentacja tego rodzaju nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie. Wyraźnie należy podkreślić, że istnienie okoliczności mogących wywołać wątpliwość co do niezależności lub bezstronności arbitra nie jest równoznaczne z uznaniem braku bezstronności lub niezależności osoby powołanej na arbitra”. Tymczasem nie każda wątpliwość decyduje o niezgodności z prawem wyroku sądu polubownego, ale wyłącznie uzasadniona. Nie można zgodzić się z Sądem Apelacyjnym w Lublinie, że był on zwolniony *per se* z potrzeby oceny, czy arbiter działał stronniczo, w szczególności, że *de iure* Sąd to przesądził, twierdząc, że brak oświadczenia o bezstronności w świetle ujawnionych okoliczności stanowił o fakcie naruszenia naczelnej zasady porządku konstytucyjnego, jakim jest prawo do bezstronnego sądu.

Nie zmienia tego również fakt, że arbiter przewodniczący był wskazany jako arbiter zastępczy przez stronę pozwaną. Sam fakt wskazania danego kandydata na arbitra nie może świadczyć o braku bezstronności lub naruszenia zasady równości, nawet jeśli arbiter był wskazywany jako arbiter zastępczy. Sąd Apelacyjny w Lublinie nie wyjaśnił podstaw tego twierdzenia, przyjmując *a priori*, że skarżący miał w sprawie prawo powołania wyłącznie jednego arbitra w przeciwieństwie do pozwanego klubu. Przypomnieć należy jednak, że trzeciego arbitra wskazał Przewodniczący Sądu Polubownego, a nie pozwany klub. Gdyby nawet uznać ten fakt za mający jakąkolwiek doniosłość prawną, to na etapie postępowania przed Sądem Polubownym skarżący wyraził zgodę na ten stan rzeczy i nie podnosił żadnych uwag w tym zakresie. Kierując się zasadą *volenti non fit iniuria* oraz prawem stron do umownego kształtowania postępowania arbitrażowego trudno uznać, aby podniesiony dopiero na etapie sądowym zarzut nie był nie tylko spóźniony, ale stanowił nadużycie prawa procesowego. Wyłączenia arbitra, którego strona sama powołała lub w powołaniu którego uczestniczyła, może ona żądać tylko z przyczyn, o których się dowiedziała po jego powołaniu (art. 1174 § 2 zd. 2. k.p.c.). To, że arbiter przewodniczący był wskazanym arbitrem zastępczym, skarżący wiedział od początku postępowania. Sąd Apelacyjny w Lublinie całkowicie pominął tą kwestię, jak również nie wyjaśnił, czy skarżący zachował określone art. 1176 k.p.c. ustawowe terminy do złożenia wniosku o wyłączenie arbitrów pod rygorem jego utraty (sygn. akt. V ACa 415/16). W zakresie, w jakim uzasadnienie nie zawiera żadnych ustaleń w tym zakresie, należy domniemywać, że Sąd Apelacyjny w Lublinie nie poczynił żadnych ustaleń, co finalnie może wpływać na dalszą ocenę głosowanego wyroku jako wyroku, który nie rozpoznał istoty sprawy.

5. Podsumowanie

Zasada *nemo iudex in causa sua* należy do naczelnych zasad prawa cywilnego, jak również zalicza się ją do zasad składających się na konstytucyjne prawo każdego do bezstronnego i niezależnego sądu. Nie oznacza to jednak, że – jak w głosowanym wyroku – sądy w toku postępowań o uchylenie wyroku sądu polubownego winny opierać się na swoistym domniemaniu braku bezstronności w przypadku każdej najmniejszej (nieuzasadnionej) wątpliwości co do bezstronności arbitrów. Bez wątplenia złożenie przez arbitrów w toku postępowań stosowanych pisemnych oświadczeń jest obowiązkiem ustawowym, ale ocena jego naruszenia nie może odbywać się z pominięciem *ratio legis* wprowadzonej w Kodeksie postępowania cywilnego skargi na wyrok sądu polubownego. Finalnie nie każde naruszenie gwarancji procesowych, a nawet materialnych winno stanowić uzasadnioną na gruncie art. 1206 § 2 pkt 2 k.p.c. podstawę

uchylenia wyroku sądu polubownego, w szczególności mając na uwadze Wytyczne IBA, które pomimo niewiążącego charakteru powszechnie stosuje się w praktyce arbitrażowej.

Wykaz skrótów

KPC	– Kodeks postępowania cywilnego
UoS	– ustawa o sporcie
Klub	– Klub Sportowy Piłki Ręcznej „Azoty-Puławy” SA
Kontrakt	– umowa o świadczenie usług trenerskich
Sąd Polubowny	– Sąd Polubowny ds. Piłki Ręcznej przy Związku Piłki Ręcznej w Polsce
Wyrok SP	– Wyrok Sądu Polubownego ds. Piłki Ręcznej przy Związku Piłki Ręcznej w Polsce
Wytyczne IBA	– Wytyczne IBA dotyczące zastępstwa procesowego w międzynarodowym arbitrażu

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego. Dz.U. 1964 nr 43 poz. 296 ze zm.
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie. t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2048.
- Ustawa z dnia 10 września 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem polubownych metod rozwiązywania sporów. Dz.U. 2015 r. poz. 1595.
- Wytyczne IBA dotyczące zastępstwa procesowego w międzynarodowym arbitrażu (IBA Guidelines on Conflict of Interest in International Arbitration)

Orzecznictwo

- Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 4 września w sprawie XX GC 609/11.
- Orzeczenie SN z dnia 8 lutego 1937 r., C III 1254/35. Dostęp: 10.10.2024. LEX nr 358401.
- Postanowienie SA w Katowicach z dnia 26 października 2016 r., V ACo 41/16. Dostęp: 10.10.2024. LEX nr 3611057.
- Postanowienie SA w Katowicach z dnia 4 kwietnia 2018 r., V AGz 90/18. Dostęp: 10.10.2024. LEX nr 2486472.
- Postanowienie SN z dnia 15 czerwca 2021 r., III CSKP 102/21. Dostęp: 10.10.2024. LEX nr 3321875.
- Wyrok SA w Katowicach z dnia 23 marca 2017 r., V ACa 415/16. Dostęp: 10.10.2024. LEX nr 2317649.
- Wyrok SN z dnia 15 lutego 1964 r., I CR 123/63. Dostęp: 10.10.2024. LEX nr 178.
- Wyrok SN z dnia 11 maja 2007 r., I CSK 82/07. Dostęp: 10.10.2024. LEX nr 320021.

- Wyrok SN z dnia 11 czerwca 2008 r., V CSK 8/08. Dostęp: 10.10.2024. LEX nr 400965.
- Wyrok SN z dnia 9 września 2010 r., I CSK 535/09. Dostęp: 10.10.2024. LEX nr 602748.
- Wyrok SN z dnia 15 czerwca 2021 r., III CSKP 102/21. Dostęp: 10.10.2024. LEX nr 3321875.

Opracowania

- Aslanowicz, Marcin. 2019. *Pozycja prawna arbitra w arbitrażu handlowym*. Warszawa: C.H. Beck.
- Bogucka, Elżbieta. 2011. W: *Regulamin Arbitrażowy UNICITRAL. Komentarz*. Nowaczyk, Piotr, Szumański Andrzej i Maria Szymańska, 740–757. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Szumański, Andrzej. 2011. W: *Regulamin Arbitrażowy UNICITRAL. Komentarz*. Piotr Nowaczyk, Andrzej Szumański i Maria Szymańska, 164–202. Warszawa: C.H. Beck.
- Gessel-Kalinowska vel Kalisz, Beata. 2008. Kilka uwag w przedmiocie konfliktu interesów w przypadku arbitrów pochodzących z wieloosobowych kancelarii prawnych. W: *Międzynarodowy i krajowy arbitraż handlowy u progu XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana dr. hab. Tadeuszowi Szurskiemu*, (red.) Tadeusz Ereciński, Tadeusz Nowaczyk i Piotr Nowaczyk, 15–25. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Pietkiewicz, Paweł. 2008. Wyłączenie arbitra. Wybrane problemy proceduralne na tle przepisów części piątej Kodeksu postępowania cywilnego. W: *Międzynarodowy i krajowy arbitraż handlowy u progu XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana doktorowi habilitowanemu Tadeuszowi Szurskiemu*, (red.) Tadeusz Ereciński, Tadeusz Nowaczyk i Piotr Nowaczyk, 135–149. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Pruś, Piotr. 2020. Komentarz do art. 1174. W: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II*, (red.) Małgorzata Manowska. Warszawa: Wolters Kluwer, wydanie elektroniczne LEX. Dostęp: 10.10.2024.
- Szumański, Andrzej. 2015. *Arbitraż handlowy*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Tomaszewski, Maciej. 2008. Przyczyny wyłączenia arbitra w świetle prawa polskiego. W: *Międzynarodowy i krajowy arbitraż handlowy u progu XXI wieku. Księga pamiątkowa dedykowana doktorowi habilitowanemu Tadeuszowi Szurskiemu*, (red.) Tadeusz Ereciński, Tadeusz Nowaczyk i Piotr Nowaczyk, 245–260. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Wiśniewski, Andrzej. 2011. *Międzynarodowy arbitraż handlowy w Polsce*. Warszawa: Wolters Kluwer, wydanie elektroniczne LEX. Dostęp: 10.10.2024.
- Wiśniewski, Andrzej. 2011. Niezależność i bezstronność arbitrów w świetle prawa polskiego i praktyki międzynarodowej. W: *Aurea praxis. Aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecińskiego*, t. II. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Weitz, Karol, 2010. Klauzula porządku publicznego jako podstawa uchylenia wyroku sądu polubownego na tle praktyki sądów. *Biuletyn Arbitrażowy* 1: 13–38.
- Zachariasiewicz, Maciej. 2019. Klauzula porządku publicznego a uznawanie zagranicznych orzeczeń, których przedmiotem jest uznanie wyroku lub stwierdzenie jego wykonalność. *Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego* 24: 21–46. DOI: 10.31261/PPPM.2019.24.02.

Źródła internetowe

Waś, Maciej. 2022. Przesłanki skargi o uchylenie wyroku sądu polubownego jako formy kontroli państwa nad sądownictwem polubownym. Dostęp: 10.10.2024. https://bip.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/dokumenty/postepowania_awansowe/doktoraty/maciej_was/praca_doktorska_Maciej_Was_-_przeslanki_skargi_o_uchylenie_wyroku_sadu_polubownego_jako_forma_kontroli_panstwa_nad_sadownictwem_polubownym_.pdf.

Varia

Volume 23, Issue 1

June 2025

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696

<http://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

REPORT

received 2024-12-20

accepted 2025-05-02

published online 2025-06-30



**II Międzynarodowa Konferencja Naukowa
„Dziecko w rodzinie – dawniej i dziś”,
13 grudnia 2024 rok, Opole – Lublin – Lwów
The 2nd International Scientific Conference
“The Child in the Family – the Past and the Present”,
December 13, 2024, Opole – Lublin – Lviv**

LENA ZELMANOWICZ

Uniwersytet Opolski

ORCID: 0009-0009-2532-8129

Citation: Zelmanowicz, Lena. 2025. II Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Dziecko w rodzinie – dawniej i dziś”, 13 grudnia 2024 rok, Opole–Lublin–Lwów. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 23(1): 179–197. DOI: 10.25167/osap.5714

Abstract: On December 13, 2024, the 2nd International Scientific Conference entitled “The Child in the Family – the Past and the Present” was held, organized by the Human and Civil Rights Defense Scientific Circle of the University of Opole in cooperation with the Department of History of Political Systems and Canon Law of the Catholic University of Lublin, the “Inter-Lex” Scientific Circle at the University of Opole, the Law History Section of the Students’ Law Scientific Circle of the Catholic University of Lublin, and the Law Students’ Scientific Circle of Ivan Franko National University of Lviv. The conference was conducted in a hybrid format, allowing in-person participation in Opole, Lublin, and Lviv, as well as online participation via Google Meet and MS Teams platforms. The event focused on analyzing the legal position of children throughout history, considering civil, criminal, educational, and international aspects. A total of 42 presentations were delivered during the sessions, sparking lively discussions among participants and highlighting the importance of an interdisciplinary approach and international cooperation in the protection of children’s rights.

Keywords: children’s rights, 60th Anniversary of the Polish Family and Guardianship Code, Centennial of the Declaration of the Rights of the Child, report, international cooperation

Abstrakt: 13 grudnia 2024 roku odbyła się II Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Dziecko w rodzinie – dawniej i dziś”, zorganizowana przez Koło Naukowe Obrony Praw Człowieka i Obywatela Uniwersytetu Opolskiego we współpracy z Katedrą Historii Ustroju i Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Kołem Naukowym „Inter-Lex” przy Uniwersytecie Opolskim, Sekcją Historii Prawa Koła Naukowego Studentów Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego oraz Studenckim Kołem Naukowym Studentów Prawa Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki. Konferencja odbyła się w formie hybrydowej, umożliwiając uczestnictwo stacjonarne w Opolu, Lublinie i Lwowie oraz zdalne za pośrednictwem platform Google Meet i MS Teams. Wydarzenie skupiło się na analizie pozycji prawnej dziecka na przestrzeni dziejów, uwzględniając aspekty cywilne, karne, oświatowe oraz międzynarodowe. W ramach obrad wygłoszono 42 referaty, które wzbudziły ożywione dyskusje uczestników i podkreśliły znaczenie interdyscyplinarnego podejścia oraz współpracy międzynarodowej w ochronie praw dziecka.

Słowa kluczowe: prawa dziecka, 60-lecie polskiego Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego, 100-lecie Deklaracji Praw Dziecka, sprawozdanie, współpraca międzynarodowa.

W dniu 13 grudnia 2024 roku odbyła się II Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Dziecko w rodzinie – dawniej i dziś”, zorganizowana przez Koło Naukowe Obrony Praw Człowieka i Obywatela Uniwersytetu Opolskiego we współpracy z Katedrą Historii Ustroju i Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Kołem Naukowym „Inter-Lex” działającym przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, Sekcją Historii Prawa Koła Naukowego Studentów Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego oraz Studenckim Kołem Naukowym Studentów Prawa Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki na Ukrainie. Konferencja miała charakter hybrydowy, umożliwiła uczestnikom udział zarówno stacjonarnie w Opolu, Lublinie i we Lwowie, jak i zdalnie za pośrednictwem platform Google Meet oraz MS Teams. Sympozjum jest kontynuacją pierwszej edycji konferencji, która odbyła się 14 marca 2018 roku w Chełmskiej Bibliotece Publicznej im. Marii Pauliny Orsetti w Chełmie pod tą samą nazwą. Wydarzenie objął honorowym patronatem Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej Stanisław Karczewski. Konferencja odbyła się w dwóch sesjach, a podczas jej trwania wygłoszono dziewięć referatów (Dworas-Kulik 2018: 239–240). Inspiracją do organizacji drugiej odsłony konferencji były dwie ważne rocznice: 100-lecia Deklaracji Praw Dziecka (Deklaracji Genewskiej), która wyznaczyła nowe standardy ochrony praw najmłodszych oraz 60-lecia polskiego Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego, który ukształtował nowoczesne ramy prawne dla ochrony dziecka i rodziny w Polsce. Biorąc pod uwagę powyższe, głównym celem konferencji było zgłębienie szeroko rozumianej pozycji prawnej dziecka na przestrzeni dziejów w ujęciu m.in.: cywilnym, karnym, oświatowym czy międzynarodowym. Umożliwia to wszechstronne spojrzenie nie tylko na ewolucję praw podmiotowych i przedmiotowych dziecka oraz jego miej-

sca w rodzinie, jak również pozwala zrozumieć istotę, a zarazem konieczność jego ochrony na gruncie prawa karnego oraz współpracy w tym zakresie na arenie międzynarodowej. Rangę konferencji podkreślił dobór uczestników reprezentujących 15 ośrodków naukowych z różnych stron świata (m.in. z Chile, Meksyku, Wielkiej Brytanii, Turcji, Albanii, Węgier, Estonii, Bułgarii i Ukrainy).

Komitet naukowy tworzyli: prof. UO dr hab. Piotr Sadowski – kierownik Katedry Historii Prawa i Prawa Wyznaniowego Uniwersytetu Opolskiego; prof. dr hab. Waldemar Bednaruk – z Katedry Historii Ustroju i Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego; prof. dr hab. Ihor Boiko – kierownik Katedry Historii Państwa, Prawa i Nauk Polityczno-Prawnych Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki; prof. UO dr hab. Andrzej Szymański – z Katedry Historii Prawa i Prawa Wyznaniowego Uniwersytetu Opolskiego. Natomiast skład komitetu organizacyjnego prezentował się następująco: dr hab. Marzena Dyjakowska – kierowniczką Katedry Historii Ustroju i Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego; dr Judyta Dworas-Kulik – sekretarz Katedry Historii Ustroju i Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego; dr Khrystyna Moriak-Protopopova – Katedra Historii Państwa, Prawa i Nauk Polityczno-Prawnych Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki; mgr Lena Zelmanowicz – przedstawicielka Szkoły Doktorskiej Uniwersytetu Opolskiego; Julia Michałek – przedstawicielka Sekcji Historii Prawa Kół Naukowych Studentów Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, oraz Olivia Kucharska – prezes Koła Naukowego Obrony Praw Człowieka i Obywatela działającego przy Uniwersytecie Opolskim.

Honorowy patronat nad sympozjum objęli: Marszałek Województwa Opolskiego – Szymon Ogłaza, Wojewoda Lubelski – Krzysztof Komorski, Prezydent Miasta Opole – Arkadiusz Wiśniewski, Prezydent Miasta Lublin – Krzysztof Żuk, oraz Polskie Towarzystwo Historii Prawa. Patronami medialnymi wydarzenia byli: TVP 3 Opole, TVP 3 Lublin oraz Radio Park.

Obrady podczas konferencji odbywały się w pięciu sekcjach: dwóch sekcjach plenarnych – sesji plenarnej w języku angielskim, trwającej od godz. 9.00 do godz. 12.00, której przewodniczyła Julia Michałek, i sesji plenarnej w języku polskim, trwającej od godz. 12.00 do godz. 15.00, której przewodniczyła mgr Lena Zelmanowicz. Następne trzy sesje studencko-doktoranckie odbywały się równolegle w godzinach od 15.15 do 17.30, kolejno obradom sesji przewodniczyli: w Opolu – Olivia Kucharska oraz Ryszard Odlanicki-Poczobutt, w Lublinie – Renata Moszowska i Kamil Kolasiński, we Lwowie – dr Yuriy Oliynyk.

Obrady konferencji zostały otwarte przemówieniem kierowniczką Katedry Historii Ustroju i Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego dr hab. Marzeny Dyjakowskiej oraz prodziekana Wydziału Prawa, Prawa Kanonicznego

i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego prof. KUL dr hab. Filipa Ciepłego, którzy wyrazili przekonanie, że II Międzynarodowa Konferencja „Dziecko w rodzinie – dawniej i dziś” stanie się istotnym wydarzeniem na mapie naukowej Polski i świata. Podkreślili doniosłość podjętej przez organizatorów problematyki, łączącej analizę historyczno-prawną z aktualnymi wyzwaniami społecznymi i prawnymi, co czyni ją niezwykle ważną zarówno dla doktryny, jak i praktyki prawa. W swoich wystąpieniach zwrócili uwagę na praktyczny wymiar wyników konferencji, wskazując, że wnioski płynące z debat prowadzonych w jej ramach mogą posłużyć za swoisty fundament dalszych badań naukowych, a także jako inspiracja dla współczesnych rozwiązań legislacyjnych. Wyrazili nadzieję, że refleksja nad zagadnieniami historyczno-prawnymi, w kontekście rocznic 100-lecia Deklaracji genewskiej oraz 60-lecia polskiego Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, przyczyni się do lepszego zrozumienia ewolucji norm prawnych i ich wpływu na ochronę praw dziecka i funkcjonowanie rodziny. Podkreślono, że owocem konferencji będzie publikacja pokonferencyjna, która stanie się cennym źródłem wiedzy i materiałem badawczym dla naukowców oraz praktyków prawa. Publikacja, jako efekt wspólnych wysiłków uczestników, będzie także dowodem na skuteczność wymiany poglądów oraz wypracowywania kompromisów w ramach tego naukowego forum. Profesorowie zaznaczyli, że taka inicjatywa, obejmująca zarówno wymiar teoretyczny, jak i praktyczny, jest przykładem znaczącego wkładu w rozwój nauki i praktyki prawa na rzecz ochrony praw człowieka.

Pierwszym prelegentem był prof. Carlos Amunátegui Perello z Pontificia Universidad Católica de Chile, który w wystąpieniu „Neurorights for Children” omówił konieczność ochrony dzieci wobec wyzwań związanych z neurotechnologiami, takimi jak neuroobrazowanie czy sztuczna inteligencja. Podkreślił znaczenie tzw. *neurorights*, obejmujących prawo do integralności mózgu, prywatności neurodanych i wolności myśli jako kolejnego etapu rozwoju praw człowieka. Jako druga wystąpiła prof. Şebnem Akipek Öcal z TED Üniversitesi w Ankarze, prezentując referat „Custody of the Child after Divorce in Turkey”, w którym omówiła ewolucję tureckich regulacji prawnych dotyczących opieki nad dzieckiem – od reform Kodeksu cywilnego z 1926 r. po współczesne przepisy, które podkreślają nadrzędność dobra dziecka i uwzględnienie jego opinii w postępowaniach sądowych. Zwróciła uwagę na wyzwania, takie jak wpływ tradycyjnych norm społecznych na orzecznictwo oraz problemy z egzekwowaniem prawa do kontaktów z rodzicami, wskazując, że tureckie doświadczenia mogą być inspiracją dla innych systemów prawnych. Kolejnym prelegentem z Turcji był prof. Mustafa Yasan z Balıkesir Üniversitesi, który w referacie „Merchant Title for Children in Turkish Commercial Law” poruszył kwestie związane z możliwością uzyskania statusu przedsiębiorcy przez dzieci w tureckim prawie

handlowym. Profesor wyjaśnił, że w świetle obowiązujących przepisów dzieci nie mogą prowadzić działalności gospodarczej samodzielnie, chyba że dzie-dziczną przedsiębiorstwo. W takich przypadkach zarządzanie firmą przejmuje opiekun prawny, który działa w imieniu dziecka, zapewniając ochronę jego praw i interesów, a jednocześnie wypełniając obowiązki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Następnie Laura Mercedes Velázquez Arroyo, PhD z Universidad Nacional Autónoma de México, zaprezentowała referat pt. „Children’s Rights in Roman Law”. W swoim wystąpieniu przedstawiła analizę statusu prawnego dzieci w prawie rzymskim, wskazując na relację z głową rodziny – *pater familias*, który sprawował pełną władzę nad dziećmi, oraz instytucje *tutela* i *cura*, służące ochronie ich interesów. Jako kolejną swoje wystąpienie pt. „Children in the Hungarian Family through the 20th century” przedstawiła Sarolta Molnár, PhD z Pázmány Péter Catholic University in Budapest. W swoim referacie skupiła się na analizie przemian, jakie zachodziły w węgierskich rodzinach na przestrzeni XX wieku. Szczególną uwagę poświęciła transformacji modelu rodziny – od wielopokoleniowych struktur charakterystycznych dla środowisk wiejskich, po mniejsze rodziny nuklearne dominujące w miastach. Prelegentka pokazała, jak procesy industrializacji i urbanizacji wpłynęły na życie rodzinne oraz na rolę dziecka w społeczeństwie. W trakcie wystąpienia Sarolta Molnár omówiła również zmieniające się podejście do wychowania dzieci w różnych kontekstach historycznych – od okresu międzywojennego, przez lata powojenne i okres komunizmu, aż po współczesność. Ważnym elementem analizy była ewolucja systemu edukacyjnego na Węgrzech, a także wpływ polityki państwowej na dostęp do edukacji i jej jakość, zwłaszcza wśród dzieci z rodzin robotniczych i wiejskich. Autorka referatu przedstawiła także trudne doświadczenia dzieci związane z wydarzeniami historycznymi, takimi jak wojny, kryzysy gospodarcze czy represje polityczne w okresie komunizmu. Szczególnie poruszające były fragmenty poświęcone dzieciom deportowanym wraz z rodzinami oraz ich roli w ruchach politycznych tamtych czasów. Prezentacja zawierała również refleksje na temat kultury dziecięcej, obejmującej zabawę, literaturę dziecięcą oraz inne formy rozrywki, które zmieniały się wraz z rozwojem technologii i mediów. Prelegentka ukazała wpływ radia, telewizji oraz kina na życie dzieci w XX wieku, ilustrując swoje tezy materiałami ikonograficznymi oraz wspomnieniami. Kolejny referat przedstawiła dr hab. Marzena Dyjakowska z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, naświetlając w swym przemówieniu problem „Adoption in Poland in the Interwar Period”. W referacie przybliżono genezę oraz rozwój ustawodawstwa dotyczącego adopcji, które w międzywojennej Polsce było zróżnicowane w zależności od dzielnic, co wynikało z wcześniejszego funkcjonowania różnych systemów prawnych na ziemiach zaborczych. Profesor Dyjakowska omówiła również stopniową unifikację przepisów, która miała miejsce w la-

tach 20. i 30. XX wieku, a także kwestie związane z praktycznym wdrażaniem nowych regulacji. Prelegentka podkreśliła, że adopcja w okresie międzywojennym nie tylko miała na celu zapewnienie opieki osieroconym dzieciom, ale również często służyła umacnianiu więzi rodzinnych w kontekście społecznych oczekiwań oraz kulturowych norm tamtego okresu. Wskazała także na różnice w podejściu do adopcji dzieci w rodzinach chłopskich, mieszczańskich i inteligentnych, zwracając uwagę na rolę Kościoła oraz sądownictwa w procesach adopcyjnych. W trakcie wystąpienia Profesor Dyjakowska przedstawiła także trudności związane z adopcją, takie jak problemy formalne, nadużycia w procedurach oraz społeczne piętno, które nierzadko towarzyszyło dzieciom adoptowanym. W referacie pojawiły się również przykłady adopcji w świetle dokumentów archiwalnych, co wzbogaciło prezentację o konkretne przypadki, ilustrując praktyczne aspekty omawianego zagadnienia. Silvana Dode, PhD, i Denisa Naqellari z Aleksandër Xhuvani University of Elbasan wygłosiły referat pt. „Protection of Children's Rights in the Albanian Law on Measures Against Domestic Violence”, w którym omówiły prawne ramy ochrony dzieci w Albanii oraz mechanizmy przeciwdziałania przemocy domowej. Przedstawiły zarówno postępy w dostosowywaniu prawa do międzynarodowych standardów, jak i wyzwania w jego praktycznym wdrażaniu, w tym problemy związane z funkcjonowaniem służb socjalnych i ograniczonymi zasobami. Zwróciły uwagę na konieczność systemowego podejścia do ochrony dzieci, obejmującego zarówno rozwój infrastruktury prawnej, jak i zwiększenie efektywności działań instytucji odpowiedzialnych za realizację tych przepisów. Następnie Katre Luhamaa, PhD z University of Tartu w Estonii, przedstawiła prelekcję pt. „Child Protection Regulation in Action: The Disconnect Between Estonia's Child Protection Act and Family Law”, w której dokonała analizy rozbieżności między estońską ustawą o ochronie dzieci a przepisami prawa rodzinnego. W swoim wystąpieniu podkreśliła problem niespójności legislacyjnej, który utrudnia skuteczne wdrażanie przepisów chroniących prawa dzieci w praktyce. Zwróciła także uwagę na konieczność lepszej integracji systemu ochrony dzieci z ustawodawstwem rodzinnym, aby zwiększyć jego efektywność i adekwatność wobec współczesnych wyzwań społecznych. Jej prelekcja wskazała na potrzebę dalszych badań nad wpływem luk prawnych na funkcjonowanie systemu ochrony dzieci w Estonii. Jako ostatnia w panelu plenarnym w języku angielskim wygłosiła przemówienie Beatris Yordanova, assist. prof. z Varna Free University „Chernorizets Hrabar” w Bułgarii, pt. „The Evolution of Legal Protection for Children in the Family: From Traditional Models to Modern Legal Standards”. Prelegentka przeanalizowała historyczne uwarunkowania prawnej ochrony dzieci, podkreślając wpływ zmieniających się kontekstów społecznych i kulturowych na kształtowanie współczesnych regulacji. Zwróciła uwagę na znaczenie dostosowywania systemów prawnych do mię-

dzynarodowych standardów w celu skuteczniejszej ochrony dzieci i ich praw w dynamicznie zmieniającym się świecie.

Sesję zakończyła dyskusja nad wygłoszonymi referatami, podczas której uczestnicy konferencji mieli możliwość podzielenia się swoimi spostrzeżeniami i uwagami na temat poruszonych zagadnień. Dyskusja objęła szeroki zakres tematów, począwszy od wyzwań wynikających z rozwoju neurotechnologii, takich jak neuroobrazowanie czy sztuczna inteligencja, po ewolucję regulacji prawnych dotyczących opieki nad dziećmi w kontekście rozwodów i przekształceń modelu rodziny. Na zakończenie obrad dr hab. Marzena Dyjakowska podziękowała prelegentom za interesujące wystąpienia oraz organizatorom konferencji za ich wysiłek i zaangażowanie w przygotowanie tego wydarzenia, wyrażając uznanie dla wysokiego poziomu merytorycznego i organizacyjnego.

Druga sesja plenarna rozpoczęła się w samo południe od wystąpienia prof. UO dr hab. Piotra Sadowskiego, kierownika Katedry Historii Prawa i Prawa Wyznaniowego Uniwersytetu Opolskiego, który serdecznie powitał zgromadzonych uczestników, zarówno obecnych w salach wykładowych, jak i tych łączących się online za pośrednictwem platformy MS Teams. Prelegent wygłosił referat pt. „Obraz dziecka w pismach Klemensa Aleksandryjskiego – aspekty historyczne i prawne”, w którym skoncentrował się na analizie obrazu dziecka w spuściźnie Klemensa Aleksandryjskiego, prezentując go w trzech częściach. W pierwszej części prelegent przedstawił osobę, dzieło i doktrynę Klemensa, w drugiej rozważał jego poglądy na wychowanie dzieci, a w trzeciej podjął próbę odpowiedzi na pytanie, czy w starożytnym Rzymie istniało zjawisko nierządu dziecięcego. Mówca doszedł do wniosku, że obraz dziecka w pismach Klemensa nie jest jednoznaczny – z jednej strony dziecko symbolizowało dobroć i niewinność, z drugiej – krnąbrność i nieposłuszeństwo wymagające dyscypliny. Klemens, jako pedagog, akcentował wagę wychowania dzieci, które miało prowadzić je do poznania Boga jako najwyższej prawdy. W pismach Klemensa brakuje jednak precyzyjnej prawnej definicji dziecka, zwłaszcza opartej na kryterium wiekowym. Potępiał on m.in.: proceder przekazywania handlarzom niewolników dzieci, które były następnie przeznaczane do udziału w rozpuszcie, jednak nieprecyzyjność jego wypowiedzi uniemożliwia dokładne określenie, jakiej grupy wiekowej dotyczyły te informacje. Następnie prof. dr hab. Ihor Boiko, kierownik Katedry Historii Państwa, Prawa i Nauk Polityczno-Prawnych Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki, podjął temat „Ochrona praw dzieci w Ukrainie: wyzwania i zagrożenia w warunkach wojny rosyjsko-ukraińskiej”. W swoim wystąpieniu skupił się na wielowymiarowych konsekwencjach konfliktu zbrojnego dla dzieci, które doświadczają zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich skutków działań wojennych. Prelegent przedstawił aktualne wyzwania, w tym trudności w zapew-

nieniu bezpieczeństwa dzieciom przebywającym w strefach działań wojennych, brak stabilnego dostępu do edukacji oraz rosnące potrzeby w zakresie wsparcia psychologicznego. Podkreślił również rolę systemu prawnego w ochronie najmłodszych, wskazując na niedoskonałości w jego funkcjonowaniu w sytuacjach kryzysowych. W kontekście prawa międzynarodowego zazaczył potrzebę dostosowania ukraińskich regulacji do standardów globalnych oraz intensyfikacji współpracy z organizacjami humanitarnymi. Referent uwydatnił dramatyzm codziennego życia dzieci w Ukrainie oraz wyzwania, z którymi muszą się mierzyć zarówno rodziny, jak i instytucje państwowe. Prof. Boiko wskazał na pilną konieczność reform oraz wsparcia zewnętrznego. Jego wniosek spowodował ożywioną dyskusję wśród uczestników konferencji, którzy podkreślili potrzebę solidarności międzynarodowej. Trzecim prelegentem był prof. dr hab. Waldemar Bednaruk z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, który omówił temat „Rodzina w systemie prawa staropolskiego”. W swoim wystąpieniu przedstawił strukturę i funkcjonowanie rodziny w okresie staropolskim, koncentrując się na pozycji dziecka w ówczesnym prawie i obyczajowości. Profesor Bednaruk wskazał, że w analizowanym okresie status prawny dziecka regulowany był przede wszystkim przez normy prawa zwyczajowego, pozostawiając dużą swobodę decyzyjną rodzicom, zwłaszcza ojcu jako głowie rodziny. Podkreślił, że prawo ingerowało w relacje rodzinne głównie w sytuacjach wymagających szczególnej ochrony dziecka, na przykład w kontekście dziedziczenia czy ochrony dzieci niepełnosprawnych. Zwrócił uwagę na różnice w statusie prawnym dzieci w zależności od ich pochodzenia, płci, wieku oraz stanu społecznego rodziny. Mimo silnej pozycji ojca w rodzinie prawo ograniczało jego władzę w niektórych kwestiach, co miało na celu ochronę interesów słabszych członków rodziny. Kolejny referat pt. „Likwidacja Domu Dziecka »Caritas« w Kuźni Raciborskiej 6 listopada 1946 r.” wygłosił prof. UO dr hab. Andrzej Szymański z Katedry Historii Prawa i Prawa Wyznaniowego Uniwersytetu Opolskiego. W swoim wystąpieniu przedstawił dramatyczne okoliczności bezprawnego zamknięcia zakonnego domu dziecka prowadzonego przez siostry służebniczki. Prelegent podkreślił, że likwidacji dokonano na polecenie wojewody śląskiego Aleksandra Zawadzkiego, a akcja miała znamiona brutalności i naruszenia obowiązującego prawa. W referacie wskazano na polityczne podłoże decyzji, które wpisywało się w szerszy proces likwidacji instytucji kościelnych, szczególnie na Ziemiach Odzyskanych. Profesor Szymański omówił przebieg wydarzeń, w tym brutalne usunięcie zakonnicek z placówki, ich osadzenie w obozie dla przesiedleńców oraz próby obrony placówki przez lokalne struktury Caritas. Zwrócono również uwagę na propagandowe zarzuty wobec siostr, takie jak rzekoma germanizacja dzieci, które nie znalazły potwierdzenia w dokumentach i zostały uznane za pretekst do działań represyjnych. Następnie dr Roman Szandra, prodziekan

Wydziału Prawa Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki, wystąpił z prelekcją pt. „Edukacja na Ukrainie w warunkach stanu wojennego: aspekt administracyjno-prawny”. W swoim wystąpieniu prelegent omówił dramatyczne konsekwencje wojny dla ukraińskiego systemu edukacji oraz sytuacji dzieci dotkniętych konfliktem. Podkreślił, że w wyniku działań wojennych uszkodzonych zostało prawie 3800 placówek oświatowych, z czego 331 całkowicie zniszczono, a wiele innych relokowano. Wskazał również na wyzwania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa uczestnikom procesu edukacyjnego, koniecznością organizacji nauczania w formie hybrydowej oraz potrzebą dostosowania infrastruktury szkolnej do warunków wojennych, m.in alarmów powietrznych czy przerw w dostawie prądu. Omówił także działania podejmowane w celu wsparcia psychologicznego dzieci i ich rodzin, w tym inicjatywy realizowane we współpracy z UNESCO. Jako szósty wystąpił ks. prof. KUL dr hab. Sławomir Bylina z referatem pt. „Młodzież a pokój w nauczaniu Kościoła katolickiego”. W swojej prelekcji omówił rolę młodzieży w budowaniu kultury pokoju, ukazując ten temat w kontekście nauczania papieży, szczególnie Jana Pawła II i Franciszka. Wystąpienie podzielone było na kilka kluczowych części: przyczyny konfliktów zbrojnych, fundamenty pokoju, miejsce młodzieży w procesie wychowania do pokoju oraz rola rodziny jako podstawowego środowiska wychowawczego. Prelegent podkreślił, że według nauczania Kościoła pokój nie jest jedynie brakiem wojny, lecz jest procesem opartym na sprawiedliwości, szacunku, dialogu i współpracy międzynarodowej. Jan Paweł II wskazywał, że wychowanie do pokoju jest zadaniem aktualnym w każdym czasie i wymaga zaangażowania zarówno rodziców, jak i wspólnoty Kościoła. Profesor Bylina zaakcentował znaczenie wychowania młodzieży do życia w duchu pokoju poprzez wprowadzanie takich wartości, jak wzajemny szacunek, otwartość, przebaczenie i dzielenie się dobrami. Omawiając nauczanie papieża Franciszka, prelegent zwrócił uwagę na wyzwania wychowawcze współczesnego Kościoła w świecie naznaczonym kulturą konfliktu i podziałów. Franciszek, na przykładzie Świętej Rodziny, ukazuje znaczenie miłości, akceptacji i współpracy jako kluczowych wartości w procesie wychowawczym. Referat zakończył się refleksją nad koniecznością rozwijania w młodzieży odpowiedzialności za pokój jako fundament życia społecznego. Następny temat, „Archetyp studenta Uniwersytetu Lwowskiego z XVII wieku”, zaprezentował Wołodimir Kahnych, profesor nadzwyczajny Katedry Prawa Administracyjnego i Finansowego Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki. W swoim wystąpieniu przedstawił charakterystykę życia studentów i strukturę organizacyjną Uniwersytetu Lwowskiego od momentu jego powstania w 1661 roku. Prelegent omówił program nauczania wprowadzony przez jezuitów, w tym filozofię Arystotelesa, logikę, fizykę, teologię oraz prawo kanoniczne. Zaznaczył, że większość studentów pochodziła ze szlachty, a nauka odbywała się głównie

w językach łacińskim i niemieckim. Podkreślił również specyficzne aspekty codziennego życia studentów, takie jak struktura opłat, rola seminariów i wykładów oraz warunki studiowania, które ewoluowały w zależności od zmian politycznych i społecznych. W referacie wskazano także na rozwój Wydziału Prawa, który od XVIII wieku oferował kompleksowe programy edukacyjne obejmujące różne dziedziny prawoznawstwa, umożliwiające zdobycie gruntownego wykształcenia prawniczego. Wystąpienie zakończyło się refleksją nad wpływem tradycji akademickich Uniwersytetu Lwowskiego na rozwój edukacji wyższej w regionie. Kolejnym mówcą był prof. SGMK dr Artur Kukowski, który wygłosił referat pt. „Poprawność zastosowania ulgi z tytułu wychowania dzieci w PIT”. W swoim wystąpieniu skupił się na analizie konstrukcji ulgi podatkowej związanej z wychowaniem dzieci oraz wskazał na główne problemy praktyczne i prawne związane z jej stosowaniem. Obrady sesji uwieńczyła dr Katarzyna Pluta z Katedry Historii Prawa i Prawa Wyznaniowego Uniwersytetu Opolskiego, która zaprezentowała referat pt. „Wychowanie jako obowiązek rodzica czy prawo dziecka? Rozważania w oparciu o art. 48 Konstytucji RP”. Prelegentka przeprowadziła analizę prawnokonstytucyjną regulacji dotyczących prawa rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, przy jednoczesnym poszanowaniu ich godności, wolności oraz praw podmiotowych. Wystąpienie koncentrowało się na relacji normatywnej pomiędzy autonomią rodzicielską a interesem dziecka, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji, w których państwo, na mocy zasady pomocniczości, może ingerować w proces wychowawczy. Doktor Pluta omówiła granice władzy rodzicielskiej, odwołując się do przepisów Konstytucji RP, Konwencji o prawach dziecka, a także orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Dyskusja skupiła się na różnorodnych ujęciach statusu dziecka w kontekście historycznym, prawnym i społecznym, podkreślając zmienność i niejednoznaczność regulacji prawnych na przestrzeni dziejów. Poruszono kwestie uniwersalności wartości wychowawczych oraz ich zależności od kontekstu kulturowego i religijnego, zastanawiając się jednocześnie nad współczesnymi wyzwaniami w ochronie praw dziecka w sytuacjach konfliktów zbrojnych i kryzysów społecznych, a także nad rolą państwa i organizacji międzynarodowych w tych działaniach. Dyskutowano również nad wpływem historycznych regulacji na obecne rozwiązania prawne oraz nad potrzebą wprowadzania reform dostosowanych do dynamicznych zmian społecznych. Po owocnej dyskusji prelegentów panel zakończył prof. UO dr hab. Andrzej Szymański, dziękując wszystkim uczestnikom za udział oraz wyrażając nadzieję na kontynuację owocnej współpracy między ośrodkami naukowymi.

Panel opolski otworzyła mgr Elżbieta Turło-Boberek ze Szkoły Doktorskiej Uniwersytetu Opolskiego, prezentując referat pt. „Dziecko w szkole – dawniej

i dziś. Polskie reformy edukacyjne po roku 1945”. W pierwszej części wystąpienia omówiła powojenny model szkolnictwa, który podporządkowany był ideologii państwowej i w którym uczeń traktowany był przede wszystkim jako element zbiorowości. Szkoła kształtowała młodzież zgodnie z oficjalnymi założeniami wychowania obywatelskiego, nie promując indywidualizmu, a programy nauczania podporządkowane były celom ideologicznym. W kolejnych dekadach podejście do edukacji stopniowo się zmieniało, szczególnie w latach 70., gdy reformy skupiły się na rozwoju szkolnictwa zawodowego i technicznego. Mimo tych modyfikacji uczeń nadal nie miał większego wpływu na swoją ścieżkę edukacyjną, a nauka dostosowana była do potrzeb gospodarki centralnie planowanej. Podjęty przez prelegentkę temat skłonił uczestników do dyskusji nad rolą dziecka w systemie szkolnym oraz długofalowymi skutkami zmian edukacyjnych. Następnie głos zabrała mgr Lena Zelmanowicz ze Szkoły Doktorskiej Uniwersytetu Opolskiego, prezentując prelekcję pt. „Sprawa operacyjnego rozpracowania kryptonimu »Nieletnia«”. Omówiła działania Służby Bezpieczeństwa wobec Beaty Boguskiej, uczennicy oskarżonej w 1982 roku o rozpowszechnianie tekstów antykomunistycznych. Prelegentka przeanalizowała mechanizmy represji wobec młodzieży, podkreślając instrumentalizację prawa przez władze PRL. Wystąpienie oparte na dokumentach Instytutu Pamięci Narodowej ukazało metody kontroli społecznej i sposoby zastraszania nieletnich opozycjonistów. Podkreślono także rolę niezależnej twórczości literackiej jako narzędzia oporu. Kolejnym prelegentem był mgr Mikołaj Cymerman, który wygłosił referat pt. „Regulacje prawne dotyczące szczepień dzieci w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i współcześnie – przywilej czy obowiązek”. W swoim wystąpieniu omówił rozwój polityki szczepień w Polsce, koncentrując się na regulacjach prawnych obowiązujących w PRL i III RP. Przeanalizował pięć kluczowych zagadnień: historię szczepień, regulacje z czasów PRL, współczesne przepisy, teorie ruchów antyszczepionkowych oraz mechanizmy egzekwowania obowiązku szczepień. Prelegent postawił pytanie, czy zmiana ustroju wpłynęła na politykę państwa w zakresie obowiązkowych szczepień, czy też stanowiła ona kontynuację wcześniejszych rozwiązań. Zwrócił uwagę na ewolucję prawnych mechanizmów przymusu i dobrowolności w szczepieniach oraz ich wpływ na zdrowie publiczne. Następnie głos zabrał Ryszard Odlanicki-Poczobutt, student prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, prezentując referat pt. „Ochrona praw dziecka w Kodeksie karnym”. W swoim wystąpieniu omówił ewolucję regulacji dotyczących ochrony najmłodszych oraz wskazał na istniejące luki prawne, które – jego zdaniem – osłabiają skuteczność przepisów w praktyce. Prelegent podkreślił, że Kodeks karny nie zapewnia wystarczającej ochrony dzieci przed przemocą domową, gdyż nie zawsze umożliwia natychmiastową izolację sprawcy od ofiary bez długotrwałego postępowania sądowego. Zwrócił

także uwagę na niewystarczające regulacje dotyczące cyberprzemocy i wykorzystywania dzieci w sieci, gdzie ściganie sprawców jest skomplikowane, a kary często niewspółmierne do wyrządzonych szkód. Kolejnym problemem, który poruszył prelegent, był brak jednoznacznych przepisów penalizujących przemoc psychiczną wobec dzieci, mimo że długotrwałe zastraszanie czy manipulacja emocjonalna mogą powodować równie poważne konsekwencje jak przemoc fizyczna. Wskazał również na trudności w ochronie dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym w rodzinie, gdzie ofiary często nie zgłaszają przestępstw z obawy przed odwetem, a procedury wykrywania takich przypadków są niewystarczające. Zasygnalizował ponadto problem zbyt łagodnych kar dla sprawców przestępstw przeciwko dzieciom, które nie zawsze pełnią funkcję odstraszającą, oraz kwestię wtórnej wiktyimizacji dzieci w trakcie postępowań karnych, gdy są one wielokrotnie przesłuchiwane w stresujących warunkach. Referat został zakończony refleksją nad koniecznością zmian legislacyjnych, które pozwolą skuteczniej chronić prawa dziecka w polskim systemie prawnym. Następną prelegentką była Lidia Stefanek, studentka prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, która wygłosiła referat pt. „Wyzwania i przyszłość ochrony praw dziecka w dobie cyfryzacji i mediów społecznościowych”. W swoim wystąpieniu skupiła się na zagrożeniach wynikających z dynamicznego rozwoju technologii oraz ich wpływie na bezpieczeństwo dzieci w przestrzeni cyfrowej. Prelegentka omówiła problem cyberprzemocy, wskazując na trudności w skutecznym egzekwowaniu prawa wobec sprawców oraz brak odpowiednich regulacji chroniących najmłodszych przed hejtem, nękaniami i manipulacją w sieci. Podkreśliła również zagrożenia związane z nadmiernym udostępnianiem danych osobowych dzieci, tzw. sharentingiem, który może prowadzić do niekontrolowanego wykorzystywania informacji o dzieciach przez osoby trzecie. W swoim wystąpieniu zwróciła także uwagę na wpływ mediów społecznościowych na psychikę dzieci, zwłaszcza w kontekście uzależnień, presji społecznej i zaburzeń samooceny. Wskazała, że obecne regulacje prawne nie nadążają za dynamicznym rozwojem technologii, a platformy cyfrowe nie zawsze skutecznie egzekwują zasady ochrony małoletnich użytkowników. Referat zakończył się refleksją nad koniecznością wprowadzenia bardziej precyzyjnych regulacji prawnych oraz wzmocnienia edukacji cyfrowej, zarówno wśród dzieci, jak i ich opiekunów, aby lepiej zabezpieczyć najmłodszych przed zagrożeniami płynącymi z przestrzeni wirtualnej. Następnie głos zabrał Kacper Rosiak, student II roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, prezentując referat pt. „Spartańskie a współczesne wychowanie. Ewolucja w postrzeganiu praw dziecka”. W swoim wystąpieniu skonstrastował surowe wychowanie dzieci w starożytnej Sparcie z dzisiejszymi standardami ochrony praw dziecka, ukazując fundamentalne różnice w podejściu do najmłodszych.

Prelegent podkreślił, że w Sparcie dziecko było własnością państwa, a jego wychowanie miało na celu przygotowanie go do służby wojskowej. Od najmłodszych lat poddawano je ekstremalnym próbom wytrzymałościowym, uczono posłuszeństwa i bezwzględnej lojalności wobec wspólnoty, kosztem jego indywidualnych potrzeb i praw. Słabsze dzieci były eliminowane, a brutalna dyscyplina uważana była za normę. Współczesne wychowanie, w przeciwieństwie do modelu spartańskiego, opiera się na ochronie praw dziecka, jego indywidualnym rozwoju i zapewnieniu mu bezpieczeństwa. Dzisiejsze systemy prawne gwarantują dzieciom dostęp do edukacji, opieki zdrowotnej i ochrony przed przemocą, a stosowanie metod opartych na fizycznym karceniu jest powszechnie potępiane. Prelegent zwrócił również uwagę, że choć dzisiejsze podejście do wychowania jest diametralnie różne od modelu spartańskiego, to wciąż pojawiają się dyskusje dotyczące dyscypliny i granic ingerencji państwa w wychowanie dzieci. Współczesne debaty dotyczą m.in.: prawa rodziców do wychowywania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami, roli szkoły w kształtowaniu wartości oraz wpływu technologii na rozwój najmłodszych. Refleksja końcowa dotyczyła pytań, jak daleko współczesne społeczeństwa odeszły od surowych zasad wychowawczych stosowanych w Sparcie, a także jakie wyzwania stoją dziś przed systemami ochrony praw dziecka. Kolejną prelegentką była Olivia Kucharska, studentka prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego, która wygłosiła referat pt. „Znaczenie reprezentanta dziecka w polskim systemie prawnym”. W swoim wystąpieniu omówiła rolę prawnego przedstawiciela dziecka w sprawach cywilnych i karnych, podkreślając jego znaczenie w ochronie interesów małoletnich. Prelegentka zwróciła uwagę na funkcję kuratora procesowego oraz pełnomocnika, analizując ich kompetencje i wpływ na decyzje dotyczące dziecka. Podkreśliła także trudności związane z reprezentacją dzieci w konfliktach rodzinnych i postępowaniach adopcyjnych. Referat zakończył się refleksją nad skutecznością obecnych rozwiązań prawnych i potrzebą ich ewentualnej modyfikacji. Ostatnim prelegentem w tej sesji był Szymon Nieznański, student Uniwersytetu Warszawskiego, który wygłosił prelekcję pt. „Ewolucja prawnokarna odpowiedzialności nieletniego w polskim porządku prawnym na przełomie XX i XXI wieku”. Omówił zmiany w podejściu do odpowiedzialności karnej nieletnich, zwracając uwagę na stopniowe zaostrzanie przepisów oraz rosnącą rolę resocjalizacji. Prelegent przedstawił ewolucję regulacji – od bardziej wychowawczego modelu PRL, po współczesne przepisy, które uwzględniają zarówno represję, jak i środki naprawcze. Podkreślił również wpływ prawa międzynarodowego na polski system prawny oraz wyzwania związane z reformą postępowania wobec nieletnich.

Dyskusję po wystąpieniach zainicjował ks. prof. UO dr hab. Piotr Sadowski, który zadał pytania dotyczące poruszonych w referatach zagadnień. Rozmo-

wa skupiła się na różnicach w podejściu do praw dziecka na przestrzeni lat, szczególnie w kontekście edukacji w Polsce po 1945 roku oraz współczesnych wyzwań związanych z cyfryzacją i mediami społecznościowymi. Omówiono także zagadnienia związane z instrumentalizacją prawa w PRL, ochroną dzieci w Kodeksie karnym oraz trudnościami w zwalczaniu cyberprzemocy i hejtu w sieci. Uczestnicy zastanawiali się nad skutecznością obowiązujących regulacji prawnych i potrzebą ich dostosowania do dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości społecznej i technologicznej. Obrady zakończył prof. UO dr hab. Andrzej Szymański, który podziękował wszystkim uczestnikom za ich wkład w debatę, podkreślając znaczenie poruszanych tematów w kontekście ochrony dzieci oraz wyzwań stawianych przez współczesne systemy prawne.

Panel lubelski rozpoczął się po południu od wystąpień dwóch pracowników Katedry Historii Ustroju i Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego i stanowiącą kolejną część obrad poświęconych problematyce praw dziecka w różnych kontekstach historycznych i współczesnych. Doktor Judyta Dworas-Kulik przedstawiła referat „Geneza zróżnicowanej pozycji prawnej dzieci zrodzonych w małżeństwie i poza małżeństwem”, w którym omówiła historyczne i normatywne uwarunkowania odmiennych regulacji dotyczących statusu prawnego dzieci w zależności od ich sytuacji rodzinnej. Prelegentka przeanalizowała źródła różnic w traktowaniu dzieci urodzonych w związkach formalnych i nieformalnych, zwracając uwagę na ewolucję przepisów oraz ich wpływ na sytuację prawną i społeczną dzieci w różnych epokach historycznych. Doktor Artur Lis zaprezentował referat pt. „Rządy opiekuńcze w Polsce piastowskiej”, w którym przeanalizował instytucję regencji, zwracając uwagę na jej ustrojowe podstawy oraz kompetencje prawne sprawujących władzę w imieniu małoletniego księcia lub króla. W swoim wystąpieniu odniósł się do roli opiekunów monarszych, w tym członków rady regencyjnej, najwyższych dostojników państwowych, a także przedstawicieli możnowładztwa, duchowieństwa oraz krewnych dynastii. Szczególną uwagę poświęcił zagadnieniu legitymizacji władzy, sporom o faktyczne sprawowanie rządów oraz mechanizmom sukcesji dynastycznej. Prelegent przywołał także konkretne przypadki protektoratu regencyjnego, analizując postanowienia dokumentów prawnych i aktów o charakterze patrymonialnym. Poruszył kwestie konfliktów politycznych wynikających z niejednoznacznych regulacji sukcesyjnych, a także wpływu regencji na centralizację władzy i funkcjonowanie administracji monarszej. Wskazał na precedensy prawne kształtujące model rządów opiekuńczych oraz ich konsekwencje dla rozwoju monarchii stanowej w późniejszych okresach. Doktor Khrystyna Moriak-Protopopova z Katedry Historii Państwa, Prawa i Nauk Polityczno-Prawnych Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki przedstawiła referat pt. „Zapewnienie praw dziecka przez Statut Wielkiego Księstwa Litewskiego z 1588 roku”. Referat

rentka skupiła się na analizie norm statutowych, regulujących kwestie ochrony prawnej dzieci, w tym ich interesów majątkowych, prawa do dziedziczenia oraz mechanizmów przeciwdziałania nadużyciom ze strony opiekunów prawnych i kuratorów. Podkreślono zaawansowanie koncepcji legislacyjnych Statutu w zakresie ochrony dzieci osieroconych, uwzględniając obowiązki organów nadzorczych, takich jak wojewodowie i ziemianie, oraz znaczenie tego aktu w ewolucji średniowiecznego prawa rodzinnego i jego pozycji w porównaniu z rozwiązaniami europejskimi. Kolejne wystąpienia należały do studentów prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, którzy zaprezentowali wyniki swoich badań. Julia Michałek, studentka prawa, zaprezentowała referat pt. „Położenie prawne dziecka i rodziny w polityce społecznej III Rzeszy”. Prelegentka przeanalizowała prawodawstwo III Rzeszy, wskazując na jego ideologiczne uwarunkowania wynikające z polityki NSDAP. Szczególną uwagę poświęciła takim aktom prawnym, jak Ustawa o zapobieganiu narodzinom potomstwa obciążonego dziedzicznie z 1933 r., legalizująca przymusową sterylizację, oraz Ustawa o ochronie niemieckiej krwi i niemieckiej czci z 1935 r., zabraniająca małżeństw i kontaktów intymnych między Żydami a Niemcami. Prelegentka omówiła również mechanizmy wsparcia dla rodzin „czystych rasowo”, takie jak system ulg podatkowych i finansowe zachęty, mające na celu zwiększenie liczby „wartościowych” obywateli. Podkreśliła rolę ustawodawstwa indoktrynacyjnego, w tym Ustawy o Hitlerjugend z 1936 r., która czyniła przynależność do tej organizacji obowiązkową i podporządkowywała wychowanie dzieci państwu. Wiktoria Kopciuch, studentka II roku na kierunku prawo, zaprezentowała referat pt. „Przestępstwo handlu dziećmi w Kodeksie karnym z 1969 roku i współcześnie. Ewolucja regulacji prawnych dotyczących adopcji w latach 1950–2024”. W wystąpieniu przedstawiła zmiany w regulacjach prawnych dotyczących adopcji i penalizacji handlu dziećmi, analizując ewolucję norm prawnych od Kodeksu karnego z 1969 roku po współczesne ustawodawstwo. Prelegentka wskazała, że początkowo Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy szczególne koncentrowały się na dobru dziecka, definiowanym jako zapewnienie mu stabilnego środowiska rodzinnego. Wraz z rozwojem prawa kryteria adopcyjne oraz procedury sądowe uległy zmianom, uwzględniając zarówno interesy przysposabiających, jak i przysposabianych. W analizie współczesnych regulacji prawnych podkreślono znaczenie adopcji pełnej i niepełnej, różniących się skutkami prawnymi, a także kryteriów kwalifikacyjnych kandydatów na rodziców adopcyjnych, takich jak wiek, sytuacja materialna i predyspozycje psychologiczne. Prelegentka zwróciła uwagę na wpływ przemian społecznych, kulturowych i prawnych na kształtowanie się instytucji przysposobienia oraz poddała w wątpliwość zasadność obecnych standardów adopcyjnych, sugerując możliwość ich reformy. Renata Moszowska, studentka prawa, zaprezentowała referat pt. „Ewolucja kontratypu karcenia ma-

łoletnich w świetle nowelizacji Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz innych ustaw”. Wskazała, że pierwotnie kontratyp karcenia małoletnich opierał się na założeniu, że rodzice i opiekunowie mają prawo do stosowania środków wychowawczych, w tym umiarkowanej przemocy fizycznej, bez konsekwencji prawnych. Jednak wraz z kolejnymi nowelizacjami Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego oraz Kodeksu karnego doprowadzono do stopniowego ograniczania tego uprawnienia, wprowadzając zakaz stosowania przemocy wobec dzieci i podkreślając zasadę dobra dziecka jako nadrzędną normę w relacjach wychowawczych. Omówiono kluczowe akty prawne wpływające na kształtowanie tego kontratypu, w tym Ustawę o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, konwencje międzynarodowe, takie jak Konwencja o prawach dziecka, oraz orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które przyczyniły się do zniesienia legalności stosowania przemocy wychowawczej. Referentka poruszyła również kwestię granic władzy rodzicielskiej i zakresu ingerencji państwa w proces wychowania dzieci, co stało się punktem wyjścia do dyskusji o zasadności całkowitego wyeliminowania kontratypu karcenia małoletnich w polskim porządku prawnym. Ostatnia prelegentka, Klaudia Prendota, studentka prawa, podjęła w wystąpieniu temat „Status prawny nasciturusa w polskim prawie cywilnym”. Przedstawiła zasadę fikcji prawnej, zgodnie z którą nasciturus może być podmiotem praw, pod warunkiem, że urodzi się żywy („nasciturus pro iam nato habetur, quotiens de commodis eius agitur”). Szczególną uwagę poświęciła regulacjom dotyczącym zdolności prawnej nasciturusa, jego prawa do dziedziczenia (spadkobranie warunkowe), ochrony dóbr osobistych oraz praw majątkowych w kontekście instytucji kuratora spadku i zapisów testamentowych. W referacie przeanalizowano również wpływ Konstytucji RP, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz norm międzynarodowych na kształtowanie statusu dziecka poczętego w polskim prawie cywilnym. Podjęto także dyskusję na temat relacji między ochroną nasciturusa a prawami matki, szczególnie w kontekście regulacji dotyczących odpowiedzialności cywilnej za szkody prenatalne oraz dopuszczalności dochodzenia roszczeń z tytułu czynów niedozwolonych wyrządzonych dziecku przed jego narodzeniem. Po zakończeniu wszystkich wystąpień dr hab. Marzena Dyjakowska otworzyła dyskusję, która skupiła się na konsekwencjach historycznego zróżnicowania pozycji prawnej dzieci zrodzonych w małżeństwie i poza nim, podkreślając wpływ dawnych regulacji na współczesne standardy równego traktowania w prawie rodzinnym. W kontekście referatu Julii Michałek debatowano nad instrumentalizacją prawa rodzinnego w III Rzeszy, analizując mechanizmy podporządkowania rodziny ideologii państwowej poprzez ustawodawstwo eugeniczne i system ulg podatkowych dla rodzin „czystych rasowo”. Uczestnicy podjęli również temat wpływu przepisów indoktrynacyjnych, takich jak obowiązkowa przyna-

leżność do Hitlerjugend, na ograniczenie władzy rodzicielskiej i eliminację autonomii wychowawczej. Podsumowano, że zarówno historyczne, jak i totalitarne regulacje prawne pokazują, jak państwo może kształtować pozycję dziecka w systemie prawnym, często w oderwaniu od jego dobra i praw podmiotowych. Obrady zakończono podsumowaniem, w którym dr hab. Dyjakowska podziękowała wszystkim prelegentom za przygotowanie referatów oraz uczestnikom za aktywność w dyskusji. Podkreśliła także znaczenie wspólnych badań i współpracy międzynarodowej dla lepszego zrozumienia problemów związanych z prawami dziecka oraz ich skutecznego rozwiązywania w przyszłości.

Dr Yuriy Oliynyk z Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki otworzył panel lwowski referatem pt. „Idee Jeana-Jacquesa Rousseau dotyczące indywidualnej wolności dzieci”. W swoim wystąpieniu przedstawił filozoficzne założenia pedagogiki Rousseau, podkreślając jego koncepcję naturalnej swobody dziecka, która powinna być kształtowana w harmonii z jego rozwojem oraz bez nadmiernej ingerencji dorosłych. Prelegent omówił wpływ tej teorii na rozwój nowoczesnej myśli pedagogicznej, wskazując na związki między ideami Rousseau a współczesnymi koncepcjami praw dziecka oraz ich autonomii w procesie wychowawczym. Wystąpienie wywołało ożywioną dyskusję na temat granicy między wolnością dziecka a obowiązkiem rodziców i państwa w zakresie jego ochrony i edukacji, a także recepcji tych idei we współczesnym prawodawstwie. Następnie dr Natalia Efremowa z Narodowego Uniwersytetu „Odeska Akademia Prawa” zaprezentowała referat pt. „Status prawny dziecka według Statutu Wielkiego Księstwa Litewskiego z 1566 roku”. Prelegentka przeanalizowała przepisy Statutu dotyczące ochrony prawnej dzieci, w tym ich prawa majątkowe, i mechanizmy przeciwdziałania nadużyciom opiekunów. Omówiono również znaczenie tych regulacji w kontekście ewolucji prawa rodzinnego na terenach Wielkiego Księstwa Litewskiego oraz ich wpływ na kształtowanie się ówczesnego porządku prawnego. Magister Natalia Pavkovich z Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki przedstawiła referat pt. „Zasady etyczne organizacji i przeprowadzania przesłuchania osób małoletnich w Ukrainie”. W swoim wystąpieniu omówiła normatywne oraz etyczne podstawy procedur przesłuchań małoletnich w ukraińskim systemie prawnym, podkreślając konieczność ochrony ich praw oraz integralności psychicznej. Prelegentka zwróciła uwagę na znaczenie implementacji standardów międzynarodowych w zakresie ochrony dzieci w postępowaniach prawnych. Kolejne wystąpienie należało do mgr Sofii Sobol, również z Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki, która zaprezentowała referat „Prawo małżeńskie i rodzinne ZSRR”. Prelegentka przeanalizowała ideologiczne uwarunkowania przepisów regulujących życie rodzinne w Związku Radzieckim, ukazując ich podporządkowanie interesom państwa socjalistycznego. Szczególną uwagę zwróciła na ograniczenie autonomii

rodziny oraz promowanie kolektywizmu w relacjach rodzinnych. Następnie Illia Korotynskyi omówiła temat „Status dziecka »wroga ludu« w ZSRR”. Prelegentka przedstawiła trudną sytuację prawną i społeczną dzieci rodziców uznanych za „wrogów ludu”, które były często poddawane piętnowaniu, wykluczeniu oraz różnorodnym restrykcjom administracyjnym. Wskazała również na trwałe skutki tych działań w zakresie naruszeń podstawowych praw człowieka. Artem Zorba w referacie pt. „Analiza porównawcza praw dzieci sierot w okresie radzieckiej pierestrojki i niepodległej Ukrainy” przeprowadził szczegółową analizę ewolucji przepisów dotyczących dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej, wskazując na istotne zmiany w zakresie ochrony ich praw po odzyskaniu przez Ukrainę niepodległości. Zwrócono uwagę na dostosowanie ukraińskiego prawodawstwa do międzynarodowych standardów oraz znaczenie transformacji ustrojowej dla poprawy sytuacji dzieci sierot. Khrystyna Barabash z Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Iwana Franki w swoim referacie pt. „W kwestii minimalnego wieku odpowiedzialności karnej w Ukrainie” zwróciła uwagę na wyzwania wynikające z różnic między teorią prawa a praktyką jego stosowania, w tym problemy związane z oceną dojrzałości psychicznej nieletnich. Poruszyła również kwestie społeczne, takie jak rosnąca przestępczość wśród młodzieży oraz potrzeba wprowadzenia rozwiązań, które z jednej strony zapewniłyby ochronę społeczeństwa, a z drugiej umożliwiałyby resocjalizację młodocianych sprawców. W referacie zostało podkreślone znaczenie edukacji prawnej i profilaktyki jako kluczowych elementów przeciwdziałania przestępczości wśród nieletnich. Panel zamknęła Yulianna Skakun z University of Northampton, prezentując temat „Związek między prawem a moralnością w kontekście dyskusji na temat niemoralności przerywania ciąży”, w którym przedstawiła etyczno-prawne aspekty dotyczące tej kwestii. Dyskusja, moderowana przez dr Yuriy Oliynyka, pozwoliła na wymianę poglądów oraz refleksję nad poruszonymi tematami. Koncentrowała się na kwestiach zgodności krajowych regulacji z międzynarodowymi standardami ochrony praw dziecka oraz wyzwaniach wynikających z rosnącej przestępczości wśród młodzieży. Istotnym obszarem refleksji były również etyczno-prawne kontrowersje dotyczące przerywania ciąży, szczególnie w kontekście relacji między prawem a moralnością, oraz wpływu norm kulturowych na kształtowanie regulacji prawnych. Dyskusja uwypukliła znaczenie współpracy międzynarodowej w rozwiązywaniu złożonych problemów związanych z ochroną praw dzieci i młodzieży.

Tak kolejna Międzynarodowa Konferencja „Dziecko w rodzinie dawniej i dziś” przeszła do historii... Należy wspomnieć, że przedstawione referaty cechował wysoki poziom merytoryczny, o czym niemal wszyscy uczestnicy zaświadczyli w kuluarach. Podczas konferencji, trwającej od 9.00 do 17.30, wygłoszono łącznie 42 referaty. Niebawem materiały z konferencji zostaną opublikowane

i w ten sposób wszystkie wystąpienia staną się dostępne dla czytającej Publiczności w kraju i za granicą.

Bibliografia

Opracowanie na podstawie:

Dworas-Kulik, Judyta. 2018. „Dziecko w rodzinie dawniej i dziś”. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Chełm, 14 marca 2018 r. *Studia Prawnicze KUL* 4: 239–240.

EDITORS / REDAKTORZY
Karina Ćwirzeń (teksty polskojęzyczne)
Jacek Jędrzejowski (teksty anglojęzyczne)

TECHNICAL EDITOR / REDAKTOR TECHNICZNY
Jolanta Brodziak

TYPESETTING AND LAYOUT / SKŁAD I ŁAMANIE
Jolanta Brodziak

PROOFREADING / KOREKTA
Karina Ćwirzeń (teksty polskojęzyczne)
Jacek Jędrzejowski (teksty anglojęzyczne)

COVER DESIGN / PROJEKT OKŁADKI
Jolanta Brodziak

© Copyright by Uniwersytet Opolski
Opole 2025

ISSN 1731-8297
e-ISSN 6969-9696

Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, 45-365 Opole, ul. Dmowskiego 7–9.
Wydanie I.
Składanie zamówień: tel.: 77 401 66 89; e-mail: wydawnictwo@uni.opole.pl

